

# MIPYMES

en **América Latina**

Un frágil desempeño y  
nuevos desafíos para las  
políticas de fomento

Marco Dini y Giovanni Stumpo  
*Coordinadores*



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Financiado por  
la Unión Europea

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Mario Cimoli**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Raúl García-Buchaca**  
Secretario Ejecutivo Adjunto  
para Administración y Análisis de Programas

**Sally Shaw**  
Oficial a Cargo de la División de Documentos y Publicaciones

Esta publicación fue elaborada en el marco del proyecto “Mejores políticas para las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina (EUROMIPYME)”, financiado por la Unión Europea.

Los estudios que permitieron la elaboración de la presente publicación se realizaron entre 2016 y 2018.

Los editores agradecen a los integrantes de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que han contribuido a la realización del presente libro: Álvaro Calderón, Nicolo Gligo, Jorge Miranda y María Cecilia Plottier, de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, por los comentarios realizados a las versiones preliminares de los diferentes capítulos, y Francisca Lira, por la diagramación de la publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones.

Publicación de las Naciones Unidas  
ISBN: 978-92-1-121987-6 (versión impresa)  
ISBN: 978-92-1-058625-2 (versión pdf)  
ISBN: 978-92-1-358092-9 (versión ePub)  
LC/TS.2018/75/Rev.1  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2020  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.19-00361

Esta publicación debe citarse como: M. Dini y G. Stumpo (coords.), “Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/75/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

|  |     |
|--|-----|
| <b>Prólogo</b> .....   | 5   |
| <b>I. Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina</b> .....   | 9   |
| <i>Felipe Correa, Valentina Leiva, Giovanni Stumpo</i>   |     |
| <b>II. Políticas e instituciones de apoyo a las mipymes en la Argentina, de 2000 a 2015</b> .....  | 33  |
| <i>Matías Kulfas</i>   |     |
| <b>III. Las micro, pequeñas y medias empresas brasileñas en el período reciente: pérdida de profundidad productiva y exportadora en un período de dinamismo de política industrial</b> ..... | 79  |
| <i>Eva Yamila da Silva Catela</i>  |     |
| <b>IV. Políticas e instituciones de fomento productivo para las mipymes en Chile</b> .....   | 135 |
| <i>Tania Rodríguez-Auad y Tomás Campero</i>  |     |
| <b>V. Diagnóstico de las micro, pequeñas y medianas empresas: políticas e instituciones de fomento en Colombia</b> .....   | 201 |
| <i>Hernando José Gómez Restrepo y Santiago Borda Esquivel</i>  |     |
| <b>VI. Diagnóstico de las micro, pequeñas y medianas empresas: políticas e instituciones de fomento en El Salvador</b> .....   | 255 |
| <i>Rigoberto Monge</i>   |     |
| <b>VII. Diagnóstico de micro, pequeñas y medianas empresas, políticas e instituciones de fomento en México</b> .....   | 285 |
| <i>Federico Stezano</i>  |     |

|              |   |     |
|--------------|---|-----|
| <b>VIII.</b> | <b>Diagnóstico de las micro, pequeñas y medianas empresas:<br/>políticas e instituciones de fomento en el Uruguay</b> ..... | 337 |
|              | <i>Micaela Camacho</i>  |     |
| <b>IX.</b>   | <b>Centroamérica: desafío de desarrollo de las mipymes<br/>en un contexto de integración</b> .....                          | 385 |
|              | <i>Pedro Caldentey del Pozo</i>   |     |
| <b>X.</b>    | <b>Avances y desafíos de las políticas de fomento a las mipymes</b> .....   | 415 |
|              | <i>Marco Dini y Martín Rueda</i>  |     |
| <b>XI.</b>   | <b>El rol de las mipymes y las políticas de fomento:<br/>algunas conclusiones</b> .....                                     | 481 |
|              | <i>Felipe Correa, Marco Dini y Giovanni Stumpo</i>  |     |

## Prólogo

El mundo está experimentando cambios importantes en los ámbitos geopolítico, económico y tecnológico, que afectan las posibilidades de crecimiento de la región y, al mismo tiempo, generan nuevos espacios que pueden ser aprovechados. El lento crecimiento económico, el menor dinamismo del comercio internacional, la aceleración de la revolución digital —que está modificando los patrones de consumo y de producción en todo el mundo— y las nuevas demandas globales vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representan desafíos y oportunidades para que los países de América Latina puedan encarar un nuevo estilo de desarrollo más justo y sostenible.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) no pueden quedar al margen de este proceso. Más aún, su peso en el tejido productivo (el 99% de las empresas formales latinoamericanas son mipymes) y en el empleo (el 61% del empleo formal es generado por empresas de ese tamaño) las vuelve un actor central para garantizar la viabilidad y eficacia de la transformación generadora de una nueva dinámica de desarrollo que permita un crecimiento económico más rápido y continuo, que al mismo tiempo sea incluyente y sostenible.

Las instituciones de apoyo que llevan a cabo programas de fomento orientados a estimular el desarrollo de las mipymes deben tomar en cuenta estos elementos y analizar su experiencia preguntándose qué debe hacerse para garantizar la integración de estas empresas en los procesos de transformación productiva y tecnológicos en curso. Este libro, que nace en el marco del proyecto EUROMIPYME, fruto de la cooperación entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Unión Europea, tiene por objeto precisamente contribuir a esta reflexión partiendo de un análisis del desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas de la región y de la evolución experimentada por las políticas e instituciones de apoyo en una decena de países latinoamericanos en los últimos 15 años. Tomar como punto inicial el reconocimiento de los logros, innovaciones y avances que se han consolidado y la precisa identificación de las debilidades que aún persisten en las estrategias de fomento permite sentar las bases para una reorganización de las políticas de apoyo.

En el período considerado en este libro, los países de la región han realizado esfuerzos significativos para apoyar a las empresas de menor tamaño. Casi no hay legislación nacional que no reconozca el papel relevante de las mipymes y que no considere alguna medida tributaria o administrativa que permita a estas empresas formalizarse a menor costo o de forma más expedita. De la misma manera, en el período analizado se crearon instrumentos y programas de apoyo que abarcan nuevos desafíos o nuevas metas, por ejemplo, los destinados a estimular la empresariedad. También debe reconocerse que, si se consideran de manera agregada los subsidios, los créditos, los regímenes especiales de tributación y las compras públicas orientadas a las mipymes, los recursos monetarios dirigidos hacia esas empresas han sido significativos y, en algunos casos (las líneas de crédito para inversiones de la Argentina, el régimen tributario especial del Brasil, los fondos no retornables de Chile), han alcanzado porcentajes elevados del producto interno bruto de los países respectivos.

Aun así, los resultados alcanzados no son suficientes y el desempeño de las empresas de menor tamaño causa una muy justificada preocupación, especialmente si se evalúa a la luz de las profundas transformaciones que están sacudiendo las dinámicas competitivas internacionales. En muchos aspectos las mipymes latinoamericanas todavía presentan, con limitadas excepciones, las debilidades y fragilidades que las han caracterizado durante décadas: continúan al margen de los mercados más dinámicos y su contribución a las exportaciones sigue siendo extremadamente limitada; participan de forma marginal en relaciones productivas más dinámicas con grandes empresas, y raramente se integran en modelos asociativos con otras empresas para generar economías de escala y bienes colectivos. Asimismo, no logran acelerar su proceso de innovación y los procesos de producción continúan operando con tecnología obsoleta o escasamente productiva.

Todo eso redundando en un bajo desempeño de las mipymes, cuyo indicador más significativo es la persistencia de una gran brecha de productividad laboral respecto a las empresas grandes que, en el caso de las microempresas, es hasta siete veces mayor que la observada en los países de la Unión Europea. Esta heterogeneidad de los agentes productivos afecta su integración y, por esta vía, su capacidad de aprendizaje y dinamismo. El por qué las políticas y los programas de fomento implementados no han logrado incidir en esta realidad —a pesar de los avances que han producido— es el objeto central de este libro.

Los principales problemas y debilidades detectados en la investigación se refieren a tres aspectos:

- La institucionalidad de fomento sigue siendo frágil en muchos países. Con pocas excepciones, no hay entidades públicas especializadas que logren desarrollar estrategias de largo plazo, y la participación del mundo empresarial en el diseño e implementación de las políticas es aún muy esporádica e incipiente.
- Falta una visión estratégica sobre el rol de las mipymes en la transformación productiva, lo que hace muy difícil la integración de las acciones de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas con los programas más generales de transformación productiva. Más aún, como no quedan claras las metas y los objetivos de las políticas, a menudo no se logra garantizar la convergencia de las acciones emprendidas por las entidades que, desde perspectivas distintas, concurren a su cumplimiento.
- A pesar de los esfuerzos realizados por parte de las entidades públicas, la fragmentación de la acción de apoyo en centenares de actividades de reducido alcance limita su capacidad de producir impactos visibles.

Entender la génesis de estos problemas es una condición necesaria para impulsar una nueva generación de políticas de fomento que permitan a los países de la región enfrentar los desafíos en el camino hacia un nuevo estilo de desarrollo. Las propuestas que surgen a través de este libro representan un intento de contribuir a ampliar y profundizar la reflexión sobre el papel de las mipymes y las políticas de apoyo respectivas en el desarrollo de la región, así como a estimular un debate franco y constructivo entre los principales protagonistas de las experiencias analizadas: hacedores de políticas, representantes de las asociaciones empresariales y miembros del sector académico.

**Alicia Bárcena**

Secretaría Ejecutiva  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe (CEPAL)



## I. Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina

Felipe Correa, Valentina Leiva y Giovanni Stumpo

### Introducción

Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) son un componente fundamental del tejido empresarial en América Latina, lo que se manifiesta en varias dimensiones, como su participación en el número total de empresas o la creación de empleo. Ello se contrapone a una participación en el producto interno bruto (PIB) regional de tan solo el 25%, situación que contrasta con la de los países de la Unión Europea, donde esta cifra alcanza, en promedio, el 56%.

La comparación con la Unión Europea es significativa, porque en los países que forman parte de esa comunidad de Estados las mipymes constituyen un componente fundamental, dinámico e integrado de la estructura productiva, y las políticas implementadas para esas empresas han sido consideradas, en más de una oportunidad, una referencia para las propuestas de fomento en América Latina<sup>1</sup>.

La alta contribución al empleo, combinada con la baja contribución a la producción, refleja brechas de productividad mayores, entre unidades productivas de diferente tamaño, en América Latina que en la Unión Europea. La estructura productiva heterogénea y la especialización en productos de bajo valor agregado, que caracterizan a América Latina, influyen de manera decisiva sobre el desempeño de estas empresas y se manifiestan en la brecha de productividad mencionada y en una muy baja participación en las exportaciones.

---

<sup>1</sup> Véase CEPAL (2012 y 2018a).

Estos rezagos en productividad y capacidad exportadora representan uno de los aspectos de la elevada heterogeneidad estructural de las economías de la región (CEPAL, 2010). Dicha heterogeneidad es también una de las causas de la aguda desigualdad social latinoamericana, en la medida en que las elevadas diferencias de productividad (entre sectores y entre empresas) reflejan y refuerzan brechas en lo que se refiere a capacidades, incorporación de progreso técnico, poder de negociación, acceso a redes sociales y opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral.

Mientras las mipymes no sean capaces de superar estas dificultades, los problemas de competitividad persistirán, lo que producirá círculos viciosos de bajo crecimiento económico, pobreza y reducido cambio estructural.

Para abordar estos aspectos las mipymes deben tener un rol fundamental en una estrategia destinada a alcanzar un desarrollo con igualdad, además de contar con políticas e instituciones que estén a la altura de ese reto de importancia fundamental para el futuro de la región.

## A. Mipymes y desarrollo económico

Un aspecto fundamental de las mipymes latinoamericanas es su heterogeneidad. En primer lugar, encontramos microempresas cuya gestación suele responder a necesidades individuales de autoempleo y que a menudo se encuentran en una situación de informalidad, que incluye bajos niveles de capital humano, dificultad para acceder a recursos financieros externos, escasa internacionalización y realización de actividades con bajos requerimientos técnicos. En el otro extremo, se encuentran las pymes de alto crecimiento, que se caracterizan por tener un comportamiento mucho más dinámico, tanto respecto de la facturación como de la creación de puestos de trabajo, y cuyo desempeño responde al aprovechamiento de oportunidades de mercado a través de una gestión empresarial eficiente e innovadora<sup>2</sup>. El concepto de tamaño de empresa, por tanto, oculta realidades muy diversas en este tipo de unidades productivas.

La heterogeneidad condiciona el diseño de las políticas relacionadas con estas empresas. En ese sentido, la diversidad que se engloba bajo el concepto de mipyme desaconseja el diseño de una “receta común” para este tipo de agentes.

Acompañadas de un marco adecuado de políticas, estas empresas, y en particular sus segmentos potencialmente más dinámicos, podrían erigirse en un factor de cambio de las economías latinoamericanas llevando a cabo las siguientes tareas:

- Contribuir a aumentar la productividad a través de la introducción de cambios tecnológicos y organizativos. De esa forma, actuarían como agentes que fomentan el cambio estructural ayudando a crear y difundir innovaciones y a desarrollar nuevos mercados (CEPAL/OCDE, 2012). Asimismo, la entrada de nuevas empresas fomenta la competencia, pues se introducen nuevos modelos de negocio que desafían los tradicionales al crear una turbulencia saludable —destrucción creativa en términos schumpeterianos— que conlleva la búsqueda constante de un uso más productivo de los recursos<sup>3</sup>, lo que contribuye a aumentar la productividad agregada de una economía (Altenburg y Eckhardt, 2006).

<sup>2</sup> La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) define como empresas de alto crecimiento a aquellas firmas que crecieron a un ritmo medio mayor o igual al 20% anual durante el último trienio, partiendo de al menos diez ocupados. Un subgrupo de las empresas de alto crecimiento es el de las “gacelas”, conformado por las que tienen hasta cinco años de vida.

<sup>3</sup> Por ejemplo, se estima que el proceso de entrada y salida de empresas ha representado entre un 20% y un 40% del aumento de la productividad laboral en algunos países europeos y en los Estados Unidos (OCDE, 2004). Asimismo, Baldwin (1995) concluye que entre un 20% y un 25% del crecimiento de la productividad del sector manufacturero en los Estados Unidos se relaciona con este proceso.

- Desarrollar un papel importante a la hora de crear aglomeraciones productivas, concebidas como una colaboración entre agentes económicos e instituciones en el ámbito local, con el objetivo de generar un beneficio competitivo. Esta interacción permite a las empresas involucradas alcanzar niveles de producción más elevados, incorporar tecnología más fácilmente, acelerar los procesos de aprendizaje y, en definitiva, conseguir un nivel de eficiencia colectiva que no sería alcanzable por una empresa individual (Ferraro, 2010; Dini y Stumpo, 2004).
- Contribuir a la inclusión social al aumentar los ingresos de las microempresas y reducirse su vulnerabilidad. Muchas microempresas latinoamericanas se han creado como una estrategia de supervivencia debido a la falta de dinamismo de actividades intensivas en el uso de mano de obra. Con frecuencia, estos segmentos de la población no son pobres, pero integran sectores vulnerables (OCDE, 2012). Su reconversión hacia sectores más dinámicos no está garantizada, porque tomaría bastante tiempo y no necesariamente las personas tienen las capacidades requeridas. Por otra parte, si reciben el apoyo adecuado de políticas bien diseñadas, las microempresas pueden generar incrementos de ingreso en los estratos más vulnerables.

## B. La información cuantitativa

La información cuantitativa sobre las mipymes de América Latina es bastante escasa y, a menudo, de mala calidad. Por esta razón es difícil analizar la evolución del desempeño de estas empresas y, a veces, existen problemas para estimar correctamente su peso en la producción y el empleo. Esto se debe a las definiciones de mipyme que se utilizan en los países de la región, pero también a la frecuencia y a los criterios empleados para recolectar la información.

A diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea, en América Latina no existe un acuerdo sobre la definición de mipyme. Sin embargo, en este caso no se trata de buscar rangos homogéneos entre los países de la región. Dadas la ausencia de un mercado común y de una real integración económica, por un lado, y la existencia de contextos nacionales económicos y productivos muy heterogéneos, por el otro, no parece oportuno llegar a la misma definición de los distintos tamaños empresariales en todos los países. En cambio, sería deseable poder contar, por lo menos, con criterios parecidos para la identificación de las distintas categorías empresariales. En efecto, en la región es posible encontrar criterios basados en el personal ocupado, las ventas anuales (en ocasiones con límites distintos según el sector de actividad económica), y el valor de los activos o de las exportaciones, a veces combinados entre sí. En algunos casos no existe una definición nacional y se utiliza la de una institución internacional<sup>4</sup>. También puede ocurrir que en el mismo país coexistan varias definiciones de mipyme; tradicionalmente, una basada en la cantidad de empleados y utilizada por los institutos de estadística y otra que sigue los criterios de las instituciones de fomento a las empresas, como volumen de ventas y activos<sup>5</sup>.

Al mismo tiempo, en la mayoría de los países no hay un registro sistemático de las principales variables que permiten analizar y monitorear las características y el desempeño de las empresas. No obstante, el Observatorio<sup>6</sup> de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE)<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Es el caso del Ecuador, por ejemplo, donde los criterios para definir el tamaño empresarial se basan en el artículo 3 de la decisión núm. 702, de 2008, de la Comunidad Andina. Véase [en línea] <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC702.doc>.

<sup>5</sup> Véase un análisis más profundo del tema en Stumpo (2007) y Kulfas y Goldstein (2011).

<sup>6</sup> Esta iniciativa nació a partir de preocupaciones relacionadas con el estudio del mercado de trabajo; sin embargo, la incorporación de una dimensión de análisis vinculada con el desarrollo empresarial ha permitido obtener información sobre las mipymes y crear áreas de estudio sobre temáticas relevantes para esas empresas.

del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina, y el Laboratorio de Dinámica Laboral y Empresarial del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del Ecuador representan dos excepciones destacables. En ambos casos se construyó un sistema de información a partir de registros administrativos que permite monitorear en forma permanente a todas las empresas formales del país, así como realizar estudios específicos sobre aspectos que son relevantes para el diseño y evaluación de las políticas (por ejemplo, la demografía empresarial y la dinámica exportadora de las empresas). En este sentido, vale la pena destacar que en los dos casos mencionados las instituciones a cargo del sistema de información han implementado áreas específicas de estudio para realizar investigaciones relacionadas con estos objetivos.

Este segundo aspecto, es decir, el desarrollo de la capacidad de análisis es de gran importancia por dos razones. En primer lugar, porque la creación de un sistema de información adecuado a las necesidades de política de los países es un proceso que requiere mejoras continuas para ajustar las dimensiones de análisis a sus requerimientos. De esta manera, utilizando las estadísticas generadas por el sistema, se pueden realizar estudios que permitan verificar si el universo ha sido construido correctamente, si las variables incluidas son las que efectivamente se necesitan para fines analíticos o de diseño de políticas, si la conversión de registros administrativos a datos estadísticos se hizo sin errores y si hay variables relevantes que incorporar al sistema para responder a las preguntas de los hacedores de políticas. En segundo lugar, se observa que no siempre existe en los países una experiencia consolidada en el estudio de la problemática específica de las mipymes, y por lo tanto la creación y el fortalecimiento de la capacidad de análisis en las mismas instituciones que generan la información sobre las empresas pueden ayudar a orientar a los hacedores de políticas en el diseño de las estrategias e instrumentos de fomento.

En el Brasil el Ministerio del Trabajo registra la información proveniente del sistema de seguridad social en la base de datos denominada Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), la cual proporciona información agrupada por tamaño de empresa según tramos de empleo, que es analizada y publicada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). En este caso, es el organismo ministerial el que realiza la primera labor de construcción del sistema de información, y el instituto de estadísticas, el encargado de realizar la segunda labor, correspondiente al análisis.

En el caso de Chile, y a diferencia de los otros países, es el Servicio de Impuestos Internos (SII) el que recopila y publica las estadísticas relevantes diferenciando por tamaño de empresa. De forma adicional, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) realiza encuestas bienales que aportan información cuantitativa y cualitativa complementaria a la ofrecida por el organismo tributario.

Por el momento estas experiencias continúan siendo excepciones en América Latina. La información en los demás países de la región es incompleta, no representa un universo empresarial (aunque sea el de la economía formal) o posee poca comparabilidad a través de los años debido a cambios metodológicos sucesivos. Por ende, la creación de sistemas de información empresarial continúa siendo un desafío prioritario para la mayoría de los países de la región.

Como se mencionó anteriormente, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea con EUROSTAT, en América Latina no hay un sistema estadístico que concentre la información sobre las empresas. En este sentido, sería deseable que los países avanzaran en la propuesta de un sistema de información regional sobre mipymes.

## C. Las mipymes en América Latina

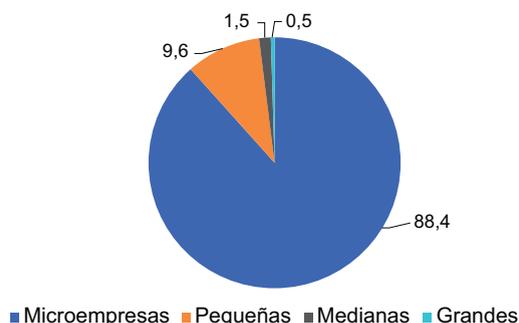
Considerando la economía formal, las mipymes representan el 99,5% de las empresas de la región y la gran mayoría son microempresas (88,4% del total).

Esta distribución se ha mantenido relativamente estable a lo largo de la última década, aunque ha habido un incremento relativo de las pequeñas y medianas empresas y una ligera reducción de las microempresas.

Gráfico 1.1

### América Latina: distribución de las empresas según tamaño, 2016

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Cuadro 1.1

### América Latina: cantidad de empresas según sector de actividad y tamaño, 2016

(En porcentajes)

| Sector   | Microempresa | Pequeña    | Mediana    | Grande     | Total      |
|--|--------------|------------|------------|------------|------------|
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca     | 80           | 16         | 3          | 1          | 100        |
| Explotación de minas y canteras                        | 68           | 23         | 6          | 3          | 100        |
| Industria manufacturera                                | 82           | 14         | 3          | 1          | 100        |
| Suministro de electricidad, gas y agua                 | 70           | 20         | 6          | 4          | 100        |
| Construcción   | 76           | 19         | 4          | 1          | 100        |
| Comercio al por mayor y menor                          | 92           | 7          | 1          | 0          | 100        |
| Hoteles y restaurantes                                 | 89           | 10         | 1          | 0          | 100        |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones            | 83           | 13         | 2          | 1          | 100        |
| Intermediación financiera                              | 81           | 14         | 3          | 2          | 100        |
| Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler | 87           | 10         | 2          | 0          | 100        |
| Enseñanza  | 76           | 19         | 4          | 1          | 100        |
| Servicios sociales y de salud                          | 89           | 9          | 1          | 0          | 100        |
| Otras actividades comunitarias, sociales y personales  | 95           | 4          | 1          | 0          | 100        |
| <b>Total</b>   | <b>88,4</b>  | <b>9,6</b> | <b>1,5</b> | <b>0,5</b> | <b>100</b> |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

La presencia de microempresas es mayoritaria en todos los sectores de la economía y en algunos casos supera el 90% del total de las empresas: por ejemplo, en el comercio y

en el sector de “otras actividades comunitarias, sociales y personales”<sup>7</sup>. En particular, el comercio es un sector en que se concentra la mayor cantidad de microempresas formales. Las bajas barreras a la entrada favorecen, en este caso, la proliferación de empresas de tamaño muy reducido que, a menudo, responden más a estrategias de autoempleo y sobrevivencia económica que a un verdadero proceso de desarrollo empresarial. En el comercio también está presente una cantidad importante de pymes; sin embargo, en el caso de estas empresas, la industria, en particular al tratarse de las empresas medianas, y las “actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler” concentran una cantidad significativa de unidades productivas.

### Cuadro I.2

#### América Latina: cantidad de empresas según tamaño y sector de actividad, 2016

(En porcentajes)

| Sector   | Microempresa | Pequeña | Mediana | Grande | Total |
|--|--------------|---------|---------|--------|-------|
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca     | 2            | 4       | 5       | 4      | 3     |
| Explotación de minas y canteras                        | 0            | 0       | 1       | 1      | 0     |
| Industria manufacturera                                | 9            | 14      | 19      | 22     | 10    |
| Suministro de electricidad, gas y agua                 | 0            | 0       | 1       | 2      | 0     |
| Construcción   | 3            | 7       | 9       | 7      | 3     |
| Comercio al por mayor y menor                          | 42           | 31      | 23      | 21     | 41    |
| Hoteles y restaurantes                                 | 8            | 8       | 4       | 2      | 8     |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones            | 5            | 7       | 8       | 8      | 5     |
| Intermediación financiera                              | 1            | 2       | 3       | 6      | 1     |
| Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler | 12           | 13      | 13      | 12     | 12    |
| Enseñanza  | 2            | 4       | 6       | 6      | 2     |
| Servicios sociales y de salud                          | 4            | 4       | 4       | 4      | 4     |
| Otras actividades comunitarias, sociales y personales  | 11           | 4       | 4       | 4      | 10    |
| Total  | 100          | 100     | 100     | 100    | 100   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

La cantidad de empresas formales en la región se había incrementado un 11% entre 2009 y 2013; sin embargo, el estancamiento y la caída del PIB de los tres años siguientes se tradujo en una reducción del 4,1%. La marcada orientación de las microempresas hacia sectores dependientes de la demanda interna y con bajas barreras a la entrada y la salida hizo que la caída mencionada fuera mucho más acentuada para esas empresas (-4,7%) que para las pymes (-1,0%) y las grandes empresas (-0,4%).

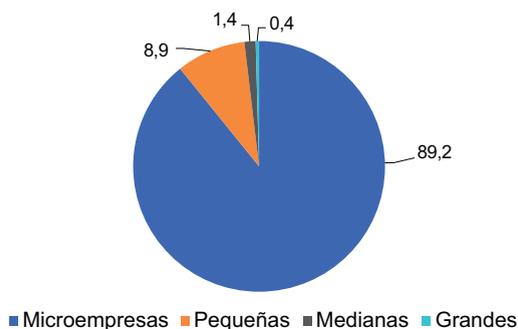
El resultado final del cambio en los escenarios macroeconómicos de los países se refleja en una reducción del peso relativo de las microempresas y un aumento del porcentaje de pymes entre 2009 y 2016 (véanse los gráficos I.1 y I.2).

<sup>7</sup> Esta categoría incluye sectores de bajo valor agregado, como recolección y tratamiento de desperdicios provenientes de hogares y unidades industriales; actividades de asociaciones profesionales, políticas y sindicales, y actividades deportivas. Pero, al mismo tiempo, abarca también la cinematografía, radio y televisión y otras actividades de entretenimiento.

Gráfico 1.2

**América Latina: distribución de las empresas según tamaño, 2009**

(En porcentajes)



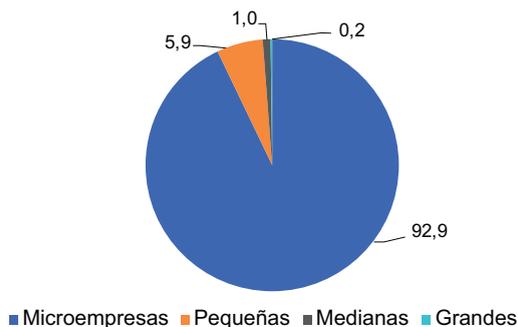
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

En relación con la Unión Europea, las diferencias más relevantes se refieren al mayor peso relativo de las microempresas formales y a la consecuente menor participación de las otras categorías de empresas, incluidas las grandes, que en América Latina son el 0,5% del total, mientras que en la Unión Europea alcanzan el 0,2%.

Gráfico 1.3

**Unión Europea: distribución de las empresas según tamaño, 2016**

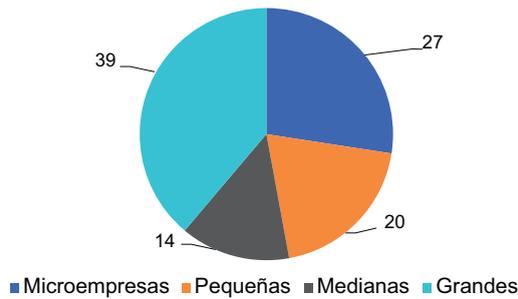
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

La participación de las mipymes en el empleo formal es relevante en América Latina y este es seguramente uno de los aspectos mencionados con mayor frecuencia para justificar las políticas de fomento en favor de esas empresas (véase el gráfico I.4).

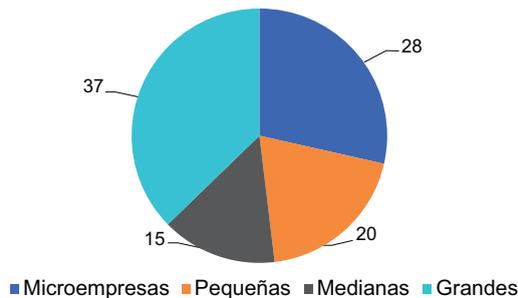
Gráfico 1.4  
**América Latina: participación de las empresas en el empleo, 2016**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Entre 2009 y 2016 no se aprecian cambios relevantes en la distribución del empleo entre las distintas categorías de empresas. No obstante, vale la pena observar que en América Latina las grandes empresas han sido más dinámicas en la creación de puestos de trabajo y han incrementado su participación relativa del 37% al 39%.

Gráfico 1.5  
**América Latina: participación de las empresas en el empleo, 2009**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Existen diferencias entre los países de América Latina; por ejemplo, en la Argentina las mipymes ocupan al 54% de los trabajadores formales, mientras que en México ese valor llega al 67%. Sin embargo, considerando el conjunto de la región, más del 60% del empleo formal depende de estas empresas. En particular, 1 de cada 3 puestos de trabajo se encuentra en una pyme. Por otro lado, a las microempresas, aunque representan casi el 89% de las empresas de la región, se les puede atribuir solo el 27% del empleo formal, que en este caso presenta una clara orientación hacia sectores de baja productividad: cerca del 50% de los puestos de trabajo de las microempresas se encuentra en los sectores de comercio y “otras actividades comunitarias, sociales y personales”.

Cuadro I.3

**América Latina: distribución del empleo según sector de actividad y tamaño de empresa, 2016**  
(En porcentajes)

| Sector   | Microempresa | Pequeña | Mediana | Grande | Total |
|--|--------------|---------|---------|--------|-------|
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca     | 17,7         | 26,9    | 21,5    | 33,9   | 100   |
| Explotación de minas y canteras                        | 6,5          | 12,4    | 13,7    | 67,4   | 100   |
| Industria manufacturera                                | 15,0         | 16,9    | 16,8    | 51,3   | 100   |
| Suministro de electricidad, gas y agua                 | 4,7          | 8,2     | 9,8     | 77,3   | 100   |
| Construcción   | 15,0         | 24,6    | 22,7    | 37,7   | 100   |
| Comercio al por mayor y menor                          | 45,2         | 21,5    | 9,8     | 23,5   | 100   |
| Hoteles y restaurantes                                 | 45,7         | 31,0    | 9,4     | 13,9   | 100   |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones            | 17,7         | 17,8    | 16,5    | 48,0   | 100   |
| Intermediación financiera                              | 13,9         | 8,7     | 9,5     | 68,0   | 100   |
| Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler | 24,1         | 17,5    | 14,2    | 44,2   | 100   |
| Enseñanza  | 9,9          | 19,5    | 17,1    | 53,5   | 100   |
| Servicios sociales y de salud                          | 23,8         | 15,2    | 12,4    | 48,6   | 100   |
| Otras actividades comunitarias, sociales y personales  | 51,5         | 19,4    | 11,4    | 17,7   | 100   |
| Total  | 27,4         | 19,7    | 14,0    | 38,8   | 100   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Cuadro I.4

**América Latina: distribución del empleo según tamaño de empresa y sector de actividad**  
(En porcentajes)

| Sector   | Microempresa | Pequeña | Mediana | Grande | Total |
|--|--------------|---------|---------|--------|-------|
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca     | 2,0          | 4,3     | 4,9     | 2,8    | 3,2   |
| Explotación de minas y canteras                        | 0,2          | 0,4     | 0,7     | 1,2    | 0,7   |
| Industria manufacturera                                | 10,1         | 15,9    | 22,2    | 24,4   | 18,5  |
| Suministro de electricidad, gas y agua                 | 0,2          | 0,5     | 0,8     | 2,2    | 1,1   |
| Construcción   | 3,3          | 7,6     | 9,9     | 5,9    | 6,1   |
| Comercio al por mayor y menor                          | 41,0         | 27,3    | 17,5    | 15,1   | 24,9  |
| Hoteles y restaurantes                                 | 9,6          | 9,1     | 3,9     | 2,1    | 5,8   |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones            | 4,7          | 6,6     | 8,6     | 9,0    | 7,3   |
| Intermediación financiera                              | 1,2          | 1,1     | 1,7     | 4,3    | 2,5   |
| Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler | 12,5         | 12,7    | 14,5    | 16,3   | 14,3  |
| Enseñanza  | 2,2          | 6,1     | 7,6     | 8,6    | 6,2   |
| Servicios sociales y de salud                          | 4,2          | 3,7     | 4,3     | 6,1    | 4,8   |
| Otras actividades comunitarias, sociales y personales  | 8,5          | 4,5     | 3,7     | 2,1    | 4,6   |
| Total  | 100          | 100     | 100     | 100    | 100   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

La participación de las grandes empresas es muy elevada en las áreas de minería; electricidad, gas y agua, e intermediación financiera (véase el cuadro I.3), que son los tres sectores de mayor productividad en América Latina: en comparación con el promedio de la economía, la productividad es nueve veces (minería), cuatro veces (electricidad, gas y agua) y dos veces (intermediación financiera) mayor (CEPAL, 2010; Correa y Stumpo, 2017).

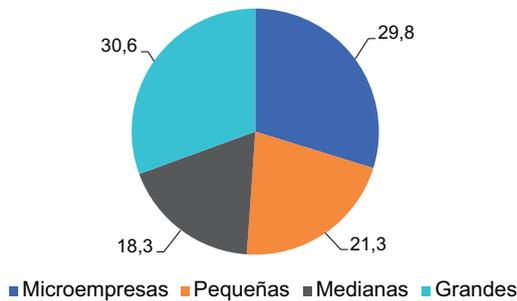
La presencia de estas empresas, en términos de empleo, también es importante en sectores de productividad media, como los de la industria, y transporte y telecomunicaciones<sup>8</sup>. En esos dos ámbitos, aproximadamente la mitad del empleo se concentra en grandes empresas, mientras que en sectores de baja productividad —por ejemplo, los de la agricultura, el comercio y la construcción— la participación de las empresas más grandes es bastante menor.

De esta manera, en América Latina es posible apreciar una cierta tendencia a la especialización de las empresas de menor tamaño en actividades de baja productividad. Esto sugiere una estructura productiva heterogénea en la cual un número reducido de empresas concentran gran parte del PIB regional, en sectores con una productividad muy elevada, mientras el resto se encuentra en actividades cuyo desempeño es bastante pobre. En este sentido, vale la pena destacar que, en la región, los tres sectores de más alta productividad representan el 26,9% del valor agregado, pero apenas el 8% del empleo total y el 1,8% del número de empresas.

Gráfico 1.6

**Unión Europea: participación de las empresas en el empleo, 2016**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

En la Unión Europea el peso relativo de las mipymes en el empleo formal es aún mayor que en América Latina y alcanza el 69,4%, aunque este no es el rasgo principal de las diferencias entre las dos regiones, como se verá más adelante.

La información relativa a la producción muestra con mayor claridad la heterogeneidad de la estructura productiva de América Latina. Las mipymes concentran solo el 24,6% de la producción (24,9% en 2009), pese a representar el 61,2% del empleo y el 99,5% de las empresas.

La situación es muy distinta en la Unión Europea, donde en 2015 las mipymes representaban el 56,2% del valor agregado. Las diferencias más grandes entre las dos regiones se pueden observar en el segmento de las microempresas.

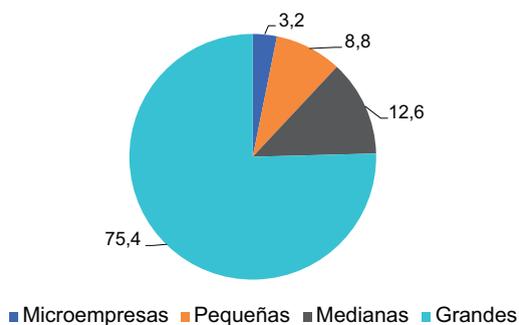
En América Latina las microempresas corresponden al 88% de las empresas formales y aportan el 27% del empleo y apenas el 3,2% de la producción, mientras que en la Unión Europea representan el 93% de las empresas, el 30% del empleo y el 20% de la producción.

<sup>8</sup> En América Latina, se clasificaron como de productividad media aquellos sectores cuya productividad del trabajo es igual o hasta 1,5 veces superior a la productividad promedio del total de la economía (CEPAL, 2010; Correa y Stumpo, 2017).

Gráfico 1.7

**América Latina: participación de las empresas en las ventas o producción, 2016**

(En porcentajes)

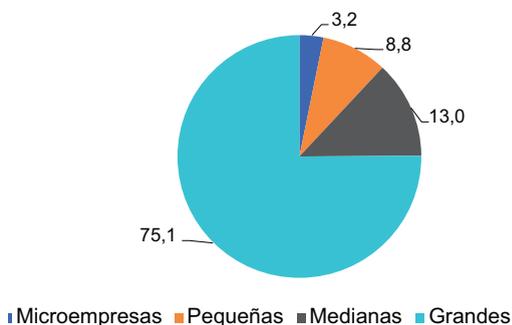


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Gráfico 1.8

**América Latina: participación de las empresas en las ventas o producción, 2009**

(En porcentajes)

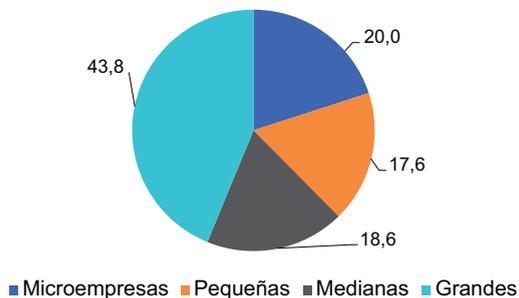


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Gráfico 1.9

**Unión Europea: participación de las empresas en la producción, 2015**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Esta situación refleja las características de las microempresas de la región (así como de una parte de las pymes), ya que son empresas que operan en mercados locales acotados que dependen de la evolución de la demanda interna, en sectores con bajas barreras a la entrada y la salida, que tienen tasas elevadas de natalidad y mortalidad y que, muchas veces, responden más a estrategias de autoempleo y sobrevivencia que a una dinámica de desarrollo empresarial.

Las diversas especializaciones sectoriales y estructuras productivas que diferencian a las mipymes latinoamericanas de las europeas se hacen patentes, además, en la participación de estas empresas en las exportaciones. Aquí el dominio de las grandes empresas es aún mayor que respecto a la producción (véase el cuadro I.5).

**Cuadro I.5**

**América Latina y Unión Europea (7 países): participación de las empresas en las exportaciones, según tamaño**

(En porcentajes)

| País                   | Empresas      |          |          |         |
|------------------------|---------------|----------|----------|---------|
|                        | Microempresas | Pequeñas | Medianas | Grandes |
| Argentina <sup>a</sup> | 0,3           | 1,6      | 6,5      | 91,6    |
| Brasil <sup>b</sup>    | 0,1           | 0,9      | 9,5      | 82,9    |
| Chile                  | -             | 0,4      | 1,5      | 97,9    |
| Alemania               | 8,0           | 12,0     | 18,0     | 62,0    |
| España                 | 11,1          | 13,3     | 22,6     | 47,1    |
| Francia                | 17,0          | 10,0     | 15,0     | 58,0    |
| Italia                 | 9,0           | 19,0     | 28,0     | 44,0    |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CEPAL/OCDE), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural* (LC/G.2545), París, 2012.

<sup>a</sup> Sector industrial.

<sup>b</sup> La categoría de pequeñas empresas incluye empresas consideradas especiales, que tienen menos de diez empleados y exportaciones superiores a 2,5 millones de dólares.

Nota: Los años correspondientes son: Argentina, 2009; Brasil, 2011; Chile, 2010; España, 2012; Alemania, Francia e Italia, 2008.

Mientras en los países de la Unión Europea las empresas de menor tamaño pueden llegar a generar más de la mitad de las exportaciones, en América Latina, si se consideran los pocos casos en los cuales se puede contar con información confiable, las grandes empresas superan fácilmente el 80% de las ventas al exterior.

## D. Productividad y heterogeneidad del desempeño

Los aspectos considerados tienen consecuencias muy importantes para la productividad y las perspectivas de crecimiento económico de la región.

La dinámica de la productividad de América Latina ha sido analizada por la CEPAL en muchas oportunidades (CEPAL, 2018b, 2014 y 2010), y la elevada, y por mucho tiempo creciente, brecha de productividad de la región respecto a la frontera internacional ha sido evidenciada como uno de los aspectos más problemáticos para el crecimiento económico de América Latina.

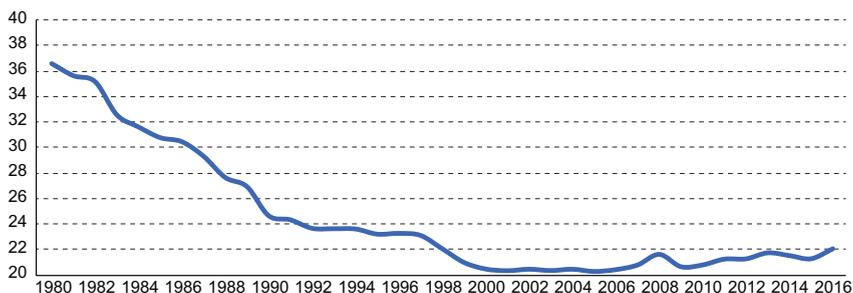
En el gráfico I.10 se presenta la productividad de América Latina en relación con la productividad de los Estados Unidos, que representan la frontera tecnológica. Este índice muestra la distancia entre la productividad del trabajo de la región y la de ese país (brecha externa).

En este gráfico se puede observar que en 1980 la productividad latinoamericana alcanzaba el 36,6% de la de los Estados Unidos. Después de una abrupta caída en los años ochenta y, en menor medida, en los noventa, la brecha externa se mantuvo estable y muy elevada: la productividad relativa registró cifras del 21% al 22% entre 1999 y 2016.

Gráfico 1.10

**América Latina: productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos, 1980-2016**

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Cuando se considera la dinámica y la composición de la economía, la explicación de esta brecha de productividad se puede encontrar en la concentración de la producción en pocas actividades intensivas en recursos naturales (agricultura, pesca, minería y algunos sectores industriales), que generan una cantidad muy grande de divisas a través de las exportaciones pero operan con muy pocas conexiones con el resto de la estructura productiva y no tienen efectos relevantes en términos de derrames tecnológicos, creación de capacidades locales y desarrollo territorial. Al mismo tiempo, hay también cadenas productivas dinámicas, como es el caso de la industria automotriz en el Brasil y México y, en menor medida, de la industria aeroespacial en estos mismos países y la industria electrónica en México. Pero se trata de casos aislados, cuyo éxito es cuestionado, o por lo menos incompleto, y no logra modificar el panorama económico general de América Latina.

Estas diferencias y especificidades sectoriales ayudan a entender la heterogeneidad estructural latinoamericana. Sin embargo, las características de las empresas permiten visualizar otros aspectos igualmente importantes del mismo fenómeno.

En efecto, las peculiaridades que han sido evidenciadas en relación con las empresas de la región se reflejan claramente en el análisis de la productividad relativa interna<sup>9</sup>. Este indicador permite comparar el desempeño de los distintos grupos de empresas en el interior de un país o una región.

Cuando se considera ese indicador en las mipymes en América Latina y en Europa, se pueden apreciar diferencias importantes en el desempeño de las distintas categorías de empresas. En 2016 la productividad del trabajo de una empresa mediana en América Latina era, en promedio, menos de la mitad de la que registraba una empresa grande de la misma región (véase el gráfico I.11). En cambio, en las empresas pequeñas la productividad laboral alcanzaba apenas el 23% de la productividad de una empresa

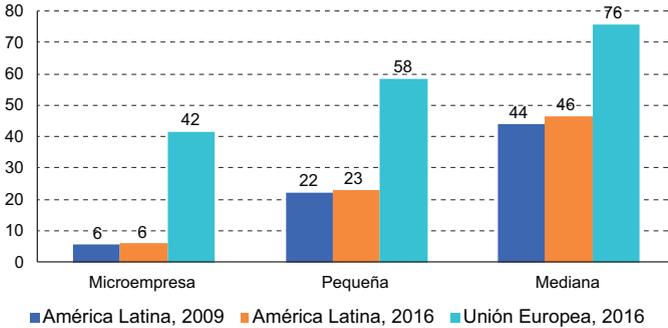
<sup>9</sup> La productividad relativa interna se refiere al cociente entre el valor de la productividad del trabajo de cada segmento de las mipymes y el valor de la productividad del trabajo de las grandes empresas en un determinado país o región.

grande y, finalmente, las microempresas presentaban un valor de la productividad laboral que solo ascendía al 6% de aquella de las empresas grandes.

Gráfico I.11

**América Latina y Unión Europea: productividad relativa interna, 2009 y 2016**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Dadas las características observadas en las microempresas de la región, no debería sorprender que este sea el segmento donde no solo la productividad relativa interna es mucho más baja en comparación con las otras categorías de empresas, sino que además es el que registra la mayor diferencia respecto al mismo segmento de empresas en la Unión Europea.

En este sentido, en América Latina la diferencia entre microempresas y grandes empresas es, en promedio, siete veces mayor de la que se registra en Europa. Asimismo, las diferencias de desempeño entre los distintos segmentos de empresas que forman las mipymes son mucho más marcadas en América Latina que en la Unión Europea. Por ejemplo, en esta última la productividad de una empresa mediana es menos del doble de la de una microempresa, mientras que en América Latina es más de siete veces superior.

Los valores considerados se refieren al conjunto de las dos regiones y por lo tanto no reflejan las diferencias que existen entre los países. En América Latina estas diferencias son más acentuadas entre las medianas empresas, en las que encontramos una productividad relativa interna que va desde el 22% de Chile hasta el 51% del Brasil (véase el gráfico I.12).

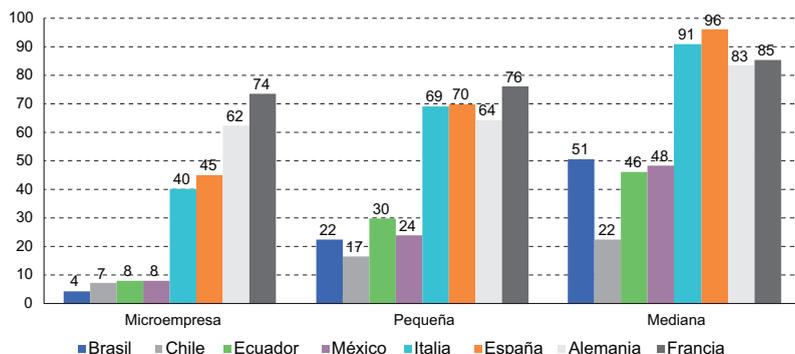
En el caso de la Unión Europea se consideraron las cuatro economías más grandes, en las cuales las mipymes representan más del 50% de las ventas o del valor agregado nacional. En estos países, las diferencias más notorias se observan en el desempeño de las microempresas, que presentan una productividad relativa interna que varía entre el 40% de Italia y el 74% de Francia.

Por otro lado, al considerar los ocho países incluidos en el gráfico I.12, también se aprecia que las discrepancias mayores se encuentran en el segmento de las microempresas, que registra una variación de la productividad relativa interna desde el 4% del Brasil hasta el 74% de Francia.

Gráfico I.12

**América Latina y Unión Europea (8 países): productividad relativa interna**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Nota: Los años correspondientes son: Brasil, Chile y Ecuador, 2016; México, 2013; Italia, España, Alemania y Francia, 2015.

Las elevadas brechas de productividad se reflejan además en los salarios. Al respecto, la legislación salarial y, en términos generales, la institucionalidad laboral permiten reducir las diferencias de salario entre los distintos tipos de empresas. Aun así, las brechas salariales son elevadas en América Latina y contribuyen a la desigualdad social que caracteriza a la región (véase el cuadro I.6). En América Latina, los salarios promedio de las mipymes alcanzan aproximadamente el 40% de los salarios promedio de las grandes empresas, mientras que en la Unión Europea llegan al 60% de estos.

Cuadro I.6

**América Latina y Unión Europea (8 países): salarios promedio de las mipymes como proporción de los salarios promedio de las grandes empresas**

(En porcentajes)

| País      | Microempresa | Pequeña | Mediana | Mipyme |
|-----------|--------------|---------|---------|--------|
| Argentina | 28,5         | 49,9    | 63,6    | 48,2   |
| Brasil    | 24,5         | 46,1    | 68,9    | 42,2   |
| Chile     | 18,5         | 37,8    | 53,7    | 37,6   |
| Ecuador   | 38,2         | 53,4    | 69,0    | 57,9   |
| México    | 12,8         | 39,1    | 66,7    | 35,0   |
| España    | 38,8         | 63,6    | 78,6    | 61,4   |
| Francia   | 55,8         | 71,6    | 79,1    | 67,7   |
| Italia    | 25,1         | 62,1    | 84,3    | 50,9   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Nota: Los años correspondientes son: Argentina, Brasil, Chile y Ecuador, 2016; México, 2013; España, Francia e Italia, 2015.

La heterogeneidad en el desempeño de las empresas se puede observar también a través de la dispersión de su productividad. Con la información disponible para los países, se pueden graficar las curvas de Lorenz y hacer cálculos de desigualdad, medida por el coeficiente de Gini sobre la base de la productividad laboral. En los gráficos I.13 y I.14, las líneas de colores representan los distintos países y los tres puntos de cada

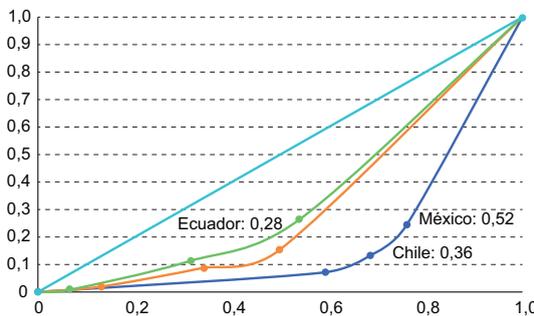
curva identifican las contribuciones acumuladas en valor agregado (ordenadas) y empleo (abscisas) de las micro, pequeñas y medianas empresas. El punto con coordenadas 1:1 corresponde a los aportes de las empresas grandes.

La línea diagonal representa una situación ideal en la que cada trabajador aporta la misma cantidad de valor agregado al conjunto. En este caso, cualquier segmento empresarial que se considere posee por definición la misma productividad laboral relativa. Al contrario, las curvas que se desarrollan por debajo de la diagonal representan situaciones en que los aportes individuales de los trabajadores son dispares, lo que evidencia condiciones de heterogeneidad en la estructura productiva. Cuanto más cercana está la curva a la abscisa, mayor es la disparidad de los valores de la productividad laboral relativa y mayor es la brecha de productividad entre los distintos segmentos empresariales.

La comparación de los tres países latinoamericanos (véase el gráfico I.13) con los tres países europeos (véase el gráfico I.14) pone de manifiesto el contraste entre las dos regiones, destacándose, en el caso europeo, una heterogeneidad mucho menor.

Gráfico I.13

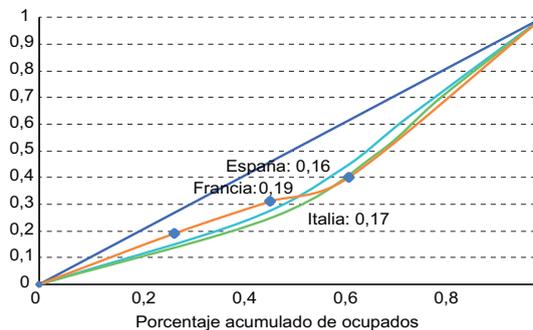
**América Latina (3 países): curva de Lorenz y coeficiente de Gini de las productividades por tamaño de empresa, 2016**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Gráfico I.14

**Unión Europea (3 países): curva de Lorenz y coeficiente de Gini de las productividades por tamaño de empresa, 2013**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

En términos cuantitativos, al examinar la desigualdad productiva entre estratos, medida por el coeficiente de Gini (que cuando tiene un valor de 0 corresponde al máximo de igualdad y cuando equivale a 1, al máximo de desigualdad), se observa que en los países europeos analizados este índice no supera el valor de 0,19, mientras que en el Ecuador, Chile y México se alcanzan cifras de 0,26, 0,37 y 0,52, respectivamente. Esto indica una dispersión bastante mayor en los países latinoamericanos considerados en comparación con los tres casos europeos. En particular, la dispersión es mucho más acentuada en el caso de México.

Por lo tanto, el índice utilizado muestra un desempeño mucho más heterogéneo en los tres países de la región, donde hay una cantidad exigua de grandes empresas de alta productividad, mientras la gran mayoría de las otras empresas presenta un desempeño muy pobre.

Si una desigualdad de ingresos elevada crea problemas sociales en un país, como conflictividad, falta de cohesión social y problemas de gobernabilidad, en la arena de la productividad una alta heterogeneidad produce fenómenos semejantes, pero en las estructuras productivas, que se tornan altamente diferenciadas y separadas entre sí. En un escenario tal, no existen encadenamientos productivos entre empresas y entre los distintos segmentos de ellas o se encuentran en magnitudes muy bajas.

La ausencia o debilidad de las conexiones entre empresas y actividades debilita el crecimiento de la productividad limitando la división y especialización del trabajo entre las empresas y hace más difícil la difusión y generación de innovación y conocimientos.

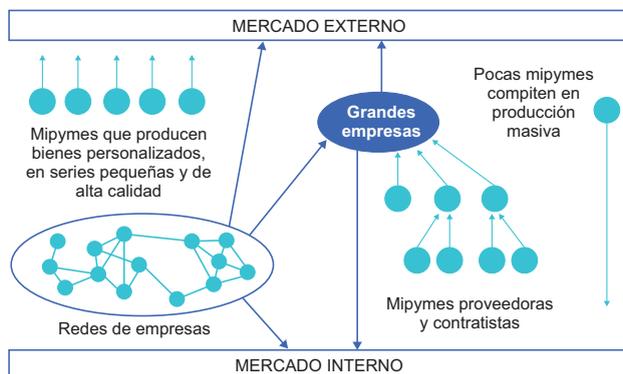
## E. Inserción en la estructura productiva

Las diferencias que se advierten entre las mipymes de América Latina y de la Unión Europea reflejan sistemas productivos distintos, en los cuales esas empresas evidentemente no se insertan de la misma manera. En el primer caso, la inserción es secundaria, dado que un número reducido de grandes empresas controla y produce la mayoría del PIB y casi el total de las exportaciones, mientras que en el otro el rol de las mipymes es central para garantizar el funcionamiento de la estructura productiva, la creación de valor agregado y las ventas al exterior de bienes y servicios.

En los diagramas I.1 y I.2 se presenta de forma esquemática la inserción de las mipymes en las dos estructuras productivas mencionadas.

Diagrama I.1

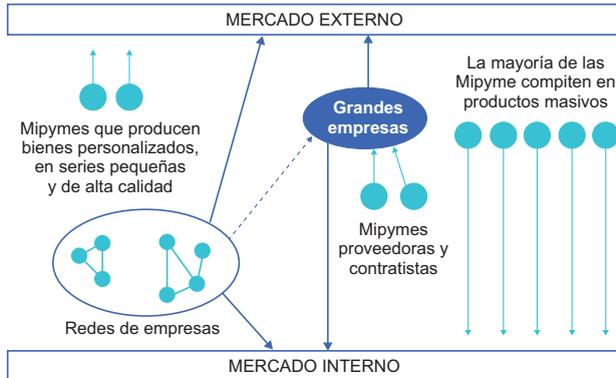
### Unión Europea: inserción de las empresas en la estructura productiva



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama I.2

**América Latina: inserción de las empresas en la estructura productiva**



Fuente: Elaboración propia.

En los países de la Unión Europea, la mayoría de las mipymes se encuentran articuladas entre sí en redes, son parte de cadenas de proveedores de grandes empresas nacionales y extranjeras, y producen bienes y servicios específicos que no compiten con los productos de fabricación masiva de las grandes empresas. Típicamente se trata de productos diseñados según los requisitos de los clientes, pequeñas series para nichos de mercado o productos estrechamente ligados al servicio al cliente (instalación, adaptación específica a las necesidades del cliente, mantenimiento y otros). En estos rubros, las economías de escala juegan un papel menor, de tal modo que las ventajas de la flexibilidad y la proximidad al cliente de las empresas más pequeñas adquieren mayor importancia. Este tipo de especialización impone más exigencias de calificación técnica y empresarial, siendo condición previa, en especial, la capacidad de innovación continua. La mayoría de las mipymes de América Latina no cuenta con estas calificaciones; casi todas se insertan en áreas de producción estandarizadas y con baja intensidad de conocimientos, en las que compiten directamente con la producción a gran escala o con grandes casas comerciales.

Las experiencias de articulación productiva, tanto bajo la forma de redes como de cadenas de proveedores, son relativamente escasas en América Latina y además adolecen de serias limitaciones, incluso en los casos más exitosos. En este sentido, se ha observado que, en muchos casos en que las empresas están conectadas entre sí, prevalecen las relaciones de mercado, mientras que en los países europeos son más relevantes las relaciones de cooperación (Rabellotti, 1997; Dini y Stumpo, 2004).

Asimismo, cabe destacar que en un sistema productivo poco articulado y dominado por un número reducido de grandes empresas se acentúa la probabilidad de bloqueos a la competencia impuestos por las empresas que controlan los mercados. Los agentes económicos de gran poder relativo pueden llevar a cabo más fácilmente prácticas reñidas con la libre competencia, como el bloqueo a la entrada al mercado o la fijación de precios predatorios, o favorecer regulaciones que beneficien solo a una parte del mercado, lo que limita el surgimiento de empresas de menor tamaño.

Finalmente, una situación de mucha heterogeneidad impone su propia inercia. La inercia que es inherente a esta situación obstaculiza la posibilidad de que disminuyan las brechas de productividad (*catching-up*), pues una mayor desigualdad, al mismo tiempo que de forma aparente promete un mayor potencial de crecimiento de la productividad, en la realidad contribuye al bloqueo de tal oportunidad debido a que hace muy difícil que se establezcan

relaciones de colaboración entre las firmas. En conclusión, el fenómeno constituye una promesa continua que, de no mediar un impacto exógeno, es difícil de alcanzar.

## F. Especificidades de las empresas y diseño de las políticas

Sintetizando lo que se expuso en las secciones anteriores, puede decirse que las mipymes representan la enorme mayoría de las empresas y del empresariado de la región y que hacen una contribución destacada al empleo, pero que, al mismo tiempo, presentan niveles de productividad bajos en el caso de las pymes y extremadamente bajos cuando se trata de las microempresas.

Este hecho tiene consecuencias decisivas para la productividad promedio del total de la economía. Si no se logran aumentos sostenidos de la productividad de las mipymes, que permitan reducir las brechas con las grandes empresas (es decir, aumentos superiores al que registra la economía en conjunto), no será posible estrechar la distancia entre las economías de la región y los países más desarrollados. Además, dada la heterogeneidad mencionada, cualquier incremento de esta variable que tenga lugar en la región no será el reflejo de un aumento de la capacidad de competir de los países en su conjunto, sino que estará concentrado en la pequeña minoría de grandes empresas modernas que a su vez pertenecen a muy pocos subsectores, esencialmente aquellos basados en recursos naturales o en algunos servicios (por ejemplo, los de telecomunicaciones y los bancarios). De la misma manera, esos incrementos de productividad no estarán produciendo un mejoramiento generalizado y uniforme de las condiciones de vida de la población.

La producción de las mipymes está orientada sobre todo hacia el mercado interno, y su desempeño está fuertemente influenciado por las condiciones macroeconómicas (Peres y Stumpo, 2002). Por lo tanto, las situaciones de inestabilidad macroeconómica y caída del PIB afectan en gran medida tanto el nivel de producción como de empleo de estas empresas.

En efecto, en fases de estancamiento y recesión de la actividad económica, la tasa de mortalidad de las empresas presenta un comportamiento inversamente proporcional a su tamaño y, al mismo tiempo, la tasa de entrada de nuevas empresas se contrae más en el caso de las empresas formales más pequeñas (Yoguel y otros, 2004; Crespi, 2003).

Aunque el resultado neto, en términos de empleo, puede ser positivo (en particular para las microempresas), se produce una reducción de los salarios reales y un incremento de la inestabilidad laboral, que se acentúan en el caso de las empresas más pequeñas.

En ese contexto, la mortalidad se incrementa cuando las empresas tienen menor antigüedad (es decir, en general, cuando son mipymes), y ha alcanzado tasas del 50% al tratarse de empresas de hasta dos años (SEBRAE, 2007).

Estos fenómenos de destrucción de capacidades empresariales no son “creativos” en el caso de las empresas de menor tamaño, en primer lugar porque no necesariamente son eliminadas del mercado las empresas más ineficientes en el largo plazo: una pérdida temporal de eficiencia saca del mercado a empresas con potencialidades que podrían ser desarrolladas con éxito en el mediano plazo si hubiesen políticas de apoyo eficaces, y esto puede ser particularmente cierto para las empresas nuevas, que tienen menos recursos y tienen que adaptarse a las especificidades de los mercados. En segundo lugar, no ocurre un proceso de destrucción creativa porque las nuevas empresas no desplazan a las que desaparecen orientándose hacia sectores de alta tecnología. Por el contrario, a menudo las empresas que ingresan al mercado lo hacen en los mismos sectores de las que cerraron su actividad.

Para entender a cabalidad estos fenómenos es necesario considerar la inserción de las mipymes en la estructura productiva de los países de la región. En términos generales, puede decirse que el empleo de las microempresas se concentra sobre todo en el comercio y en algunos servicios de escaso valor agregado. En el segmento de las pequeñas empresas, los rubros más importantes son el comercio minorista, en menor medida la industria manufacturera, y, en algunos casos, la construcción. En cambio, si se consideran las empresas medianas, la industria puede llegar a ser el sector con el porcentaje más grande de ocupados, a pesar de que el comercio sigue manteniendo un peso relativo importante, aunque en general inferior al de la industria. En las grandes empresas, el empleo se concentra principalmente en la manufactura y en algunos servicios de mayor valor agregado.

Esta distribución del empleo presenta cierta variabilidad de acuerdo con las características específicas de la estructura productiva de cada país de la región; por ejemplo, en los países de menor desarrollo industrial, el comercio puede ser relevante en términos de empleo también para el conjunto de las grandes empresas y llegar a igualar, o hasta superar, la importancia de la industria. Igualmente, en ese mismo segmento de empresas, los servicios de telecomunicaciones e intermediación financiera pueden tener un peso mayor en aquellas economías de menor tamaño y más especializadas en los sectores mencionados.

Asimismo, las mipymes —en particular las micro y pequeñas empresas— siempre se insertan en las ramas de menor productividad de la economía, en las cuales hay bajas barreras a la entrada. Estos sectores se caracterizan, además, porque la necesidad de operar en conexión con otras empresas (generando redes o clústeres) y los incentivos para hacerlo son muy limitados y, por lo tanto, también son reducidas las posibilidades de que se produzcan economías externas que incrementen la especialización de las empresas (y de la fuerza laboral), la propensión a innovar y la productividad.

La estructura productiva de los países de la región, en que predomina un número reducido de grandes empresas especializadas en sectores intensivos en recursos naturales y algunos servicios de alta intensidad de capital, tiene como consecuencia que no haya incentivos para que las mipymes se incorporen en actividades de mayor valor agregado: en los sectores mencionados, no pueden integrarse a ellas por una razón obvia e insalvable (la elevada intensidad de capital), y en las ramas intensivas en conocimientos, porque en la región estas son, en el mejor de los casos, enclaves poco articulados con el resto de la economía. Por las mismas razones, en estos últimos sectores también son muy limitadas las posibilidades de modernización y mejoramiento para las mipymes que ya están operando en ellos.

En este contexto, el papel de las mipymes queda relegado a la provisión de empleo de mala calidad, inestable y mal remunerado. Esta situación, si bien garantiza un cierto crecimiento de la ocupación en etapas de expansión macroeconómica, también facilita un trasvase de ocupados (y empresas) de la economía formal a la informal en períodos de crisis. Al mismo tiempo, lo anterior condiciona las posibilidades de incrementos sostenidos y difundidos de la productividad.

De esta manera, la estructura productiva condiciona notablemente las características y modalidades de la inserción de las mipymes en la economía, sus aportes potenciales y, en definitiva, el nivel global de productividad que se puede alcanzar.

Además, existen dimensiones relacionadas con el funcionamiento de los mercados y con la eficiencia de las empresas que influyen en el desempeño de las mipymes, y es importante considerarlas en el diseño de las políticas.

En relación con el primer aspecto, las políticas de competencia y de acceso al crédito seguramente adquieren gran relevancia. No obstante, el rol dominante de unas pocas empresas grandes, incluso en sectores con una cantidad importante de mipymes, hace más complejo el proceso de decisión política en esta materia.

Con respecto al segundo elemento, es cierto que las iniciativas orientadas a la asesoría para mejorar y modernizar la gestión y la organización interna de las empresas de menor tamaño pueden generar un aumento de la eficiencia y la productividad. Sin embargo, dadas las características de las mipymes en cuanto a orientación sectorial e inserción en la estructura productiva, vale la pena preguntarse cuáles son los principales factores determinantes del desempeño y la productividad de las microempresas y las pymes en la región.

Esta es un área de investigación aún en desarrollo en América Latina; aun así, en un estudio preliminar realizado por la CEPAL se indica que la especialización sectorial es un factor significativo entre los que determinan las brechas de productividad<sup>10</sup>. Es importante profundizar en el análisis de los elementos que permiten explicar las elevadas brechas de productividad que existen entre las empresas, porque se trata de uno de los rasgos específicos de la heterogeneidad estructural de la región, y, por lo tanto, identificarlo y establecer su importancia relativa pueden ayudar a orientar las políticas de fomento.

Como se mencionó, seguramente es válido el esfuerzo que pueden realizar las instituciones de fomento para mejorar la eficiencia de las empresas a través de cambios en los sistemas de gestión y de organización interna, en las tecnologías utilizadas (por ejemplo, mediante la introducción de tecnologías digitales) y en la propensión a innovar. Asimismo, son legítimas las iniciativas para aumentar el capital empresarial creando nuevas empresas. Sin embargo, tomando en cuenta las características y la especialización sectorial de las mipymes en América Latina, esas políticas —más allá de algunos resultados positivos sobre grupos reducidos de empresas— difícilmente podrán modificar las brechas de productividad que hoy existen entre agentes económicos en la región.

Por el contrario, esas estrategias pueden tener un impacto mucho mayor si son acompañadas por políticas que apunten a modificar la estructura sectorial de las economías de la región y de la industria en particular.

Además, es importante considerar la heterogeneidad de los agentes económicos que forman parte de las mipymes. Dadas la cantidad de empresas que se encuentran en sectores de baja productividad y las bajas barreras a la entrada, es difícil pensar en políticas para las microempresas orientadas a la inserción en cadenas dinámicas de mayor valor agregado, y probablemente esto es válido también para una parte de las pequeñas empresas.

En cambio, la situación es distinta para las empresas medianas y una parte de las pequeñas que, por su desempeño e inserción sectorial, pueden ser sujetos activos de iniciativas que apunten a crear redes de proveedores y de empresas, así como a producir bienes para mercados más especializados, personalizados y de mayor contenido tecnológico.

Los aspectos aludidos no implican eliminar de las políticas de fomento para las mipymes a uno u otro segmento de empresas, sino, por el contrario, incorporar a todo el universo de beneficiarios a través de estrategias diferenciadas de acuerdo con las características de los grupos de empresas.

<sup>10</sup> Se trata del estudio "Análisis de los determinantes de las brechas de productividad entre microempresas, pymes y grandes firmas en el Ecuador", realizado en 2016 por Juan Carlos Palacios en el marco de la asistencia técnica que brindó la CEPAL al INEC para crear el Laboratorio de Dinámica Laboral y Empresarial.

## Bibliografía

- Altenburg, T. y U. Eckhardt (2006), *Productivity enhancement and equitable development: challenges for SME development*, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Baldwin, J. (1995), *The Dynamics of Industrial Competition: A North American Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global* (LC/TS.2018/56), Santiago, julio.
- \_\_\_\_ (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- \_\_\_\_ (2014), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2604), Santiago, abril.
- \_\_\_\_ (2012), *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental* (LC/L.3535/Rev.1), Santiago, octubre.
- \_\_\_\_ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3), Santiago, mayo.
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural* (LC/G.2545), París.
- Correa, F. y G. Stumpo (2017), “Brechas de productividad y cambio estructural”, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/91), M. Cimoli y otros (eds.), Santiago, noviembre.
- Crespi, G. (2003), *Pyme en Chile: nace, crece y ... muere. Análisis de su desarrollo en los últimos siete años*, Santiago, Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), octubre.
- Dini, M. y G. Stumpo (eds.) (2004), *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva: estudios de caso en América Latina*, Ciudad de México, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferraro, C. (comp.) (2010), “Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.337), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Kulfas, M. y E. Goldstein (2011), “Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina: debates para un nuevo marco conceptual y de implementación”, *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (LC/R.2180), C. Ferraro (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *Panorama del emprendimiento 2012*, París.
- \_\_\_\_ (2004), *Understanding Economic Growth: A Macro-level, Industry-level, and Firm-level Perspective*, París, marzo.
- Peres, W. y G. Stumpo (2002), “La dinámica de las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe”, *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina*, Ciudad de México, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rabellotti, R. (1997), *External Economies and Cooperation in Industrial Districts: A Comparison of Italy and Mexico*, Londres, Macmillan.
- Santoleri, P. y G. Stumpo (2014), “Microempresas y pymes en América Latina: características de las empresas y políticas de apoyo”, *Documento de Trabajo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

- SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio a las Micro y Pequeñas Empresas) (2007), *Fatores condicionantes e taxas de sobrevivência e mortalidade das micro e pequenas empresas no Brasil 2003–2005*, Brasília, agosto.
- Stumpo, G. (2007), “Políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en América Latina: situación actual y desafíos”, *Desarrollo Pyme*, N° 1, Buenos Aires, Secretaría de Emprendedores y Pymes, abril.
- Yoguel, G. y otros (2004), “Patrones básicos de rotación de empresas en Argentina hacia el final de la convertibilidad”, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (CEPAL/MTESS), inédito.



## II. Políticas e instituciones de apoyo a las mipymes en la Argentina, de 2000 a 2015

Matías Kulfas<sup>1</sup>

### Introducción

La Argentina ha tenido históricamente un entramado de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) que ha ocupado un lugar de relevancia en su estructura económica. Durante las fases de industrialización sustitutiva de importaciones e industrialización dirigida por el Estado (entre las décadas de 1930 y mediados de la década de 1970), las políticas de industrialización y la protección del mercado interno favorecieron la expansión de numerosas empresas de pequeño porte en el sector manufacturero y en actividades de servicios. Las políticas de apertura y liberalización implementadas a mediados de la década de 1970 condujeron a un importante cierre de unidades productivas (aproximadamente 17.000 establecimientos entre 1977 y 1983, equivalente al 13,5% del total) y una parte importante de la estructura productiva sintió las consecuencias de la crisis.

En la década de 1990 se implementaron las reformas promercado que vinieron inicialmente acompañadas de una etapa de crecimiento a partir de 1991. Pero el impulso inicial fue mermando y la economía argentina enfrentó desafíos novedosos en términos de competitividad, los cuales introdujeron presiones muy significativas para las mipymes. Si el aspecto predominante del crítico período 1977-1983 fue el cierre de fábricas, durante la primera fase de la convertibilidad la tendencia central fue la implementación

---

<sup>1</sup> Con la colaboración de Evelin Goldstein en la compilación y elaboración de información. El autor agradece a autoridades de la SEPYME y el MINCYT que aportaron valiosos datos para la elaboración de este trabajo. Se agradece también los valiosos comentarios realizados sobre versiones previas por Giovanni Stumpo, Marco Dini y Guillermo Merediz, a quienes naturalmente se exime por cualquier error u omisión.

de estrategias defensivas en el mundo de las empresas más pequeñas del sector industrial. Muchas empresas evitaron el cierre reduciendo su actividad, reemplazando proveedores locales por insumos importados e incluso transformándose en meros ensambladores o comercializadores de productos terminados con alto contenido importado (Kosacoff y Ramos, 2001; Azpiazu y Schorr, 2010).

Hacia mediados de la década de 1990, en parte como respuesta a los efectos que las políticas de liberalización, apertura e ingreso de inversión extranjera directa estaban generando sobre el entramado de pymes, reapareció en la región el debate sobre las políticas de competitividad y hacia las pymes en particular (Peres, 1997; Peres y Stumpo, 2002). En la Argentina esas inquietudes llevaron a la sanción de una nueva normativa y a la creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME), la cual ha sufrido algunas mutaciones desde su creación, pero continúa siendo el organismo que tiene centralmente a su cargo la implementación de las políticas para mipymes.

La economía argentina atravesó una severa crisis económica entre 1998 y 2002, la cual puso fin al régimen de convertibilidad e implicó para el país la caída acumulada del 25% de su PIB y condujo a la destrucción neta de más de 48.000 empresas (equivalente al 11,3% de las empresas existentes en 1998), de las cuales el 99,9% eran mipymes. Finalizada la crisis, el escenario se alteró sustancialmente. Entre 2003 y 2011, el entramado empresario creció un 50%, pasando de poco más de 400.000 a algo más de 600.000 empresas formales (considerando solo a las que tuvieron al menos un empleado declarado a la seguridad social). Fue una etapa de fuerte actividad emprendedora, fundamentalmente hasta el año 2008, y de expansión del empleo, en el que las mipymes tuvieron un papel destacado. La recuperación del mercado interno fue el principal factor de impulso mientras que, en materia exportadora, la presencia del sector es débil (representa entre el 8% y el 12% del total exportado, con tendencia declinante).

Tras la recuperación de la crisis internacional, tuvo lugar un bienio muy expansivo, entre 2010 y 2011, pero también de fuerte acumulación de desequilibrios macroeconómicos, atraso cambiario y el fin de la holgura financiera externa. A partir de 2012 la economía argentina ingresó en una fase de muy bajo crecimiento, con algunos períodos de caída del PIB y un contexto general signado por el estancamiento. Algunas políticas públicas destinadas a favorecer la demanda doméstica, fundamentalmente mediante la expansión del gasto público y líneas de financiamiento, permitieron que la base empresaria no se viera afectada. La cantidad de empresas y el empleo de las mipymes se mantuvieron relativamente estables en esta etapa, lejos del dinamismo previo a 2012, pero también alejado de los impactos negativos de otras crisis de la historia económica del país.

Durante este período se implementaron nuevas políticas destinadas al sector. El liderazgo de la SEPYME fue mutando debido a la proliferación de iniciativas en diferentes organismos públicos. El Ministerio de Ciencia y Tecnología fue adquiriendo un papel relevante en el financiamiento y asistencia a mipymes en proyectos innovadores. El Banco Nación y, en menor medida, el Banco de Inversión y Comercio Exterior, implementaron líneas de crédito hacia el sector de las mipymes. El Ministerio de Defensa llevó adelante iniciativas destinadas a recuperar la capacidad industrial del sector, junto con el desarrollo de una red de proveedores locales. El Banco Central introdujo nuevas regulaciones que forzaron a las entidades financieras a destinar un mayor volumen de crédito a mediano y largo plazo para las mipymes para proyectos de inversión. La petrolera YPF, estatizada en 2012, implementó también algunos programas de desarrollo de proveedores.

Uno de los ejes de discusión, particularmente para interpretar la fuerte expansión del período 2003-2011, es el análisis de en qué medida este notable crecimiento de la base empresarial de las mipymes se debió a un mejor escenario macroeconómico, la vigencia de un marco protector basado en un tipo de cambio real muy elevado (hasta el año 2008) y en qué aspecto puede ser atribuido a la introducción de políticas específicas de apoyo al sector. La respuesta no es clara ni contundente, pero en este trabajo se aportarán algunas líneas de análisis.

Con posterioridad a 2011, el dinamismo se redujo considerablemente. La economía argentina combinó períodos de muy bajo crecimiento con otros de retracción del nivel de actividad. Las pymes en su conjunto sufrieron las consecuencias de este cambio, pero ello no se tradujo en una crisis ni en quiebras de empresas fundamentalmente por algunas políticas de protección del mercado interno y estímulo del consumo. A fines de 2015 se produjo un cambio de gobierno que introdujo modificaciones relevantes en materia de política económica, cuyos efectos de corto plazo fueron una caída en el nivel de actividad y del empleo y el inicio de una recuperación tenue hacia 2017.

Este trabajo ha sido estructurado en seis apartados. Tras esta introducción, en la sección A se realizará una breve descripción del contexto económico y un estudio sobre el desempeño general de las mipymes recurriendo a diferentes fuentes e indicadores. La sección B se destinará a analizar el desempeño institucional de los organismos a cargo de la implementación de las políticas hacia el sector. Por su parte, en la sección C se procede a describir los programas destinados y de mayor utilización por parte de mipymes. La sección D tiene como objetivo realizar una revisión crítica sobre las políticas hacia el sector, combinando una mirada sobre el marco conceptual y su vínculo con la implementación y efectividad de las políticas. Finalmente, en la sección E se presentarán las conclusiones.

## A. Escenario económico, rasgos característicos y desempeño de las mipymes argentinas desde la década de 2000

### Recuadro II.1

#### Argentina: definiciones legales sobre las mipymes

La clasificación de las empresas depende del sector de actividad y la facturación. La SEPYPE establece los rangos de facturación para la clasificación entre micro, pequeña y mediana empresa. La definición vigente se rige por la Resolución 11/2016, que ha incorporado una diferenciación entre empresas medianas.

#### Definición de las mipymes según facturación anual por sector de actividad

(En pesos de 2016<sup>a</sup>)

|            | Agropecuario | Industria y minería | Comercio    | Servicios   | Construcción |
|------------|--------------|---------------------|-------------|-------------|--------------|
| Micro      | 2 000 000    | 7 500 000           | 9 000 000   | 2 500 000   | 3 500 000    |
| Pequeña    | 13 000 000   | 45 000 000          | 55 000 000  | 15 000 000  | 22 500 000   |
| Mediana I  | 100 000 000  | 360 000 000         | 450 000 000 | 125 000 000 | 180 000 000  |
| Mediana II | 160 000 000  | 540 000 000         | 650 000 000 | 180 000 000 | 270 000 000  |

Fuente: Secretaría de Emprendedores y Pymes (SEPYPE), "Resolución núm. 11/2016", Buenos Aires, 2016 [en línea] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259547/norma.htm>.

<sup>a</sup> El tipo de cambio oficial de marzo de 2016 era de 15 pesos = 1 dólar.

Si bien dicha definición es utilizada por otras instituciones que participan de la implementación de programas para mipymes, es posible encontrar también otras definiciones, como la de la Comisión Nacional de Valores (CNV), organismo regulador del mercado de capitales, que ha buscado sumar a empresas medianas a dicho mercado mediante emisiones de títulos valores (fundamentalmente obligaciones negociables) y cotización en Bolsa. También cabe destacar, a fines estadísticos, que el Ministerio de Trabajo, a través del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) introdujo una definición propia de micro, pequeñas y medianas empresas basada en parámetros de empleo.

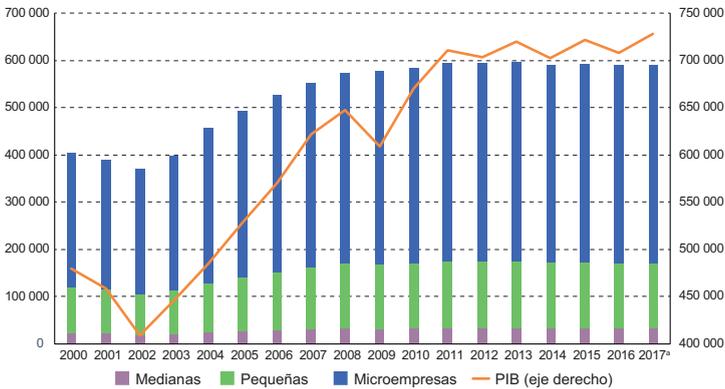
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Emprendedores y Pymes (SEPYPE), "Resolución núm. 11/2016", Buenos Aires, 2016 [en línea] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259547/norma.htm>.

## 1. Evolución de la cantidad de empresas y el empleo formal

Tras el fin de la crisis del período 1998-2002, tuvo lugar una etapa favorable a la expansión del entramado de las mipymes, particularmente y, con algunos matices, hasta el año 2011. La cantidad de estas empresas en la Argentina tuvo una dinámica expansiva después de 2002, donde pasó de poco más de 400.000 en 2003 a casi 600.000 en 2013<sup>2</sup>. En términos comparativos, el segundo lustro de la década de 1990 había mostrado un crecimiento mucho más lento, pasando de 402.189 mipymes en 1996 a 403.945 en el año 2000 (equivalente a una tasa de crecimiento anual de solo un 0,1%). Incluso en 1997 y 1998, años de crecimiento de la base de pymes, fueron bastante inferiores con respecto a los mejores años de la década de 2000 (2,1% versus 7,6% entre 2003 y 2008).

Gráfico II.1

**Argentina: evolución del PIB y cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas, 2000-2017**  
(En millones de dólares de 2004 y número de empresas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE).

<sup>a</sup> Datos estimados.

El empleo formal de las mipymes creció a una tasa anual del 3% entre 2000 y 2013, destacando un buen desempeño en la construcción (4,7%), comercio y servicios (3,5%), industria manufacturera (1,8%) y primarias y extractivas (1,2%). Resalta el crecimiento del empleo industrial, tras casi tres décadas de tendencia declinante (Kulfas, Goldstein y Burgos, 2014).

La comparación entre el desempeño de las mipymes y las grandes empresas en materia de empleo y de cantidad de empresas, ha sido favorable a las empresas de mayor tamaño. Sin embargo, se observa que el crecimiento del número de grandes empresas y del empleo en las mismas estuvo asociado, en cierta medida, al crecimiento de algunas mipymes que se convirtieron en empresas grandes. La movilidad empresarial entre 2008 y 2013 muestra que de las 2.775 empresas grandes adicionales que aparecían en el mapa empresarial de 2013, solo un 23,4% correspondía a nuevas empresas grandes creadas a partir del año 2009. El resto eran mipymes que habían abandonado dicha condición. El 66,9% de estas nuevas empresas grandes habían sido previamente empresas medianas, mientras que

<sup>2</sup> Esta estimación se basa en los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), perteneciente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Considera exclusivamente a aquellas empresas que tienen al menos un empleado declarado a la Seguridad Social. Si adicionamos otras empresas que no declaran empleados y empresas del segmento informal, su cantidad de supera el millón.

el 7,2% venían del mundo de las pequeñas empresas y el 2,5% de las microempresas. Antes que hablar de mayor dinamismo de las grandes empresas lo que se puede observar es una combinación entre buen desempeño de las grandes junto a un proceso de “graduación” de un pequeño conjunto de mipymes que abandonó dicha condición en estos años (véase el cuadro II.1). Asimismo, las empresas medianas han tenido un considerable dinamismo, pasando de 20.000 empresas en 2003 a cerca de 35.000 en 2013. Las empresas medianas son, en muchos casos, empresas que fabrican productos diferenciados, pequeños exportadores de alto dinamismo, empresas en condiciones de dar un importante salto de productividad y crecimiento de ventas.

Cuadro II.1

**Argentina: movilidad empresarial entre estratos definidos por tamaño de la empresa, industria, comercio y servicios, 2008-2013**

(En número de empresas)

|      |                          | 2013    |          |          |               |         |
|------|--------------------------|---------|----------|----------|---------------|---------|
|      |                          | Grandes | Medianas | Pequeñas | Microempresas | Total   |
| 2008 | Grandes                  | 7 127   | 919      | 161      | 97            | 8 304   |
|      | Medianas                 | 1 857   | 16 540   | 3 808    | 726           | 22 931  |
|      | Pequeñas                 | 201     | 5 708    | 63 240   | 20 388        | 89 537  |
|      | Microempresas            | 68      | 692      | 19 901   | 209 194       | 229 855 |
|      | Creadas a partir de 2009 | 649     | 4 644    | 32 442   | 186 653       | 224 388 |
|      | Total                    | 9 902   | 28 503   | 119 552  | 417 058       | 575 015 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE).

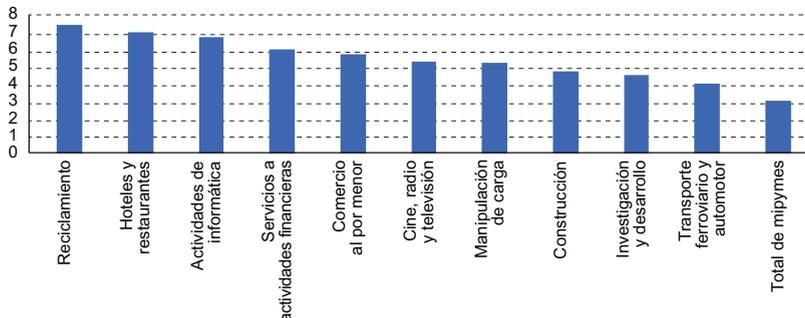
Entre las diez ramas más dinámicas en términos de creación de nuevas mipymes aparecen sectores tradicionales como hotelería y gastronomía (creció a una tasa del 7% anual entre 2000 y 2013) y comercio minorista (5,7%), pero también actividades intensivas en el uso del conocimiento, como informática, cine, radio y televisión e investigación y desarrollo. La actividad más dinámica ha sido reciclamiento (véase el gráfico II.2).

La dinámica sectorial muestra un cuadrante virtuoso donde el empleo y la cantidad de empresas crecen por encima del promedio en forma concomitante (véase el gráfico II.3). En este ámbito conviven dos tipos de actividades: i) aquellas que presentan un alto dinamismo en sectores no tradicionales, donde destacan los casos de informática y cine, radio y televisión, y ii) actividades tradicionales tales como el comercio minorista y la construcción.

Gráfico II.2

**Argentina: tasa de crecimiento anual de las diez ramas más dinámicas en creación de nuevas mipymes, 2000-2013**

(En porcentajes)

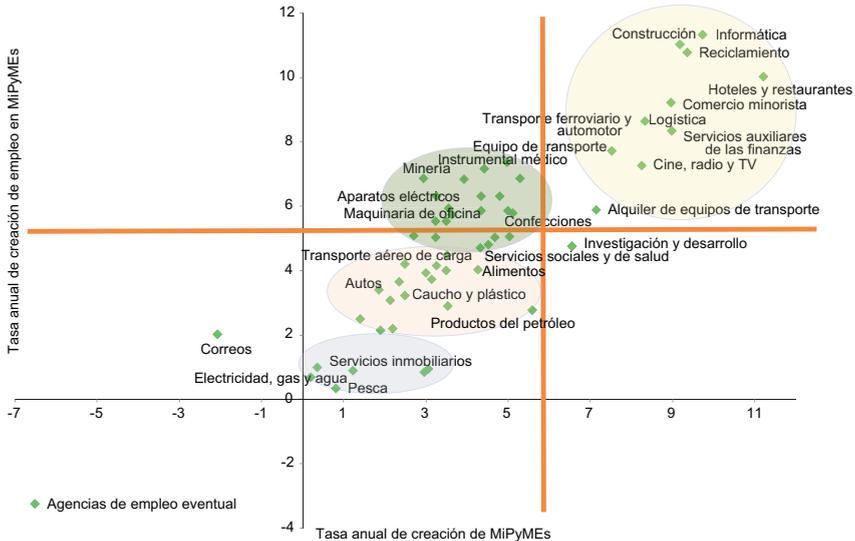


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE).

Gráfico II.3

**Argentina: tasa anual de creación de mipymes y de empleo en mipymes, 2003-2013**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE).

Existe, asimismo, un segmento de alto dinamismo, aún con menor crecimiento en el número de empresas. Se trata de sectores donde el número de empresas creció a un ritmo menor al promedio, pero el empleo lo hizo a niveles muy acelerados; destacan las empresas vinculadas a la minería, instrumental médico, aparatos eléctricos y equipo de transporte, entre otros. Son ramas donde el empleo creció aceleradamente sin expandir de manera similar la base empresaria. El cuadrante de alto dinamismo en crecimiento de la cantidad de empresas pero con crecimiento del empleo por debajo de la media es un cuadrante casi vacío: solo se cuenta en ese ámbito a la actividad de investigación y desarrollo. Finalmente, el espacio de menor dinamismo debe ser subdividido en tres subespacios. Por un lado un conjunto de actividades que registraron un crecimiento relevante, tanto del empleo como de la cantidad de empresas, aunque en ambos casos por debajo de la media. En este espacio podemos destacar a la industria alimenticia, autopartes, servicios sociales y de salud, transporte de carga, caucho y plásticos, entre otros. En segundo lugar, a sectores de bajo dinamismo pero con variaciones positivas, entre los que destacan la pesca y los servicios inmobiliarios, entre otros. Finalmente, quedan dos casos particulares: los correos, donde la cantidad de empresas se reduce, y las agencias de empleo temporal, única actividad donde caen de manera concomitante empleo y cantidad de empresas. Es notable entonces que el dinamismo empresarial del período ha sido muy significativo y solo dos ramas mostraron tendencia contractiva.

## Cuadro II.2

**Argentina: estructura sectorial de las mipymes y de su empleo registrado, 1996, 2005, 2010, 2016**  
(En porcentajes)

|  | 1996     |        | 2005     |        | 2010     |        | 2016     |        |
|--|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|
|  | Empresas | Empleo | Empresas | Empleo | Empresas | Empleo | Empresas | Empleo |
| Primarias y extractivas                            | 14,6     | 11,2   | 12,9     | 10,2   | 11,6     | 9,3    | 10,6     | 8,5    |
| Industria manufacturera                            | 12,0     | 23,0   | 10,2     | 19,5   | 9,8      | 18,6   | 9,5      | 18,1   |
| Electricidad, gas y agua                           | 0,2      | 0,5    | 0,2      | 0,5    | 0,2      | 0,4    | 0,2      | 0,4    |
| Construcción                                       | 3,0      | 5,5    | 3,5      | 6,7    | 4,1      | 7,3    | 4,2      | 7,0    |
| Comercio   | 23,3     | 19,3   | 24,6     | 19,9   | 27,3     | 21,9   | 28,8     | 22,8   |
| Hoteles y restaurantes                             | 3,6      | 4,1    | 3,7      | 4,5    | 4,7      | 5,5    | 5,2      | 6,0    |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones        | 6,9      | 5,4    | 8,3      | 6,4    | 9,2      | 6,9    | 9,0      | 7,0    |
| Servicios inmobiliarios, empresarios y de alquiler | 21,6     | 13,0   | 21,1     | 13,4   | 19,1     | 12,4   | 18,9     | 12,4   |
| Otros servicios                                    | 14,8     | 17,9   | 15,4     | 18,9   | 14,1     | 17,7   | 13,6     | 17,8   |
| Total  | 100,0    | 100,0  | 100,0    | 100,0  | 100,0    | 100,0  | 100,0    | 100,0  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE).

**2. Una estimación del peso de las mipymes en el empleo**

Las mipymes explican el 73% del empleo formal privado y el 52% del total de puestos laborales de la economía argentina. Predomina el empleo registrado, que explica el 43% del total, seguido por los cuentapropistas de oficio (32%) y los ocupados no registrados (25%).

## Cuadro II.3

**Argentina: estructura del empleo y peso de las mipymes, 2013**

(En número de personas y porcentajes)

|                                      |            |      |
|--------------------------------------|------------|------|
| Sector privado                       | 11 565 587 | 71,9 |
| Grandes empresas                     | 3 143 753  | 27,2 |
| Mipymes                              | 8 421 834  | 72,8 |
| Empleo registrado                    | 3 582 049  | 42,5 |
| Empleo no registrado                 | 2 130 253  | 25,3 |
| Cuentapropistas de oficio            | 2 709 531  | 32,2 |
| Sector público                       | 2 908 053  | 18,1 |
| Empleo público                       | 2 755 000  | 94,7 |
| Planes sociales con contraprestación | 153 053    | 5,3  |
| Social, comunitario e informal       | 1 609 637  | 10,0 |
| Servicios sociales y comunitarios    | 204 766    | 12,7 |
| Trabajo doméstico                    | 1 248 674  | 77,6 |
| Cuentapropistas de subsistencia      | 156 197    | 9,7  |
| Total de población urbana ocupada    | 16 083 277 |      |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE); Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH) [base de datos en línea] <https://www.indec.gov.ar/bases-de-datos.asp>; E. Lepore y D. Schleser, "La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina actual: una propuesta de análisis y clasificación", *Trabajo, ocupación y empleo: especialización productiva, tramas y negociación colectiva*, Serie Estudios, N° 4, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2006; A. Calero, "Perfil de los trabajadores por cuenta propia en la Argentina: 2003-2011", *Nota Técnica*, N° 58, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, 2012.

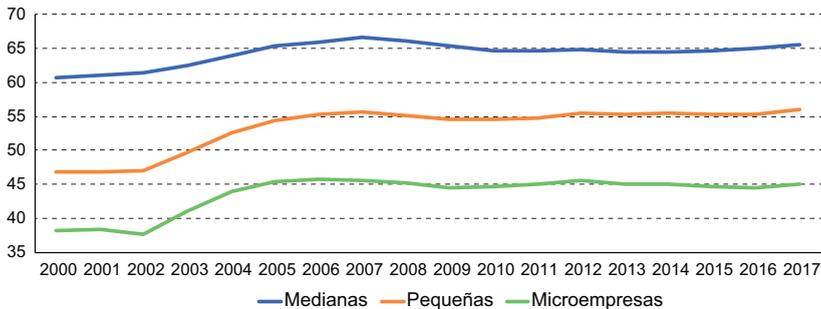
### 3. Brechas salariales

Las brechas salariales del sector formal según tamaño de empresa presentan tres aspectos salientes: i) una firma mediana paga salarios equivalentes al 62%-65% del que pagan las grandes empresas del país; las empresas pequeñas pagan salarios equivalentes al 47%-52% de las grandes empresas, y las microempresas poseen niveles salariales equivalentes al 40%-44% de las empresas grandes; ii) la evolución de las brechas correspondientes a los estratos de mipymes evolucionan de manera acompasada y relativamente estable, y iii) a partir de 2003, y hasta el año 2007, se verifica un proceso de reducción de las brechas salariales entre mipymes y grandes empresas, que alcanza a los 6 puntos porcentuales en el caso de las medianas, 9 puntos porcentuales en el caso de las pequeñas y 8 puntos porcentuales para las microempresas. La explicación de tal reducción parece atribuible a la combinación de dos factores: por un lado las condiciones institucionales del mercado laboral, donde la instrumentación de aumentos salariales por la vía la negociación colectiva introduce alzas en los salarios pagados por estratos más pequeños, con independencia de la evolución de su productividad, y, por otro, por la mayor formalización y mejores condiciones de entorno macroeconómico.

Gráfico II.4

**Argentina: brechas salariales por tamaño de empresa, medidas según el salario medio pagado por micro, pequeñas y medianas empresas como proporción del salario medio pagado por empresas grandes, 2000-2017**

(En porcentajes)



Fuente: laboración propia, sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE).

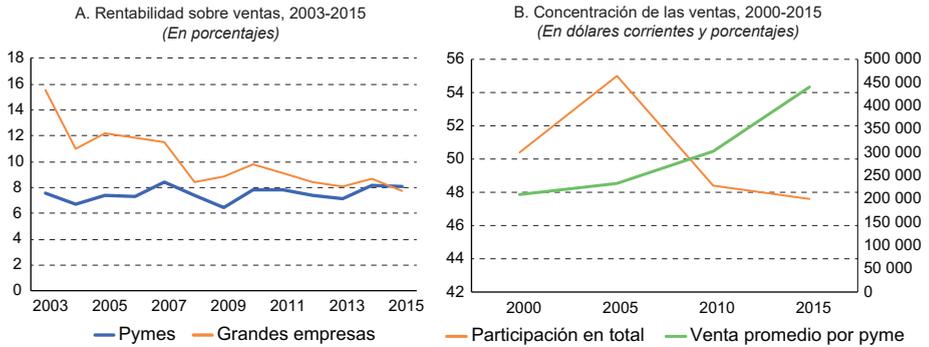
### 4. Rentabilidad y concentración económica

Los márgenes de rentabilidad sobre ventas de las mipymes evolucionaron positivamente tras la crisis de 2001-2002 y fueron superiores a los registrados en los años de crecimiento de la década de 1990 (Kulfas, 2011). Si bien se produjeron algunas oscilaciones de corto plazo, la rentabilidad media del período 2004-2013 se ubicó en un 7,5%<sup>3</sup>, mostrando una brecha considerable pero decreciente respecto a las grandes empresas, convergiendo ambas rentabilidades de manera reciente.

<sup>3</sup> A efectos de estimar los niveles de rentabilidad se recurrió a la información del Anuario Estadístico de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que presenta una desagregación de las declaraciones de impuestos de las sociedades por tramos de ventas. Se obtuvieron así datos de ganancias y ventas estratificadas por tramos, que son estáticos, de modo que las estimaciones realizadas no se ajustan estrictamente a la definición de mipyme en cada período, presentando en cambio una aproximación. De acuerdo a los parámetros disponibles, se consideró mipymes a las empresas que facturaron hasta 50 millones de pesos entre 2000 y 2006. A partir de 2007 se elevó dicho parámetro a 100 millones y desde 2011 a 200 millones.

Gráfico II.5

**Argentina: margen de rentabilidad sobre ventas y concentración de las ventas de las pymes**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Anuario de Estadísticas Tributarias [base de datos en línea] <http://www.afip.gov.ar/institucional/estudios/default.asp#anuEstaTRib>.

Las ventas al mercado interno muestran un reparto por mitades entre pymes y grandes empresas. En el año 2005, a las empresas más pequeñas correspondía el 55% de las ventas totales de la economía, observándose una tendencia descendente (48% en 2010 y 2015)<sup>4</sup>. Es interesante notar que, si bien las ventas de las grandes empresas crecieron a un ritmo superior al de las pymes, las ventas promedio de las empresas más pequeñas mostraron una tendencia creciente a lo largo del período. Así, mientras en el año 2000, una pyme vendía, en promedio, unos 200.000 dólares al año, en 2010 dicho monto ascendía a 300.000 dólares y en 2015 a 440.000 dólares. En otras palabras, si bien después de 2005 tendió a verificarse un proceso de concentración, ello no trajo consigo menor actividad en las empresas más pequeñas.

**5. El papel de las mipymes en las exportaciones**

Las exportaciones argentinas han estado históricamente orientadas por el sector primario y el complejo agroindustrial. No obstante ello, desde la década de 1970 ha venido creciendo, de manera inconstante pero relevante, la presencia del sector manufacturero. Otro rasgo es la fuerte concentración: a las primeras 100 empresas exportadoras del país corresponde cerca del 70% del total exportado en el trienio 2010-2012 (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

Cuadro II.4

**Argentina: participación sectorial de las pymes en las exportaciones, 1998, 2008, 2015 y 2017 (En porcentajes)**

|                             | 1998 | 2008 | 2015 | 2017 |
|-----------------------------|------|------|------|------|
| Alimentos, bebidas y tabaco | 10   | 8    | 7    | 8    |
| Textil y vestimenta         | 34   | 35   | 32   | 25   |
| Cuero y calzado             | 20   | 12   | 8    | 9    |
| Madera y papel              | 26   | 27   | 26   | 23   |
| Químicos y plásticos        | 17   | 8    | 14   | 13   |
| Metalmecánica               | 13   | 11   | 9    | 8    |
| Total                       | 14   | 10   | 9    | 9    |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), "Las pequeñas y medianas empresas exportadoras de manufacturas pymex en la Argentina, 1998-2017: 20 años no es nada", Buenos Aires, 2018 [en línea] [https://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma\\_code=es&contenido\\_id=4647](https://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma_code=es&contenido_id=4647).

<sup>4</sup> Estos indicadores fueron elaborados a partir de la información de las declaraciones juradas del impuesto al valor agregado, estratificados por tramos de ventas, que surgen de las diferentes ediciones del Anuario Estadístico de la AFIP.

La actividad exportadora de las pymes tuvo cierto impulso tras la crisis, pero tendió a declinar rápidamente. La cantidad de pymes exportadoras pasó de 4.100 a 6.000 entre 1998 y 2008, permaneciendo estable hasta 2011 para iniciar a partir de entonces una etapa de descenso. Hacia el año 2014 la Argentina tenía unas 4.800 pymes exportadoras, en 2015 eran 4.200 y en 2017 unas 4.100 (CERA, 2018). Mientras en 2006 las pymes explicaban el 12% de las exportaciones, en 2014 dicha participación se había reducido al 8%, creciendo levemente en 2017 en un contexto de retracción en las exportaciones<sup>5</sup>.

La estructura sectorial de las exportaciones de las pymes difiere de la correspondiente a las grandes empresas, fundamentalmente en la menor participación de la rama alimenticia, y una mayor participación de químicos y plásticos, madera y papel y textil e indumentaria. En el complejo metalmecánico hay una menor presencia de las pymes en la rama automotriz que se compensa con una mayor participación en bienes de capital. La existencia de pymes exportadoras en algunos nichos de alto contenido tecnológico es un rasgo distintivo e interesante para destacar, fundamentalmente en industrias de bienes de capital y la rama farmacéutica.

## 6. Financiamiento de la inversión de las mipymes y condiciones de acceso al crédito

La recuperación de la actividad inversora de las pymes tras la salida de la crisis de 2001-2002 fue financiada con recursos propios de las empresas, siendo reducida la participación del financiamiento bancario<sup>6</sup>. En la medida en que el sector bancario se fue recuperando de la crisis, comenzó a aportar recursos financieros para las pymes, pero era posible apreciar que solo un 25% de las pymes formales accedía al crédito bancario y el crecimiento del crédito se focalizaba fundamentalmente en las empresas medianas, siendo más reducida la proporción a la que accedían las micro y pequeñas empresas (Bleger, 2007).

El mercado bancario mostraba un comportamiento dual. Por una parte, era posible encontrar una proporción relevante y minoritaria de pymes que tenía vínculos con el mundo bancario y, más aún, que ante la presentación de una solicitud de crédito, obtenía una respuesta positiva (aunque no del todo satisfactoria en cuanto a montos, costo financiero y plazos). Pero, por otra parte, existía una proporción relevante de pymes que ni siquiera tenía relación con el mercado bancario: entre 2003 y 2006 solo el 33% de las pymes realizó alguna solicitud crediticia ante una entidad bancaria pero, de esos solicitantes, el 82% obtuvo una respuesta positiva (Kulfas, 2011).

Este funcionamiento dual del mercado de crédito se expresaba entonces, por una parte, en un sector bancarizado cuyo problema central eran el costo financiero y la escasa disponibilidad de líneas para inversión a mediano y largo plazo. Por otra parte, en un sector que directamente quedaba excluido del mercado de crédito. Por tales motivos, los esfuerzos de política financiera para pymes se dedicaron, como veremos en el siguiente apartado, por una parte en mejorar las condiciones de accesibilidad a través de mecanismos como las sociedades de garantías recíprocas y fondos de garantías públicos

<sup>5</sup> No existe en Argentina una definición precisa de pyme exportadora y no resulta disponible una base de datos oficial que permita cruzar adecuadamente los registros de pymes con los datos de exportaciones. Ante esa carencia, se recurrió a estimaciones de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), la cual realiza una desagregación según tamaño de empresa, en que consideran como pequeña o mediana empresa exportadora a aquellas empresas cuyas ventas anuales no exceden los 36,2 millones de dólares y poseen asimismo exportaciones en un rango ubicado entre los 50.000 dólares y los 9,3 millones de dólares.

<sup>6</sup> La última información disponible sobre formación de capital correspondiente al segmento de las pymes (Mapa Pyme) indicaba que la proporción de mipymes que habían realizado inversiones había pasado del 10% entre 2001-2002 a cerca del 20% en 2003-2004 y a más del 25% entre 2005 y 2006 (Kulfas, 2011). En el sector industrial, el 48% de las pymes realizó inversiones entre 2003 y 2006 y, de ese subconjunto, el 71% lo hizo durante más de un año comprendido en el período señalado. Mapa Pyme fue un programa que funcionó 2006 y 2008 en el ámbito de la SEPyme, el cual realizó un relevamiento en base a encuestas que permitió estimar una amplia serie de indicadores de actividad en el segmento de las pymes; con posterioridad a 2008 fue discontinuado.

y, por otra, en políticas de reducción de tasas de interés, mediante líneas de la banca pública, subsidios de tasa, fondos específicos y regulaciones del Banco Central.

El gráfico II.6 permite corroborar una tendencia creciente a un mayor uso del crédito por parte de las pymes, proceso que se inicia en 2005 pero tendrá un salto significativo en 2011, y otro mayor aún entre 2012 y 2013. Dichos saltos están asociados, como mostraremos, a la instrumentación de políticas públicas específicas que facilitaron el acceso al crédito para mipymes.

Gráfico II.6

**Argentina: volumen de créditos a pymes, 1999-2017**

(En millones de pesos constantes a precios de 2017)



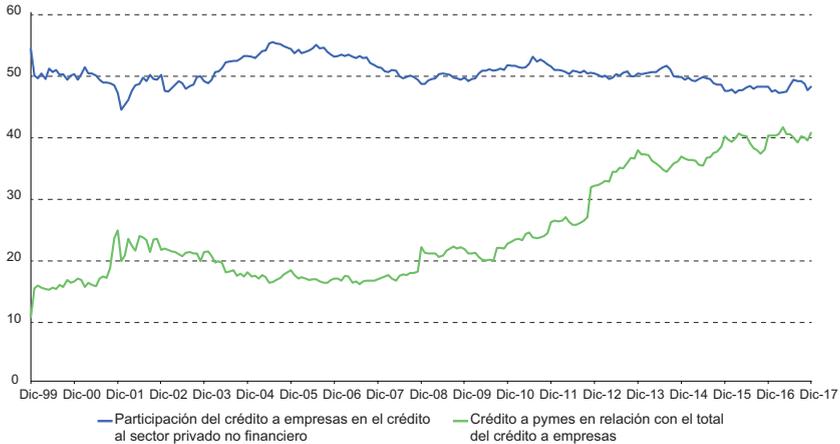
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Argentina (BCRA).

La recuperación iniciada en 2005 puede ser atribuida a un mejor escenario macroeconómico. Algunas políticas de la SEPYME, como el subsidio de tasa y el Programa Global de Crédito ejercieron una influencia positiva. Entre inicios de 2005 e inicios de 2008, el stock de crédito a pymes creció un 80% (a un promedio anual del 21,5%). A mediados de 2008 comienza a cobrar fuerza la implementación de una línea para pymes por parte del Banco Nación, pero el inicio de la crisis mundial puso un freno a ese fenómeno, básicamente porque mientras el Banco Nación intensificó el direccionamiento de recursos hacia el sector productivo, deshaciendo posiciones de letras y notas del Banco Central, los bancos privados operaron en sentido contrario (Abeles, 2009; Kulfas, 2016). Esta situación permitió sostener constante el stock de crédito para pymes a pesar de la crisis, rompiendo el tradicional comportamiento procíclico que muestra el sistema financiero argentino.

Superada la crisis, el stock de crédito para pymes creció un 70% entre mediados de 2010 y comienzos de 2012. En este salto jugó un papel importante el peso del Banco Nación, junto a otras iniciativas públicas, como la Línea de Créditos del Bicentenario y la continuidad de los subsidios de tasa. Entre 2012 y 2013 se produjo otro salto, donde en solo 18 meses creció un 59,4%, en este caso completamente atribuible a la implementación de la Línea de Créditos de Inversión Productiva (LICIP) por parte del Banco Central. Con posterioridad, si bien muchas de estas iniciativas continuaron, se observó cierto estancamiento respecto al punto más alto logrado sobre fines de 2013.

Gráfico II.7

**Argentina: participación del crédito a empresas en el total de financiaciones al sector privado no financiero y del crédito a pymes en el total de financiaciones a empresas, 1999-2017**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Argentina (BCRA).

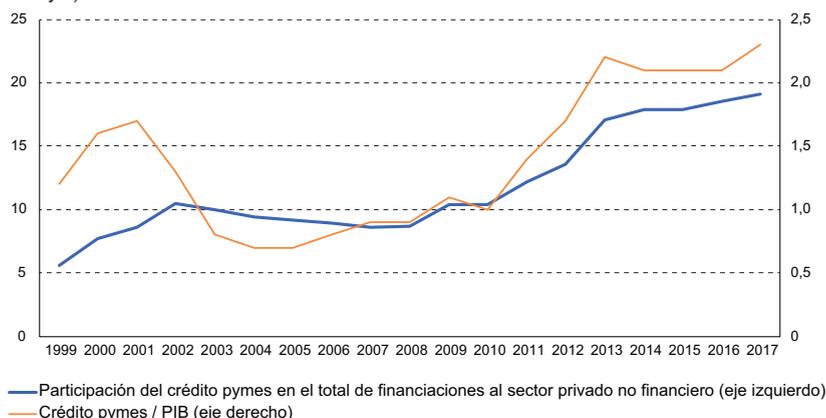
El crédito al sector privado no financiero en la Argentina se distribuye aproximadamente por mitades entre las empresas y las familias. Las iniciativas públicas generaron un crecimiento de la participación de las pymes en el crédito a las empresas, particularmente a partir del año 2010, donde partiendo de un piso algo inferior al 20%, se alcanzó el 38% a fines de 2013. Las pymes tuvieron mayor presencia en el sistema bancario, desafiando la hipótesis que atribuía las restricciones de acceso a la falta de formalidad o de interés en acceder al crédito esbozadas en diferentes ocasiones por la banca privada. El crédito a pymes representaba solo el 6% de las financiaciones que recibía el sector privado no financiero a fines de la década de 1990 y el 10% cuando estalló la crisis de fin del régimen de convertibilidad. Tras el inicio de la fase expansiva a partir de 2008, pasó del 8% al 18% en 2015. Medido en términos del PIB podremos observar un crecimiento que fue del 1% a fines de la década de 1990 al 2,2% sobre fines de 2013.

La evolución muestra también cierta paradoja: el período de mayor expansión de las pymes no fue el de mayor crecimiento del financiamiento, mientras que el período donde se multiplica la asistencia financiera tuvo lugar en un contexto de relativo estancamiento del sector, indicando que, en el mejor de los casos, contribuyó a sostener lo existente, pero no a dinamizarlo y generar nuevas oportunidades de crecimiento. Después de 2011, la fuerte desaceleración de la actividad económica mostró también menores niveles de inversión productiva. Así, mientras en 2007 las empresas del sector privado (excluyendo la construcción residencial) invirtieron por un monto equivalente al 13% del PIB, en 2013 la inversión se había reducido al 11,5% del PIB. Sin embargo, la inversión financiada con recursos obtenidos en el mercado bancario, de capitales o programas públicos se había incrementado del 1,6% al 2,8% del PIB, mientras que los recursos propios de la empresa destinados a inversiones se habían reducido del 11,5% al 8,7% del PIB.

Gráfico II.8

**Argentina: participación del crédito a pymes en el total de financiaciones al sector privado no financiero y en el PIB, 1999-2017**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Cuadro II.5

**Argentina: fuentes de financiamiento de la inversión privada, 2007 y 2013**

(En millones de pesos corrientes y porcentajes de la inversión y del PIB)

| Financiamiento de la inversión privada                           | 2007     |                                       |                     | 2013     |                                       |                     |
|--|----------|---------------------------------------|---------------------|----------|---------------------------------------|---------------------|
|  | Recursos | Porcentajes del total de la inversión | Porcentajes del PIB | Recursos | Porcentajes del total de la inversión | Porcentajes del PIB |
| Recursos externos a la empresa                                   | 12 622   | 11,9                                  | 1,6                 | 75 422   | 24,6                                  | 2,8                 |
| Crédito bancario   | 2 179    | 2,1                                   | 0,3                 | 47 531   | 15,5                                  | 1,8                 |
| Banca pública y/o política pública                               | 1 592    | 1,2                                   | 0,2                 | 42 031   | 13,7                                  | 1,6                 |
| Sin política pública   | 587      | 0,6                                   | 0,1                 | 5 500    | 1,8                                   | 0,2                 |
| Mercado de capitales   | 10 204   | 9,6                                   | 1,3                 | 26 000   | 8,5                                   | 1,0                 |
| Sin política pública   | 10 204   | 9,6                                   | 1,3                 | 4 244    | 1,4                                   | 0,2                 |
| Regulación seguros + ANSES                                       | 0        | 0,0                                   | 0,0                 | 21 756   | 7,1                                   | 0,8                 |
| Otros programas públicos   | 239      | 0,2                                   | 0,0                 | 1 891    | 0,6                                   | 0,1                 |
| Recursos propios   | 93 128   | 88,1                                  | 11,5                | 230 609  | 75,4                                  | 8,7                 |
| Total de la inversión productiva del sector privado <sup>a</sup> | 105 750  | 100,0                                 | 13,0                | 306 031  | 100,0                                 | 11,5                |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Argentina (BCRA), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Secretaría de Emprendedores y Pymes (SEPYME), Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Instituto Argentino de Mercado de Capitales (IAMC), Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) y Ministerio de Hacienda.

<sup>a</sup> Excluye inversión en construcción residencial.

## 7. Actividad innovadora

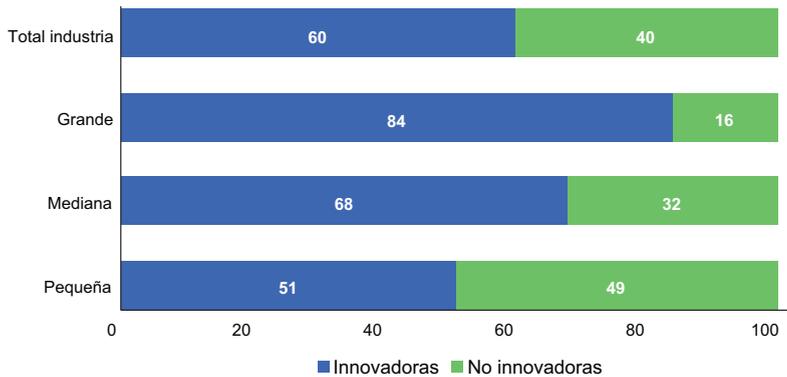
Durante el período 2010-2012, 6 de cada 10 empresas manufactureras realizaron algún tipo de actividades de innovación, definidas como “operaciones científicas, tecnológicas, organizativas, financieras y comerciales que tienen por objeto conducir a la introducción

de innovaciones” (MINCYT/MTESS, 2015, pág. 143)<sup>7</sup>. La proporción de empresas innovadoras arroja diferencias importantes según el tamaño de la empresa: mientras el 84% de las grandes empresas realizaron dichas actividades, este porcentaje se redujo al 68% en las medianas y al 51% en las pequeñas.

Gráfico II.9

### Argentina: perfil de innovación de las empresas industriales

(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MINCYT/MTESS), Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación: principales resultados 2010-2012, Buenos Aires, 2015.

Si bien la mayor parte de la inversión en innovación se concentró en los rubros más tradicionales de la estructura productiva argentina (alimentos y bebidas, química y petroquímica, farmacéutico, seguida por siderurgia y automotriz), se registraron algunas diferencias sustantivas en los esfuerzos realizados por las empresas. El monto promedio gastado por las empresas innovadoras grandes fue de 5,4 millones de pesos, tres veces más que el destinado por las pequeñas empresas innovadoras (1,7 millones de pesos) (MINCYT/MTESS, 2015).

## B. Marco institucional y desempeño en la implementación de las políticas destinadas a las mipymes

### 1. Marco legal de fomento a la actividad de las mipymes

Hacia mediados de la década de 1990, y en el marco de una tendencia regional que comenzaba a observar los efectos negativos de las políticas promercado sobre las empresas de menor tamaño, se instrumentaron cambios institucionales tendientes a generar políticas hacia el sector de las pymes. En primer lugar, se sancionó la Ley 24.467 que generaba una serie de instrumentos de apoyo, como subsidios de tasa, un sistema integrado de información a las mipymes y la creación del 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, que es la principal institución encargada de la implementación de la política hacia el sector.

<sup>7</sup> La información sobre innovación se basa en los resultados de la Encuesta Nacional de Dinámica del Empleo e Innovación (ENDEI) realizada por el MINCYT.

En 1999, se sancionó la Ley 25.300, que modificó a la Ley 24.467, incorporando algunos nuevos programas. Asimismo, se determinó que la SEPYPME se encuentre bajo la órbita del Ministerio de Economía. Desde entonces, la ley de pymes no tuvo modificaciones, hasta 2016 cuando se incorporaron algunos capítulos impositivos promocionales. La SEPYPME cambió su rango de Subsecretaría a Secretaría en varias ocasiones y se trasladó de la órbita del Ministerio de Economía a la de Industria o a Producción.

## 2. Mapa institucional

La SEPYPME es la entidad encargada de asistir e implementar políticas hacia mipymes y fomentar la creación de nuevos emprendimientos. Además de la SEPYPME, existen otras instituciones que, si bien no es su rol específico la asistencia a pymes, ofrecen programas de alta relevancia para el sector o inciden en la construcción del ecosistema de políticas de fomento: la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCyT), el Banco de la Nación Argentina (BNA), el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). También, vinculado con las políticas de promoción de la internacionalización, participan la Fundación Exportar y la Subsecretaría de Comercio Exterior.

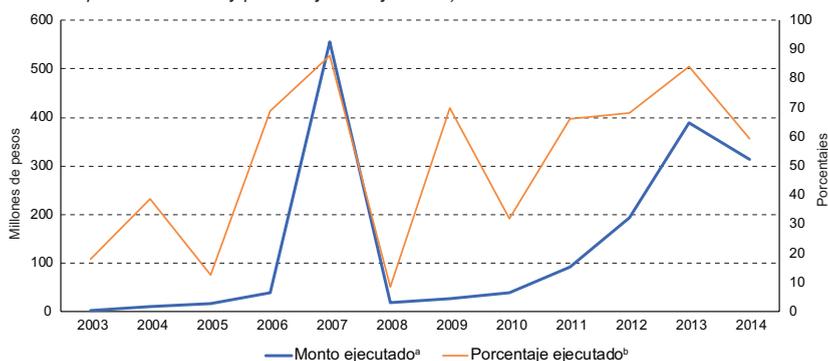
### a) Secretaría de Emprendedores y Pequeñas y Medianas Empresas (SEPYPME)

La institución encargada de fomentar el nacimiento y el crecimiento de las mipymes es la Secretaría de Emprendedores y Pequeñas y Medianas Empresas, que funciona bajo la órbita del Ministerio de Producción. Desde allí se implementan programas para fomentar el nacimiento de nuevas empresas, facilitar el acceso al crédito, capacitación y asistencia técnica y para la conformación de aglomerados productivos. Actúa como entidad de primer y segundo piso. Dispone de recursos provenientes del presupuesto nacional y también de financiamiento internacional, especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

#### Gráfico II.10

#### Argentina: ejecución del presupuesto de la SEPYPME, 2003-2014

(En millones de pesos corrientes y porcentajes de ejecución)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), Ministerio de Hacienda.

<sup>a</sup> Corresponde a los pagos efectuados en cada año.

<sup>b</sup> Indica la participación de los pagos en el crédito vigente (crédito original más modificaciones).

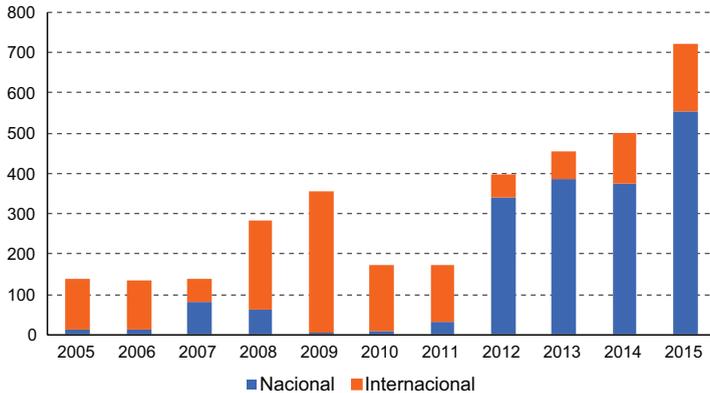
Los recursos presupuestarios fueron muy reducidos entre 2003 y 2006 y con un bajo nivel de ejecución (entre 20% y 40%). En 2007 se produjo un salto en la cantidad de recursos asignados y, además, en el grado de ejecución, que llegó al 90%, el más alto

de la última década, influido por la ejecución de una línea del BID. En 2008 se volvió a retroceder para tomar impulso entre 2011 a 2013, pero sin alcanzar los niveles de 2007. Asimismo, se puede observar que el aporte del financiamiento internacional ha ido perdiendo relevancia en el fondeo, correspondiendo más del 75% a partidas del Tesoro. Actualmente, la fuente de financiamiento internacional corresponde a los contratos con el BID y se aplican en el PACC.

Gráfico II.11

**Argentina: presupuesto de la SEPYME, crédito original según fuente, 2005-2015**

(En millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), Ministerio de Hacienda.

b) Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT)

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) es un organismo dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT). Su misión principal es promover la investigación científica, la generación de conocimiento y la innovación tecnológica del país, a efectos de contribuir a mejorar su perfil productivo y la calidad de vida de su población, en el marco de las políticas determinadas por el MINCYT.

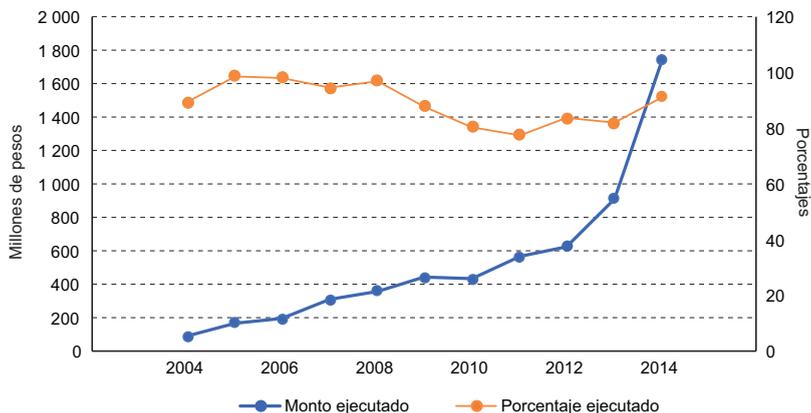
La ANPCyT ofrece programas que contribuyen al desarrollo productivo, que se ejecutan a través de sus cuatro fondos: el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONOSOFT) y el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC).

El MINCYT registró una ejecución de 1.700 millones de pesos en 2014<sup>8</sup>, con niveles de ejecución por encima del 77%. La participación del financiamiento internacional ha crecido en los últimos años entre los recursos del MINCYT. Así, el fondeo internacional pasó de corresponder al 19,5% del presupuesto en el período 2009-2011, al 44,8% en el período 2012-2015. Profundizando la tendencia, en el último año los recursos internacionales correspondieron al 51,8% del presupuesto total del MINCYT.

<sup>8</sup> Programas 43 y 44 (Formulación e Implementación de la Política de Ciencia y Técnica y Promoción y Financiamiento de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación).

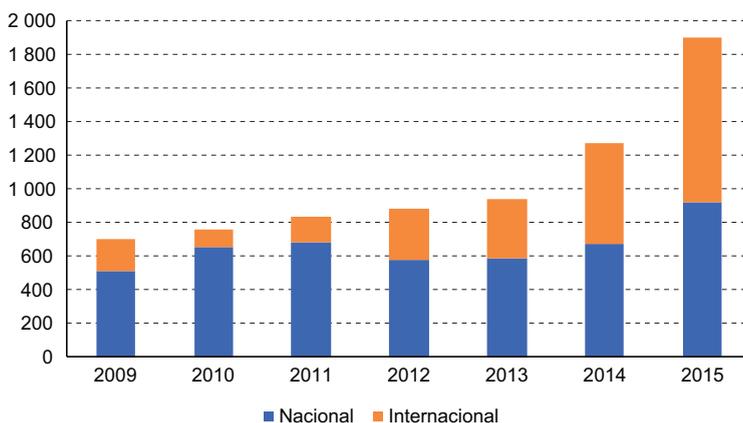
El gráfico II.14 ilustra sobre el cambio de tendencia en la ejecución presupuestaria y la pérdida de peso relativo de la SEPYPME. Tras el salto significativo en 2007<sup>9</sup>, el gasto de la SEPYPME se mantuvo en niveles relativamente bajos mostrando una tendencia creciente a partir de 2010, con un nuevo punto alto en 2013, que aun así fue cinco veces más bajo que el de 2007. En 2014 se volvió a registrar una caída en el gasto de la SEPYPME. Por su parte, el MINCYT mostró una tendencia relativamente descendente hasta 2012 para luego volver a crecer, pero sobre pisos más elevados de gasto que en el caso de la SEPYPME.

**Gráfico II.12**  
**Argentina: ejecución del presupuesto del MINCYT, 2004-2014**  
 (En millones de pesos y porcentajes de ejecución)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), Ministerio de Hacienda.

**Gráfico II.13**  
**Argentina: presupuesto del MINCYT, crédito original según fuente, 2009-2015**  
 (En millones de pesos)



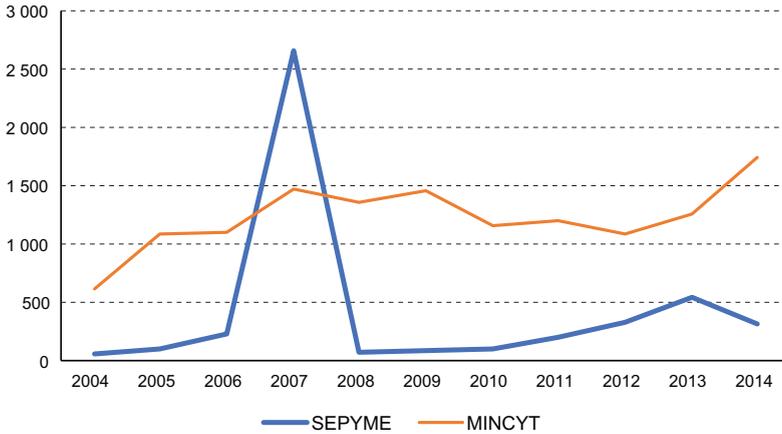
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), Ministerio de Hacienda.

<sup>9</sup> El principal factor explicativo del fuerte salto en el gasto de la SEPYPME en el año 2007 es la ejecución del Programa Global de Crédito, el cual venía de un proceso de subejecución. Con posterioridad a 2008 dicho programa fue discontinuado.

Gráfico II.14

**Argentina: comparación de la ejecución presupuestaria de la SEPYME y el MINCYT, 2004-2014**

(En millones de pesos a precios constantes de 2014)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), Ministerio de Hacienda, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) y Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

**c) La banca pública**

El período bajo estudio mostró una presencia activa de la banca pública en las políticas de financiamiento productivo, particularmente hacia las mipymes. Al no existir una banca de desarrollo en la Argentina, han sido las entidades públicas las encargadas de canalizar recursos de programas públicos y financiar a los sectores productivos y de servicios. En particular, se destacan las acciones del Banco de la Nación Argentina (BNA) y del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) en relación a su aporte al desarrollo productivo, apoyo a las pymes y como articuladores de programas públicos.

**i) Banco Nación (BNA)**

El BNA es una entidad pública y es la principal institución financiera del país, con una importante presencia en materia de financiamiento productivo y apoyo a las pymes. Entre sus características cabe destacar: i) es la entidad con mayor valor de activos (25% sobre el total del sistema financiero) y mayor cantidad de préstamos (17%) y de depósitos (28%); ii) el stock de préstamos al sector privado a diciembre de 2015 representaba el 13% del total del sistema, y iii) tiene más de 600 sucursales en todo el país, lo cual facilita la implementación de políticas de inclusión financiera. Dados los recursos que moviliza, el BNA es una referencia de mercado.

El BNA ejecuta programas públicos, como el programa de Bonificación de Tasas de SEPYME y ha sido el más activo en la Línea de Créditos para Inversión Productiva, lanzada por el BCRA. En el año 2008, el BNA anunció la puesta en marcha de una nueva línea de crédito a tasas preferenciales destinada exclusivamente a mipymes. Se trató de un fondo total de 5.000 millones de pesos (por entonces equivalente a unos 1.600 millones de dólares) a tasa fija del 12%-14% por un período de 5 años. La receptividad en el segmento de las mipymes fue muy buena, de modo que el fondo se agotó entre 2008 y 2009. En 2010 se lanzó un segundo fondo de 5.000 millones de pesos, y en esa ocasión la colocación fue más veloz, siendo renovada a mediados de 2011. El BNA lanzó, asimismo, otras iniciativas como el Programa de Desarrollo Regional (PRODER), que apuntó a generar

proyectos en segmentos de baja bancarización y vinculados a economías regionales. Cabe agregar que el BNA posee también una empresa de *leasing* (Nación Leasing) y de *factoring* (Nación Factoring), en ambos casos de fuerte orientación hacia mipymes. Finalmente, el BNA es el principal accionista, monetizador y aportante en Garantizar SGR, la principal sociedad de garantías recíproca del país.

#### ii) Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

El BICE es un banco público que otorga financiamiento de mediano y largo plazo para la inversión productiva y el comercio exterior. Es el heredero del Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), disuelto en la década de 1990. Si bien su conformación dista de la de un banco de desarrollo, posee algunas características que lo ubican dentro de ese rubro, aunque con un volumen limitado de recursos. Para ello, ofrece diferentes líneas de crédito, algunas específicas para pymes, destinadas a la adquisición de bienes de capital y el financiamiento de proyectos de inversión. Las condiciones de financiamiento que dispone el BICE son generalmente más favorables que otras alternativas que existen en el mercado: las tasas de interés suelen ser inferiores y los plazos más largos.

Otra de las funciones del BICE es la de canalizar programas públicos como, por ejemplo, el programa de bonificación de tasa de interés de la SEPYME. Si bien el BICE dispone de una cartera no demasiado significativa, con un stock de préstamos al sector privado de 450 millones de dólares en 2015 y 2016, que representa menos del 1% del total del sistema financiero, se destaca su importancia como articulador de políticas de apoyo al sector productivo en general y a las pymes en particular, como también en el impacto de la canalización de recursos para inversiones.

#### d) Otros organismos

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) tienen a su cargo la provisión de servicios tecnológicos para el sector industrial y el agropecuario respectivamente. Se trata de organismos creados sobre fines de la década de 1950 y cuentan con una considerable trayectoria. Su foco no está puesto en las mipymes, pero numerosos servicios son utilizados por estas empresas. El INTI tiene a su cargo la metrología legal, servicios de calibración y medición y las certificaciones. Brinda, asimismo, una importante oferta de servicios técnicos, algunos de ellos destinados específicamente a mipymes, como cursos en tecnologías de gestión. Posee también una importante red de centros y grupos de trabajo, algunos de ellos de carácter sectorial (madera y muebles, cueros, textiles). El INTA, por su parte, posee programas de extensionismo rural, investigación y desarrollo tecnológico y vinculación tecnológica. Ha participado en diversos desarrollos tecnológicos en sectores tales como la maquinaria agrícola y biotecnología que han tenido aplicaciones en el campo argentino. También es importante destacar el papel de la Unidad de Cambio Rural (UCAR) en el apoyo técnico y financiero de pequeños productores rurales y agroindustriales.

En síntesis, el marco institucional de la política para pymes en la Argentina refiere a una diversidad de organismos. Si bien la SEPYME es la institución encargada específicamente de la instrumentación de los beneficios establecidos en la ley sobre pymes, y con ello se erige en organismo centralizador de las medidas de apoyo, en los últimos años se han multiplicado las acciones de promoción desde otros organismos cuya función no es específicamente la asistencia a empresas de menor tamaño. Como veremos, la combinación entre la mayor presencia de otros organismos y cierta reducción presupuestaria han generado que la SEPYME haya ido perdiendo relevancia en la política de fomento mientras que han ganado presencia otras instituciones que intervienen de manera no específica.

La aparición de los nuevos actores en la ejecución de políticas para las pymes permitió una expansión de recursos disponibles y también una diversificación en los instrumentos y formas de apoyo, que no siempre han tenido detrás una coordinación interinstitucional ni una planificación estratégica. Por tanto, existen superposiciones que también intersticios sin cobertura para las necesidades y oportunidades que manifiestan las mipymes en su ciclo de vida, que llevan a que la plataforma de apoyo existente no sea completa y que también se observen problemas de subejecución de recursos.

#### e) Actores privados

##### i) Unión Industrial Argentina (UIA)

Fundada en 1875, la Unión Industrial Argentina (UIA) es la principal entidad empresarial vinculada al sector manufacturero. Su conducción posee una presencia importante de ejecutivos de grandes empresas y, en menor medida, de representaciones de menor tamaño. La UIA no nuclea empresas en forma directa sino a 54 cámaras sectoriales y a 22 cámaras regionales y provinciales. Entre las sectoriales destacan las principales entidades industriales, tales como la automotriz, metalúrgicos, alimenticia, química y petroquímica, celulósica-papelera, etc.

La UIA realiza algunas acciones de apoyo al empresariado, entre las que destacan: i) funciona como unidad de vinculación tecnológica, articulando proyectos de modernización productiva y tecnológica; ii) brinda asesoramiento y asistencia en la gestión de proyectos; iii) un programa de eficiencia energética para pymes; iv) el trabajo en el marco del programa federal de parques industriales, y v) programas de cooperación internacional con AL-Invest, JICA, Cooperación alemana, BID, Banco Mundial, CAF, CEPAL y OIT, para detección de oportunidades de inversión, ferias internacionales, vigilancia tecnológica, consorcios de exportación, diseño y transferencia de experiencia industrial japonesa.

La información provista por la UIA en 2016 destaca los siguientes resultados: la asistencia técnica directa a pymes en más de 100 proyectos vinculados a programas públicos en 21 provincias con una inversión de 50 millones de pesos, la formación de 14 consorcios de exportación, 16 grupos de innovación y gestión tecnológica, 4 oficinas comerciales en el exterior, la participación en 24 ferias internacionales, servicios de vigilancia tecnológica para 400 empresas, cursos de formación en comercio exterior para 1.000 empresas, formación a 300 empresas para la incorporación de diseño, 125 empresas asistidas en normas de calidad, la consolidación de 5 clústeres productivos, 40 empresas asistidas en uso eficiente de la energía y la formación y asistencia a emprendedores.

##### ii) Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME)

La Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) es la entidad más importante en materia de representatividad de pymes. De acuerdo a la información que proveen, representa a 1.544 federaciones, cámaras, centros y uniones de la industria, la construcción, el comercio, la producción y el turismo. Originalmente se trataba de una cámara representativa del sector comercial, y su accionar estaba centrado en el combate del comercio ilegal y el avance de las grandes superficies comerciales. En años recientes, amplió su margen de influencia y fue incorporando numerosas cámaras empresarias, particularmente en el interior del país.

Buena parte del accionar de CAME se centra en la actividad de origen, es decir la comercial. Entre las acciones que desarrolla destaca el reclamo por el descanso dominical, el rechazo a la venta ilegal y el desarrollo de centros comerciales a cielo abierto. Entre las

acciones que realizan destinadas a mipymes destacan: i) un programa de responsabilidad social empresaria para pymes; ii) capacitación empresaria; iii) vinculación y asistencia para el acceso al financiamiento; iv) asistencia en comercio exterior, y v) la realización de rondas de negocio.

iii) Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME)

La Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME) fue fundada en el año 1987. Su origen está asociado a un sector del movimiento cooperativo, vinculado al Banco Credicoop. Posee una presencia y representatividad territorial más limitada, con presencia en 9 delegaciones y 3 oficinas en el área Gran Buenos Aires. Su accionar se centra en el diagnóstico de la problemática de las pymes y el reclamo de políticas públicas para el sector. Posee programas de asistencia técnica para pymes en materia de acceso al financiamiento y desarrollo de negocios y también desarrolló un programa para el acceso de las pymes a las compras públicas.

En el año 2011, problemas internos generaron una escisión en la entidad, creándose la Asociación Pyme, que conserva la misma sigla que la anterior (APYME), con presencia en 23 provincias y la puesta en marcha de la Casa Pyme, destinada a ofrecer asistencia técnica a mipymes.

iv) Confederación General Económica (CGE)

La Confederación General Económica (CGE) fue fundada en 1950 y tuvo su período de apogeo como entidad de pymes en la década de 1970. Con posterioridad, fue perdiendo presencia y protagonismo, recuperando actividad en los últimos años. Su actividad se centra en lo reivindicativo y vinculación empresaria en el segmento de pymes. Informan la existencia de 364 empresas asociadas y varias asociaciones adheridas, muchas de las cuales pertenecen también a la UIA o la CAME.

En el año 2007, problemas internos generaron una escisión, creándose la Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA), la cual agrupa a 40 cámaras empresarias, con presencia en varias provincias del país. Entre los servicios que ofrece a sus asociados se encuentra uno de orientación al empresario, cursos en gestión empresarial y asistencia para el acceso al crédito.

v) Federación Agraria Argentina (FAA)

La Federación Agraria Argentina (FAA) es la entidad gremial que nuclea a pequeños y medianos productores agrarios. Nació en 1912 a partir de una rebelión agraria en el sur de Santa Fe conocida como “grito de Alcorta”. La FAA está integrada por agricultores familiares organizados en filiales, centros juveniles, entidades afiliadas, asociaciones de mujeres federadas y otras entidades adheridas. La FAA se afirma en un papel reivindicativo cuyo eje es el de solicitar políticas públicas diferenciadas para su sector.

### **C. Políticas de fomento de micro, pequeñas y medianas empresas: programas, esquemas de intervención y formato institucional**

En esta sección se presenta un abordaje de los diferentes instrumentos de apoyo a las mipymes en la Argentina, los cuales, como se vio en el apartado anterior, no se ejecutan de manera centralizada en un solo organismo, sino que, por el contrario, han tendido a dispersarse en una multiplicidad de instituciones. Se realizarán dos tipos de tipificaciones de políticas: i) según el tipo problemática abordada, y ii) de acuerdo al grado de selectividad en la modalidad de implementación.

Como sostienen Lavarello y Goldstein (2011), las políticas horizontales se basan en acciones genéricas e indirectas y se limitan a generar condiciones de contexto favorables para las empresas, mientras que las políticas selectivas están orientadas a definir un perfil de especialización de la estructura productiva. Como veremos, la amplia mayoría de los programas para mipymes son de carácter horizontal. Se ha procedido a clasificar los programas identificando, además, entre dos tipos: los horizontales de tipo 1 (H1), en un sentido estricto, mientras que los de tipo 2 (H2) incluyen, ocasionalmente, líneas sectoriales o alguna especificación. Por su parte, los sectoriales tipo 1 (S1), están dirigidos a sectores particulares, pero sin ningún tipo de consideración estratégica, mientras que los de tipos 2 (S2) incorporan objetivos más específicos. Como veremos, no ha sido posible identificar programas sectoriales de tipo 2.

En segundo término, se diferencia a los programas según sus objetivos y problemas de abordaje: i) de acceso al financiamiento y mejora de condiciones; ii) promoción de la innovación; iii) fomento del emprendimiento; iv) capacitación y asistencia técnica; v) asociatividad y desarrollo de redes de proveedores, y vi) internacionalización y promoción de las exportaciones.

Los recursos canalizados al apoyo a las pymes sumaron en 2015 un total de 58.311 millones de pesos (6.300 millones de dólares), cifra equivalente al 1% del PIB. El grueso de los recursos se concentró en las políticas de financiamiento, que representó el 98% del total. Sin embargo, este valor se encuentra sesgado por la relevancia que tiene la LCIP, el programa más ambicioso en términos agregados de apoyo financiero a mipymes (que provee el 96% del total de recursos destinados a pymes), que ha inducido desembolsos a empresas de menor tamaño por 55.000 millones de pesos. Los programas que incluyen el desembolso de recursos presupuestarios (tanto de fuente nacional como internacional) totalizaron 3.310,9 millones de pesos (390 millones de dólares), equivalentes al 0,06% del PIB.

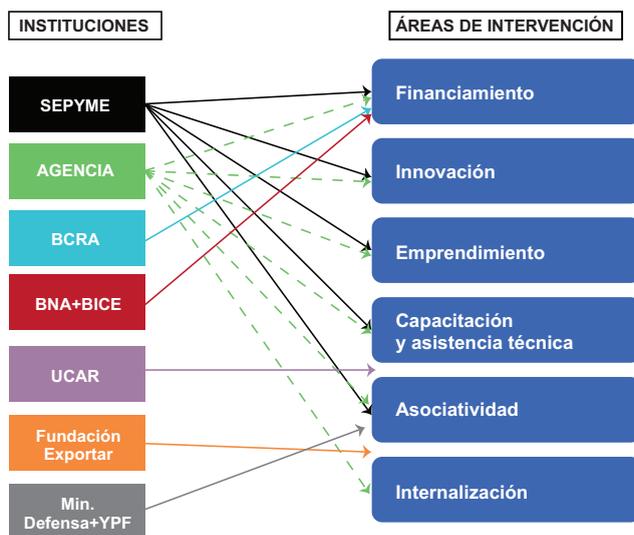
El análisis de los recursos movilizados por la política para pymes excluye, de aquí en adelante, a la LCIP, debido a que constituye un tipo de intervención diferente al resto. El 73% corresponde a políticas de financiamiento; el 11%, de innovación; el 6%, de asistencia técnica y capacitación, al igual que las políticas de emprendimiento, y el restante 5%, a políticas de fomento de asociatividad. En cantidad de programas, no obstante, de los 20 que se han relevado, el 35% tienen el objetivo de brindar capacitación y asistencia técnica; el 20%, fomentar el emprendimiento, y el 15%, de asistencia financiera, al igual que de promoción de innovaciones y asociatividad.

Entre los programas de financiamiento, el de SGR aporta el 47% de los recursos y el PBT el 40% de los montos desembolsados en 2015. De los programas de capacitación y asistencia técnica, el 90% corresponde al PACC y Crédito Fiscal. Con relación a los programas de asociatividad, destacan los que ejecuta la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FIT PDP y FIT AP) con el 92%. El FONTAR (tanto por ANR y Créditos) representa el 83% de los recursos destinados a innovación. Por su parte, en el área de emprendimiento, aparece con mayor relevancia el programa de capital semilla (43%) y, en segundo lugar, Empretecno (31%).

El análisis de las políticas según su orientación muestra que la mayoría son de corte horizontal y explican el 96% de los recursos (51% tipo 1 y 45% tipo 2). Los instrumentos del FONSOFT, orientados al apoyo de empresas de la industria del software, son los únicos sectoriales, y representan el 4% del total.

Diagrama II.1

**Argentina: instituciones que ejecutan políticas para pymes y áreas de intervención**



Fuente: Elaboración propia.

Lamentablemente no ha sido posible compilar información confiable y comparable respecto a la cantidad de pymes beneficiarias, ni tampoco cruzar fuentes de datos para verificar la existencia de beneficiarios en diferentes programas de apoyo. Dentro de los programas financieros es posible estimar en más de 40.000 a las pymes que accedieron a financiamientos dentro de la Línea de Créditos de Inversión Productiva del Banco Central<sup>10</sup>. El Banco Nación hizo lo propio en un número estimado de 25.000 pymes entre 2008 y 2012 (los créditos posteriores a dicha fecha quedaron comprendidos dentro de la estadística del Banco Central en la LICIP).

Con respecto a programas no financieros, la SEPYME asistió a un promedio anual de 2.332 pymes en el programa de Crédito Fiscal para Capacitación entre 2009 y 2015, siendo de 1.360 el dato correspondiente a 2015. El programa “Expertos Pyme” benefició a 328 empresas al año entre 2011 y 2015, con un total de 315 en 2015. El PACC empresas alcanzó un promedio de 1.254 pymes al año entre 2011 y 2015, con un máximo de 2.958 en el último año de la serie. Y el PACC emprendedores promedió 924 empresas al año entre 2011 y 2015.

<sup>10</sup> Dicha información surge de datos informados por el propio BCRA y de Goldstein (2014).

Cuadro II.6

**Argentina: instrumentos de apoyo a las mipymes, 2015**

| Programa                                 | Institución <sup>a</sup> | Primer/<br>segundo piso | Tipo de<br>asistencia | Grado de<br>selectividad | Monto<br>(millones<br>de pesos) |
|--|--------------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------------------|
| <b>Financiamiento</b>                    |                          |                         |                       |                          | <b>57 418,7</b>                 |
| Bonificación de tasa de interés (PBT)    | SEPYME                   | Segundo                 | Crédito               | H2                       | 976,2                           |
| Línea Inversión Productiva (LCIP)        | BCRA                     | Segundo                 | Crédito               | H1                       | 55 000,0                        |
| Sistema de SGR                           | SEPYME                   | Segundo                 | Garantías             | H1                       | 1 136,9                         |
| FONAPYME                                 | SEPYME                   | Primero                 | Crédito               | H2                       | 305,6                           |
| <b>Financiamiento + innovación</b>       |                          |                         |                       |                          | <b>351,9</b>                    |
| FONTAR (ANR)                             | AGENCIA                  | Primero                 | ANR                   | H2                       | 198,7                           |
| FONTAR (créditos)                        | AGENCIA                  | Primero                 | Crédito               | H2                       | 94,8                            |
| FONSOFT                                  | AGENCIA                  | Primero                 | ANR                   | S1                       | 58,4                            |
| <b>Capacitación y asistencia técnica</b> |                          |                         |                       |                          | <b>186,9</b>                    |
| Crédito Fiscal para Capacitación         | SEPYME                   | Primero                 | Fiscal                | H1                       | 84,8                            |
| Programa Nacional de Capacitación        | SEPYME                   | Primero                 | Capacitación          | H1                       | 0,2                             |
| PACC Empresas                            | SEPYME                   | Segundo                 | ANR                   | H2                       | 80,6                            |
| Expertos Pyme                            | SEPYME                   | Primero                 | ANR                   | H1                       | 1,3                             |
| Conserjerías Tecnológicas                | AGENCIA                  | Primero                 | ANR                   | H2                       | 11,0                            |
| Crédito fiscal                           | AGENCIA                  | Primero                 | Fiscal                | H1                       | 0,8                             |
| RRHH-AC                                  | AGENCIA                  | Primero                 | ANR                   | H2                       | 8,2                             |
| <b>Asociatividad</b>                     |                          |                         |                       |                          | <b>159,7</b>                    |
| Sistemas Productivos Locales             | SEPYME                   | Segundo                 | ANR                   | H1                       | 13,1                            |
| FIT-AP                                   | AGENCIA                  | Primero                 | Crédito y ANR         | H1                       | 116,4                           |
| FIT-PDP                                  | AGENCIA                  | Primero                 | Crédito y ANR         | H1                       | 30,2                            |
| <b>Emprendedores</b>                     |                          |                         |                       |                          | <b>193,7</b>                    |
| PACC Emprendedores                       | SEPYME                   | Primero                 | ANR                   | H1                       | 26,9                            |
| Capital Semilla                          | SEPYME                   | Primero                 | Subsidio              | H1                       | 83,1                            |
| Emprendedores (FONSOFT)                  | AGENCIA                  | Primero                 | Subsidio              | S1                       | 23,6                            |
| Empreteco (FONARSEC)                     | AGENCIA                  | Primero                 | Subsidio              | S1                       | 60,1                            |
| <b>Total</b>                             |                          |                         |                       |                          | <b>58 310,9</b>                 |

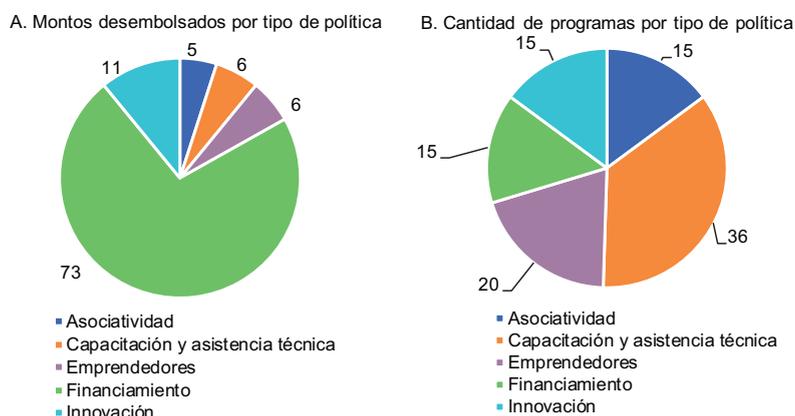
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Secretaría de Emprendedores y Pymes (SEPYME) y Banco Central de la República Argentina (BCRA).

<sup>a</sup> Los datos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica o AGENCIA corresponden a 2014.

Gráfico II.15

**Argentina: montos desembolsados y cantidad de programas por tipo de política, 2015**

(En porcentajes)



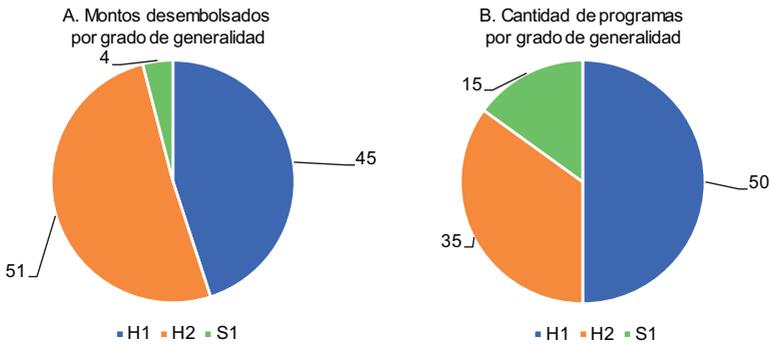
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Secretaría de Emprendedores y Pymes (SEPYME) y Banco Central de la República Argentina (BCRA).

<sup>a</sup> Se excluyen los desembolsos de la Línea de Crédito para la Inversión Productiva (LCIP).

Gráfico II.16

**Argentina: montos desembolsados y cantidad de programas por grado de selectividad, 2015**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Secretaría de Emprendedores y Pymes (SEPYME) y Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Nota: Grado de selectividad de las políticas: Horizontales de tipo 1; Horizontales de tipo 2; Sectoriales de tipo 1.

\* Se excluyen los desembolsos de la Línea de Crédito para la Inversión Productiva (LCIP).

A continuación se presenta un breve análisis de los programas más relevantes.

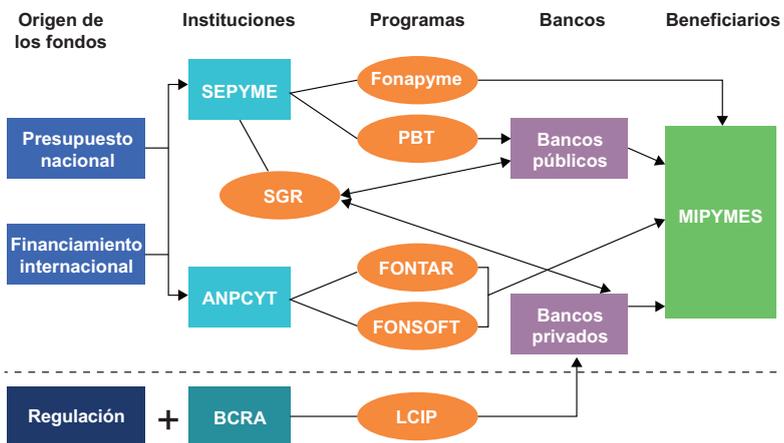
**1. Programas implementados para la promoción de las pymes**

**a) Asistencia financiera**

Los programas de acceso al financiamiento para las mipymes implementados desde la SEPYME son los que tienen mayor antigüedad, entre los que sobresalen el Programa de Bonificación de Tasas (PBT) y el sistema de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR). El PBT es un mecanismo de financiamiento de segundo piso, en el cual los bancos comerciales participan de licitaciones de la SEPYME para ofrecer líneas de crédito con una tasa de interés subsidiada.

Diagrama II.2

**Argentina: mapa de instituciones y programas de asistencia financiera a pymes**



Fuente: Elaboración propia.

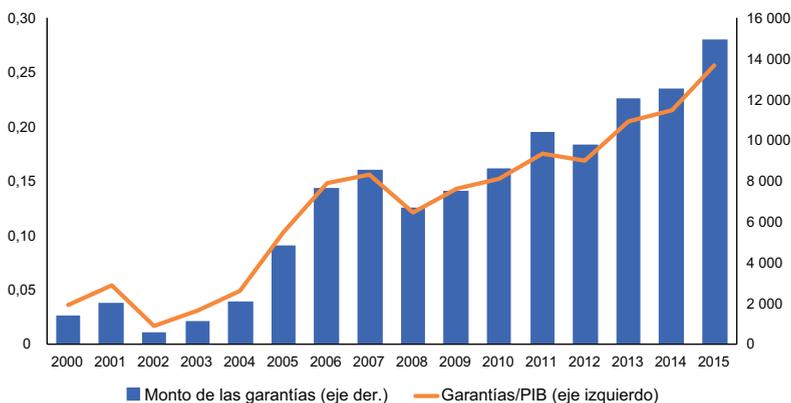
El sistema de SGR tuvo como objetivo generar un esquema de avales para mejorar las condiciones de acceso de las mipymes. La primera de ellas ha sido Garantizar SGR, en buena medida financiada por el Banco Nación, que ejerce el liderazgo del sistema que supera actualmente las 20 sociedades en actividad. El sistema opera con un esquema de exenciones impositivas para las empresas e inversores privados que realizan aportes al fondo de riesgo de las SGR, lo cual les permite disponer de recursos para avalar financiaciones a pymes<sup>11</sup>. Si bien el sector ha mostrado un crecimiento importante que le ha permitido más que duplicar el saldo de garantías en términos reales entre 2005 y 2015, su peso agregado es todavía poco significativo, en torno al 0,25% del PIB (véase el gráfico II.17). Las SGR operan no solo con el sistema bancario sino también con el mercado de capitales, donde han tenido un peso importante en el desarrollo de un mercado de negociación de cheques de pago diferido y, en menor medida, de avales para obligaciones negociables. La SEPYME cumple el doble rol de dar impulso y regular el funcionamiento del sistema de SGR.

Asimismo, la SEPYME posee el FONAPYME, donde actúa como entidad de primer piso. La herramienta es horizontal, pero ha incorporado, ocasionalmente, llamados sectoriales. A los programas de la SEPYME se sumaron otras iniciativas que contribuyeron a mejorar el acceso al crédito a las empresas de menor tamaño. Por un lado, las líneas específicas para pymes lanzadas desde bancos públicos, especialmente el Banco de la Nación Argentina, con su denominada “Línea 400”, que se inició en 2008. También se establecieron, dentro de ese mismo programa, líneas para sectores o destinos específicos. El Banco de Inversión y Comercio Exterior jugó un rol semejante al del Banco Nación, aunque con menor impacto, debido a la menor cantidad de recursos disponibles para el otorgamiento de créditos. En ambos casos, se lanzaron convocatorias en forma conjunta con la SEPYME para ofrecer créditos subsidiados, tanto para la adquisición de bienes de capital como para financiar capital de trabajo. Los bancos son los que operan como entidades de primer piso, asumen el riesgo de crédito y seleccionan a los beneficiarios; en tanto, la SEPYME es la que bonifica la tasa de interés.

Gráfico II.17

**Argentina: garantías otorgadas por las sociedades de garantía recíproca, 2000-2015**

(En millones de pesos constantes a precios de 2015 y porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Emprendedores y Pymes (SEPYME).

<sup>11</sup> Al crecimiento del sistema de SGR, cabe agregar una mayor presencia de fondos de garantía públicos. El pionero en la materia ha sido el Fogaba, fondo de garantías de la provincia de Buenos Aires, cuya fundación se remonta a fines de la década de 1990. En 2012 el Banco Central creó un registro específico para estimular la conformación de nuevos fondos de garantía provinciales, a partir del cual se crearon el Fondo de Garantías del Chaco (FOGACH) y el Fondo de Garantías Público La Rioja (FOGAPLAR).

Otro programa que tuvo impacto en la política de apoyo al financiamiento de las pymes fue el Programa Global de Crédito (PGC), implementado en 2007 mediante un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y orientado a facilitar a las mipymes el acceso al crédito de largo plazo. En tal sentido, el PBT había cumplido un rol en el direccionamiento y abaratamiento del crédito a las pymes, pero al estar fondeado con los recursos de las propias entidades financieras, no resolvía el problema de descalce de plazos en el sistema financiero. De este modo, el PBT tuvo resultados positivos 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 implementado en forma complementaria al PBT y como oportunidad de financiar proyectos de inversión a largo plazo de las mipymes. Los bancos comerciales actuaron como intermediarios financieros, asumiendo el riesgo comercial mediante el otorgamiento de créditos a mipymes para realizar proyectos de inversión, entre los que se incluyeron la adquisición de bienes de capital, compra o refacción de inmuebles y otras erogaciones no corrientes asociadas a dicho proyecto.

Entre los puntos salientes del PGC vale destacar: i) su rápida ejecución. En un lapso de solo 4 meses se colocó el equivalente a casi el 70% de lo que el PBT colocó en un período de 4 años; ii) 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; iii) el PGC generó adicionalidad, aspecto esperable a priori dado el débil acompañamiento financiero para la inversión que venía realizando el sistema bancario, y iv) el PGC generó una considerable adicionalidad, aspecto esperable a priori dada el débil acompañamiento financiero para la inversión que venía realizando el sistema bancario (Kulfas, 2009 y 2011). Con posterioridad, se implementó una experiencia similar, aunque más acotada y por montos más reducidos, en la provincia de San Juan.

El Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial (PRODER), del Banco Nación, se lanzó en agosto de 2008, con el propósito de brindar financiamiento y asistencia integral para fomentar el desarrollo regional o local. El diferencial de este programa es que podían participar empresas que no fueran “sujetos de crédito convencionales”. El programa incluía dos líneas, una para financiamiento de empresas individuales, y otra asociativa (Goldstein, 2011). Para ello, se implementaron mecanismos más flexibles de evaluación que los utilizados usualmente por las entidades bancarias, basados en información cualitativa de las empresas que se construía a partir del vínculo con los beneficiarios. Esta tarea fue posible gracias a que el PRODER contaba con la colaboración de instituciones u organizaciones que actuaban como intermediarias entre el banco y los empresarios y, además, disponía de un equipo de técnicos que realizan visitas a los emprendimientos. Se observaron buenos resultados en términos de adicionalidad (30% de las empresas beneficiarias no eran previamente clientas del BNA) y en el período 2008-2011 fueron aprobados proyectos individuales por 62 millones de pesos y asociativos por 165 millones de pesos (Goldstein, 2011). También fue posible encontrar una mayor inserción del programa en las regiones menos desarrolladas del país. Así, mientras las líneas de financiamiento para pymes del Banco Nación se desembolsaron fundamentalmente en la región centro, los de PRODER tuvieron un sesgo diferente (los desembolsos en el norte del país explicaron el 27% del total en comparación con el 9% en el caso de las líneas para pymes) (Gorenstein y Schorr, 2010). A pesar de estos buenos resultados, el programa fue reformulado y discontinuado en sus principales características después de 2011.

Por último, cabe señalar la importancia que adquirieron las regulaciones del Banco Central en el financiamiento a las pymes. En el año 2012 se reformó su Carta Orgánica y la entidad obtuvo nuevas atribuciones, entre ellas, la posibilidad de regular el mercado de

crédito. El nuevo marco normativo permitió al BCRA la introducción de medidas para fomentar el crédito al sector privado e impulsar la profundización del sistema financiero<sup>12</sup>. Asimismo, se buscó también incrementar la disponibilidad de recursos financieros para las pymes. En julio de 2012 se crea la “Línea de Crédito para Inversión Productiva” (LCIP) mediante la Comunicación “A” 5319<sup>13</sup>, que estableció la obligatoriedad, para las entidades con mayor participación en el sistema financiero<sup>14</sup>, de destinar un monto mínimo —determinado por un porcentaje de sus depósitos— al otorgamiento de créditos al sector privado para que sean aplicados a la realización de inversiones. Asimismo, se estableció que al menos la mitad de ese cupo debía ser destinado a las pymes. Luego de una primera experiencia, el BCRA renovó las metas por seis meses, sucesivamente, hasta la actualidad, aunque la LCIP se fue modificando, con ajustes en las tasas de interés, en los plazos y en los destinos. Desde su puesta en marcha ha sido la política de financiamiento al sector productivo con mayor relevancia en términos de impacto y volumen de recursos recibidos por las mipymes. En 2013, el primer año completo de vigencia de la LCIP, la meta de desembolso fue de 37.000 millones de pesos; en 2015, llegó a 89.000 millones. El porcentaje efectivamente destinado a las pymes fue modificándose con la normativa. La LCIP comenzó con la obligación de otorgar al menos el 50% del cupo a pymes y posteriormente se amplió al 75% de los nuevos créditos.

Cabe señalar que la LCIP es una política horizontal que obtuvo algunos resultados interesantes respecto a impactos y adicionalidad. Por un lado, contribuyó a la expansión del crédito a las empresas, con especial énfasis en aquellas de menor tamaño; y por el otro, impulsó mejoras en las condiciones de financiamiento, tanto en términos de tasas como de plazos. Como muestra BCRA (2013), luego de 11 meses de implementación de la LCIP, entre julio de 2012 y mayo de 2013, los recursos desembolsados a través de esta línea contribuyeron con el 50% del crecimiento del stock de créditos a empresas. El financiamiento canalizado por la LCIP entre julio de 2012 y junio de 2013 correspondió al 12% del monto operado correspondiente a los préstamos a personas jurídicas (excluyendo adelantos).

La mayor facilidad para la obtención de crédito bancario para las pymes se evidenció en el significativo incremento de los montos recibidos por estas empresas a partir de octubre de 2012, registrándose tasas de crecimiento interanual de los desembolsos a pymes superiores al 80% (BCRA, 2013). La participación en el total de financiamiento a empresas creció significativamente: en el primer semestre de 2012, cuando aún no se encontraba en funcionamiento la LCIP, las pymes representaron el 27,5% del total de créditos desembolsados a empresas; en el segundo semestre de 2012, pasaron a representar el 32,7% y, durante la primera mitad de 2013, luego de completarse la segunda etapa de ejecución de la LCIP, se acercaron al 40%. Algo similar puede decirse respecto a la extensión de los plazos: mientras que en el segundo trimestre de 2013 los préstamos de 3 y más años representaron el 14,4% del total de créditos otorgados, un año antes representaban 3,5 puntos porcentuales menos.

<sup>12</sup> En la Argentina existe una baja proporción de apalancamiento crediticio: el crédito al sector privado representaba, en 2012, solo el 14,5% del PIB; en tanto, según datos del Banco Mundial, llegaba en el Brasil al 62%; Chile, 104,8%; el Perú, 28,2%; Colombia, 48,9%, y el Estado Plurinacional de Bolivia, 44,1%.

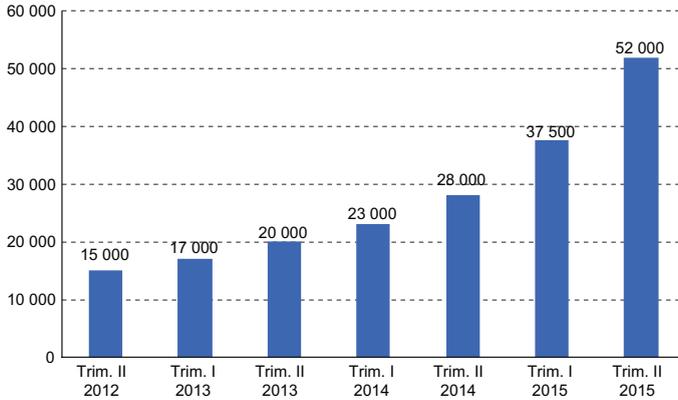
<sup>13</sup> La comunicación “A” 5319 dio origen a la LCIP, que luego fue renovada y modificada por otras comunicaciones del BCRA.

<sup>14</sup> Se trata de las entidades financieras consideradas “sistémicas” por tener un nivel de depósitos superior al 1% del total del sistema financiero. Asimismo, la regulación incluyó también a las entidades bancarias que operan como agentes financieros de gobiernos nacionales, provinciales y municipales, aunque no cumplieran la condición de ser entidades sistémicas. Dependiendo del período particular, la regulación comprendió a poco más de 30 entidades bancarias.

Gráfico II.18

**Argentina: montos de colocación por semestre de la Línea de Crédito para la Inversión Productiva (LCIP), 2012-2015**

(En millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Argentina (BCRA).

La extensión de los plazos de amortización fue significativa. A partir del cuarto trimestre de 2012, luego de completar la primera etapa de la línea productiva, la variación interanual de los créditos a 3 años y más otorgados a este estrato de empresas superó el 300%, proporción varias veces mayor que la expansión observada en los préstamos de tramos más cortos.

Las mejoras en las condiciones de financiamiento se produjeron también a través de una reducción de las tasas de interés. De acuerdo a los datos publicados en BCRA (2013), la tasa de interés de los préstamos a pymes ofrecidos a través de la LCIP resultó casi 2 puntos porcentuales por debajo al promedio del sistema financiero. Esta brecha se amplía a más de 4 puntos porcentuales en las líneas correspondientes a documentos, la principal figura de asistencia utilizada por los bancos para la canalización de los préstamos de la LCIP (véase el cuadro II.7).

Cuadro II.7

**Argentina: tasas de interés ponderadas por monto de crédito a pymes<sup>a</sup>**

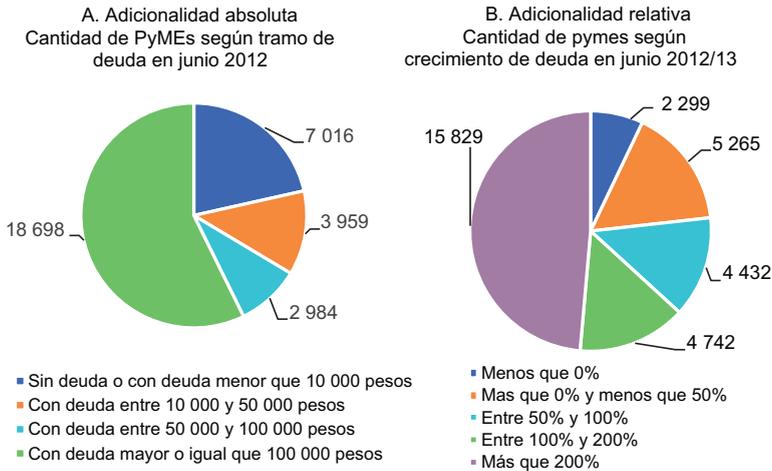
| Tipo de línea de crédito | Sistema financiero | Línea de Crédito para la Inversión Productiva (LCIP) |
|--------------------------|--------------------|--|
| Con garantía hipotecaria | 16,2               | 14,9   |
| Con garantía prendaria   | 16,7               | 14,8   |
| Documentos               | 19,1               | 14,9   |
| Otros                    | 19,0               | 15,2   |
| Total                    | 16,7               | 14,9   |

Fuente: Banco Central de la República Argentina (BCRA), Informe Macroeconómico y de Política Monetaria, Buenos Aires, 2013.

<sup>a</sup> Datos correspondientes a los meses de enero a mayo de 2013. Se excluyen adelantos.

Gráfico II.19

**Argentina: efectos de la adicionalidad relativa y absoluta de la Línea de Crédito para la Inversión Productiva (LCIP), 2012 y 2013**



Fuente: Banco Central de la República Argentina (BCRA), *Informe Macroeconómico y de Política Monetaria*, Buenos Aires, 2013; *Boletín de Estabilidad Financiera*, Buenos Aires, diciembre de 2013.

El estudio de adicionalidad también arroja resultados favorables. Para estimar los efectos “adicionales” de la ampliación del acceso al crédito de las pymes a causa de la LCIP se consideran dos criterios:

- Adicionalidad absoluta: se refiere al efecto “puro” en términos de la inclusión de nuevas empresas al sistema financiero. Se analizan particularmente a aquellas empresas que fueron asistidas por la LCIP pero que en junio 2012 no tenían crédito en el sistema bancario (o era poco significativo).
- Adicionalidad relativa: es el impacto de la LCIP en la ampliación del crédito. Para ello, se consideran las empresas que fueron asistidas por la línea y que al menos duplicaron su deuda con el agregado del sistema financiero entre junio 2012 y junio 2013.

Los resultados muestran que 7.000 pymes que antes de la medida no contaban con financiamiento bancario, lograron acceder al crédito. Estas empresas, que representan el 22% del total de pymes asistidas, recibieron recursos por 3.500 millones de pesos a través de la línea para inversión productiva (BCRA, 2013).

Con respecto a la adicionalidad relativa, se observó que de las 32.500 pymes que accedieron a la línea productiva, dos tercios (20.500 empresas) al menos duplicaron su saldo de deuda; y aproximadamente la mitad (15.800 empresas), como mínimo triplicó el financiamiento bancario (BCRA, 2013).

Cabe destacar que la LCIP tuvo resultados de adicionalidad en todo el territorio nacional. En cada una de las regiones extrapampeanas (Cuyo, Patagonia, Noroeste y Noreste), se distinguen cerca de 1.000 pymes que al menos duplicaron su monto de deuda entre junio 2012 y junio 2013, al acceder a más de 3.000 millones de pesos mediante la línea. La adicionalidad absoluta se comprueba al encontrar que hay un total de 1.400 empresas en el conjunto de estas zonas que antes no tenían crédito bancario y que comenzaron a tenerlo con la implementación de la LCIP (BCRA, 2013).

En resumen, en materia de asistencia financiera se observaron los mayores esfuerzos, niveles de audacia y destino de mayores volúmenes de recursos, tanto para incrementar el financiamiento a pymes como para generar nuevos sujetos de crédito. Sin embargo, predominó una lógica horizontal en la implementación y una escasa articulación con otras iniciativas que, probablemente, hubieran permitido mayores saltos de productividad y una mayor incidencia en procesos de *upgrading* tecnológico.

#### **b) Capacitación y asistencia técnica**

Los programas de capacitación y de asistencia técnica son implementados principalmente desde la SEPYME y desde la ANPCyT. Algunos programas tienen larga trayectoria, ya que fueron implementados a mediados de la década de 1990 o inicios de la de 2000.

El Programa de Crédito Fiscal es el de mayor antigüedad y tiene como finalidad fomentar la capacitación en las empresas. El apoyo consiste en un reintegro de los costos de capacitación y se hace efectivo mediante la emisión de un certificado de Crédito Fiscal utilizable para la cancelación de impuestos nacionales. Las empresas beneficiarias deben presentar el proyecto de capacitación a la SEPYME, quien evalúa la viabilidad del mismo, obteniendo el reintegro una vez finalizadas las actividades.

Entre las políticas de asistencia técnica, han destacado el PRE, a comienzos de los 2000, que luego se amplió y pasó a llamarse Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC), el cual tiene tres componentes: empresas, emprendedores e incubadoras. La modalidad de asistencia a las empresas es a través del otorgamiento de ANR fijo por proyecto. Los fondos de operación son aportados por el BID y la SEPYME evalúa los proyectos y selecciona a los beneficiarios.

Otras iniciativas de la SEPYME son el Programa Nacional de Capacitación, que consiste en una serie de cursos organizados por la SEPYME, y Experto Pyme, que constituye una iniciativa para contratar consultores internacionales.

La ANPCyT dispone de un programa de capacitación que, al igual que el de SEPYME, fomenta la profesionalización del personal de las pymes brindando exenciones impositivas, y el programa de conserjerías tecnológicas, para facilitar la contratación de consultorías de profesionales especializados para empresas que están llevando a cabo procesos de innovación tecnológica. La Agencia ayuda a este proceso otorgando ANR sobre un porcentaje del valor de la consultoría. También dispone de un programa para todo tipo de empresas, no solo para pymes, para facilitar la incorporación de recursos humanos calificados. La ANPCyT también cuenta con otros programas para asistir grupos de empresas, como el FIT-PDO y el FIT-AP, los cuales incluyen una combinación de modalidades de apoyo a las empresas que los conforman, y es posible asignar un porcentaje del monto total del proyecto para consultorías o capacitación.

#### **c) Promoción de las exportaciones**

Las políticas para fomentar las exportaciones de las pymes incluyen algunas iniciativas que se implementan desde la Subsecretaría de Comercio Exterior y desde la Fundación Exportar. La SEPYME ejecutó el programa PROArgentina, con financiamiento del FONPLATA, con el objetivo de desarrollar nuevas empresas exportadoras. A partir de 2011, el programa pasó a ser financiado por el BID y ejecutado desde la Secretaría de Comercio Exterior y, en 2015, se renombra como ARGENPYMEX. Las empresas podían presentar proyectos para la obtención de ANR para misiones comerciales (tradicionales e inversas), capacitación y asistencia técnica.

Por su parte, la Fundación Exportar, creada a mediados de la década de 1990 y dependiente de la Cancillería, tiene el objetivo de implementar diferentes acciones para promover las exportaciones, focalizando sus iniciativas en la organización y participación de las empresas en ferias y misiones comerciales. También fomentan la consolidación de grupos de pymes exportadoras y el comercio exterior de productos de las economías regionales. El rol de la institución es, principalmente, la coordinación, asistencia técnica y facilitación de procesos a las empresas para reducir los costos de su participación en exposiciones o misiones comerciales y la articulación para conformar consorcios de exportación. Al respecto, cabe señalar que la Fundación Exportar junto a la Fundación ICBC lanzó un programa para financiar parcialmente los costos de los coordinadores que tuvo su apogeo entre 2003 y 2010, con un crecimiento en la cantidad de empresas participantes y del valor de sus exportaciones. La cantidad de empresas pasó de 260 a 460 y el valor de las exportaciones, de 60 a 160 millones de dólares. Luego, se redujo la cantidad de grupos y también la cantidad de empresas participantes, aunque el programa continuó vigente hasta 2014 (Bekerman, Wiñazky y Moncaut, 2014).

También es posible encontrar algunas convocatorias de la AGENCIA orientadas a fomentar la vinculación entre empresas nacionales y extranjeras para generar innovaciones conjuntas e incentivar procesos de transferencia tecnológica.

#### **d) Clústeres o complejos productivos**

En la última década se han implementado diversas políticas para impulsar el desarrollo regional y fomentar la articulación productiva entre empresas. Las principales iniciativas han sido ejecutadas desde la SEPYME, la AGENCIA, el Banco Nación y la UCAR.

La SEPYME creó en 2006 el programa de Complejos Productivos con el objeto de fomentar la asociatividad de las mipymes con criterios sectoriales y regionales ofreciendo, por un lado, la asistencia de técnicos para la conformación y consolidación de los grupos de empresas, la evaluación de las necesidades y el acompañamiento para la búsqueda de las alternativas de apoyo para el clúster. En este marco, se incorporó en el programa una herramienta específica para la asignación de ANR a los grupos de empresas, con tres objetivos: i) conformar nuevos clústeres; ii) expansión de grupos existentes que necesiten ampliar la escala de producción, y iii) mejorar la competitividad a partir del desarrollo de innovaciones de grupos existentes.

Posteriormente, el programa de clústeres devino en el programa de Sistemas Productivos Locales (SPL) y en el Programa de Conglomerados Productivos. SPL es una iniciativa con apoyo de PNUD, que apunta a intensificar las relaciones entre las empresas y su articulación con distintos ámbitos de cooperación del sector público y privado, incluyendo los diferentes niveles de gobierno, instituciones académicas y técnicas, cámaras empresariales, entre otros. SPL implementa cuatro líneas de intervención: i) planes de asociatividad; ii) proyectos de inversión para grupos asociativos fortalecidos; iii) planes y proyectos de fortalecimiento cooperativo, y iv) proyectos de fortalecimiento de sistemas productivos locales. En el primer caso, el objetivo es la creación de grupos asociativos y la asistencia implica el financiamiento a través de ANR de un coordinador; en los siguientes tres casos, la ayuda es para agrupamientos existentes y contempla la asignación de ANR para proyectos de inversión e innovaciones, dependiendo el grado de avance de los grupos asociativos. La operatoria se inicia con la presentación de una idea-proyecto en la SEPYME y, aquellas que son aprobadas, deben elaborar un proyecto, si fuera necesario con la ayuda de un consultor, el cual es evaluado por un comité, que decide sobre la elegibilidad de los mismos.

Por su parte, la línea cuatro de fortalecimiento a SPL es una iniciativa innovadora que apoya el fortalecimiento o puesta en marcha de Centros de Servicios Industriales y Laboratorios de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I). El objetivo es desarrollar herramientas y capacidades para la consolidación de sistemas productivos locales y para el avance de la producción hacia eslabones con creciente contenido de conocimiento y tecnología. El 60% del total del proyecto de inversión puede ser solventado con ANR, siempre que no supere el monto máximo de 7,2 millones de pesos.

La SEPYME ofrece también línea del PAC, que se ejecuta con fondos del BID, denominada Conglomerados Productivos. El objetivo reside en mejorar la competitividad de aglomeraciones productivas de base industrial, por medio del financiamiento de Iniciativas de Mejora Competitiva del Conglomerado Productivo de alto impacto, orientado a superar las necesidades colectivas de las mipymes, empresas e instituciones que los componen. El acceso a los ANR se materializa con la presentación de una propuesta a través de una entidad patrocinante, que puede ser un Municipio, una organización sin fines de lucro o cámara empresarial.

Por su parte, la AGENCIA, en el marco del FONTAR, dispone de herramientas destinadas al apoyo de grupos de empresas. Una de ellas es el PÍTEC, Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos, para el financiamiento de actividades de investigación, desarrollo y modernización tecnológica de empresas, entidades públicas y sin fines de lucro. Posteriormente, el programa quedó discontinuado, pero surgieron dos nuevas iniciativas: el programa para el Fortalecimiento de la Innovación Tecnológica Proyectos de Desarrollo de Proveedores (FIT PDP) y el programa para el Fortalecimiento de la Innovación Tecnológica Aglomerados Productivos (FIT AP). Mientras que el primero se orienta al apoyo de pymes vinculadas a una empresa grande (como proveedoras o como clientas) el segundo se propone asistir a agrupamientos de empresas, con predominio de pymes. Por tanto, el FIT PDP requiere que exista una empresa grande con el rol de “empresa tractora”; el FIT AP, en cambio, el requerimiento se basa en la vinculación con instituciones académicas. En ambos casos, el apoyo consiste en financiamiento a través de ANR para el mejoramiento del desempeño tecnológico y la productividad de las empresas, siendo factible la asignación de los recursos a diversas actividades de I+D, asistencia técnica, desarrollo de nuevos procesos y productos, entre otros.

Más recientemente, ha sido creada la UCAR, Unidad para el Cambio Rural, en 2009, para gestionar los programas y proyectos con financiamiento externo del Ministerio de Agricultura. Entre las áreas de la UCAR se encuentra la Unidad de Competitividad y ANR. Desde allí se ejecutan las Iniciativas de Mejora Competitiva (IMC) con el fin de promover la articulación entre actores del sector público y privado, con instituciones científicas y tecnológicas e involucrando a todos los niveles de gobierno. Hay dos áreas de intervención de fomento de desarrollo regional y asociatividad: i) Iniciativas de Desarrollo de Clústeres (IDC); ii) Iniciativas de Desarrollo Regional.

El objetivo de las iniciativas de desarrollo de clústeres es trabajar en territorios donde se identifican aglomerados productivos de alta especialización para apoyar a los actores institucionales y a los productores en la elaboración de un Plan de Mejora Competitiva. Posteriormente, en una segunda fase, se ejecutan los proyectos. Hacia 2015 era posible encontrar en la primera fase a 16 clústeres; y en la segunda fase, otros 12. También a 6 clústeres que se consideran “avanzados”, habiendo superado ambas etapas. En cuanto a la Iniciativa de Desarrollo Regional, se encuentra en un estado de avance de escala piloto, en la cual se identificaron tres regiones sobre las cuales se implementó una estrategia similar a la del IDC.

Por su parte, el Banco Nación implementó una iniciativa para grupos a través del Fondo Integral para el Desarrollo Regional (FONDER) para financiar inversiones de las actividades de las mipymes. La formulación del proyecto de financiamiento se realiza a través de “organismos intervinientes” —pueden ser cámaras empresariales, Organizaciones de la Sociedad, universidades, agencias de desarrollo, etc. — y son también las encargadas de acompañar el proceso de desembolso y seguimiento del proyecto.

A modo de síntesis, puede concluirse que se han implementado en la Argentina diversos programas para fomentar el desarrollo y expansión de agrupamientos locales de empresas, observándose cierto solapamiento de objetivos y falta de coordinación. Desde la SEPYME hay dos programas con finalidades muy similares y tampoco hay articulación con la UCAR. Por su parte, se destaca que la AGENCIA ha desarrollado algunas experiencias exitosas y, especialmente, que fomenta la articulación entre el sector productivo y el sistema científico y tecnológico. Pero más allá de los casos, no parece haberse logrado una masa crítica de proyectos aglomerados que permita amplificar la utilización de los recursos de política para pymes por esta vía.

#### e) Desarrollo de proveedores a través de compras públicas

Durante el período 2010-2015, el Estado adquirió un papel de mayor relevancia en el desarrollo de pymes proveedoras a través de compras públicas. En este aspecto, se destaca, en primer lugar, la transformación en el Ministerio de Defensa, con la reestructuración de sus empresas, que le permitió reactivar su capacidad de producción y modernización de aviones, con la fábrica de aviones Brig. San Martín, y también de la reparación de barcos, con el astillero TANDANOR, que luego se fusionó con “Al Storni” y devino en el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR). Un relevamiento reciente del Ministerio de Defensa arrojó como resultado la existencia de 125 pymes manufactureras y de servicios conexos proveedoras, con capacidades tecnológicas heterogéneas, que incluyen desde insumos químicos hasta metalmecánicos y servicios de ingeniería (Lavarello y Sarabia, 2015).

Otro de los aspectos a destacar es el papel que cumplió YPF desde su reestatización en 2012, motorizando acciones de sustitución de importaciones tales como la iniciativa “Sustenta”. Durante una primera etapa se realizó un relevamiento que arrojó la existencia de un grupo de 134 empresas que ofrecen (o podrían ofrecer) bienes y servicios a YPF, el 95% de las cuales eran de capital nacional. A partir de ello, se procuró avanzar en la concreción de diversos proyectos de inversión para encaminar el proceso de sustitución de importaciones. Esta inversión fue canalizada hacia los proveedores locales por intermedio de empresas transnacionales líderes en servicios de explotación y perforación a nivel internacional y entre los proveedores locales, la mayoría de las empresas han sido mipymes, con extensas trayectorias dentro de la industria nacional (Lavarello y Saravia, 2015; Barrera, Kennedy y Palermo, 2015).

Por su parte, la CONAE (Comisión Nacional de Actividades Espaciales) y la CNEA (Comisión Nacional de Energía Atómica), operaron en el desarrollo tecnológico de satélites y energía nuclear. La puesta en marcha de algunos proyectos de gran envergadura ha dado impulso a políticas tecnológicas y la consolidación de una red de proveedores nacionales. Entre ellos destaca la creación de la empresa AR-SAT para la fabricación de satélites de comunicación. Junto a su principal proveedora, el INVAP, se constituyeron en el núcleo articulador del complejo espacial argentino. Cabe destacar que el plan de desarrollo genera eslabonamientos intersectoriales que incluyen, por ejemplo, a los servicios de telecomunicaciones, las actividades agropecuarias, pesqueras y forestales, entre otros (Lavarello y Sarabia, 2015).

Estas experiencias han mostrado un incipiente resurgimiento del Estado como parte del sector productivo, lo que impulsa el desarrollo de una red de proveedores de bienes y servicios nacionales complejos y la generación de aprendizaje tecnológico por parte de las empresas.

#### f) Emprendimiento

Los programas para fomentar nuevas empresas se implementan desde la SEPYME y desde la AGENCIA. Desde la SEPYME se ejecuta el PACC emprendedor desde 2008, el cual consiste en el financiamiento parcial, a través de ANR, de los gastos e inversiones para el desarrollo inicial de las empresas. El proceso se gestiona a través de las incubadoras registradas como articuladoras del programa, quienes acompañan en la formulación del plan de negocio de las empresas que deben presentar ante la SEPYME. Incluye, además, un componente para el fortalecimiento de las incubadoras mediante recursos para capacitación o mejoramiento de la infraestructura de las instituciones.

La SEPYME dispone también del programa de Capital Semilla que se orienta a impulsar la creación y fortalecimiento de emprendimientos innovadores a través de asistencia técnica y financiera. Sin embargo, el mismo ha tenido un impacto muy reducido. Más recientemente, la SEPYME incluyó otros programas para emprendedores: i) Empresas sociales: tiene el objetivo de brindar asistencia financiera y capacitación a emprendedores e incubadoras para fomentar las empresas que generan alto impacto social; ii) Club de Emprendedores: para apoyar la creación de espacios de trabajo colaborativos que fomenten el desarrollo de nuevos emprendimientos; iii) Nodos de innovación social: para promover la coordinación interinstitucional en pos de promover las empresas sociales; iv) Fondo de fondos: creación de un fondo para invertir en nuevas empresas de base tecnológica que movilice fondos públicos y privados, y v) Ciudades para emprender: apoyo a un conjunto de ciudades para fortalecer las capacidades locales de emprendedores e incubadoras.

El apoyo a nuevos emprendimientos desde la AGENCIA tiene, por un lado, instrumentos que ofrece el FONCyT, los cuales se orientan a fortalecer las instituciones públicas y privadas vinculadas con startup tecnológicos. Por otro lado, existen herramientas para apoyar directamente a los emprendedores. Desde el FONARSEC, se implementa un programa para promover empresas de base tecnológica; y desde el FONSOFT, se ofrecen instrumentos para otorgar recursos a empresas de la industria del software.

#### g) Innovación y desarrollo tecnológico

Las políticas para fomentar las innovaciones en las pymes se encuentran en manos de la AGENCIA y se basan en el otorgamiento de ANR. La mayoría de los programas son transversales y han sido mencionados en las tipologías de políticas anteriores. Más recientemente, la Agencia introdujo los Fondos de Innovación Sectorial (FITTS) con el objetivo de ejercer una articulación con el Plan Argentina Innovadora 2020. Desde la SEPYME se ofrecen programas para impulsar la modernización en las empresas a través de “Expertos Pyme” y a través del PACC. En ambos casos, se trata de herramientas para apoyo técnico.

#### h) Cambios recientes

En diciembre de 2015 se produjo el recambio presidencial que significó un cambio de orientación en la política económica. La política para pymes incorporó algunos cambios, tanto desde la organización institucional como desde el diseño de programas e incentivos. En primer lugar, se hicieron algunas modificaciones en la estructura institucional y la

Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional pasó a denominarse Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa, bajo la órbita del Ministerio de Producción.

Asimismo, se introdujo un área específica para fomentar el emprendimiento y un conjunto de programas destinados a ofrecer recursos para iniciar emprendimientos, establecer ámbitos de vinculación entre emprendedores para impulsar nuevas iniciativas, apoyar las incubadoras y aceleradoras de proyectos y promover especialmente aquellos emprendimientos con impacto social.

Los programas de financiamiento, como el PBT, FONAPYME y SGR, continúan ofreciéndose, pero desde un área que ya no depende de la SEPYME sino de otra dependencia del Ministerio de Producción.

Entre las principales novedades, destaca el impulso a un cambio normativo en la ley sobre pyme en 2016, que incluyó algunas medidas para aliviar el peso de las obligaciones impositivas sobre las pymes. En primer lugar, se elevaron los montos mínimos para retenciones de impuesto a las ganancias y al valor agregado (IVA), para alcanzar a las empresas con mayor nivel de facturación. En segundo lugar, el pago de IVA deja de ser mensual para ser trimestral, considerando que el ciclo de cobranza de las pymes en muchas actividades suele exceder el mes, por lo cual debían pagar el impuesto antes de haberlo cobrado. En tercer lugar, se introduce la posibilidad de solicitar un certificado de exclusión para las retenciones de los principales impuestos para los casos en los cuales las empresas cuenten con un significativo saldo a favor (dos meses consecutivos de saldo a favor para las microempresas y un 10% del promedio del IVA de 12 meses para el resto de las pymes).

Por último, cabe señalar que se ha renovado la Línea de Crédito para Inversión Productiva, aunque sobre fines de 2017 se presentaban dudas acerca de su continuidad, y se ha incorporado una nueva línea del BICE denominada “Mi primer crédito” para ampliar el alcance del financiamiento a bancario a más empresas y se incluye la posibilidad de que las empresas que tengan deuda con AFIP puedan acceder al crédito bancario, bajo la condición de regularizar sus obligaciones.

## **D. Una revisión crítica del marco conceptual para el abordaje de la problemática de las empresas de menor tamaño y las políticas de apoyo**

### **1. El marco conceptual y las políticas de apoyo a las mipymes**

A mediados de la década de 1990, los programas de apoyo a las mipymes comenzaron a ocupar lugar en la agenda de políticas públicas latinoamericanas (Peres, 1997; Peres y Stumpo, 2002; Ferraro y Stumpo, 2010). Los efectos de la apertura y la liberalización financiera habían acentuado rasgos de inequidad en los procesos de crecimiento. Como señalan Peres y Stumpo (2002), si bien algunos teóricos de la economía convencional, como Balassa y Kruger, postulaban que la apertura traería mayores beneficios para las pymes, los argumentos eran meramente técnicos y carecían de constatación empírica. Antes bien, la combinación entre liberalización y apreciación cambiaria generó efectos negativos sobre el entramado de pymes. La política para las pymes se presentaba entonces como la posibilidad de generar empleos y atemperar el impacto asimétrico de la apertura (Peres y Stumpo, 2002).

Durante el segundo lustro de la década de 1990, muchos países de América Latina comenzaron a implementar programas de política para las pymes, creando –en algunos

casos- nuevas instituciones. No obstante ello, el apoyo a las mipymes fue más nominal que real (Peres, 1997; Peres y Stumpo, 2002). El cambio institucional elevó el rango de las áreas gubernamentales dedicadas a políticas para pymes, pero los recursos presupuestarios resultaron insuficientes y en los países más pequeños dependió casi por completo de la cooperación internacional.

Hacia mediados de los 2000, comienzan a aparecer nuevos enfoques. Algunos programas giraron el foco desde la asistencia individual hacia una mirada más sistémica, clúster o cadena productiva. Un ejemplo de ello ha sido el programa de arreglos productivos locales del SEBRAE, en el Brasil y se multiplica el interés y la experiencia en esquemas de asociatividad (Dini, 2004; Stumpo, 2004; Lavarello y Goldstein, 2011). De un modo similar, el BID introdujo la noción de programas de competitividad, procurando focalizar acciones de asistencia técnica y financiera sobre entramados productivos. En este escenario, las iniciativas y recursos crecieron de manera más significativa, no sin heterogeneidad. La preocupación predominante radica más en la efectividad de las herramientas y los resultados tendientes a contribuir al cambio estructural.

Como se mostró en apartados anteriores, la cantidad de programas y recursos hacia las pymes en la Argentina se ha incrementado significativamente a partir de los 2000, al tiempo que numerosos organismos públicos han puesto interés y recursos, y los actores privados e instituciones de ciencia y tecnología han prestado atención a su problemática.

La política para pymes en la Argentina fue originalmente pensada para compensar las asimetrías generadas por las reformas promercado. Desde la mirada ortodoxa, las intervenciones en diferentes mercados introducen distorsiones cuyo resultado final es inferior en términos de eficiencia. Otros enfoques, dentro de la misma ortodoxia, han asociado los problemas vinculados a la actividad de las mipymes, tales como los de asimetría de información y acceso al crédito, entre otros, con fallas de mercado que justifican intervenciones de carácter horizontal. De este modo surge el fundamento de, por ejemplo, políticas orientadas a brindar capacitación y asistencia técnica o reducciones de tasa para mipymes, esto último fundado en que la relación entre las empresas más pequeñas y las entidades financieras se ve afectada por problemas de asimetría de información que terminan encareciendo el crédito. También cobran relevancia, bajo este enfoque, las políticas destinadas a mejorar condiciones de entorno o ambiente de negocios para el sector<sup>15</sup>.

Como resultado de este abordaje teórico se fue estructurando un modelo de intervención de política en torno a las mipymes y un esquema institucional con programas y políticas horizontales. De manera más reciente, comenzaron a aparecer enfoques alternativos orientados al desarrollo de aglomerados productivos o clústeres integrados por mipymes y alianzas público-privadas para el desarrollo de las empresas de menor tamaño, en muchas ocasiones vinculadas a redes de proveedores de grandes empresas. En este tipo de abordaje ha prevalecido una mirada más integradora sobre el sujeto de intervención, buscando orientar de manera más efectiva los diferentes tipos de instrumentos y programas.

<sup>15</sup> Al respecto, vale realizar una acotación. En los últimos años ha tomado fuerza la idea de que las trabas burocráticas que dificultan la puesta en marcha de un emprendimiento representan un grave escollo para el desarrollo de las mipymes. Naturalmente, las acciones que se puedan instrumentar para simplificar trámites burocráticos son positivas, pero el argumento que pone el énfasis en este punto no parece tener asidero ni sustento empírico. Argentina, según el relevamiento que realiza Doing Business, del Grupo Banco Mundial, se encuentra en el puesto 121 sobre 189 países en cuanto a facilidad para hacer negocios. La posición es más baja aún si se trata de tiempos para la apertura de una empresa, manejos de permisos de construcción o pago de impuestos. La apertura de una empresa demanda 14 procedimientos contra un promedio de 8,3 en América Latina y el Caribe y 4,7 en países de la OCDE. En total se requieren 25 días para efectivizar la apertura, algo menos que los 29,4 días promedio para América Latina y el Caribe pero alejado de los 8,3 días en países de la OCDE (Banco Mundial, 2018) bajar y mejorar en la materia, pero la ampliación del 50% de la base empresarial que se produjo entre 2003 y 2011 indica que esos problemas están lejos de ser un escollo cuya modificación induciría –per se- una mayor expansión de la actividad emprendedora.

Ahora bien, tras más de dos décadas de políticas de este tipo hacia el sector, vale realizar un ejercicio de evaluación acerca de las formas de abordaje y los resultados obtenidos.

El primer aspecto crítico respecto pasa por la heterogeneidad y diversidad del universo de las pymes: es un sector que aglutina a más del 99% de las empresas del país, donde conviven pequeños comercios, talleres manufactureros, empresas de servicios, empresas industriales innovadoras con presencia exportadora y una amplia diversidad de empresas con diferentes problemas. Los desafíos son de una naturaleza tan diversa que parece difícil abordarlos con un único conjunto de instrumentos y programas. Sin embargo, la aplicación de las políticas y el marco legal vigente no distinguen sustancialmente, más allá de excepciones puntuales, este particular universo con sus diferencias en términos de tamaño de firma, sector y radicación territorial.

En segundo lugar, la política para pymes ha tenido, en muchos casos, un sesgo tendiente a favorecer a las empresas más pequeñas. La idea de que las empresas de menor tamaño, particularmente las microempresas, son las que afrontan la mayor cantidad de dificultades y, por ende, las que más necesitan de las políticas públicas omite el importante papel de las empresas medianas para la generación de nuevas camadas de grandes empresas y la diversificación del tejido productivo. Las medianas empresas tienen problemas de naturaleza diferente a las micro o pequeñas empresas, pero la falta de los recursos financieros y técnicos que poseen las grandes empresas y las carencias de políticas de apoyo específico al sector generan que, en muchas ocasiones, dichas empresas se estanquen en su crecimiento. Resultan demasiado pequeñas para estar a la altura de las exigencias de los mercados de capitales o la exportación y demasiado grandes para las iniciativas de política para las pymes.

En tercer término, cabe realizar una apreciación crítica respecto a la asociación entre política para las pymes y política social. Las políticas destinadas a la creación de emprendimientos de tipo social dan lugar a experiencias donde no se acumulan capacidades ni capital y sirven al mero efecto de garantizar la supervivencia económica de los miembros del emprendimiento. Existen situaciones sociales en territorios afectados por crisis económica que pueden ser abordados desde las políticas públicas, pero no ya desde la mirada productiva sino de la asistencia social. Es posible encontrar casos de emprendimientos cuyo origen es una respuesta a las crisis, como casos de fábricas recuperadas por cooperativas de trabajadores que han sido exitosas y lograron insertarse eficazmente en el mercado. Tales casos sí pueden ser abordados desde la política para pymes.

#### Cuadro II.8

#### **Argentina: algunos hitos en la implementación de políticas para las pymes**

---

1993: Programa trienal de fomento y desarrollo a las PyMEs

1995: Ley PyME 24.467

1997: Creación de la SEPYME. Puesta en marcha de programas de capacitación y asistencia técnica

2000: Ley 25.300, modificaciones parciales a las Ley PyME

2003-2005: programas de bonificación de tasa de interés / expansión sistema de SGR

2006: Inicio programa de Clusters

2007: Programa Global de Crédito

2008: Línea de crédito pyme del Banco Nación (línea 400) / Inicio del PACC

2012: Línea de crédito de inversión productiva (LCIP), regulación Banco Central

2016: Modificación de la Ley Pyme, se agregan beneficios impositivos

---

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, los enfoques que abordan la problemática de las pymes, desde el punto de vista de la conformación de redes de proveedores con eje en grandes empresas se asemejan más a un mejor aprovechamiento de los recursos destinados al sector, pero también presentan aspectos que merecen una revisión crítica. En primer lugar, les cabe el mismo cuestionamiento respecto a la utilización de recursos escasos en una amplia diversidad de sectores y regiones, sin prioridad ni selectividad alguna. En segundo lugar, poner el eje en la conformación de redes de proveedores de grandes empresas omite la posibilidad de generar redes de cooperación entre mipymes, o entre mipymes y las compras públicas o los mercados de exportación. Las experiencias con respecto a redes de proveedores de grandes empresas han mostrado aspectos críticos, observándose antes bien un aprovechamiento de los beneficios en manos de estas últimas y un débil aprovechamiento por parte de las mipymes, reproduciendo las asimetrías de poder y problemas de gobernanza en las cadenas de valor.

En otras palabras, se observa una amplia implementación de programas hacia las pymes pero sin una visión integrada y asociada a objetivos de cambio estructural, perdiendo –por ende– efectividad.

## **2. Un debate pendiente orientado hacia un replanteo conceptual**

El cambio de contexto, tras un período expansivo, lleva a repensar el papel de la política para mipymes, ya no desde el lugar de respuesta a situaciones de asimetría, sino como una pieza de alta relevancia para el cambio estructural. Esto no significa alterar por completo el diagnóstico sobre los problemas de las mipymes, pero sí establecer prioridades y ámbitos de acción entre la política nacional y los diferentes actores subnacionales, instituciones de ciencia y tecnología, empresariales, sindicales, etc. A modo de ejemplo, no hay dudas de que la capacitación empresarial, el fomento de la cultura emprendedora o el abordaje individual de problemas de gestión de una pyme son problemas que seguirán existiendo y requieren iniciativas. La pregunta es si debe ser la SEPYME o un organismo de carácter nacional, quien deba dar esa respuesta.

La situación actual es muy diferente a la de la sanción de la Ley sobre pymes y la puesta en marcha de su institucionalidad. Durante ese período se puso en marcha la red de agencias de desarrollo, muchas provincias y municipios instrumentaron diferentes políticas, las universidades fueron incorporando crecientemente áreas de asistencia o programas de capacitación y asesoramiento técnico a mipymes, y se han ido desarrollando nuevas redes de servicios de consultoría a las empresas en el sector privado. Dada la escasez de recursos públicos, es claro que hay un paquete de programas de capacitación y asistencia técnica que debería ejecutarse de manera descentralizada, poniendo todo el eje en la institucionalidad local y desligando a la SEPYME u otras instituciones de una coordinación ejecutiva que distrae recursos con la complejidad que implica encontrarse tan alejado del ámbito territorial de injerencia. En tal sentido, algunas experiencias de programas locales, incluso con financiamiento BID a las provincias, muestra que es posible obtener resultados positivos. Existen incluso iniciativas que ni siquiera pueden ser asimiladas al ámbito provincial, sino al municipal, como los programas destinados a fortalecer el comercio barrial.

Estas consideraciones no aplican en materia de política financiera. Los mercados financieros no operan de manera segmentada en el ámbito territorial. Si bien hay experiencia exitosa en la implementación de programas provinciales para mejorar las condiciones de acceso al crédito a las pymes (tales como el programa BID de crédito en San Juan), las entidades bancarias que explican más del 90% del mercado de crédito

operan en la totalidad del ámbito nacional y tienen su centro de decisión en la ciudad de Buenos Aires. Existen, en este caso, razones para justificar algún tipo de intervención horizontal, desde la banca pública o las regulaciones del Banco Central, para garantizar pisos de oferta financiera para mipymes a tasas accesibles y plazos razonables para ejecutar inversiones. Naturalmente, existe un ámbito horizontal que tienda a generar recursos para financiar inversiones de mipymes y otro en el cual se busque priorizar las ramas y sectores que fortalezcan iniciativas de cambio estructural a mediano y largo plazo. Este punto es, sin dudas un eje central en el que debería abocarse la SEPYME y el entramado de instituciones nacionales dedicadas al desarrollo.

Vemos entonces tres ámbitos de acción. El primero se centra en la generación de un paquete programas horizontales de asistencia técnica, capacitación, cultura emprendedora, desarrollo de mercados y herramientas asociativas para mipymes. El segundo, orientado a garantizar pisos de acceso al crédito para inversión de mipymes, también de carácter horizontal. Y el tercero, destinado a priorizar acciones de política con el objeto de promover el cambio estructural. El primer paquete pertenece al ámbito local y la SEPYME no debería tener mayor injerencia, más allá de la colaboración y el natural diálogo institucional existente entre autoridades nacionales, provinciales, municipales, instituciones empresarias, sindicales y de la ciencia y la tecnología, así como la facilitación de acceso a organismos financiadores y de la cooperación. El segundo paquete responde a problemas específicos en el mercado de crédito y debería quedar su respuesta en el ámbito nacional, procurando alterar asimetrías territoriales, con diferentes instrumentos en la oferta crediticia por la vía regulatoria (Banco Central), crédito subsidiado (Banco Nación, BICE, SEPYME) y mejora en la regulación e incentivos del sistema de garantías (SGR y fondos públicos provinciales). Finalmente, el tercer paquete, que incluye acciones tanto en materia de asistencia técnica, capacitación, financiamiento, desarrollo de mercados, emprendimiento, etc., pertenece al ámbito nacional y responde a prioridades estratégicas para el cambio estructural cuyo eje deja de ser la mipyme en forma individual.

A partir de ello, el ámbito de intervención es el clúster o grupo asociativo vinculado a cuatro grandes ejes. El primero conformando alianzas público-privadas en torno a las actividades definidas como prioritarias en función de los criterios antes señalados. El segundo, vinculado a los programas de compras públicas o de desarrollo de actividades específicas, entre los que cabe destacar las industrias vinculadas a la salud pública (farmacéutica y equipamiento médico), el desarrollo de software para la administración pública y gobierno abierto, los programas de diversificación de la matriz energética en base a fuentes renovables, las industrias vinculadas a la defensa (radarización, aeronavegación, satelital, etc.), la remediación ambiental y el saneamiento de aguas, entre otros.

En tercer lugar, se menciona al desarrollo de redes de proveedores orientado a generar nuevos proyectos con mayor integración productiva nacional y una fuerte supervisión estatal y de instituciones científico-tecnológicas, para administrar los problemas de gobernanza y asimetrías en las cadenas de valor. Citamos como ejemplos a la cadena autopartista, el desarrollo de redes de aeropartes en la industria aeronáutica y la sustitución de importaciones de bienes de capital, ingeniería y servicios de alto valor agregado en sectores intensivos en recursos naturales, tales como la industria petrolera y la minería.

Cuadro II.9

**Argentina: esquema de intervención pública en cuanto a iniciativas y programas para mipymes**

| Paquete de intervención  | Ámbito  | Instituciones   | Programas y políticas   | Papel de las instituciones nacionales   |
|--|---|---|---|---|
| 1. Horizontal de asistencia a mipymes  | Subnacional   | Gobiernos provinciales y municipales, agencias de desarrollo, universidades, escuelas de negocios, cámaras empresarias, sindicatos, laboratorios de ciencia y tecnología, servicios de consultoría privada, fondos de garantía provinciales, banca pública provincial y municipal, banca privada, particularmente la que opera como agente financiero de gobiernos provinciales | Asistencia técnica, capacitación, desarrollo de mercados, consorcios de exportación, desarrollo de la cultura emprendedora, asistencia para el acceso al crédito, asociatividad, grupos productivos locales | Limitado a la consulta y diálogo con actores provinciales, y facilitador de acceso a programas de cooperación internacional |
| 2. Horizontal de asistencia financiera a mipymes   | Nacional  | SEPYME, Banco Nación, Banco de Inversión y Comercio Exterior, Banco Central, banca privada  | Financiamiento a tasas subsidiadas, regulaciones para direccionar crédito a mipymes, expansión del sistema de garantías recíprocas  | Regulatorio y de provisión de liquidez, garantizando pisos de financiamiento al sector de mipymes                           |
| 3. Selectivo en función de objetivos de desarrollo productivo para el cambio estructural | Nacional, en coordinación con instituciones subnacionales | SEPYME, MINCYT, Banco Nación, Banco de Inversión y Comercio Exterior, Banco Central, banca privada e instituciones provinciales según el caso   | Programas estructurantes de desarrollo de cadenas o sectores estratégicos para el cambio estructural. Herramientas financieras, técnicas, asociativas, compras públicas y de desarrollo de mercado          | Papel central de las instituciones nacionales: eje central de su accionar   |

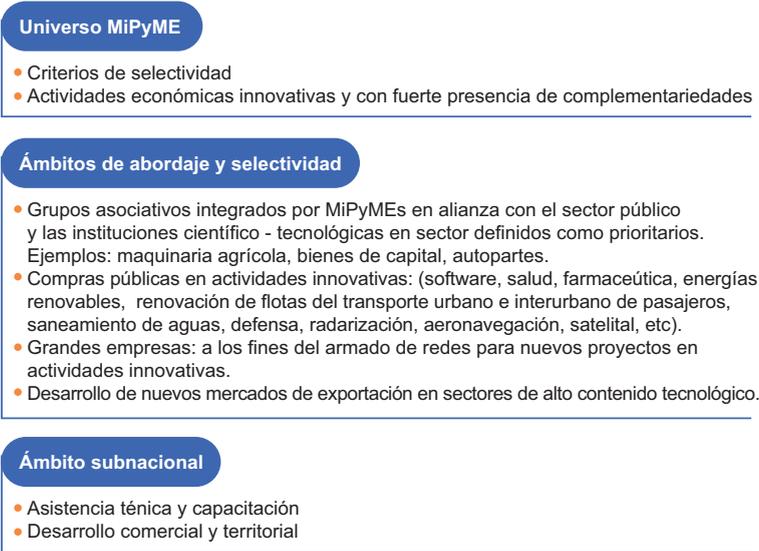
Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, cabe agregar el armado de estrategias para generar y diversificar mercados de exportación en las actividades mencionadas y en otras que pudieran no estar en ese listado pero reúnen las condiciones para ser consideradas prioritarias.

En definitiva, se plantea la necesidad de transitar desde una política para las basadas en criterios de intervención para mitigar fallas de mercado, a otro que promueva el cambio estructural orientado a mejorar la productividad de la economía a partir de un efectivo desplazamiento hacia actividades de mayor intensidad tecnológica y complementariedades y promoviendo un tejido productivo más diversificado.

### Diagrama II.3

#### Argentina: esquema para repensar la política orientada a mipymes



Fuente: Elaboración propia.

## E. Conclusiones

Durante la década de 2000, tras la crisis que puso fin al régimen de convertibilidad, la economía argentina experimentó una fase de crecimiento acelerado que benefició considerablemente a las mipymes. La política hacia el sector mostró una tendencia ascendente, multiplicándose las iniciativas y organismos involucrados, al tiempo que, desde el sector privado y el sistema científico–tecnológico, crecieron las acciones hacia el sector. No obstante ello, se observó una creciente dispersión de esfuerzos y carencias de mirada estratégica que restó efectividad a las políticas.

A modo de conclusión, se presentan algunos aspectos que constituyen, al mismo tiempo, temas salientes y desafíos. El primero de ellos tiene que ver con la relevancia que tiene el segmento de las empresas medianas. Se trata de un conjunto de empresas que no solo mostró alto dinamismo, sino que también mostró capacidad de crecimiento. No obstante ello, es un sector que suele ser desatendido por la política para pymes, lo cual limita su potencial. Son empresas demasiado pequeñas para afrontar desafíos de internacionalización, salto tecnológico e ingreso en el mercado de capitales, y demasiado grandes para despertar la atención de las políticas para pymes. Las empresas medianas necesitan instrumentos específicos para su desarrollo y deberían formar un capítulo especial de la política para las pymes.

En segundo lugar, hemos hecho referencia la relevancia de mutar el foco de atención desde la mirada de las pymes en forma individual, hacia un enfoque centrado en clústeres o aglomerados productivos. Esta fue una novedad en la política para pymes, y algunos organismos comenzaron a implementar programas con este direccionamiento. Sin embargo, la mirada en torno a los clústeres terminó transformándose en un programa más, en un abordaje adicional a los existentes, antes que en un cambio de orientación estratégica de la política para pymes, perdiendo –por ende– potencia y efectividad. Desde el punto de

vista planteado en este trabajo, la organización de aglomerados productivos puede ser un camino para dotar a la política para pymes de mayor efectividad, generando ámbitos más propicios para la innovación y cooperación interempresarial, e introduciendo criterios de eficiencia colectiva. En un contexto donde la holgura fiscal y financiera registrada en los 2000 ha mermado considerablemente, y difícilmente se recupere en el corto y mediano plazo, este tipo de organización es también una respuesta a la necesidad de priorizar y orientar de manera más efectiva los recursos públicos. Se trata, en definitiva, de aplicar los diferentes instrumentos de política existentes sobre aglomeraciones productivas orientadas a estimular el cambio estructural, de manera prioritaria por sobre asistencias de tipo individual.

Esta organización del modelo de intervención permite rearticular los criterios de horizontalidad versus selectividad. De este modo, las políticas horizontales cumplen el objetivo de ampliar la densidad del tejido productivo y se relacionan, fundamentalmente, con promover la capacitación, la cultura emprendedora y estimular el acceso al crédito. Por su parte, las políticas selectivas tienen por objetivo promover el cambio estructural.

En tercer lugar, cabe realizar una acotación con respecto a los desafíos estadísticos y de evaluación de los programas, más aún en un contexto en que, como fuera señalado, se invirtieron recursos significativos durante un período prolongado de tiempo. Como se pudo mostrar en el segundo apartado, la información disponible sobre la actividad de las pymes es incompleta, proviene de fuentes diferentes, está dispersa e impide una evaluación exhaustiva e integradora. Más incompleta aún resulta la información sobre los beneficiarios de las políticas y los resultados de los programas. Estas dificultades, que aparecen con frecuencia en diferentes países de la región, limitan una evaluación acerca de la cobertura y efectividad de las políticas, y es un desafío que debería ser afrontado sin grandes dificultades técnicas. La formulación de los programas, sus metas, la asignación de recursos presupuestarios, su posterior evaluación y redefinición de metas y recursos, debería formar parte de una secuencia lógica que dote de mayor estabilidad e institucionalidad a las políticas.

En buena parte vinculado a este punto, aparece el cuarto aspecto a resaltar en estas conclusiones: el desafío institucional. Durante los 2000, la Argentina pudo implementar los diferentes capítulos de la Ley sobre pymes, originalmente sancionada en 1995. Pero, en buena medida, los parámetros centrales de aquel marco normativo resultaron inadecuados para afrontar los desafíos que se abrieron en una etapa de crecimiento como la iniciada a partir de 2002/2003, y en la que se presentaron nuevos objetivos de política económica que superaban ampliamente los enfoques “compensatorios” sobre los efectos indeseados de las políticas promercado. Sin embargo, en lugar de adecuar el marco normativo y el perfil institucional, se multiplicaron las iniciativas en diferentes ámbitos y organismos públicos, con una escasa o nula coordinación, solapamientos, superposiciones y espacios de vacancia. Asimismo, hubo pocas instancias de coordinación con ámbitos subnacionales, espacios donde resulta cada vez más necesario delegar muchas de las funciones que históricamente ha asumido la SEPYME, y que deberían mutar hacia funciones de supervisión, coordinación o articulación. Resulta necesario readecuar el marco institucional, las áreas de incumbencia, la coordinación y la articulación de la política para las pymes con los objetivos más generales de la política de desarrollo productivo. Un párrafo merece también la debilidad y fragmentación que muestran las representaciones del sector de las pymes. En efecto, se observa no solo un débil desarrollo de las agremiaciones de pymes, sino también una creciente fragmentación que debilita la capacidad para generar políticas de largo plazo, sostener y actualizar el diagnóstico sobre el sector y promover una mayor continuidad y adecuación de las políticas.

El proceso de crecimiento y ampliación de las políticas marca un cambio de tendencia respecto a la histórica crítica respecto al voluntarismo de las acciones hacia el sector, las cuales no se traducían en la disponibilidad concreta de recursos. De este modo, el análisis debe ahora trasladarse hacia la efectividad de las políticas antes que en las dificultades para implementar medidas concretas para el segmento de mipymes. En esta dirección, se ha trabajado con la necesidad de un cambio de enfoque teórico – conceptual en el que el eje deje de poner a la política para pymes como una respuesta a la crisis del sector como resultado de la apertura y lo ubique como una pieza relevante de las políticas orientadas al cambio estructural. Esto implica salir del marco conceptual convencional y retomar las tradiciones estructuralistas y neoestructuralistas.

El tránsito desde una mirada individualista en la asistencia a las mipymes hacia un enfoque de clúster o cadena productiva fue un avance significativo pero insuficiente. Continúa careciendo de criterios de selectividad en función de los desafíos que implica el cambio estructural. Como tal, reproduce la estructura productiva vigente, si bien naturalmente puede generar efectos benéficos. Se plantea entonces la necesidad de repensar los desafíos sectoriales y tecnológicos que demanda el cambio estructural y ubicar a la política orientada a mipymes en ese orden de prioridades estratégicas.

## Bibliografía

- Abeles, M. (2009), “El impacto de la crisis internacional en la economía argentina”, *Revista de Trabajo*, vol. 5, N° 9, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, julio-diciembre.
- Ascúa, R. (2009). “La importancia del proceso emprendedor en la Argentina post-crisis 2002 y las asimetrías en la evaluación de factores influyentes en el financiamiento de empresas jóvenes”, *Documentos de Proyectos (LC/W.273)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Azpiazu, D. y M. Schorr (2010), *Hecho en Argentina: industria y economía, 1976-2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, abril.
- Banco Mundial (2018), “Facilidad para hacer negocios en Argentina”, Washington, D.C. [en línea] <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/argentina#close>.
- Barrera, M., D. Kennedy y H. Palermo (2015), “Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741): desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores. Volumen P”, *Documentos de Proyectos (LC/W.677)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- BCRA (Banco Central de la República Argentina) (2013), *Informe Macroeconómico y de Política Monetaria*, Buenos Aires, julio.
- Bekerman, M., M. Wiñazky y N. Moncaut (2014), “La inserción internacional de las empresas pymes y los consorcios de exportación en la Argentina: fortalezas y asignaturas pendientes”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 4, N° 7, Remedios de Escalada, Universidad Nacional de Lanús, julio-diciembre.
- Bleger, L. (2007), “Evaluación del programa global de crédito 1192-OC”, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Bleger, L. y G. Rozenwurcel (2000), “Financiamiento a las pymes y cambio estructural en la Argentina: un estudio de caso sobre fallas de mercado y problemas de información”, *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 157, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.
- Calero, A. (2012), “Perfil de los trabajadores por cuenta propia en la Argentina: 2003-2011”, *Nota Técnica*, N° 58, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SE.S.34/3)), Santiago, julio.
- CERA (Cámara de Exportadores de la República Argentina) (2018), “Las pequeñas y medianas empresas exportadoras de manufacturas pymex en la Argentina, 1998-2017: 20 años no es nada”, Buenos Aires, abril [en línea] [https://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma\\_code=es&contenido\\_id=4647](https://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma_code=es&contenido_id=4647).
- \_\_\_\_ (2015), “Las pymex 2005-2014: una mirada actual”, Buenos Aires, junio [en línea] [https://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma\\_code=es&contenido\\_id=3724](https://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma_code=es&contenido_id=3724).
- Dini, M. (2004), “Programas de fomento de la articulación productiva: experiencias en América Latina en los años noventa”, *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva: estudios de caso en América Latina*, M. Dini y G. Stumpo (coords.), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Ferraro, C. (comp.) (2011), *Ayudando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (LC/R.2180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CEPAL/AECID), diciembre.
- Ferraro, C. y E. Goldstein (2011), “Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.425), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (2010), “Las pymes en el laberinto de las políticas”, *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Gaggero, A., M. Schorr y A. Wainer (2014), *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*, Buenos Aires, Futuro Anterior Ediciones.
- Goldstein, E. (2014), “Las políticas de financiamiento y el desarrollo económico: resultados de la implementación de la línea de crédito para inversión productiva”, tesis de maestría en políticas públicas, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, marzo [en línea] [https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/utdt/2157/MPP\\_2014\\_Goldstein.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/utdt/2157/MPP_2014_Goldstein.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- \_\_\_\_ (2011), “El crédito a las pymes en la Argentina: evolución reciente y estudio de un caso innovador”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.422), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Goldstein, E. y M. Kulfas (2011), “Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina: debates para un nuevo marco conceptual de implementación”, *Ayudando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (LC/R.2180), Ferraro, C. (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CEPAL/AECID), diciembre.
- Gorenstein, S. y M. Schorr (2010), “Alcances regionales del financiamiento público en la Argentina: una mirada de conjunto”, *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, N° 15, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral (UNL).
- Kosacoff, B. y A. Ramos (2001), *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Kulfas, M. (2016), *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- \_\_\_\_ (2011), *Las pymes y el desarrollo*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

- \_\_\_\_\_ (2009), “Las pymes argentinas en el escenario post convertibilidad: políticas públicas, situación y perspectivas”, *Documentos de Proyectos (LC/W.272)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Kulfas, M., E. Goldstein y M. Burgos (2014), “Dinámica de la producción industrial y la sustitución de importaciones: reflexiones históricas y balance del período 2003-2013”, *Documento de Trabajo*, N° 64, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), diciembre.
- Lavarello, P. y E. Goldstein (2011), “Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 42, N° 166, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), julio-septiembre.
- Lavarello, P., M. Mancini y J. Barberis (2009), “Capacidades tecnológicas y formas de inserción de las pymes en los entramados tecno-productivos: marco conceptual para diseñar un estado de situación en la provincia de Buenos Aires”, *Capacidades tecnológicas y políticas públicas a las pymes. Estado de situación en la provincia de Buenos Aires en la posconvertibilidad*, De Santis, G. y otros (comps.), La Plata, Universidad de La Plata.
- Lavarello, P. y M. Sarabia (2015), “La política industrial en la Argentina durante la década de 2000”, *serie Estudios y Perspectivas - oficina de la CEPAL en Buenos Aires*, N° 45 (LC/L.4142 - LC/BUE/L.224), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Lepore, E. y D. Schleser (2006), “La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina actual: una propuesta de análisis y clasificación”, *Trabajo, ocupación y empleo: especialización productiva, tramas y negociación colectiva*, Serie Estudios, N° 4, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, abril.
- MINCYT/MTESS (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva/ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2015), *Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación: principales resultados 2010-2012*, Buenos Aires, octubre.
- Ocampo, J. (2011), “Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva”, *Revista CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Peres, W. (1997), “El resurgimiento de las políticas de competitividad industrial”, *Políticas de competitividad industrial: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI, junio.
- Peres, W. y G. Stumpo (2002), “La dinámica de las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe”, *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Schteingart, D. y D. Coatz (2015), “¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina?”, *Boletín Informativo Techint*, N° 349, Buenos Aires, Techint Group, mayo-agosto.
- Stumpo, G. (2004), “Articulación productiva y pequeñas y medianas empresas: reflexiones a partir de algunos estudios de caso en América Latina”, *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva: estudios de caso en América Latina*, M. Dini y G. Stumpo (coords.), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Wade, R. (1999), *El mercado dirigido: la teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

### **III. Las micro, pequeñas y medianas empresas brasileñas en el período reciente: pérdida de profundidad productiva y exportadora en un período de dinamismo de la política industrial**

Eva Yamila da Silva Catela

#### **Introducción**

La importancia social y económica de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) en el Brasil es incuestionable. En la década comprendida entre 2006 y 2015 este segmento representó el 99,6% de la cantidad de empresas, empleó al 52,7% de los ocupados sujetos a una organización empresarial formal, y contribuyó con el 30,4% de los salarios y remuneraciones de la economía.

Sin embargo, este segmento concentra también los estratos de firmas de menor productividad, y se inserta marginalmente en el comercio internacional. En 2014, por ejemplo, las mipymes concentraron el 12% del valor total de exportaciones de Brasil (11% las medianas y 1% las micro y pequeñas empresas) y su productividad media en la industria de transformación fue entre un quinto y un tercio de la de las grandes empresas, considerando las micro y pequeñas respectivamente.

Dada la importancia económica y social de este conjunto de empresas, en el período reciente fueron implementadas diferentes políticas públicas para el fomento de las mipymes. Se avanzó en la consolidación del contexto legal e institucional, especialmente a partir de 2006, y se generaron instrumentos de apoyo para moderar algunos de los condicionantes relativos a la baja productividad, como son la falta de calificación de los trabajadores y el débil financiamiento a la innovación. Sin embargo, la construcción y fortalecimiento

del contexto institucional, así como las políticas públicas dirigidas a este segmento, no se tradujeron en mejoras significativas en la productividad en el período analizado.

Este trabajo tiene dos objetivos. En primer lugar, elaborar un diagnóstico general sobre la situación de las mipymes brasileñas en la última década, considerando variables relacionadas con empleo y demografía empresarial, evolución de la productividad y complejidad de la estructura exportadora. En segundo término, identificar y analizar las principales iniciativas implementadas en este período, destacando el eje estratégico que sustenta las políticas y programas gubernamentales, así como las macro políticas, ambiente institucional y marco regulatorio, destacando sus principales puntos fuertes y sus debilidades.

## A. Diagnóstico general de la situación de las mipymes

Como primer paso para caracterizar el segmento mipyme en el Brasil fue necesario identificar, recopilar y analizar información de diversas fuentes:

- La base de registros administrativos construida a partir de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE).
- Información de la Secretaria de Comercio Exterior (SECEX) del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC).
- Las encuestas del Instituto el Brasilero de Geografía y Estadística (IBGE), referentes a los sectores de minería e hidrocarburos, manufactura, comercio, construcción y servicios.
- Información del Servicio el Brasilero de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE).

Un segundo elemento fue la definición del segmento mipyme. La definición legal del tamaño de las empresas en el Brasil está determinada por la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas, y depende de la facturación bruta (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1

### Brasil: criterios legales de clasificación de tamaño de empresas

|                            |                                    |
|----------------------------|------------------------------------|
| Microempresedor individual | Hasta 18.750 dólares               |
| Micro                      | Hasta 112.500 dólares              |
| Pequeña                    | De 112.500 hasta 1.500.000 dólares |

Fuente: Presidencia de la República del Brasil, *Lei Complementar N° 123, de 14 de dezembro de 2006*, el Brasilia, 2006 [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm); *Lei Complementar N° 147, de 7 de agosto de 2014*, el Brasilia, 2014 [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp147.htm).

Nota: Desde su creación en 2006, hubo cambios en los límites de facturación, se incluyen en el cuadro los valores a julio de 2018.

No obstante, para el análisis de política frecuentemente se utiliza el tamaño según la cantidad de ocupados (SEBRAE, 2014a), básicamente porque es la desagregación que permite la información elaborada por el MTE, además de que la definición legal por facturación no posibilita diferenciar las medianas de las grandes empresas. De esta manera, salvo indicación contraria, en este capítulo se considerarán según el criterio de personas ocupadas:

- Microempresas: firmas u otras organizaciones que tengan entre 0 y 9 personas ocupadas, incluidos asalariados, propietarios, familiares y trabajadores con contratos temporales
- Pequeñas: entre 10 y 49 personas ocupadas
- Medianas: entre 50 y 249 personas ocupadas
- Grandes: 250 o más ocupados

## 1. Las mipymes en el tejido empresarial del Brasil

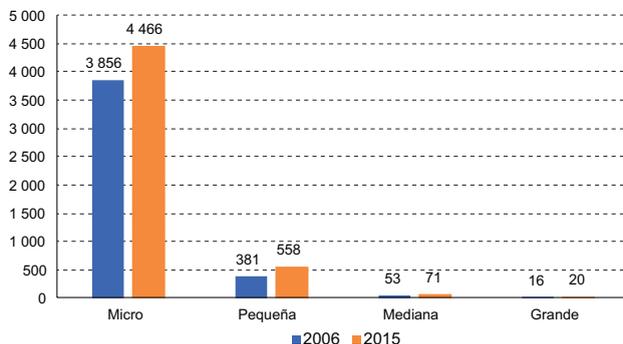
Las mipymes son el segmento dominante en la cantidad de firmas. Entre 2006 y 2015 representaron el 99,6% de la cantidad de empresas brasileñas, lo que según los datos de la RAIS, alcanza a un promedio de casi 5 millones de empresas activas en cada año.

En este período, la cantidad de empresas creció en todos los segmentos, a una tasa promedio anual del 2% (véase el gráfico III.1). Sin embargo, este crecimiento no fue homogéneo: mientras las pequeñas, medianas y grandes empresas crecieron a un promedio anual mayor a la media (4,3%, 3,3% y 2,8% respectivamente), las microempresas crecieron a un promedio anual del 1,7%, lo que determinó que, si bien siguen siendo el sub-segmento dominante, su participación pasara del 89% de las firmas en 2006 al 87% en 2015.

Gráfico III.1

### Brasil: cantidad de empresas por segmento, 2006-2015

(En miles de unidades)



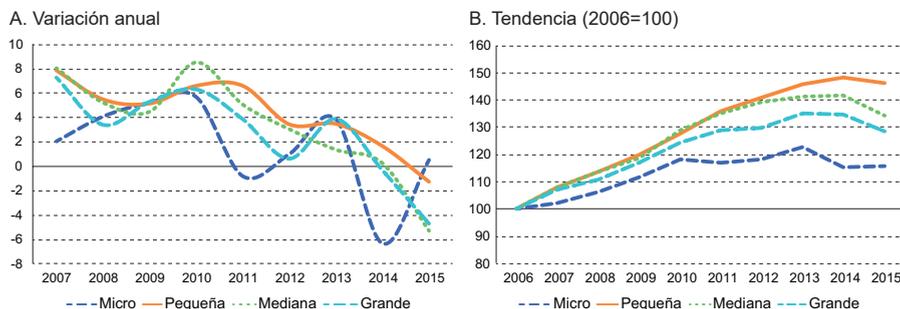
Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Catastro Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=o-que-e>.

Por otro lado, en las microempresas la tasa de crecimiento anual, además de ser menor, es también más volátil (véase el gráfico III.2). La variación interanual de las microempresas parece anteceder la variación negativa en los demás segmentos, anticipando de alguna manera la evolución general.

Gráfico III.2

### Brasil: evolución de la cantidad de empresas por segmento, 2006-2015

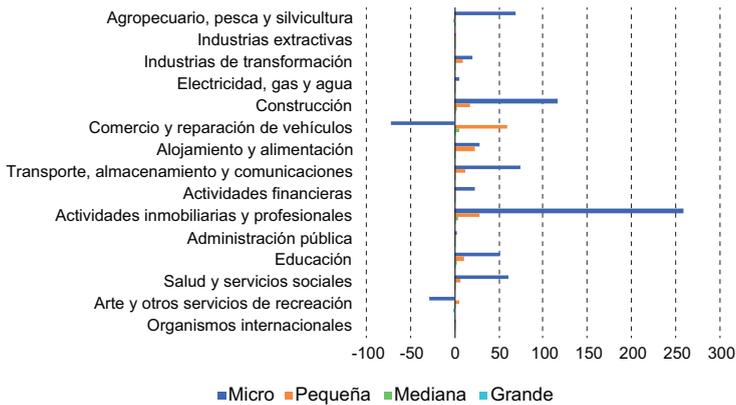
(En porcentajes e índice 2006=100)



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Catastro Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=o-que-e>.

La caída de la participación de las microempresas en el total de firmas tiene un marcado componente sectorial. Entre 2006 y 2015 se registró un fuerte descenso en la cantidad de microempresas en los sectores de comercio y reparación de vehículos, y un retroceso menor en los sectores de arte, cultura y otras actividades recreativas (véase el gráfico III.3).

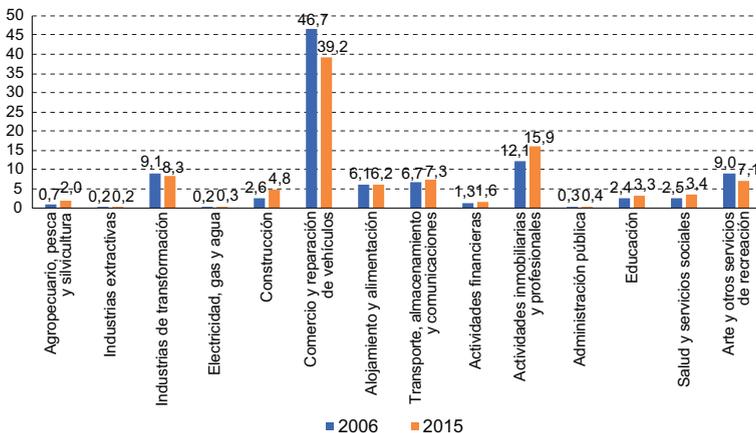
**Gráfico III.3**  
**Brasil: variación absoluta en cantidad de empresas, por sector, 2006-2015**  
 (En miles de empresas)



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Catastro Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=o-que-e>.

De esta manera, la caída en la cantidad de microempresas en comercio determinó que el número de firmas en esta actividad pasara de representar el 46,7% del total en 2006 al 39,2% en 2015 (véase el gráfico III.4). Los sectores que le siguen en mayor cantidad de empresas son las actividades inmobiliarias y servicios profesionales, industrias de transformación y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

**Gráfico III.4**  
**Brasil: estructura sectorial de la cantidad de empresas, 2006 y 2015**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Catastro Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=o-que-e>.

La evolución sectorial de la cantidad de empresas permite plantear la hipótesis de que, en el período señalado, las microempresas se desplazaron en dos direcciones distintas. Por un lado, en comercio y reparación de vehículos fue donde más creció el segmento de empresas pequeñas (véase el gráfico III.3). Por el otro, en actividades inmobiliarias y servicios profesionales fue donde más creció el segmento de microempresas. Es posible entonces, que las microempresas que a mediados de la década de 2000 estaban en el sector de comercio hayan incrementado su tamaño hacia mediados de la década siguiente, pasando a conformar el segmento de empresas pequeñas; mientras que las que no crecieron hayan migrado hacia el sector de actividades inmobiliarias, servicios profesionales y de administración.

Si la hipótesis anterior es cierta, esto debería haberse reflejado en un incremento global de la productividad, debido a que el sector que pierde participación en el número de empresas (comercio) es el segundo sector de menor productividad laboral en la economía brasileña, después del sector agropecuario (Correa y Stumpo, 2017).

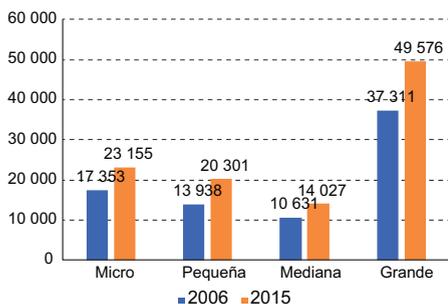
Sin embargo, una mejor aproximación a esta hipótesis debe considerar la evolución en la proporción del empleo por segmento y sector. En este sentido, la cantidad de ocupados creció en todos los segmentos<sup>1</sup> (véase el gráfico III.5A), de forma similar a lo que ocurría con el número de empresas, aunque, con la diferencia de que la gran empresa tiene una participación sustantiva (46,3%) y que la microempresa no pierde participación. De hecho, en el empleo las participaciones al cabo de una década quedan prácticamente inalteradas, con la sola excepción de la pequeña empresa que incrementa de forma leve su participación (de 17,6% a 19%), con reducciones relativamente homogéneas en las participaciones de los otros tres segmentos.

Además, la evolución del empleo según tamaño de empresa es menos volátil que la evolución en la cantidad de empresas, siendo relativamente similar para los cuatro segmentos, a excepción de las empresas medianas que a pesar de que pierden participación en los años 2008 y 2014, la recuperan el año inmediatamente posterior (2009 y 2015) (véase el gráfico III.5B).

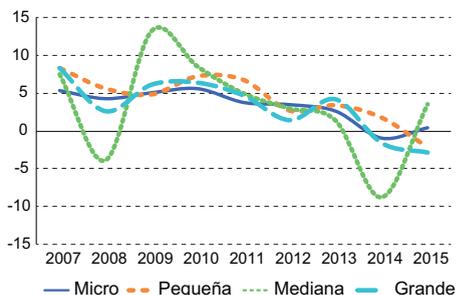
Gráfico III.5

**Brasil: evolución de la cantidad de ocupados según tamaño de empresa, 2006-2015**

A. Cantidad de ocupados (en miles)



B. Variación anual (en porcentajes)

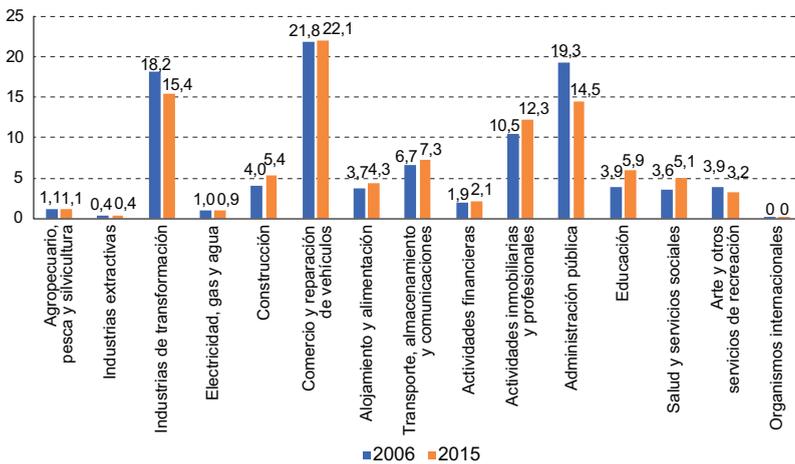


Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Catastro Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=o-que-e>.

<sup>1</sup> Para el cálculo de la cantidad de ocupados se considera el total de personal ocupado informado por el Catastro Central de Empresas (datos al 31 de diciembre de cada año).

Esta relativa estabilidad de la composición del empleo según el tamaño de las empresas se modifica al considerar la estructura sectorial (véase el gráfico III.6). Lo más notable en esta década son las disminuciones en la participación del empleo en la administración pública y en manufacturas. Las importantes caídas en estas actividades fueron contrarrestadas por incrementos en el empleo en una gran diversidad de sectores, principalmente de servicios.

**Gráfico III.6**  
**Brasil: estructura sectorial participación sectorial de los ocupados, 2006-2015**  
 (En porcentajes)



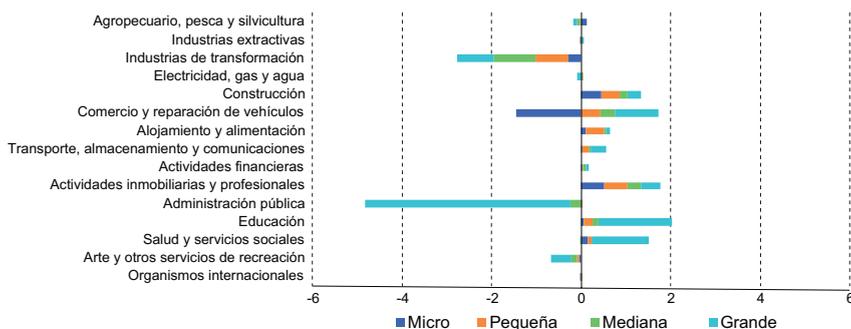
Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Catastro Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=o-que-e>.

Si se observan las estadísticas de los sectores y los segmentos de tamaño de forma separada se corre el riesgo de omitir algunas reestructuraciones importantes. Por ejemplo, si se observa solo la distribución sectorial (véase el gráfico III.6), la participación del comercio permanece prácticamente invariable. Sin embargo, desagregando el cambio del empleo en el sector por tamaño de empresa, dentro del comercio tuvo lugar una importante reestructuración, con una caída del empleo en las microempresas que fue compensada con el aumento del empleo en comercio en los demás segmentos, especialmente en las grandes (véase el gráfico III.7). En cambio, la caída del peso de la administración pública en el empleo fue impulsada por las grandes empresas, mientras que en la manufactura las medianas y pequeñas explicaron la mayor parte de la disminución. Se observa también que, en el segmento de grandes empresas la caída del empleo en la administración pública fue compensada con un incremento en otros sectores de servicios de interés público, como la educación, y la salud y servicios sociales. Por otra parte, en las microempresas la participación cayó en comercio y reparación de vehículos, pero fue compensada con incrementos en la construcción y en las actividades inmobiliarias, y de servicios profesionales y de administración.

Gráfico III.7

**Brasil: cambio en la participación del total de ocupados por sector según tamaño de empresa, 2006-2015**

(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Catastro Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?&t=o-que-e>.

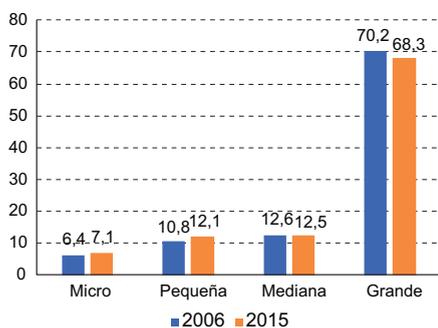
De forma similar al análisis del empleo, se puede identificar la participación por segmentos y sectores en los salarios y remuneraciones totales y promedio. En la década estudiada, cae la participación de las grandes empresas en la masa salarial a favor del segmento de micro y pequeñas empresas, tendencia que es evidente al menos a partir de 2010 (véase el gráfico III.8). En este caso, el incremento en la participación de las pequeñas empresas en las remuneraciones totales acompaña el aumento de la participación de este segmento en el empleo. En cambio, la caída de la participación de las grandes empresas en la masa salarial es mayor que la caída de su peso en el empleo, mientras que la participación de las microempresas en la masa salarial sube pese a que cae su participación en el empleo.

Gráfico III.8

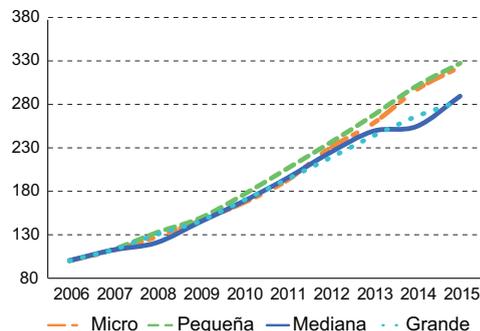
**Brasil: evolución en la participación en las remuneraciones totales según tamaño de empresa, 2006-2015**

(En porcentajes e índice 2006=100)

A. Participaciones



B. Tendencia de las participaciones

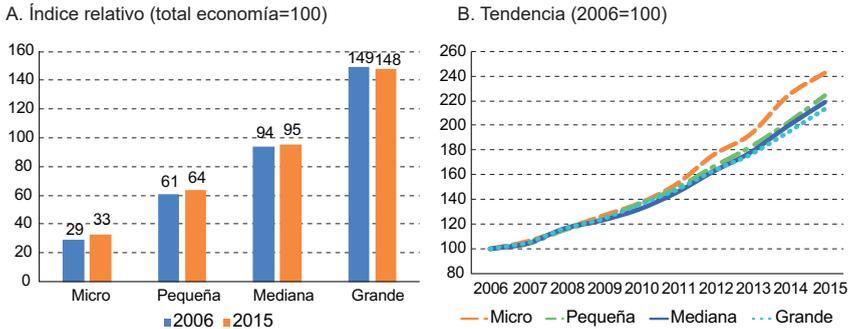


Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Catastro Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?&t=o-que-e>.

Lo anterior implica que los salarios y remuneraciones promedio por ocupado en las microempresas, si bien aún mantienen una importante brecha, crecieron más que proporcionalmente en comparación con los otros segmentos, tendencia que es más evidente a partir de 2012 (véase el gráfico III.9B). De esta forma, si en 2006 las microempresas ofrecían, en promedio, un salario equivalente al 29% del salario promedio de la economía, en 2015 esta cifra había ascendido a un 33% (gráfico III.9A).

Gráfico III.9

**Brasil: salarios y remuneraciones promedio según tamaño de empresa, 2006-2015**  
(En porcentajes e índice 2006=100)

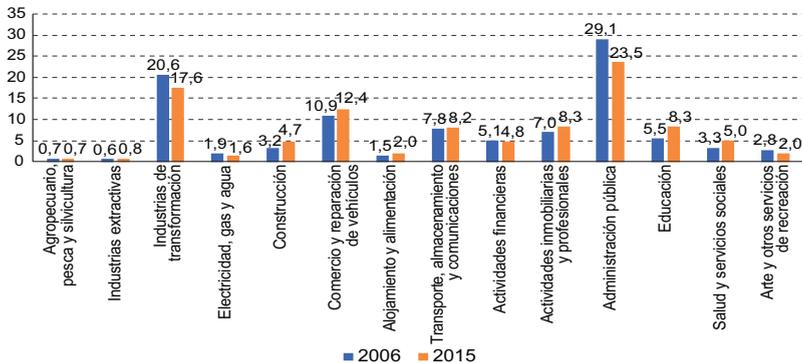


Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Catastro Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=o-que-e>.

La estructura sectorial de la masa salarial se asemeja a la del empleo y las actividades con mayor participación son la administración pública, las industrias de transformación y el comercio y reparación de vehículos (véase el gráfico III.10), aunque en distinto orden por sus diferentes salarios medios. La evolución de la participación salarial de los tres sectores acompaña al empleo, con una reducción del peso de la administración pública y la manufactura y una leve aumento del comercio.

Gráfico III.10

**Brasil: estructura sectorial de las remuneraciones totales, 2006-2015**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Catastro Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=o-que-e>.

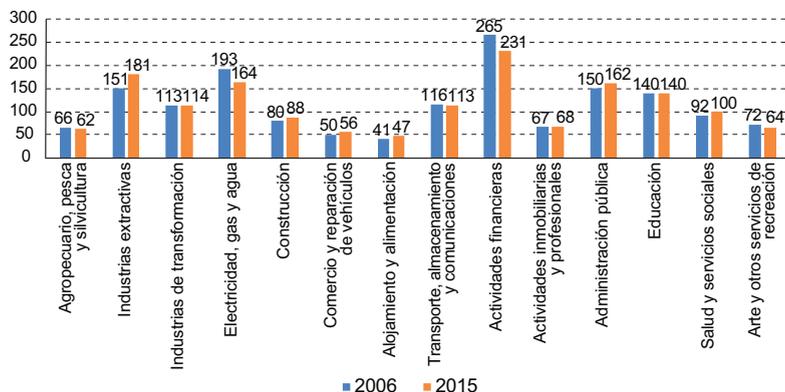
Cuando en un sector o segmento de la economía se incrementa el salario promedio (relativo al resto de la economía), esto se puede deber a un aumento de la productividad o a una redistribución del pago a los factores que aumente el pago al trabajo, y sería esperable encontrar un aumento del empleo en aquellos sectores y segmentos con mayores salarios medios.

La evolución de los salarios medios por sector, calculados como un coeficiente relativo al salario promedio de la economía, en el período estudiado muestra una composición sectorial heterogénea y relativamente estable donde resaltan los cambios salariales ocurridos en tres sectores (véase el gráfico III.11): electricidad, gas y agua y las actividades financieras, donde se registró una caída, y las industrias extractivas (minería e hidrocarburos), donde el salario medio relativo al resto de la economía creció fuertemente. Sin embargo, estos tres sectores tienen una baja participación en el empleo y en las remuneraciones totales.

Gráfico III.11

**Brasil: coeficiente relativo de remuneraciones medias por sector, 2006-2015**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Censo Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=o-que-e>.

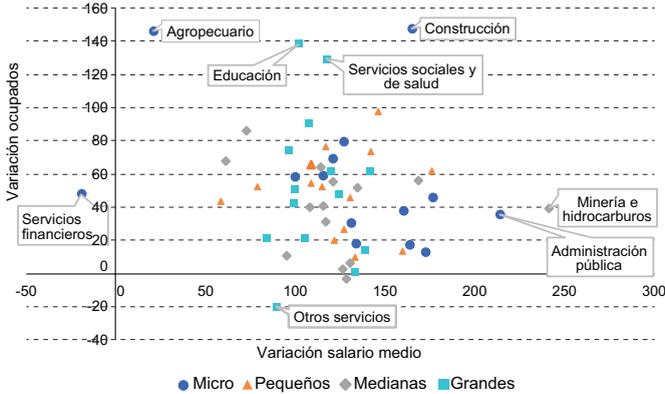
Es interesante destacar que el salario medio por sector evolucionó de forma dispar entre los diferentes segmentos de empresas. Por ejemplo, en las empresas medianas el mayor crecimiento del salario medio se registró en minería e hidrocarburos (241%), pero con un crecimiento del empleo en la media (véase el gráfico III.12). En las microempresas en cambio, el mayor aumento del salario medio fue en la administración pública, mientras que cayeron las remuneraciones en el sector financiero. Los sectores con más dinámica del empleo en este segmento fueron agropecuario y construcción, pero en el sector agropecuario esta suba fue acompañada de un bajo aumento del salario medio.

Finalmente, se realiza un ejercicio estadístico (siguiendo el método *shift-share*, Timmer, Vries y Vries, 2014 y 2015; Correa y Stumpo, 2017) para descomponer la tasa de crecimiento del salario medio de la economía brasileña en el período e identificar en qué medida el aumento se explicó por cambios al interior de cada segmento y sector (intracategoría), o se debió al componente de cambio entre categorías (intercategoría), que refleja la variación en las participaciones relativas.

Gráfico III.12

**Brasil: tasa de variación en total de ocupados y en el salario medio nominal según tamaño de empresa y sector, 2006-2015**

(En porcentajes)



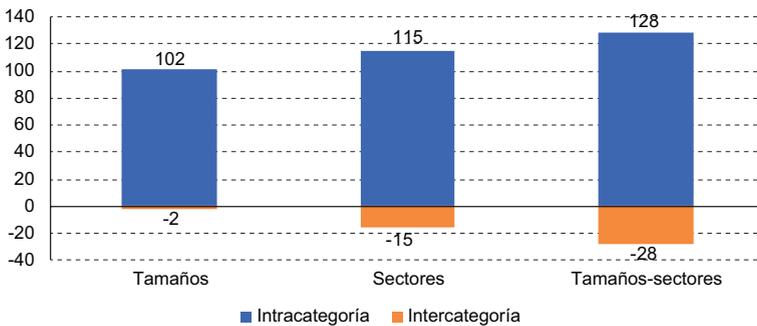
Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Catastro Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=o-que-e>.

Considerando el tamaño de las firmas, el crecimiento del salario medio se explicó por el aumento dentro de cada segmento, ya que el impacto de los movimientos entre segmentos es muy pequeño e incluso negativo (véase el gráfico III.13). Esto sucede por la ya señalada estabilidad en la participación de los diferentes segmentos en el empleo durante la década analizada (véase el Gráfico III.5).

Gráfico III.13

**Brasil: descomposición de la variación salarial total según cambios intra e inter-categoría, 2006-2015**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio del Trabajo, Catastro Central de Empresas [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=o-que-e>.

Por otro lado, si se consideran solo los sectores, el crecimiento también se explica por el aumento del salario medio al interior de cada sector y el componente de cambio estructural es negativo y de baja magnitud. Esto sucede principalmente porque en el período considerado cayó el peso del empleo en la administración pública y en manufacturas, sectores que tienen salarios medios superiores al total de la economía.

Cuando se consideran en conjunto el tamaño y el sector, el efecto del cambio estructural regresivo es mayor, ya que cayó el peso de los sectores de mayor salario medio relativo y además disminuyó la participación de las grandes organizaciones, que también tienen mayores salarios medios (véase el gráfico III.7 y III.9).

No debe pasarse por alto que desde 2006 en adelante han tenido lugar importantes incrementos salariales, y al menos entre 2006 y 2014, la participación de los salarios y remuneraciones en la renta nacional creció de forma sostenida, pasando del 40% en 2006 al 43,5% en 2014 (Pereira, 2017). La causa fundamental de estos incrementos salariales debe buscarse entonces en el componente intra-sectores e intra-segmentos. Es decir, los incrementos salariales en el total de la economía brasileña han ocurrido por las dinámicas internas y propias de cada sector y segmento, y no por redistribuciones entre sectores o entre segmentos.

## 2. Brecha de productividad en las mipymes

Una de las principales variables de análisis en este capítulo es la productividad del trabajo, que refleja, la eficiencia con la que los agentes económicos transforman insumos en productos y servicios finales. Empíricamente, son utilizadas medidas de producción y de insumos, como, por ejemplo, el valor agregado de la industria y las horas trabajadas o el número de trabajadores (Jacinto y Ribeiro, 2015; Squeff y Negri, 2014; Nogueira, 2016).

En este capítulo se propone utilizar una medida de productividad del trabajo. Se utiliza el valor agregado por trabajador, calculando el valor agregado como el valor de ventas de las empresas menos el consumo intermedio de bienes y servicios. Esta variable será analizada en términos relativos, considerando la razón de productividad entre mipymes y grandes empresas. Esta forma de análisis tiene como objetivo evitar deflactar el valor agregado, dado que a la fecha no se cuenta con la serie de deflatores sectoriales del Sistema de Cuentas Nacionales posterior a 2009.

Para calcular el valor agregado y la productividad por trabajador se utilizaron diferentes encuestas sectoriales del IBGE con datos de ventas o producción bruta agregada, costos, número de empresas activas y personal ocupado:

- Encuesta Industrial Anual (PIA por sus siglas en portugués): datos de la industria de transformación para el período 2000 - 2014.
- Encuesta Anual de Servicios (PAS por sus siglas en portugués): cubre varios subsectores que pueden ser agrupados en servicios prestados a las familias; servicios prestados a las empresas; transportes; servicios auxiliares a transportes y correos; actividades inmobiliarias; servicios de mantenimiento y reparación; otras actividades de servicios, inclusive financieros<sup>2</sup>, para el período 2007-2013.

El crecimiento de la productividad en el Brasil en la década de 2000 fue débil, tanto considerando la productividad total de los factores (PTF) como indicadores de productividad del trabajo<sup>3</sup>. Diferentes autores documentan que, después de la crisis de 2008, se observa un nuevo estancamiento, especialmente en manufacturas e industrias extractivas (Bonelli y Bacha, 2013; Ellery, 2017; Squeff y Negri, 2014) y esta realidad se mantiene considerando los diferentes tamaños de empresas.

<sup>2</sup> Incluye los sectores CNAE 50, 51, 55, 60 a 64, 67, 70 a 74, 80 y 90 (clasificación 1.0). Debe considerarse que estas fuentes de datos son de tipo encuesta y no registros administrativos, y parte de la composición de estas investigaciones se realiza por muestreo. En especial, el extracto de micro y pequeñas empresas es tratado de esta forma. Así, debe tenerse en cuenta que las comparaciones anuales de evolución son realizadas a partir de datos que tienen como fuentes diferentes muestras, lo que puede originar alguna variación relacionada al propio muestreo y no a un aumento o caída de productividad.

<sup>3</sup> En el caso de la productividad del trabajo, esta evidencia es válida independiente de la fuente de datos considerada (Squeff y Negri, 2014). En el Brasil, las dos principales fuentes de información son el sistema de Cuentas Nacionales y la Encuesta Industrial Anual del IBGE.

Por otra parte, el estudio de la evolución de la productividad exige el reconocimiento de la gran heterogeneidad existente en la economía brasileña, relacionada en gran medida al desempeño del segmento de las mipymes.

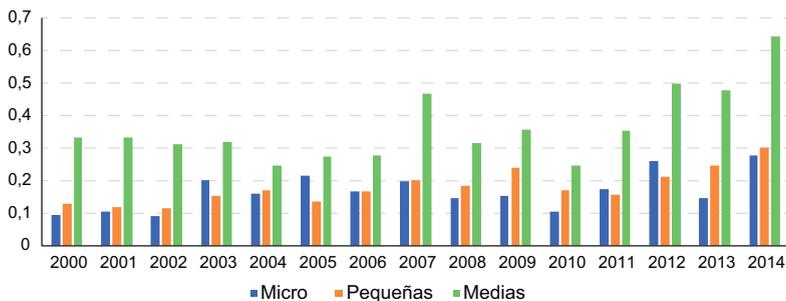
Analizando la evolución de la productividad relativa de las mipymes para la industria de transformación en el período 2000-2014 se destacan las siguientes características (véase gráfico III.14)<sup>4</sup>:

- La productividad de las empresas es mayor en las firmas de mayor tamaño. La productividad de las microempresas representa, aproximadamente, un quinto de la productividad de las grandes empresas. Las pequeñas empresas en cambio tienen una productividad relativa de entre un cuarto y un tercio, mientras que las medianas (en este caso se incluyen las que ocupan entre 100 y 500 trabajadores) cuentan con una productividad del 50% de las grandes. Este resultado está en línea con la literatura que analiza la productividad de las mipymes en países en desarrollo, así como estudios previos para el Brasil (Nogueira, 2016).
- Se vislumbra una tendencia de reducción de la brecha de productividad de las micro, y especialmente, de las pequeñas empresas. En la media del período, las microempresas tienen un aumento del 1,7% con relación a las grandes y las pequeñas del 2,8%. En el caso de las empresas medianas no hay una variación significativa.
- La crisis internacional de 2008, así como la retracción de la actividad económica en el Brasil en 2013, repercutió con mayor fuerza en las mipymes, dado que la brecha de productividad se amplía en estos períodos.

Gráfico III.14

**Brasil: productividad relativa de las mipymes con relación a las grandes empresas en la industria de transformación, 2000-2014**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta Industrial Anual (Empresa) [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.html?=&t=o-que-e>.

Nota: El año 2007 presenta una discontinuidad ya que en ese año existe un cambio de metodología con relación a la clasificación de las actividades económicas.

Por otra parte, el sector de servicios tiene una baja productividad, pero no se mantuvo estancada y de hecho, creció más que la de la industria de transformación, en especial en los servicios prestados a las empresas (Jacinto y Ribeiro, 2015). Sin embargo, se percibe una mayor sensibilidad de la productividad de los servicios a factores exógenos,

<sup>4</sup> El año 2007 presenta una discontinuidad ya que en ese año existe un cambio de metodología con relación a la clasificación de las actividades económicas. Hasta 2007 regía la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 1.0 (CNAE 1.0). A partir de ese año, es realizada una revisión que deriva en la CNAE 2.0, que incorpora nuevas subclases y determina una reclasificación de algunas actividades (informaciones en [concla.ibge.gov.br](http://concla.ibge.gov.br)).

en especial a los precios relativos e ingresos. Más aún, los precios del sector servicios subieron sistemáticamente más que los precios de otros sectores a lo largo de la década del 2000, lo que provoca un efecto precio importante en el cálculo de la productividad y exige la necesidad de considerar los cambios en términos relativos.

En tres actividades las empresas de menor tamaño (en este caso se consideran las que emplean hasta 19 personas) cuentan con una productividad igual o superior a las empresas de mayor tamaño: i) servicios empresariales, ii) actividades inmobiliarias y iii) otros servicios (incluye servicios financieros) (véase el cuadro III.2). En segundo lugar, hay tres actividades que consiguen disminuir la brecha: i) los servicios de información, ii) las actividades inmobiliarias, y iii) los servicios de mantenimiento y reparación.

#### Cuadro III.2

#### Brasil: productividad relativa de empresas de menor tamaño con relación a empresas de mayor tamaño, 2007-2013

|   | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Variación |
|---|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Servicios prestados a las familias      | 0,70 | 0,62 | 0,63 | 0,62 | 0,64 | 0,67 | 0,67 | -0,67     |
| Servicios de información                | 0,41 | 0,40 | 0,39 | 0,38 | 0,45 | 0,45 | 0,46 | 2,13      |
| Servicios prestados a empresas          | 1,64 | 1,87 | 1,51 | 1,67 | 1,57 | 1,56 | 1,55 | -0,97     |
| Transportes, almacenamiento y correos   | 1,03 | 0,94 | 0,83 | 0,97 | 0,91 | 1,00 | 0,90 | -2,28     |
| Actividades inmobiliarias               | 0,92 | 1,10 | 0,91 | 1,15 | 1,18 | 1,35 | 1,02 | 1,79      |
| Servicios de mantenimiento y reparación | 0,58 | 0,66 | 0,69 | 0,77 | 0,66 | 0,68 | 0,68 | 2,79      |
| Otras actividades de servicios          | 1,71 | 1,51 | 1,25 | 1,39 | 1,23 | 1,10 | 1,02 | -8,25     |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta Anual de Servicios [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/servicos/9028-pesquisa-anual-de-servicos.html?=&t=o-que-e>.

Nota: Se consideran de menor tamaño empresas que ocupan hasta 19 trabajadores.

Se debe señalar que el sector de servicios incluye una gran cantidad de actividades con características claramente diferenciadas, por ejemplo, en servicios prestados a empresas, se incluyen actividades intensivas en conocimiento como consultoría y asesorías en ingeniería, economía, administración, marketing digital, abogacía, tecnología de información, entre otras, así como actividades intensivas en mano de obra, como limpieza y seguridad. De esta forma, se analizan actividades con alto valor agregado, elevada calificación de los trabajadores (las primeras), así como de baja productividad y baja calificación (las segundas). Además, existen diferencias de tamaño considerables, así como distinciones geográficas, no tratadas en este capítulo.

En general, los segmentos técnico-profesionales, servicios financieros y servicios de tecnología de información cuentan no solo con la mayor productividad, sino que cuentan con una relación más elevada entre productividad y salarios.

Llama también la atención el hecho de que la mayor parte de estos sectores se caracteriza por una brecha de productividad de las mipymes menor que en el caso de las actividades industriales, presentándose, en muchos casos, segmentos en los cuales la productividad de las empresas de menor tamaño es mayor que la de grandes empresas. De esta forma, al menos en gran parte del sector de servicios, la relación clásica entre mayor tamaño, mayor productividad, no se cumple.

### 3. Las mipymes en las exportaciones del Brasil

La información de comercio exterior proviene de Alice Web (SECEX) y de la base de datos de la FUNCEX, que cuenta con datos de exportación por sectores según la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM). Los datos se traducen a la clasificación CNAE utilizando la clasificación de productos (PRODLIST) y, posteriormente, realizando la correspondencia con la CNAE. De forma adicional, los valores exportados fueron corregidos con base anual, utilizando el índice de precios de exportaciones brasileñas de productos manufacturados, calculado por la FUNCEX, para captar solo las variaciones de cantidad efectivamente exportada.

En esta sección, para la clasificación de los segmentos de tamaño se utiliza una combinación de datos de ingresos brutos y facturación exportadora de la empresa. Utilizando este criterio, la microempresa con facturación exportadora superior al límite de ingresos brutos previsto por la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas, pero inferior al límite de la pequeña empresa, es reclasificada como pequeña empresa. Además, se habilita una nueva categoría conformada por las micro y pequeñas empresas cuya facturación exportadora es mayor que el límite superior del extracto de ingreso bruto asociado a las pequeñas empresas, las que se agrupan como “micro y pequeñas empresas especiales” (mipe especiales).

En primer lugar, cabe destacar que en el período objeto de este estudio se produjo una reprimarización de las exportaciones del Brasil, como consecuencia del auge de precios de las materias primas y la valorización del real que acompañó este proceso. Este escenario ha sido cada vez más desafiante para las exportaciones brasileñas de manufacturas, ya sea por la fuerte competencia en el mercado mundial, por los problemas domésticos que inhiben la competitividad de la producción brasileña, o por la moneda nacional valorizada. Este panorama es todavía más desafiante para las pequeñas empresas dado que éstas:

- Están menos internacionalizadas que las empresas de mayor tamaño.
- Se concentran en sectores intensivos en trabajo, por lo que están más expuestas a la competencia de países que utilizan el salario como principal fuente de competitividad<sup>5</sup>.
- Exhiben una menor integración con cadenas de valor (aunque el aumento de la participación de proveedores especializados en la exportación, que pasó del 16% en 2006 al 21,5% en 2014, muestra un cambio).
- Importan menos insumos y bienes de capital, por lo que tienen menores beneficios relacionados a la valorización del real.
- Tienen mayores dificultades para acceder a mercados con mayor distancia geográfica y cultural.

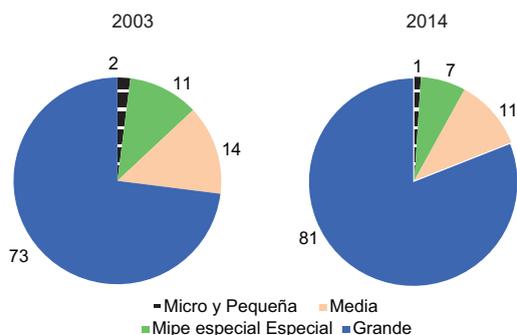
La información analizada muestra que las mipymes tienen una participación minoritaria, aunque significativa, y decreciente en el comercio exterior brasileño. De un total de 225.000 millones de dólares exportados en 2014, el 19% correspondió al segmento de las mipymes: a las mipe correspondieron 2.000 millones de dólares, a las mipe especiales, 16.000 millones de dólares, y a las empresas medianas, 24.000 millones de dólares (véase el gráfico III.15). En 2003 la participación de las mipymes era del 27% de las exportaciones totales y esta contracción es resultado de una disminución en todos los subsegmentos.

<sup>5</sup> Este patrón, sin embargo, muestra un cambio en los últimos años, dado que las exportaciones intensivas en trabajo pasaron de representar el 25% de las exportaciones totales a mediados de los 2000, a representar un 17% en 2014.

Gráfico III.15

**Brasil: participación en las exportaciones totales según tamaño de empresa: 2003 y 2014**

(En porcentajes)



Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), Secretaría de Comercio Exterior (SECEX), Compromiso Empresarial para el Reciclaje (CEMPRE) e Instituto el Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Además de esta reducción en el valor, el número de empresas exportadoras mipe y mipe especiales cayó en el período, mientras que aumentaron las medianas y grandes (véase cuadro III.3). El Brasil cuenta actualmente con más de 12.000 mipe exportadoras, de las cuales alrededor de 1.100 son consideradas especiales, así como casi 4.000 empresas medianas.

Cuadro III.3

**Brasil: mipyme exportadoras y valor medio de exportación, 2003-2014**

|   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011    | 2012   | 2013   | 2014   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|
| <b>Número de empresas exportadoras</b>                              |        |        |        |        |        |        |        |        |         |        |        |        |
| Micro   | 5 749  | 6 397  | 6 092  | 5 954  | 5 840  | 5 669  | 5 651  | 5 326  | 5 140   | 4 688  | 4 726  | 4 782  |
| Pequeña   | 7 188  | 7 761  | 7 503  | 7 097  | 7 091  | 7 000  | 6 778  | 6 537  | 6 433   | 6 180  | 6 163  | 6 402  |
| Mipe especial   | 1 348  | 1 564  | 1 562  | 1 507  | 1 473  | 1 392  | 1 172  | 1 199  | 1 198   | 1 112  | 1 133  | 1 171  |
| Medianas  | 3 376  | 3 629  | 3 604  | 3 648  | 3 749  | 3 724  | 3 664  | 3 701  | 3 778   | 3 764  | 3 826  | 3 861  |
| Grande  | 1 517  | 1 650  | 1 702  | 1 724  | 1 901  | 1 935  | 1 961  | 2 076  | 2 043   | 2 164  | 2 195  | 2 202  |
| <b>Valor medio de exportación por empresa (en miles de dólares)</b> |        |        |        |        |        |        |        |        |         |        |        |        |
| Micro   | 22     | 21     | 24     | 25     | 29     | 33     | 29     | 32     | 36      | 35     | 35     | 34     |
| Pequeña   | 176    | 187    | 222    | 248    | 271    | 297    | 259    | 280    | 318     | 313    | 302    | 288    |
| Mipe especial   | 5 702  | 6 048  | 6 644  | 8 230  | 9 242  | 11 351 | 8 667  | 11 188 | 16 861  | 14 719 | 12 694 | 13 486 |
| Medianas  | 3 076  | 3 857  | 4 211  | 5 086  | 5 168  | 6 228  | 4 902  | 5 084  | 6 545   | 6 898  | 6 702  | 6 296  |
| Grande  | 35 357 | 43 272 | 53 435 | 60 751 | 65 861 | 80 794 | 62 554 | 80 658 | 10 2037 | 91 185 | 90 771 | 82 840 |

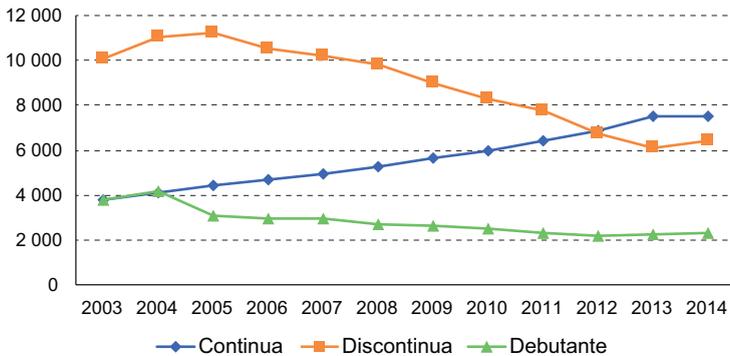
Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), Secretaría de Comercio Exterior (SECEX), Compromiso Empresarial para el Reciclaje (CEMPRE) e Instituto el Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

La caída en el número de micro y pequeñas empresas exportadoras en la década bajo estudio pudo haber estado asociada a tres factores: valorización del real, aumento continuo del costo salarial relativo, especialmente con relación a competidores asiáticos, y desaceleración del mercado externo. En esta línea, el cambio de tendencia en 2013-2014 con el aumento el número de firmas puede bien estar asociada a la desvalorización de la tasa de cambio.

El valor exportado medio se encuentra muy influenciado por el número de empresas exportadoras. En primer lugar, se observa un aumento constante hasta el 2013, período en que el número de exportadores disminuye, seguido de un aumento en 2013-2014, como consecuencia del incremento del número de mipyme exportadoras. Solo hubo incremento del valor exportado medio y del número de empresas en 2014, en el caso de las mipe especiales.

De esta forma se percibe un proceso de selección entre las mipymes, que es resultado de las condiciones desfavorables del tipo de cambio y la mayor fragilidad de estas empresas, que hace que solo aquellas que presentan mayor eficiencia productiva (mayor productividad, menor costo) sean capaces de continuar exportando. Este resultado puede ser inferido del menor número de mipyme con mayor nivel medio exportado y un aumento de la participación de empresas de exportación “continua” en contraposición a las empresas que exportan discontinuamente y a las debutantes (véase el gráfico III.16).

**Gráfico III.16**  
**Brasil: número de mipyme según frecuencia exportadora, 2003-2014**

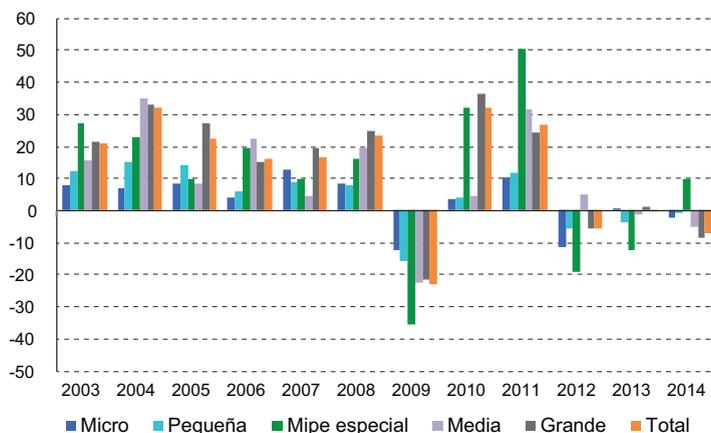


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), Compromiso Empresarial para el Reciclaje (CEMPRE) e Instituto el Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

El valor exportado total muestra un comportamiento que refleja tanto la caída del número de empresas exportadoras en el período total, como el bajo desempeño del sector externo brasileño (véase el gráfico III.17). El valor exportado total por las mipymes creció a tasas menores en los años de crecimiento (2003-2008 y 2010-2011) y disminuyó menos en los períodos de caída (2009, 2012-2014). De esta forma, las mipymes presentan un comportamiento similar al total de empresas, sin embargo, con una menor dispersión en términos de variación de exportaciones.

Gráfico III.17

## Brasil: variación interanual de exportaciones según tamaño de empresa, 2003-2014



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), Compromiso Empresarial para el Reciclaje (CEMPRE) e Instituto el Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Este desempeño puede estar relacionado con la composición sectorial exportadora por tamaño de empresa. Las mipymes exportadoras se concentran en dos ramas de actividad: producción industrial (63%) y comercio (27%). Analizado por tamaño, existe una composición sectorial bastante divergente (véase el cuadro III.4).

Las micro y pequeñas empresas tienen una composición exportadora especializada en productos manufacturados y este patrón se refuerza a lo largo del período analizado. Cabe destacar que en el caso de las mipe especiales, el patrón de especialización es claramente diferente, similar al de las grandes empresas.

Considerando los productos por intensidad tecnológica, las mipe se especializan en bienes de baja tecnología (27% de las exportaciones), como vestuario, alimentos, productos de madera, de hierro y acero. También existe una concentración en exportaciones de tecnología media-alta (37% de las exportaciones), entre las cuales se destacan las autopartes, productos químicos y máquinas y equipamientos. Estos dos grupos representaron el 64% de las exportaciones totales de las mipe en 2014. Las exportaciones de alta tecnología representaron el 6%.

En el caso de las empresas medianas y grandes se produce una mayor especialización en la exportación de productos primarios, hasta el período 2011-2012, donde la tendencia se revierte. Estos movimientos de valor medio exportado, así como de patrón de especialización, están relacionados tanto a economías de escala como al comportamiento de la tasa de cambio real del período.

Cuadro III.4

**Brasil: participación de clases de productos en el total exportado, tamaño de empresa, 2003-2014**  
(En porcentajes)

| Tamaño               | Clase          | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|----------------------|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Micro                | Básicos        | 11,16 | 10,82 | 10,67 | 10,83 | 12,33 | 13,22 | 12,13 | 13,93 | 12,31 | 12,32 | 12,46 | 12,44 |
|                      | Semifabricados | 7,02  | 6,49  | 5,85  | 5,71  | 5,49  | 5,36  | 4,93  | 4,50  | 5,18  | 3,60  | 4,46  | 3,17  |
|                      | Manufacturados | 79,74 | 80,60 | 81,42 | 81,06 | 80,18 | 79,41 | 80,23 | 80,07 | 80,51 | 82,49 | 81,61 | 82,52 |
|                      | Otros          | 2,07  | 2,09  | 2,06  | 2,39  | 2,01  | 2,00  | 2,71  | 1,50  | 2,00  | 1,59  | 1,47  | 1,87  |
| Pequeña              | Básicos        | 14,73 | 13,81 | 14,31 | 15,16 | 15,99 | 14,67 | 16,50 | 16,53 | 17,50 | 18,04 | 16,80 | 16,14 |
|                      | Semifabricados | 11,47 | 10,61 | 10,48 | 9,83  | 8,50  | 8,22  | 7,15  | 6,79  | 6,46  | 6,30  | 6,26  | 6,01  |
|                      | Manufacturados | 72,20 | 73,72 | 73,40 | 73,62 | 73,97 | 75,23 | 74,46 | 74,87 | 74,57 | 74,15 | 75,27 | 76,25 |
|                      | Otros          | 1,60  | 1,86  | 1,81  | 1,40  | 1,55  | 1,88  | 1,89  | 1,81  | 1,47  | 1,50  | 1,67  | 1,60  |
| Mipies<br>especiales | Básicos        | 32,17 | 32,02 | 30,04 | 26,80 | 32,70 | 28,43 | 34,07 | 36,44 | 40,90 | 42,28 | 40,52 | 53,63 |
|                      | Semifabricados | 22,99 | 21,83 | 23,01 | 20,08 | 16,04 | 15,98 | 19,58 | 19,59 | 19,51 | 16,59 | 12,84 | 11,46 |
|                      | Manufacturados | 44,72 | 46,04 | 46,83 | 52,96 | 51,06 | 55,39 | 46,11 | 43,82 | 39,45 | 41,01 | 46,38 | 34,67 |
|                      | Otros          | 0,11  | 0,10  | 0,12  | 0,16  | 0,20  | 0,20  | 0,23  | 0,15  | 0,14  | 0,13  | 0,26  | 0,25  |
| Medianas             | Básicos        | 20,18 | 17,67 | 16,81 | 15,48 | 17,22 | 20,85 | 27,89 | 25,95 | 35,32 | 40,69 | 34,85 | 46,22 |
|                      | Semifabricados | 17,00 | 17,38 | 21,43 | 19,70 | 17,66 | 25,15 | 17,04 | 16,65 | 17,70 | 13,63 | 11,49 | 11,73 |
|                      | Manufacturados | 62,68 | 64,87 | 61,68 | 64,74 | 65,02 | 53,82 | 54,78 | 57,25 | 46,84 | 45,53 | 53,59 | 41,98 |
|                      | Otros          | 0,14  | 0,08  | 0,08  | 0,07  | 0,10  | 0,19  | 0,28  | 0,16  | 0,14  | 0,15  | 0,07  | 0,07  |
| Grandes              | Básicos        | 30,43 | 31,63 | 31,44 | 32,09 | 37,48 | 40,40 | 43,28 | 47,67 | 50,22 | 48,07 | 48,87 | 48,82 |
|                      | Semifabricados | 13,53 | 12,29 | 11,15 | 12,60 | 13,90 | 11,85 | 12,49 | 13,33 | 13,22 | 13,51 | 12,82 | 13,31 |
|                      | Manufacturados | 53,84 | 54,09 | 55,08 | 52,87 | 46,09 | 44,74 | 42,04 | 36,80 | 34,18 | 35,83 | 35,93 | 35,30 |
|                      | Otros          | 2,21  | 1,99  | 2,33  | 2,44  | 2,53  | 3,01  | 2,19  | 2,20  | 2,38  | 2,59  | 2,38  | 2,58  |

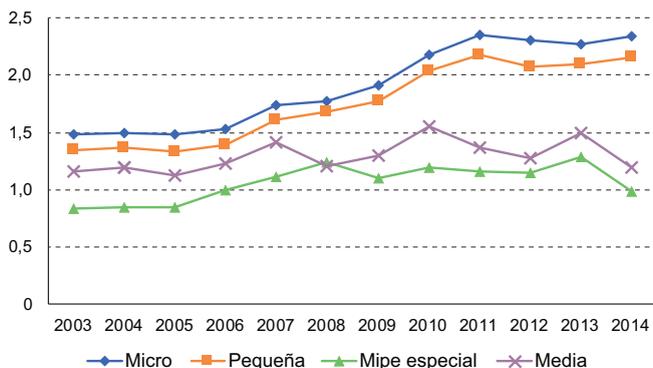
Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), Compromiso Empresarial para el Reciclaje (CEMPRE) e Instituto el Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Los productos manufacturados son dominantes en la pauta exportadora de las mipymes brasileñas y esta distribución contrasta fuertemente con la observada entre las firmas de mayor tamaño (véase el gráfico III.18), lo que se relaciona fuertemente al patrón de especialización de las exportaciones brasileñas en algunas materias primas agrícolas y minerales, exportadas típicamente por grandes empresas. La mayor participación de manufacturas en las exportaciones de la micro y pequeña empresa es más elevada históricamente, sin embargo, los porcentajes se mantienen más o menos inalterados en los últimos diez años.

Gráfico III.18

**Brasil: participación de manufacturas en el total exportado con relación a las grandes empresas, 2003-2014**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), Compromiso Empresarial para el Reciclaje (CEMPRE) e Instituto el Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Otra característica de las mipymes es el grado de diversificación de las exportaciones de empresas de pequeño tamaño. En 2014, los cinco principales productos de exportación correspondieron a solo el 10,5% de las ventas de las microempresas y al 12,3% de las pequeñas.

**B. Un contexto dinámico de políticas públicas e instituciones para el fomento de las mipymes**

En las dos últimas décadas, en el Brasil se implementaron un gran número de políticas e instrumentos legales e institucionales para fomentar, directa o indirectamente, la actuación de las mipymes. Esta sección realiza una evaluación descriptiva de esas políticas, destacando la estructura institucional y legal bajo la cual las acciones fueron tomadas. El análisis estructura las principales políticas en cuatro bloques, focalizándose en las regulaciones y políticas gubernamentales, las organizaciones privadas de interés público y los sistemas de financiamiento (véase el diagrama III.1).

Diagrama III.1

**Brasil: políticas e instituciones relacionadas con las mipymes**



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), Servicio Nacional de Aprendizaje del Comercio (SENAC), Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP).

Este trabajo no pretende realizar una evaluación de impacto de estas políticas públicas, ni tampoco agotar el análisis de todas las políticas destinadas a las mipymes, dado que además de las políticas del gobierno federal, existen programas estatales, municipales y de organismos no gubernamentales.

Este análisis parte de ciertas premisas conceptuales, entre las que se destacan:

- La mipyme es un actor clave para la creación de empleo, la innovación y el desarrollo de emprendedores (Praag y Versloot, 2007).
- En un contexto de predominancia de la mipyme, que es una regularidad empírica en todos los países (Li y Rama, 2015), la posibilidad de generar un desarrollo sostenible, impulsado por las nuevas técnicas de producción, gestión y comercialización resultantes del cambio tecnológico, exige focalizarse en este segmento de empresas (Gartner, Maresch y Fink, 2015)
- El gobierno, a través de la política pública, puede ejercer una influencia positiva o negativa, en el sentido de que puede mejorar o empeorar el ambiente de negocios de este segmento (Storey, 2008).
- La visión tradicional de la política pública direccionada a las mipymes se basa en el concepto de “fallas de mercado”: los costos y beneficios sociales y privados divergen, y el equilibrio se alcanza en un punto por debajo del óptimo social. Las fallas de mercado, en este contexto, se relacionan a externalidades, información imperfecta o mercados no competitivos (Lundström y otros, 2014).
- La idea de fallas de mercado es condición necesaria, pero no suficiente para la intervención. La interacción público-privada, racional y orientada por objetivos es fundamental para crear innovaciones y estructuras productivas complejas (Storey, 2017; Mazzucato y Perez, 2015).
- Dentro de esta idea, las instituciones públicas, los bancos de desarrollo y las grandes empresas estatales se configuran como actores principales para garantizar el cambio organizacional, cooperando para asumir riesgos, mejorando la capacidad de prospección de oportunidades y subsidiando con los recursos necesarios para administrar los desafíos relacionados a la competitividad internacional (Mazzucato y Perez, 2015).
- El tipo de intervención política específica para la mipyme impacta en la calidad de la actividad emprendedora y en el contexto para las empresas de menor tamaño de un país (Stenholm, Acs y Wuebker, 2013).

## 1. Gobierno: regulación y políticas

### a) Marco legislativo

La década del 2000 se caracteriza por la aprobación de una serie de instrumentos legales y tributarios para favorecer a las mipymes. Estos instrumentos tienen como antecedente la Constitución Federal de 1988, que en los artículos 170 y 179, determinaba un tratamiento preferencial para empresas brasileñas de capital nacional de pequeño tamaño, a través de la simplificación de sus obligaciones administrativas, tributarias, jubilatorias y crediticias (Brasil, Presidencia de la República, 1988).

El primer gran cambio regulatorio se cristalizó con la Ley 9.317/1996, que ordena tratamiento diferenciado a las micro y pequeñas empresas y la Ley 9.841/1999 que regula, entre otros, aspectos referentes a relaciones de trabajo y líneas de crédito.

Estas dos leyes son derogadas en 2006, cuando se aprobó la Ley Complementaria 123/2006, llamada Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas. Esta Ley General instituye el Estatuto Nacional de la Microempresa y la Pequeña Empresa, unifica legislaciones existentes y tornó explícitas las obligaciones y derechos de estas firmas (SEBRAE, 2015).

Esta ley caracteriza a las mipymes considerando la facturación anual para fines tributarios (véase el cuadro III.1). Esta caracterización permitió unificar ocho impuestos federales, estatales y municipales, con una disminución efectiva de los impuestos a pagar. Se creó el sistema Simples Nacional o Supersimples, que engloba ocho tributos en un único pago: Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), Impuesto sobre la Circulación de Bienes y Servicios (ICMS), Contribución para la Financiación de la Seguridad Social (PIS/PASEP), Contribución Social sobre la Utilidad Neta y Contribución Patronal Previdenciaria (CPP).

Desde su sanción en 2006, la Ley General sufrió algunas modificaciones importantes (véase el cuadro III.5):

### Cuadro III.5

#### Brasil: leyes complementarias a la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa

| Complemento - fecha                 | Modificaciones-ampliaciones   |
|-------------------------------------|---|
| Ley Complementaria Federal 127/2007 | Inclusión de nuevas categorías de actividades en el sistema Simples Nacional  |
| Ley Complementaria 128/2008         | Instituye la creación del Microempresario Individual (MEI) y del Agente de Desarrollo   |
| Ley Complementaria 133/2009         | Incluye el sector cultural en el sistema Simples Nacional   |
| Ley Complementaria Federal 139/2011 | Corrige los techos del sistema Simples Nacional   |
| Ley núm. 12792/2013                 | Incluye acciones de gobernanza de actividades definidas en la Ley General a partir de la creación de la Secretaría de la Micro y Pequeña Empresa                    |
| Ley Complementaria 147/2014         | Actualizó la Ley General abriendo la posibilidad de adhesión de empresas de prestación de servicios y trayendo innovaciones en procedimientos licitatorios públicos |
| Decreto número 8538/2015            | Amplía la posibilidad de utilización de beneficios  |
| Ley Complementaria 154/2016         | Permite la utilización del domicilio particular como sede de establecimiento del MEI.   |
| Ley Complementaria 155/2016         | Reorganiza y simplifica la metodología para quienes optan por el sistema Simples Nacional   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), "Encadeamento produtivo: estratégia para atuação do Sistema SEBRAE. Pesquisa 2014", Brasília, 2014 [en línea] [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/acaddc2f062322b7d7f97095bd1b1a40/\\$File/4766.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/acaddc2f062322b7d7f97095bd1b1a40/$File/4766.pdf); M. Nogueira, "Uma reflexão sobre a problemática da baixa produtividade do trabalho na economia brasileira: o desafio das empresas de pequeno porte". *Texto para Discussão*, N° 2208, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), 2016; Presidencia de la República del Brasil, *Lei Complementar N° 123, de 14 de dezembro de 2006*, Brasília, 2006 [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm); *Lei Complementar N° 147, de 7 de agosto de 2014*, Brasília, 2014 [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp147.htm); *Lei Complementar N° 127, de 14 de agosto de 2007*, Brasília, 2007 [en línea] [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LCP/Lcp127.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp127.htm); *Lei Complementar N° 128, de 19 de dezembro de 2008*, Brasília, 2008 [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp128.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm); *Lei Complementar N° 133, de 28 de dezembro de 2009*, Brasília, 2009 [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp133.htm); *Lei Complementar N° 139, de 10 de novembro de 2011*, Brasília, 2011 [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp139.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp139.htm); *Lei Complementar N° 154, de 18 de abril de 2016*, Brasília, 2016 [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp154.htm); *Lei Complementar N° 155, de 27 de outubro de 2016*, Brasília, 2016 [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp155.htm).

Desde su creación y después de las modificaciones, los principales beneficios de la ley incluyen: preferencia en la contratación para compras del sector público de mipe en caso de empate, exclusividad de participación de mipe en ítems de licitación pública cuyo

valor sea de hasta 80.000 reales<sup>6</sup>, subcontratación de mipe por parte de grandes empresas bajo pena de rescisión contractual, reserva de hasta 25% del objeto licitatorio para la contratación de mipe en la adquisición de bienes de naturaleza divisible<sup>7</sup>.

Además de la Ley General y sus complementos, diversos decretos e instrucciones normativas han sido relevantes para el desarrollo de actividades de las empresas de menor tamaño (véase el cuadro III.6).

#### Cuadro III.6

#### Brasil: normas que regulan aspectos de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa y sus complementos

| Normativa         | Disposición   |
|-------------------|---|
| Decreto 6038/2007 | Instituye el Comité Gestor de la tributación de las mipe  |
| Decreto 6884/2998 | Instituye el comité de gestión de la Red Nacional para la Simplificación del Registro y Legalización de Empresas y Negocios (CGSIM)   |
| Ley 11598/2007    | Crea la Red Nacional para la simplificación del Registro y Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM)  |
| Decreto 6204/2007 | Regula el tratamiento diferenciado para las mipes en la contratación pública de bienes, servicios y obras, en el ámbito de la administración pública federal  |
| Decreto 8019/2013 | Comité interministerial de evaluación del sistema Simples Nacional  |
| Decreto 8364/2014 | Regula el Fórum Permanente de las MYPE  |
| Decreto 8414/2015 | Instituye el Programa "Bem Mais Simples Brasil" y crea el Consejo Deliberativo y el Comité Gestor del Programa  |
| Decreto 8538/2015 | Regula el tratamiento diferenciado para las mipe y microemprendedores individuales y agricultores de pequeño tamaño en la contratación pública de bienes, servicios y obras en el ámbito de la administración pública federal |
| Decreto 8473/2015 | Establece porcentajes mínimos para la adquisición federal de alimentos de agricultores familiares y sus organizaciones  |
| Decreto 8870/2016 | Dispone sobre procedimientos simplificados en las operaciones de exportación realizadas por beneficiarios del sistema Simples Nacional  |

Fuente: Observatorio de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa [en línea] <http://www.leigeral.com.br/>.

Entre los resultados positivos atribuibles a la Ley General, sus modificaciones, ampliaciones y normativas regulatorias se destacan:

- Simplificación de apertura y cierre de empresas a través de la creación de la Red Nacional para la Simplificación del Registro y de la Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM).
- Aumento en el número de microemprendedores y mipes formalizadas. Según datos del Portal "Lei Geral da micro e pequena empresa"<sup>8</sup>, en la última década de los 17,1 millones de puestos de trabajo creados por pequeños negocios, 10,9 millones provienen de beneficiarios del sistema Simples Nacional.
- Aumento de las compras del sector público a este segmento de empresas. Según datos del sistema Integrado de Administración de Servicios Generales (SIASG), de un total de 8.750 millones de dólares gastados por el gobierno federal en 2015, un 37,2% representó compras a mipes. Esta participación fue aumentando a partir de la suscripción de la Ley General, pasando del 20% a los actuales 37,2%<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Unos 25.044 dólares, considerando la tasa de cambio de marzo 2017.

<sup>7</sup> Se trata de bienes que pueden ser adquiridos separadamente (licitación por ítems), sin que esto afecte el resultado o la calidad final del producto o servicio objeto de la licitación.

<sup>8</sup> Véase Observatorio de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa [en línea] <http://www.leigeral.com.br/>.

<sup>9</sup> Para acceder a los datos del Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales (SIASG), véase Contraloría General de la Unión, "Portal da Transparência" [en línea] <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>.

Uno de los problemas generalmente citados de la Ley General se relaciona con la organización federativa del Brasil, que confiere autonomía a los estados y municipios, en términos de legislación tributaria, así como en procesos regulatorios. De esta forma, los municipios y estados deben ajustar sus propias leyes y regulaciones administrativas para adoptar la Ley General. Así, se destacan dos aspectos que determinan un tratamiento no igualitario a las mipes en todo el territorio. El primero es la heterogeneidad en la alícuota efectiva media del sistema Simples Nacional, que varía entre el 4,7% y el 8,6% según el estado de localización de la empresa, por causa de diferenciales en el ICMS de cada estado. En segundo lugar, la no reglamentación de la Ley General por parte de algunos municipios.

Más allá de esto, la Ley General es la medida de política pública horizontal por excelencia, dentro de las políticas destinadas a las empresas de menor tamaño en el Brasil. Está dirigida a la actividad industrial y de servicios, sin especificar sector o cadenas y tiene un carácter permanente. Obedece a varios objetivos de sistemas tributarios diferenciados para pequeñas empresas: nivelación de la competencia, impulso a la generación de empleo, corrección de impacto asimétrico de costos burocráticos y de cumplimiento y formalización de actividades.

Es necesario medir entonces, no solo los resultados e impactos positivos de este régimen simplificado de tributación, sino también los costos asociados. En este sentido, en comparación con otros países desarrollados y en desarrollo, el Brasil tiene uno de los regímenes más amplios de tributación simplificada (Ministerio de Hacienda, 2015). Este sistema significa una renuncia fiscal calculada en 22.638 millones de dólares, mayor que la propia recaudación por el Simples Nacional, que fue de 16.071 millones de dólares en 2015 (Ministerio de Hacienda, 2016). Esta renuncia fiscal representa el 0,04% del total de la recaudación de impuestos en el Brasil para el año 2015<sup>10</sup> o el 0,08% de la recaudación de impuestos relacionados con bienes y servicios<sup>11</sup>. Según el mismo estudio, por cada real que podría ser recaudado por el sistema normal de tributación, son obtenidos 0,47 reales con el régimen simplificado.

Por otro lado, si bien el microemprendimiento es un elemento importante en el mercado de trabajo de países en desarrollo, debemos medir en qué magnitud las empresas de menor tamaño ocupan una gran parte de los trabajadores de bajo capital humano, justificando el beneficio tributario para compensar la menor productividad.

Otras dos leyes destacables, que si bien no fueron diseñadas para la mipyme son relevantes para su contexto, son la Ley 11.196/2005, conocida como “Lei do Bem” y la Ley 10.973/2004, conocida como “Lei da Inovação”.

La “Lei do Bem”, otorga beneficios fiscales a la innovación tecnológica, para estimular inversiones privadas en investigación y desarrollo (I+D) en empresas de cualquier actividad económica<sup>12</sup>. Esta ley permite utilizar el incentivo fiscal de forma automática, sin necesidad de presentación de proyecto previo, siempre que la empresa realice actividades de investigación básica dirigida, investigación aplicada y desarrollo experimental (Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, 2005).

Las actividades de innovación susceptibles de recibir beneficios fiscales son: investigación para el desarrollo de innovaciones, cooperación de la empresa con universidades, instituciones de investigación, micro y pequeñas empresas o inventor independiente, contratación de investigadores, patentes y registros cultivares, adquisición de máquinas y equipamientos y adquisición de bienes intangibles vinculados al conocimiento técnico-científico.

<sup>10</sup> Según los datos de recaudación sin considerar deudas de ejercicios anteriores (Ministerio de Hacienda, 2016).

<sup>11</sup> Excluyendo, en este caso, el impuesto a los ingresos, salarios, propiedad y transacciones financieras (Ministerio de Hacienda, 2016).

<sup>12</sup> Técnicamente, está destinada a empresas que operan en el sistema tributario de lucro real y los beneficios se dan por la deducción de gastos clasificados como gastos operacionales por la legislación del Impuesto a las Ganancias de Personas Jurídicas (IRPJ) con reflejos en este producto y en la Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL).

Uno de los principales problemas de esta ley se refiere a la verdadera uniformidad del régimen. Para acceder a los beneficios las empresas deben encuadrarse dentro del régimen de utilidad real, que es el régimen tributario obligatorio para empresas con ventas superiores a 24 millones de dólares<sup>13</sup>, lo que determina que en la práctica sólo acceden medianas y grandes empresas. Las mipe se beneficiaría indirectamente, ya que las empresas susceptibles de obtener el beneficio pueden deducir como gastos operacionales para el cálculo de sus impuestos a pagar, valores transferidos a micro y pequeñas empresas destinados a ejecución de I+D. Sin embargo, se entiende que todo contribuyente que promueva innovación debe acceder a beneficios y de esta forma, la “Lei do Bem” debería también beneficiar a las mipe que optan por el sistema Simples Nacional, incluyendo así al universo de *startups* y pequeños emprendedores que son parte fundamental del sistema de innovación del Brasil<sup>14</sup>.

Con relación a los impactos de esta ley, Shimada, Kannebley y Negri (2014) utilizando un panel de micro datos de empresas industriales para el período 1999-2009, encuentran un impacto positivo general en el nivel de gastos en I+D debido al incentivo, o sea, no encuentran evidencia de un efecto *crowding out* en este tipo de gasto. El aumento encontrado en el gasto en I+D es del 86% y el 108% (dependiendo del estimador utilizado). Además, el incentivo generaría un aumento estimado del 9% en la contratación de personal técnico.

La “Lei da Inovação” por su parte, busca estimular la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en nuevos procesos y productos, a partir de una mayor colaboración entre instituciones de ciencia y tecnología y empresas. Establece, además, la concesión de subsidios a empresas para costear actividades de innovación, incluyendo trabajadores, materias primas, servicios de terceros, patentes, conservación y adaptación de inmuebles destinados específicamente para la actividad innovadora. Para el caso específico de las mipes, existe un tratamiento diferenciado, dado que el art. 21 dispone que las agencias de fomento deben promover el estímulo a la innovación en estas empresas<sup>15</sup>.

Se asegura, además, un porcentaje mínimo a ser destinado a las mipe, y el tratamiento preferencial en la adquisición de bienes y servicios por parte del sector público a aquellas empresas pequeñas de base tecnológica, creadas en el ambiente de actividades de las instituciones de ciencia y tecnología (Ley 12.349/2010). De esta forma, esta ley se transforma en una importante política de aumento de demanda para la mipyme, aumentando el poder de compra del sector público dirigido a este segmento de empresas.

Avellar y Botelho (2016) analizan el impacto de los programas de apoyo a la innovación en las pequeñas empresas brasileñas, en los años 2006-2008, y encuentran resultados positivos. De un universo de 6.981 pequeñas empresas de la encuesta de innovación tecnológica (PINTEC por sus siglas en portugués), se toma una muestra de 737 empresas beneficiarias de al menos un programa de apoyo a la innovación, incluyendo la “Lei do Bem”, la “Lei da Inovação”, la Ley de la Informática, becas para investigadores en empresas (RHAE/CNPq), capital de riesgo y programas de financiamiento a proyectos de I+D. Los resultados muestran que las empresas beneficiadas con alguno de los programas citados realizan un mayor gasto en innovación (las beneficiarias gastan en media 287.900 dólares en actividades de innovación, siendo que las empresas no beneficiadas gastan 127.878 dólares). Para el caso específico de la “Lei do Bem” y la

<sup>13</sup> Tasa de cambio de marzo de 2017.

<sup>14</sup> En 2015 se suspendieron los beneficios de la Lei do Bem y se prevé se retomen en 2019.

<sup>15</sup> Artículo 21: los organismos de fomento deberán promover, por medio de programas específicos, acciones de estímulo a la innovación de las micro y pequeñas empresas, inclusive mediante la extensión tecnológica de las TIC. Véase Presidencia de la República del Brasil, Ley N° 10.973, de 2 de diciembre de 2004 [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm).

“Lei da Inovação” las pequeñas empresas beneficiarias tienen una probabilidad mayor de exportar, realizar I+D en forma continua y contar con una mayor proporción de trabajadores con diploma universitario.

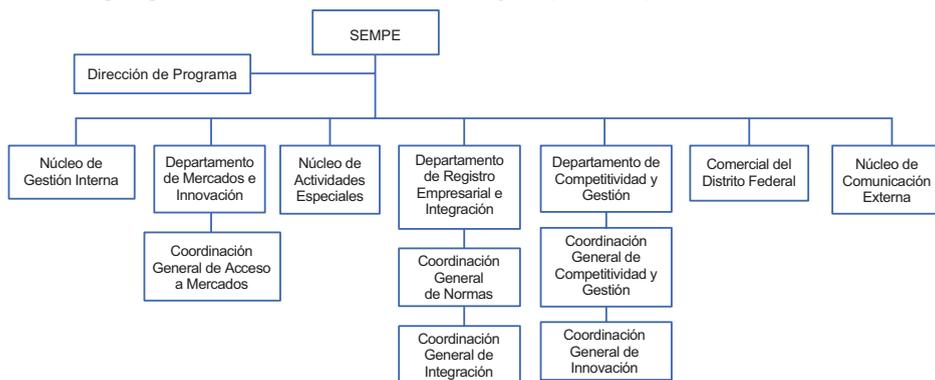
## b) Estructura institucional

La estructura institucional que contextualiza las políticas públicas de fomento a la mipyme tuvo un amplio desarrollo en las últimas dos décadas, especialmente a partir de la promulgación de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa. Existen tres instancias institucionales de tratamiento a la mipe. El Comité Gestor del Simple Nacional, el Fórum Permanente de las Micro y Pequeñas Empresas, que estuvo operativo hasta 2014 y el Comité para Gestión de la Red Nacional para Simplificación del Registro y Legalización de Empresas y Negocios (CGSIM), responsable de la implementación de la Red Nacional para la Simplificación del Registro y de la Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM). Las dos últimas instancias se encuentran vinculadas a la Secretaría Especial de la Micro y Pequeña Empresa (SEMPE).

La SEMPE fue creada en 2013 con estatus de ministerio, alterando la disposición institucional de 2003 que determinaba como principal institución a cargo de las políticas públicas destinadas a las mipymes, al Departamento de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC). La reforma ministerial de 2015 extingue el carácter ministerial de la secretaría y desde 2016 pasa a integrar la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República, conforme la Ley 13.341. La misión institucional de la SEMPE es promover políticas públicas para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, emprendedores individuales y artesanos, por medio de la articulación entre actores públicos y sociedad, de forma innovadora y sustentable.

Diagrama III.2

### Brasil: organigrama de la Secretaría de la Micro y Pequeña Empresa



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de la Micro y Pequeña Empresa.

La SEMPE tiene como función principal asesorar en la formulación, coordinación y articulación de políticas y directrices para el apoyo de la mipe, programas de incentivos y promoción de Arreglos Productivos Locales (APL) relacionados a la mipe, programas de calificación y extensión empresarial, de promoción de competitividad e internacionalización de la mipe. Además, la SEMPE debe participar en la formulación de políticas dirigidas al microemprendimiento y al microcrédito, ejerciendo sus competencias en articulación con otros órganos de la administración pública federal.

Con relación a los recursos, el presupuesto ejecutado en 2014 fue de 18 millones de dólares, de los cuales 4,34 millones de dólares corresponden a gastos de personal y cargas sociales, 12,28 millones de dólares corresponden a gastos corrientes y solo 1,39 millones de dólares corresponden a inversiones. El programa más importante de 2014 fue el “Bem Mais Simples Brasil”, con un presupuesto para ejecución de 4,12 millones de dólares.

La SEMPE preside y coordina el Fórum Permanente de la Mipe, una de las tres instancias establecidas por la Ley General 123/06 para este segmento de empresas. El Fórum Permanente tuvo como objetivo principal tratar los aspectos no tributarios de la Ley General, así como promover discusiones que garanticen el tratamiento favorecido y diferenciado para la MIPYE especialmente con relación a la creación y alteración de leyes, reglamentos, sistemas de información, ajustes de proyectos y acciones, articulación e integración entre instituciones públicas y privadas, implementación y desarrollo de foros regionales de mipe. El Fórum Permanente estaba compuesto por más de cuarenta entidades nacionales dedicadas a la problemática de las mipe directa o indirectamente (véase el anexo III.A1), así como a veintisiete foros regionales. El último foro regional creado que participa en la instancia nacional fue el Fórum Estadual de Acre, en 2014. Dentro de las entidades que se encuentran en el Fórum, por su actuación permanente dentro de la problemática de la mipe cabe destacar a<sup>16</sup>:

- *Abicalçados*: las empresas asociadas representan el 70% de la producción nacional de calzados, y son 35% micro y pequeñas y 40% medianas empresas. Cuenta con varios programas en cooperación con el SEBRAE como “Origen sostenible”, “Desafío de automatización”, “Forum IBTec de Innovación”, entre otros.
- *Sindicato de Micro y Pequeña Industria del Estado de São Paulo (SIMPI)*: ofrece una tarjeta de beneficios con descuentos para instituciones educativas, de transporte, de seguros, etc., para 130.000 asociados.
- *Asociación para la Promoción de la Excelencia del Software Brasileño (Softex)*: es la ejecutora de las políticas públicas del gobierno federal para el sector de tecnologías de la información (TI). La entidad coordina una red de 23 agentes regionales que operan para más de 6.000 empresas brasileñas.
- *Cámara Brasileña de Comercio Electrónico (Cámara E-Net)*: cuenta con un comité especial para la mipe, cuya misión es capacitar a estas empresas en buenas prácticas de negocios en internet.
- *Confederación Nacional de las Micro y Pequeñas Empresas y de los emprendedores individuales (CONAMPE)*: trabaja desde la década del setenta organizando federaciones de mipes en los estados, promoviendo la unión entre órganos representativos del sector y proponiendo a los poderes públicos medidas de interés de las clases productoras. Actúa en asociación con el SEBRAE, FIEP, Caixa Econômica Federal, FECOMERCIO y Banco do Brasil.

El Fórum Permanente tuvo su última reunión plenaria en noviembre de 2014, descontinuando su funcionamiento a partir de ese momento, a pesar de que existieron planes de retomar este espacio de discusión en 2017<sup>17</sup>. En el caso de los foros regionales,

<sup>16</sup> Otras instituciones como SEBRAE, ANPROTEC y CNI serán tratadas en secciones posteriores.

<sup>17</sup> Según declaraciones del actual secretario de la SEMPE, José Ricardo da Veiga. Véase A. Sakkis, “BNDES, Sebrae e Secretaria da Micro e Pequena Empresa apresentam plano de ação para pequenos negócios”, Brasília, Agência CNI de Notícias, 21 de febrero de 2017 [en línea] <http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2017/02/bndes-sebrae-e-secretaria-da-micro-e-pequena-empresa-apresentam-plano-de-acao-para-pequenos-negocios-no-compem/>.

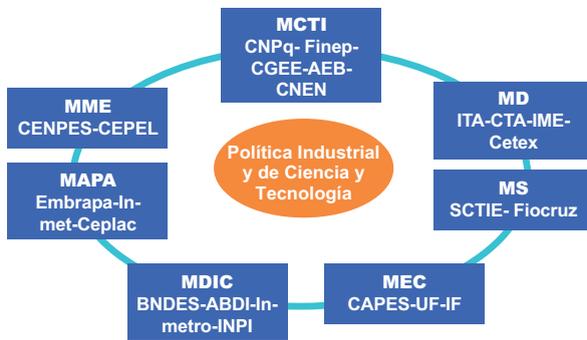
solo algunos continúan operativos, dentro de los cuales se destacan el Fórum de Paraná (FOPEME) y el de Santa Catarina (FEMPE-SC).

Por último, cabe mencionar la interacción entre las instancias de política industrial y de ciencia y tecnología. Esta articulación comprende instituciones públicas en diferentes niveles, que sobrepasan la acción del MDIC e incluyen el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicación (MCTI)<sup>18</sup>, el Ministerio de Educación (MEC), Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA), Ministerio de Salud (MS), Ministerio de Defensa (MD) y el Ministerio de Minas y Energía (MME), así como las instituciones que hacen parte de estos ministerios (véase el diagrama III.3).

Pese a que existe coordinación entre las diferentes instituciones para la creación y ejecución de las políticas, en las medidas de apoyo a la mipyme, en la práctica existe también una fragmentación de los recursos entre varias instituciones, lo que determina que algunas instituciones participen paralelamente en políticas dirigidas a este segmento de empresas, sin que se configure una coordinación de esfuerzos, tanto en recursos como en continuidad temporal.

Diagrama III.3

**Brasil: articulación institucional del sistema de política industrial y de ciencia y tecnología**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios.

Nota: Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicación (MCTI), Ministerio de Defensa (MD), Ministerio de Salud (MS), Ministerio de Educación (MEC), Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA), Ministerio de Minas y Energía (MME).

En primer lugar, el MDIC es el principal órgano de elaboración, gestión y monitoreo de la política industrial, a través de la Secretaria de Desarrollo y Competitividad Industrial (SDCI). Además de esta tarea, la SDCI actúa como instancia de ajuste y arbitraje de las demandas del sector empresarial brasileño y de monitoreo de instrumentos, como la concesión de beneficios y estímulos directos a la competitividad del sector industrial y productivo (por ejemplo, los programas Innovar-Auto, Ex - Tarifario, y Proceso Productivo Básico –PPB, para bienes de informática).

Dentro de las iniciativas implementadas por el MDIC que cuentan con aportes financieros presupuestales, sobresalen las siguientes: promoción del desarrollo industrial; fiscalización del cumplimiento de contrapartidas productivas exigidas por los regímenes especiales regulados en el contexto de la política industrial; desarrollo regional, territorial sustentable y economía solidaria e integración sudamericana.

<sup>18</sup> A partir de 2017, Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT).

Estos programas se destacan porque a lo largo de este período se produjo una consolidación de la institucionalización de la política nacional de APL que involucran directamente a la mipyme, desde la incorporación del tema en el ámbito de los Planes Plurianuales 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, hasta la instauración del Grupo de Trabajo Permanente para APL (GTP-APL) (véase la sección B.1.c).

El MCTI, se destaca por la puesta en marcha del Programa de Apoyo a Incubadoras de Empresas y Parques Tecnológicos (PNI), creado en 2008, con el objetivo de fomentar y consolidar el surgimiento de parques e incubadoras para micro y pequeñas empresas caracterizadas por un elevado contenido tecnológico en sus productos, procesos y servicios, así como por la intensa actividad de innovación tecnológica y por la utilización de modernos métodos de gestión (MCTIC, 2014). Los datos del último estudio del MCTI indican la existencia de 94 parques tecnológicos distribuidos en todas las regiones del país, congregando 939 empresas, con mayor concentración en la región sur (373 empresas) y nordeste (303 empresas).

Otra institución que debe ser destacada es la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), creada por la Ley 11.080/2004, con el objetivo de promover la ejecución de la política industrial brasileña, en consonancia con las políticas de ciencia, tecnología, innovación y comercio exterior. Se trata de un órgano dependiente del MDIC que cuenta con capilaridad tanto en instituciones públicas como privadas. Una de las principales acciones de la ABDI sería el monitoreo, gestión y evaluación de la política industrial, en especial del Plan Brasil Mayor. Sin embargo, este tipo de análisis es básicamente cualitativo y de cobertura temporal limitada.

### c) Política industrial

El período entre 2003 y 2014 se caracterizó por la incorporación de la política industrial y la promoción de la innovación como focos en la agenda gubernamental, después de un lapso en que la política industrial no lograba salir del papel<sup>19</sup>. En este período se implementaron cuatro iniciativas, comenzando por la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), entre 2004 y 2008, seguida por el Plan de Acción en Ciencia, Tecnología e Innovación (PACTI), para el período 2007-2010, la Política de Desarrollo Productivo (PDP), entre 2008 y 2010 y, por último, el Plan Brasil Mayor entre 2011 y 2014. En 2016, el MDIC implementa una nueva política destinada específicamente a las pequeñas y medianas empresas manufactureras, el programa Brasil más productivo. A continuación, se detallan las principales medidas de estos planes y políticas, destacando en qué medida fue contemplada la mipyme. Además, se analiza brevemente el tratamiento dado a los APL en este período.

#### i) Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), de 2004 a 2008

La PITCE puede ser considerada, junto a la Ley General de 2006, como uno de los dos ejes principales de cambio en el tratamiento dado a la mipyme en el Brasil.

Dentro de la PITCE, la mipyme pasa a ser prioridad de las acciones de política pública por medio de los llamados Acuerdos Productivos Locales (APL), que son aglomeraciones de empresas localizadas en el mismo territorio y que presentan cierta especialización productiva, manteniendo vínculos de articulación, interacción, cooperación y aprendizaje, entre ellas y con otras instituciones locales, públicas y privadas. Se destaca la creación de una instancia de coordinación de acciones de apoyo a los APL, el Grupo Permanente para el APL (GTP-APL), coordinado por el MDIC e integrado por 33 instituciones públicas y privadas.

<sup>19</sup> El período anterior se caracteriza por una cierta inestabilidad institucional con relación a la política industrial. Un ejemplo de esto es que el MDIC tuvo cinco ministros entre 1999 y 2002.

A través de la PITCE se crearon líneas de apoyo específicas para las mipyme, a partir de agencias gubernamentales, como por ejemplo los programas de apoyo a la innovación de la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES); financiamiento a la inversión del BNDES; líneas especiales para capital de giro del BNDES y de la Caixa Econômica Federal; programas de apoyo al desarrollo gerencial y organizacional (Peix/MDIC, articulación GTP/APL, el bono metrología y bono certificación, en conjunto con el SEBRAE); programas sectoriales de apoyo a la exportación desarrollados por la Agencia Brasileña de Exportación e Inversiones (APEX), exporta-fácil del Correo y planes de desarrollo sectorial articulados por la ABDI.

Con relación a los recursos directos a la mipe en el ámbito de la PITCE se destacan tres proyectos de apoyo a la innovación, con recursos de 9,5 millones de dólares ejecutados a lo largo de su vigencia, de los cuales un 30% fueron destinados a instituciones de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste:

- Micro y pequeñas empresas innovadoras que se encuentran insertadas en APL.
- Mipes en sectores estratégicos de la PITCE: fármacos y medicamentos, bienes de capital, semiconductores, software, biotecnología, nanotecnología y biomasa.
- Proyectos de encadenamiento empresarial, para captación de red de proveedores de empresas grandes y medianas.

El principal problema de la PITCE, en especial considerando la política relacionada a APL, es que no hubo una política coordinada de apoyo, y se generó una superposición de programas federales, estatales y municipales, así como de organizaciones de financiamiento e instituciones como el SEBRAE. Si bien la adhesión de las tres esferas gubernamentales fue fundamental para el éxito de las acciones de apoyo a actividades productivas con foco en el territorio, esto no repercutió necesariamente en una estructura de gobernanza clara y en una continuidad de las políticas asociadas a estos acuerdos.

#### ii) Plan de Acción en Ciencia, Tecnología e Innovación (PACTI), de 2007 a 2010

Este plan se enmarcó en un conjunto de planes elaborados en el período, dentro de los que se encuentran el Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC) y la Política de Desarrollo Productivo (PDP), analizada a continuación. El objetivo principal del PACTI era mejorar la gobernanza y articulación de las acciones necesarias para el desarrollo y fortalecimiento de la ciencia, tecnología e innovación, en sintonía con los objetivos expresados en el Plan Plurianual de Gobierno (PPA 2008-2011), creando las condiciones para que las empresas aceleren la generación y absorción de innovaciones tecnológicas.

El PACTI contaba con cuatro prioridades, 21 líneas de acción y 87 programas, que se dividían en más de 200 subprogramas. Las prioridades destacadas son:

- Expansión y consolidación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: expandir, integrar, modernizar y consolidar este sistema.
- Promoción de la innovación tecnológica en las empresas.
- I+D+i en áreas estratégicas: fortalecimiento de trece áreas consideradas estratégicas y portadoras de futuro.
- Ciencia y tecnología para el desarrollo social: promover la popularización y perfeccionamiento de la enseñanza de ciencias en las escuelas, así como la difusión de tecnologías para la inclusión y el desarrollo social.

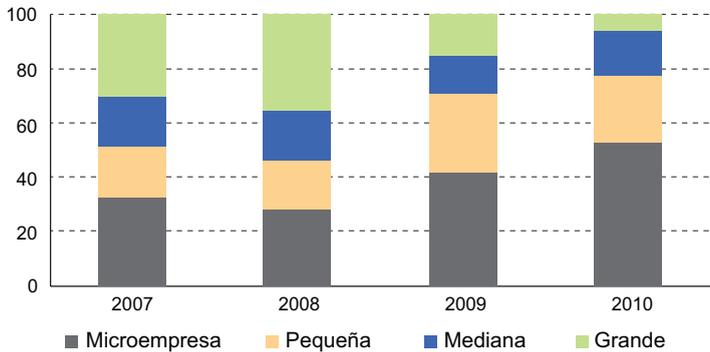
Dentro de éstas, la promoción a la innovación fue la que tuvo mayor impacto directo en la mipyme. De los 140,62 millones de dólares ejecutados por año para la subvención económica a la innovación tecnológica a través de llamados públicos del MCT/FINEP, la mipe tuvo una representatividad creciente en el valor invertido dentro de todas las propuestas aprobadas, pasando de representar el 50,2% en 2007 al 77,1% en 2010 (véase el gráfico III.19).

Regionalmente, la distribución de recursos quedó concentrada en doce estados. Entre los programas contemplados por estos recursos, está el PAPPE-Subvención, Primera Empresa Innovadora - PRIME que dio apoyo a 5.400 empresas innovadoras nacientes por medio de 18 incubadoras-ancla y el Programa de Investigador en la Empresa.

Gráfico III.19

**Brasil: distribución de recursos a través del PACTI para la promoción de la innovación tecnológica en las empresas (prioridad II), por tamaño de empresa, 2007-2010**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP).

iii) Política de Desarrollo Productivo (PDP), de 2008 a 2010

La PDP tuvo como objetivo general, dar sustentabilidad al ciclo de expansión que vivía la economía brasileña en la década de 2000, a partir de acciones sistémicas, focalizadas en factores generadores de externalidades, programas estructurantes para sistemas productivos y dimensiones estratégicas. Los mayores desafíos se pueden agrupar en cuatro ideas centrales:

- Ampliar la capacidad de oferta para enfrentar una demanda en expansión, evitando presiones inflacionarias.
- Preservar la robustez de la balanza de pagos, para evitar una restricción externa al crecimiento.
- Elevar la capacidad de innovación, de forma de agregar valor a los productos nacionales, ampliando la competitividad.
- Fortalecer la mipe, ampliando las condiciones de acceso a mercados, como condición básica para inducir mayor crecimiento del empleo e inclusión social.

Los instrumentos utilizados por la PDP incluían incentivos fiscales, créditos, capital de riesgo y subvención económica, mayor utilización del poder de compra del Estado, mejora de los mecanismos de regulación técnica, económica y de competencia, así como apoyo técnico en las áreas de certificación y metrología, promoción comercial, propiedad intelectual, capacitación de recursos humanos y capacitación empresarial.

Uno de los aspectos positivos de la PDP es que incluía, además de metas ambiciosas, una estructura organizacional de gobernanza claramente definida, donde cada acción sistémica y programa era direccionado a una institución específica. De esta forma, la ABDI coordinaba cinco dimensiones estratégicas (entre estas, el referente al fortalecimiento de la mipe), el Ministerio de Ciencia y Tecnología coordinaba seis programas, el MDIC doce y el BNDES siete programas. La evaluación quedó a cargo de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP).

Uno de los principales problemas de la PDP con relación a la mipe, que era objeto principal de esta política, fue que, como se buscaba aumentar la cantidad de empresas exportadoras de menor tamaño, solo se consideraron empresas que producían bienes y software, dejando de lado a las micro y pequeñas empresas que exportaban otros servicios o que solo vendían en el mercado interno.

#### iv) Plan Brasil Mayor (PBM), de 2011 a 2014

El PBM establece la política industrial para el período 2011-2014 teniendo como foco el estímulo a la producción nacional y a la innovación para aumentar la productividad de la industria en los mercados interno y externo. Los mayores desafíos que la industria brasileña enfrentaba en ese momento, y que acompañaron la problemática de la política industrial a lo largo de todo este período, fueron la apreciación del real y la insuficiente inversión.

El PBM se organiza en acciones temáticas y sectoriales, entre las más importantes:

1. Exoneración de inversiones y exportaciones.
2. Ampliación y simplificación de financiamiento a la inversión y a las exportaciones.
3. Aumento de los recursos para innovación.
4. Perfeccionamiento del marco regulatorio de la innovación.
5. Estímulos al crecimiento de micro y pequeños negocios.
6. Fortalecimiento de la defensa comercial.
7. Creación de regímenes especiales para agregación de valor y de tecnología en las cadenas productivas.
8. Regulación de la ley de compras gubernamental para estimular la producción e innovación en el país.

Con relación a la mipyme, las medidas específicas del PBM incluyen el aumento de la inversión del BNDES por medio del Programa de Sustentación de la Inversión, con tasas del 4% al 5% al año; del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad de Generación de Empleo e Ingresos (PROGEREN) y de inclusión de las empresas de pequeño tamaño en el Programa Revitaliza, así como la creación del Fondo de Financiamiento a la exportación para la mipyme.

Una característica importante del PBM es que posee una coordinación sistémica de acciones especiales de desarrollo regional a partir del incentivo a los APL, buscando que la política industrial sea incorporada en la agenda de desarrollo regional. Sin embargo, como mencionan Bellucci y otros (2014), esta articulación fue tímida y discontinuada, y no consiguió evitar la duplicación de esfuerzos, dada la necesidad de promover la implementación de acciones de forma conjunta, para alcanzar resultados más efectivos. En especial, si se considera que era el momento adecuado para incentivar una segunda generación de políticas para APL, que fortaleciera los lazos a lo largo de las cadenas en las cuales el APL participa, así como entre los diversos APL de un mismo sector o sectores complementarios.

v) Brasil más productivo (2016)

Basado en la idea de *lean manufacturing*<sup>20</sup>, este programa del MDIC tiene como objetivo el aumento de eficiencia de corto plazo para empresas de tamaño pequeño y mediano, a través de la actuación en la dimensión microeconómica de la política industrial. Pueden participar empresas que tengan entre 11 y 200 empleados y que estén insertas, preferencialmente, en APL y en los siguientes sectores: metalmecánico, vestuario y calzados, mobiliario y alimentos y bebidas.

El programa promueve la alianza entre los ámbitos público y privado, focalizando la interacción del MDIC con el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), la APEX y la ABDI. Otras dos instituciones que apoyan este programa son el SEBRAE y el BNDES.

Se espera que hasta final de 2017, 3.000 empresas sean atendidas por los consultores del SENAI para aplicar las herramientas de *lean manufacturing* en los procesos productivos. La inversión por empresa es de 5.625 dólares, de los cuales el programa financia 4.687 dólares y la empresa otorga contrapartida de 938 dólares, que puede ser pagados mediante “Cartão BNDES”, lo que significa un presupuesto de más de 15 millones de dólares, financiados en idéntica proporción por el MDIC y el BNDES.

vi) Acuerdos Productivos Locales (APL): políticas públicas

A partir del desarrollo de los APL a finales de la década de los noventa, se producen esfuerzos tanto para su comprensión como para su promoción. En general, las políticas destinadas a APL se ejecutan a través de un conjunto de instituciones, que responde al sector y al territorio como principales instancias regulatorias (Fuini, 2014), siendo así difícil describir un tipo único de acuerdo institucional de gobernanza de las políticas dirigidas hacia estas aglomeraciones.

Considerando la política pública federal, se percibe que la inclusión de los APL como prioridad, comienza con el Plan Plurianual de 2004-2007<sup>21</sup>, en la PITCE (2004-2008), en el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2007-2010, en la Política de Desarrollo Productivo 2008-2013, así como en el programa Brasil Más Simple. En general, el incentivo a los APL debe ser visto como una de las formas de implementación de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), que se despliega e interactúa en las políticas industriales mencionadas (Bellucci y otros, 2014).

Un elemento destacado es la creación de una instancia de coordinación de las acciones de apoyo, el Grupo de Trabajo Permanente (GTP APL), coordinado por el MDIC. El GTP-APL es un ejemplo de articulación para el apoyo a la mipyme, está compuesto por 35 instituciones gubernamentales y no gubernamentales y la secretaría ejecutiva dependiente de la SDCI/MDIC, además de los Núcleos Estatales de Apoyo a APL en cada estado brasileño. En 2015, el GTP APL identificó 667 APL en el Brasil, de los cuales 218 tiene un plan de desarrollo con participación de entidades de apoyo, así como algún tipo de financiamiento. Otra acción relevante del GTP APL es el Plan Nacional de Capacitación para Gestores en 2014, lanzado en conjunto con la ABDI, iniciativa que busca el estímulo a la interacción entre agentes, la consolidación de redes de relacionamiento, así como la creación de instancias institucionales de articulación de estrategias.

<sup>20</sup> Implica reducción de siete tipos de desperdicios del proceso productivo: superproducción, tiempo de espera, transporte, exceso de procesamiento, inventario, movimiento y defectos.

<sup>21</sup> Las siguientes acciones estaban relacionadas con la problemática de los Arreglos Productivos Locales (APL) en este Plan Plurianual: 09HH-Apoyo a la investigación e innovación en los Arreglos Productivos Locales; 6659: Extensión industrial exportadora de las microempresas y empresas de tamaño pequeño y mediano, y 6670: Promoción comercial de microempresas y empresas de tamaño pequeño y mediano, así como la exclusión de las acciones 2702: Capacitación de multiplicadores de la metodología de los Arreglos Productivos Locales, y 04090: Apoyo a la instalación de incubadoras de empresas en los Arreglos Productivos Locales (Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, 2005).

Entre las principales instituciones de apoyo a APL, además del GTP APL, se encuentran:

- RedeSist: la Red de Investigación en Sistemas y Acuerdos Productivos e Innovadores Locales es una red de investigación con sede en el Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro que se dedica al estudio de los nuevos requisitos y formas de desarrollo industrial y tecnológico, así como al papel de las políticas industriales adoptadas. La RedeSist desarrolló el marco conceptual y analítico, y realizó mapeos de los sistemas productivos locales y de nuevas políticas para su desarrollo.
- FINEP: otorga financiamiento que se destina principalmente a la ampliación del conocimiento y capacitación de recursos humanos en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Entre las formas de apoyo a los APL, se encuentran medidas para acciones horizontales, opciones estratégicas y áreas portadoras de futuro.
- SEBRAE: a partir de los años 2000 organiza, define políticas y elabora la metodología para los APL de todo el Brasil. Una de las principales características de su actuación es la articulación con entidades estatales, bancos regionales de financiamiento y organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para el desarrollo de los APL. Un levantamiento del BNDES contabiliza más de 3.000 apoyos por parte del SEBRAE a diferentes APL de todo el Brasil, desde inicios de los años 2000.
- BNDES: Actuó tanto como financiador de políticas relacionadas a APL, como en la identificación y mapeo de estas aglomeraciones productivas en el Brasil. El último mapeo completo financiado por la institución, entre 2009 y 2010, indicó la existencia de 1.400 APL con diferentes grados de desarrollo, generando la necesidad de seleccionar los APL prioritarios por parte de los Núcleos Estatales, para ser objeto de política pública. A partir de 2012 y como uno de los desafíos para promover el desarrollo regional, el BNDES propone movilizar proyectos de desarrollo integrado de largo plazo que promuevan el enraizamiento y sostenibilidad de la inversión, densificación de actividades, cadenas y APL.

Pasados más de diez años del aumento de dinamismo en la política industrial, que se cristalizó en beneficios fiscales a la investigación y el desarrollo tecnológico, a través de financiamiento de largo plazo subsidiado y de subvenciones, que implican una renuncia fiscal, surge la necesidad de comenzar a pensar en incentivos (*inputs* de innovación) que estén vinculados a los rendimientos resultantes de estas actividades (*outputs* de innovación). Esto significa la necesidad de lograr el compromiso por parte de las autoridades de evaluar el impacto de la política industrial utilizando métodos como pruebas de control aleatorias, métodos experimentales y cuasiexperimentales y contra factuales fundados en variables relevantes (Warwick y Nolan, 2014).

Entre los puntos positivos de la política industrial, cabe destacar los esfuerzos realizados para la creación de valor dentro de los APL. Este tipo de intervenciones es fundamental para la mipyme, dado que en general, el valor es creado y comandado por las empresas de mayor tamaño, que son los impulsores de los ecosistemas (Andreoni, 2016), y este valor creado se derrama a empresas de menor tamaño. Las políticas de encadenamiento productivo son así fundamentales para que las empresas de menor tamaño capturen y participen de la creación de valor en un contexto tecnológico cada vez más complejo.

#### d) Variables macroeconómicas clave

El objetivo principal de la política industrial dirigida a la mipyme en el período bajo análisis, tuvo como foco el aumento de la productividad, el aumento de la densidad industrial, cerrar brechas con relación a las grandes empresas y a la frontera tecnológica mundial, para así lograr mejorar la competitividad.

Sin embargo, la política macroeconómica tuvo un papel fuerte en la conformación y cambio del tejido industrial brasileño en las dos décadas pasadas, como consecuencia de la apreciación crónica del real. Esta dinámica cambiaria fue consecuencia del gran diferencial entre las tasas de interés doméstica e internacional, induciendo las entradas líquidas de capital y el uso, de esta forma, de la tasa de cambio como ancla cambiaria. Además, otro factor que influyó en la apreciación del real fue el aumento de la demanda y precio de las materias primas exportadas por el Brasil.

Si la apreciación del real tuvo como una de las causas el diferencial de tasa de interés, este precio macroeconómico impactó directamente en la conformación de la estructura productiva a través del costo del financiamiento. El BNDES y la FINEP utilizan la tasa de interés de largo plazo (TJLP, por sus siglas en portugués) para otorgar financiamientos de largo aliento. Esta es la tasa más baja de la economía y se calcula considerando dos parámetros: la meta de inflación para los 12 meses siguientes al primer mes de vigencia de la tasa (basada en las metas del Consejo Monetario – COPOM) y una prima de riesgo. En el período considerado osciló entre 11% (2003) y 5% (2014), encontrándose hoy en un valor de 7,5%.

Sin embargo, existe una relación entre esta tasa, la TJLP, y la tasa básica de la economía, del Sistema Especial de Liquidación y Custodia de Títulos Federales (SELIC), que es una de las tasas de interés más altas del mundo<sup>22</sup>. Por ejemplo, la FINEP aumenta el costo del financiamiento, según plazo y tipo de acción (véase el cuadro III.7).

#### Cuadro III.7

##### Brasil: condiciones de financiamiento de la FINEP

| Línea de acción                   | Tasa de interés  | Plazo de gracia (meses) | Plazo total (meses) |
|-----------------------------------|------------------|-------------------------|---------------------|
| Innovación pionera                | TJLP + 1,5% a.a. | 36                      | 120                 |
| Innovación para la competitividad | TJLP + 3% a.a.   | 36                      | 120                 |
| Innovación para el desempeño      | TJLP + 4% a.a.   | 24                      | 84                  |
| Preinversión                      | TJLP + 5% a.a.   | 24                      | 84                  |
| Innovación crítica <sup>a</sup>   | TJLP             | 48                      | 144                 |

Fuente: Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP).

Nota: a.a: tasa de interés de largo plazo anual.

<sup>a</sup> Planes estratégicos de innovación demandados por el gobierno que expresen la necesidad de desarrollo tecnológico para atender prioridades de interés estratégico.

<sup>22</sup> La TJLP es la menor tasa de interés del Brasil, definida por el Banco Central y utilizada principalmente para realizar préstamos subsidiados por el BNDES. En la medida en que la SELIC aumenta, la TJLP también aumenta.

Bresser-Pereira, Oreiro y Marconi (2014) indican la necesidad de un régimen macroeconómico que, para ser consonante con la política industrial debe contar con los siguientes instrumentos:

- Política monetaria que persiga, además de metas de inflación bajas y estables, metas de crecimiento sustentables suavizando las fluctuaciones cíclicas (Blanchard, Dell’Ariccia y Mauro, 2013; Yellen, 2014).
- Política fiscal que continúe basada en la Ley de Responsabilidad Fiscal, y de carácter contra-cíclico.
- Adopción de instrumentos de política cambiaria, para evitar la tendencia crónica de apreciación del real.
- Aumento del ahorro público como una vía para el aumento de la inversión pública que acompañe a la inversión privada, creando relaciones “simbióticas” entre el sector público y privado (Mazzucato y Perez, 2015).

## 2. Organizaciones privadas de interés público

- El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) es uno de los cinco mayores complejos de educación profesional del mundo, formando profesionales en casi 30 áreas de la industria, en 2.700 municipios brasileños. También brinda consultoría y servicios técnicos, e incentiva acciones de empresas referentes a innovación e investigación aplicada.
- El Servicio Nacional de Aprendizaje del Comercio (SENAC), es el principal agente de educación profesional dedicado al sector de comercio de bienes, servicios y turismo. Actualmente forma parte de las instituciones que brindan enseñanza en el marco del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC).
- Servicio Brasileño de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (SEBRAE): La institución fue creada en el año 1972, por iniciativa del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) y el Ministerio de Planificación, y estaba vinculada al Ministerio de Industria y Comercio (MIC). La Ley 8.029/1990, lo desvincula de la administración directa, transformándola en una institución privada, sin fines lucrativos y de utilidad pública, y determina su función como coordinador de los programas de apoyo a la mipyme e instituye la fuente de sus recursos, que será una contribución obligatoria sobre los salarios de las empresas (Silva, 2007).

### a) SEBRAE

El SEBRAE se encuadra en el concepto de agencia de fomento, dado que su principal objetivo es estimular y fortalecer las acciones de apoyo a los emprendedores individuales y a la mipyme, así como actuar como agente de capacitación y promoción de desarrollo. Su consejo superior está constituido por trece instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Los principales programas nacionales del SEBRAE son<sup>23</sup>:

- Educación Emprendedora, por medio del Programa Nacional de Educación Emprendedora, que ofrece cursos en instituciones de enseñanza por medio de oferta de contenidos de emprendimiento. El programa atendió 821.700 emprendedores potenciales, ejecutando un monto de 10,3 millones de dólares;

<sup>23</sup> Véase Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), “O que é o Sebrae?” [en línea] [http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais\\_adicionais/o\\_que\\_fazemos](http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/o_que_fazemos).

- SebraeTec: servicios especializados y personalizados para implementar soluciones en siete áreas de la innovación (diseño, productividad, propiedad intelectual, calidad, innovación, sustentabilidad y servicios digitales). En 2014, fueron atendidas 91.318 empresas por medio de este programa, con 71 millones de dólares ejecutados.
- Negocio a Negocio: asistencia a la firma, mediante orientación gratuita para microempresas y microemprendedores individuales en temas de gestión básica, cuestiones de mercado, finanzas y operación del negocio. Fueron realizadas 451.777 asistencias en 2014, con una ejecución de 27,2 millones de dólares.
- SEBRAE Mais: conjunto de soluciones en gestión para empresas consolidadas que quieren aumentar su competitividad. En 2014 se atendieron a 32.112 empresas de todo el territorio nacional, con una inversión de 7,15 millones de dólares.
- Programa Nacional de Encadenamiento Productivo: estrategias para aumentar la competitividad a través de relaciones cooperativas entre grandes empresas y pequeños negocios. Los resultados de esta estrategia se muestran extremadamente positivos para la mipe. En 2014, fueron atendidas 2.084 empresas, ejecutándose 1,41 millones de dólares (SEBRAE, 2015)
- Agentes Locales de Innovación: en asociación con el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), promueve la práctica continuada de acciones de innovación. En 2014, contaba con 1.202 agentes de campo y acompañó a casi 50.000 empresas. El programa ejecutó, en el mismo año 25,53 millones de dólares.

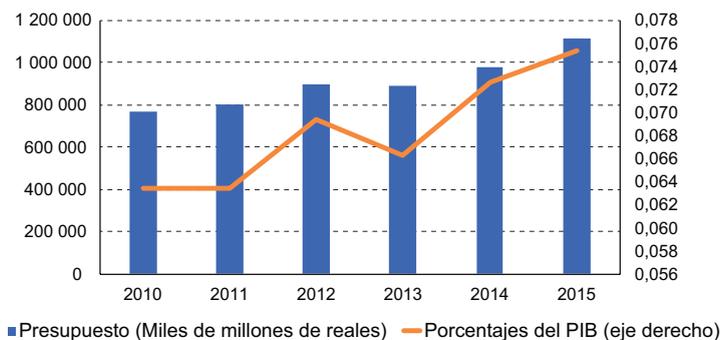
Además de los programas exclusivos del SEBRAE, existen acciones transversales en conjunto con otras instituciones del Sistema S y con bancos de desarrollo regionales y nacionales, especialmente en las políticas de apoyo a APL. Un ejemplo de acción transversal con las instituciones SENAI y SESI del Sistema S es la convocatoria Innovación para la Industria (2017) que prevé aportes de 16,75 millones de dólares. En el caso específico de la mipe, la categoría B de esta convocatoria está dirigida a micro y pequeñas empresas, microemprendedor individual y *startups* de base tecnológica, las que recibirán 125.000 dólares por proyecto que tenga como objetivo nuevos productos, desarrollo de nuevos procesos industriales o plantas piloto de nuevos procesos.

Esta institución puede ser considerada una de las principales agencias de fomento de la mipe del mundo, por su alcance geográfico, dado que actúa en los 27 entes federativos del Brasil a través de 336 puestos de atención propios o por el número de asistencias que realiza, que fueron de casi dos millones en 2014. Su presupuesto oscila en torno al 0,07% del PIB del Brasil, y fue, en 2015, de más de 1.250 millones de dólares<sup>24</sup> (véase el gráfico III.20).

Sus ingresos provienen principalmente (70%) de contribuciones obligatorias de las medianas y grandes empresas, a través de una alícuota de 0,3% sobre los salarios de los trabajadores. De esta forma, por más que no se trata de una institución pública, existe un peso importante de las políticas públicas con relación al direccionamiento estratégico de la institución.

<sup>24</sup> Los datos de presupuesto total del SEBRAE fueron deflactados utilizando el Índice de Precios al Consumidor Ampliado (IPCA-IBGE), dado que, para el deflactor implícito del PIB del Sistema de Cuentas Nacionales, solo se encuentra disponible hasta el año 2013. Además, es considerada una tasa de cambio de 3,20 (marzo/2017) para transformar el valor en dólares.

Gráfico III.20

**Brasil: presupuesto total del SEBRAE, 2010-2015***(En miles de millones de reales y porcentajes del PIB)*

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), "Orçamento do Sistema Sebrae" [en línea] <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/Orçamento>; Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Ipeadata [base de datos en línea] <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

**b) ANPROTEC**

Otra institución que viene ganando relevancia desde su creación en 1987, es la Asociación Nacional de Entidades Promotoras de Emprendimientos Innovadores (ANPROTEC), organización privada sin fines de lucro, cuya finalidad es apoyar y congrega entidades de emprendimientos de incentivo a la innovación y microemprendimientos de base tecnológica, incluyendo incubadoras de empresas, aceleradoras de negocios, parques científicos tecnológicos y de innovación, entre otras.

La institución se financia a través de las contribuciones anuales de sus socios y con recursos provenientes de convenios, contratos firmados con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. Actualmente la ANPROTEC reúne cerca de 350 entidades asociadas de todo el Brasil, que trabajan en el desarrollo del sistema nacional de incubadoras.

El Brasil presenta uno de los mayores sistemas de incubadoras de América Latina, según varios indicadores de UBI Global<sup>25</sup>, institución que analiza incubadoras de todo el mundo. Considerando las primeras 25 incubadoras universitarias a nivel mundial en 2015, de acuerdo con los resultados de valorización económica, acceso a fondos de inversión y mejores resultados post-incubación, aparecen solo dos incubadoras de países en desarrollo (China y Brasil), y el Instituto Génesis de la PUC-Rio es considerado la decimotercera mejor incubadora mundial, de acuerdo con los criterios evaluados. En el ranking de 2014, de las diez mejores incubadoras universitarias latinoamericanas en términos de resultados, el Brasil cuenta con cuatro: Instituto Génesis-PUC/Rio (segunda), Programa Shell Iniciativa Joven-PUC-Rio (cuarta), Parque de Desarrollo Tecnológico de la Universidad Federal de Ceará (sexta) y Supera Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de la Universidad de São Paulo (octava).

En el Brasil, la importancia de empresas incubadas y graduadas aparece especialmente cuando se considera el tamaño de empresas, así como la contribución de estas para el desarrollo local y regional, dado que casi la totalidad de negocios incubados emplean y generan ingresos en y para el mercado donde fueron incubados. Según datos de

<sup>25</sup> Véase UBI Global [en línea] <http://ubi-global.com/>.

ANPROTEC/SEBRAE (2016), del total de empresas incubadas, 96% son mipe, y en el caso de las graduadas, 86% son mipe.

Algunas de las principales acciones de la ANPROTEC en los últimos años son:

- Creación del Centro de Referencia para apoyo a Nuevos Emprendimientos (CERNE), en convenio con el SEBRAE. Se trata de una plataforma de soluciones para acelerar la capacidad de las incubadoras en generar emprendimientos innovadores.
- Misiones internacionales: eventos para conectar y construir oportunidades de negocios entre las mipyme del Brasil y Europa en el ámbito del proyecto European and Latin American Business Services and Innovation Network (ELAN), así como acciones de internacionalización de emprendimientos innovadores, en el ámbito del programa land2land en conjunto con la APEX.
- Alianzas estratégicas entre parques tecnológicos brasileños y chinos, auspiciados en conjunto con el MCTIC.
- Connect: cofinanciado por la Comisión Europea y coordinado por el European Business and Innovation Centre Network (EBN), tiene como objetivo promover el intercambio de emprendedores entre el Brasil y la Unión Europea.
- Asociación con grandes empresas: Busca potencializar el impacto de productos y soluciones innovadoras de empresas pequeñas con alianzas estratégicas con grandes corporaciones innovadoras como 3M, Natura y Samsung. Un ejemplo es el programa de promoción de economía creativa, que tiene como objetivo la aceleración de *startups* en convenio con Samsung y el Centro de Economía Creativa e Innovación de Corea del Sur, que cuenta con una inversión de 5 millones de dólares de la empresa coreana.
- Programa Educativo ANPROTEC: en asociación con SEBRAE realiza cursos para formar gestores de incubadoras de empresas. En convenio con la CAPES, busca profesionalizar gestores de parques tecnológicos, a partir de programas de posdoctorado en el extranjero.

Los impactos económicos directos e indirectos de las empresas incubadas y graduadas son de magnitud. Según un estudio de ANPROTEC/SEBRAE (2016), en 2014 la facturación estimada de más de 5.000 empresas en esta situación superó los 4.700 millones de dólares y generaron empleo para más de 53.000 trabajadores. Los efectos indirectos, considerados a partir de efectos multiplicadores de la matriz insumo-producto del IBGE serían de 7.500 millones de dólares en el sector productivo, 4.218 millones de dólares en la generación de ingresos, y 373.000 empleos indirectos.

### c) CNI

La Confederación Nacional de la Industria (CNI) se destaca entre las asociaciones industriales, ya que además de ser responsable por las instituciones de aprendizaje industrial SENAI e IEL conduce junto al SEBRAE un programa de apoyo a la competitividad de las micro y pequeñas empresas productivas (PROCOMPI) desde el año 2000. En el período 2000-2015 benefició 7.400 empresas y actualmente existen 116 proyectos que facilitarán la inserción de productos en mercados nacionales y extranjeros de 3.030 empresas.

Otra actuación del CNI se da a través de la Red Brasileira de Centros Internacionales de Negocios (Red CNI, con 25 centros en todo el Brasil) que ayuda en la internacionalización de empresas a partir de programas de competencia exportadora, asesoría para concretar

negocios en el exterior, disponibilidad de informaciones estratégicas de los principales mercados mundiales y capacitación gerencial en comercio exterior. En 2015, la Red CIN realizó asistencias a 6.612 empresas.

El CNI mantiene desde 2004, dentro de su estructura de consejos temáticos, el Consejo de Micro y Pequeñas Empresas (COMPEM), que debate y formula propuestas de incentivo para la expansión de pequeños emprendimientos, en especial, con relación a la innovación tecnológica, capacitación empresarial y acceso al mercado internacional. Este Consejo se muestra sumamente activo en la discusión de la problemática de los pequeños negocios y se articula con otras instituciones para este propósito. Un ejemplo es la participación del COMPEM a través de sus 27 federaciones del movimiento “Compre do Pequeno Negócio” iniciado por el SEBRAE, por medio del desarrollo del Programa “Associa Indústria” que brinda cursos para fortalecer la base de representación del CNI.

### 3. Sistema de financiamiento

#### a) BNDES

La principal institución de financiamiento directo e indirecto en el Brasil es el BNDES, que tuvo un papel fundamental como institución de financiamiento de largo plazo de los diversos proyectos relacionados a la política industrial, reduciendo selectivamente las tasas de interés y adecuando los plazos, en áreas estratégicas y para la mipyme.

En el cuadro III.8, se detallan los tipos de financiamiento y programas destinados a la mipyme, directos e indirectos. Se destaca el hecho de que el banco financia empresas nacionales y extranjeras, siempre que estas tengan operaciones relevantes en el país (dependiendo de la línea de financiamiento). Otra cuestión importante es que cuando la empresa integra un grupo económico, la clasificación por tamaño considera los ingresos operacionales brutos consolidados del grupo. El tamaño de la empresa determina las condiciones financieras.

Cuadro III.8

#### Brasil: productos de financiamiento y programas destinados a mipymes del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)

| Nombre                                   | Detalle  |
|--|--|
| Cartão BNDES                             | Adquisición de máquinas, equipos y otros bienes de producción, así como insumos y servicios por medio de crédito rotativo.<br>Destinado a: empresas de control nacional.<br>Tasa de interés: 1,20% al mes (2016).  |
| BNDES Automático<br>Inversión en mipymes | Proyectos de construcción, ampliación, reformas de negocio, galpón, depósito, fábrica, escritorio y otros, incluyendo la adquisición de máquinas y equipos nuevos y capital de giro asociado al proyecto.<br>Destinado a: empresas con sede en el país.<br>Tasa de interés: TJLP+ 1,6% a.a. + tasa de agente financiero. |
| BNDES Finame                             | Adquisición y comercialización de máquinas, equipos y bienes de informática y automatización, incluidos ómnibus y camiones, nuevos, de fabricación nacional y acreditada por el BNDES.<br>Destinado a: empresas con sede en el país.<br>Tasa de interés: TJLP+ 1,6% a.a. + tasa de agente financiero.                    |
| BNDES Finame<br>Agrícola                 | Financiamiento para la producción y adquisición de máquinas y equipos nuevos destinados al sector agropecuario.<br>Destinado a: empresas con sede y administración en el país.<br>Tasa de interés: TJLP+ 1,6% a.a. + tasa de agente financiero.  |

Cuadro III.8 (conclusión)

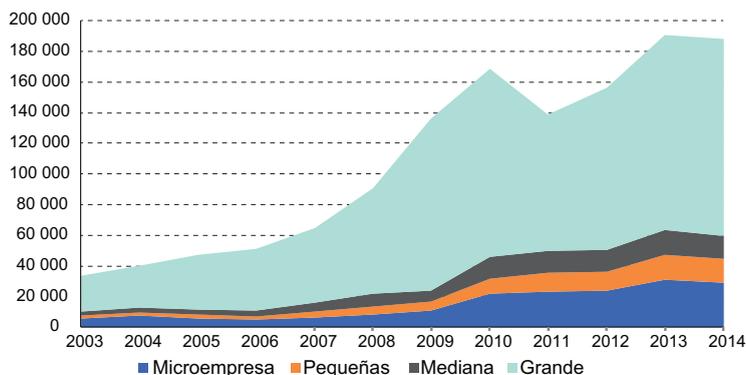
| Nombre                                     | Detalle   |
|--|---|
| BNDES Proutilitario                        | Adquisición de vehículos utilitarios que integren la logística operacional de la empresa.   |
| BNDES Microcrédito                         | Inversiones y/o capital de giro para microemprendimientos formales e informales.<br>Destinada a: personas físicas y jurídicas.<br>Tasa de interés: negociada entre operador y cliente, no pudiendo exceder 4% al mes.   |
| BNDES Progeren                             | Capital de giro aislado.<br>Destinado a: empresas con sede en el país.<br>Tasa de interés: TJLP + 2% a.a + tasa de agente financiero.   |
| BNDES Prosoft – Comercialización           | Adquisición, en el mercado interno, de softwares y servicios desarrollados en el Brasil y acreditados por el BNDES<br>Destinado a: empresas con sede y administración en el país.<br>Tasa de interés: depende de la forma de apoyo.   |
| BNDES Prosoft                              | Desarrollo de software y servicios relacionados y servicios de TI.<br>Destinado a: empresas con sede y administración en el país.<br>Tasa de interés: depende de la forma de apoyo.   |
| BNDES Mipyme Innovadora                    | Inversiones para la introducción de innovaciones en el mercado, mejoras incrementales en productos y procesos, además de mejoras en competencias estructura y conocimientos técnicos para la innovación.<br>Destinado a: empresas con sede y administración en el país.<br>Tasa de interés: TJLP+ 1,1% a.a. + tasa de agente financiero.                    |
| BNDES Mipe Aprendiz                        | Financiamiento de capital de giro con la condición de no reducir el nivel de empleo por un año y que en caso de poseer 10 o más empleados, por lo menos 1 contrato de aprendiz.<br>Destinada a: empresas con sede y administración en el país.<br>Tasa de interés: TJLP+ 1,6% a.a. + tasa de agente financiero (limitada a 8% a.a.).                        |
| BNDES Procult                              | Financiamiento para inversión y planos de negocios de empresas de la cadena productiva de economía de cultura (audiovisual, editorial, música, juegos electrónicos y artes visuales y escénicas).<br>Destinado a: empresas con sede y administración en el país.<br>Tasa de interés: depende de la forma de apoyo.  |
| BNDES Exim Preembarque                     | Capital de giro para la producción de bienes a ser exportados (Pre-Exim Preembarque), para la producción de bienes y servicios de tecnología de información desarrollados en el Brasil destinados a exportación (Empresa Innovadora) y para la producción de bienes destinados a la exportación de empresas dentro de cadenas productivas (Empresa Áncora). |
| BNDES Exim Preembarque, Empresa Innovadora | Destinado a: empresas constituidas según la ley brasileña, que tengan sede y administración en el país.   |
| BNDES Exim- Preembarque, Empresa Áncora    | Tasa de interés: TJLP + 1,6% a.a. +tasa de agente financiero.   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), "Apoio às micro, pequenas e médias empresas", Brasília, 2016 [en línea] [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7401/3/Cartilha%20MPME\\_06.04.16.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7401/3/Cartilha%20MPME_06.04.16.pdf).

Nota: a.a.: tasa de interés de largo plazo anual.

Analizando el detalle de desembolsos del BNDES por tamaño de empresa, a lo largo del período estudiado, dos regularidades merecen ser destacadas: el fuerte aumento de los desembolsos reales en el período y el incremento equilibrado para todos los tamaños de empresa, pese a que la mipyme fue foco de atención de las políticas industriales del período (véase el gráfico III.21).

Gráfico III.21

**Brasil: desembolsos del Sistema BNDES, 2003-2014***(En miles de millones de reales)*

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Los desembolsos destinados a la mipyme representaban 0,59% del PIB en 2003, tuvieron un máximo de 1,2% del PIB en 2010 y para el último año considerado, representaron poco más de 1% del PIB (véase el cuadro III.9). De esta forma las empresas mipyme, tuvieron un apoyo del BNDES que en la gran mayoría del período representó menos de la mitad de valor desembolsado para las grandes empresas.

Cuadro III.9

**Brasil: desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), 2003-2014***(En porcentajes del PIB)*

| Año  | Microempresa | Pequeña | Mediana | Grande | Total |
|------|--------------|---------|---------|--------|-------|
| 2003 | 0,33         | 0,11    | 0,15    | 1,37   | 1,95  |
| 2004 | 0,40         | 0,09    | 0,15    | 1,39   | 2,03  |
| 2005 | 0,26         | 0,10    | 0,17    | 1,63   | 2,16  |
| 2006 | 0,20         | 0,09    | 0,17    | 1,67   | 2,13  |
| 2007 | 0,24         | 0,13    | 0,22    | 1,79   | 2,39  |
| 2008 | 0,26         | 0,17    | 0,27    | 2,22   | 2,92  |
| 2009 | 0,33         | 0,17    | 0,22    | 3,37   | 4,09  |
| 2010 | 0,56         | 0,26    | 0,35    | 3,04   | 4,33  |
| 2011 | 0,53         | 0,27    | 0,33    | 1,83   | 3,18  |
| 2012 | 0,50         | 0,26    | 0,29    | 2,03   | 3,25  |
| 2013 | 0,58         | 0,31    | 0,30    | 2,19   | 3,58  |
| 2014 | 0,50         | 0,28    | 0,26    | 2,07   | 3,30  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

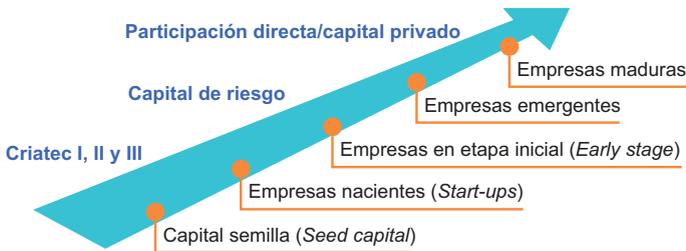
Las diferentes modalidades de financiamiento son directas e indirectas. Los apoyos indirectos son operaciones realizadas por medio de más de sesenta instituciones financieras autorizadas entre las que se destacan (por montos financiados): Banco do Brasil, Bradesco, Caixa, BRDE, Itaú y Santander. Esta amplia red de apoyo por medio de agentes financieros permite ampliar la capilaridad y agilidad de las operaciones indirectas

del BNDES, posibilitando la atención de la mipyme, así como alcanzar a todas las regiones del país. Dentro de estas instituciones, además de los bancos comerciales, se destacan los bancos regionales y estatales de desarrollo que serán tratados más adelante.

A través de la subsidiaria BNDES Participaciones S.A. (BNDESPAR) se da apoyo a empresas a partir de instrumentos de renta variable, en complemento a los productos de financiamiento, a medida que las empresas se desarrollan (véase el diagrama III.4). En este caso, hay dos tipos de financiación dirigida a mipyme: capital semilla y *venture capital*.

Diagrama III.4

**Brasil: tipos de financiación de BNDES Participaciones S.A. (BNDESPAR)**



Fuente: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

El capital semilla se direcciona a empresas en su fase inicial y su finalidad es, además de capitalizar micro y pequeñas empresas innovadoras, proveer un apoyo gerencial adecuado. El fondo Criatec del BNDES tiene tres versiones.

- El Criatec I, creado en 2007, es coadministrado por Antera Gestão de Recursos SA e INSEED Investimentos Ltda, y cuenta con inversiones del BNDES (25 millones de dólares) y BNB (6,25 millones de dólares). La operación del fondo la realizan siete consultoras regionales. Cada una de las 36 empresas nacientes beneficiadas en 8 estados brasileños puede obtener hasta 1,5 millones de dólares de inversión y recibe soporte estratégico y gerencial. El cierre del fondo fue en noviembre de 2017, con posibilidad de prórroga por cinco años.
- El Criatec II se inició en 2013, con una duración prevista de 10 años y contempla un patrimonio inicial de 58,125 millones de dólares, con aportes del BNDES, Banco del Nordeste (BNB), Banco de Desarrollo de Minas Gerais (BDMG), Banco de Brasília (BRB) y BADESUL. La estructura de gestión del Criatec II, cuenta con un gestor nacional, Bozano Investimentos, un asesor operacional (Triaxis Capital) y seis gestores regionales. El foco de este fondo son empresas innovadoras con facturación líquida anual de hasta 3,125 millones de dólares, en los siguientes sectores: tecnología de información y comunicación (TIC), agronegocios, nanotecnología, biotecnología y nuevos materiales. Cada empresa recibirá hasta 6 millones de reales. Actualmente, diecinueve empresas están siendo contempladas.
- El tercer fondo de la serie Criatec III, creado en 2016, es gestionado por INSEED Investimentos, se destina a la capitalización de micro y pequeñas empresas innovadoras, con facturación de hasta 3,75 millones de dólares. El fondo posee un patrimonio comprometido de 63,3 millones de dólares y la programación incluye un período de dos años para prospección de empresas y aporte de capital en las beneficiarias, una fase de aceleración para el desarrollo de los negocios de diez años, y una fase de desinversión con búsqueda de otros agentes interesados en realizar

nuevos aportes en las empresas. Las cuotas serán divididas entre: BNDESPAR, Agencia de Fomento del Estado de Amazonas (AFEAM), BADESUL, Banco de Desarrollo de Espírito Santo (BANDES), Banco de Desarrollo de Minas Gerais SA (BDMG), Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur (BRDE), FAPEMIG, FOMENTO PR, Valid S/A, e inversionistas privados. Entre los sectores priorizados por el Criatec III se encuentran: tecnologías de información y comunicación, biotecnología, agronegocios, nuevos materiales y nanotecnología.

En el caso de *venture capital*, que implica una inversión de montos mayores en empresas con potencial de crecimiento que buscan expandir sus actividades, el BNDES actúa a través de su subsidiaria BNDESPar, cuya actuación se da mediante participaciones societarias minoritarias y suscripción de instrumentos convertibles o permutables.

Otros de los instrumentos importantes de financiamiento para la mipyme son el Cartão BNDES y el BNDES FGI. El Cartão BNDES es una tarjeta de crédito pre aprobado para adquirir bienes y servicios autorizados en el Portal de Operaciones, disponible para microemprendedores individuales y la mipyme.

Son financiados productos nuevos (más de 273.000 ítems) de fabricación nacional como máquinas y equipos, piezas y componentes, insumos para producción, materiales de construcción, materias primas, muebles, electrónicos, software, soluciones tecnológicas, vehículos y servicios. El plazo de financiación es de hasta 48 meses con valor máximo de 312.500 dólares por banco emisor. En 2016, se contabilizan 708.000 tarjetas habilitadas, que representan 17.200 millones de dólares de límite de crédito preaprobado.

El Cartão BNDES financia además costos asociados a registro de propiedad intelectual como registro de diseño industrial, indicación geográfica, marca y patente, software y programas de computación, así como registro de topografía de circuitos integrados. El cuadro III.10 muestra la capilaridad de las operaciones de crédito del BNDES, que sumadas representan un número sustantivo de acciones.

#### Cuadro III.10

#### Brasil: capilaridad de las operaciones de crédito para mipymes del Sistema BNDES, 2015 y 2016 (En número de operaciones)

| Programa                  | Año  | Número  | Detalle          | Fuente        |
|---------------------------|------|---------|------------------|---------------|
| Cartão BNDES              | 2016 | 708 000 | Tarjetas activas | BNDES         |
| BNDES – Microempresas     | 2015 | 698 342 | Operaciones      | Sistema BNDES |
| BNDES – Empresas pequeñas | 2015 | 169 177 | Operaciones      | Sistema BNDES |
| BNDES – Empresas medianas | 2015 | 58 659  | Operaciones      | Sistema BNDES |

Fuente: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

El BNDES actúa, además, en la concesión de garantías de crédito. El Fondo de Garantía de Inversión (FGI-BNDES), tiene como objetivo facilitar la obtención de crédito, complementando las garantías ofrecidas por las empresas de menor tamaño (hasta el 80% del valor del financiamiento), aumentando las posibilidades de financiación y mejorando las condiciones del crédito de largo plazo, dado que el riesgo es compartido. Está destinado a las mipyme con ingresos brutos de hasta 90 millones de reales, camioneros autónomos, emprendedores y empresarios individuales y son exigidas contragarantías de la empresa beneficiada.

El FGI-BNDES puede ser contratado en el Sistema BNDES, dentro de un amplio conjunto de líneas de financiamiento de los productos BNDES Finame, BNDES

Automático e BNDES Exim, además de programas como el BNDES PSI y el BNDES Pro-camionero. También existe la posibilidad de obtener la cobertura para otros financiamientos de mercado (recursos no originados en el Sistema BNDES), dado que existe la modalidad FGI Crédito Libre (BNDES, 2016a).

Los financiamientos indirectos del BNDES son otorgados a través de distintos bancos comerciales, públicos y privados, lo que aumenta la capilaridad de la institución. Por otro lado, existen programas propios de estos bancos comerciales, dentro de los cuales podemos destacar el Proger Urbano Empresarial del Banco de Brasil, que es destinado a proyectos de financiamiento de hasta 1 millón de reales para la mipyme con facturación de hasta 10 millones de reales. Este programa utiliza recursos del Fondo de Amparo al Trabajador.

En síntesis, la política operacional del Sistema BNDES fue cambiando a lo largo del período analizado, aumentando fuertemente el número de operaciones con empresas de menor tamaño (véase el cuadro III.11).

Cuadro III.11

**Brasil: número de operaciones en el Sistema BNDES por tamaño de empresa, 2007-2014**

| Tamaño de empresa | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012      | 2013      | 2014      |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Microempresa      | 142 987 | 118 970 | 265 975 | 425 470 | 643 478 | 775 730   | 864 152   | 823 048   |
| Pequeña           | 26 574  | 38 457  | 72 318  | 93 766  | 136 630 | 152 619   | 172 834   | 191 512   |
| Mediana           | 16 428  | 22 431  | 28 725  | 47 308  | 63 039  | 61 269    | 64 262    | 72 281    |
| Mediana-grande    | -       | -       | -       | 10 533  | 24 947  | 15 978    | 17 030    | 16 114    |
| Grande            | 19 886  | 24 183  | 23 711  | 32 817  | 28 352  | 22 844    | 25 984    | 27 247    |
| Total             | 205 875 | 204 041 | 390 729 | 609 894 | 896 446 | 1 028 440 | 1 144 262 | 1 130 202 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

**a) FINEP**

Otra institución central para el financiamiento de la mipyme es la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), que tiene como principal objetivo fomentar la ciencia, tecnología e innovación en empresas, universidades, institutos tecnológicos y otras instituciones. Con muchos menos recursos que el BNDES, es una de las responsables de la administración de Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FNDCT), que cuenta con quince fondos sectoriales de ciencia y tecnología (Queiroz y Cavalcante, 2012), y apoya a la actividad innovadora a través de tres modalidades: financiamiento reembolsable a empresas, financiamiento no reembolsable e inversión.

La FINEP cerró 2014 con 2.650 millones de dólares de crédito para empresas. Los recursos del Fondo provienen de tres fuentes: Contribución de Intervención en el Dominio Económico (CIDE), parte de los ingresos de empresas beneficiarias de incentivos fiscales, compensación financiera, derecho de uso de infraestructura y recursos naturales, licencias y autorizaciones, donaciones y operaciones de préstamos, así como las devoluciones de recursos al propio FNDCT. Además, recursos propios, del FUNTTEL y del BNDES son utilizados (FINEP, 2016)

La institución realiza inversiones en empresas de base tecnológica a través de inversiones directas e indirectas, reembolsables y no reembolsables (subvención económica). En general, apoya a empresas brasileñas y empresas con control de capital extranjero. La

restricción para estas últimas es que ejerzan actividades económicas no especificadas por el Decreto 2.233/1997 y sus modificaciones. Este decreto determina las actividades económicas de interés nacional<sup>26</sup>.

En los últimos años la FINEP definió como uno de sus objetivos estratégicos elevar la capilaridad por medio de la descentralización de las operaciones destinadas a la mipe, por medio de una red de agentes que operan los siguientes programas de financiación:

- **Inovacred Empresa e ICTs:** destinado a empresas e instituciones que presenten proyectos de innovación con foco en la competitividad (según la definición de tipos de innovación del Manual de Oslo). El tamaño I incluye a empresas con ingreso bruto anual inferior a 1,25 millones de dólares. Además, este programa financia empresas nacientes o *spin-off* pertenecientes a grupo financieros o controladas por grupos de tamaño II (ingresos entre 1,25 y 5 millones de dólares) o III (ingresos entre 5 y 28,125 millones de dólares). El monto de financiamiento depende del tamaño de la empresa y se realiza a través de agencias de fomento de los diferentes estados. El costo de operación para empresas financiadas incluye la remuneración al agente financiero (3% a.a. sobre el saldo deudor de la empresa), más una tasa de interés de largo plazo.
- **Tecnova:** programa de subvención económica descentralizada para micro y pequeñas empresas (facturación hasta 1,25 millones de dólares), con foco en el apoyo a la innovación tecnológica. Las empresas se seleccionan por convocatoria pública en ámbito nacional. La gobernanza del proceso la realizan agentes de los diferentes estados, y otros órganos y entidades de la administración pública, así como entidades privadas sin fines de lucro, que pueden participar como proponentes, ejecutores o intervinientes. El programa, todavía vigente, tiene como meta global el apoyo de 800 empresas, por un valor total de 59 millones de dólares. El SEBRAE participa de forma complementaria con más 15,625 millones de dólares, dedicados a actividades de gestión de negocios. Las empresas reciben entre 37.500 a 125.000 dólares, más las contrapartidas de los estados. Un punto importante de este programa es que exige que por lo menos un 40% de los recursos objeto de la subvención sean destinados a sectores del programa Brasil Mayor o a otras prioridades de la Estrategia Nacional de CTI del MCTI, prioritariamente: petróleo y gas, energías alternativas y TIC.
- **Inovacred Expresso:** destinado a micro y pequeñas empresas que desarrollen actividades innovadoras en etapas científicas, tecnológicas, organizacionales y comerciales y que se encuadren en el tamaño I y tamaño II definido por la FINEP. Las empresas pueden recibir hasta 46.875 dólares y deben atender alguno de los siguientes requisitos: haber recibido un apoyo del gobierno, tener un histórico en el área de la propiedad intelectual, estar instalada en incubadoras de base tecnológica o parques tecnológicos.
- **Prime- Primera Empresa Innovadora:** surge en 2009, destinado a empresas nacientes y basado en convenios de cooperación institucional entre la FINEP y operadores descentralizados en todo el Brasil (generalmente parques tecnológicos relacionados a universidades). Destina subvención económica de 40.000 dólares para financiar recursos humanos calificados y servicios de consultoría especializada. Las empresas que alcanzan las metas establecidas pueden candidatearse a préstamos con tasa de interés 0. El número de empresas atendidas llegó a 5.000.

<sup>26</sup> Véase Presidencia de la República del Brasil, *Decreto N° 2233, de 23 de maio de 1997*, Brasilia, 1997 [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1997/D2233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2233.htm).

- Programa Juro Zero: destinado a empresas innovadoras con ingresos de hasta 3,3 millones de dólares, ofrece financiamiento de entre 30.000 a 300.000 dólares, corregidos por el índice de inflación.

#### b) Bancos regionales y otra banca pública

Otros importantes bancos de fomento son los bancos regionales como el Banco del Nordeste (BNB) y el Banco del Amazonas (BASA), así como los bancos públicos Caixa Econômica Federal y Banco do Brasil.

Entre los bancos de desarrollo regionales, se destaca el Banco del Nordeste (BNB) que tiene el mayor programa de microcrédito orientado de América del Sur, Crediamigo, dentro del programa de financiamiento a las microempresas, empresas de pequeño tamaño y microempresedor individual. Destinado para microempresedores formales e informales alcanzó a más de 4 millones de operaciones en 2015 en 1.900 municipios de la región nordeste (Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe), norte de Minas Gerais y norte de Espírito Santo. La fuente de los recursos es el Fondo Constitucional de Financiamiento del Nordeste (FNE). El FNE tiene como objetivo disminuir la desigualdad regional y una parte de sus recursos son destinados a los emprendedores individuales y a la mipe. El cuadro III.12 presenta el número de beneficiarios y montos invertidos en los años de 2013 y 2014, por tamaño de empresa.

#### Cuadro III.12

##### Brasil: contrataciones del Banco del Nordeste por tamaño de beneficiario, 2013 y 2014

(En número de operaciones y millones de dólares de 2017)

| Tamaño de beneficiario                    | 2013                  |                     | 2014                  |                     |
|---|-----------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
|   | Número de operaciones | Millones de dólares | Número de operaciones | Millones de dólares |
| Miniproducción, Microempresa o Crediamigo | 19 038                | 310,85              | 13 364                | 238,99              |
| Pequeño                                   | 14 755                | 639,88              | 17 838                | 738,70              |
| Pequeño o mediano                         | 1 843                 | 400,03              | 2 227                 | 432,58              |
| Mediano                                   | 837                   | 519,46              | 911                   | 743,90              |
| Grande                                    | 209                   | 1 327,40            | 209                   | 1 376,22            |
| Total                                     | 36 682                | 3 197,62            | 34 549                | 3 530,39            |

Fuente: Banco del Nordeste.

El Banco de la Amazonía opera el Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte y cuenta con un programa específico para el desarrollo de la mipyme, en conjunto con el SEBRAE, con el objetivo de desarrollar acciones para ampliar la atención y mejora del acceso al crédito de las pequeñas empresas del estado de Amazonas. Actúa también en el desarrollo de 49 APL dentro del grupo GTP APL y junto al Banco de Brasil en la planificación de estrategias de negocios para el Desarrollo Regional Sustentable. En el cuadro III.13 se detalla el número de operaciones por tamaño de empresa, así como el monto de financiamientos del BASA.

Cuadro III.13

**Brasil: contrataciones del Banco de la Amazonía por tamaño de beneficiario, 2014***(En número de operaciones, millones de dólares y porcentajes)*

| Tamaño de beneficiario                           | Número de operaciones | Porcentajes del total | Millones de dólares | Porcentajes del total |
|--|-----------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|
| Agricultura familiar                             | 16 099                | 42                    | 39,37               | 2                     |
| Microemprendedor individual (MEI) o microempresa | 16 383                | 43                    | 254,38              | 15                    |
| Pequeño  | 5 007                 | 13                    | 493,75              | 29                    |
| Pequeño o mediano                                | 474                   | 1                     | 240,62              | 14                    |
| Mediano  | 212                   | 1                     | 220                 | 13                    |
| Grande   | 80                    | 0                     | 426,88              | 25                    |
| Total  | 38 255                | 100                   | 1 675               | 100                   |

Fuente: Banco de la Amazonía.

En 2014, los financiamientos concedidos a la mipyme totalizaron más de 38.000 operaciones de crédito, correspondiendo a 98% del total de contrataciones. Con relación a recursos prestados, 62% fueron destinados a las empresas pequeñas.

Entre los bancos públicos, se destaca la actuación de la Caixa, que cuenta con dos programas de financiamiento orientados a la mipe. El Microcrédito Caixa que otorga préstamos de entre 100 y 5.000 dólares a tasas relativamente altas (2,85% al mes) y el Microcrédito Productivo Orientado, que cuenta con tasa de interés reducida (8% al año), y financiamientos de hasta 5.000 dólares. Se trata de la estrategia Crecer del gobierno federal de 2011, que tenía como objetivo beneficiar más de 3,4 millones de emprendedores a partir de crédito canalizado no solo por la Caixa, sino también por otros bancos públicos como el Banco de Brasil, BASA y BNB.

## C. Conclusiones

Este capítulo se propone realizar un diagnóstico sobre la situación de las mipymes brasileñas en el período reciente, así como identificar y analizar las principales políticas implementadas para este segmento de empresas.

En primer lugar, la participación de la mipyme en la economía se mantuvo estable a lo largo del período 2003-2014, tanto en términos de empleo, como en salarios y ocupaciones de calidad (medidas por el empleo relacionado a actividades tecnológicas). Esto es un reflejo de la continuidad de la brecha de productividad.

En aquellos sectores donde la mipyme consiguió cerrar en alguna medida esta brecha, o presenta una brecha menor (o hasta positiva), se infiere que el resultado está relacionado a una convergencia negativa, dado que la productividad de la economía brasileña se mantuvo estancada en los últimos años y que la mayor creación de valor agregado corresponde a las grandes empresas o, todavía, al hecho de que la economía informal afecta más fuertemente a las empresas menores, por lo que una brecha menor puede estar indicando una mayor informalidad.

En segundo lugar, se destaca que, a pesar de pequeña, la participación de la mipyme en el comercio exterior brasileño está principalmente concentrada en manufacturas, especialmente en vestuario, alimentos y productos de madera, hierro y acero. Además, este grupo de empresas consiguió una cierta especialización en exportaciones de tecnología media-alta, las que llegaron a representar el 37% de las exportaciones.

El marco legislativo tuvo un desarrollo importante a partir de la promulgación de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa en 2006, que dictamina la creación de tres instancias de tratamiento a las empresas de menor tamaño. El Comité Gestor del Simple Nacional, el Fórum Permanente de las Microempresas y Empresas de Pequeño Tamaño y el Comité para Gestión de la Red Nacional para Simplificación del Registro y Legalización de Empresas y Negocios (vinculado desde 2013 a la SEMPE), que sustituye, al Departamento de Micro, Pequeñas y Medias Empresas del MDIC, dependiendo actualmente de la Presidencia de la República.

Con relación a la arquitectura institucional, el modelo de gestión de las políticas dirigidas a la mipyme depende en gran medida de la institución considerada (véase el cuadro III.14). En las políticas industriales, cuya responsabilidad en el período considerado fue del MDIC, existe una desarticulación entre las diferentes intervenciones orientadas hacia la mipe por parte de los operadores intermediarios y ejecutores para alcanzar los objetivos propuestos por estas macropolíticas. Lo mismo acontece con las metas de los diferentes Planes Plurianuales (PPA).

Cuadro III.14

**Brasil: síntesis de los principales programas destinados a mipymes**

| Institución o programa  | Alcance o inversión  |
|---|--|
| Compras públicas a mipes  | La participación de mipes en las compras públicas aumentó considerablemente, pasando de 6.395 millones de dólares en 2008 a 8.750 millones de dólares en 2015.   |
| Tributación por Sistema Simple  | El Simple Nacional, que entró en vigor en 2007, contaba en 2015 con 10.660.679 de optantes, incluidos los microemprendedores individuales.   |
| Programa de Apoyo a Incubadoras de Empresas y Parques Tecnológicos (PIN-MCTI) | En 2000 existían en el Brasil 10 parques tecnológicos. En 2013 pasan a ser 94, en diferentes fases de implantación, que congregan 939 empresas.  |
| SEBRAE  | Una de las mayores agencias de fomento de mipes del mundo; mantiene una inversión en torno al 0,07% del PIB por año. Se trata de una institución decisiva y articulada dentro del poder resolutivo de la política industrial.            |
| ANPROTEC  | Institución fundamental para el desarrollo de políticas del sector de incubadoras, parques tecnológicos y ecosistemas de innovación, actuando en forma conjunta con el MCTI, SEBRAE, APEX-Brasil, SEMPE e instituciones internacionales. |
| Red CIN de la Confederación Nacional de la Industria (CNI)                    | Programa de internacionalización de empresas; atiende más de 6.000 empresas por año.   |
| Financiamientos del BNDES   | En 2003, los desembolsos del BNDES para la mipyme representaban un 0,59% del PIB y en 2014 representaron un 1,04% del PIB, atendiendo a más de 900.000 empresas.   |
| Cartão BNDES  | En 2016 contaba con 708.000 tarjetas de crédito activas.   |
| FINEP – Subvención Prime  | 5.000 empresas beneficiadas desde 2009.  |
| Banco del Nordeste  | Más de 13.000 operaciones de crédito en 2014 de las líneas Microproductor, Microempresa y Crediamigo.  |
| Banco de la Amazonía  | Más de 38.000 operaciones destinadas a agricultura familiar y mipymes.   |

Fuente: Elaboración propia.

La falta de articulación entre los objetivos de las macropolíticas y las acciones necesarias para alcanzar estos objetivos es determinante para que la mayor parte de las políticas para la mipyme sean orientadas con un criterio de igualdad, sin responder a metas específicas.

Esto supone dos problemas. El primero, relacionado a la aparente imposibilidad de pensar políticas específicas para un universo de empresas grande y sumamente heterogéneo. El segundo, relacionado a la falta de racionalidad en la utilización de los escasos recursos públicos, tanto financieros como humanos.

En este sentido, la política horizontal por excelencia es la tributación por el régimen denominado Simples Nacionales. La cobertura es sumamente significativa, dado que 11 millones de microemprendedores y empresas de menor tamaño se benefician de este régimen de carga tributaria reducida. Este régimen otorga fuertes beneficios para las empresas, sin embargo, es necesario que se contrapongan los impactos positivos del régimen, con la renuncia fiscal del sistema, que se estima alcanzó a 72.000 millones de reales en 2015 (Ministerio de Hacienda, 2016). De estos, aproximadamente 25% significan una menor recaudación para el sistema de la seguridad social, lo que implica una carga para las generaciones futuras. De esta forma, cabe preguntar: ¿En qué medida este programa de amplia cobertura resolvió los problemas asociados al segmento de la mipyme? ¿En qué medida, la ampliación de la cobertura, a través del programa “Crescer Sem Medo”, generará impactos positivos mayores que los costos asociados a la menor recaudación fiscal?

En el sistema de financiamiento, se destaca positivamente la actuación del BNDES y de la FINEP, que son instituciones clave para el financiamiento de la inversión y de la innovación en el Brasil, ampliando crecientemente su papel en el segmento de la mipyme. Con relación al financiamiento de la innovación deben destacarse dos cuestiones: la capilaridad y la fragmentación de los recursos.

En la capilaridad, la puesta en marcha de programas en modalidad indirecta de procesamiento automático confiere al BNDES y a la FINEP una importante capilaridad en su actuación, ampliando el crédito a todo el territorio brasileño, a través de una red de agentes financieros públicos y privados. Un ejemplo de este alcance es el Cartão BNDES un producto que, mediante la concesión de crédito rotativo, conforma un importante impulso a la innovación y a la mejora de procesos productivos y contribuye a reducir desigualdades.

Con relación a la fragmentación de los recursos, en primer lugar, cabe resaltar que el volumen destinado a investigación es relativamente bajo para un país del tamaño del Brasil, calculado en más o menos 1.250 millones de dólares al año (IEL/SESI/SENAIIEL, 2017). De este total, la mayor parte es utilizada en proyectos ligados a las universidades y según IEL, el 21% se destina al sector privado, por lo que se infiere que la mipyme dispone de un porcentaje bajo de los recursos destinados a la innovación.

Por otro lado, la fragmentación tiene otros componentes, relacionados con la diversidad de instituciones que ofrecen diferentes programas, lo que resulta en una fragmentación de la agenda de la innovación tecnológica y origina un problema de asimetría de información para las pequeñas empresas, que no siempre cuentan con recursos humanos para investigar los posibles programas a los que pueden aplicar.

Las políticas dirigidas a la mipyme, como toda política pública, deben pasar por un proceso de elaboración, monitoreo y evaluación, definido por un marco lógico que describa el *modus operandi* de las acciones y sus reflejos en indicadores de desempeño (corto plazo) e impacto (largo plazo) sobre un determinado público-objetivo, que deben ser contrastados con los indicadores de recursos utilizados (dotación monetaria), para valorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la política.

En este proceso, se torna imperioso disponer de una base de datos con cobertura geográfica, sectorial y temporal adecuada, como forma de capturar la demografía de estas empresas en el Brasil, así como la verdadera contribución a la creación y destrucción de empleos, la productividad y la innovación. Una cuestión clave es cómo captar a la economía informal, que para el segmento de la mipyme es muy importante. La subrepresentación de la mipyme resulta en una imagen distorsionada de la verdadera contribución de la dinámica de las pequeñas empresas en el crecimiento de la productividad y los salarios, dado que las mipymes forman un grupo sumamente heterogéneo, dentro del cual, existen, por ejemplo, empresas no formalizadas con mayor productividad y pagando salarios mayores que empresas grandes del sector formal.

Las técnicas econométricas permiten hoy conocer los resultados de las empresas que se benefician de una determinada política (grupo de tratamiento), validado a partir de empresas que no se beneficiaron (grupo de control) (Imbes y Wooldridge, 2008). Este tipo de estudio requiere datos de firmas en un horizonte temporal extenso, que capture la sobrevivencia, volatilidad y crecimiento de las empresas tratadas y no tratadas, de forma a conocer en qué medida el mejor desempeño está relacionado a la asistencia pública. Es necesaria la creación de una “cultura de evaluación” (Warwick y Nolan, 2014), que incorpore el monitoreo de resultados de los programas y acciones de la política industrial como parte fundamental de las actividades de fomento.

Otra cuestión relacionada a la efectividad es que los recursos de subvención y financiamiento deben estar vinculados a criterios claros de encuadramiento de las empresas beneficiarias e indicadores de desempeño, que permitan evaluar el impacto de las políticas públicas dirigidas a la mipyme, a corto y a largo plazo, en términos sectoriales y agregados.

Con relación a la política industrial, y en el momento actual de oportunidad de capturar los beneficios de la revolución tecnológica, es fundamental que esta política sea selectiva, respondiendo a objetivos específicos, que favorezca deliberadamente a sectores y tecnologías particulares y que promueva el crecimiento de la productividad para la economía como un todo. La crisis presupuestaria que atraviesa el Brasil actualmente debe ser vista como una oportunidad para racionalizar la utilización de recursos escasos, así como la renuncia fiscal. Un buen ejemplo, en este sentido, es el Criatec del BNDES, que sin embargo cuenta con recursos que son limitados si pensamos en un programa que pretende ser determinante para algún tipo de cambio estructural.

La efectividad de la política industrial en general, y para la mipyme en particular, es totalmente específica de los arreglos estructurales, institucionales y político-económicos. Por ejemplo, los resultados alcanzados en el período reciente están en gran medida relacionados a dos precios macroeconómicos determinantes: tipo de cambio y tasa de interés. Los referidos arreglos pueden ser más determinantes que cualquier diseño de política industrial. Es necesario que exista coherencia con respecto a qué se quiere priorizar, cómo se administran las disyuntivas entre alternativas y cómo se armonizan y sincronizan las políticas.

## Bibliografía

- Andreoni, A. (2016), “Varieties of industrial policy”, *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy*, A. Noman y J. Stiglitz (eds.), Nueva York, Columbia University Press.
- ANPROTEC/SEBRAE (Asociación Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimientos Innovadores/ Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) (2016), *Estudo de impacto econômico: segmento de incubadoras de empresas do Brasil*, Brasília.
- Avellar, A. y M. Botelho (2016), “Efeitos das políticas de inovação nos gastos com atividades inovativas das pequenas empresas brasileiras”, *Estudos Econômicos*, vol. 46, N° 3, São Paulo, Universidad de São Paulo (USP), julio-septiembre.
- Barbosa, F. y R. Moura (2015), “Evolução recente da informalidade no emprego no Brasil: uma análise segundo as características da oferta de trabalho e o setor”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 45, N° 1, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), abril.
- Bellucci, A. y otros (2014), “GTP APL: dez anos de avanços e perspectivas de futuro”, *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, N° 10, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), julio-diciembre.
- Blanchard, O., G. Dell’Ariccia y P. Mauro (2013), “Rethinking macro policy II: getting granular”, *IMF Staff Discussion Note*, N° 3/03, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) (2016a), “Apoyo às micro, pequenas e médias empresas”, Brasília, abril [en línea] [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7401/3/Carilha%20MPME\\_06.04.16.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7401/3/Carilha%20MPME_06.04.16.pdf).
- \_\_\_\_ (2016b), “O BNDES mais perto de você: apoio do BNDES para as micro, pequenas e médias empresas”, Brasília [en línea] <https://www.slideshare.net/bndes/cartilha-o-bndes-mais-perto-de-voc>.
- Bonelli, R. y E. Bacha (2013), “Crescimento brasileiro revisitado”, *Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira*, F. Veloso y otros (coords.), Río de Janeiro, Elsevier.
- Brasil, Presidencia de la República (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Brasília.
- Bresser-Pereira, L., J. Oreiro y N. Marconi (2014), *Developmental Macroeconomics: New Developmentalism as a Growth Strategy*, Londres, Routledge.
- Correa, F. y G. Stumpo (2017), “Brechas de productividad y cambio estructural”, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/91), M. Cimoli y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- De Vries, G., M. Timmer, M. y K. de Vries (2015), “Structural transformation in Africa: static gains, dynamic losses”, *The Journal of Development Studies*, vol. 51, N° 6, Abingdon, Taylor and Francis.
- Ellery, R. (2017), “Produtividade total dos fatores no Brasil no período pós-reformas”, *Economia Aplicada*, vol. 21, N° 4, São Paulo, Universidad de São Paulo (USP).
- FINEP (Financiadora de Estudios y Proyectos) (2016), *Relatório de Gestão do Exercício de 2015*, Brasília, mayo.
- \_\_\_\_ (2015), *Relatório de Gestão do Exercício de 2014*, Río de Janeiro, mayo.
- \_\_\_\_ (2011), “Perfil das empresas apoiadas pelo programa de subvenção econômica: 2006 a 2009”, Río de Janeiro, enero [en línea] [http://protec.org.br/uploads/paginas/file/publicacoes/subvencao\\_perfil\\_2006\\_2009.pdf](http://protec.org.br/uploads/paginas/file/publicacoes/subvencao_perfil_2006_2009.pdf).
- Fuini, L. (2014), “As dimensões geográficas dos Arranjos Produtivos Locais”, *Revista de Geografia Norte Grande*, N° 59, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

- Furtado, M. y G. Domingos (coords.) (2014), *81 inovações do SIMPLES: Lei Complementar 147/2014*, Brasília, Colegio de Abogados de Brasil/Secretaría de la Micro y Pequeña Empresa.
- Gartner, J., D. Maresch y M. Fink (2015), “The potential of additive manufacturing for technology entrepreneurship: an integrative technology assessment”, *Creativity and Innovation Management*, vol. 24, N° 4, Hoboken, Wiley, diciembre.
- IEL/SESI/SENAI (Instituto Euvaldo Lodi/Servicio Social de la Industria/Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial) (2017), *Relatório Anual 2016*, Brasília.
- Imbens, G. y J. Wooldridge (2008), “Recent developments in the econometrics of program evaluation”, *NBER Working Paper*, N° 14.251, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), agosto.
- Jacinto, P. y E. Ribeiro (2015), “Crescimento da produtividade no setor de serviços e da indústria no Brasil: dinâmica e heterogeneidade”, *Economia Aplicada*, vol.19, N° 3, São Paulo, Universidad de São Paulo, julio-septiembre.
- Li, Y. y M. Rama (2015), “Firm dynamics, productivity growth, and job creation in developing countries: the role of micro-and small enterprises”, *World Bank Research Observer*, vol. 30, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, febrero.
- Lundström, A. y otros (2014), “Measuring the costs and coverage of SME and entrepreneurship policy: a pioneering study”, *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 38, N° 4, Thousand Oaks, SAGE Publications.
- Mazzucato, M. y C. Perez (2015), “Innovation as growth policy: the challenge for Europe”, *The Triple Challenge for Europe: Economic Development, Climate Change, and Governance*, J. Fagerberg, S. Laestadius y B. Martin (eds), Oxford, Oxford University Press, diciembre.
- MCTIC (Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones) (2014), *Relatório Anual de Atividades de P&D (retificado) 2014*, Brasília.
- Ministerio de Hacienda (2016), “Carga tributária no Brasil 2015: análise por tributos e bases de incidência”, Brasília, septiembre [en línea] <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>.
- \_\_\_\_ (2015), “Arrecadação do simples nacional em 2015: inclusão de novos setores, efeitos no lucro presumido/lucro real e impactos do PLP 25/2007”, Brasília, agosto [en línea] <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/estudos-diversos/EstudosSimplesNacional24ago2015aret..pdf>.
- Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (2005), *Plano Plurianual 2004-2007*, Brasília.
- Nogueira, M. (2016), “Uma reflexão sobre a problemática da baixa produtividade do trabalho na economia brasileira: o desafio das empresas de pequeno porte”, *Texto para Discussão*, N° 2208, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), junio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2014), *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance*, París.
- Pereira, D. (2017), “Distribuição funcional de renda no Brasil (1955-2014)”, tesis de maestría en economía, Natal, Universidad Federal de Río Grande del Norte (UFRN), julio [en línea] [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/24276/1/DaisyCarolineNascimentoPereira\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/24276/1/DaisyCarolineNascimentoPereira_DISSERT.pdf).
- Praag, M. y P. Versloot (2007), “What is the value of entrepreneurship? A review of recent research”, *Small Business Economics*, vol. 29, N° 4, Berlín, Springer.
- Queiroz, G. y L. Cavalcante (2012), “Evolução da execução orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação entre 2001 e 2010”, *Texto para Discussão*, N° 1751, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), junio.

- Santos, A. (2012), “Trabalho informal nos pequenos negocios: evolução e mudanças no governo Lula”, *Micro e pequenas empresas: mercado de trabalho e implicação para o desenvolvimento*, A. Santos, J. Krein y A. Calixtre (coords.), Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) (2015), *As micro e pequenas empresas nas exportações brasileiras: 1998-2014*, Brasilia.
- \_\_\_\_ (2014a), *Participação das micro e pequenas empresas na economia brasileira*, Brasilia, julio.
- \_\_\_\_ (2014b), “Encadeamento produtivo: estratégia para atuação do Sistema SEBRAE. Pesquisa 2014”, Brasilia [en línea] [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/acaddc2f062322b7d7f97095bd1b1a40/\\$File/4766.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/acaddc2f062322b7d7f97095bd1b1a40/$File/4766.pdf).
- Shimada, E., S. Kannebley y F. Negri (2014), “Efetividade da Lei do Bem no Estímulo ao investimento em P&D: uma análise com dados em painel”, *Anais do XLI Encontro Nacional de Economia*, Niterói, Asociación Nacional de los Centros de Posgrado en Economía (ANPEC).
- Silva, J. (2007), “Natureza jurídica do SEBRAE”, Brasilia, septiembre, inédito.
- Silva F., N. Menezes y B. Komatsu (2016), “Evolução da produtividade no Brasil: comparações internacionais”, *Policy Paper*, N° 15, São Paulo, Insuper, enero.
- Squeff, G. y F. Negri (2014), “Produtividade do trabalho e mudança estrutural no Brasil nos anos 2000”, *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes. Volume 1: desempenho*, F. De Negri y L. Cavalcante (coords.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Stenholm, P., Z. Acs y R. Wuebker (2013), “Exploring country-level institutional arrangements on the rate and type of entrepreneurial activity”, *Journal of Business Venturing*, vol. 28, N° 1, Nueva York, Elsevier, enero.
- Storey, D. (2017), “Six steps to heaven: evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies”, *The Blackwell Handbook of Entrepreneurship*, D. Sexton y H. Landström (eds.), Hoboken, Blackwell Publishing.
- \_\_\_\_ (2008), “Entrepreneurship and SME policy”, documento preparado para el I Foro Mundial de Emprendimiento, Evian, 13 a 15 de noviembre, inédito.
- Timmer, M., G. Vries y K. Vries (2015), “Patterns of structural change in developing countries”, *Routledge Handbook of Industry and Development*, J. Weiss y M. Tribe (eds.), Abingdon, Routledge.
- \_\_\_\_ (2014), “Patterns of structural change in developing countries”, *GGDC Research memorandum*, N° 149, Groninga, Universidad de Groninga, julio.
- Unión Europea (2016), *Smarter, Greener, More Inclusive? Indicators to Support the Europe 2020 Strategy: 2016 Edition*, Luxemburgo.
- Warwick, K. y A. Nolan (2014), “Evaluation of industrial policy: methodological issues and policy lessons”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, N° 16, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Yellen, J. (2014), “Many targets, many instruments: where do we stand?”, *What Have We Learned? Macroeconomic Policy after the Crisis*, G. Akerlof y otros (eds.), Cambridge, The MIT Press.

## Anexo

### Cuadro A.1

#### Brasil: entidades nacionales que participan en el Foro Permanente de las Microempresas y Pequeñas Empresas

| Entidad  | Sitio para consultas  |
|--|---|
| Associação Brasileira da Indústria de Hotéis - ABIH  | <a href="http://abih.com.br/">http://abih.com.br/</a>   |
| Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – Abimaq                                     | <a href="http://www.abimaq.org.br/">http://www.abimaq.org.br/</a>                               |
| Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria – ABIP                                     | <a href="http://www.abip.org.br/site/">http://www.abip.org.br/site/</a>                         |
| Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica – Abinee  | <a href="http://www.abinee.org.br/">http://www.abinee.org.br/</a>                               |
| Associação Brasileira das Indústrias de Calçados – Abicalçados   | <a href="http://www.abicalcados.com.br/">http://www.abicalcados.com.br/</a>                     |
| Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins – Abipla                               | <a href="http://www.abipla.org.br/novo">http://www.abipla.org.br/novo</a>                       |
| Associação Brasileira das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno tamaño – ABSCM | <a href="http://www.abscm.com.br/">http://www.abscm.com.br/</a>                                 |
| Associação Brasileira de Bares e Restaurantes - Abrasel  | <a href="http://www.abrasel.com.br/">http://www.abrasel.com.br/</a>                             |
| Associação Brasileira de Cinema de Animação - ABCA   | <a href="http://www.abca.org.br/">http://www.abca.org.br/</a>                                   |
| Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento – ABDE                                | <a href="http://www.abde.org.br/">http://www.abde.org.br/</a>                                   |
| Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT  | <a href="http://www.abnt.org.br/">http://www.abnt.org.br/</a>                                   |
| Associação Brasileira do Segmento de Reforma de Pneus – ABR  | <a href="http://www.abr.org.br/">http://www.abr.org.br/</a>                                     |
| Associação Brasileira do Varejo Têxtil - Abvtex  | <a href="http://www.abvtex.org.br/">http://www.abvtex.org.br/</a>                               |
| Associação dos Empresários da Pequena e Média Empresa do Brasil – Adempe                                   | <a href="http://www.adempe.com.br/">http://www.adempe.com.br/</a>                               |
| Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU  | <a href="http://www.ntu.org.br/novo">http://www.ntu.org.br/novo</a>                             |
| Associação Nacional das Sociedades de Fomento Mercantil – ANFAC  | <a href="http://www.anfac.com.br/v3/">http://www.anfac.com.br/v3/</a>                           |
| Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores - Anprotec                       | <a href="http://anprotec.org.br/site/">http://anprotec.org.br/site/</a>                         |
| Associação Nacional de Livrarias - ANL   | <a href="http://anl.org.br/site/novo/">http://anl.org.br/site/novo/</a>                         |
| Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção – Anamaco                                   | <a href="http://novo.anamaco.com.br/">http://novo.anamaco.com.br/</a>                           |
| Associação Nacional dos Sindicatos da Micro e Pequena Indústria – Assimpi                                  | <a href="http://www.simpi.com.br/simpi.php">http://www.simpi.com.br/simpi.php</a>               |
| Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro – Softex                                     | <a href="http://www.softex.br/">http://www.softex.br/</a>                                       |
| Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC  | <a href="http://www.cbic.org.br/">http://www.cbic.org.br/</a>                                   |
| Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico - Câmara-E-Net  | <a href="http://www.camara-e.net/">http://www.camara-e.net/</a>                                 |
| Central Brasileira do Setor de Serviços - Cebrasse   | <a href="http://www.cebrasse.org.br/">http://www.cebrasse.org.br/</a>                           |
| Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil – CACB                                    | <a href="http://cacb.org.br/">http://cacb.org.br/</a>   |
| Confederação Nacional da Indústria - CNI   | <a href="http://www.portaldaindustria.com.br/cni/">http://www.portaldaindustria.com.br/cni/</a> |
| Confederação Nacional das Cooperativas do Sicoob Ltda. – Sicoob  | <a href="http://www.sicoob.com.br/">http://www.sicoob.com.br/</a>                               |
| Confederação Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno tamaño – Comicro                             | <a href="http://comicro.org.br/">http://comicro.org.br/</a>                                     |
| Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL   | <a href="http://www.cnpl.org.br/new/">http://www.cnpl.org.br/new/</a>                           |
| Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas - CNDL  | <a href="http://www.cndl.org.br/">http://www.cndl.org.br/</a>                                   |

Cuadro A.1 (conclusión)

| Entidad   | Sitio para consultas  |
|---|---|
| Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC   | <a href="http://cnc.org.br/">http://cnc.org.br/</a>   |
| Confederação Nacional do Transporte - CNT   | <a href="http://www.cnt.org.br/">http://www.cnt.org.br/</a>                                   |
| Confederação Nacional do Turismo - CNTUR  | <a href="http://cntur.com.br/">http://cntur.com.br/</a>                                       |
| Confederação Nacional dos Jovens Empresários - Conaje   | <a href="http://conaje.com.br/">http://conaje.com.br/</a>                                     |
| Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas - Fenacon | <a href="http://www.fenacon.org.br/">http://www.fenacon.org.br/</a>                           |
| Federação Nacional das Empresas de Serviços Técnicos de Informática e Similares – Fenainfo  | <a href="http://fenainfo.org.br/">http://fenainfo.org.br/</a>                                 |
| Instituto Brasileiro de Tecnologia do Couro, Calçado e Artefatos – IBTeC  | <a href="http://www.ibtec.org.br/">http://www.ibtec.org.br/</a>                               |
| Confederação Nacional da Micro e da Pequena Empresa – Conampe   | <a href="http://conampe.org.br/">http://conampe.org.br/</a>                                   |
| Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB  | <a href="http://www.ocb.org.br/">http://www.ocb.org.br/</a>                                   |
| Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP Brasil   | <a href="http://www.sescoopsp.org.br/default.php">http://www.sescoopsp.org.br/default.php</a> |
| Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - Sinaenco   | <a href="http://www.sinaenco.com.br/">http://www.sinaenco.com.br/</a>                         |

Fuente: Foro Permanente de las Microempresas y Pequeñas Empresas.



## **IV. Políticas e instituciones de fomento productivo para las mipymes en Chile**

Tania Rodríguez-Auad y Tomás Campero

### **Introducción**

En Chile las mipymes realizan una contribución importante al empleo (65%), mientras que sus aportes a las ventas y a las exportaciones son significativamente más bajos (15% y 2% respectivamente). La productividad laboral de las grandes empresas es cinco veces mayor que la de las mipyme, no obstante, entre 2005 y 2016 esta brecha se fue reduciendo levemente.

Las instituciones que apoyan este segmento empresarial tienen una larga trayectoria y desde mediados de los años noventa el entramado de instituciones públicas y privadas que están comprometidas en el diseño y gestión de instrumentos de fomento se ha ampliado y profundizado. De la misma manera, el marco normativo se ha precisado y consolidado y el espectro de medidas de apoyo se ha diversificado, reforzándose especialmente las medidas de apoyo no retornable.

A pesar de estos avances, es preciso revisar varios aspectos para garantizar una mayor eficacia de las políticas. Entre ellos, en este capítulo se sugiere ajustar la definición de las mipymes y mejorar la coordinación interinstitucional.

### **A. Radiografía de las mipymes de Chile**

Las mipymes chilenas son uno de los actores principales de la economía nacional, representando el 98% de las unidades productivas y el 65% del empleo. La contribución de las mipymes al empleo se ha reducido en el último quinquenio, pero sigue siendo

importante. Sin embargo, a nivel agregado, la participación de este segmento de empresas en las ventas totales alcanza solamente el 15%. Más crítica es su participación en las exportaciones, ya que esta representa cerca del 2% del monto total FOB exportado, pese a que un poco más del 60% del total de empresas que exportan son mipymes.

Por otro lado, en términos de la entrada y salida de empresas en la economía, las mipymes demuestran ser las empresas más dinámicas. Además, pese a las significativas brechas de productividad laboral entre las mipymes y las grandes empresas, estas empresas son las que más han aumentado su productividad laboral en los últimos diez años. En esta sección se detallan estos y otros indicadores claves de las mipymes en Chile.

#### Recuadro IV.1 Clasificación de empresas en Chile

En Chile, la clasificación de las empresas según tamaño se basa en el criterio del nivel de ingresos anuales por ventas<sup>a</sup>, medido en Unidades de Fomento (UF)<sup>b</sup>. Sin embargo, para temas laborales —establecidos en el Código del Trabajo y sus leyes complementarias— se utiliza el criterio del número de trabajadores de la empresa. Esto se encuentra actualmente establecido en la Ley N° 20.416 (Estatuto Pyme)<sup>c</sup>, donde se definen los estratos de empresa como muestra el siguiente cuadro<sup>d</sup>:

Estratificación por tamaño de empresa en Chile

| Estrato | Ventas anuales      | Número de trabajadores |
|---------|---------------------|------------------------|
| Micro   | 1 a 2 400 UF        | 1 a 9                  |
| Pequeña | 2 401 a 25 000 UF   | 10 a 49                |
| Mediana | 25 001 a 100 000 UF | 50 a 199               |
| Grande  | 100 001 UF y más    | 200 y más              |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Ley núm. 20.416 que Fija Normas Especiales para las Empresas de Menor Tamaño, Santiago, febrero de 2010 [en línea] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010668>.

- <sup>a</sup> El valor de los ingresos considerado es descontado de IVA e impuestos específicos (Art. 2°, Ley 20.416).
- <sup>b</sup> A lo largo de la presente sección y de las siguientes, se hace referencia a valores en Unidades de Fomento (UF). La UF es una unidad de cuenta reajutable de acuerdo con la inflación. A continuación, se presentan las tasas de cambio promedio anual de la UF a pesos chilenos: año 2006: 1 UF = 18.162 pesos; año 2007: 18.789 pesos; año 2008: 20.429 pesos; año 2009: 21.007 pesos; año 2010: 21.172 pesos; año 2011: 21.846 pesos; año 2012: 22.599 pesos; año 2013: 22.981 pesos; año 2014: 23.961 pesos, y año 2015: 25.022 pesos.
- <sup>c</sup> De acuerdo a esta ley, las micro, pequeñas y medianas empresas se denominan empresas de menor tamaño (EMT).
- <sup>d</sup> Para el análisis estadístico y económico de las empresas chilenas, se utiliza comúnmente la clasificación por nivel de ventas.

### 1. Caracterización de las mipymes chilenas

#### a) Número de empresas y ventas

En el año 2016, habían registradas 1.094.673 empresas en el Servicio de Impuesto Internos (SII), de las cuales 934.717 presentaron ventas. Del total de empresas activas, el 98,4% son empresas de menor tamaño: un 74,7% corresponde a microempresas, un 20,9% a pequeñas empresas y un 3,2% a empresas medianas. Esta información no considera las empresas informales (no registradas en el SII) que en gran medida son microempresas. La participación de las microempresas formales en el total de empresas activas ha ido disminuyendo desde 1998, mientras que la de los otros segmentos de empresa, especialmente el de las pequeñas empresas, ha aumentado.

Cuadro IV.1

**Chile: cantidad de empresas por tamaño, 1998-2016***(En número de empresas y porcentajes)*

| Año  | Micro   |             | Pequeña |             | Mediana |             | Grande |             | Total de empresas activas | Total general <sup>a</sup> |
|------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|--------|-------------|---------------------------|----------------------------|
|      | Número  | Porcentajes | Número  | Porcentajes | Número  | Porcentajes | Número | Porcentajes |                           |                            |
| 1998 | 534 104 | 81,8        | 98 676  | 15,1        | 14 013  | 2,1         | 6 505  | 1,0         | 653 298                   | 788 734                    |
| 1999 | 545 516 | 82,7        | 94 478  | 14,3        | 13 414  | 2,0         | 6 288  | 1,0         | 659 696                   | 795 967                    |
| 2000 | 555 759 | 82,5        | 97 548  | 14,5        | 13 862  | 2,1         | 6 528  | 1,0         | 673 697                   | 800 523                    |
| 2001 | 565 469 | 82,5        | 99 240  | 14,5        | 14 129  | 2,1         | 6 830  | 1,0         | 685 668                   | 811 843                    |
| 2002 | 580 556 | 82,3        | 103 132 | 14,6        | 14 593  | 2,1         | 7 021  | 1,0         | 705 302                   | 833 420                    |
| 2003 | 587 283 | 82,0        | 106 430 | 14,9        | 15 061  | 2,1         | 7 368  | 1,0         | 716 142                   | 826 941                    |
| 2004 | 587 414 | 81,4        | 110 316 | 15,3        | 16 100  | 2,2         | 8 036  | 1,1         | 721 866                   | 849 660                    |
| 2005 | 600 445 | 80,5        | 119 454 | 16,0        | 17 400  | 2,3         | 8 727  | 1,2         | 746 026                   | 863 105                    |
| 2006 | 608 909 | 79,9        | 125 306 | 16,4        | 18 310  | 2,4         | 9 454  | 1,2         | 761 979                   | 883 212                    |
| 2007 | 610 229 | 79,1        | 131 912 | 17,1        | 19 582  | 2,5         | 10 208 | 1,3         | 771 931                   | 895 095                    |
| 2008 | 615 361 | 78,5        | 137 147 | 17,5        | 20 675  | 2,6         | 10 505 | 1,3         | 783 688                   | 907 237                    |
| 2009 | 615 818 | 78,5        | 138 063 | 17,6        | 20 279  | 2,6         | 10 255 | 1,3         | 784 415                   | 920 383                    |
| 2010 | 618 975 | 77,2        | 149 541 | 18,6        | 22 223  | 2,8         | 11 220 | 1,4         | 801 959                   | 938 113                    |
| 2011 | 629 232 | 76,1        | 161 630 | 19,5        | 24 037  | 2,9         | 12 161 | 1,5         | 827 060                   | 965 525                    |
| 2012 | 640 971 | 75,2        | 172 468 | 20,2        | 25 957  | 3,0         | 12 828 | 1,5         | 852 224                   | 997 256                    |
| 2013 | 651 864 | 74,6        | 181 356 | 20,8        | 27 171  | 3,1         | 13 438 | 1,5         | 873 829                   | 1 023 943                  |
| 2014 | 673 985 | 74,6        | 186 581 | 20,7        | 28 134  | 3,1         | 14 198 | 1,6         | 902 898                   | 1 055 726                  |
| 2015 | 685 525 | 74,5        | 192 297 | 20,9        | 28 629  | 3,1         | 14 236 | 1,5         | 920 687                   | 1 079 735                  |
| 2016 | 695 465 | 74,4        | 195 028 | 20,9        | 29 660  | 3,2         | 14 564 | 1,6         | 934 717                   | 1 094 673                  |

Fuente: J. Benavente, "Dinámica empresarial chilena, 1999-2006", Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo/ Centro Intelis/Foro Innovación/Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), 2008, inédito; Servicio de Impuestos Internos (SII).

<sup>a</sup> Incluye las empresas inactivas o que no registran ventas o información.

En general, las empresas chilenas han estado creciendo a una tasa promedio anual del 2,0% entre 1998 y 2016. Las empresas medianas y grandes han estado creciendo a una tasa más alta que las micro y pequeñas empresas. De hecho, su número prácticamente se duplicó en este período.

Con relación a la participación de las empresas de diferente tamaño en el total de ventas del país, las grandes empresas participan con el 85%, mientras que las medianas y pequeñas empresas realizan cada una aproximadamente el 7% del total de ventas y las microempresas participan con el 2%. Esta distribución de las ventas totales se ha mantenido prácticamente constante entre 2005 y 2016. Las grandes empresas además presentan una tasa de crecimiento promedio anual de sus ventas del 6,4%, mientras que para las microempresas esta tasa es del 2,7% y para las pymes es del 4,9%.

## b) Caracterización por sector económico

## Cuadro IV.2

**Chile: distribución del número de empresas por tamaño según sector económico, 2005 y 2016**  
(En porcentajes del total)

| Sector económico                            | 2005  |         |         |        |       | 2016  |         |         |        |       |
|---|-------|---------|---------|--------|-------|-------|---------|---------|--------|-------|
|   | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | Total | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | Total |
| Agricultura, ganadería, caza y silvicultura | 11,8  | 12,3    | 7,9     | 5,1    | 11,7  | 9,1   | 10,0    | 9,2     | 7,0    | 9,3   |
| Pesca                                       | 0,3   | 0,7     | 0,8     | 1,0    | 0,4   | 0,3   | 0,7     | 0,6     | 0,9    | 0,4   |
| Explotación de minas y canteras             | 0,3   | 0,6     | 1,1     | 1,5    | 0,4   | 0,3   | 0,6     | 1,0     | 1,5    | 0,4   |
| Industrias manufactureras no metálicas      | 4,4   | 6,6     | 8,2     | 12,4   | 4,9   | 4,9   | 5,3     | 6,2     | 9,2    | 5,1   |
| Industrias manufactureras metálicas         | 2,4   | 3,7     | 4,9     | 4,5    | 2,7   | 3,2   | 4,5     | 4,7     | 4,3    | 3,5   |
| Suministro de electricidad, gas y agua      | 0,3   | 0,3     | 0,4     | 1,4    | 0,3   | 0,3   | 0,4     | 0,6     | 1,7    | 0,4   |
| Construcción                                | 5,2   | 8,6     | 9,3     | 9,0    | 5,9   | 6,6   | 10,5    | 10,4    | 9,9    | 7,5   |
| Comercio al por mayor y al por menor        | 40,7  | 29,3    | 31,3    | 30,4   | 38,5  | 36,6  | 28,5    | 28,7    | 28,0   | 34,5  |
| Hoteles y restaurantes                      | 4,5   | 3,3     | 2,0     | 1,1    | 4,2   | 5,7   | 4,2     | 2,8     | 1,4    | 5,2   |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 10,3  | 8,3     | 6,5     | 6,0    | 9,9   | 9,8   | 8,0     | 6,0     | 5,2    | 9,2   |
| Intermediación financiera                   | 2,1   | 4,6     | 7,7     | 12,0   | 2,7   | 3,0   | 6,9     | 11,4    | 15,9   | 4,3   |
| Actividades inmobiliarias y empresariales   | 9,6   | 13,4    | 13,6    | 10,9   | 10,3  | 11,6  | 13,5    | 13,0    | 11,3   | 12,1  |
| Enseñanza                                   | 0,6   | 2,0     | 2,8     | 1,9    | 0,9   | 0,7   | 1,8     | 3,1     | 1,7    | 1,0   |
| Servicios sociales y de salud               | 1,6   | 3,1     | 1,5     | 1,0    | 1,9   | 2,1   | 3,5     | 1,3     | 1,2    | 2,3   |
| Otros servicios personales                  | 5,6   | 2,9     | 1,9     | 1,5    | 5,0   | 5,5   | 1,5     | 1,0     | 0,8    | 4,5   |
| Sin información                             | 0,2   | 0,0     | 0,0     | 0,0    | 0,1   | 0,2   | 0,0     | 0,0     | 0,0    | 0,2   |
| Total                                       | 100   | 100     | 100     | 100    | 100   | 100   | 100     | 100     | 100    | 100   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Servicio de Impuestos Internos (SII).

Si se analiza la distribución del número de empresas según sector económico, vemos que la mayoría de las empresas, de todos los tamaños, se concentran en el sector de servicios y comercio, aunque su participación se ha reducido levemente en 2016 en comparación con 2005. Otras áreas de especialización de las mipymes son las actividades silvoagropecuarias, transporte, construcción, y actividades inmobiliarias y empresariales. Entre 2005 y 2016, la especialización sectorial de las mipymes prácticamente no ha cambiado, concentrándose en sectores de escaso contenido tecnológico; solo se observa una leve disminución en la participación en el sector de agricultura, ganadería, caza y silvicultura y en el sector de comercio.

La distribución por sectores del número de empresas según tamaño presenta diferencias significativas. Por ejemplo, en el sector pesca, el 55,9% corresponde a microempresas, mientras que, en de hoteles y restaurantes, un 81,2% pertenece a este segmento. Históricamente, los sectores con predominancia de microempresas son: comercio, hoteles y restaurantes, transporte y otros servicios personales. Entre 2005 y 2016, las microempresas han reducido su participación en el sector agropecuario pasando del 81% al 73,2%.

## Cuadro IV.3

**Chile: participación sectorial en las ventas totales por tamaño de empresa, 2005 y 2016***(En porcentajes del total)*

| Sector económico                            | 2005  |         |         |        | 2016  |         |         |        |
|---|-------|---------|---------|--------|-------|---------|---------|--------|
|   | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | Micro | Pequeña | Mediana | Grande |
| Agricultura, ganadería, caza y silvicultura | 7,7   | 23,8    | 14,7    | 53,8   | 3,2   | 12,6    | 11,4    | 72,8   |
| Pesca                                       | 1,2   | 6,2     | 6,3     | 86,2   | 0,7   | 4,5     | 3,7     | 91,0   |
| Explotación de minas y canteras             | 0,2   | 0,9     | 1,3     | 97,6   | 0,1   | 0,7     | 1,0     | 98,2   |
| Industrias manufactureras no metálicas      | 1,0   | 4,4     | 5,2     | 89,4   | 0,7   | 3,0     | 3,3     | 93,0   |
| Industrias manufactureras metálicas         | 1,8   | 7,8     | 9,0     | 81,5   | 1,4   | 6,3     | 6,3     | 86,1   |
| Suministro de electricidad, gas y agua      | 0,2   | 0,5     | 0,5     | 98,8   | 0,1   | 0,5     | 0,8     | 98,5   |
| Construcción                                | 3,4   | 13,4    | 13,7    | 69,4   | 2,7   | 13,2    | 12,4    | 71,6   |
| Comercio al por mayor y al por menor        | 4,0   | 9,7     | 10,4    | 75,9   | 2,9   | 9,2     | 9,3     | 78,5   |
| Hoteles y restaurantes                      | 12,8  | 27,9    | 16,4    | 42,9   | 13,8  | 37,4    | 24,6    | 24,1   |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 4,4   | 8,9     | 7,5     | 79,2   | 4,5   | 10,9    | 8,9     | 75,8   |
| Intermediación financiera                   | 0,3   | 1,5     | 2,4     | 95,7   | 0,3   | 2,0     | 3,2     | 94,6   |
| Actividades inmobiliarias y empresariales   | 4,1   | 13,8    | 13,5    | 68,5   | 3,8   | 14,6    | 13,9    | 67,7   |
| Enseñanza                                   | 1,7   | 13,4    | 15,3    | 69,6   | 1,3   | 12,5    | 18,5    | 67,7   |
| Servicios sociales y de salud               | 10,3  | 24,0    | 13,7    | 51,9   | 11,9  | 37,9    | 17,5    | 32,6   |
| Otros servicios personales                  | 6,3   | 11,8    | 8,4     | 73,6   | 13,6  | 19,0    | 14,6    | 52,8   |
| Total                                       | 2,5   | 7,3     | 7,2     | 83,0   | 1,8   | 6,6     | 6,6     | 84,9   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Servicio de Impuestos Internos (SII).

Por otro lado, si se considera la distribución de las ventas totales de cada estrato de empresas por sector económico, se puede notar que el sector de intermediación financiera concentra el 25% de las ventas totales, mientras que el de comercio es responsable del 20%.

Si se analiza la participación en el total de ventas de cada sector según el tamaño de las empresas, se aprecian algunas diferencias. En general, las grandes empresas concentran los ingresos por ventas en la mayoría de los sectores. Las mipymes por su parte muestran una mayor participación en las ventas totales de los sectores de hoteles y restaurantes (75,9%), servicios sociales y de salud (67,4%), y otros servicios personales (47,2%).

Entre 2005 y 2016, lo más llamativo es la pérdida de participación de las mipymes en las ventas totales del sector de agricultura, ganadería, caza y silvicultura. En contraste, en otros servicios personales, las mipymes han ganado un mayor porcentaje de las ventas totales.

**c) Empleo**

Sobre la base de la información de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE)<sup>1</sup> realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), se muestra la participación de los ocupados<sup>2</sup> según el tamaño de las empresas, clasificadas según el número de trabajadores, para el trimestre octubre-noviembre-diciembre de cada año. En 2015, las mipymes concentran el 65,3% del empleo. Dentro de las microempresas, aquellas con

<sup>1</sup> La NENE se aplica a personas de 15 o más años, y remplace a partir de abril de 2010 a la antigua Encuesta Nacional de Empleo (ENE) vigente desde 1966.

<sup>2</sup> Ocupados se refiere a "todas las personas en edad de trabajar que durante la semana de referencia, trabajaron al menos una hora, recibiendo un pago en dinero o en especie, o un beneficio de empleado/empleador o cuenta propia" (INE, 2011).

menos de cinco trabajadores absorben por sí mismas el 32,8% del empleo. Estos datos comprenden tanto a las empresas formales (con, al menos, iniciación de actividades en el Servicio de Impuestos internos) como a las empresas informales.

#### Cuadro IV.4

#### Chile: distribución del número de ocupados por tamaño del establecimiento o negocio, 2010-2015 (En porcentajes del total)

| Año <sup>a</sup> | Total de ocupados | Tamaño de la empresa según número de ocupados |                         |                            |                             |                       |
|------------------|-------------------|---|-------------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------|
|                  |                   | Micro<br>(menos de 5)                         | Micro<br>(entre 5 y 10) | Pequeña<br>(entre 11 y 49) | Mediana<br>(entre 50 y 199) | Grande<br>(200 y más) |
| 2010             | 7 008 511         | 34,1  | 7,1                     | 14,8                       | 11,1                        | 32,8                  |
| 2011             | 7 186 685         | 32,2  | 7,4                     | 15,3                       | 13,1                        | 32,0                  |
| 2012             | 7 353 668         | 31,3  | 7,0                     | 14,7                       | 13,0                        | 34,0                  |
| 2013             | 7 586 899         | 32,4  | 6,9                     | 13,9                       | 12,7                        | 34,1                  |
| 2014             | 7 691 197         | 32,2  | 6,6                     | 13,9                       | 11,8                        | 35,5                  |
| 2015             | 7 820 500         | 32,8  | 6,6                     | 13,7                       | 12,1                        | 34,7                  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadísticas (INE), "Nueva Encuesta Nacional de Empleo" [base de datos en línea] [http://historico.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/mercado\\_del\\_trabajo/nene/nene.php](http://historico.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/nene.php).

<sup>a</sup> Corresponde al trimestre octubre-noviembre-diciembre de cada año.

Entre 2010 y 2015, la ocupación de la gran empresa se incrementó en 18,1%, así como su participación relativa que aumentó del 32,8% al 34,7%. Mientras que la absorción de empleo de las mipymes se incrementó en 8,4%, su participación en el empleo disminuyó del 67,2% al 65,3%. La crisis de 2012 y sus repercusiones afectaron negativamente la participación de las mipymes en el empleo.

#### Cuadro IV.5

#### Chile: distribución del número de trabajadores dependientes por tamaño de empresa<sup>a</sup>, 2005-2016 (En porcentajes del total)

| Año  | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | Total <sup>b</sup> |
|------|-------|---------|---------|--------|--------------------|
| 2005 | 9,2   | 25,2    | 19,0    | 46,7   | 5 574 208          |
| 2006 | 8,8   | 24,4    | 19,1    | 47,7   | 6 052 352          |
| 2007 | 8,3   | 23,5    | 18,8    | 49,4   | 6 628 033          |
| 2008 | 8,1   | 22,4    | 18,7    | 50,8   | 6 938 228          |
| 2009 | 8,4   | 23,0    | 18,3    | 50,2   | 6 628 674          |
| 2010 | 8,0   | 22,6    | 18,2    | 51,2   | 7 083 894          |
| 2011 | 6,9   | 21,6    | 18,4    | 53,1   | 7 735 936          |
| 2012 | 6,8   | 21,3    | 18,0    | 53,9   | 8 136 076          |
| 2013 | 6,6   | 21,3    | 17,4    | 54,7   | 8 252 651          |
| 2014 | 6,7   | 21,4    | 17,3    | 54,6   | 8 344 516          |
| 2015 | 6,8   | 21,8    | 17,6    | 53,8   | 8 332 291          |
| 2016 | 6,9   | 21,8    | 17,6    | 53,8   | 8 397 093          |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Servicio de Impuestos Internos (SII).

<sup>a</sup> Excluye a las empresas inactivas o que no registran ventas o información.

<sup>b</sup> Corresponde a los trabajadores dependientes informados por los empleadores en el formulario 1887 del SII. Véase [en línea] [http://www.sii.cl/pagina/juradas/formulario\\_1887.htm](http://www.sii.cl/pagina/juradas/formulario_1887.htm).

Por otro lado, si se considera la información sobre el número de trabajadores dependientes informados al Servicio de Impuestos Internos (SII)<sup>3</sup> que corresponde a empresas formales clasificadas según el nivel de ventas, se evidencia que en 2016 la gran empresa genera el 53,8% de los puestos de trabajo, mientras que las mipymes el 46,2% (donde las medianas representan el 17,6%, las pequeñas el 21,8% y las microempresas el 6,9%). Según estos datos, entre 2005 y 2016, la participación agregada de las mipymes se ha reducido del 53,3% al 46,3%.

Esta información coincide con los resultados de la Tercera Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE)<sup>4</sup>, que muestran, para el año 2013, que la contribución efectiva al stock total del empleo por parte de las grandes empresas es de un 52,4%, mientras que las mipymes contribuyen con el 47,6% (las medianas con el 17,2%, las pequeñas con el 23,5% y las microempresas con el 6,9%). Sin embargo, la contribución de las microempresas debe ser mucho mayor, debido a que la ELE no considera las empresas informales (no registradas en el SII) que en su mayoría son microempresas, ni aquellas con ventas anuales menores a 800 UF que, por definición, también lo son (Arellano y Schuster, 2015).

#### d) Productividad laboral

Existe una alta dispersión en la productividad laboral media, tanto por sector económico, como por tamaño de empresa<sup>5</sup>. En promedio, un trabajador dependiente en Chile genera al año un poco más de 23 millones de pesos. La productividad de las grandes empresas es 5,8 veces mayor que la productividad laboral de las microempresas. A su vez, las medianas empresas son 2,7 veces más productivas que las microempresas, mientras que la productividad media de las pequeñas empresas (tramo 1 y 2) no muestra grandes diferencias con la de las microempresas.

A partir de los datos disponibles del directorio de empresas del SII, es posible estimar una variable sustitutiva (*proxy*) de la productividad laboral como la relación entre las ventas totales (como medida de producto) y el número de trabajadores (como medida de la cantidad de trabajo utilizado en dicho proceso productivo)<sup>6</sup>. Las discrepancias no son tan grandes con las estimaciones de valor agregado por trabajador realizadas sobre la base de los datos de la ELE para el año 2013. Las discrepancias en las estimaciones de brechas productivas<sup>7</sup> entre los datos de la ELE y los del SII no son amplias para la brecha micro-grande y pequeña-grande, sin embargo, la diferencia en la brecha mediana-grande

<sup>3</sup> Corresponde solamente a los trabajadores dependientes informados por sus empleadores para fines tributarios, mediante autodeclaración, en el formulario 1887 de declaración jurada anual sobre rentas (remuneraciones) del SII. Los trabajadores se contabilizan por empleador, por lo que aquellos con más de una relación de dependencia laboral en el año se cuentan en cada una de ellas.

<sup>4</sup> La Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE) es una encuesta bianual, de corte transversal con componente de panel, cuyo objetivo principal es caracterizar a las empresas según tamaño y actividad económica. La ELE considera solamente empresas formales que desarrollan actividad productiva, comercial o de servicio, y su nivel de ventas es superior a 800,01 UF durante el año 2012, por lo que se excluye a las microempresas con ventas anuales menores a ese monto. Además, para la estratificación de empresas por tamaño se utiliza el volumen del nivel de ventas anuales.

<sup>5</sup> Estos datos se basan en un estudio del Ministerio de Economía, realizado en 2015, que hace un cálculo de la productividad laboral de las empresas chilenas, utilizando una medida de valor agregado por trabajador, con los microdatos de la tercera versión de la Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE). El estudio calcula, por empresa, el valor agregado dividido por el número de sus trabajadores dependientes, obteniendo de esta manera una medida de productividad laboral por empresa.

<sup>6</sup> Al respecto, es necesario hacer dos precisiones. Primero, el número de trabajadores reportados por el SII, se refiere a los trabajadores dependientes informados por sus empleadores, y que están asociados a la casa matriz de la empresa y no necesariamente donde el trabajador presta sus servicios, por lo que si las empresas cuentan con trabajadores sin contrato o emplean trabajadores que son provistos por otra empresa (tercerización o subcontratación), se estará sobrevalorando la productividad laboral de esas empresas, en desmedro de aquellas que mantienen a todos sus recursos humanos en la forma de trabajadores dependientes o con contrato. Segundo, dado que el nivel de ventas es una medida del valor de la producción de una empresa, la valorización se realiza a los precios que la empresa enfrentó en un año determinado, un precio circunstancialmente alto o, por el contrario bajo, afectará el nivel de las ventas positiva o negativamente según sea el caso.

<sup>7</sup> La brecha micro-grande, pequeña-grande y mediana-grande es del 17%, el 25% y el 46% respectivamente según estimaciones con la ELE y del 17%, el 19% y el 23% para las estimaciones con los datos del SII.

sí resulta significativa. Esta divergencia es consecuencia de una diferencia en la definición de productividad entre ambas fuentes de información donde en la ELE se calcula con base en el valor agregado y en el SII se estima con los ingresos por venta.

**Cuadro IV.6**

**Chile: promedio de la productividad laboral por empresa, según sector económico y tamaño de empresa, 2015**

(En miles de pesos de 2015)

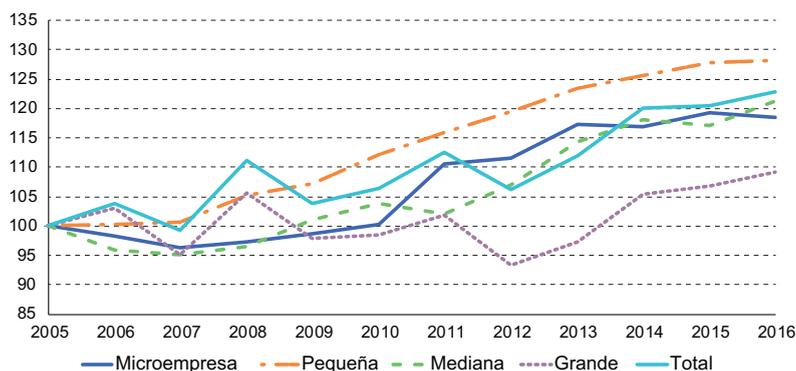
| Sector económico   | Micro  | Pequeña | Mediana | Grande  | Total   |
|--|--------|---------|---------|---------|---------|
| Agricultura, ganadería, caza y silvicultura y pesca          | 25 539 | 29 004  | 52 301  | 34 380  | 29 450  |
| Explotación de minas y canteras                              | 13 894 | 23 087  | 37 274  | 205 961 | 36 944  |
| Industrias manufactureras                                    | 7 074  | 12 187  | 16 638  | 49 748  | 13 086  |
| Suministro de electricidad, gas y agua                       | -      | -       | 73 924  | 300 329 | 215 887 |
| Construcción   | 16 633 | 13 263  | 20 074  | 23 810  | 15 449  |
| Comercio, restaurantes y hoteles                             | 13 004 | 20 463  | 40 487  | 75 315  | 22 186  |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones                  | 17 752 | 20 968  | 27 569  | 123 767 | 23 172  |
| Actividades financieras y de seguros                         | -      | -       | 79 746  | 221 328 | 133 947 |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas            | 13 563 | 30 804  | 37 816  | 46 785  | 25 189  |
| Otros servicios personales                                   | 9 326  | 16 403  | 20 126  | 36 128  | 13 075  |
| Total  | 15 043 | 21 692  | 39 644  | 86 563  | 23 269  |
| Brecha de productividad laboral respecto a las microempresas | 1,00   | 1,44    | 2,64    | 5,75    | 1,55    |

Fuente: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, "Productividad para un crecimiento inclusivo: hoja de ruta 2014-2018", Santiago, diciembre de 2016 [en línea] [http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/Productividad-para-crecimiento-inclusivo\\_vweb.pdf](http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/Productividad-para-crecimiento-inclusivo_vweb.pdf); sobre la base de Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE), Santiago, 2015 [en línea] <http://www.ine.cl/estadisticas/economicas/encuesta-longitudinal-de-empresas-ele/cuarta-encuesta-longitudinal-de-empresas>.

**Gráfico IV.1**

**Chile: evolución de la productividad laboral por tamaño de empresa, 2005-2016**

(Relación entre ventas totales y número de trabajadores, 2005=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Servicio de Impuestos Internos (SII).

Las pequeñas empresas son las que más han aumentado su productividad laboral en los últimos diez años, y lo han hecho de forma sostenida. Si se observa las tasas de crecimiento promedio anual de la productividad laboral, se constata que las pequeñas empresas son las que han mostrado un mejor desempeño (2,3% anual), les siguen las medianas empresas (1,8%), las microempresas (1,6%) y, por último, las grandes (1%).

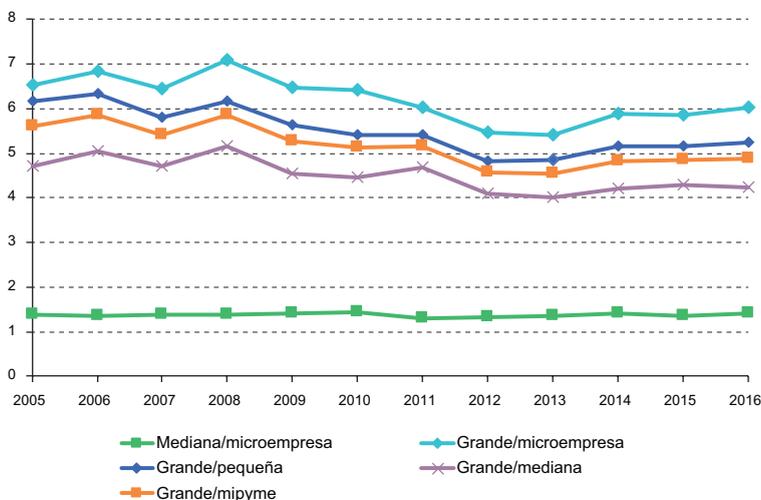
Con relación a la evolución de las brechas de productividad laboral por tamaño de empresa, en promedio, los trabajadores de las grandes empresas son 6,3 veces más productivos que los trabajadores de las microempresas. Esta brecha se reduce a 5,6 veces respecto de las pequeñas empresas y a 4,6 veces respecto de las medianas empresas.

Las brechas de productividad laboral entre las mipymes y las grandes empresas se han estado reduciendo desde el año 2008, aunque a partir del 2013 se observa un leve incremento. Por otro lado, las productividades laborales de las micro, pequeñas y medianas empresas son bastantes similares, por lo que las brechas entre ellas son mínimas y se han mantenido prácticamente constantes.

Gráfico IV.2

**Chile: evolución de las brechas de productividad laboral por tamaño de empresa, 2005-2016**

(Relación entre los valores de productividad de los tipos de empresas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Servicio de Impuestos Internos (SII).

e) Exportaciones

En Chile, el total de empresas exportadoras representan menos del 1% del total de empresas del país. En general, la distribución de la base exportadora se ha mantenido relativamente estable durante el periodo 2002 - 2012. Es decir, un poco más del 60% del total de empresas que exportan son mipymes y en volumen de ventas representan cerca del 2% del monto total FOB exportado<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Los datos presentados en esta sección se basan en el estudio "Evolución de exportaciones por tamaño de empresa: período 2002-2012", llevado a cabo por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en 2015 (Arellano, Schuster y Jiménez, 2015).

**Cuadro IV.7**

**Chile: cantidad de empresas exportadoras y monto exportado según tamaño de empresa, 2012**

(En número de empresas, valor FOB en miles de dólares y porcentajes)

| Tamaño           | Número de empresas | Porcentajes | Monto exportado (miles de dólares) | Porcentajes |
|------------------|--------------------|-------------|------------------------------------|-------------|
| Micro            | 621                | 9,4         | 17 914                             | 0,0         |
| Pequeña          | 1 729              | 26,2        | 293 548                            | 0,4         |
| Mediana          | 1 644              | 24,9        | 1 092 763                          | 1,5         |
| Total de mipymes | 3 994              | 60,5        | 1 404 225                          | 1,9         |
| Grande           | 2 616              | 39,6        | 72 667 415                         | 98,1        |
| Total            | 6 607              | 100,0       | 74 071 640                         | 100,0       |

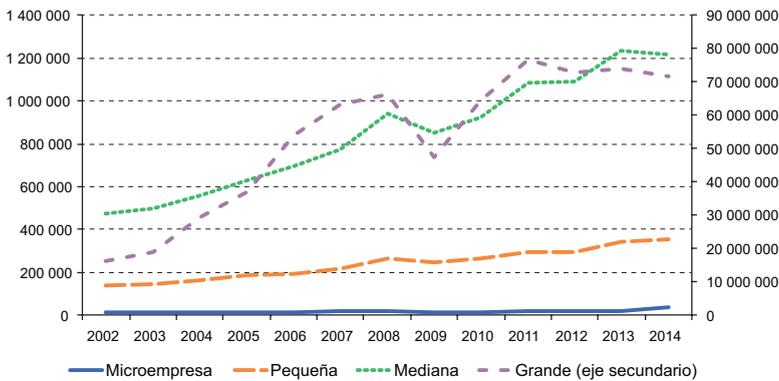
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de P. Arellano, T. Schuster y E. Jiménez, "Evolución de exportaciones por tamaño de empresa: período 2002-2012", Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2015 [en línea] <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/08/Evoluci%C3%B3n-de-las-exportaciones-2002-2012.pdf>.

Si se analiza la evolución de la participación de las pymes exportadoras sobre el total de pymes en Chile para el período 2005-2012, la proporción de pymes exportadoras cae constantemente en el período, pasando de representar un 2,4% en 2005 a un 1,7 % en 2012.

**Gráfico IV.3**

**Chile: evolución de las exportaciones por tamaño de empresa, 2002-2014**

(Valor FOB en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Servicio Nacional de Aduanas y Servicio de Impuestos Internos (SII).

Al analizar los montos exportados, se observa que las diferencias entre las mipymes y las grandes empresas son muy significativas. Las grandes empresas exportan 67 veces más que las medianas empresas. Estas brechas son considerablemente mayores con relación a las pequeñas y microempresas.

**f) Dinámica empresarial**

En términos de la entrada y salida de empresas en la economía, las empresas de menor tamaño son las más dinámicas. En efecto, las tasas de creación y destrucción de empresas<sup>9</sup>

<sup>9</sup> La tasa de creación bruta representa el porcentaje de nuevas empresas sobre el total de empresas para un año dado. La tasa de destrucción bruta representa el porcentaje de empresas que muere sobre el total de empresas en un año determinado. Una empresa nace en un año determinado cuando aparece ese año en los registros del Servicio de Impuestos Internos pero no lo está en los años previos para los cuales se cuentan con datos, y una empresa muere en un año determinado, cuando esa empresa no aparece en los registros del Servicio de Impuestos Internos en ninguno de los años siguientes. La tasa de creación neta corresponde a la diferencia entre las empresas que nacen y mueren en un año determinado sobre el total de empresas en ese año.

son más altas en las microempresas, seguidas por las pequeñas, medianas y grandes empresas, en ese orden. En promedio anual, en el período 2005-2014, la tasa de creación de las microempresas es del 14,5% y la de destrucción es del 11,3%, es decir, presentan una tasa de creación neta del 3,2% al año. La tasa de creación neta de las pequeñas empresas es del 2,4%, de las medianas es del 1,1% y de las grandes empresas es del 0,4%.

Del total de microempresas existentes el 2007, un 5,4% se vuelve inactiva en 2014, un 41,5% se mantiene en el mismo tamaño, un 5,6% pasa a ser pequeña, un 0,2% a mediana, un 0,1% a grande y un 47,2% muere antes del 2014. Las empresas que más crecen o escalan son las medianas empresas, entre 2007 y 2014, el 13,3% de las empresas medianas pasaron a ser grandes, mientras que en el caso de las microempresas y pequeñas empresas, el porcentaje de empresas que escalaron a un estrato superior fue del 5,9% y el 6,2%, respectivamente.

#### Cuadro IV.8

#### Chile: matriz de transición para las empresas chilenas, 2007-2014

(En porcentajes)

| Tamaño o estado de la empresa |          | Estrato de 2014 |       |         |         |        |       | Total |
|-------------------------------|----------|-----------------|-------|---------|---------|--------|-------|-------|
|                               |          | Inactiva        | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | Muere |       |
| Estrato de 2007               | Inactiva | 22,3            | 11,3  | 2,9     | 0,5     | 0,2    | 62,8  | 100   |
|                               | Micro    | 5,4             | 41,5  | 5,6     | 0,2     | 0,1    | 47,2  | 100   |
|                               | Pequeña  | 6,0             | 17,7  | 45,3    | 5,6     | 0,6    | 24,8  | 100   |
|                               | Mediana  | 5,7             | 6,7   | 18,2    | 39,8    | 13,3   | 16,4  | 100   |
|                               | Grande   | 4,2             | 4,4   | 5,8     | 9,7     | 62,9   | 13,1  | 100   |
|                               | Nace     | 14,4            | 68,2  | 15,0    | 1,7     | 0,6    | 0,0   | 100   |

Fuente: P. Arellano y E. Jiménez, "Dinámica empresarial: brechas regionales y sectoriales de las pymes en Chile. Período 2005-2014", Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2016 [en línea] <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/02/Bolet%C3%ADn-Din%C3%A1mica-Empresarial-2005-2014.pdf>.

## 2. Criterios de estratificación y posibles distorsiones

El análisis de la situación de las mipymes en Chile debiera ponderarse con los criterios que usa el país para la clasificación de sus empresas. A continuación, basado en un estudio de Correa y Echavarría (2013), se presenta una comparación de la contribución de las mipymes en la economía, diferenciando la utilización del criterio de estratificación por ventas del criterio de número de trabajadores<sup>10</sup>. Las variables analizadas son producción bruta<sup>11</sup>, número de empleados, número de empresas y valor agregado<sup>12</sup>, para cada estrato de empresas.

Al clasificar a las empresas según número de trabajadores, la contribución de las mipymes aumenta considerablemente en la economía, siendo la diferencia más significativa su aporte en el total de ventas o producción bruta y en el valor agregado: las mipymes, en el promedio 2008-2011, representan solo el 19,6% de las ventas totales y el 21,7% del valor agregado, si se las clasifica según ventas, en cambio, si se clasifican según número de trabajadores, su contribución en las ventas totales aumenta al 46% y en el valor agregado al 47,3%, respectivamente. Estos resultados revelan que en Chile existen muchas empresas

<sup>10</sup> Se consideró solo aquellas empresas que presentaron datos de ventas y trabajadores, por lo que los datos presentados no representan el total de empresas registradas en el SII.

<sup>11</sup> El estudio del Banco Central estima el valor de la producción bruta, mientras que los datos públicos del SII presentan ventas. La diferencia entre las dos variables es variación en inventario que provoca diferencias marginales en la estimación (Arellano y Carrasco, 2014).

<sup>12</sup> El valor agregado se definió como la producción bruta de los productores de mercado y de no mercado en valores a precios de productor, menos los valores a precio de comprador del consumo intermedio. Para medir el valor agregado se utilizaron los coeficientes técnicos de las cuentas de producción elaboradas para las Cuentas Nacionales, esto es, la relación entre consumo intermedio y el valor de la producción.

con pocos trabajadores que generan elevados ingresos por ventas anuales. La contribución de las empresas de menor tamaño en la generación de empleo también aumenta, pasando de un 47,9% a un 58,3% al utilizar un criterio o el otro. En consecuencia, las grandes empresas disminuyen su participación promedio 2008-2011 en todas las variables.

## Cuadro IV.9

**Chile: participación de la producción, el empleo, el número de empresas y el valor agregado por tamaño de empresa según ventas y empleo, 2008-2011**  
(En porcentajes del total)

| Estrato                  | 2008         |              | 2009         |              | 2010         |              | 2011         |              | Promedio de 2008 a 2011 |              |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------|--------------|
|                          | Ventas       | Empleo       | Ventas       | Empleo       | Ventas       | Empleo       | Ventas       | Empleo       | Ventas                  | Empleo       |
| <b>Microempresa</b>      |              |              |              |              |              |              |              |              |                         |              |
| Número de empresas       | 75,7         | 91,7         | 73,9         | 91,2         | 72,0         | 91,2         | 70,5         | 90,8         | 73,0                    | 91,2         |
| Número de empleados      | 12,6         | 18,4         | 12,0         | 17,9         | 11,2         | 17,8         | 10,5         | 17,1         | 11,6                    | 17,8         |
| Producción               | 2,2          | 13,4         | 2,1          | 14,4         | 2,0          | 15,7         | 1,8          | 14,5         | 2,0                     | 14,5         |
| Valor agregado           | 2,5          | 15,4         | 2,3          | 16,0         | 2,2          | 17,2         | 2,0          | 16,0         | 2,3                     | 16,2         |
| <b>Pequeña</b>           |              |              |              |              |              |              |              |              |                         |              |
| Número de empresas       | 19,2         | 6,3          | 20,8         | 6,7          | 22,3         | 6,8          | 23,5         | 6,7          | 21,5                    | 6,6          |
| Número de empleados      | 18,9         | 18,1         | 19,5         | 18,2         | 19,1         | 18,3         | 18,8         | 18,2         | 19,1                    | 18,2         |
| Producción               | 7,8          | 12,0         | 8,9          | 13,7         | 8,8          | 13,5         | 8,2          | 12,6         | 8,4                     | 13,0         |
| Valor agregado           | 9,1          | 12,8         | 9,9          | 14,3         | 9,5          | 13,5         | 9,1          | 12,7         | 9,4                     | 13,3         |
| <b>Mediana</b>           |              |              |              |              |              |              |              |              |                         |              |
| Número de empresas       | 3,4          | 1,6          | 3,6          | 1,7          | 3,8          | 1,7          | 4,0          | 1,6          | 3,7                     | 1,7          |
| Número de empleados      | 17,3         | 22,6         | 17,4         | 22,6         | 17,2         | 22,1         | 17,0         | 22,0         | 17,2                    | 22,3         |
| Producción               | 8,6          | 18,4         | 9,6          | 18,9         | 9,3          | 18,6         | 8,9          | 18,3         | 9,1                     | 18,6         |
| Valor agregado           | 9,8          | 18,1         | 10,5         | 18,3         | 10,0         | 17,6         | 9,7          | 17,4         | 10,0                    | 17,9         |
| <b>Grande</b>            |              |              |              |              |              |              |              |              |                         |              |
| Número de empresas       | 1,7          | 0,4          | 1,7          | 0,4          | 1,8          | 0,4          | 1,9          | 0,4          | 1,8                     | 0,4          |
| Número de empleados      | 51,3         | 40,8         | 51,2         | 41,3         | 52,4         | 41,8         | 53,7         | 42,7         | 52,2                    | 41,7         |
| Producción               | 81,4         | 56,2         | 79,4         | 53,0         | 79,9         | 52,2         | 81,2         | 54,6         | 80,5                    | 54,0         |
| Valor agregado           | 78,6         | 53,7         | 77,2         | 51,4         | 78,3         | 51,7         | 79,2         | 53,9         | 78,3                    | 52,7         |
| <b>Total</b>             | <b>100,0</b>            | <b>100,0</b> |
| Número de empresas       | 511 416      | 511 416      | 464 308      | 464 308      | 490 843      | 490 843      | 494 500      | 494 500      | 490 267                 | 490 267      |
| Número de empleados      | 3 674 721    | 3 674 721    | 3 512 473    | 3 512 473    | 3 738 019    | 3 738 019    | 3 911 308    | 3 911 308    | 3 709 130               | 3 709 130    |
| Producción (miles de UF) | 7 371 824    | 7 371 824    | 6 287 814    | 6 287 814    | 7 230 979    | 7 230 979    | 8 279 635    | 8 279 635    | 7 292 563               | 7 292 563    |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. Correa y G. Echavarría, "Estimación del aporte de las pyme a la actividad en Chile, 2008-2011", Estudios Económicos Estadísticos, N° 101, Santiago, Banco Central de Chile, 2013; P. Arellano y C. Carrasco, "Las empresas en Chile por tamaño y sector económico desde el 2005 a la fecha", Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2014 [en línea] <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Bolet%C3%ADn-Empresas-en-Chile-por-Tama%C3%B1o-y-Sector-2005-2012.pdf>.

La definición del criterio de estratificación de las empresas según tamaño es muy importante, debido a que los resultados varían de manera significativa si se utiliza el nivel de ventas o el número de trabajadores como criterio de clasificación<sup>13</sup>. En todo caso, se hace necesario revisar la definición de segmentación de empresas por tamaño en Chile, puesto que las escalas de las empresas chilenas son mayores que hace diez años atrás, cuando se estableció la estratificación actualmente utilizada. Además, la proporción de empresas de menor tamaño tiende a disminuir al establecerse un umbral de ventas que solo se ajusta a la inflación, ya que varias empresas tienden a superar dicho umbral con el tiempo. En efecto, entre 1999 y 2014, la proporción de mipymes ha ido bajando sostenidamente.

Si se mantiene el criterio de clasificación por ventas, se recomienda actualizar este criterio de manera de otorgarle una mayor flexibilidad para adecuarse mejor a la estructura empresarial chilena y su dinámica. Por ejemplo, los cortes por estrato de empresa podrían subir cada cierto período de tiempo, ajustándose —no solo a la inflación— sino a los sectores económicos a los cuales pertenecen las empresas. De hecho, en la práctica, algunas entidades públicas, tales como BancoEstado y ProChile, desarrollan sus operaciones utilizando distintos umbrales de ventas para clasificar a las mipymes<sup>14</sup>. No obstante, una mejor caracterización de las empresas por tamaño debería considerar la estructura productiva e introducir una distinción por sectores económicos como ya se aplica en otros países como la Argentina, México, el Japón y la República de Corea.

## B. Estrategias de desarrollo productivo en Chile

Chile cuenta con una larga trayectoria de políticas de fomento productivo. Desde mediados del siglo pasado el país ha desplegado una extensa institucionalidad de apoyo a la mayoría de los sectores económicos, con la creación de diversas entidades y con regulaciones para fomentar el emprendimiento, algunas industrias y especialmente las exportaciones. Sin embargo, durante las últimas cuatro décadas estas políticas y entidades han operado a baja escala, con el consecuente escaso aporte al crecimiento económico y productividad del país (Ffrench-Davis, 2016; Napoli y Velasco, 2015).

En todo caso, han sido numerosas las Agendas, medidas e iniciativas orientadas a la transformación productiva, impulsadas por los diversos gobiernos, especialmente en los últimos 25 años. Sin embargo, en su gran mayoría han sido puntuales, de escasa continuidad y, por lo general, con intervenciones horizontales o neutrales. Algunas de las características básicas de las estrategias seguidas son:

- Las intervenciones han apuntado a resolver fallas de mercado, que generan dificultades en el acceso al financiamiento, falta de asociatividad y debilidades en la articulación de cadenas productivas, o la provisión de bienes públicos para mejorar la competitividad. Se ha intentado resolver a través de distintos instrumentos —subsidios, asistencia técnica, franquicia tributaria— la escasa inversión en investigación y desarrollo, y generación de innovación. Recientemente, también se ha puesto foco en mejorar las condiciones para el emprendimiento.

<sup>13</sup> Una desventaja de utilizar las ventas como criterio de estratificación, es el hecho que esta variable puede experimentar fluctuaciones relevantes como las asociadas a los ciclos económicos que pueden afectar los ingresos de las firmas como consecuencia de cambios en la intensidad de uso de los factores productivos más que a cambios en la escala productiva de la empresa. En contraste, la clasificación basada en el empleo resulta más robusta a estas fluctuaciones y permite capturar la evolución de la productividad por trabajador en el tiempo. Además, permite un mayor grado de comparación internacional de los resultados, dado que la mayoría de los países utilizan el número de trabajadores como criterio principal (Correa y Echavarría, 2013).

<sup>14</sup> La Agencia de Promoción de Exportaciones ProChile usa un umbral mayor de ventas de hasta 7,5 millones de dólares para definir a las pymes (Urmeneta, 2016). Por otro lado, BancoEstado utiliza un umbral mayor para definir a las pequeñas empresas, las mismas que se consideran como tal si presentan ventas anuales desde 2.401 hasta 40.000 UF.

- No se ha impulsado sostenidamente algún sector, excepto casos específicos, como el emblemático de la industria del salmón, apoyado en todo su ciclo, o el de la industria vitivinícola, apoyada en su fase de acceso a mercados internacionales, a través de acuerdos comerciales o reintegro de impuestos. A menor escala, se encuentran casos de cooperativas, como CAPEL dedicada a producir Pisco, o de algunos distritos de turismo.
- Han tenido fuerte foco en apoyar con subsidios y asistencia técnica al segmento de micro y pequeñas empresas, especialmente en el área agrícola. Las medianas y grandes empresas han estado ausentes como beneficiarios de la mayoría de los programas de fomento.
- En términos de gasto y masividad de beneficiarios, los principales programas han sido los de financiamiento de empresas, a través de los Fondos de Garantías de CORFO, FOGAPE de BancoEstado y BancoEstado Microempresas, los que más bien han apuntado resolver problemas de capital de trabajo e inversiones.
- Las intervenciones han sido de segundo piso, lo que ha significado que el Gobierno ha creado un ecosistema alrededor de sus programas de fomento, activo importante para cualquier estrategia futura.

La tasa de crecimiento de Chile pasó del 6% en la década de 1990 al 4% durante el período 2000-2010 y, en la actualidad, va a completar tres años con un promedio del 2%. Es un consenso hoy que el modelo económico imperante se agota y es preciso realizar alguna intervención. Si bien se han propuesto diversas estrategias, todas tienen un denominador común: es necesario apuntar a aumentar la productividad de las empresas.

En este contexto, el Gobierno de la Presidenta Bachelet presentó la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, estrategia dirigida esencialmente a aumentar la productividad de las empresas, pero también a “avanzar en una transformación productiva, para así diversificar nuestra economía produciendo nuevos bienes y servicios, desarrollando nuevas industrias y generando nuevos polos de innovación”<sup>15</sup>. Son 47 medidas que implican una inversión adicional en el gasto de fomento productivo de 1.500 millones de dólares entre 2014 y 2018.

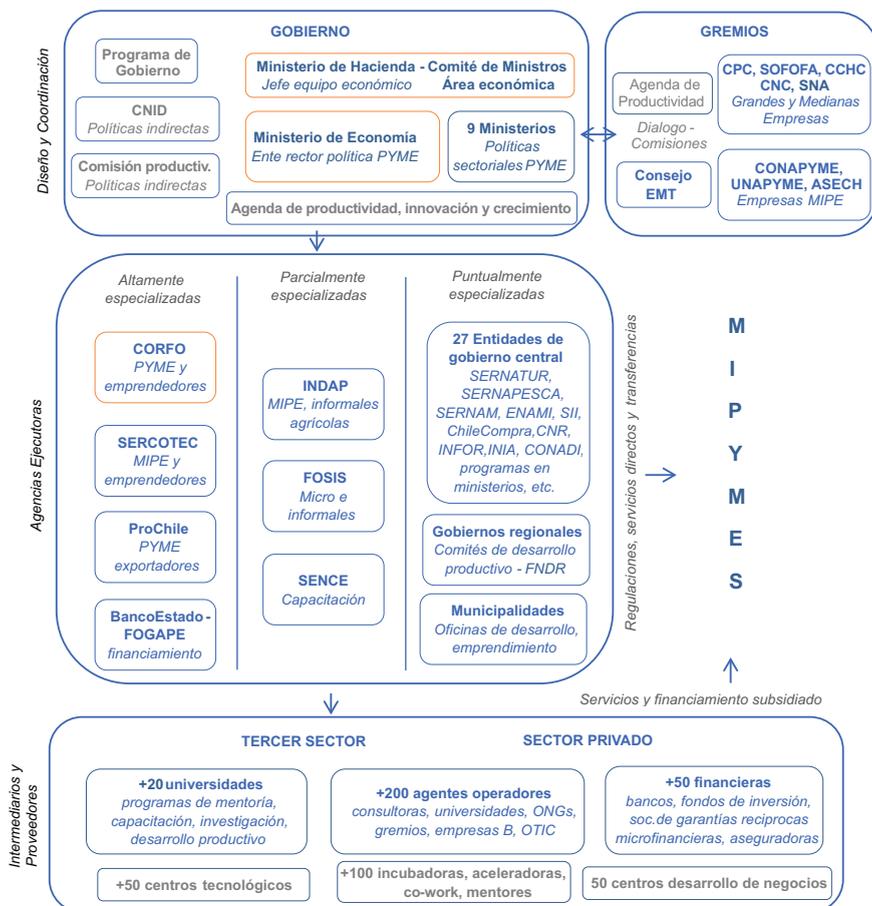
Las políticas de fomento a las mipymes son centrales en esta Agenda. No solo un capítulo completo de medidas está directamente destinado a este segmento de empresas, sino que otras iniciativas, que apuntan a otros objetivos, también resuelven indirectamente requerimientos de las mipymes.

### C. Sistema institucional de fomento a las mipymes

El sistema de fomento chileno a las mipymes ha tenido una importante evolución en la última década. Las políticas e institucionalidad se han fortalecido. Si bien se mantienen los principales actores existentes desde hace más de 40 años, ha aumentado considerablemente el gasto, los programas, las regulaciones y los nuevos participantes, generándose una red de casi 600 entidades públicas y privadas. El siguiente diagrama sintetiza los principales actores de este sistema para el año 2016.

<sup>15</sup> Véase Fondo de Inversión Estratégica (FIE), “Agenda de Productividad” [en línea] <http://www.fie.cl/sobre-fie/agenda-de-productividad/>.

Diagrama IV.1  
Chile: sistema de fomento a las mipymes, 2016



Fuente: Elaboración propia.

En Chile, se ha establecido una base institucional sólida, con organismos que intervienen en las políticas para las mipymes a través de la implementación de programas e instrumentos de apoyo empresarial que, si bien no corresponden a una estrategia general integrada, han contribuido a acumular importantes experiencias y aprendizajes en diversas materias del fomento productivo. Además, en los últimos años, en distintos ámbitos, existe un creciente reconocimiento de la importancia de las mipymes en el desarrollo productivo del país, y la necesidad de incorporar a las empresas de menor tamaño (EMT) como parte del accionar de las entidades públicas.

El sistema ha evolucionado considerablemente y es posible señalar importantes novedades positivas y negativas. En los aspectos positivos, destaca un aumento significativo de la capacidad instalada en el sector privado y terciario, con más de 400 entidades creadas o involucradas en la última década para apoyar este segmento de empresas, pero aún con bajos recursos y conocimiento especializado. A su vez, el sector público también

ha crecido en capacidad instalada, con más de 30 entidades que han comenzado a implementar programas puntuales de apoyo, pero con gran dispersión de esfuerzos.

En términos negativos, se advierte la ausencia de una visión integral de apoyo a las mipymes y la coordinación interinstitucional. De hecho, hay pocos programas conjuntos entre entidades y se observa dispersión de las intervenciones, sin que se configure una estrategia coherente de atención a las pymes, en las distintas etapas de su ciclo de vida. Finalmente, continúa la persistente centralización de la intervención pública y la falta de consolidación del aprendizaje institucional.

A continuación, se analizan los principales componentes del sistema chileno de fomento a las mipymes: política general y sostenibilidad<sup>16</sup>, organizaciones y capacidad instalada, marco normativo y regulación, coordinación y articulación, eficacia y eficiencia, y aprendizaje e incentivos.

## 1. Gobernanza y política

El grueso de la política pública chilena de fortalecimiento a las mipymes ha tenido una conducción dual: Ministerio de Economía y Ministerio de Hacienda. El ente rector, por ley, es el Ministerio de Economía que, sin embargo, en la práctica ha tenido un alcance limitado en sus atribuciones y en sus entidades dependientes. A su vez, el Ministerio de Hacienda ha tenido un rol gravitante en el diseño de las políticas más relevantes que inciden en las mipymes. Aun con esta conducción dual, hay bastantes elementos positivos en la conducción y diseño de políticas de fortalecimiento de las mipymes:

- En primer lugar, hay políticas formales y de alto nivel. Si bien no hay una explícita política general para mipymes que movilice a todo el Gobierno —aunque el Ministerio de Economía tiene planes formales dentro de su ámbito de acción— es posible observar un conjunto de políticas que apuntan a las mipymes y que han sido reflejadas en diversas agendas, decretos y leyes.
- Políticas basadas en criterios técnicos y racionalidad de la intervención. Numerosos son los documentos disponibles que justifican técnicamente la intervención que impulsa el Gobierno. La mayoría de ellos derivados del proceso formal de discusión presupuestaria, que obliga a entregar estudios técnicos para aprobar gasto.
- Estas políticas han gozado de continuidad en las últimas dos décadas. De hecho, todas las agendas de Gobierno han incluido propuestas de apoyo a las mipymes. A su vez, a nivel de las agencias ejecutoras, si bien hay programas que se han discontinuado, buena parte se han mantenido y perfeccionado.
- Por último, estas políticas hoy tienen amplia cobertura para atender la mayoría de los requerimientos de las mipymes. La mayor parte de las entidades públicas que tienen incidencia en las empresas están ejecutando deliberadamente algún tipo de programa para mipymes. El cuadro IV.10 muestra el listado de entidades públicas involucradas actualmente en el fomento a las mipymes y el tipo de intervención que realizan.

En todo caso, hay una serie de aspectos débiles a los que el Gobierno debiera poner atención:

- Débil gobernanza, sin consolidar una institucionalidad líder. La conducción dual entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Hacienda podría funcionar como modelo en caso existiera una instancia formal para la resolución de las políticas entre todos los ministerios involucrados, lo que no sucede en la práctica. A su vez, no se ha consolidado una instancia operativa que alimente al nivel ministerial del diseño y

<sup>16</sup> Las políticas y los programas específicos de apoyo a las mipymes son analizados en detalle más adelante.

evaluación de impacto de las políticas. En el papel —y por ley— ese rol lo debiera cumplir la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño y su homónima División responsable. Sin embargo, estas unidades no cuentan con el poder ni los recursos necesarios para desempeñar esas funciones.

- Escasa articulación de las políticas. Chile exhibe un conjunto importante de instrumentos hacia las mipymes, sin embargo, se ejecutan por separado. En la práctica la coordinación entre agencias ejecutoras es baja. Por ejemplo, dentro del Ministerio de Economía no se articulan políticas que están bajo su responsabilidad, como aquellas implementadas por la CORFO y SERCOTEC, quienes realizan los diseños, monitoreos y evaluaciones de sus programas e instrumentos por separado. Incluso dentro de las propias entidades no se coordina entre los programas, en sus operaciones o intercambio de información. Por ejemplo, en CORFO, cada gerencia actúa mayormente por separado.
- Ausencia de metas globales. En todos los documentos de alto nivel, no hay una identificación clara de las metas globales u objetivos de política que se quieren alcanzar. Esto atenta contra la toma de decisiones que se requiere para calibrar la intervención necesaria para alcanzar resultados efectivos y de alto impacto.
- Desafío de institucionalización de políticas de largo plazo. Varios programas han gozado de continuidad sin requerir una mayor institucionalización. No obstante, también es posible observar varias políticas pensadas para el largo plazo que han sido discontinuadas, como los programas ChileEmprende y de Clústeres de CORFO. Es necesario que el Gobierno active algún vehículo institucional estable para dar continuidad a políticas de largo plazo con potencial de impacto a gran escala, como los Programas Estratégicos (ChileTransforma) y los Centros de Desarrollo de Negocios.

#### Cuadro IV.10

#### Chile: entidades públicas relacionadas con el fomento de las mipymes, según grado de especialización

| A. Entidades públicas altamente especializadas en fomento a las mipymes    |  |                       |
|--|--|-----------------------|
| Nombre   | Intervención   | Ministerio            |
| CORFO  | Horizontal/Vertical, Bienes/Servicios/Subsidios, Todas las áreas, Mipymes                                  | Economía              |
| SERCOTEC   | Horizontal, Servicios/Subsidios, Gestión/ emprendimiento, Mipes  | Economía              |
| PROCHILE   | Horizontal/Vertical, Bienes/Servicios/Subsidios, Acceso a Mercados (Exportaciones), Mipymes                | Relaciones Exteriores |
| BEME y FOGAPE  | Horizontal, Servicios/Subsidios, Financiamiento, Mipes   | Hacienda              |
| B. Entidades públicas parcialmente especializadas en fomento a las mipymes |  |                       |
| Nombre   | Intervención   | Ministerio            |
| INDAP  | Vertical (agricultura), Servicios/Subsidios, Gestión/ emprendimiento/ Financiamiento, Mipes (e informales) | Agricultura           |
| FOSIS  | Horizontal, Servicios/Subsidios, Gestión/emprendimiento, Mipes (e informales)                              | Desarrollo Social     |
| SENCE  | Horizontal, Servicios/Subsidios, Capacitación, Mipymes (e informales)                                      | Trabajo               |

Cuadro IV.10 (conclusión)

## C. Entidades del gobierno central con programas puntuales de fomento a las mipymes

| Nombre   | Intervención   | Ministerio        |
|--|--|-------------------|
| Subsecretaría de Economía                          | Horizontal, Bienes/Servicios, Competitividad/Agilización de Negocios   | Economía          |
| Subsecretaría de Turismo                           | Vertical (turismo), Bienes /Subsidios, Competitividad, Acceso a Mercados, Mipymes                                    | Economía          |
| SERNATUR   | Vertical (turismo), Bienes/Servicios /Subsidios, Regulación/Facilitación de Negocios/Gestión, Mipymes                | Economía          |
| SERNAPESCA   | Vertical (pesca), Bienes/Servicios, Regulación/Facilitación de Negocios/Gestión, Mipymes                             | Economía          |
| INAPI  | Horizontal, Servicios, Innovación (Patentes)/ Agilización de Negocios, Mipymes                                       | Economía          |
| ChileCompra  | Horizontal, Bienes/Servicios, Gestión/Agilización de Negocios/ Acceso a Mercados (Compras Públicas)                  | Hacienda          |
| CONICYT  | Horizontal, Subsidios/Bienes, Innovación/Tecnología, Mipymes   | Educación         |
| FIA  | Vertical (agricultura), Bienes/Servicios /Subsidios, Innovación/Gestión/ Acceso a Mercados, Mipymes                  | Agricultura       |
| INIA   | Vertical (agricultura), Bienes /Subsidios, Innovación, Mipymes   | Agricultura       |
| SAG  | Vertical (agrícola), Bienes/Servicios, Regulación/Facilitación de Negocios, Mipymes                                  | Agricultura       |
| CNR  | Vertical (agrícola-riego), Bienes/Servicios/Subsidios, Gestión/Inversión, Mipymes                                    | Agricultura       |
| CONAF  | Vertical (forestal), Bienes/Servicios/Subsidios, Regulación, Gestión/Inversión, Pymes                                | Agricultura       |
| Agroseguros  | Vertical (agrícola), Subsidios, Financiamiento, Mipymes  | Agricultura       |
| CIREN  | Vertical (agrícola), Bienes, Competitividad, Mipymes   | Agricultura       |
| INFOR  | Vertical (forestal), Bienes/Servicios, Tecnología, Mipymes   | Agricultura       |
| ACHIPIA  | Vertical (alimentación), Bienes/Servicios, Tecnología, Mipymes   | Agricultura       |
| Dirección del Trabajo                              | Horizontal, Servicios, Regulación/Facilitación de Negocios, Mipymes  | Trabajo           |
| Subsecretaría de Minería                           | Vertical (minería), Servicios, Gestión/Tecnología, Mipymes   | Minería           |
| ENAMI  | Vertical (minería), Servicios/Bienes/Subsidios, Gestión/Tecnología/ Competitividad, Financiamiento, Mipymes          | Minería           |
| CONADI   | Vertical (indígena), Servicios/Bienes/Subsidios, Emprendimiento/Gestión/ Competitividad, Mipymes                     | Desarrollo Social |
| SERNAM   | Vertical (mujeres), Servicios/Bienes/Subsidios, Emprendimiento/Gestión/ Competitividad, Mipymes                      | Desarrollo Social |
| CIFES  | Horizontal/Vertical, Servicios/Bienes/Subsidios, Emprendimiento/Gestión/ Competitividad (Energía), Mipymes           | Energía           |
| ACHEE  | Horizontal, Servicios, Tecnología (Energía), Mipymes   | Energía           |
| Subsecretaría Medio Ambiente                       | Horizontal, Servicios, Competitividad/Tecnología (medio ambiente), Mipymes   | Medio Ambiente    |
| Subsecretaría de Hacienda                          | Horizontal/Vertical, Bienes/Servicios, Gestión/Agilización de Negocios (exportaciones)/Acceso a Mercados (Servicios) | Hacienda          |
| Servicio de Impuestos Internos                     | Horizontal, Servicios, Regulación/Facilitación de Negocios, Mipymes  | Hacienda          |
| Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento | Horizontal, Servicios, Regulación/Facilitación de Negocios, Mipymes  | Economía          |

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Marco normativo

En Chile se creó un marco legal para las mipymes en el año 2010 con la promulgación de la Ley 20.416 (conocida como Estatuto Pyme) que principalmente instituyó una definición formal para la segmentación por tamaño de empresa y estableció condiciones regulatorias a la hora de adecuar o emitir nuevas normas para las empresas de menor tamaño. La ley 20.416 marca un precedente al introducir una práctica regulatoria en la forma en que se diseñan las regulaciones para las EMT, ya que a partir de esta ley el regulador debe tomar en cuenta el impacto de su propuesta sobre las mipymes, incorporando un análisis de costo-efectividad en la regulación<sup>17</sup>.

Además, el Estatuto Pyme fija algunas normas especiales para las empresas de menor tamaño: establece una nueva institucionalidad para promover el desarrollo de las EMT, crea el Consejo Nacional Consultivo de la EMT; mejora y flexibiliza los procedimientos de fiscalización; establece un procedimiento de apoyo al cierre de las micro y pequeñas empresas; y, en general, establece modificaciones específicas a normas laborales, sanitarias, municipales, previsionales y otros que favorecen a las EMT.

Este marco normativo no ha sido diseñado para otorgar directrices o lineamientos generales que guíen el diseño de las políticas públicas para las mipymes o que definan los objetivos de política que deban perseguir, ni tampoco centraliza o perfecciona el conjunto de normas que afectan a las empresas de menor tamaño y que han sido sancionadas previamente, como ocurre en otros países.

Desde su entrada en vigencia, el Estatuto Pyme, no ha tenido toda la capacidad de implementación deseada, con excepción de la instauración del Consejo Nacional Consultivo de la EMT y otras medidas específicas. Su baja implementación se ha debido, en primer lugar, a la complejidad sistémica y rigidez organizacional de los procedimientos de mejora regulatoria (los que van más allá de la problemática de las mipymes) y, en segundo lugar, a que no se reconoce el mecanismo como un instrumento valioso para mejorar la calidad de las regulaciones y la eficacia de las políticas públicas. En tercer lugar, el bajo cumplimiento también se ha debido a debilidades de la propia ley<sup>18</sup>.

Sin embargo, el Estatuto Pyme es una conquista importante porque reconoce legalmente la necesidad de aplicar un tratamiento diferenciado para las mipymes y la importancia de considerar sus características y complejidades en el proceso regulatorio. El desafío está en establecer las condiciones necesarias para que esto se lleve a la práctica (voluntad política, concientización, capacidades institucionales, sistemas de información, mecanismos de coordinación, etc.) y la nueva normativa generada considere apropiadamente en su diseño las diferencias entre empresas de distinto tamaño<sup>19</sup>.

## 3. Organizaciones y capacidad instalada

Se contabilizaron 589 entidades del sector público, privado y terciario que ejecutan algún tipo de programa de fomento que afecta directa o indirectamente a las mipymes en Chile. A su vez, se estimó que las personas que trabajan en estas entidades con alguna relación

<sup>17</sup> El procedimiento de dictado de normas aplicables a Empresas de Menor Tamaño (EMT), regulado por el artículo quinto de la ley, debe ser cumplido por todos los Ministerios, Subsecretarías y servicios públicos sometidos a la dependencia del Presidente de la República, al dictar una nueva regulación o modificar o derogar una regulación existente que afecten el desenvolvimiento de las EMT.

<sup>18</sup> Algunas disposiciones son ambiguas y no han tenido aplicación en la práctica como el otorgamiento de permisos provisorios de funcionamiento. Otros artículos han sido reemplazados por nuevas disposiciones normativas como la patente provisorio municipal con la ley 20.494.

<sup>19</sup> Por estas razones, las principales asociaciones gremiales de EMT del país piden que se cumpla la Ley 20.416, y al mismo tiempo, han solicitado que se elabore un nuevo Estatuto Pyme que permita adecuar, ajustar o reformular esta ley.

directa con los programas de fomento a las mipymes son 7.205<sup>20</sup>. Ciertamente el rol y escala de operación de cada una de estas entidades difiere considerablemente. En el cuadro IV.11 se detalla el número y personal de estas entidades, clasificadas por sector y tipo de especialización.

## Cuadro IV.11

**Chile: entidades especializadas en fomento a las mipymes**

| Tipo de organizaciones   | Número de organizaciones | Número de profesionales<br>(para fomento a mipymes) |
|--|--------------------------|---|
| Sector público   | 114                      | 4 161   |
| Gobierno central   | 33                       | 3 975   |
| Altamente especializadas<br>Más del 70% de la operación destinada a mipymes    | 4                        | 2 814   |
| Parcialmente especializadas<br>Más del 20% de la operación destinada a mipymes | 3                        | 786   |
| Puntualmente especializadas<br>Programas para mipymes específicos              | 26                       | 390   |
| Gobiernos regionales y locales   | 81                       | 171   |
| Comités de desarrollo productivo regionales                                    | 3                        | 15  |
| Municipios con oficinas de emprendimiento y negocios                           | 78                       | 156   |
| Sectores privado y terciario   | 497                      | 3 144   |
| Entidades de gestión y tecnología  | 395                      | 1 782   |
| Operadores de centros de desarrollo de negocios                                | 30                       | 150   |
| Agentes operadores intermedios CORFO-SERCOTEC                                  | 15                       | 150   |
| Patrocinadores de Capital Semilla  | 12                       | 24  |
| Incubadoras y aceleradoras   | 18                       | 56  |
| Nodos tecnológicos   | 56                       | 168   |
| Organismos de Patentes y Valorización de Activos                               | 18                       | 54  |
| Universidades con Centros de Innovación y Desarrollo de Negocios               | 22                       | 88  |
| Centros Tecnológicos   | 52                       | 208   |
| Ejecutores FOSIS e INDAP para microempresas y emprendedores                    | 84                       | 420   |
| OTIC y OTEC dedicadas a las pymes  | 68                       | 272   |
| Centros ChileCompra  | 16                       | 48  |
| CoWork   | 48                       | 144   |
| Entidades financieras  | 102                      | 1 262   |
| Operadores de Créditos y Garantías   | 38                       | 760   |
| Inversionistas Ángeles y Operadores de Capital de Riesgo                       | 36                       | 144   |
| Instituciones de Garantías Recíprocas  | 13                       | 78  |
| Aseguradoras   | 2                        | 20  |
| Microfinancieras   | 13                       | 260   |
| Total <sup>a</sup>   | 589                      | 7 205   |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Para calcular el total de entidades se restaron aquellas duplicadas en las distintas categorías.

<sup>20</sup> Probablemente, el número sea superior, dado que en el cálculo se utilizó un criterio conservador, especialmente en aquellos casos para los cuales no había datos precisos.

### a) Gobierno central

Es el gobierno central quien gestiona el sistema de fomento a las mipymes, implementando programas de apoyo a través de 33 entidades de nivel nacional. Estas pueden clasificarse según su grado de especialización: alta, aquellas en las cuales el 70% o más de sus programas están dirigidos a las mipymes; parcial, aquellas en las cuales el 20% o más de sus programas se dirigen a este segmento de empresas; y puntualmente especializadas, aquellas que implementan programas específicos orientados a las mipymes.

#### i) Entidades altamente especializadas en fomento a mipymes

Cuatro son las entidades altamente especializadas en el sistema de fomento a las mipymes: CORFO, SERCOTEC, ProChile y BancoEstado. Todas tienen más de 40 años de existencia y suman cerca de 3.000 personas trabajando en estos programas.

- La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), fundada en 1939, gestiona un presupuesto anual de aproximadamente 1.000 millones de dólares en más de 50 programas de subsidios, bienes y servicios públicos. Cuenta con 1.026 personas para ejercer sus funciones y un gasto cercano a los 500 millones de dólares en el año 2015.
- El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), fundado en 1952, gestiona alrededor de 15 programas de subsidios y diversos servicios directos, orientados a las micro y pequeñas empresas. Al igual que CORFO, ha generado una red externa de agentes intermediarios, los que ejecutan la gran mayoría de sus programas. Cuenta con 363 empleados y un presupuesto cercano a los 80 millones de dólares anuales.
- La Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile), fundada en 1974, implementa alrededor de 11 programas de fomento, además de servicios que entrega directamente, a través de su red de Direcciones Regionales y Oficinas Comerciales. A diferencia de CORFO y SERCOTEC, opera directamente sus programas. Cuenta con más de 400 personas y un presupuesto que se ha duplicado en los últimos cinco años, alcanzado los 30 millones de dólares anuales.
- El Banco del Estado, comercialmente BancoEstado, creado en 1978, es la entidad de financiamiento a las micro y pequeñas empresas más grande de Chile, con más de 1.000 empleados, 190.000 clientes financiados y colocaciones anuales cercanas a los 900 millones de dólares en el año 2015.

#### ii) Entidades parcialmente especializadas en fomento a mipymes

- El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), fundado en 196, implementa alrededor de 21 programas de fomento. Opera a través de 15 Direcciones Regionales, 107 Agencias y 20 oficinas de áreas específicas. Tiene un presupuesto anual cercano a los 400 millones de dólares y cuenta con 1.801 empleados.
- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), fundado en 1976, desempeña 10 programas que colaboran directamente con el fomento de las mipymes. Cuenta con 800 empleados y un presupuesto anual cercano a los 400 millones de dólares.

#### iii) Entidades puntualmente especializadas

El sector público chileno registra en la última década una importante evolución de la cantidad de entidades no directamente ejecutoras de políticas para mipymes que comenzaron a implementar programas en este ámbito. Su mayor contribución es que están atendiendo algunas áreas de política que las entidades especializadas no lograban cubrir. Caso especial es el reciente rol ejecutor de las entidades dependientes del

Ministerio de Hacienda, tales como la Dirección de Compras Públicas, la Subsecretaría de Hacienda y el Servicio de Impuestos Internos.

#### b) Gobiernos regionales y locales

Las regiones y municipios han tenido una incidencia menor en las políticas para mipymes. Si bien cuentan con una oficina especializada de desarrollo productivo, su rol y facultades son menores. Excepto destacados casos puntuales de regiones o municipios muy bien gestionados, la mayoría tienen muy pocos recursos humanos y financieros y su incidencia es débil aún.

En todo caso, las regiones cuentan con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que destina en promedio 100 millones de dólares al desarrollo productivo. Sin embargo, parte importante de estos fondos son ejecutados por entidades de nivel nacional.

#### c) Sectores privado y terciario

El sector privado y terciario que ejecuta políticas de fomento a las mipymes ha crecido fuertemente en la última década. Si bien se pueden contabilizar casi 500 organizaciones, la gran mayoría de éstas son muy pequeñas, dependen del sector público y poseen un grado menor de especialización. Se estima que en estas organizaciones trabajan alrededor de 3.000 personas. En todo caso, están cubriendo parte importante de las necesidades de las mipymes, aunque a baja escala.

### 4. Coordinación e integración

Como parte del sistema de fomento se han creado y siguen creando gran cantidad de consejos, comisiones y equipos de trabajo. Numerosas son las instancias, incluso creadas por Ley o Decretos, para cumplir labores de consulta y coordinación. Destacan:

- El Consejo Nacional Consultivo de las Empresas de Menor Tamaño, creado el año 2010, reúne a las principales agencias públicas de fomento con los principales gremios de mipymes del país, coordinado por el Ministerio de Economía, y cuya función es la discusión de las políticas para mipymes y su implementación.
- Varios programas específicos cuentan con comisiones de trabajo interministeriales, inter-agencias o público-privadas, como es el caso del Consejo de Barrios Comerciales, constituido temporalmente para emitir propuestas. La propia CORFO en su Consejo cuenta con varios Ministerios y representantes privados.

Estas instancias han sido muy útiles como canales de información y consulta, pero es discutida su efectividad para coordinar política entre las agencias públicas o con el sector privado. Por ejemplo, no es claro donde se coordina la formulación de políticas generales para mipymes. El Consejo Nacional Consultivo de las Empresas de Menor Tamaño debiera cumplir ese rol, sin embargo, no ha tenido la fortaleza jurídica, ni institucional para hacerlo.

Por último, cabe destacar que los gremios de las mipymes participan en varios consejos, sin embargo, su contribución en el diseño y evaluación de las políticas es escasa. Parte del problema es que son todas entidades con muy pocos recursos y escasas capacidades de elaboración de propuestas de políticas.

### 5. Eficacia y eficiencia

En materia de eficacia y eficiencia de la gestión (no impacto final) de las políticas para mipymes hay varios elementos positivos que destacan:

- En primer lugar, son comunes las prácticas de optimizar recursos y generar escala de las intervenciones a través de implementar programas de segundo o tercer nivel, externalización de servicios, o apalancar recursos. Por ejemplo, desde hace años que la CORFO utiliza agentes operadores intermediarios, también INDAP cuenta con una extensa red de convenios con otras entidades. Apalancar recursos de los propios beneficiarios también ha sido una práctica común.
- Los criterios de asignación del gasto de fomento a mipymes han privilegiado el aumento de los ítems de transferencias por sobre los de gastos administrativos. Complementariamente, ha mejorado el indicador de gastos de operación versus gastos en transferencias, indicativo que las principales entidades fomento, excepto INDAP, están movilizando más recursos con un menor soporte administrativo. Por último, otro buen indicador es la baja tasa de rotación de personal de las entidades de fomento.

En los aspectos débiles, se relevaron los siguientes elementos:

- Varias encuestas señalan que las principales entidades de fomento mantienen una considerable burocracia en las postulaciones y rendiciones de fondos, lo que puede generar problemas de acceso.
- Centralización. La gran mayoría de los programas para las mipymes se diseñan y coordinan desde las direcciones nacionales, aunque operativamente, han desconcentrado la ejecución con sus filiales regionales.

## 6. Aprendizaje e incentivos

Esta es una materia en la que el Gobierno ha avanzado, pero aún presenta importantes desafíos. En materia de aprendizaje es posible observar:

- La práctica de los propios organismos de evaluar y monitorear sus programas, elaborando informes de funcionamiento e impacto específicos. Sin embargo, son pocos los estudios más amplios que evalúan el impacto agregado de las políticas o bien las alternativas de intervención. Toda esta información no ha sido sistematizada ni por el nivel ministerial, ni por las propias agencias ejecutoras. El aprendizaje es más bien informal, basado en la permanencia de profesionales y gerentes, y de las autoridades de turno de aprovechar el conocimiento acumulado.
- Se han mejorado los sistemas de registro de información de los programas. Por ejemplo, sobre el tamaño de las empresas o sobre el sector económico al que pertenecen sus beneficiarios, cosa que no se hacía hace diez años atrás. No obstante, no hay un repositorio central que permita revisar conjuntamente la información de todos los programas, cruzando datos o generando un historial de los beneficiarios.

En materia de incentivos:

- Los sistemas de control del gasto funcionan bastante adecuadamente. Por lo general todas las asignaciones de transferencias son a través de organismos colegiados y existe un ente de control externo, la Contraloría General de la República. Por tanto, los incentivos para la rendición de cuentas y evitar la utilización irregular de fondos son altos.
- Sin embargo, el diseño de incentivos para que entidades y sus autoridades cumplan con resultados finales y aseguren calidad del gasto son bastante limitados. Por ejemplo, no hay costos de equivocarse en la selección de los proyectos que se financian, o al menos obligación de generar lecciones aprendidas y generar cambios. Más bien hay incentivos al cumplimiento de los procedimientos e hitos de los programas, más que a sus resultados.

## D. Esfuerzo fiscal y cobertura de las políticas de fomento a las mipymes

En esta sección, se cuantifica y reporta la evolución del gasto público orientado al fomento productivo de las mipymes, durante el período 2006-2015, por institución y a nivel agregado. Asimismo, se presenta el gasto ejecutado y la cobertura de los programas o instrumentos más importantes de apoyo a las mipymes.

### 1. Gasto público en fomento productivo para las mipymes

El cuadro IV.12 muestra la evolución de los presupuestos ejecutados en programas o instrumentos de fomento productivo, desde 2006 hasta 2015, por institución, diferenciando el gasto no reembolsable del gasto necesario para mantener activos los programas de préstamos al sector privado. Los montos presentados en este apartado están medidos en términos reales, en millones de pesos de 2015.

Además, se agrupan a las instituciones según el grado de especialización en mipymes, para lo cual se definieron los siguientes tipos de instituciones de fomento:

- Instituciones altamente especializadas en mipymes. Más del 70% de la operación (gasto) está orientada exclusivamente a mipymes; o más del 70% de la operación está orientada a programas empresariales: i) aquellos dirigidos exclusivamente a mipymes (al menos el 30%), y ii) aquellos dirigidos a todas las empresas (al menos el 40%).
- Instituciones medianamente especializadas en mipymes. Más del 30% de la operación está orientada exclusivamente a mipymes y el resto se orienta a objetivos no productivos.
- Instituciones poco especializadas en mipymes. Ejecuta al menos un programa o instrumento específico para mipymes.
- Instituciones no especializadas en mipymes. No ejecutan programas o instrumentos para mipymes directamente, pero sus actividades las benefician de manera indirecta, porque mejoran el entorno o la competitividad de las empresas en general.

El gasto agregado no reembolsable, se incrementó en un 69% en la década bajo estudio, pasando de 311.000 millones de pesos en 2006 a 526.000 en 2015. Este incremento es particularmente importante el año 2012, y los años 2008-2009, y 2014-2015.

Los incrementos registrados en 2012 se deben principalmente al comienzo de la ejecución de parte de FOSIS de sus programas de Emprendimiento y Microfinanzas, orientados principalmente a microempresas y trabajadores por cuenta propia, con un gasto efectivo de 26.000 millones de pesos, monto de ejecución promedio anual que se ha mantenido desde el inicio de la implementación de estos programas. Por otro lado, en 2012, INDAP aumentó el gasto para atender emergencias y los subsidios para inversiones productivas y comerciales de pequeños productores agrícolas por 11.000 millones, lo que se suma a aumentos en los montos ejecutados en los Programas de Alianzas Productivas (PAP) y Praderas Suplementarias, que se dirigen a pequeños productores agropecuarios orientados a mercados, por otros 3.000 millones de pesos.

Cuadro IV.12  
**Chile: ejecución del gasto público en fomento productivo para mipymes por institución, 2006-2015**  
*(En millones de pesos de 2015)*

| Instituciones   | 2006  | 2007   | 2008   | 2009    | 2010   | 2011   | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | Promedio de<br>2006 a 2015 | Porcentajes |
|---|---|--------|--------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|----------------------------|-------------|
|   | Gasto en fomento productivo no reembolsable |        |        |         |        |        |         |         |         |         |                            |             |
| <b>Instituciones altamente especializadas en mipymes</b>                        |   |        |        |         |        |        |         |         |         |         |                            |             |
| 1 CORFO   | 101 813                                     | 85 236 | 91 389 | 106 291 | 97 933 | 97 244 | 102 041 | 116 947 | 162 008 | 172 955 | 113 386                    | 28,6        |
| 2 SERCOTEC  | 8 172                                       | 19 855 | 24 198 | 32 004  | 44 260 | 18 532 | 22 582  | 28 613  | 23 503  | 38 351  | 26 007                     | 6,6         |
| 3 PROCHILE  | 1 509                                       | 1 033  | 1 095  | 1 233   | 1 582  | 3 537  | 2 331   | 2 577   | 4 927   | 8 473   | 2 830                      | 0,7         |
| 4 ENAMI   | 5 975                                       | 5 882  | 5 186  | 5 168   | 5 306  | 4 388  | 4 200   | 4 336   | 4 358   | 4 680   | 4 948                      | 1,2         |
| <b>Instituciones medianamente especializadas en mipymes</b>                     |   |        |        |         |        |        |         |         |         |         |                            |             |
| 5 INDAP   | 39 739                                      | 46 806 | 54 630 | 51 416  | 51 221 | 57 258 | 71 885  | 69 934  | 72 080  | 73 025  | 58 799                     | 14,8        |
| 6 FOSIS   | 6 928                                       | 14 457 | 18 375 | 2 593   | 2 634  | 0      | 26 904  | 26 657  | 25 693  | 25 604  | 14 985                     | 3,8         |
| <b>Instituciones poco especializadas en mipymes (con programas específicos)</b> |   |        |        |         |        |        |         |         |         |         |                            |             |
| 7 SENCE   | 28 844                                      | 21 119 | 30 636 | 32 529  | 25 113 | 52 551 | 47 516  | 28 401  | 30 590  | 42 510  | 33 981                     | 8,6         |
| 8 SERNATUR  | 1 418                                       | 3 250  | 3 321  | 4 204   | 3 200  | 4 361  | 3 780   | 5 736   | 7 407   | 6 877   | 4 356                      | 1,1         |
| 9 SERNAPESCA  | 0   | 460    | 1 961  | 4 566   | 4 317  | 2 124  | 4 321   | 3 979   | 4 695   | 5 573   | 3 200                      | 0,8         |
| 10 FAP  | 497   | 426    | 557    | 730     | 958    | 386    | 580     | 1 541   | 2 452   | 2 429   | 1 056                      | 0,3         |
| 11 SAG  | 17 233                                      | 17 084 | 18 419 | 16 519  | 13 523 | 13 404 | 14 424  | 14 448  | 11 258  | 12 906  | 14 922                     | 3,8         |
| 12 FIA  | 6 217                                       | 7 323  | 6 820  | 7 140   | 6 272  | 6 338  | 6 281   | 7 174   | 6 360   | 6 263   | 6 619                      | 1,7         |
| 13 CNR  | 626   | 3 393  | 1 851  | 2 489   | 2 150  | 1 929  | 2 116   | 2 336   | 2 389   | 1 470   | 2 045                      | 0,5         |
| 14 CONAF  | 0   | 0      | 0      | 0       | 419    | 894    | 1 020   | 1 003   | 819     | 748     | 490                        | 0,1         |
| 15 CONADI   | 146   | 191    | 198    | 320     | 245    | 543    | 583     | 921     | 765     | 850     | 476                        | 0,1         |
| 16 SERNAM   | 0   | 0      | 0      | 0       | 0      | 0      | 0       | 0       | 0       | 0       | 29                         | 0,0         |
| 17 Subsecretaría de Minería   | 1 050                                       | 937    | 901    | 1 597   | 1 513  | 1 702  | 1 567   | 1 429   | 1 386   | 2 080   | 1 416                      | 0,4         |
| 18 Subsecretaría de Economía  | 721   | 1 964  | 1 211  | 0       | 0      | 0      | 0       | 0       | 0       | 2 385   | 628                        | 0,2         |

Cuadro IV.12 (conclusión)

| Instituciones  | Gasto en fomento productivo no reembolsable |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | Promedio de 2006 a 2015 | Porcentajes |       |
|--|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|-------------|-------|
|  | 2006  | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    |         |                         |             |       |
| 19 Subsecretaría de Turismo                                      | 0   | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 3 637                   | 364         | 0,1   |
| 20 FNDP  | 39 269                                      | 37 312  | 44 319  | 67 487  | 61 293  | 66 905  | 71 158  | 70 838  | 73 220  | 61 327  | 59 313  | 14,9                    | 59 313      | 14,9  |
| 21 Tesoro Público  | 48 029                                      | 49 029  | 45 290  | 48 351  | 38 645  | 40 784  | 34 209  | 38 126  | 39 075  | 48 608  | 43 015  | 10,8                    | 43 015      | 10,8  |
| Instituciones no especializadas en mipymes (beneficio indirecto) |   |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |                         |             |       |
| 22 CONICYT   | 1 562                                       | 1 259   | 999     | 1 467   | 1 472   | 1 574   | 1 908   | 1 659   | 1 871   | 1 995   | 1 577   | 0,4                     | 1 577       | 0,4   |
| 23 INIA  | 1 070                                       | 1 251   | 1 193   | 1 307   | 1 274   | 2 085   | 1 644   | 1 661   | 1 583   | 1 594   | 1 466   | 0,4                     | 1 466       | 0,4   |
| 24 INFOR   | 292   | 277     | 279     | 291     | 272     | 386     | 384     | 445     | 478     | 472     | 358     | 0,1                     | 358         | 0,1   |
| 25 CIREN   | 43  | 50      | 57      | 64      | 55      | 99      | 99      | 112     | 111     | 117     | 81      | 0,0                     | 81          | 0,0   |
| 26 IFOP  | 0   | 17      | 41      | 51      | 247     | 257     | 277     | 341     | 805     | 760     | 280     | 0,1                     | 280         | 0,1   |
| 27 FIP   | 185   | 211     | 227     | 204     | 217     | 87      | 94      | 201     | 144     | 135     | 171     | 0,0                     | 171         | 0,0   |
| Total de gasto no reembolsable                                   | 311 340                                     | 318 824 | 353 152 | 387 720 | 364 121 | 377 370 | 421 900 | 429 416 | 477 975 | 526 116 | 396 793 | 100                     | 396 793     | 100   |
| Porcentajes del PIB  | 0,27  | 0,27    | 0,31    | 0,33    | 0,28    | 0,27    | 0,29    | 0,29    | 0,31    | 0,33    | 0,33    |                         |             |       |
| Variación anual en porcentajes                                   | 2,40  | 10,77   | 9,79    | -6,09   | 3,64    | 11,80   | 1,78    | 11,31   | 10,07   |         |         |                         |             |       |
| Gasto en préstamos de fomento productivo                         |   |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |                         |             |       |
| 1 CORFO  | 152 982                                     | 188 163 | 401 513 | 273 855 | 289 385 | 89 700  | 86 774  | 51 652  | 43 859  | 35 801  | 161 348 | 75,1                    | 161 348     | 75,1  |
| 2 INDAP  | 42 706                                      | 43 539  | 41 681  | 46 328  | 43 203  | 55 092  | 64 152  | 65 899  | 62 808  | 70 963  | 53 637  | 24,9                    | 53 637      | 24,9  |
| Total de gasto en préstamos                                      | 195 688                                     | 231 702 | 443 194 | 319 983 | 332 587 | 144 792 | 150 926 | 117 551 | 106 666 | 106 764 | 214 985 | 100,0                   | 214 985     | 100,0 |
| Porcentajes del PIB  | 0,17  | 0,19    | 0,39    | 0,28    | 0,25    | 0,10    | 0,11    | 0,08    | 0,07    | 0,07    |         |                         |             |       |
| Variación anual en porcentajes                                   | 18,40                                       | 91,28   | -27,80  | 3,94    | -56,47  | 4,24    | -22,11  | -9,26   | 0,09    |         |         |                         |             |       |
| Total general  | 507 028                                     | 550 526 | 796 346 | 707 703 | 696 708 | 522 162 | 572 826 | 546 967 | 584 641 | 632 880 | 611 779 |                         | 611 779     |       |
| Porcentajes del PIB  | 0,45  | 0,46    | 0,70    | 0,61    | 0,53    | 0,38    | 0,40    | 0,36    | 0,38    | 0,40    |         |                         |             |       |
| Variación anual en porcentajes                                   | 8,58  | 44,65   | -11,13  | -1,55   | -25,05  | 9,70    | -4,51   | 6,89    | 8,25    |         |         |                         |             |       |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Dirección de Presupuestos (DIPRES), "Presupuestos" [base de datos en línea] <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>; Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDP), "Ejecución presupuestaria FNDP" [en línea] <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/ejecucion-presupuestaria>.

En 2008 se incrementó el gasto en capacitación, se acrecentaron los recursos ejecutados tanto en la franquicia tributaria como en el Programa de Capacitación Especial de Jóvenes, por 5.000 y 2.000 millones de pesos, respectivamente. Al mismo tiempo, se inició la implementación del Programa de Capacitación Mujeres Jefas de Hogar ejecutándose alrededor de 3.000 millones de pesos en ese año. También se incrementó el gasto efectivo del INDAP para los programas de mejoramiento y desarrollo de inversiones, así como para atender emergencias por la sequía de 2007-2008. Durante el año 2009, las inversiones regionales con gasto en transferencias de capital del FNDR, destinados a la implementación de proyectos productivos en regiones, se incrementó en 23.000 millones de pesos. A esto se sumó, un mayor gasto en la ejecución de programas de innovación e inversiones tecnológicas, y en transferencias a otras entidades públicas, por parte de CORFO.

En el año 2014 sobresale el incremento del gasto por 40.000 millones de pesos, que ejecutó CORFO por transferencias a otras entidades públicas para la aplicación del Fondo Cobertura de Riesgos. A esto se suma, una mayor ejecución de recursos en programas de fomento y emprendimiento, por 5.000 millones adicionales. Durante el año 2015, el gasto total no reembolsable se incrementó en 10%, debido principalmente a la creación de nuevos programas e instrumentos de fomento orientados hacia las mipymes, que significaron un incremento agregado de más de 43.000 millones de pesos. En este marco, se destaca SERCOTEC, cuya ejecución se incrementó en 15.000 millones de pesos en 2015, de los cuales cerca de 8.800 millones correspondieron a los nuevos programas Centros de Desarrollo de Negocios (CDN) y Barrios Comerciales.

De la misma forma, SENCE inició la operación del Programa Más Capaz, que en total ejecutó 65.000 millones de pesos en ese año, de los cuales se estima que más de 15.000 millones de pesos se destinaron a la capacitación de emprendedores, trabajadores por cuenta propia y microempresarios. Además, CORFO inició la ejecución de nuevos programas de transferencia tecnológica, por un total de 23.500 millones de pesos, de los cuales se estima que 7.700 millones beneficiaron a las mipymes; de igual manera, se incrementó el gasto en 5.600 millones en programas orientados a fomentar el emprendimiento de las mipymes. Finalmente, cabe mencionar el gasto ejecutado por el Tesoro Público por bonificaciones en inversiones de riego a la pequeña agricultura, que alcanzaron los 4.800 millones de pesos en 2015.

Si se mide el gasto total no reembolsable respecto del PIB, se observa que en el período analizado este se ha mantenido alrededor del 0,30% del PIB en promedio, alcanzando sus niveles más bajos (0,27%) en los años 2006, 2007 y 2011, y sus niveles más altos (0,33%) en los años 2009 y 2015. El incremento del gasto orientado al fomento productivo de las mipymes en 2015, permitió alcanzar el mismo nivel de gasto que el registrado en 2009.

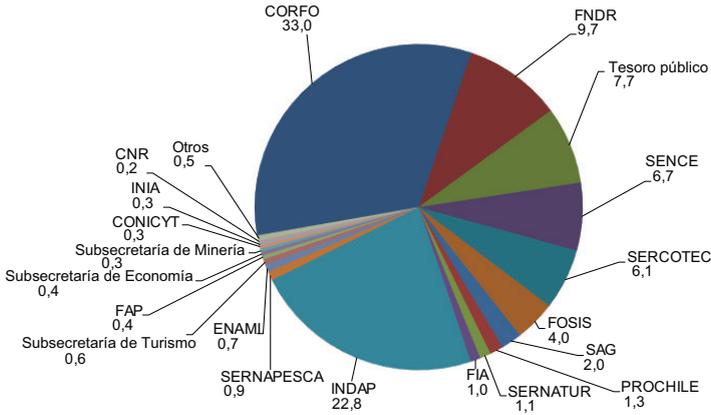
Si se agregan ambos gastos, el esfuerzo fiscal en fomento productivo para las mipymes significó el 0,38% del PIB, en promedio, en los últimos cinco años del período estudiado. En 2015, el gasto total alcanzó los 632.900 millones de pesos, que equivalen al 0,40% del PIB, nivel inferior a los observados en los años 2006 y 2007 (0,45% y 0,46% del PIB, respectivamente), a pesar del incremento significativo en términos reales del esfuerzo fiscal.

Entre 2006 y 2015, en promedio, los recursos no reembolsables destinados al fomento productivo de las mipymes se han concentrado en tres instituciones: CORFO, INDAP y FNDR, los que en conjunto ejecutaron el 58,3% del gasto no reembolsable promedio anual. Si se añaden los gastos promedio ejecutados por otorgamiento de préstamos de fomento, se tiene que estas tres entidades concentraron el 73% del gasto total promedio orientado al fomento productivo de las mipymes en el período analizado.

Gráfico IV.4

**Chile: distribución del gasto público total en fomento productivo para mipymes por institución, 2015**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Dirección de Presupuestos (DIPRES), "Presupuesto 2015: ejecución presupuestaria", Santiago, 2015 [base de datos en línea] [http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15149-22369.html#ejec\\_nacional](http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15149-22369.html#ejec_nacional); Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), "Ejecución presupuestaria FNDR", Santiago, 2015 [en línea] <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/ejecucion-presupuestaria>.

En el año 2015, CORFO, INDAP y FNDR concentraron el 65,4% del gasto público total destinado al fomento productivo de las mipymes. Si se suma el gasto ejecutado por el Tesoro Público, SENCE y SERCOTEC, estas seis entidades concentraron el 85,9% de los recursos públicos destinados al apoyo de las mipymes chilenas.

Cabe resaltar el peso relativo de los subsidios estatales, establecidos por ley, y entregados directamente por la Tesorería General de la República a las mipymes de los sectores agropecuario y forestal. Estos subsidios se entregan en la forma de bonificaciones por inversiones en obras de riego y drenaje; por inversiones productivas en zonas extremas; así como por gastos en actividades de: i) forestación y manejo de plantaciones forestales y ii) conservación, recuperación y manejo del bosque nativo. En su conjunto, estos recursos representaron el 7,7% del gasto total en 2015.

Si se agrega el gasto ejecutado por las entidades públicas sectoriales: INDAP, SERNATUR, SERNAPESCA, ENAMI, Subsecretaría de Minería, CONAF, SAG, CNR y otras entidades del sector agropecuario, se observa que, en conjunto, estas instituciones ejecutaron el 30,6% del gasto total en fomento de las mipymes en el año 2015, el mismo que se orienta a apoyar el desarrollo productivo de los sectores económicos que representan.

Como parte de este estudio, se hizo un levantamiento de programas e instrumentos de apoyo a las mipymes, a través de una encuesta dirigida a todas las instituciones públicas relacionadas con el desarrollo productivo. Se identificaron alrededor de 180 instrumentos de fomento en 30 instituciones, de las cuales 53 corresponden a CORFO, 26 a SERCOTEC, 23 a INDAP y 11 al SENCE, lo cual denota un cierto grado de dispersión de los programas.

Para este estudio, se consideró la evolución del gasto público, en el período 2006-2015, de cada uno de los programas o instrumentos de apoyo a las mipymes, clasificándolos según institución que los administra o ejecuta<sup>21</sup>.

En algunos casos, la información está disponible solo para los últimos tres a cinco años y, en otros casos, no fue posible conseguir datos. Sin embargo, la información recopilada permite conocer de manera integral la oferta pública, actual y pasada, de fomento a las empresas de menor tamaño. Su análisis evidencia cierta continuidad de los instrumentos a lo largo del tiempo, así como el crecimiento de la oferta de programas para las mipymes, especialmente en los últimos dos años.

Excluyendo los nuevos instrumentos creados entre 2014 y 2015, se identifican 30 instrumentos principales que, en promedio, han concentrado el 90% del esfuerzo fiscal a lo largo del periodo analizado. Los mismos se presentan en el cuadro IV.13, para los cuatro años seleccionados.

El número de instrumentos en los que ha estado concentrado el esfuerzo fiscal ha crecido paulatinamente con el tiempo, así el 85% del gasto público para las mipymes estuvo concentrado en 20 instrumentos en el año 2010, mientras que, en el año 2015, este número creció a 33 instrumentos. En contraste, si se consideran los 30 instrumentos más importantes en cada año, se observa que la concentración de recursos ha disminuido gradualmente, pasando del 93% en 2010 al 72% en 2015. De la misma forma, si solo se consideran los 10 instrumentos principales en cada año, se constata que los mismos representaron el 70% del esfuerzo fiscal en 2010, el 68% en 2012, el 64% en 2014 y el 59% en 2015. Esto demuestra que se incrementó la dispersión del esfuerzo fiscal en una mayor cantidad de instrumentos o programas.

En términos de actores institucionales, los 10 instrumentos más importantes en cada año han estado centrados en 6 a 8 instituciones principales: INDAP, FOSIS, SERCOTEC, CORFO, SENCE, Tesoro Público y SAG. Si consideramos los 30 instrumentos más importantes, este número sube a 11 o 12 instituciones.

En todos los años, los programas que tienen la mayor importancia relativa son: en el INDAP, el programa de Crédito para pequeños productores agrícolas y campesinos es el más importante. Entre crédito de corto y largo plazo, han representado en promedio el 35% del gasto anual de INDAP en el septenio pasado. Sin embargo, este gasto corresponde básicamente a los recursos de crédito recuperados año por año por INDAP<sup>22</sup>, es decir no implica recursos fiscales frescos. Otro programa relevante es el Programa Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD- S), ejecutado por el INDAP y por el SAG. El programa bonifica un porcentaje determinado (entre el 50% y el 80%) de los costos netos de actividades para detener o revertir los procesos de degradación de suelos. La bonificación es para productores agrícolas que sean mipymes. Otros programas sobresalientes del INDAP son el Programa de Asesoría Técnica (SAT) y el Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI).

El segundo instrumento más importante es la Bonificación por inversiones en obras de riego y drenaje que es entregada directamente por el Tesoro Público, en coordinación con la CNR, a pequeños productores agrícolas.

<sup>21</sup> Debido a la gran cantidad de instrumentos de apoyo a las mipymes, en algunos casos se ha visto por conveniente tipificar algunos instrumentos en tipos genéricos para evitar la contabilización excesiva, al existir para un mismo tipo de instrumento diversas modalidades de funcionamiento.

<sup>22</sup> INDAP genera un ítem de ingresos que corresponde a la recuperación de créditos de años anteriores. De esta manera un ítem importante de ingresos de INDAP corresponde a esta recuperación de préstamos (DIPRES, 2014).

**Cuadro IV.13**  
**Chile: principales programas o instrumentos de fomento para mipymes, 2010, 2012, 2014 y 2015**  
*(En millones de pesos de 2015)*

| Programa o instrumento                                   | Institución responsable | 2010   | Porcentajes | 2012   | Porcentajes | 2014   | Porcentajes | 2015   | Porcentajes |
|--|-------------------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|
| Crédito de Corto Plazo y Largo Plazo                     | INDAP                   | 42 720 | 17          | 63 649 | 19          | 62 731 | 19          | 70 625 | 17          |
| Bonificación Inversiones de Riego y Drenaje (Ley 18.450) | Tesoro Público          | 37 103 | 15          | 40 320 | 12          | 44 346 | 13          | 52 801 | 13          |
| Programa de Emprendimiento y Microfinanzas               | FOSIS                   |        |             | 26 325 | 8           | 25 693 | 8           | 25 604 | 6           |
| Programa de Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD-S)  | SAG - INDAP             | 13 812 | 6           | 23 048 | 7           | 19 864 | 6           | 20 244 | 5           |
| Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI)              | INDAP                   | 24 441 | 10          | 18 125 | 6           | 9 905  | 3           | 9 526  | 2           |
| Franquicia Tributaria                                    | SENCE                   | 16 156 | 7           | 17 807 | 5           | 14 471 | 4           | 15 155 | 4           |
| Capital Semilla + Abeja Empresa (Crece)                  | SERCOTEC                | 6 149  | 3           | 9 600  | 3           | 8 645  | 3           | 11 587 | 3           |
| Programa de Asesoría Técnica (SAT)                       | INDAP                   | 11 255 | 5           | 9 082  | 3           | 10 261 | 3           | 9 752  | 2           |
| Programa Bono Trabajador Activo                          | SENCE                   |        |             | 8 294  | 3           | 3 962  | 1           | 1 096  | 0           |
| Capital Semilla + Abeja Emprende                         | SERCOTEC                | 3 101  | 1           | 6 463  | 2           | 7 773  | 2           | 5 192  | 1           |
| Programa de Riego  | INDAP                   | 5 499  | 2           | 5 945  | 2           | 6 262  | 2           | 5 989  | 1           |
| Programa de Alianzas Productivas (PAP)                   | INDAP                   | 1 061  | 0           | 5 747  | 2           | 6 114  | 2           | 3 649  | 1           |
| Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO)                 | CORFO                   | 4 723  | 2           | 5 320  | 2           | 3 191  | 1           | 3 901  | 1           |
| Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)              | CORFO                   | 5 910  | 2           | 4 892  | 1           | 3 502  | 1           | 4 013  | 1           |
| Programa Capacitación en Oficinas                        | SENCE                   | 1 977  | 1           | 4 768  | 1           | 4 677  | 1           | 4 060  | 1           |
| Concursos de Promoción de Exportaciones                  | ProChile                | 5 273  | 2           | 4 682  | 1           | 3 866  | 1           | 4 061  | 1           |
| Programa de Promoción Turística                          | SERNATUR                |        |             | 4 347  | 1           | 8 000  | 2           | 7 153  | 2           |
| Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal (FFPA)          | SERNAPESCA              | 4 317  | 2           | 4 321  | 1           | 4 695  | 1           | 5 573  | 1           |
| Subsidio al copago de primas del seguro agrícola         | Agroseguros             | 4 175  | 2           | 4 210  | 1           | 4 363  | 1           | 4 242  | 1           |

Cuadro IV.13 (continuación)

| Programa o instrumento                                     | Institución responsable | 2010  | Porcentajes | 2012  | Porcentajes | 2014  | Porcentajes | 2015   | Porcentajes |
|--|-------------------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|--------|-------------|
| Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)                    | INDAP                   | 2 065 | 1           | 4 176 | 1           | 6 616 | 2           | 6 203  | 1           |
| Programa Start-Up Chile                                    | CORFO                   | 40    | 0           | 3 816 | 1           | 3 192 | 1           | 2 963  | 1           |
| Programa Bono Empresa y Negocio                            | SENCE                   |       |             | 3 719 | 1           | 1 675 | 1           | 1 460  | 0           |
| Programa I+D Aplicada en Empresas                          | CORFO                   |       |             | 3 621 | 1           | 3 108 | 1           | 1 042  | 0           |
| Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar                 | SENCE                   | 1 253 | 1           | 2 495 | 1           | 1 673 | 1           | 1 75   | 0           |
| Fondo Fomento y Desarrollo de las Regiones Extremas        | Tesoro Público          | 1 570 | 1           | 2 403 | 1           | 2 562 | 1           | 2 622  | 1           |
| Capital Semilla  | CORFO                   | 5 733 | 2           | 2 400 | 1           | 3 331 | 1           | 3 041  | 1           |
| Ferias Internacionales                                     | ProChile                | 2 119 | 1           | 1 736 | 1           | 1 563 | 0           | 1 637  | 0           |
| Incentivo Tributario a la Inversión Privada en I+D         | CORFO                   | 541   | 0           | 1 598 | 0           | 8 265 | 2           | 14 259 | 3           |
| Programa de Difusión Tecnológica (PDT)                     | CORFO                   | 4 236 | 2           | 1 588 | 0           | 1 196 | 0           | 1 395  | 0           |
| Programa de Fomento a la Calidad (FOCAL)                   | CORFO                   | 6 975 | 3           | 833   | 0           | 25    | 0           | 829    | 0           |
| Programa Nodos para la Competitividad                      | CORFO                   |       |             |       |             | 4 016 | 1           | 5 404  | 1           |
| Programa de Becas Laborales                                | SENCE                   |       |             |       |             | 1 364 | 0           | 6 850  | 2           |
| Programa de Innovación e I+D Empresarial                   | CORFO                   |       |             |       |             | 821   | 0           | 7 888  | 2           |
| Programas Estratégicos de Especialización Inteligente (PE) | CORFO                   |       |             |       |             | 381   | 0           | 3 204  | 1           |
| Programa Más Capaz   | SENCE                   |       |             |       |             |       |             | 15 866 | 4           |
| Centros de Desarrollo de Negocios (CDN)                    | SERCOTEC                |       |             |       |             |       |             | 5 121  | 1           |
| Bonificación Riego Pequeña Agricultura                     | Tesoro Público          |       |             |       |             |       |             | 4 473  | 1           |
| Programa de Formación para la Competitividad (PFC)         | CORFO                   |       |             |       |             |       |             | 3 684  | 1           |

Cuadro IV.13 (conclusión)

| Programa o instrumento  | Institución responsable  | 2010    | Porcentajes | 2012    | Porcentajes | 2014    | Porcentajes | 2015    | Porcentajes |
|---|--------------------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|
| Fortalecimiento de Barrios Comerciales                            | SERCOTEC                 |         |             |         |             |         |             | 3 658   | 1           |
| Plan de Desarrollo Turístico Sustentable                          | Subsecretaría de Turismo |         |             |         |             |         |             | 3 637   | 1           |
| Total de gasto  |                          | 212 204 | 87          | 295 326 | 90          | 292 112 | 88          | 359 638 | 87          |
| Total general (todos los instrumentos) <sup>a</sup>               |                          | 244 617 | 100         | 328 150 | 100         | 332 796 | 100         | 415 601 | 100         |
| Número de instrumentos  |                          | 25      | 36          | 30      | 38          | 34      | 37          | 40      | 34          |
| Total de instrumentos   |                          | 69      | 100         | 80      | 100         | 92      | 100         | 117     | 100         |
| El 85% del gasto total se concentra en estos instrumentos:        |                          | 20      |             | 22      |             | 26      |             | 33      |             |
| 30 instrumentos principales concentran este porcentaje del gasto: |                          |         | 93          |         | 90          |         | 86          |         | 72          |
| 10 instrumentos principales concentran este porcentaje del gasto: |                          |         | 70          |         | 68          |         | 64          |         | 59          |
| 10 instrumentos principales en instituciones                      |                          | 6       |             | 6       |             | 8       |             | 7       |             |
| Total de gasto sectorial  |                          | 153 840 | 72          | 189 386 | 64          | 188 968 | 65          | 216 456 | 60          |
| Número de instrumentos sectoriales                                |                          | 12      |             | 13      |             | 14      |             | 17      |             |
| Total de gasto con selectividad en mipymes                        |                          | 178 975 | 84          | 241 087 | 82          | 233 807 | 80          | 283 169 | 79          |
| Número de instrumentos para mipymes                               |                          | 18      |             | 20      |             | 21      |             | 25      |             |
| Total de gasto con selectividad en mipes                          |                          | 110 556 | 52          | 167 576 | 57          | 162 623 | 56          | 201 376 | 56          |
| Número de instrumentos para mipes                                 |                          | 12      |             | 14      |             | 15      |             | 19      |             |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las respectivas instituciones y Dirección de Presupuestos (DIPRES). "Presupuestos" en línea <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>.  
<sup>a</sup> En este cuadro se suman en el total los montos certificados por incentivo tributario a la inversión privada en proyectos de investigación y desarrollo que se concentran en pymes.

Otro instrumento de gran importancia, en cuanto a recursos ejecutados, es la parte de la Franquicia Tributaria que es utilizada por las mipymes (un 17% del total aproximadamente), la misma que, en promedio 2012-2014, ha representado el 83% del total del gasto anual en capacitación del SENCE estimado para mipymes.

Por otro lado, los Programas de Capital Semilla de SERCOTEC son de gran relevancia, y constituyen la principal fuente de financiamiento para los micro y pequeños empresarios en la etapa de puesta en marcha de nuevos negocios, así en la consolidación de aquellos que están en una etapa inicial. Entre sus líneas de financiamiento han significado en promedio el 76% de los recursos ejecutados anualmente por la institución, en el período 2011 y 2014.

Los programas de fomento ejecutados por CORFO han aumentado en los últimos años, junto con la inyección de mayores recursos destinados al desarrollo productivo de las pymes, de este modo, el número de instrumentos de CORFO que se encuentran entre los más importantes ha pasado de 6 en 2010 a 11 en 2015. Entre estos destacan: Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO), Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), Capital Semilla, Programa de Difusión Tecnológica (PDT) y el Programa de Fomento a la Calidad (FOCAL), los mismos que denotan gran continuidad en el tiempo y han contribuido al proceso de aprendizaje y desarrollo de capacidades institucionales de CORFO.

Del análisis de los instrumentos de fomento, se han identificado los siguientes tipos de programas:

- Programas de fomento orientados exclusivamente a las mipymes.
- Programas productivos orientados a todas las empresas sin distinción de tamaño (horizontales).
- Programas que benefician indirectamente a las mipymes, ya sea porque mejoran el entorno o fortalecen la competitividad de las empresas en general. Se identifican tres casos: i) gasto en investigación y desarrollo y gasto en innovación; ii) gasto no orientado a las empresas y especialmente destinado a la creación de empleo (beneficia a las mipymes a través de la inserción laboral de trabajadores más calificados), y iii) gasto con objetivos sociales (disminuir la pobreza y vulnerabilidad). En lo posible, se excluyen estos programas, aunque se reconoce que existen programas con objetivos mixtos, tanto productivos como sociales.

De los principales programas e instrumentos presentados en el cuadro IV.13, se estima la ejecución del gasto público que se asigna con base en criterios de selectividad sectorial y por tamaño de empresas, así como el número de instrumentos relacionados a estos criterios. En 2015, de los 40 instrumentos más importantes, 25 se orientan solamente a las mipymes. Este número ha crecido paulatinamente desde 2010, año en el que fueron 18 de un total de 25. Estos programas especializados en mipymes, han significado, en promedio, el 81% del total de los recursos invertidos en los principales instrumentos de fomento o, dicho de otra manera, en promedio, el 19% del total de estos recursos se han asignado con base en criterios horizontales. Además, posiblemente para atender la diversidad de las mipymes, algunos instrumentos se focalizan solamente en las micro y pequeñas empresas (mipes). Así, en 2015, de los 25 instrumentos destinados a las empresas de menor tamaño, 19 se focalizaron exclusivamente en las mipes, los mismos que significaron más de 201.000 millones de pesos. El crecimiento de estos instrumentos refleja una mayor focalización de las políticas hacia las mipes.

Por otro lado, en 2015, los instrumentos de carácter sectorial fueron 17 de un total de 40, de los cuales solo 4 programas asignan recursos con criterios de selectividad estratégica sectorial (los programas de ProChile y el PEEI y PFC de CORFO), mientras que el resto fueron ejecutados por entidades públicas sectoriales, tales como INDAP, SERNATUR y SERNAPESCA. Estos 17 programas alcanzaron en conjunto un gasto sectorial ejecutado de 216.000 millones de pesos, que significaron el 60% del total de los fondos ejecutados en los principales instrumentos de fomento. Si se consideran exclusivamente los 10 instrumentos orientados al sector agropecuario, en 2015, este sector concentra el 52% del gasto total de las principales medidas de fomento, cifra bastante superior al 10,2% que representan las empresas agropecuarias en la economía nacional del año 2014 (de las cuales el 98,9% son mipymes).

Finalmente, de gran relevancia son los créditos de BancoEstado a micro y pequeñas empresas. En el cuadro IV.14 se presenta la evolución anual de las colocaciones de crédito desde el año 2006.

#### Cuadro IV.14

#### Chile: montos de las colocaciones de créditos de BancoEstado por programa o instrumento, 2006-2015

(En millones de pesos de 2015)

| Programa o instrumento            | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Crédito a Micro empresarios       | 230 570 | 273 005 | 281 868 | 318 754 | 310 189 | 363 407 | 347 767 | 379 967 | 438 341 | 458 696 |
| Crédito a Pequeñas Empresas       | 272 401 | 364 674 | 347 750 | 421 493 | 305 600 | 381 248 | 395 977 | 443 309 | 452 178 | 491 419 |
| Programa Crece Mujer Emprendedora |         |         |         |         |         |         |         |         | 158     | 893     |
| Total                             | 502 971 | 637 679 | 629 618 | 740 247 | 615 789 | 744 655 | 743 744 | 823 277 | 890 677 | 951 007 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco del Estado de Chile (BancoEstado).

En el agregado, los montos de crédito colocados por BancoEstado, en sus diferentes líneas de financiamiento, se incrementaron en 89% desde el año 2006 hasta el año 2015, pasando de 503.000 millones de pesos (en moneda constante de 2015) a 951.000 millones de pesos. Desde 2011, estos montos sobrepasan con creces los fondos ejecutados de gasto público en fomento productivo para las mipymes de todas las entidades públicas analizadas anteriormente. De modo que, si solo se añaden los recursos invertidos en programas de crédito de BancoEstado, el esfuerzo fiscal para el año 2015 supera el 1% del PIB<sup>23</sup>.

## 2. Cobertura de los programas de fomento a las mipymes

Para estimar el número total de beneficiarios efectivos de las políticas de fomento a las mipymes, a partir de la información proporcionada por las entidades públicas y de fuentes secundarias, se identificó la cobertura de cada programa o instrumento de apoyo, para el periodo 2006-2015.

<sup>23</sup> Esta estimación omite los montos de financiamiento con garantía estatal (FOGAPE y FOGAIN, principalmente) que se otorgan a micro, pequeños y medianos empresarios a través de diferentes instituciones financieras, información que no ha sido posible obtener para el decenio analizado en este estudio.

El cuadro IV.15 presenta un consolidado del total de empresas atendidas por las distintas instituciones, lo que permite tener una idea general de la cobertura que se ha logrado en el tiempo<sup>24</sup>. Cabe mencionar que no ha sido posible obtener información desagregada del número de beneficiarios efectivos por tamaño de empresa, por lo que los datos presentados hacen referencia a todos los beneficiarios atendidos por cada programa.

**Cuadro IV.15**  
**Chile: empresas atendidas por institución<sup>a</sup>, 2006-2015**  
(En número de empresas)

| Institución                     | 2006   | 2007   | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    |
|---------------------------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| SENCE                           | 11 491 | 10 951 | 11 217  | 14 839  | 12 545  | 14 373  | 36 862  | 24 460  | 22 139  | 36 932  |
| INDAP                           |        |        | 125 435 | 171 693 | 156 282 | 211 559 | 229 869 | 234 382 | 236 049 | 250 290 |
| CORFO                           | 22 926 | 46 683 | 61 690  | 59 915  | 60 915  | 84 396  | 105 004 | 100 583 | 80 388  | 62 541  |
| SERCOTEC                        |        |        | 433     | 51 052  | 44 241  | 13 590  | 24 434  | 26 885  | 36 641  | 58 393  |
| PROCHILE                        | 223    | 130    | 233     | 266     | 245     | 957     |         |         | 3 169   | 4 144   |
| SERNATUR                        |        |        |         |         |         |         | 4 716   | 8 337   | 8 619   | 11 521  |
| Subsecretaría de Turismo        |        |        |         |         |         |         |         |         |         |         |
| SERNAPESCA                      |        |        |         |         |         |         | 10 330  | 12 604  | 10 200  | 7 862   |
| FAP                             |        |        |         |         |         |         |         |         |         |         |
| CNR                             |        |        |         |         |         |         |         |         |         |         |
| CONAF                           |        |        |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Agroseguros                     | 7 292  | 8 982  | 10 070  | 11 905  | 15 546  | 17 004  | 16 346  | 16 050  | 15 395  | 14 355  |
| SAG                             |        |        |         |         |         |         |         |         |         |         |
| INIA                            |        |        |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Subsecretaría de Minería        | 2 393  | 2 112  | 2 184   | 3 598   |         | 2 688   |         |         |         | 3 847   |
| ENAMI                           | 777    | 884    | 907     | 1 093   | 998     | 871     | 1 165   | 773     | 1 005   | 1 541   |
| FOSIS                           |        |        |         |         |         |         |         |         |         | 111 483 |
| CONADI                          |        |        |         |         |         |         |         |         |         | 3 979   |
| SERNAM                          |        |        |         |         |         |         |         |         |         | 2 200   |
| ChileCompra                     |        |        |         |         |         |         |         | 33 460  | 27 220  | 23 864  |
| Subsecretaría de Economía       |        |        |         |         |         |         |         |         |         |         |
| CONICYT                         |        |        |         |         |         |         |         |         |         |         |
| INAPI                           |        |        |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Tesoro Público                  | 751    | 1 009  | 1 323   | 845     | 899     | 1 216   | 1 051   | 927     | 1 118   | 1 774   |
| Total de empresas beneficiarias | 45 853 | 70 751 | 213 492 | 315 206 | 291 671 | 346 654 | 432 427 | 462 343 | 441 943 | 594 726 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las respectivas instituciones.

<sup>a</sup> Cálculo aproximado del total de empresas atendidas por institución, con la salvedad de que las empresas pueden repetirse por hacer uso de más de un instrumento de fomento. Con excepción de la Franquicia Tributaria y el Programa de Aprendices del SENCE, no ha sido posible obtener información de empresas atendidas con RUT únicos.

<sup>24</sup> Al respecto, es necesario hacer algunas precisiones. Primero, se ha considerado solamente el número de empresas o empresarios que se registran como beneficiarios de los diferentes programas, dejando fuera a los programas que registran beneficiarios efectivos en otra unidad de medida, debido a que no es posible agregarlos para realizar un análisis conjunto. Segundo, pese a que puede significar alguna incompatibilidad de agregación, se ha asimilado el número de empresarios a número de empresas. Tercero, las empresas pueden repetirse por hacer uso de más de un instrumento de fomento en la misma institución. Solo en los casos de la Franquicia Tributaria y el Programa de Aprendices del SENCE, ha sido posible obtener información de empresas atendidas con RUT únicos. Cuarto, en el agregado, las empresas pueden repetirse por hacer uso de más de un instrumento de fomento en distintas instituciones. Quinto, se debe tomar en cuenta que no es totalmente comparable el número de empresas atendidas por diferentes programas, debido a que el nivel de esfuerzo y grado de dificultad en la implementación de los programas no es el mismo. Finalmente, en los casos sin información, se han hecho supuestos sobre la unidad de medida de los beneficiarios en función del objetivo y operación del programa, así como de la descripción de la población beneficiaria.

En el agregado, debido a que no se cuenta con información completa y precisa, solo es posible comparar algunas magnitudes y ver la evolución de los beneficiarios en el tiempo. De este modo, se observa que INDAP presenta el mayor nivel de cobertura de usuarios atendidos, y en los últimos años, ha aumentado su cobertura total de manera significativa, pasando de 171.693 usuarios en 2009 a 250.290 usuarios en 2015. Sin embargo, sus beneficiarios son bastante heterogéneos y dentro de ellos se encuentran agricultores familiares de autoconsumo y subsistencia, pequeños productores agrícolas diversificados y pequeños productores orientados a mercados. Otra entidad con amplia cobertura es el FOSIS, del cual solo se cuenta con información para el año 2015 de su Programa de Emprendimiento y Microfinanzas. Dentro de los 111.483 beneficiarios del FOSIS, se encuentran microempresarios y microemprendedores pertenecientes a 40% de la población más vulnerable.

Por otro lado, CORFO presenta un incremento significativo de sus beneficiarios en los años 2011 y 2012, debido principalmente a un aumento del número de empresas atendidas por el Fondo de Garantía para Inversión y Capital de Trabajo (FOGAIN), el mismo que pasó de 1.582 en 2010 a 53.561 en 2012. A partir de este año, se evidencia una disminución en el total de beneficiarios, esto se debe a varios motivos: i) una baja considerable en el número de beneficiarios del Programa de Crédito para Micro y Pequeña Empresa (de 40.918 en 2012 a 389 en 2015); ii) una reducción de beneficiarios en los proyectos de los Programas Desarrollo de Proveedores (PDP), Programa de Difusión Tecnológica (PDT), Programa de Fomento a la Calidad (FOCAL) y Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO), y iii) el traspaso de los Centros Chile Emprende y Programa de Emprendimientos Locales a SERCOTEC.

Por su parte SERCOTEC, desde 2011, ha aumentado el número de empresas atendidas, pasando de 13.590 en 2011 a 58.393 en 2015. Esto se debe principalmente a un incremento de cobertura en sus servicios de asesoría y capacitación virtuales, y en el Programa de Ferias Libres. Sin embargo, el número de empresas beneficiarias en sus principales instrumentos de fomento ha disminuido en los últimos años. Los beneficiarios de las diversas modalidades de Capital Semilla se han reducido de 6.527 en 2013 a 2.970 en 2015, mientras que los usuarios del Programa de Formación Empresarial han caído de 12.005 en 2012 a 5.458 en 2015.

Pese a que no ha sido posible conocer el número de beneficiarios de cada programa que son mipymes, en el cuadro IV.16 se muestran el número de beneficiarios totales atendidos por los principales instrumentos de fomento para las mipymes, en términos de fondos ejecutados, para cuatro años seleccionados.

Los principales programas del INDAP son los que presentan las mayores coberturas de usuarios atendidos. Entre estos destacan el Programa de Asesoría Técnica (SAT), el Programa de Alianzas Productivas (PAP) y el Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), cuyos beneficiarios son pequeños productores agrícolas especializados o comerciales, cuya producción se orienta a los mercados más formales. Entre estos tres programas, en 2015, se han atendido 25.382 pequeños productores agrícolas. Asimismo, de gran relevancia son los programas de crédito, que en promedio atienden a 50.200 beneficiarios cada año, desde campesinos de subsistencia hasta agricultores familiares orientados a mercados. No obstante, los programas de crédito de largo plazo benefician, en promedio, a 14.500 pequeños agricultores comerciales por año.

**Cuadro IV.16**  
**Chile: cobertura de los principales programas o instrumentos de fomento para mipymes, 2010, 2012, 2014 y 2015**  
*(En número de unidades atendidas)*

| Programa o instrumento                                   | Institución responsable | Unidad de medida                   | 2010   | 2012   | 2014   | 2015    |
|--|-------------------------|------------------------------------|--------|--------|--------|---------|
| Crédito de Corto Plazo y Largo Plazo                     | INDAP                   | Pequeños productores agrícolas     | 41 275 | 48 983 | 56 993 | 54 214  |
| Bonificación Inversiones de Riego y Drenaje (Ley 18.450) | Tesoro Público          | Empresas                           | 899    | 1 051  | 1 118  | 1 021   |
| Programa de Emprendimiento y Microfinanzas               | FOSIS                   | Empresas                           |        |        |        | 111 483 |
| Programa de Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD-S)  | SAG - INDAP             | Pequeños productores agrícolas     | 3 197  | 15 848 | 17 230 | 17 477  |
| Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI)              | INDAP                   | Empresas                           | 8 850  | 13 816 | 5 574  | 8 523   |
| Franquicia Tributaria                                    | SENCE                   | Empresas con RUT únicos regionales | 11 651 | 12 482 | 10 385 | 8 363   |
| Capital Semilla + Abeja Empresa (Crece)                  | SERCOTEC                | Empresas                           | 861    | 1 877  | 1 585  | 1 653   |
| Programa de Asesoría Técnica (SAT)                       | INDAP                   | Empresas                           | 18 656 | 12 733 | 13 404 | 12 605  |
| Programa Bono Trabajador Activo                          | SENCE                   | Trabajadores                       |        | 23 236 | 11 875 |         |
| Capital Semilla + Abeja Emprende                         | SERCOTEC                | Empresas                           | 1 282  | 2 951  | 3 308  | 1 317   |
| Programa de Riego  | INDAP                   | Pequeños productores agrícolas     | 10 729 | 4 936  | 5 718  | 4 509   |
| Programa de Alianzas Productivas (PAP)                   | INDAP                   | Empresas                           | 1 969  | 6 395  | 6 421  | 4 254   |
| Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO)                 | CORFO                   | Empresas                           | 1 260  | 1 334  | 768    | 796     |
| Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)              | CORFO                   | Empresas                           | 5 783  | 4 318  | 2 556  | 2 214   |
| Programa Capacitación en Oficinas                        | SENCE                   | Personas                           | 3 848  | 6 053  | 16 215 | 12 510  |
| Concursos de Promoción de Exportaciones                  | ProChile                | Empresas                           | 245    | 484    | 551    | 518     |
| Programa de Promoción Turística                          | SERNATUR                | Empresas                           |        | 4 716  | 8 619  | 11 521  |
| Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal (FFPA)          | SERNAPESCA              | Pescadores artesanales             |        | 10 330 | 10 200 | 7 862   |
| Subsidio al copago de primas del seguro agrícola         | Agoseguros              | Empresas                           | 15 546 | 16 346 | 15 395 | 14 355  |
| Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)                  | INDAP                   | Pequeños productores agrícolas     | 53 141 | 77 497 | 79 177 | 79 711  |
| Programa Start-Up Chile                                  | CORFO                   | Empresas                           | 12     | 399    | 338    | 294     |

Cuadro IV.16 (conclusión)

| Programa o instrumento  | Institución responsable  | Unidad de medida | 2010    | 2012    | 2014    | 2015    |
|---|--------------------------|------------------|---------|---------|---------|---------|
| Programa Bono Empresa y Negocio   | SENCE                    | Empresas         |         | 12 273  | 6 213   | 4 631   |
| Programa I+D Aplicada en Empresas                                       | CORFO                    | Empresas         |         | 336     | 429     | 147     |
| Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar                              | SENCE                    | Mujeres          | 2 433   | 2 168   | 2 299   |         |
| Fondo Fomento y Desarrollo de las Regiones Extremas                     | Tesoro Público           | Empresas         |         |         |         |         |
| Capital Semilla   | CORFO                    | Empresas         | 174     | 108     | 133     | 188     |
| Ferias Internacionales  | ProChile                 | Empresas         |         | 334     | 521     | 622     |
| Incentivo Tributario a la Inversión Privada en I+D                      | CORFO                    | Empresas         | 22      | 43      | 107     | 190     |
| Programa de Difusión Tecnológica (PDT)                                  | CORFO                    | Empresas         | 4 393   | 991     | 124     | 308     |
| Programa de Fomento a la Calidad (FOCAL)                                | CORFO                    | Empresas         | 3 024   | 1 912   | 30      | 271     |
| Programa Nodos para la Competitividad                                   | CORFO                    | Empresas         |         |         | 114     | 186     |
| Programa de Becas Laborales   | SENCE                    | Empresarios      |         | 9 600   | 3 848   | 6 703   |
| Programa de Innovación e I+D Empresarial                                | CORFO                    | Empresas         |         |         | 16      | 196     |
| Programas Estratégicos de Especialización Inteligente                   | CORFO                    | Empresas         |         |         |         |         |
| Programa Más Capaz  | SENCE                    | Empresarías      |         |         |         | 16 550  |
| Centros de Desarrollo de Negocios (CDN)                                 | SERCOTEC                 | Empresas         |         |         |         | 753     |
| Bonificación Riego Pequeña Agricultura                                  | Tesoro Público           | Empresas         |         |         |         | 3 428   |
| Programa de Formación para la Competitividad (PFC)                      | CORFO                    | Personas         |         |         |         | 1 251   |
| Fortalecimiento de Barrios Comerciales                                  | SERCOTEC                 | Empresarios      |         |         |         |         |
| Plan de Desarrollo Turístico Sustentable                                | Subsecretaría de Turismo | Empresas         |         |         |         |         |
| Total de empresas beneficiarias (principales instrumentos)              |                          |                  | 182 969 | 262 093 | 250 876 | 374 685 |
| Total de empresas beneficiarias (todos los instrumentos)                |                          |                  | 291 671 | 432 427 | 441 943 | 594 726 |
| Porcentajes del total   |                          |                  | 63      | 61      | 57      | 63      |
| Total de empresas beneficiarias (principales instrumentos para mipymes) |                          |                  | 165 268 | 239 380 | 227 577 | 350 728 |
| Porcentajes del total (principales instrumentos)                        |                          |                  | 90      | 91      | 91      | 94      |
| Total de empresas beneficiarias (principales instrumentos para mipes)   |                          |                  | 152 495 | 218 244 | 208 307 | 330 855 |
| Porcentajes del total (principales instrumentos)                        |                          |                  | 83      | 83      | 83      | 88      |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las respectivas instituciones.

Los principales programas del SENCE también son importantes en términos de cobertura. Entre 2012 y 2015, en promedio, 8.266 empresas correspondientes a mipymes con RUT únicos a nivel nacional han hecho uso de la Franquicia Tributaria, aunque este número de beneficiarios ha ido disminuyendo paulatinamente en los últimos cinco años. En 2012, SENCE incrementó el número empresas atendidas debido a la creación del Programa Bono Empresa y Negocio, orientado específicamente a mipes, y a la cobertura del Programa de Becas Laborales, que beneficia a microempresarios. A partir de 2015, cobra prioridad el Programa Más Capaz, dirigido a jóvenes y mujeres vulnerables, el cual en su línea programática denominada Más Capaz Mujer Emprendedora, capacitó a 16.550 mujeres que desarrollan o pretenden desarrollar un emprendimiento económico.

Si bien varios programas de CORFO son importantes en cuanto a los fondos invertidos, los niveles de cobertura de los mismos son más bien moderados. Entre estos, se destacan los Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP), Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO), Programa de Difusión Tecnológica (PDT), y el Programa de Fomento a la Calidad (FOCAL), que han disminuido considerablemente su número de beneficiarios en los últimos años. Esto concuerda con una disminución de los recursos asignados a los mismos, lo que responde posiblemente a una reasignación de los recursos públicos en nuevos programas de fomento.

En síntesis, los 30 instrumentos de fomento más importantes para las mipymes han concentrado en promedio aproximadamente el 61% de la cobertura total de los programas de fomento. Además, si dentro de estos instrumentos, solo se consideran los que se orientan exclusivamente a las mipymes, se observa que la cobertura alcanzada por estos programas representa el 91% de la cobertura de los principales instrumentos, mientras que este porcentaje alcanza en promedio el 84% si solamente se toman en cuenta los instrumentos que se focalizan en los segmentos de las micro y pequeñas empresas (mipes). En 2015, las mipymes atendidas por los 40 instrumentos de fomento más importantes, alcanzaron a 350.720 empresas, de las cuales aproximadamente 330.855 fueron micro y pequeñas empresas beneficiarias.

#### Cuadro IV.17

#### Chile: empresas atendidas por BancoEstado según programa o instrumento, 2006-2015

(En número de empresas)

| Programa o instrumento            | 2006   | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011   | 2012   | 2013   | 2014    | 2015    |
|-----------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Crédito a Microempresarios        | 78 450 | 87 811  | 87 694  | 94 590  | 94 711  | 84 316 | 76 094 | 76 731 | 89 625  | 97 527  |
| Crédito a Pequeñas Empresas       | 12 275 | 13 302  | 13 167  | 14 311  | 10 685  | 10 299 | 9 803  | 10 212 | 12 333  | 13 793  |
| Programa Crece Mujer Emprendedora |        |         |         |         |         |        |        |        |         | 78 600  |
| Total de empresas beneficiarias   | 90 725 | 101 113 | 100 861 | 108 901 | 105 396 | 94 615 | 85 897 | 86 943 | 101 958 | 189 920 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco del Estado de Chile (BancoEstado).

Complementariamente, en el cuadro IV.17 se presenta la cobertura de los programas de crédito de BancoEstado, entre los años 2006 al 2015. Las micro y pequeñas empresas atendidas por esta entidad financiera se incrementaron en los últimos dos años y especialmente en el año 2015, en el que el número de beneficiarios aumentó un 86% con

relación al año anterior. Esto se debe principalmente a la introducción del Programa Crece Mujer Emprendedora que busca impulsar el acceso a servicios financieros y no financieros (asistencia y formación empresarial) de las mujeres que han optado por desarrollar un emprendimiento propio. Este programa es parte de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, y en 2015, atendió a 78.600 mujeres emprendedoras.

## E. Análisis de las políticas de apoyo a las mipymes

En esta sección, se analizan los principales programas e instrumentos de apoyo a las mipymes, que se han diseñado e implementado en los últimos diez años en Chile, en las distintas áreas de intervención de la política pública. El objetivo es conocer la oferta pública de apoyo al sector empresarial, los objetivos de política que persiguen<sup>25</sup> y sus principales características. Además, se pretende identificar los actuales espacios de acción de las instituciones de fomento, así como los espacios no cubiertos aún por la política pública.

### 1. Financiamiento

En Chile, distintas instituciones ofrecen una variedad de programas para apoyar el financiamiento de las mipymes. Estos programas se pueden ordenar de acuerdo al tipo de apoyo que se pretende entregar, su relación con el ciclo de vida de las empresas, y la forma en la que se otorga (directamente o a través de intermediarios financieros).

Fuera de los programas de crédito para micro y pequeñas empresas de BancoEstado, los programas de garantías estatales son los más importantes, los cuales pretenden compensar la falta de garantía de las mipymes y mitigar en parte el riesgo crediticio de los intermediarios financieros. Hay seis programas de garantía crediticia, cuatro de ellos administrados por CORFO (FOGAIN, COBEX, Garantía CORFO Refinanciamiento, y Garantía CORFO Pro-inversión), uno administrado por las Sociedades de Garantía Recíproca (cuyos fondos de garantía son financiados por CORFO), y otro administrado por FOGAPE. Además, hay otras iniciativas de apoyo financiero ejecutadas por CORFO, SERCOTEC, INDAP, ENAMI y FOSIS.

Chile cuenta con un amplio abanico de programas de fomento para mejorar el acceso de las mipymes al financiamiento. BancoEstado entrega crédito a un gran número de micro y pequeñas empresas. Los programas de garantías estatales llegan al 15% de las pymes y al 33% de las medianas empresas mitigando en parte el riesgo crediticio de los intermediarios financieros por financiar a mipymes sin garantías adecuadas (Banco Mundial, 2015). Existen líneas de crédito para instituciones de microfinanzas y fondos de inversión de capital de riesgo, y financiamiento para el emprendimiento inicial, *start-ups* y empresas en etapas tempranas.

La mayoría de los programas de financiamiento tiene como objetivo atenuar fallas de mercado para facilitar el acceso al financiamiento principalmente de las micro y pequeñas empresas. En general, los programas se enfocan en el segmento de mipymes —de manera horizontal— y en financiamientos de corto y mediano plazo. Los programas aplican un modelo de intervención de segundo piso, pero existen programas que intervienen de forma directa o bajo la modalidad de primer piso.

<sup>25</sup> Para ello, se consideró el objetivo declarado en el diseño de cada uno de los instrumentos o programas de fomento, sin embargo, se requiere verificar si en la práctica efectivamente esa intención se está cumpliendo.

Cuadro IV.18  
Chile: características de los programas o instrumentos de financiamiento

| Programa o instrumento                    | Institución responsable | Objetivo de política  | Selectividad      |           | Ciclo de vida de las empresas |            |             |         |   |
|---|-------------------------|---|-------------------|-----------|-------------------------------|------------|-------------|---------|---|
|   |                         |   | Tamaño de empresa | Sectorial | Concepción                    | Nacimiento | Crecimiento | Madurez |   |
| Crédito a Microempresas                   | BancoEstado             | Aumentar la productividad de las empresas                             | Microempresa      |           |                               | X          | X           | X       | X |
| Crédito a Pequeñas Empresas               | BancoEstado             |   | Pequeña           |           |                               | X          | X           | X       | X |
| Programa Crece Mujer Emprendedora         | BancoEstado             |   | Mipe              |           | X                             | X          | X           | X       |   |
| Programa de Crédito                       | INDAP                   |   | Mipe              | Sectorial | X                             | X          | X           | X       |   |
| Crece, Fondo de Desarrollo de Negocios    | SERCOTEC                |   | Mipes formales    |           |                               | X          | X           | X       |   |
| Programa de Asistencia Crediticia         | ENAMI                   | Aumentar la productividad de las empresas y atenuar fallas de mercado | Pequeña           | Sectorial |                               |            | X           | X       | X |
| Crédito para Micro y Pequeña Empresa      | CORFO                   |   | Mipe              |           |                               | X          | X           | X       |   |
| Cobertura CORFO Comercio Exterior (COBEX) | CORFO                   | Atenuar fallas de mercado y mejorar la competitividad internacional   | Mipyme            |           |                               |            |             | X       | X |
| Capital Semilla                           | CORFO                   | Atenuar fallas de mercado y lograr mayor crecimiento económico        | Mipe              |           | X                             | X          |             |         |   |
| Programa Start-Up Chile                   | CORFO                   |   | Mipe              |           | X                             | X          |             |         |   |
| Programa de Acceso al Microcrédito (PAM)  | FOSIS                   | Disminuir la pobreza y vulnerabilidad                                 | Microempresa      |           | X                             | X          |             |         |   |

Cuadro IV.18 (conclusión)

| Programa o instrumento  | Institución responsable       | Objetivo de política      | Selectividad               |           | Ciclo de vida de las empresas |            |             |         |
|---|-------------------------------|---------------------------|----------------------------|-----------|-------------------------------|------------|-------------|---------|
|   |                               |                           | Tamaño de empresa          | Sectorial | Concepción                    | Nacimiento | Crecimiento | Madurez |
| Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)                                | FOGAPE/<br>BancoEstado        | Atenuar fallas de mercado | Mipe                       |           | X                             | X          | X           | X       |
| Fondo de Garantía para Inversión y Capital de Trabajo (FOGAIN)                      | CORFO                         |                           | Mipyme                     |           | X                             | X          | X           | X       |
| Garantía CORFO Reprogramación   | CORFO                         |                           | Mipyme                     |           | X                             | X          | X           |         |
| Garantía CORFO Pro-inversión  | CORFO                         |                           | Pyme y grande <sup>a</sup> |           |                               | X          | X           | X       |
| Fondos de Garantía a Instituciones de Garantía Reciproca (IGR)                      | CORFO/ SGR                    |                           | Mipyme <sup>b</sup>        |           |                               | X          | X           | X       |
| Financiamiento a Fondos de Inversión de Capital de Riesgo para Empresas Innovadoras | CORFO/<br>Fondos de Inversión |                           | Todas                      |           | X                             | X          | X           | X       |
| Inversión Directa de CORFO en Fondos de Inversión de Capital de Riesgo.             |                               |                           | Pyme y grande <sup>c</sup> |           |                               | X          | X           | X       |
| Capital de Riesgo – Fondos de Exploración Minera (FENIX).                           |                               |                           | Pyme                       | Sectorial |                               | X          | X           | X       |
| Capital de Riesgo – Fondos Etapas Tempranas (FT)                                    |                               |                           | Pyme                       |           | X                             | X          |             |         |
| Capital de Riesgo – Fondo Desarrollo y Crecimiento (FC)                             |                               |                           | Pyme                       |           |                               |            | X           | X       |
| Capital Semilla Emprende  | SERCOTEC                      |                           | Mipe                       |           | X                             | X          |             |         |
| Capital Abeja Emprende  | SERCOTEC                      |                           | Mipes informales           |           | X                             | X          |             |         |
| Redes de Inversionistas Ángeles   | CORFO                         |                           | Pyme y grande              |           | X                             | X          |             |         |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Dirigido a empresas con ventas de hasta 600.000 UF.

<sup>b</sup> Dirigido a empresas con ventas anuales de hasta 150.000 UF.

<sup>c</sup> Dirigido a empresas con ventas de hasta 400.000 UF.

La variedad existente de instrumentos de financiamiento permite atender las distintas etapas del ciclo de vida de las empresas, desde capital semilla para emprendimientos nacientes, pasando por créditos bancarios hasta capital de riesgo para la expansión de los negocios. No obstante, las mipymes todavía no pueden acceder al mercado de capitales y hacer uso de otros recursos financieros más sofisticados: emisión de acciones, securitización de préstamos y otros.

En Chile, las mipymes tienen buen acceso al crédito, pero los costos son altos y los plazos modestos para las empresas más pequeñas<sup>26</sup>. El desafío del financiamiento de las mipymes se relaciona con mejorar las condiciones de financiamiento en precio y plazo, más que con un tema general de acceso al crédito (Banco Mundial, 2015). El crédito a las mipymes está concentrado en pocos bancos (cuatro bancos grandes concentran el 76% del mercado del crédito a mipymes) por lo que se requiere promover la competencia en la creación de créditos para las empresas de menor tamaño. Para ello, el Banco Mundial (2015) recomienda algunas opciones: i) mejorar el intercambio de información crediticia positiva entre los proveedores de crédito; ii) facilitar la movilidad de las garantías, y iii) fomentar el desarrollo de las Instituciones Financieras No Bancarias (IFNB) y de compañías de leasing y factoraje, a través de líneas de financiamiento.

Los programas de garantías estatales se constituyen en instrumentos relevantes para las mipymes. Logran movilizar cuantiosos montos de financiamiento y han alcanzado un alto nivel de penetración, no obstante, según el Banco Mundial (2015), se requiere mejorar la efectividad de estos programas mediante el monitoreo y evaluación de resultados, mejoras en la eficiencia de la gestión y ajustes para maximizar el impacto.

Por otro lado, cabe destacar que algunos programas de financiamiento tales como Capital Semilla de SERCOTEC y los Programas de Crédito de BancoEstado, incorporan la oferta de servicios no financieros, es decir, no solo se entregan recursos financieros a los beneficiarios, sino también, se entregan conocimientos, experiencias y mejores prácticas para el desarrollo de cada negocio. A futuro, habrá que evaluar el impacto de estos servicios complementarios en el desenvolvimiento de las empresas.

Finalmente, es necesario que el sistema financiero entregue más y mejores opciones de financiamiento a las mipymes, que sean específicas a sus necesidades, basadas en el conocimiento de las distintas características, actividades económicas y ciclos del negocio. BancoEstado está avanzando positivamente en este sentido.

<sup>26</sup> El costo del crédito para las mipymes es sustancialmente mayor que el de las empresas más grandes. En Chile, según cifras del año 2012, el diferencial de tasas de interés entre grandes y pequeñas empresas es del 7,26%, mientras que la mediana para ese mismo indicador en el grupo de países de la OCDE es del 1,80% (OCDE, 2014). En términos de plazos, solo un 42% del financiamiento de las mipymes tiene plazo mayor a un año (Banco Mundial, 2015).

Cuadro IV.19  
Chile: características de los programas o instrumentos de asistencia técnica

| Programa o instrumento  | Institución responsable          | Objetivo de política  | Selectividad      |           | Ciclo de vida de las empresas |            |             |         |
|---|----------------------------------|---|-------------------|-----------|-------------------------------|------------|-------------|---------|
|   |                                  |   | Tamaño de empresa | Sectorial | Concepción                    | Nacimiento | Crecimiento | Madurez |
| Programas Regionales de Apoyo al Emprendimiento (PRAE)  | CORFO                            | Lograr mayor crecimiento y atenuar fallas de mercado                  | Mipyme            |           | X                             | X          |             |         |
| Programa Yo Emprendo  | FOSIS                            | Disminuir la pobreza y vulnerabilidad                                 | Microempresa      |           | X                             | X          |             |         |
| Mejora Negocios, Fondo de Asesorías Empresariales   | SERCOTEC                         |   | Mipes formales    |           | X                             | X          |             | X       |
| Asesoría Legal Virtual  | SERCOTEC                         |   | Mipe              |           | X                             | X          |             | X       |
| Centros de Desarrollo de Negocios (CDN)   | SERCOTEC                         |   | Mipe              |           | X                             | X          |             | X       |
| Programa Servicio de Asesoría Técnica (SAT)   | INDAP                            | Aumentar la productividad de las empresas                             | Mipe              | Sectorial |                               | X          |             | X       |
| Programa de Asesoría Técnica Especializada y Gestor Comercial                                   | INDAP                            |   | Mipe              | Sectorial |                               | X          |             | X       |
| Programa de Gestión Empresarial   | INDAP                            |   | Mipe              | Sectorial |                               | X          |             | X       |
| Programa de Capacitación y Transferencia Tecnológica para la Pequeña Minería Artesanal (PAMIMA) | Subsecretaría de Minería - ENAMI | Disminuir la pobreza y vulnerabilidad y atenuar fallas de mercado     | Microempresa      | Sectorial |                               | X          |             | X       |
| Servicios de Asistencia Técnica   | ENAMI                            | Aumentar la productividad de las empresas y atenuar fallas de mercado | Pequeña           | Sectorial |                               | X          |             | X       |
| Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal (FFPA)   | SERNAPESCA                       |   | Mipe              | Sectorial |                               | X          |             | X       |

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Asistencia técnica

Si bien varios programas de fomento a las mipymes consideran la ejecución de actividades de asistencia técnica entre sus componentes -en temáticas ad hoc al objetivo del instrumento-, pocos son los programas exclusivamente de asistencia técnica especializada para las mipymes. Entre estos, destacan los instrumentos de apoyo a pequeños empresarios de sectores específicos de la economía (agricultura y minería) a través de INDAP y ENAMI, y recientemente, la instalación de Centros de Desarrollo de Negocios a lo largo de todo el país, bajo la responsabilidad de SERCOTEC.

La baja productividad de las mipymes se relaciona con la gestión de las empresas y la profesionalización de su dirección. Varios estudios muestran que estas empresas tienen dificultades para organizar proyectos de mayor escala, trabajar en torno a horizontes de largo plazo o expandir/internacionalizar sus productos y servicios. Sin embargo, pese a que varios programas de fomento incluyen actividades complementarias de asistencia técnica entre sus componentes, la oferta de programas de entrenamiento y asistencia técnica especializada para las mipymes es escasa y muestra que la cobertura sigue siendo baja.

La mayoría de los programas de asistencia técnica identificados tienen como objetivo aumentar la productividad de las empresas y/o atenuar fallas de mercado. Otros, como el Programa Yo Emprendo del FOSIS y el PAMMA de la Subsecretaría de Minería, buscan principalmente disminuir la pobreza y vulnerabilidad de microemprendedores o microempresarios.

En general, los programas de asistencia técnica se enfocan en el segmento de las mipes, lo cual es consistente con las mayores necesidades de asesoramiento técnico -en aspectos estratégicos, organizacionales, comerciales u otros- que presentan las empresas de tamaño más reducido. Además, estos instrumentos de fomento permiten atender las necesidades de asistencia técnica, principalmente, en las etapas de nacimiento y crecimiento del ciclo de vida empresarial. Pocos programas ofrecen servicios de asesoramiento en la etapa de concepción o para iniciar un emprendimiento.

En este contexto, la instalación, desde 2015, de Centros de Desarrollo de Negocios (CDN) a lo largo de todo el país, constituye la iniciativa de asistencia técnica integral más agresiva y promisoría de las políticas públicas de fomento a las mipes. Estos centros proveen asesoría técnica y acompañamiento individualizado de mediano a largo plazo, a micro y pequeños empresarios, así como a emprendedores, de cualquier sector económico y en todas las etapas del ciclo de vida de las empresas.

Fuera de los CDN, que son de reciente creación, la oferta de asistencia técnica ha estado marcada por la presencia de programas sectoriales en agricultura y minería, dentro de los cuales destacan el Programa Servicio de Asesoría Técnica (SAT) del INDAP, los Servicios de Asistencia Técnica de ENAMI y el Programa de Capacitación y Transferencia Tecnológica para la Pequeña Minería Artesanal (PAMMA) de la Subsecretaría de Minería, ejecutado por ENAMI. Estos programas han destinado montos considerables de recursos, desde los años 2003 y 2001, respectivamente, para ofrecer servicios de asesoría técnica a micro y pequeños productores agropecuarios y mineros.

## 3. Capacitación laboral y empresarial

En el área de capacitación, en los últimos diez años, se han identificado 17 programas de fomento en cinco instituciones públicas: SENCE, SERCOTEC, INDAP, SERNAM y PRODEMU, siendo el SENCE la entidad principal que concentra la mayor cantidad de

recursos y programas de capacitación. La mayoría de estos programas han sido diseñados e implementados a partir de 2006, con excepción de la franquicia tributaria que data de 1976 y de los programas de capacitación en oficios, becas laborales y capacitación para mujeres campesinas, que se implementaron en la década de los noventa y que todavía se mantienen hasta hoy.

Los principales instrumentos de capacitación laboral son: la Franquicia Tributaria y los Programas de formación en oficios (Programa Más Capaz, Programa Más Capaz Mujer Emprendedora, Programa Capacitación en Oficios - Registro Especial y Sectorial, Programa de Becas Laborales y Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar). Estos programas, junto con el programa de formación dual (Programa de Aprendices) son administrados por el SENCE y en general tiene como objetivo, mejorar las competencias y habilidades de los trabajadores o grupos vulnerables (mujeres, jóvenes) para aumentar su empleabilidad.

Por otro lado, existen otros programas de capacitación de menor alcance, que aplican otros modelos de intervención, y que en general buscan aumentar la productividad o competitividad de las empresas (Programa Bono Empresa y Negocio de SENCE, los programas de capacitación de SERCOTEC y el Programa de Capacitación para la Agricultura Familiar Campesina de INDAP-SENCE), y en algunos casos además, este objetivo se combina con objetivos de disminución de la vulnerabilidad de las personas (Programa de Capacitación para Mujeres Campesinas de INDAP-PRODEMU, Programa Mujer, Asociatividad y Emprendimiento del SERNAM y el Programa Mejorando Mi Negocio de PRODEMU). Estos programas están orientados especialmente a empresarios o emprendedores de micro y pequeñas empresas (mipes) y a trabajadores por cuenta propia.

Cabe destacar que las entidades públicas de apoyo al desarrollo de las mujeres, SERNAM y PRODEMU, están implementando programas de fomento al emprendimiento, con la finalidad de potenciar los negocios de mujeres y contribuir a la sustentabilidad de los mismos. Estas acciones contribuyen a cubrir, en una pequeña parte, las necesidades de capacitación de empresarias y emprendedoras de microempresas, dada la insuficiencia de los instrumentos de capacitación empresarial existentes.

Por otro lado, la mayoría de los programas de capacitación citados, de alguna manera, atienden las necesidades de las empresas en la etapa de nacimiento, y en menor medida en las etapas de concepción y crecimiento. La capacitación a empresarios y emprendedores en materias de gestión empresarial debería ayudar a enfrentar de mejor manera los desafíos de la etapa de nacimiento. Mientras que la capacitación a trabajadores debiera repercutir en un aumento de la productividad laboral y por ende de la productividad de las empresas principalmente en la etapa de crecimiento.

Cuadro IV.20  
Chile: características de los programas o instrumentos de capacitación

| Programa o instrumento   | Institución responsable | Objetivo de política  | Selectividad      |           | Ciclo de vida de las empresas |            |             |         |   |
|--|-------------------------|---|-------------------|-----------|-------------------------------|------------|-------------|---------|---|
|  |                         |   | Tamaño de empresa | Sectorial | Concepción                    | Nacimiento | Crecimiento | Madurez |   |
| Franquicia Tributaria  | SENCE                   | Aumentar la creación de empleo  | Todas             |           | X                             |            | X           |         | X |
| Programa Más Capaz   | SENCE                   |   |                   |           | X                             |            |             |         |   |
| Programa Más Capaz Mujer Emprendedora                                    | SENCE                   |   | Microempresa      |           | X                             |            | X           |         |   |
| Capacitación en Oficios - Registro Esp.                                  | SENCE                   |   |                   |           | X                             |            | X           |         |   |
| Capacitación en Oficios Sectorial  | SENCE                   |   |                   | Sectorial | X                             |            | X           |         |   |
| Programa de Becas Laborales  | SENCE                   |   | Microempresa      |           | X                             |            | X           |         |   |
| Programa Aprendizices  | SENCE                   |   | Todas             |           |                               |            |             | X       | X |
| Programa Bono Trabajador Activo  | SENCE                   |   | Todas             |           |                               |            | X           | X       | X |
| Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar                               | SENCE<br>SERNAM         |   |                   |           | X                             |            | X           |         |   |
| Programa de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales         | SENCE<br>ChileValora    |   |                   |           | X                             |            | X           |         | X |
| Programa Bono Empresa y Negocio  | SENCE                   | Aumentar la productividad de las empresas   | Mipes formales    |           | X                             |            | X           |         | X |
| Formación Empresarial  | SERCOTEC                |   | Mipe              |           | X                             |            | X           |         | X |
| Portal de Capacitación Virtual   | SERCOTEC                |   | Mipe              |           | X                             |            | X           |         | X |
| Programa de Formación para la Competitividad                             | CORFO                   |   | Todas             |           |                               |            | X           |         | X |
| Programa Especial de Capacitación para la Agricultura Familiar Campesina | INDAP<br>SENCE          |   | Mipe              |           |                               |            | X           |         | X |
| Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas             | INDAP<br>PRODEMU        | Aumentar la productividad de las empresas y disminuir la pobreza y vulnerabilidad | Mipe              |           | X                             |            | X           |         |   |
| Programa Mujer, Asociatividad y Emprendimiento                           | SERNAM                  |   | Microempresa      |           |                               |            | X           |         | X |

Fuente: Elaboración propia.

El gasto público en capacitación ha estado concentrado en programas de capacitación laboral, que tienen como objetivo mejorar las competencias de los trabajadores o grupos vulnerables (mujeres, jóvenes) para aumentar su empleabilidad. Los programas de capacitación empresarial son escasos y poco significativos en términos de recursos ejecutados y cobertura. Estos programas buscan aumentar la productividad o competitividad de las empresas y están orientados principalmente a las mipes.

No se ha generado una oferta de servicios de capacitación suficiente y adecuada a las necesidades de las mipymes. Es necesario aumentar los recursos destinados a la capacitación para mejorar las capacidades en gestión empresarial de las mipymes<sup>27</sup>, así como aumentar la cobertura de los programas o crear nuevos instrumentos. Por ejemplo, contrario a lo que ha pasado en los últimos años, sería recomendable aumentar la escala de operación del programa Bono Empresa y Negocio del SENCE, que ha generado efectos positivos sobre las mipes.

Asimismo, se requiere mejorar la pertinencia de la oferta pública en capacitación, debido a que la misma todavía es poco pertinente a las necesidades metodológicas y de contenidos, no atendiendo las necesidades específicas, reales y de corto plazo de las empresas de menor tamaño.

Se están dando avances importantes en ejecutar procesos de evaluación y/o certificación de competencias laborales y en propiciar su articulación con la oferta de capacitación laboral, debido a una mayor coordinación entre SENCE y ChileValora, en los últimos cinco años. Sin embargo, todavía se requieren mayores esfuerzos y recursos para alinear la oferta de capacitación con las reales necesidades de mejora en los niveles de productividad de los trabajadores y de los empresarios.

#### **4. Fortalecimiento del mercado interno**

Se han identificado pocos programas públicos que se hayan implementado con la finalidad de mejorar el acceso y lograr una mayor y mejor participación de las mipymes en los mercados internos. En particular, estas iniciativas han estado y están a cargo de SERCOTEC y ChileCompra, esta última en lo que concierne al mercado de las compras públicas. Además, se han identificado algunos programas específicos para apoyar la comercialización de empresas de menor tamaño del sector agropecuario y audiovisual, a través de programas de INDAP y CORFO, respectivamente.

Los programas de fortalecimiento del mercado interno vigentes son pocos y están orientados principalmente a potenciar los mercados existentes, a través de acciones que permitan mejorar la gestión comercial de las empresas, aumentar el conocimiento de los mercados y apoyar la comercialización, así como financiar inversiones en infraestructura y equipamiento comercial.

<sup>27</sup> Capacitación al gestor de la empresa en materias de gestión de la información, calidad, innovación, administración de costos, análisis de demanda, planificación estratégica y computación (CNC, 2013).

Cuadro IV.21

**Chile: características de los programas o instrumentos de fortalecimiento del mercado interno**

| Programa o instrumento  | Institución responsable  | Objetivo de política  | Selectividad      |           | Ciclo de vida de las empresas |            |             |         |
|---|--------------------------|---|-------------------|-----------|-------------------------------|------------|-------------|---------|
|   |                          |   | Tamaño de empresa | Sectorial | Concepción                    | Nacimiento | Crecimiento | Madurez |
| Programa de Distribución Audiovisual                                    | CORFO                    | Aumentar la competencia en los mercados y atenuar fallas de mercado | Mipyme            | Sectorial |                               |            | X           | X       |
| Programa de Alianzas Productivas (PAP)                                  | INDAP                    |   | Mipe              | Sectorial |                               | X          | X           | X       |
| Sabores del Campo - Alimentos Procesados                                | INDAP                    |   | Mipe              | Sectorial |                               | X          | X           |         |
| Capacitación Online - Plan de Entrenamiento Proveedores (PEP)           | ChileCompra              |   | Todas             |           |                               | X          | X           | X       |
| Capacitación tema Mercado Público                                       | ChileCompra              | Aumentar la competencia en los mercados                             | Todas             |           |                               | X          | X           | X       |
| Capacitación Desarrollo de Proveedores - Gestión y Desarrollo Comercial | ChileCompra              |   | Mipe              |           |                               | X          | X           | X       |
| Iniciativas de Desarrollo de Mercado (IDM)                              | SERCOTEC                 |   | Mipes formales    |           |                               |            | X           | X       |
| Promoción y Canales de Comercialización                                 | SERCOTEC                 |   | Mipes formales    |           |                               | X          | X           |         |
| Fortalecimiento de Barrios Comerciales                                  | SERCOTEC                 |   | Mipes formales    |           |                               | X          | X           | X       |
| Fondo de Desarrollo de Ferias Libres                                    | SERCOTEC                 |   | Microempresa      | Sectorial |                               | X          | X           | X       |
| Almacenes de Chile  | SERCOTEC                 | Aumentar la productividad de las empresas                           | Mipe              | Sectorial |                               | X          | X           |         |
| Programa de Promoción Turística   | SERNATUR                 |   | Todas             | Sectorial |                               | X          | X           | X       |
| Plan de Desarrollo Turístico Sustentable                                | Subsecretaría de Turismo |   | Todas             | Sectorial |                               | X          | X           | X       |

Fuente: Elaboración propia.

Los objetivos de los programas de fortalecimiento del mercado interno existentes son principalmente aumentar la productividad de las empresas y la competencia en los mercados. La mayoría de estos programas están orientados a las micro y pequeñas empresas y, de alguna manera, atienden sus necesidades en las etapas de nacimiento, crecimiento y madurez.

Los principales programas de fortalecimiento del mercado interno, en términos de recursos ejecutados y cobertura, son los Programas de Ferias Libres y Barrios Comerciales de SERCOTEC, así como el Programa de Alianzas Productivas de INDAP. Los recientes programas del Gobierno Nacional se caracterizan por focalizarse en el fortalecimiento de mercados locales de grupos específicos de micro y pequeñas empresas, en particular del rubro del comercio minorista (feriantes, almaceneros, comerciantes de barrios), que se localizan en espacios geográficos reducidos, tales como el barrio o la feria, y que corresponden a jurisdicciones territoriales comunales.

No se han identificado instrumentos específicos que apunten a desarrollar nuevos mercados para las mipymes, el Programa Iniciativas de Desarrollo de Mercado (IDM) de SERCOTEC, tenía en parte este objetivo, pero ha sido discontinuado desde el año 2015. El Programa era un fondo concursable que otorgaba un subsidio no reembolsable para la ejecución de proyectos asociativos, capaces de lograr mejoras en las condiciones competitivas de las empresas, para acceder a mercados de alta demanda o para aprovechar un mercado potencial.

Tampoco existen instrumentos o iniciativas desarrolladas para proteger los derechos de las mipymes frente a prácticas anticompetitivas y de competencia desleal por parte de otras empresas (ya sea como competidores, proveedores o compradores). No obstante, en la última década, se han creado nuevas regulaciones para fortalecer la competencia en los mercados, como la Ley de Fortalecimiento del Sistema de Defensa de la Libre Competencia, promulgada en agosto de 2016, que fortalece las sanciones a las infracciones a la libre competencia y establece condenas penales para el delito de colusión, entre otros. Se espera que con esta ley se propicien mercados menos concentrados, cuyos efectos beneficiarán a las mipymes.

## **5. Fomento a exportaciones**

ProChile es la entidad encargada del fomento a las exportaciones de las empresas chilenas, y como tal, es la institución que concentra la mayor cantidad de programas y recursos públicos para este fin. Adicionalmente, CORFO también ejecuta algunos programas de fomento con la finalidad de promover y facilitar las exportaciones (Programa de Fomento a la Calidad – FOCAL, Garantía Corfo Comercio Exterior – COBEX y Programa Nodos para la Competitividad – Plataformas de Fomento para la Exportación - NODE). Además, desde una perspectiva sectorial, la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) ejecuta procesos de Venta de Productos Mineros a Mercados Externos.

Cuadro IV.22  
**Chile: características de los programas o instrumentos de fomento a las exportaciones**

| Programa o instrumento   | Institución responsable | Objetivo de política  | Selectividad      |           | Ciclo de vida de las empresas |            |             |         |
|--|-------------------------|---|-------------------|-----------|-------------------------------|------------|-------------|---------|
|  |                         |   | Tamaño de empresa | Sectorial | Concepción                    | Nacimiento | Crecimiento | Madurez |
| Centros PymeExporta - Planes Sectoriales                                   | PROCHILE                | Mejorar la competitividad internacional y aumentar la competencia en los mercados   | Mipyme            | Sectorial |                               | X          | X           | X       |
| Ferías Internacionales   | PROCHILE                |   | Todas             | Sectorial |                               |            | X           | X       |
| Concursos de Promoción de Exportaciones                                    | PROCHILE                |   | Todas             | Sectorial |                               |            | X           | X       |
| Concursos Marcas sectoriales   | PROCHILE                |   | Todas             | Sectorial |                               |            | X           | X       |
| Circuitos Gastronómicos Internacionales                                    | PROCHILE                |   | Todas             | Sectorial |                               |            | X           | X       |
| Programa Exporta Digital   | PROCHILE                |   | Todas             |           |                               |            | X           | X       |
| Programa Exporta Fácil   | PROCHILE                | Mejorar la competitividad internacional   | Mipyme            |           |                               | X          | X           | X       |
| Programa Coaching Exportador   | PROCHILE                | Aumentar la productividad de las empresas   | Mipyme            | Sectorial |                               |            | X           | X       |
| Misión de Preinternacionalización  | PROCHILE                |   | Mipyme            | Sectorial |                               |            | X           | X       |
| Talleres   | PROCHILE                |   | Mipyme            |           |                               | X          | X           | X       |
| Programa Mujer Exporta   | PROCHILE                | Aumentar la productividad de las empresas y mejorar la competitividad internacional | Todas             |           |                               | X          | X           | X       |
| Programa de Fomento a la Calidad - FOCAL                                   | CORFO                   |   | Mipyme            |           |                               |            | X           | X       |
| Programa Nodos para la Competitividad – Fomento para la Exportación (NODE) | CORFO                   |   | Todas             | Sectorial |                               |            | X           | X       |
| Garantía Corfo Comercio Exterior (COBEX)                                   | CORFO                   | Mejorar la competitividad internacional y atenuar fallas de mercado                 | Mipyme            |           |                               |            | X           | X       |
| Proceso de Venta de Productos Mineros a Mercados Externos                  | ENAMI                   |   | Pyme              | Sectorial |                               |            | X           | X       |

Fuente: Elaboración propia.

La gama de iniciativas existentes más la constitución del Consejo Público-Privado para la Competitividad Exportadora, configuran una oferta amplia de herramientas de política pública para mejorar la inserción y consolidación de las empresas chilenas, especialmente de las pymes, en los mercados internacionales.

Hay una variedad de programas e instrumentos de fomento a las exportaciones de las mipymes exportadoras o con potencial exportador, en distintos ámbitos de acción de la política pública tales como capacitación, promoción, articulación, financiamiento, simplificación de trámites, certificación de normas técnicas, etc., que promueven y facilitan la inserción de estas empresas en los mercados externos. Los principales programas son: Ferias Internacionales y Concursos de Promoción de Exportaciones de ProChile y el Programa FOCAL de CORFO. Sin embargo, no se identifica una estrategia clara de articulación entre estos instrumentos, ni una hoja de ruta para el mejor aprovechamiento de ellos por parte de las empresas, en función de sus necesidades específicas. El Consejo para la Competitividad Exportadora podría ser un mecanismo clave que ayude a avanzar en esta dirección.

Se observa una tendencia creciente a apoyar fuertemente la internacionalización de las pymes -con potencial exportador y exportadoras- al buscar beneficiar principalmente a este segmento de empresas con los distintos programas e instrumentos de fomento a las exportaciones. Además, se advierte una focalización de algunos programas hacia determinados sectores o rubros económicos. La mayoría de los programas analizados atienden las necesidades de las empresas en las etapas de crecimiento o madurez del ciclo de vida empresarial.

El objetivo de la mayoría de estos programas es aumentar la competitividad internacional de las empresas exportadoras o con potencial exportador, no obstante, algunos programas apuntan a aumentar la productividad y competitividad de las empresas en general.

El programa Nodos para la Exportación (NODE) de CORFO es el único que promueve acciones colaborativas y asociativas entre las empresas para exportar de manera más competitiva. No obstante, hace falta el desarrollo de plataformas logísticas que ofrezcan la posibilidad de integrar redes colaborativas considerando que, para muchas pymes, la integración logística con proveedores y clientes constituye uno de los desafíos principales.

## **6. Articulación productiva**

Los programas de articulación productiva implementados en Chile pueden agruparse en función a los tipos de estrategias de integración productiva que se pretenden promover, vale decir: i) redes empresariales, ii) clústeres o aglomeraciones productivas, y iii) sistemas productivos territoriales. Además, se incluyen los programas de fortalecimiento de la asociatividad gremial, que, si bien son parte de las redes empresariales, buscan objetivos distintos a los meramente productivos. En este marco, se han identificado 15 instrumentos o programas de fomento a la articulación productiva y asociatividad que son o han sido implementados por CORFO, INDAP y SERCOTEC.

**Cuadro IV.23**  
**Chile: características de los programas o instrumentos de articulación productiva y asociatividad**

| Programa o instrumento   | Institución responsable | Objetivo de política  | Selectividad       |           | Ciclo de vida de las empresas |            |             |         |
|--|-------------------------|---|--------------------|-----------|-------------------------------|------------|-------------|---------|
|  |                         |   | Tamaño de empresa  | Sectorial | Concepción                    | Nacimiento | Crecimiento | Madurez |
| Nodos Programas Estratégicos para la Competitividad (Nodos PE)                   | CORFO                   | Atenuar fallas de mercado   | Todas              | Sectorial | X                             | X          | X           | X       |
| Programas Estratégicos de Especialización Inteligente (PEEI)                     | CORFO                   | Aumentar la productividad de las empresas y atenuar fallas de mercado | Todas              | Sectorial | X                             | X          | X           | X       |
| Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO)   | CORFO                   | Aumentar la productividad de las empresas                             | Pyme               |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programa Nodos para la Competitividad  | CORFO                   |   | Todas              |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)                                      | CORFO                   |   | Todas              |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programas Territoriales Integrados (PTI)   | CORFO                   |   | Todas              |           | X                             | X          | X           | X       |
| Redes de Oportunidades de Negocios   | SERCOTEC                |   | Mipeseformales     |           | X                             | X          | X           | X       |
| Juntos - Proyectos Asociativos   | SERCOTEC                |   | Mipes formales     |           | X                             | X          | X           | X       |
| Iniciativas Desarrollo Territorial (IDT)   | SERCOTEC                |   | Mipe               |           | X                             | X          | X           | X       |
| Fortalecimiento Gremial y Cooperativo  | SERCOTEC                |   | Mipe               |           | X                             | X          | X           | X       |
| Fortalecimiento Confederaciones y Federaciones Nacionales                        | SERCOTEC                |   | Gremios de mipymes |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programa de Asociatividad Económica (PAE)  | CORFO                   |   | Microempresa       | Sectorial | X                             |            |             |         |
| Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)  | INDAP                   | Disminuir la pobreza y vulnerabilidad                                 | Mipe               | Sectorial | X                             | X          | X           | X       |
| Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)                               | INDAP                   |   | Mipe               | Sectorial | X                             | X          | X           | X       |
| Programa Agropecuario Desarrollo Integral Pequeños Campesinos del Secano (PADIS) | INDAP                   |   | Mipe               | Sectorial | X                             | X          | X           | X       |

Fuente: Elaboración propia.

Así, se han identificado cinco programas de fomento al desarrollo de redes empresariales horizontales: PROFO (CORFO), Nodos para la Competitividad (CORFO), Juntos (SERCOTEC), Redes de Oportunidades de Negocios (SERCOTEC) y PAE (INDAP), cuyo objetivo general es aumentar la productividad o competitividad de las empresas. En conjunto, estos programas atienden a todos los segmentos por tamaño de empresa y en todas las etapas del ciclo de vida empresarial, aunque en la práctica presentan bajas coberturas. Solo existe un programa de fomento de redes empresariales verticales, el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) de CORFO, que no diferencia por tamaño de empresas, ni por sectores.

Los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente (PEEI) de CORFO, de reciente creación, son el único instrumento para la promoción de aglomeraciones productivas o clústeres de sectores considerados estratégicos, tanto a nivel nacional, meso-regional o regional, que se definen por su alto potencial de generación de valor o crecimiento.

Los programas existentes para impulsar sistemas productivos territoriales se circunscriben principalmente a los desarrollados por INDAP (PRODESAL, PDTI y PADIS) y están enfocados en apoyar a pequeños productores agrícolas y campesinos con el objetivo común de disminuir su pobreza y vulnerabilidad (los recursos asignados a estos programas son cuantiosos y presentan amplia cobertura). Solo los Programas Territoriales Integrados (PTI) de CORFO operan actualmente con el objetivo de aumentar la competitividad y productividad de las empresas de un territorio sin distinción sectorial específica.

## 7. Innovación y desarrollo tecnológico

Desde el año 2005, en Chile, se ha avanzado en la construcción de una institucionalidad para el Sistema Nacional de Innovación y, especialmente en los últimos años, se está dando un gran énfasis a la política de apoyo a la innovación empresarial. Los programas se pueden agrupar en: i) promoción de la Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i); ii) difusión y transferencia tecnológica, y iii) gestión de la innovación y entorno para el emprendimiento e innovación<sup>28</sup>.

La oferta de programas o instrumentos de fomento a la innovación es amplia, y en la última década, ha estado concentrada principalmente en programas de investigación y desarrollo (I+D) en diversas temáticas del ámbito productivo, más que en programas de difusión y transferencia tecnológica hacia las empresas. No obstante, en los últimos años se observan importantes avances en términos de mejorar y aumentar la transferencia tecnológica y del conocimiento, especialmente hacia las pymes, así como de impulsar la incorporación de procesos de innovación en las empresas en general, a través de la creación de nuevos programas que se orientan a estos fines<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Gran parte de estos programas de fomento se financian con recursos del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), creado el año 2006, y que constituye el principal instrumento para dotar de recursos a los distintos esfuerzos que el Estado realiza en torno a la innovación. El FIC destina recursos a proyectos de investigación científica, innovación empresarial, transferencia tecnológica y emprendimiento, entre otros, a través de agencias públicas especializadas (principalmente CORFO y CONICYT).

<sup>29</sup> La mayoría de los beneficiarios que son pymes se concentran en las líneas de Voucher de Innovación para pymes, Prototipos de Innovación Regional, Validación y Empaquetamiento de Innovaciones, Contratos Tecnológicos y Prospección Tecnológica (Comité Innova Chile, 2018).

## Cuadro IV.24

## Chile: características de los programas o instrumentos de innovación y desarrollo tecnológico

| Programa o instrumento  | Institución responsable | Objetivo de política   | Selectividad      |           | Ciclo de vida de las empresas |            |             |         |
|---|-------------------------|--|-------------------|-----------|-------------------------------|------------|-------------|---------|
|   |                         |  | Tamaño de empresa | Sectorial | Concepción                    | Nacimiento | Crecimiento | Madurez |
| INAPI Proyecta  | INAPI                   | Atenuar fallas de mercado y aumentar la productividad de las empresas        | Todas             |           | X                             | X          | X           | X       |
| Incentivo Tributario a la Inversión Privada en I+D  | CORFO                   |  | Todas             |           |                               |            | X           | X       |
| Programa I+D Aplicada   | CORFO                   |  | Todas             |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programa I+D Aplicada en Empresas   | CORFO                   |  | Todas             |           |                               | X          | X           | X       |
| Programa Innovación Empresarial de Alta Tecnología  | CORFO                   |  | Todas             |           |                               | X          | X           | X       |
| Programas Tecnológicos Estratégicos   | CORFO                   |  | Todas             |           |                               |            | X           | X       |
| Programas Nacionales de Investigación   | INIA                    |  | Todas             |           |                               |            | X           | X       |
| Programas de investigación forestal   | INFOR                   |  | Mipyme Pyme       |           |                               |            | X           | X       |
| Prototipos de Innovación Regional   | CORFO                   | Aumentar la productividad de las empresas y lograr mayor desarrollo regional | Todas             |           |                               | X          | X           | X       |
| Programa de Apoyo al Entorno para el Emprendimiento e Innovación (PAEI) Regional                    | CORFO                   |  | Todas             |           | X                             | X          |             |         |
| Programa Regional: Concurso Desarrollo Territorial mediante Proyectos de I+D Colaborativa con Pymes | CONICYT                 | Atenuar fallas de mercado y lograr mayor desarrollo regional                 | -                 |           | -                             | -          | -           | -       |
| FONDEF: Concurso Regular Anual de Proyectos de I+D Precompetitivos y de Interés Público             | CONICYT                 | Atenuar fallas de mercado y lograr mayor crecimiento económico               | -                 |           | -                             | -          | -           | -       |
| FONDEF: Programas Temáticos o Estratégicos  | CONICYT                 |  | -                 |           | -                             | -          | -           | -       |
| FONDEF: Programa Investigación y Desarrollo en Acción (IDeA)  | CONICYT                 |  | -                 |           | -                             | -          | -           | -       |

Cuadro IV.24 (conclusión)

| Programa o instrumento  | Institución responsable | Objetivo de política                      | Selectividad      |           | Ciclo de vida de las empresas |            |             |         |
|---|-------------------------|---|-------------------|-----------|-------------------------------|------------|-------------|---------|
|   |                         |   | Tamaño de empresa | Sectorial | Concepción                    | Nacimiento | Crecimiento | Madurez |
| Programas de Innovación Agraria   | FIA                     | Aumentar la productividad de las empresas | Mipyme            | Sectorial | X                             | X          | X           | X       |
| Programa de Innovación e I+D Empresarial: Innovación en Productos y/o Procesos (Prototipos) | CORFO                   |   | Todas             |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programa de Innovación e I+D Empresarial: Validación y Empaquetamiento de Innovaciones      | CORFO                   |   | Todas             |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programa de Innovación e I+D Empresarial: Contratos Tecnológicos                            | CORFO                   |   | Todas             |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programa de Difusión Tecnológica (PDT)  | CORFO                   |   | Pyme y grande     |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programa de Prospección Tecnológica   | CORFO                   |   | Pyme              |           | X                             | X          | X           | X       |
| Centros de Extensión Tecnológico (CET)  | CORFO                   |   | Pyme              | Sectorial | X                             | X          | X           | X       |
| Voucher de Innovación   | CORFO                   |   | Todas             |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programa Gestión de la Innovación   | CORFO                   |   | Todas             |           | X                             | X          | X           | X       |
| Capital Humano para la Innovación   | CORFO                   |   | Pyme              |           | X                             | X          | X           | X       |
| Espacios Colaborativos de Coworking y Hub Globales  | CORFO                   | Lograr mayor crecimiento económico        | Todas             |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programa Nacional de Incubadoras de Negocios  | CORFO                   |   | Todas             |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programa de Aceleración de Emprendimientos en Sectores Estratégicos                         | CORFO                   |   | Todas             | Sectorial |                               | X          | X           | X       |

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, se destaca como novedosa la iniciativa de instalar Centros de Extensionismo Tecnológico (CET) a lo largo de todo el país, para adaptar y difundir las mejores prácticas y tecnologías disponibles, estimular la innovación en las pymes y fortalecer sus capacidades para innovar, al mismo tiempo, que focalizan su accionar en sectores productivos estratégicos previamente determinados. Otros programas destacables, relacionados con la transferencia tecnológica y la vinculación, son los Voucher de Innovación, los Contratos Tecnológicos y el Programa de Difusión Tecnológica (PDT), los mismos que tienden a fortalecer el vínculo Universidad - Empresa, especialmente en las pymes. Además, se avanza hacia diseños más selectivos, como en el caso del Voucher de Innovación, que se ha focalizado exclusivamente hacia empresas de mujeres.

Por otro lado, un programa novedoso y de gran relevancia para la política de innovación, es el Programa de Gestión de la Innovación que, junto con el Programa Capital Humano para la Innovación, contribuyen al desarrollo de capacidades de gestión de los procesos de innovación al interior de las empresas. Todos estos programas novedosos son de reciente creación, por lo que es necesario garantizar su continuidad en el tiempo, a fin de conocer y poder evaluar sus resultados e impactos más adelante.

En general, la mayoría de los programas de innovación identificados tienen como objetivo aumentar la productividad de las empresas y/o atenuar fallas de mercado. Además, la mayoría están basados en la lógica de la horizontalidad, pero sobre todo en la lógica del subsidio a la demanda. Sin embargo, fuera de los programas e iniciativas —de larga data— para apoyar al sector agropecuario, agroalimentario y forestal, se observa una tendencia a articular y orientar algunos programas de innovación hacia los objetivos estratégicos de diversificación productiva, para lo cual se están focalizando los mismos hacia los sectores estratégicos seleccionados por la nueva política industrial.

De la misma forma, algunos instrumentos, especialmente los de difusión y transferencia tecnológica, se están focalizando en pymes, que tienen escasas capacidades para innovar y donde los procesos de innovación son menos sofisticados. Si bien, los programas de I+D+i están orientados a todas las empresas, sin distinción de tamaño, las que más utilizan estos instrumentos son empresas que ya cuentan con capacidades para innovar, ya sea que están madurando en sus procesos de innovación o que ya pueden avanzar hacia una innovación más sofisticada y de alto impacto, vale decir, grandes o medianas empresas que realizan actividades innovadoras.

Igualmente, aunque en menor intensidad, se observa la incorporación de criterios de selectividad regional en algunos instrumentos, tales como Prototipos de Innovación Regional y PAEI Regional de CORFO y el Concurso Regional para el Desarrollo Territorial mediante Proyectos de I+D Colaborativa con Pymes de CONICYT, los mismos que buscan contribuir al desarrollo regional y asegurar un mayor impacto de sus acciones en regiones.

La cartera de instrumentos de innovación está diseñada especialmente para acompañar a las empresas en sus etapas de crecimiento y madurez. No obstante, algunas acciones de difusión y transferencia tecnológica y los instrumentos de entorno están orientados además a apoyarlas en su etapa de emprendimiento.

Finalmente, cabe mencionar que se percibe cierta duplicación en los ámbitos de intervención de algunos instrumentos de I+D aplicada. Debido a que no se encontraron evaluaciones de resultados, ni de impacto de los programas, no ha sido posible precisar la pertinencia de los mismos. Sería recomendable evaluar las posibles duplicidades de los instrumentos que se están implementando y realizar el seguimiento y evaluación de los resultados e impactos de todos los programas del sistema.

## 8. Marco regulatorio y simplificación de trámites

Desde inicios de la década de 2010, en Chile, se han realizado y se están realizando esfuerzos para mejorar el entorno de negocios y facilitar el desenvolvimiento de las mipymes, particularmente a través de acciones y medidas legislativas que permiten perfeccionar y mejorar la calidad de las regulaciones; simplificar y agilizar los trámites relacionados con los negocios; así como establecer medidas de generación y difusión de información para las empresas.

Los esfuerzos que se han realizado en la última década, para mejorar el entorno de negocios de las empresas, se relacionan principalmente con medidas legislativas de simplificación de trámites y facilitación de los procesos de apertura y cierre de empresas. Recientemente, se están implementando medidas gubernamentales digitales para facilitar la realización de trámites públicos y privados, así como para facilitar el acceso a la información del Estado, con los objetivos de disminuir los costos de transacción de las empresas y aumentar su productividad. Entre estas últimas destaca como la más ambiciosa y relevante, la plataforma denominada Escritorio Empresa.

Escritorio Empresa es una iniciativa que pretende integrar progresivamente, en un solo espacio virtual, todos los trámites que deben realizar las empresas y todos los servicios y beneficios de instituciones públicas, municipios y entidades privadas de interés público dirigidos a las empresas, lo cual representará un cambio significativo en la relación entre estas entidades y podría generar un impacto significativo en la productividad de las empresas chilenas. La consolidación de Escritorio Empresa requiere el compromiso y colaboración de diversas instituciones para poder integrar la información disponible para las empresas, así como una estrategia de comunicación bien desarrollada, dado el gran número de empresarios que actualmente no utiliza internet en sus actividades empresariales (59,4% según la última encuesta EME, 2016).

No obstante, y dado que los esfuerzos recientes aún deben madurar, todavía persisten procedimientos y trámites largos, complejos y superpuestos que perjudican especialmente a las empresas de menor tamaño, entre los que sobresalen, los trámites y/o permisos de funcionamiento municipal y los de carácter sanitario. Asimismo, todavía se requieren acciones de mejora regulatoria que permita perfeccionar y mejorar la calidad de las regulaciones -y el proceso regulatorio- que afectan el desenvolvimiento de las empresas. Por lo que aún existen desafíos importantes que enfrentar para mejorar el entorno de negocios de las mipymes.

Por otro lado, según las recomendaciones de la OCDE (2016), se deberían aprovechar las iniciativas digitales existentes, como el Escritorio Empresa, para evaluar los costos de las regulaciones más engorrosas y apoyar su simplificación y racionalización antes de ser digitalizados. Además, según la experiencia de otros países, la OCDE señala que la simplificación administrativa podría utilizarse como un punto de partida para una reforma regulatoria más amplia.

En general, las medidas descritas en esta área de intervención se enmarcan en el tipo de políticas horizontales, es decir se dirigen a todas las empresas -sin distinción de tamaño, ni de sector económico- y comprenden todas las etapas del ciclo de vida de las empresas, desde la concepción hasta el cierre o liquidación de los negocios.

Cuadro IV.25

**Chile: características de los instrumentos de simplificación de trámites e información**

| Programa o instrumento   | Institución responsable           | Objetivo de política  | Selectividad      |           | Ciclo de vida de las empresas |            |             |         |
|--|-----------------------------------|---|-------------------|-----------|-------------------------------|------------|-------------|---------|
|  |                                   |   | Tamaño de empresa | Sectorial | Concepción                    | Nacimiento | Crecimiento | Madurez |
| Programas de cumplimiento de la normativa laboral                      | Dirección del Trabajo             | Aumentar la productividad de las empresas                                   | Mipyme            |           |                               | X          | X           | X       |
| Ley 19.749 - Ley de Microempresas Familiares                           | Municipios                        |   | Microempresa      |           |                               | X          |             |         |
| Ley 20.494 - Agilización de trámites                                   | SII y otros                       |   | Todas             |           |                               | X          | X           |         |
| Ley 20.659 - Programa "Tu empresa en un día"                           | MINECON                           |   | Todas             |           |                               | X          | X           | X       |
| Ley 20.720 - Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas       | SIR                               | Disminuir costos de transacción   | Todas             |           |                               |            | X           | X       |
| Plataforma de Servicios Notariales y de Conservadores de Bienes Raíces | MINECON                           |   | Todas             |           | X                             | X          | X           | X       |
| Plataforma de Consulta para Permisos Sanitarios                        | MINSALUD                          |   | Todas             |           | X                             | X          |             |         |
| ChileAtiende Pymes   | MINECON - SEGPRES                 |   | Todas             |           | X                             | X          | X           | X       |
| Escritorio Empresa   | Subsecretaría de Economía - CORFO | Aumentar la productividad de las empresas y disminuir costos de transacción | Todas             |           | X                             | X          | X           | X       |
| Programa Market Pyne   | MINECON                           |   | Mipyme            |           |                               | X          | X           | X       |

Fuente: Elaboración propia.

**F. Conclusiones y recomendaciones**

Toda la información relevada lleva a la conclusión que Chile tiene un sistema de fomento a las mipymes bastante amplio y estable, si bien la correlación no es directa entre políticas y resultados. A nivel agregado, la participación de este segmento de empresas en las ventas totales alcanza solamente al 15%, siendo que representan el 98% del total de empresas. Más crítica es su participación en las exportaciones que alcanza aproximadamente el 2% del monto total FOB exportado. No obstante, la contribución de las mipymes al empleo sigue siendo importante, representando el 65% del total de empleo generado.

En este contexto, las siguientes son los principales hallazgos en materia institucional como del análisis de las políticas de fomento a las mipymes con sus respectivas recomendaciones.

## 1. Institucionalidad

### a) Estrategia y gobernanza

- En los últimos años ha aumentado el consenso y prioridad política de impulsar políticas de transformación productiva y apoyo a las mipymes, luego de décadas de intervenciones a baja escala. Esto ha implicado un aumento considerable de recursos financieros y medidas de mayor impacto, iniciándose una expansión de programas, tanto en el sector público, como privado. Sin embargo, todavía Chile no cuenta con una estrategia global de fomento a las mipymes, que otorgue directrices o lineamientos generales que guíen el diseño de las políticas y programas para las mipymes en el país.
- La gobernanza de las políticas es débil. Muy necesaria sería la creación de un Comité de Ministros para el Fomento Productivo y las Mipymes, con una operación formal para coordinar y articular las políticas, así como su respectiva Secretaría Ejecutiva, idealmente ejercida por el Ministerio de Economía. El Consejo Nacional Consultivo de la EMT no ha podido asumir ese rol. Particularmente necesaria es la consolidación de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño para ejercer un rol de monitoreo, sistematización de la información, estudio de diseño y mejoramiento de políticas para mipymes.
- Es preciso que el Gobierno considere la institucionalización de algunos programas claves que solo evolucionarán y tendrán impacto en el mediano plazo, como los Centros de Desarrollo de Negocios, los Programas Estratégicos y Escritorio Empresa. Asimismo, es necesario establecer metas concretas de impacto para evaluar objetivamente los logros.

### b) Marco normativo

- Han sido muy relevantes los avances para establecer un marco normativo y algunas regulaciones diferenciadas para las mipymes (tributarias, laborales). Sin embargo, todavía no se logra afectar la mayoría de las regulaciones y aún existen cargas excesivas para las mipymes. El desafío mayor es perfeccionar el proceso regulatorio en Chile, dentro del cual se reconozca las diferencias entre empresas de distinto tamaño.
- Se requiere una ley marco, amplia y general, que oriente el diseño e implementación de políticas públicas para las mipymes, la misma que debiera ser elaborada de manera conjunta con las entidades del sistema de fomento en función a los aprendizajes y la experiencia probada. Esta segunda generación de marco normativo podría constituir el denominado Estatuto Pyme 2.0.
- Muy relevante para la discusión y diseño de las políticas es la revisión de la definición de segmentación de empresas por tamaño en Chile. Los resultados varían de manera significativa si se utilizan diferentes criterios de clasificación (nivel de ventas o el número de trabajadores). Se recomienda actualizar el criterio de segmentación por ventas, puesto que las escalas de las empresas son mayores que hace diez años atrás. Por ejemplo, los cortes por estrato de empresa podrían subir cada cierto período de tiempo y ajustarse no solo a la inflación, sino también al número de trabajadores totales de las empresas o a los sectores económicos a los cuales pertenecen.

### c) Capacidad instalada y empoderamiento

- Muy positivo han sido los avances en consolidar un ecosistema público-privado de fomento a las mipymes. Son cerca de 600 entidades las que hoy intervienen, con apoyo y servicios en diversas etapas del ciclo de vida de las empresas. Particularmente importante ha sido el aumento considerable de entidades públicas de diversos sectores que intervienen con instrumentos específicos de apoyo a las mipymes, así como el involucramiento del sector privado y terciario.
- Si bien las entidades de fomento tienen presencia territorial en todo el país, la descentralización de la ejecución, toma de decisiones y fondos aún es limitada. En especial, hay muy poco trabajo desde los municipios, y con dificultades desde gobiernos regionales. Solo a través del fortalecimiento del trabajo con Municipios y Gobiernos Regionales se podrá establecer un apoyo más efectivo a las mipymes locales. En todo caso, iniciativas como los programas de alcance regional de CORFO y otras entidades, van por buen camino.

### d) Coordinación y articulación

- La articulación adecuada de las políticas y programas para mipymes resulta imperativa. Hace falta contar con una hoja de ruta que articule los diversos instrumentos de las entidades de fomento. Si bien es compleja la sincronización al estar bajo la responsabilidad de distintos ministerios, debiera buscarse mecanismos e instancias para un diseño conjunto, que ciertamente permitirían aumentar la escala de intervención pública.
- Esta es una de las mayores debilidades del sistema. El Gobierno debiera avanzar en configurar una institucionalidad de fomento para las EMT articulada y coordinada, que entregue una oferta integrada de acuerdo con las necesidades de las empresas, por ejemplo, según el ciclo de vida empresarial.
- Por otro lado, muy baja ha sido la participación de los gremios de mipymes en el diseño y mejoramiento de las políticas. Particularmente, no se ha resuelto una adecuada representación de las empresas y su institucionalidad es muy débil.

### e) Eficacia y eficiencia

- El Gobierno ha avanzado en mejorar sus modelos de gestión de sus programas de fomento a las mipymes. Por ejemplo, ha recurrido a la externalización o diseñado intervenciones de segundo piso o nivel, para ganar en especialización y escala, creando un ecosistema de proveedores y organizaciones de apoyo alrededor de las entidades de fomento.
- En todo caso, permanecen aspectos de burocracia en las postulaciones, rendiciones y otros operativos que reclaman los beneficiarios y debieran atenderse. Por ejemplo, pudiera establecerse una ventanilla única de acceso y operación para postular u operar los concursos, a través del Escritorio Empresa, lo que podría tener un impacto muy positivo en eficacia y eficiencia.

### f) Aprendizaje e incentivos

- Podría avanzarse hacia un diseño de incentivos para CORFO, SERCOTEC, INDAP y ProChile, vinculando los resultados esperados por estas entidades, a las ganancias de sus empleados, o con medidas reales en caso de equivocarse en la selección de los proyectos que financian. Es necesario poner atención en los resultados, más que en los procesos.

- En materia de aprendizaje, el Gobierno ha hecho importantes avances, con la práctica de los propios organismos de evaluar y monitorear sus programas. El problema es que toda esta información no se ha sistematizado, ni centralizado. Tampoco se han realizado estudios más amplios que evalúen el impacto agregado de las políticas o bien de las alternativas de intervención. Podría avanzarse en mejorar las metodologías, formalizando evaluaciones periódicas y no a discreción.

## 2. Políticas

### a) Esfuerzo fiscal y escala de las intervenciones

- Chile destina un monto significativo de apoyo directo a las mipymes, cercano al 0,4% del PIB, lo que, sumado a los préstamos de la banca, respaldados por el Estado, superan el 1% del PIB, cifra que debe ser de las más altas de la región. A su vez, la cobertura de los programas alcanza aproximadamente a 500.000 empresarios, aunque son menos del 3%, cerca de 50.000, los que realmente reciben beneficios de mayor envergadura.
- Existen alrededor de 180 instrumentos de fomento a mipymes ofrecidos por 30 instituciones públicas, de las cuales 53 corresponden a CORFO, 26 a SERCOTEC, 23 a INDAP y 11 al SENCE. En promedio, 30 instrumentos han concentrado el 90% del esfuerzo fiscal a lo largo de la década analizada.
- Estos programas corresponden a diferentes áreas de intervención de políticas para mipymes: financiamiento, asistencia técnica, capacitación, fortalecimiento del mercado interno, fomento a las exportaciones, articulación productiva, innovación y desarrollo tecnológico, y marco regulatorio y simplificación de trámites. Gran cantidad de instrumentos se observan en las áreas de financiamiento e innovación.
- Diversos son los objetivos de los programas. La gran mayoría apunta a aumentar la productividad y competitividad de las empresas y/o atenuar fallas de mercado. Además, en conjunto, los programas analizados intervienen en todas las etapas del ciclo de vida empresarial de las mipymes.

En Chile se observa un aprendizaje en el diseño e implementación de sus políticas de fomento. Sin embargo, se utilizan pocos modelos de intervención pública, la mayoría basadas en subsidios a la demanda, a través de cofinanciamientos o subsidios totales no reembolsables. No se ha probado con otro tipo de intervenciones que pudieran tener efectos similares. Por ejemplo, subsidios a la oferta o el mayor uso de plataformas tecnológicas.

### b) Oferta pública por área de políticas

- Chile mantiene un amplio despliegue de instrumentos e instituciones, cubriendo gran parte de las necesidades de las mipymes. Sin embargo, todavía hay algunos vacíos importantes que no han sido atendidos.
- No se ha generado una oferta de servicios de capacitación suficiente y adecuada a las necesidades de las mipymes. Los programas de capacitación empresarial son escasos y poco significativos en términos de recursos ejecutados y cobertura. Es necesario aumentar los recursos destinados a la capacitación para mejorar las capacidades en gestión empresarial de las mipymes, así como aumentar la cobertura de los programas o crear nuevos instrumentos.
- Asimismo, los programas de fortalecimiento del mercado interno vigentes son pocos y están orientados principalmente a potenciar los mercados locales de comercio minorista. Hace falta crear instrumentos específicos que apunten a desarrollar

nuevos mercados para las mipymes, así como fortalecer mercados existentes en sectores competitivos. Más aún, es necesario avanzar en establecer políticas para proteger los derechos de las mipymes frente a prácticas anticompetitivas y de competencia desleal por parte de otras empresas, generalmente, de mayor tamaño.

- La oferta de programas de asistencia técnica especializada para las mipymes es escasa y muestra que la cobertura sigue siendo baja. La implementación de los Centros de Desarrollo de Negocios (CDN) a lo largo de todo el país, promete ser una intervención efectiva de asistencia técnica integral para las mipymes; de su continuidad, eficiencia, monitoreo y evaluación, depende el logro de un impacto positivo y real en la productividad y ventas de las empresas atendidas.
- Otra área de política que requiere ser fortalecida es la de articulación productiva. Los programas de desarrollo de redes empresariales presentan bajas coberturas y solo existe un programa para articular a las mipymes con las grandes empresas. Igualmente, es necesario impulsar instrumentos para la promoción de cadenas productivas o clústeres, así como sistemas productivos territoriales. Los Programas Estratégicos de CORFO son cruciales en este sentido, y permitirán el mejoramiento competitivo de sectores y territorios específicos.
- En financiamiento, Chile cuenta con un amplio abanico de programas de fomento para mejorar el acceso de las EMT. No obstante, las mipymes todavía no pueden acceder al mercado de capitales y hacer uso de otros recursos financieros más sofisticados. Es necesario que el sistema financiero entregue más y mejores opciones de financiamiento a las mipymes, que sean específicas a sus necesidades, basadas en el conocimiento de las distintas características, actividades económicas y ciclos del negocio. El avance hacia una banca de desarrollo para financiamiento de empresas podría colaborar en sofisticar la intervención en apoyo financiero para las mipymes.
- Por otro lado, existe una amplia oferta de programas de fomento a las exportaciones de las mipymes, sin embargo, se requiere una estrategia clara de articulación entre estos instrumentos y una hoja de ruta para el mejor aprovechamiento de ellos por parte de las pymes exportadoras.
- Igualmente, la oferta de programas de fomento a la innovación es amplia, y si bien ha estado centrada principalmente en promover la I+D, en los últimos años se observan importantes avances en mejorar y aumentar la difusión y transferencia tecnológica, especialmente hacia las pymes
- Muy positivos son los esfuerzos que se están realizando para mejorar el entorno de negocios de las empresas. Entre estos destacan medidas digitales para facilitar la realización de trámites con el Estado y con el sector privado; la más ambiciosa y relevante es la plataforma denominada Escritorio Empresa, que pretende integrar y simplificar los trámites y servicios empresariales en una única ventanilla virtual.

### c) Selectividad por tamaño de empresa

- Las políticas de fomento productivo en Chile han avanzado en aplicar criterios de selectividad por tamaño de empresa en sus diferentes programas e instrumentos, reconociendo las diferentes realidades y necesidades de las empresas de menor tamaño. Así, gran parte de los programas para mipymes -alrededor del 60%- se focalizan exclusivamente en las micro y/o pequeñas empresas, mientras que un porcentaje menor (16%) se enfoca en las pequeñas y medianas empresas (pymes). El incremento de estos instrumentos focalizados en el tiempo refleja una mayor diferenciación de las políticas hacia las mipymes.

- Con todo, las medianas empresas o de fuerte crecimiento reciben menor apoyo. El foco de la intervención ha sido el apoyo a las mipes, con muy pocos programas dinámicos que acompañen a las empresas en el tiempo o cuando logran mayor escala, premiando su crecimiento con mayor apoyo. CORFO tiene algunos programas muy puntuales, sin embargo, es necesario revisar la estrategia de fomento productivo, dado que las medianas empresas son las que tienen mayor posibilidad de generar mejores empleos y escalar.
- Por otro lado, en temas de mejoramiento del entorno de negocios, innovación, exportaciones, capacitación y articulación empresarial, se siguen implementando programas horizontales orientados a todas las empresas, sin distinción de tamaño.

#### d) Selectividad sectorial

- Muy pocos programas de fomento aplican criterios de selectividad estratégica sectorial. Muy positivo es el avance en diseñar programas dirigidos a sectores competitivos y estratégicos en el marco de una estrategia de desarrollo económico. No obstante, la mayoría de las políticas para mipymes son horizontales, sin distinguir entre sectores o industrias, por lo que están abiertos a todos los sectores.
- Por otro lado, están las entidades públicas sectoriales, tales como INDAP, ENAMI, SERNATUR, SERNAPECA y otros, que ejecutan programas de apoyo a las mipymes de su sector, cuyos recursos asignados son considerables. Particularmente, resalta el desbalance del gasto ejecutado en instrumentos orientados al sector agropecuario, con relación al número de mipymes agropecuarias.

### 3. Recomendaciones de estrategia

Ciertamente es muy difícil implementar todas las opciones descritas para el mejoramiento de la institucionalidad y políticas de fomento a las mipymes. Además, en Chile todavía no hay consenso de una intervención de transformación productiva más audaz y a mayor escala, lo que le resta prioridad y respaldo político y financiero a cualquier estrategia.

En este contexto, se recomienda implementar las siguientes mejoras que están dentro del alcance de las autoridades de fomento productivo de las mipymes y que se estima podrían tener importantes efectos para el mayor impacto de las actuales políticas:

- En materia institucional, las principales recomendaciones son fortalecer la coordinación e integración de actores, a la par de mejorar los incentivos y gobiernos corporativos. Complementariamente, en materia de políticas, se sugiere articular estratégicamente algunos programas que persiguen objetivos similares y podrían potenciarse, ganando efectividad y escala de la intervención.
- En esta dirección, la principal recomendación es generar un triángulo virtuoso entre los programas de apoyo al financiamiento (a través de BancoEstado, FOGAIN y FOGAPE), con los de gestión de industrias y empresas (en particular, Programas Estratégicos y Centros de Desarrollo de Negocios) y de apoyo a las exportaciones (PYME Exporta de Prochile). Todos ellos actúan por separado siendo que apuntan a resolver desafíos similares: coordinación intraindustrial para impulsar sectores con ventajas competitivas, lograr el escalamiento y financiamiento de las firmas con potencial de crecimiento.

En síntesis, Chile ha tenido muy buenos avances en sus políticas de fomento a las mipymes. Sin embargo, no ha encontrado aún la mezcla -los engranajes precisos a mover- que le permitan generar un mayor impacto y “mover la aguja” de su transformación productiva. Sin embargo, cuenta con un sistema y políticas de fomento relativamente

robustos y comienza a tener una escala de intervención importante. No debiera estar lejos de lograr una mezcla que le dé resultados. Por lo anterior, debiera seguir intentando opciones de mejoramiento. Tiene los recursos y capacidad instalada para hacerlo. Y un beneficio claro: lograr que las mipymes se transformen en el motor de mayores niveles de equidad y bienestar para los chilenos.

## Bibliografía

- Arellano, P. y C. Carrasco (2014), “Las empresas en Chile por tamaño y sector económico desde el 2005 a la fecha”, Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, junio [en línea] <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Bolet%C3%ADn-Empresas-en-Chile-por-Tama%C3%B1o-y-Sector-2005-2012.pdf>.
- Arellano, P. y E. Jiménez (2016), “Dinámica empresarial: brechas regionales y sectoriales de las pymes en Chile. Período 2005-2014”, Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, febrero [en línea] <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/02/Bolet%C3%ADn-Din%C3%A1mica-Empresarial-2005-2014.pdf>.
- Arellano, P. y T. Schuster (2015), “Informe de resultados: empleo y capacitación. Tercera Encuesta Longitudinal de Empresas”, Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, agosto [en línea] <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/07/Informe-de-resultados-empleo-y-capacitaci%C3%B3n.pdf>.
- Arellano, P., T. Schuster y E. Jiménez (2015), “Evolución de exportaciones por tamaño de empresa: período 2002- 2012”, Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, agosto [en línea] <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/08/Evoluci%C3%B3n-de-las-exportaciones-2002-2012.pdf>.
- Banco Mundial (2015), “SME finance in Chile: enhancing efficiency of support programs”, Washington, D.C., agosto [en línea] [http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=sesiones\\_celebradas&idcomision=624&tipo=3&ano=2017&idsesion=12091&listado=2&idsesion=12091](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=sesiones_celebradas&idcomision=624&tipo=3&ano=2017&idsesion=12091&listado=2&idsesion=12091).
- Benavente, J. (2008), “Dinámica empresarial chilena, 1999-2006”, Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo/Centro Intelis/Foro Innovación/Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), inédito.
- CNC (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo) (2013), “Propuestas para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa en Chile”, Santiago, octubre [en línea] <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2014/12/r09.pdf>.
- Comité Innova Chile (2018), *Balance de gestión integral, año 2017*, Santiago, marzo.
- Comité Innova Chile/CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) (2009), “Balance de gestión integral, año 2009”, Santiago [en línea] [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-60643\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-60643_doc_pdf.pdf).
- \_\_\_\_ (2008), “Balance de gestión integral, año 2008”, Santiago [en línea] [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-45210\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-45210_doc_pdf.pdf).
- Correa, C. y G. Echavarría (2013), “Estimación del aporte de las pyme a la actividad en Chile, 2008-2011”, *Estudios Económicos Estadísticos*, N° 101, Santiago, Banco Central de Chile, octubre.
- Ffrench-Davis, R. (2016), “Progresos y retrocesos del desarrollo económico de Chile en los gobiernos de la Concertación: 1990-2009”, *El Trimestre Económico*, vol. 83, N° 329, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE), enero-marzo.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2011), “Glosario Nueva Encuesta Nacional de Empleo”, Santiago, marzo [en línea] <http://www.ine.cl/docs/default-source/laborales/ene/antecedentes-metodologicos/glosario-nueva-encuesta-nacional-de-empleo.pdf?sfvrsn=4>.

- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2016), “Productividad para un crecimiento inclusivo: hoja de ruta 2014-2018”, Santiago, diciembre [en línea] [http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/Productividad-para-crecimiento-inclusivo\\_vweb.pdf](http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/Productividad-para-crecimiento-inclusivo_vweb.pdf).
- Napoli, E. y A. Velasco (2015), *Hacia una política de desarrollo productivo para Chile: crecimiento económico más allá del corto plazo*, Santiago, Plural, octubre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Chile: la capacidad del Gobierno para asegurar una regulación de alta calidad*, París, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2014: An OECD Scoreboard*, París.
- Urmeneta, R. (2016), “Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: el aporte de las pymes”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.700), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

## **V. Diagnóstico de las micro, pequeñas y medianas empresas: políticas e instituciones de fomento en Colombia**

Hernando José Gómez Restrepo  
Santiago Borda Esquivel

### **Introducción**

Al igual que en muchos países de América Latina y del mundo, en Colombia las micro, pequeñas y medianas empresas son agentes importantes en la estructura económica, lo que explica la atención que les dedican y los recursos que invierten importantes instituciones de fomento productivo. Con esta perspectiva, se ha considerado necesario articular el presente artículo en tres secciones: en la primera, se propone una caracterización de las mipymes que permita estimar su contribución a la generación del producto, su participación en el empleo y su productividad laboral relativa, entre otras variables. Luego, se analizan la institucionalidad y las políticas de fomento al desarrollo de las mipymes, sus metas y los principales ejes de intervención, destacando el avance del marco normativo y describiendo las entidades que participan más activamente en el desarrollo de estas políticas. Por último, se concluye con recomendaciones para la mejora de la calidad de las estrategias de apoyo, enfatizando la importancia de la coordinación y de la información.

### **A. Caracterización de las mipymes de Colombia**

Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en Colombia se clasifican según el total de activos y el número de empleados que posean, de acuerdo con los rangos que muestra el cuadro V.1.

## Cuadro V.1

**Colombia: rangos de clasificación de las empresas por tamaño según el total de activos y empleados***(En salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), millones de pesos y número de empleados)*

| Tamaño de empresa | Activos totales (SMLMV) | Activos totales<br>(millones de pesos de 2015) | Empleados totales <sup>a</sup> |
|-------------------|-------------------------|--|--------------------------------|
| Microempresa      | 1 a 500                 | Hasta 322                                      | 1 a 10                         |
| Pequeña           | 501 a 5 000             | 323 a 3 221                                    | 11 a 50                        |
| Mediana           | 5 001 a 30 000          | 3 222 a 19 330                                 | 51 a 200                       |
| Grande            | 30 001 y más            | 19 331 y más                                   | 201 y más                      |

Fuente: Congreso de la República de Colombia, "Ley núm. 905 de 2004", Diario Oficial, N° 45.628, Bogotá, 2004 [en línea] [http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/ley\\_0905\\_2004.htm](http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/ley_0905_2004.htm).

<sup>a</sup> El artículo 74 de la Ley 1151 de 2007 especifica este parámetro para incluir únicamente a los trabajadores permanentes de cualquier unidad de explotación económica. Posteriormente, la Ley 1450 de 2011 cambia esta definición por el número total de empleados; sin embargo, condiciona la aplicación de la misma a la expedición de una normativa que especifique este concepto. A la fecha no se ha expedido esta normatividad, por lo que la definición oficial sigue siendo la que estableció la Ley 905 modificada por la Ley 1151, basada en empleados totales.

**1. Número de mipymes**

De acuerdo con Confecámaras<sup>1</sup>, en el 2011 existían 1.197.573 empresas formales. El cuadro V.2 muestra la evolución de su número, entre el 2011 y el 2015, diferenciando por tamaño. Durante este período el número total de empresas registradas aumentó en un 15%. Las mipymes pasaron de representar el 99,66% en el 2011 al 99,54% en el 2015.

## Cuadro V.2

**Colombia: evolución del número de empresas formales por tamaño, 2011-2015**

| Tamaño de empresa | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | Variación de 2011 a 2015 (porcentajes) |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--|
| Grande            | 4 036     | 4 837     | 5 425     | 5 822     | 6 361     | 58                                     |
| Mediana           | 12 129    | 14 619    | 16 780    | 18 376    | 19 980    | 65                                     |
| Pequeña           | 49 976    | 58 921    | 68 308    | 73 987    | 79 926    | 60                                     |
| Microempresa      | 1 131 432 | 1 154 360 | 1 208 278 | 1 272 292 | 1 273 017 | 13                                     |
| Total             | 1 197 573 | 1 232 737 | 1 298 791 | 1 370 477 | 1 379 284 | 15                                     |

Fuente: Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), "Nacimiento y Supervivencia de las empresas en Colombia", Cuadernos de Análisis Económico, N° 11, Bogotá, 2016.

El sector de comercio concentra el 42% de las empresas colombianas y el de servicio el 40%. Le siguen la industria con el 13% y la construcción con el 6%. En cada uno de estos sectores las mipymes representan entre el 99,8% (comercio) y el 89,9% (construcción).

<sup>1</sup> La base de datos de Confecámaras incluye las empresas formales, registradas en las 57 Cámaras de Comercio del país.

## Cuadro V.3

**Colombia: distribución de las empresas por tamaño y sector**

(En porcentajes)

| Sector       | Microempresa | Pequeña | Mediana | Grande |
|--------------|--------------|---------|---------|--------|
| Industria    | 90,7         | 6,6     | 1,8     | 0,9    |
| Servicios    | 91,1         | 6,7     | 1,7     | 0,5    |
| Construcción | 82,6         | 12,5    | 3,8     | 1,1    |
| Comercio     | 95,1         | 3,8     | 0,8     | 0,2    |

Fuente: Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), "Nacimiento y Supervivencia de las empresas en Colombia", Cuadernos de Análisis Económico, N° 11, Bogotá, 2016.

**2. Participación en el producto interno bruto (PIB)**

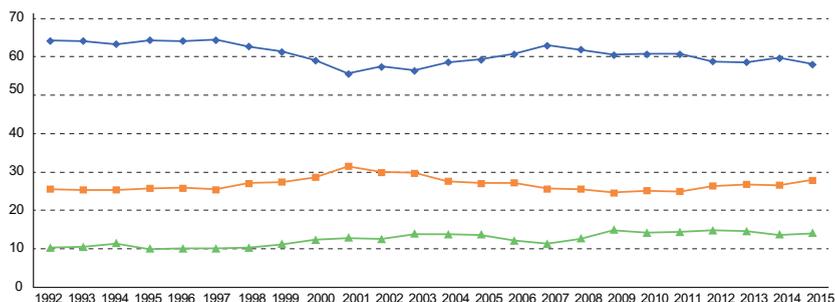
Para estimar la producción de los establecimientos por tamaño se utilizó la información de valor agregado y producción industrial bruta de los establecimientos industriales recogidos en la Encuesta Anual Manufacturera<sup>2</sup> y la Encuesta de Microestablecimientos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)<sup>3</sup> aplicando los criterios de clasificación del cuadro V.1.

El gráfico V.1 muestra la evolución de 1992 a 2015 del valor agregado de las pymes y grandes empresas industriales. En general la participación de las pymes en el valor agregado de la industria se ha mantenido constante, con un ligero aumento de la participación de las pequeñas en un 4,4% y de las medianas en un 2,7% durante este período.

## Gráfico V.1

**Colombia: participación en el valor agregado industrial, por tamaño de empresa, 1992-2015**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta Anual Manufacturera (EAM) [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/encuesta-anual-manufacturera-enam>.

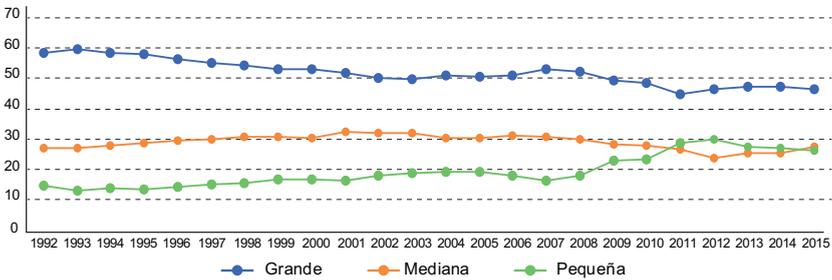
<sup>2</sup> Las encuestas del DANE recogen información de establecimientos y empresas desde determinado rango de ventas o de trabajadores, siendo ventas el factor principal. El DANE cuenta con encuestas sectoriales para el comercio, servicios y la industria, sin embargo, solo la EAM encuesta a establecimientos de 10 trabajadores en adelante. La encuesta de comercio incluye establecimientos de 20 trabajadores en adelante y la de servicios dependiendo del subsector puede recoger información de 10 o 70 trabajadores en adelante. Lo anterior sesga la información hacia las pymes que cumplen valores superiores a un mínimo de ventas. Para este análisis solo se utiliza la información de la EAM, pues es la única encuesta que es representativa en las pymes y grandes empresas.

<sup>3</sup> La clasificación se realizó utilizando el número de trabajadores reportados por establecimiento, ya que el criterio de activos para algunas de las encuestas no está disponible. Debido que no se cuenta con información representativa de las pymes para los sectores servicios y comercio, únicamente se puede estimar la participación por tamaño de las empresas manufactureras.

En este lapso hay cuatro momentos que es necesario mencionar; el primero, es la caída entre 1998 y el 2001 del valor agregado de las grandes empresas, producto de la crisis financiera colombiana de final de milenio, seguido de un período de estancamiento del 2001 a 2003, producto de esta misma crisis. El tercero es la recuperación de la gran empresa y un detrimento de las pymes debido a la bonanza de materias primas que empezó en el 2004 y terminó en el 2007. Por último, un período de estabilidad entre el 2008 al 2015, con una relativa mejora de la participación de las pymes en el valor agregado industrial.

El gráfico V.2 muestra la participación del consumo intermedio, por tamaño de empresas, evidenciándose una participación de las empresas pequeñas similar a las de las medianas.

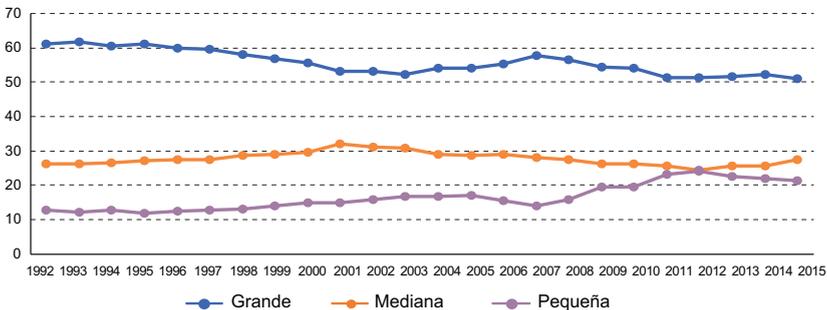
**Gráfico V.2**  
**Colombia: participación en el consumo intermedio por tamaño de empresa, 1992-2015**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta Anual Manufacturera (EAM) [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/encuesta-anual-manufacturera-enam>.

Por último, la producción industrial bruta de las pymes también muestra una tendencia de crecimiento en el mismo período (véase el gráfico V.3). Las pequeñas empresas incrementaron su participación de 8,6 puntos porcentuales y las medianas del 1,5%, de 1992 al 2015.

**Gráfico V.3**  
**Colombia: participación en la producción industrial bruta por tamaño de empresa, 1992-2015**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta Anual Manufacturera (EAM) [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/encuesta-anual-manufacturera-enam>.

Estas tendencias muestran que las empresas pequeñas han aumentado su participación en la producción industrial bruta desarrollando un patrón basado en un uso más intensivo de insumos, menos desarrollo tecnológico y menor eficiencia.

Por su parte, la Encuesta de Microestablecimientos permite obtener información representativa de la distribución sectorial de las empresas de menor tamaño, para el período 2011 al 2015. En promedio, el comercio ha concentrado el 68,3% de la producción, ventas o ingresos nominales<sup>4</sup> de los microestablecimientos, seguido por los servicios con el 22,1% y la industria con el 9,6%.

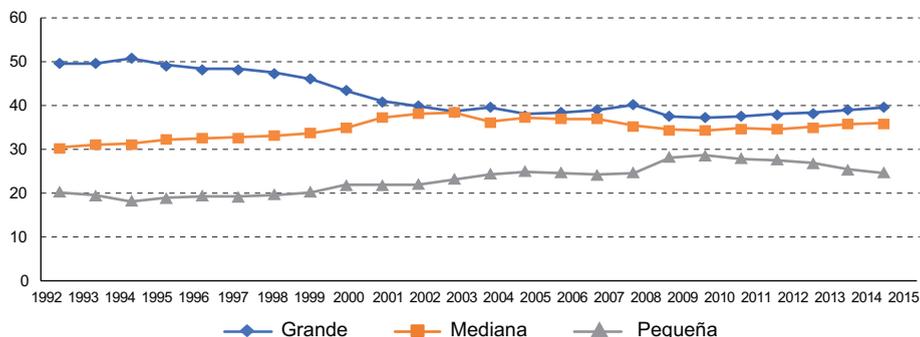
### 3. Participación en el empleo y productividad laboral

El gráfico V.4 muestra la participación en el empleo de la industria, ilustrando una tendencia creciente en el segmento de las pymes. En promedio, en el período entre 1992 y 2015 las pequeñas empresas han ocupado el 20,8% de los trabajadores permanentes y las medianas el 34,2%.

Gráfico V.4

#### Colombia: participación en el empleo industrial por tamaño de empresa, 1992-2015

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta Anual Manufacturera (EAM) [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/encuesta-anual-manufacturera-enam>.

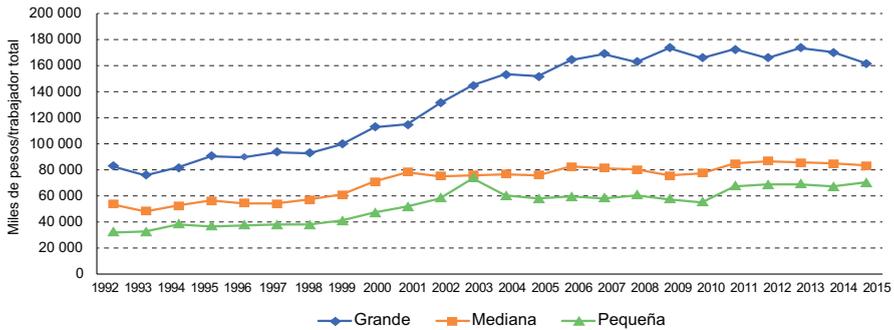
La productividad laboral de las pymes ha aumentado significativamente, en el período de 1992 a 2015. En este lapso, las empresas que registraron la tasa de crecimiento más alta fueron las pequeñas que incrementaron su productividad laboral en un 118% (véase el gráfico V.5).

<sup>4</sup> La Encuesta de Microestablecimientos recoge en esta variable los ingresos que reportan los establecimientos, sin importar si son ingresos por producción industrial o valor agregado.

Gráfico V.5

**Colombia: productividad laboral anual promedio, según tamaño de empresa, 1992-2015<sup>a</sup>**

(En miles de pesos de 2010 por trabajador empleado)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta Anual Manufacturera (EAM) [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/encuesta-anual-manufacturera-enam>.

<sup>a</sup> La productividad laboral representa el valor agregado por trabajador empleado y se calcula como el cociente entre las variables valor agregado y empleo total por empresa, tal como se informa en la Encuesta Anual Manufacturera.

La productividad sectorial, en el caso de las microempresas, puede ser estimada partiendo de la distribución del empleo por sector. En promedio, en el período 2011-2015, los empleados de estas empresas se distribuían de la siguiente manera (véase el cuadro V.4): 54,6% en el comercio, 31,8% en servicios y 13,6% en industria.

Cuadro V.4

**Colombia: distribución del empleo en microestablecimientos por sector, 2011-2015**

(En porcentajes)

| Sector    | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------|------|------|------|------|------|
| Comercio  | 54,7 | 54,9 | 55,0 | 54,2 | 54,1 |
| Servicios | 30,8 | 31,2 | 31,4 | 32,7 | 33,0 |
| Industria | 14,5 | 14,0 | 13,6 | 13,1 | 12,9 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta de Microestablecimientos [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/microestablecimientos>.

El cuadro V.5 muestra la productividad laboral de los microestablecimientos por sector. El sector comercio tiene en promedio la mayor productividad de los tres sectores, seguido por la industria y los servicios.

Cuadro V.5

**Colombia: productividad laboral anual promedio de los microestablecimientos por sector, 2011-2015**

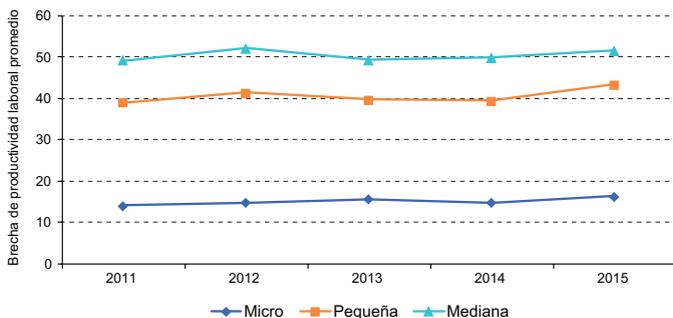
(En miles de pesos de 2010)

| Sector    | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Comercio  | 43 042 | 47 905 | 43 829 | 52 506 | 48 983 |
| Servicios | 26 078 | 27 050 | 26 189 | 26 789 | 25 512 |
| Industria | 25 270 | 27 833 | 25 855 | 27 860 | 26 532 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta de Microestablecimientos [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/microestablecimientos>.

Cuando se comparan las brechas de productividad<sup>5</sup> de las mipymes industriales con respecto a la gran empresa industrial se encuentra que, una microempresa industrial produce en promedio un poco más de una décima parte que la empresa grande, mientras que las pymes producen alrededor de la mitad (véase el gráfico V.6).

**Gráfico V.6**  
**Colombia: brecha de productividad laboral promedio de las mipymes industriales con respecto a la gran empresa industrial, 2011-2015**  
 (En porcentajes)

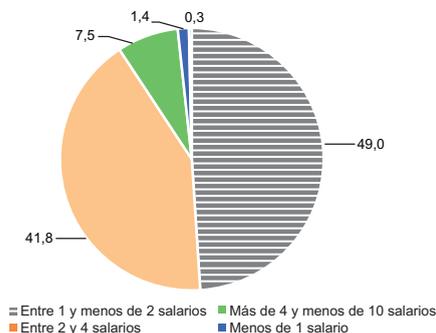


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta Anual Manufacturera (EAM) [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/encuesta-anual-manufacturera-enam>; Encuesta de Microestablecimientos [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/microestablecimientos>.

#### 4. Remuneración y nivel educativo

La mayoría de los trabajadores de pymes gana entre uno y cuatro salarios mínimos. Esto, para el 2016, quiere decir que el 90,8% de los trabajadores de las pymes recibieron mensualmente entre 238 y 951 dólares.

**Gráfico V.7**  
**Colombia: distribución de la remuneración de los trabajadores de las pymes en salarios mínimos, 2016**  
 (En porcentajes)

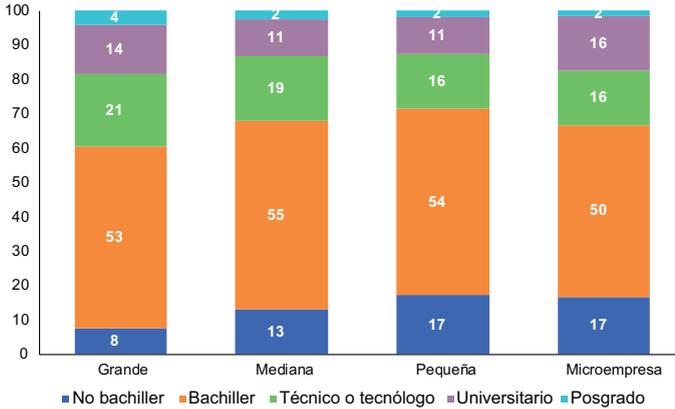


Fuente: Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), "La Gran Encuesta Pyme: lectura nacional. Informe de resultados, 1er. semestre 2016", Bogotá, 2016 [en línea] [http://anif.co/sites/default/files/encuestas\\_pyme/2016/09/gep\\_nacional\\_i-2016\\_0.pdf](http://anif.co/sites/default/files/encuestas_pyme/2016/09/gep_nacional_i-2016_0.pdf).

<sup>5</sup> El concepto de brecha de productividad hace referencia a la comparación entre productividad laboral de las empresas. En este caso, se calcula como el cociente entre la productividad laboral promedio de las microempresas y pymes industriales y la productividad laboral promedio de las grandes empresas industriales.

En general, las empresas colombianas emplean en su mayoría a trabajadores con educación secundaria completa. Cuando se clasifican los niveles educativos de los empleados por tamaño empresarial, se observa que la proporción de trabajadores con postgrado se reduce conforme la empresa es más pequeña (véase el gráfico V.8).

**Gráfico V.8**  
**Colombia: distribución de los trabajadores según el nivel educativo,**  
**por tamaño de empresa, 2014**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica en la Industria Manufacturera (EDIT) [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/encuesta-de-desarrollo-e-innovacion-tecnologica-edit>; Encuesta de Microestablecimientos [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/microestablecimientos>.

## 5. Supervivencia e informalidad

El tamaño empresarial está correlacionado con las tasas de supervivencia y la informalidad de las empresas. Por cada 10 empresas grandes que se crean, después de 5 años, sobreviven 7, mientras que entre las pymes tan solo sobreviven 5 y entre las microempresas 3 (Cárdenas y Mejía, 2007).

De acuerdo con Cárdenas y Mejía (2007) y Santamaría y Rozo (2008), la informalidad se concentra especialmente en las microempresas y la probabilidad de ser formal aumenta con el tamaño de la empresa y su antigüedad.

Según la Encuesta de Microestablecimientos para el 2015, la informalidad empresarial medida como la falta de registro mercantil, fue del 28% en empresas con hasta 5 trabajadores.

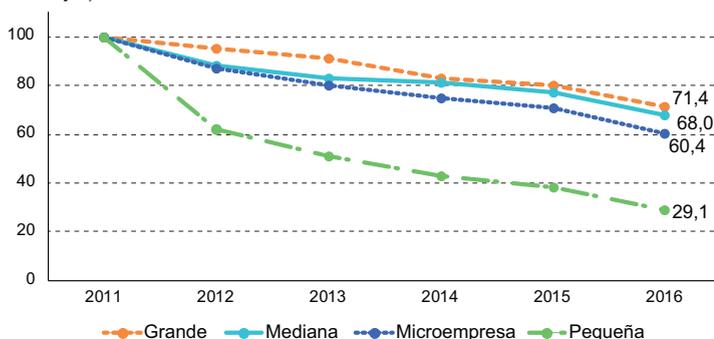
Por lo que concierne la informalidad laboral<sup>6</sup>, de acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares, la proporción de microempresas informales fue de 49,5%, en 2015.

<sup>6</sup> La Gran Encuesta Integrada de Hogares clasifica como empleados informales a todas las personas ocupadas que no hacen aportes al sistema de seguridad social en salud y pensiones.

Gráfico V.9

**Colombia: tasa de supervivencia por tamaño de empresa, 2011-2016**

(En porcentajes)



Fuente: Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), "Nacimiento y Supervivencia de las empresas en Colombia", Cuadernos de Análisis Económico, N° 11, Bogotá, 2016.

**6. Exportaciones por tamaño de empresa**

En el 2015, el número de empresas exportadoras fue de 9.184. Estas exportaron 3.354 productos a 185 mercados en el mundo. De la totalidad de empresas exportadoras, 47 empresas concentraron el 68% del valor total de las exportaciones.

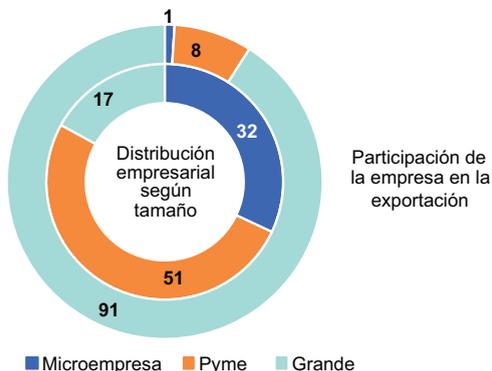
Por tamaño, la mayor proporción de exportadoras se registró entre las empresas grandes, con un 24% durante el 2015. En las pymes, las exportadoras fueron el 5% y en las microempresas menos que el 1% (Confecámaras, 2016b).

El gráfico V.10 muestra la proporción de empresas exportadoras y la contribución a las exportaciones por tamaño empresarial. El 83% de las empresas exportadoras en el 2015 eran mipymes (círculo interno), con una contribución al valor total de las exportaciones del 9% (círculo externo). Por monto, en el 2015 se exportaron 35.691 millones de dólares, de los cuales 32.691 millones fueron por grandes empresas, 2.855 millones por pymes y 357 millones por microempresas (Confecámaras, 2016b).

Gráfico V.10

**Colombia: cantidad de empresas exportadoras y contribución al valor total de las exportaciones, según tamaño de empresa, 2015**

(En porcentajes)



Fuente: Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), "Perfil y sofisticación de las empresas exportadoras colombianas", Cuadernos de Análisis Económico, N° 10, Bogotá, 2016.

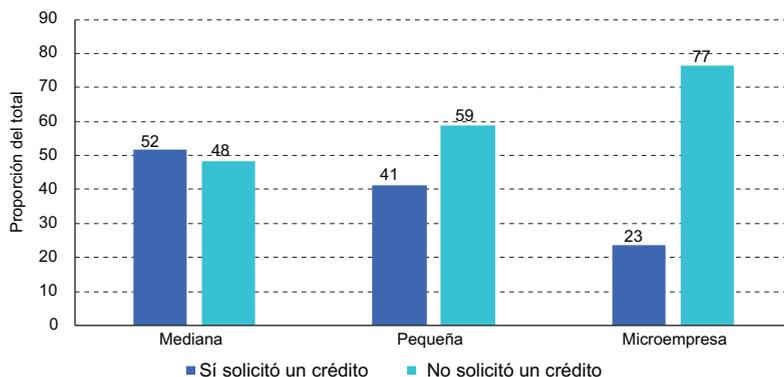
## 7. Acceso al financiamiento

Las mipymes colombianas tienen poco acceso al financiamiento externo. Este fenómeno se acentúa en las empresas más pequeñas (véase el gráfico V.11). Sin embargo, pareciera ser un problema de autoexclusión, pues un 90% de las que solicitan créditos lo obtienen (véase el gráfico V.12).

Gráfico V.11

### Colombia: empresas que solicitaron un crédito, por tamaño de empresa, 2015

(En porcentajes)

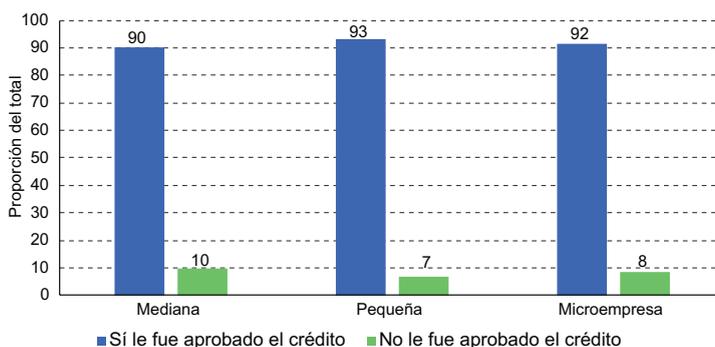


Fuente: Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF); Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta de Microestablecimientos [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/microestablecimientos>.

Gráfico V.12

### Colombia: aprobación de créditos a empresas solicitantes, por tamaño de empresa, 2015

(En porcentajes)



Fuente: Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF); Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta de Microestablecimientos [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/microestablecimientos>.

## B. Análisis de la estrategia general de apoyo a las mipymes

Las políticas de fomento a las mipymes en Colombia se han ejecutado como parte de las estrategias de desarrollo de todo el aparato productivo.

Actualmente las acciones de apoyo a las mipymes, así como el resto de la política de desarrollo empresarial, se enfocan en aumentar la competitividad de las empresas. Sin embargo, es posible identificar estrategias diferenciadas de acuerdo con las características de las empresas en materia de innovación y productividad. Es decir, existe una política de apoyo para empresas innovadoras o que se crean para aprovechar oportunidades de negocios y otra para las empresas no innovadoras o de subsistencia. Para el primer grupo, se ha establecido una estrategia de fomento que apunta hacia el acompañamiento, la financiación especializada, la internacionalización y el fortalecimiento de sus capacidades. Para el segundo en cambio, la estrategia se desarrolla en torno a la formalización, la inclusión financiera, el acompañamiento y la mejora en el acceso a Internet de banda ancha.

Al mismo tiempo, han sido puestas en marcha medidas transversales para mejorar el entorno de las mipymes, abarcando temas regulatorios, normativos y el desarrollo de ecosistemas de apoyo.

Los diagramas V.1 y V.2 resumen los documentos normativos en los cuales se encuentran las disposiciones para promover el desarrollo de las mipymes.

### Diagrama V.1

#### Colombia: marco normativo en que se basan la institucionalidad, orientación y metas del apoyo a las mipymes



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Diagrama V.2

**Colombia: normas que benefician a las mipymes**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

**1. Ley marco**

Las políticas de desarrollo empresarial tienen su fundamento en la Constitución Política de 1991, que en su artículo 333 reconoce a las empresas como base del desarrollo y compromete al Estado a realizar esfuerzos para estimularlas. La diferenciación más clara en el apoyo a las empresas según su tamaño inicia con Ley 590 de 2000. Esta norma estableció las disposiciones para promover el desarrollo de las mipymes, reconociendo sus diferentes capacidades de acuerdo con su tamaño y su importancia para generar empleo. Los objetivos que planteó esta ley se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Estimular la creación y el funcionamiento de mipymes urbanas y rurales.
- Mejorar el entorno institucional para facilitar la creación y operación de las mipymes.
- Promover el acceso a mercados de bienes y servicios, a nivel nacional e internacional.
- Promover la formación de capital humano.
- Promover la asistencia al desarrollo tecnológico.
- Promover el acceso a mercados financieros.
- Contribuir al desarrollo de organizaciones de asociatividad empresarial de las mipymes.
- Contribuir al desarrollo de alianzas entre entidades públicas y privadas de apoyo a las mipymes.
- Asegurar la libre y leal competencia para las mipymes.
- Crear incentivos a la capitalización de las mipymes.

Un aporte importante de la Ley 590 consistió en proveer la definición oficial para diferenciar a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Adicionalmente, la Ley 590 creó una institucionalidad especial para impulsar la política de fomento de las pymes y microempresas del país. A través de esta norma, se crearon el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa y el Consejo Superior de la Microempresa; se introdujeron una serie de incentivos fiscales a estas empresas, incluyendo reducciones de gravámenes al valor de la nómina y contribuciones a la seguridad social; y se generó una serie de beneficios a través de programas focalizados en las mipymes (OIT, 2014).

Posteriormente, en el año 2004 se promulgó la Ley 905, conocida como la “Ley de Promoción del Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”. Esta nueva norma incluyó en la definición de mipymes a las empresas familiares y a los artesanos. Adicionalmente, creó el Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes en cual se reúnen los consejos Superior de Pequeña y Mediana Empresa y el Superior de Microempresa, así como los Consejos Regionales.

Esta ley llevó también a la creación del FOMIPYME, un fondo de financiación para la modernización y apoyo no financiero de las mipymes; propuso la coordinación del gobierno con las cámaras de comercio para promover la formalización de estas empresas; y autorizó a los entes territoriales para que estructuren regímenes tributarios que estimulen la creación y formalización de las mipymes (OIT, 2014).

## 2. Orientación de la política de apoyo a las mipymes

La política de fomento empresarial se ha orientado hacia el aumento de la competitividad, la productividad, el emprendimiento y la innovación. Estas guías se han plasmado en cuatro documentos de política CONPES<sup>7</sup>.

El primero de estos CONPES, el 3484 de 2007, establece la política nacional de transformación y de mejora de la productividad, sostenibilidad y competitividad de las mipymes. Para esto el CONPES propone nueve estrategias:

- La mejora en el acceso a servicios financieros.
- El fomento a la formalización.
- El fomento al desarrollo del mercado de servicios no financieros de desarrollo empresarial.
- El fortalecimiento de la capacidad de innovación y transferencia tecnológica de las empresas.
- La promoción del uso de tecnologías de información y comunicación (TIC).
- La mejora en el acceso a formación para el trabajo.
- Un mayor acceso a mercados por parte de las mipymes.
- El fomento del emprendimiento y de la promoción de la articulación productiva.
- El fomento de la asociatividad empresarial de mipymes.

Posteriormente el CONPES 3527 de 2008 orientó el desarrollo empresarial alrededor de una política de nacional de competitividad y productividad, con cuatro pilares que buscaban la transformación productiva del país. Estos pilares son: desarrollo de clústeres de clase mundial; promoción de la productividad y el empleo; formalización empresarial y laboral; y promoción de ciencia, la tecnología y la innovación.

<sup>7</sup> El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. Estos documentos contienen lineamientos de política pública con alcance interinstitucional y son conocidos comúnmente como “documentos CONPES”.

Con respecto a las estrategias relacionadas con el apoyo a las mipymes se destacan los objetivos específicos de fomentar el emprendimiento, la productividad y el crecimiento; incentivar la construcción de infraestructura de calidad; y apoyar la capacitación y divulgación de la oferta institucional destinada a este grupo de empresas. Estos planes incluyeron estrategias como:

- Creación de fondos de capital semilla.
- Una política nacional de emprendimiento.
- Conformación de redes regionales de emprendimiento.
- Actividades de sensibilización sobre la importancia del emprendimiento.
- Estrategias para facilitar el cumplimiento de los requisitos legales previstos en la creación de las empresas; acompañar a las mipymes en los procesos de formalización; y fortalecer el control de la informalidad.
- Promover la inclusión laboral de población vulnerable.

Por último, el CONPES 3582 de 2009 vuelve a reforzar las metas de aumentar la competitividad del aparato productivo, pero esta vez desde una perspectiva que permita articular el conocimiento científico y tecnológico con las necesidades de las empresas. Para esto el CONPES propuso seis objetivos específicos: fomentar la innovación en los sistemas productivos, promover la apropiación social del conocimiento, focalizar la acción pública en áreas estratégicas, consolidar la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), fortalecer la formación del recurso humano para la investigación y la innovación y desarrollar y fortalecer capacidades en actividades de ciencia, tecnología e innovación.

A mediados del 2016, se publicó el documento de política CONPES 3866, Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP), que continúa con el énfasis en la promoción de la productividad de los emprendimientos y empresas de alto impacto. La PDP plantea tres objetivos específicos: solucionar las fallas de mercado y gobierno que limitan el aumento de los niveles de productividad del aparato productivo; definir un instrumento de priorización de apuestas productivas que permita transformar y diversificar el aparato productivo hacia bienes de mayor valor agregado; y promover la coordinación entre actores públicos nacionales, regionales y privados que garantice la sostenibilidad de la PDP en el largo plazo.

Entre las estrategias que establece la PDP, se encuentra la implementación de un Programa Nacional de Escalamiento de la Productividad. Este programa buscará capacitar para 2025 a 8.324 empresas, a través de 950 especialistas en productividad, en capacidades gerenciales, diagnósticos de las capacidades tecnológicas de las empresas y acompañamiento para la adaptación y absorción de conocimientos y tecnologías.

En la estrategia de desarrollo productivo del CONPES 3866 de 2016, no se prioriza el apoyo a las mipymes ni se hace alguna referencia específica a la institucionalidad de la política para mipymes, como el Consejo Superior o los Consejos Regionales. Este documento se enfoca en promover la productividad en los sectores regionales, con apuestas productivas que no diferencian el tamaño de las empresas. Sin embargo, dado la alta proporción de mipymes en todo el aparato productivo se espera que muchas pymes pertenecientes a sectores de apuestas productivas se vean beneficiadas por esta política.

### 3. Metas del Gobierno para el apoyo a las mipymes

Así como los CONPES han establecido la orientación de la política de apoyo a las mipymes, los últimos dos Planes Nacionales de Desarrollo han formulado metas para promover su desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 2010-2014 contó con un capítulo de “crecimiento sostenible y competitividad”, que estableció la necesidad de avanzar en tres frentes para alcanzar un crecimiento de la economía por encima del 6%: innovación, competitividad y mejoramiento de la productividad y dinamización de sectores impulsores de la economía o sectores “locomotoras”.

Particularmente para las mipymes el PND 2010-2014 fijó las siguientes metas:

- Aumentar el número de pymes que acceden a beneficios tributarios por invertir en ciencia, tecnología e innovación (CTI).
- Aumentar los canales de financiación para emprendedores a través de redes de ángeles inversionistas.
- Aumentar número de empresas beneficiadas por capital semilla del Fondo Emprender.
- Reducir la informalidad laboral y empresarial.
- Aumentar el número de mipymes conectadas a Internet.
- Mejorar el acceso al mercado de capitales y a las operaciones monetarias a través de medios electrónicos.

El Plan de Desarrollo 2014-2018 continuó con la estrategia de mejorar la competitividad a través de la sofisticación de las empresas.

Para el sector empresarial estableció estrategias para aumentar la competitividad que se pueden resumir en el fortalecimiento tecnológico a través del uso de la CTI y de las TIC; la internacionalización de sectores productivos y la inserción en cadenas globales de valor; la racionalización de trámites y la introducción de buenas prácticas normativas; y la profundización e inclusión financiera.

Por último, el PND 2014-2018 unificó el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con el Sistema Nacional de Competitividad. De esta forma, en el nuevo Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología, e Innovación (SNCCTI) recae la función de coordinar las políticas y programas para incrementar la productividad a través de estrategias de CTI. A nivel de participación regional, este documento integra los consejos regionales de pymes con los consejos regionales de competitividad. De esta forma, el plan de desarrollo establece una medida para coordinar las agendas de trabajo de competitividad regional con las de apoyo a las mipymes.

### 4. Normas para el apoyo a las mipymes

Como parte del desarrollo de una política de apoyo a las mipymes el gobierno colombiano ha implementado varias normas que siguen con los objetivos de las políticas previamente descritas. Estas estrategias giran alrededor de temas de emprendimiento, acceso al financiamiento, promoción de la formalización, reducción de la tributación y acceso a las compras públicas.

#### a) Ley 1014 de 2006

Esta ley busca promover una cultura de emprendimiento. A través de esta se crean la Red Nacional para el Emprendimiento, con participación de varios ministerios, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y varias redes regionales para el emprendimiento.

Estos órganos tienen la función de establecer, desde el nivel central y regional, las políticas para desarrollar una cultura de emprendimiento. Adicionalmente, se establece la obligatoriedad de incluir cátedras de emprendimiento en los niveles preescolar a medio, sistemas de orientación profesional y programas de formación para emprendedores.

#### b) Ley 1231 de 2008

La Ley de Garantías Mobiliarias permite el uso de la factura de compra como mecanismo de financiación para las mipymes. Además de acercar estas empresas al factoraje tradicional, junto con la implementación de la factura electrónica (Decreto 2242 de 2015<sup>8</sup>), se espera que esta normatividad permita el crecimiento del factoraje electrónico.

#### c) Ley 1429 de 2010

En el 2010 el Congreso colombiano promulgó la Ley de Formalización y Generación de Empleo, con el objetivo de generar incentivos para formalizar a las empresas en sus primeras etapas de creación, reducir los costos que esto acarrea y aumentar los beneficios de la formalidad.

Las reducciones en la carga tributaria que establece la norma se aplican para las nuevas empresas que se benefician con una exención progresiva de impuestos, tasas y contribuciones. De esta forma las empresas gozan de un descuento del 100% en su primer año de creación, que se va reduciendo año a año, dependiendo del tipo de tributo hasta llegar a la tarifa plena. La ley contemplaba la progresividad del impuesto sobre la renta, los parafiscales y contribuciones de nómina, pago en la matrícula mercantil y su renovación e impuestos del orden territorial como el de industria y comercio. Sin embargo, la vigencia de la progresividad de los parafiscales, contribuciones de nómina y de los costos de matrícula mercantil se mantuvo hasta el 31 de diciembre del 2014, por lo que actualmente solo aplican reducciones para el impuesto sobre la renta y los impuestos regionales.

#### d) Ley 1607 de 2012

En el año 2013, entró en vigor una ley a través de la cual se modificó el régimen tributario para promover la generación de empleo y la formalización laboral. Esta reforma introduce una reducción del 13,5% de los costos salariales y extrasalariales que los empleadores pagan por sus trabajadores, cuyo salario no excede los 10 salarios mínimos mensuales, lo que beneficia especialmente a las mipymes, por contar con una mayor proporción de trabajadores que reciben un salario en ese rango. Adicionalmente, la creación del impuesto CREE<sup>9</sup> reemplazó parte de los impuestos que se pagaban por cada trabajador, por impuestos a la renta de la empresa, con el propósito de reducir los costos que tendrían que cubrir las empresas intensivas en mano de obra. Por último, trasladó parte de la financiación de la seguridad social de los aportes patronales a los impuestos generales (OIT, 2014).

#### e) Decreto 1510 de 2013

Para facilitar el acceso de las mipymes al sistema de compras públicas, el gobierno colombiano expidió un decreto que permite que estas participen en convocatorias exclusivas. De acuerdo con la ley, esto sucede cuando se presenta alguna de las siguientes situaciones: la primera, cuando el monto a contratar se encuentra por debajo de 125.000 dólares y la

<sup>8</sup> El Decreto establece que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá disponer de forma gratuita, a más tarde en el 2017, los servicios informáticos para facilitar la expedición de la factura electrónica a las micro y pequeñas empresas.

<sup>9</sup> La reforma tributaria de 2012 creó el CREE (impuesto sobre la renta para la equidad) el cual sustituyó las contribuciones parafiscales que realizaban todas las empresas que contratan trabajadores. Este impuesto tiene como hecho generador la obtención de ingresos que sean susceptibles de incrementar el patrimonio de los sujetos pasivos en el año o período gravable.

segunda, cuando al menos tres mipymes le expresan su interés a la entidad de participar en una convocatoria cerrada. Por otro lado, también se dispuso utilizar como criterio de desempate entre varias ofertas, la inclusión de mipymes colombianas entre los oferentes.

## C. Análisis del sistema de fomento a las mipymes

En este capítulo se muestran las entidades que tienen instrumentos de apoyo a estas empresas y se encuentran dentro de un sistema de apoyo a las mipymes, otras que tienen un menor nivel de coordinación pero que cumplen el mismo objetivo desde su sector particular y otras que siendo privadas cumplen con funciones públicas de apoyo empresarial.

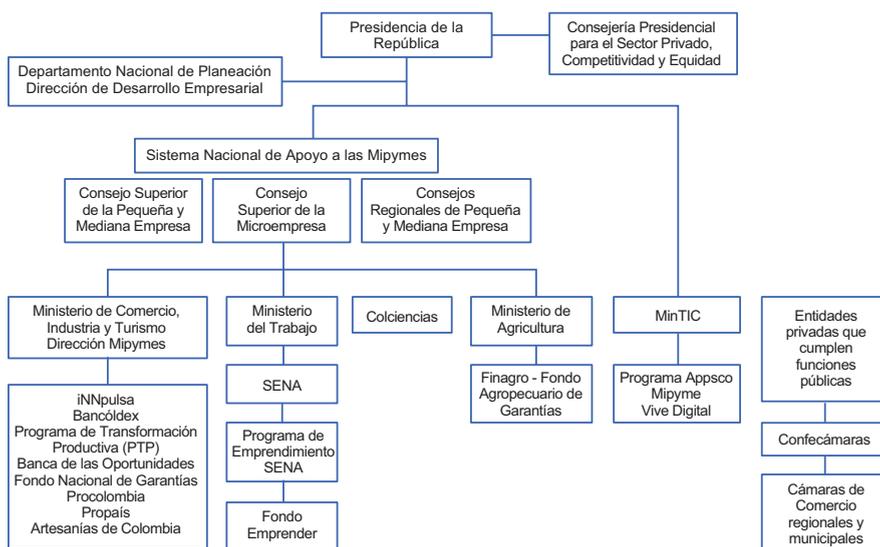
### 1. Instituciones involucradas en la política para las mipymes

La política de desarrollo empresarial, cuyo propósito principal es impulsar la competitividad, la productividad y la innovación del sector productivo, es liderada por la Presidencia de la República. Para esto cuenta con la asesoría de la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado, Competitividad y Equidad, órgano del nivel técnico que coordina la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación (Decreto 724 de 2016). Esta comisión es un órgano de concertación público-privado del que participan 15 ministerios, departamentos administrativos, entidades del nivel regional y actores privados que ayudan a coordinar la estrategia en los temas relacionados con la política de competitividad, productividad e innovación (Decreto 1500 de 2012).

Además de la política general de desarrollo empresarial, también existen unos lineamientos enfocados en las mipymes y una institucionalidad reunida en torno al Sistema Nacional de Apoyo y Promoción de las Mipymes (véase el diagrama V.3).

Diagrama V.3

#### Colombia: el sistema de entidades públicas para el fomento a las mipymes



Fuente: Elaboración propia.

Este sistema está compuesto por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), el Ministerio de Trabajo, de Agricultura y por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). Estos a su vez cuentan con programas y entidades que implementan las estrategias de fomento en las que participan mipymes.

El Sistema de Apoyo a las Mipymes es liderado por el Viceministerio de Desarrollo Empresarial del MINCIT y está compuesto por tres consejos que se encargan de definir los instrumentos de política para las mipymes a nivel nacional y regional (véase el diagrama V.4).

### a) Consejos Superiores de Mipymes y Consejos Regionales

Los Consejos Superiores son órganos dedicados a la construcción de la política público-privada de fomento a las mipymes<sup>10</sup>. Los miembros de los consejos se reúnen en mesas técnicas para formular recomendaciones; actualmente se encuentran en funcionamiento las mesas técnicas en temas de formalización y financiación<sup>11</sup>.

#### Diagrama V.4

#### Colombia: conformación de los órganos de coordinación del Sistema Nacional de Apoyo y Promoción de las Mipymes



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Congreso de la República de Colombia, "Ley núm. 905 de 2004", Diario Oficial, N° 45.628, Bogotá, 2004 [en línea] [http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/ley\\_0905\\_2004.htm](http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/ley_0905_2004.htm).

Como se observa en el diagrama V.3, la mayoría de los programas de apoyo a las mipymes están subordinados al MINCIT. Por su lado, el Ministerio del Trabajo cuenta con su programa de enseñanza técnica SENA, dentro del cual se encuentra el Programa de Emprendimiento. En el Ministerio de Agricultura están un banco de desarrollo de segundo piso y un fondo de garantías para el sector agropecuario. Por último, se encuentra Colciencias que funciona como un Departamento Administrativo<sup>12</sup>.

Por fuera de este sistema, se encuentra el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, que cuenta con programas para acercar a las mipymes a las TIC y apoyar el desarrollo de proyectos productivos con uso de estas tecnologías.

<sup>10</sup> La Ley 905 de 2004 establece la creación de dos Consejos Superiores, sin embargo, en la práctica solo existe un Consejo Superior de la Mipyme.

<sup>11</sup> En el pasado existía una mesa técnica en temas de innovación y desarrollo, pero ya no se encuentra en funcionamiento. Estas mesas son las mismas para el Consejo Superior de pymes y Microempresas.

<sup>12</sup> Los Departamentos Administrativos son instituciones de la rama ejecutiva que dependen directamente de la Presidencia de la República, junto con otras entidades como los Ministerios y las Superintendencias. En términos prácticos, cada Departamento Administrativo es el jefe de la administración pública en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

A continuación, se mencionan las características de cada una de las entidades que desarrollan programas de fomento empresarial para las mipymes. Se diferencian las que tienen relación con el Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes y las que no se encuentran dentro de este sistema.

## 2. Entidades públicas del Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes

### a) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)

El MINCIT es la entidad del nivel central encargada de desarrollar la política empresarial, turística y comercial del país. Para esto cuenta con tres viceministerios. El Viceministerio de Desarrollo Empresarial desarrolla la política de fomento empresarial, dentro de la que se incluye la política para mipymes. Cuenta con tres direcciones: La Dirección de Productividad y Competitividad, la Dirección de Regulación y la Dirección Mipymes.

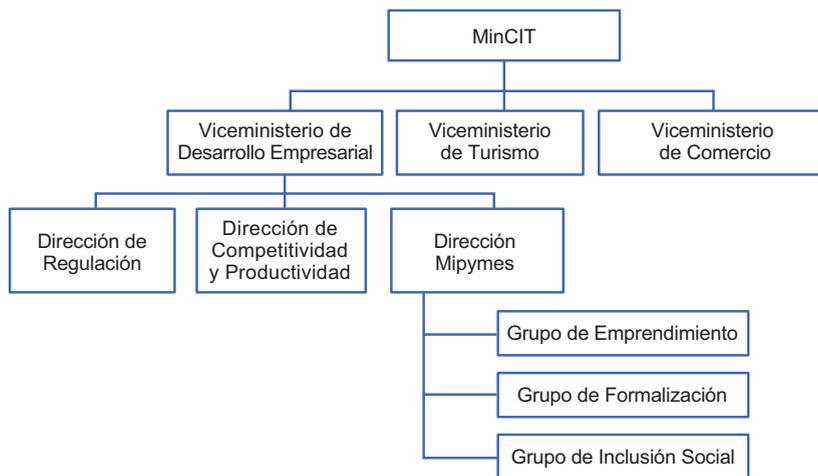
#### i) Dirección Mipymes

Los lineamientos de política que sigue la Dirección Mipymes se encuentran definidos por el CONPES 3484 de 2007. Las labores principales de esta dirección son:

- Mejorar el acceso de las mipymes a financiación.
- Reducir la informalidad.
- Incentivar la formación de capital humano.
- Incluir a las mipymes en las cadenas de producción de las grandes empresas.

Diagrama V.5

#### Colombia: organigrama del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de entrevistas a miembros del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT).

La dirección está encargada de formular la política, los planes y los programas de apoyo a las mipymes. Para lo anterior cuenta con tres grupos de trabajo: Emprendimiento, Formalización e Inclusión Social.

El Grupo de Emprendimiento trabaja con las 32 redes regionales de emprendimiento en actividades de transferencia de metodologías. Adicionalmente a través de este grupo se cofinancian nueve Centros de Desarrollo Empresarial (*small business development centres* (SBDC)) en varias regiones del país<sup>13</sup>.

El Grupo de Inclusión Social promueve la vinculación de la población vulnerable a proyectos productivos, mediante programas que ejecuta a través de entidades públicas y privadas. Los temas tratados cubren el fortalecimiento de las capacidades de las entidades que apoyan a la población vulnerable y la oferta de centros de desarrollo empresarial para población de bajos ingresos, entre otros.

El Grupo de Formalización se encuentra trabajando con el Banco Mundial y el Ministerio de Trabajo para desarrollar una ventanilla única de formalización que permita reducir las asimetrías de información en la creación y formalización de empresas y generar una interoperabilidad entre las diferentes entidades de impuestos, seguridad social y otros.

#### ii) Dirección de Regulación

Trabaja en la formulación de regulación técnica y normatividad de calidad para los sectores de industria, comercio y turismo. Aunque las actividades de esta Dirección no se enfocan explícitamente en las mipymes, muchas de estas afectan a este grupo empresarial. Su objetivo es generar políticas que permitan la expedición de normatividad técnica adecuada, que proteja a los usuarios y reduzca los obstáculos al comercio.

Adicionalmente esta dirección se encuentra desarrollando, junto con la dirección de impuestos DIAN, un sistema de factura electrónica. Este sistema, por un lado, busca aumentar el recaudo del impuesto a las ventas y, por el otro, apunta a crear un modelo confiable de factoraje electrónico.

#### iii) Inversión en proyectos

El MINCIT del 2011 al 2014 ha invertido 142.535 millones de pesos del Presupuesto General para proyectos relacionados con el fomento a las mipymes<sup>14</sup> (véase el gráfico V.13). De este monto, el 88% se ha ejecutado a través de la Dirección Mipymes para el apoyo a la política de emprendimiento, la política de consolidación de las mipymes, formalización empresarial, proyectos del FOMIPYME, generación de ingresos para población vulnerable y aprovechamiento del mercado nacional (véase el cuadro V.6).

<sup>13</sup> Tres centros en el Valle del Cauca (Buenaventura, Pradera y Cali), dos en Norte de Santander (Pamplona y Cúcuta), uno en Caquetá (Florencia), uno en Atlántico (Barranquilla), uno en Magdalena (Santa Marta) y uno en Tolima (Natagaima).

<sup>14</sup> La inversión del MINCIT se contabiliza como proyectos y no como transferencias a entidades. Por lo que, a menos de que se mencione en el proyecto, no es posible conocer si la ejecución de estos recursos se realizó a través de la Dirección Mipymes o a través de las entidades que dependen del MINCIT.

Cuadro V.6

**Colombia: ejecución de proyectos de inversión del MINCIT, 2011-2014***(En millones de pesos)*

| Ejecutor  | Nombre del proyecto  | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | Inversión total |
|---|--|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| Dirección Mipymes                               | Implementación de estrategia para promover el crecimiento y fortalecimiento de las mipes con base en el aprovechamiento del mercado nacional | 4 976         | 7 000         | 16 200        | 6 970         | 35 146          |
|   | Apoyo a proyectos del FOMIPYME   | -             | -             | 20 000        | 8 300         | 28 300          |
|   | Fortalecimiento a la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional                                    | -             | -             | 12 000        | 12 655        | 24 655          |
|   | Apoyo a la política de formalización empresarial en Colombia   | -             | 8 324         | 8 054         | 1 664         | 18 041          |
|   | Apoyo técnico a la política de emprendimiento en Colombia  | 4 690         | 3 465         | 2 761         | 981           | 11 898          |
|   | Apoyo a la política de consolidación de las mipymes a nivel nacional   | -             | 3 345         | 3 362         | 587           | 7 294           |
|   | Adecuación e implementación de un centro de desarrollo empresarial y de empleabilidad en el distrito de Aguablanca de Cali                   | -             | 300           | -             | -             | 300             |
| MINCIT a través de entidad vinculada o terceros | Transferencias al sector de comercio, industria y turismo para el apoyo a las mipymes. Ley 590 de 2000                                       | -             | -             | 9 000         | 4 000         | 13 000          |
|   | Mejoramiento de las capacidades institucionales locales públicas y privadas de apoyo a las mipymes de Colombia                               | 3 236         | 662           | -             | -             | 3 898           |
|   | Subsidio a crédito para capitalización de las mipymes  | 2             | -             | -             | -             | 2               |
| <b>Total</b>                                    |  | <b>12 904</b> | <b>23 096</b> | <b>71 377</b> | <b>35 157</b> | <b>142 535</b>  |

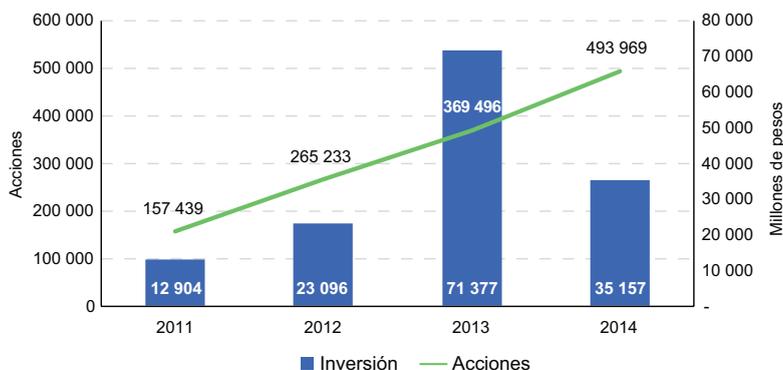
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

El gráfico V.13 muestra un aumento pronunciado de los recursos en el 2013 y su descenso el siguiente año. Esta variación se explica, por un lado, con la transferencia de 20.000 millones de pesos del Presupuesto General de la Nación para la recién creada INNPULSA y de 12.000 millones de pesos para proyectos de generación de ingresos en población especial; y, por el otro, con la reducción de la inversión en la política de formalización establecida por la Ley 1429 que tenía vigencia hasta ese año.

Gráfico V.13

**Colombia: inversión del MINCIT y acciones dirigidas a mipymes, 2011-2014**

(En millones de pesos y número de acciones)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIF).

Del 2011 al 2014, los programas del ministerio permitieron realizar 1.268.137<sup>15</sup> acciones que beneficiaron a mipymes (véase el cuadro V.7). El 97% de las acciones dirigidas a mipymes fueron reducciones temporales de aportes parafiscales, impuestos y gastos de inscripción en el registro mercantil, según lo que estableció la Ley 1429 del 2010. El restante 3% se benefició con programas que implicaron la prestación de servicios a través de entidades dependientes del Ministerio.

Cuadro V.7

**Colombia: empresas beneficiadas anualmente por programas del MINCIT según tipo de proyecto, 2011-2014**

(En número de empresas)

| Proyecto  | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Micro y pequeñas empresas (mipes) con negocios facilitados por la promoción del mercado interno       | 1 131   | 2 987   | 6 197   | 8 496   |
| Empresas formalizadas como resultado de la Política de Formalización del Gobierno Nacional (Ley 1429) | 155 753 | 258 162 | 356 284 | 476 498 |
| Mipymes atendidas mediante el programa de apoyo no financiero   | 555     | 4 084   | 7 015   | 8 975   |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).

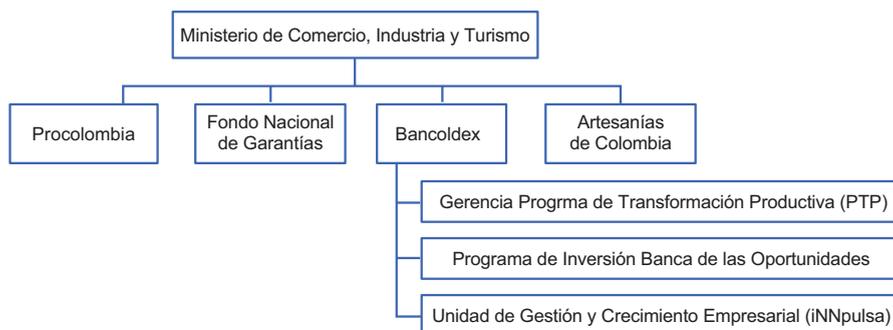
**b) Entidades vinculadas y adscritas al MINCIT**

El Ministerio cuenta con entidades vinculadas que, por tener participación del sector privado, se rigen por las normas del derecho privado. Estas sociedades tienen un régimen que les permite mayor flexibilidad en la contratación de personal y servicios. Sin embargo, sus recursos no provienen del Presupuesto General de la Nación y dependen de transferencias especiales o de los recursos que puedan procurar de la venta de servicios. Las principales se describen a continuación.

<sup>15</sup> El número de empresas con registro mercantil para el 2015 era de 1.379.284, sin embargo, debido a cómo se contabilizan los beneficiarios de los programas no hay forma de saber cuántas veces una empresa se benefició de cada programa del Ministerio.

Diagrama V.6

**Colombia: entidades vinculadas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT).

**c) Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex)**

Bancóldex es una entidad bancaria de segundo piso, concebida como banca de desarrollo y compuesta por siete unidades (véase el diagrama V.7), dentro de las que se encuentran: La unidad de Crecimiento Extraordinario que cuenta con líneas de crédito para emprendimientos con posibilidades de crecer rápidamente; la unidad de Escalamiento y Productividad que otorga créditos para empresas consolidadas que crecen o tienen un potencial de crecimiento de ventas de dos dígitos y un enfoque hacia el mercado nacional; la unidad de Flujos Globales que se enfoca en 2.500 empresas que han exportado al menos una vez; y, por último, la unidad de Expansión Internacional que otorga créditos para empresas con presencia en otros países (Zuleta, 2016).

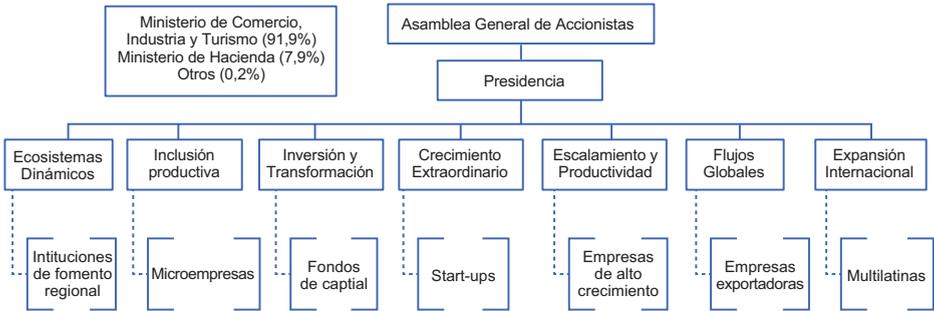
Adicionalmente, Bancóldex impulsa la creación de fondos de capital privado, a través de su programa Bancóldex Capital que está dirigido por la unidad de Inversión y Transformación. El Banco también cuenta con una unidad que promueve alianzas entre actores de fomento empresarial en las regiones y tiene un programa de inteligencia de mercados a nivel regional<sup>16</sup> (CID, 2018).

Por último, la Unidad de Inclusión Productiva atiende a las micro y pequeñas empresas que no tienen acceso al sistema financiero. Para eso, se dedica a la ampliación de la red de intermediarios de crédito y a la promoción de investigaciones sobre las necesidades de financiación de las empresas más pequeñas. Adicionalmente, diseña productos especiales de captación y de colocación para los intermediarios que no pertenecen al sector bancario. Por último, facilita alianzas entre los empresarios y los intermediarios financieros y de microfinanzas.

<sup>16</sup> El Atlas Colombiano de Complejidad Económica lo desarrolló el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, financiado por Bancóldex y la Fundación Mario Santo Domingo. Contiene información por departamento, área metropolitana y municipio sobre actividad económica, empleo, salarios y exportaciones (CID, 2018).

Diagrama V.7

**Colombia: organigrama de Bancóldex**



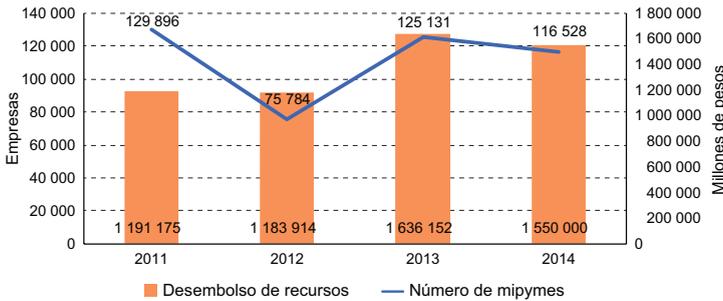
Fuente: Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex).

Desde el 2011 al 2014, Bancóldex ha destinado un total de 5,6 billones de pesos para el fortalecimiento de microempresas, modernización de pymes y formalización de mipymes (véase el gráfico V.14). Los recursos de redescuento beneficiaron a un total de 447.339 mipymes, de las cuales aproximadamente 97% fueron microempresas (véase el cuadro V.8). Del 2011 al 2015, Bancóldex ha mantenido una cartera de créditos de 4,9 billones, en promedio por año (véase el gráfico V.15), mostrando un crecimiento del 8%.

Gráfico V.14

**Colombia: desembolso de recursos y número de mipymes beneficiadas con créditos de Bancóldex, 2011-2014**

(En millones de pesos y número de empresas)

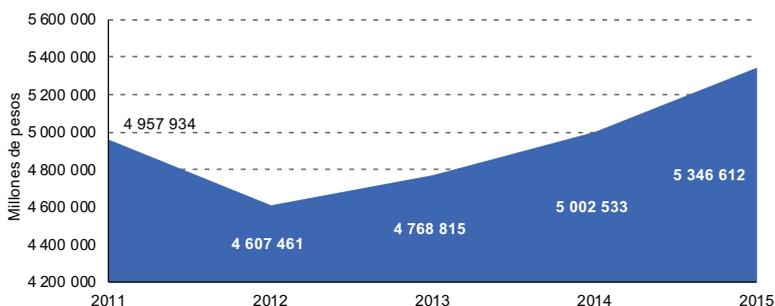


Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).

Gráfico V.15

**Colombia: cartera ejecutada de Bancóldex, 2011-2015**

(En millones de pesos)



Fuente: Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex).

Cuadro V.8

**Colombia: número de mipymes beneficiadas con desembolsos de Bancóldex por tamaño, 2010-2014**

| Empresas por tamaño | 2010   | 2011    | 2012   | 2013    | 2014    | Total   |
|---------------------|--------|---------|--------|---------|---------|---------|
| Microempresas       | 98 554 | 126 864 | 72 661 | 121 212 | 111 854 | 531 145 |
| Pymes               | 1 343  | 2 592   | 2 729  | 3 284   | 3 862   | 13 810  |
| Total de mipymes    | 99 897 | 129 456 | 75 390 | 124 496 | 115 716 | 544 955 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).

**d) Banca de las Oportunidades (BO)**

La BO es la entidad que ejecuta la política pública para la inclusión financiera de familias en pobreza, hogares no bancarizados y mipymes.

Administrativamente la BO está a cargo de Bancóldex, sin embargo, las orientaciones de la política se encuentran dirigidas por la Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera.

La BO trabaja principalmente generando incentivos y coordinando con actores privados la expansión de la oferta financiera a la población de menores ingresos. Desde el lado de la oferta, apoya a los formuladores de política con recomendaciones para promover la inclusión financiera<sup>17</sup>. También provee asistencia técnica a operadores financieros para ayudarlos a diseñar nuevas estrategias adecuadas a esta población. Por último, provee incentivos de cofinanciación para promover la expansión de servicios financieros a lugares remotos que de otra manera no serían rentables.

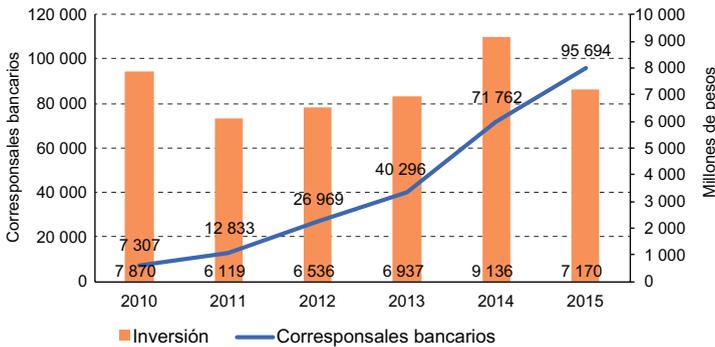
Desde el lado de la demanda ayuda a los formuladores a eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas al sistema financiero y producen información sobre inclusión financiera. Igualmente, desarrollan metodologías para promover la educación financiera<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Un ejemplo de esto es el Decreto 2233 de 2006 que permitió ampliar los servicios de los bancos a través de intermediarios no bancarios, tales como puntos de venta de lotería, cajas de supermercados, entre otros.

<sup>18</sup> Las acciones de educación financiera son coordinadas con la Comisión Intersectorial de Educación Financiera, creada por el Decreto 457 de 2014.

El gráfico V.16 muestra el presupuesto de inversión anual del BO y el número de corresponsales bancarios<sup>19</sup>. La inversión promedio de esta entidad fue de 7.300 millones anuales, recursos que han contribuido a incentivar las entidades financieras a aumentar su oferta de corresponsales bancarios en un impresionante 1.201%. El número de operaciones y los montos transados también han tenido una evolución importante (véase el gráfico V.17).

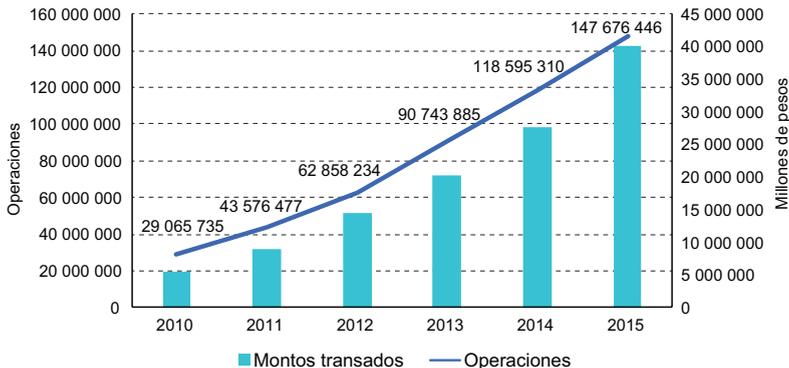
**Gráfico V.16**  
**Colombia: inversión de la Banca de las Oportunidades (BO)**  
**y promedio anual<sup>a</sup> de corresponsales bancarios, 2010-2015**  
*(En millones de pesos y número de corresponsales)*



Fuente: Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), Banca de las Oportunidades [en línea] <http://bancadelasoportunidades.gov.co/>.

<sup>a</sup> El número de corresponsales bancarios muestra un comportamiento estacional, aumentando en los últimos meses del año, lo que hace necesario obtener un promedio anual que suavice esta estacionalidad.

**Gráfico V.17**  
**Colombia: evolución anual del total de operaciones bancarias<sup>a</sup> y montos transados, 2010-2015**  
*(En número de operaciones y millones de pesos)*



Fuente: Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), Banca de las Oportunidades [en línea] <http://bancadelasoportunidades.gov.co/>.

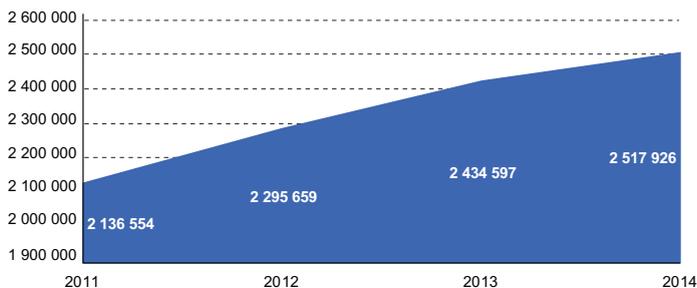
<sup>a</sup> Se incluyen recaudo, transferencias, depósitos, retiros y pagos obligatorios.

<sup>19</sup> Los corresponsales bancarios son un canal de distribución que permite a los establecimientos financieros prestar sus servicios a través de terceros. Esta estrategia se utiliza para ampliar la oferta de servicios bancarios y financieros a regiones donde es muy costoso ampliar la oferta de los canales tradicionales. En Colombia, a través de los corresponsales bancarios como puestos de venta de lotería, registradoras de supermercados y tiendas de barrio, entre otras, es posible realizar recaudos, transferencias, depósitos, retiros y abrir cuentas de ahorro.

Gráfico V.18

**Colombia: créditos desembolsados a microempresarios a través de bancos, compañías de financiamiento, ONG y cooperativas, 2011-2014**

(En número de créditos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).

**e) Programa de Transformación Productiva (PTP)**

El PTP realiza actividades para la transformación de la actividad productiva en 20 subsectores de servicios, industria y agroindustria (véase el cuadro V.9). Su objetivo es servir de interlocutor de los sectores con mayor potencial de crecimiento de la economía, con las entidades públicas y de regulación.

El Programa cuenta con cuatro líneas de trabajo:

- **Capital Humano:** trabaja con entidades públicas y privadas de educación para diagnosticar y subsanar las necesidades de formación en los sectores PTP.
- **Marco Normativo y Regulación:** fomenta el diseño de regulación idónea, eliminando las barreras normativas que afectan la competitividad. Asimismo, sensibiliza a las empresas sobre beneficios legales existentes.
- **Fortalecimiento:** diseña reglamentos técnicos que permitan un mejor desarrollo sectorial. Adicionalmente, elabora planes de fortalecimiento para las empresas, asesora su puesta en marcha y realiza el seguimiento de los mismos. Por último, desarrolla iniciativas para crear clústeres y encadenamientos entre proveedores.
- **Infraestructura, Logística y Sostenibilidad:** desarrolla actividades que mejoran las condiciones del capital físico del sector, las capacidades logísticas para producir y exportar y el acceso a las TIC.

Los sectores priorizados por este programa se identifican por medio de convocatorias a través de las cuales se evalúan sus propuestas de valor.

Cuadro V.9

**Colombia: sectores del Programa de Transformación Productiva (PTP), 2016**

| Macrosector   | Sector del PTP                                    |
|---------------|---|
| Manufacturas  | Cuero, Calzado y Marroquinería                    |
|               | Textil y Confecciones                             |
|               | Industria de Autopartes y Vehículos               |
|               | Industria Editorial y de la Comunicación Gráfica  |
|               | Cosméticos y Aseo                                 |
|               | Siderúrgico                                       |
|               | Astillero   |
|               | Metalmecánico                                     |
| Servicios     | Tercerización de proceso de negocio (BPO&O)       |
|               | Energía Eléctrica, Bienes y Servicios Conexos     |
|               | Software y Tecnologías de la Información          |
|               | Turismo de Bienestar                              |
|               | Turismo de Naturaleza                             |
| Agroindustria | Turismo de Salud                                  |
|               |   |
| Agroindustria | Acuícola  |
|               | Carne Bovina                                      |
|               | Chocolatería, Confitería y sus Materias Primas    |
|               | Hortofrutícola                                    |
|               | Sector Lácteo                                     |
|               | Palma, Aceites-Grasas Vegetales y Biocombustibles |

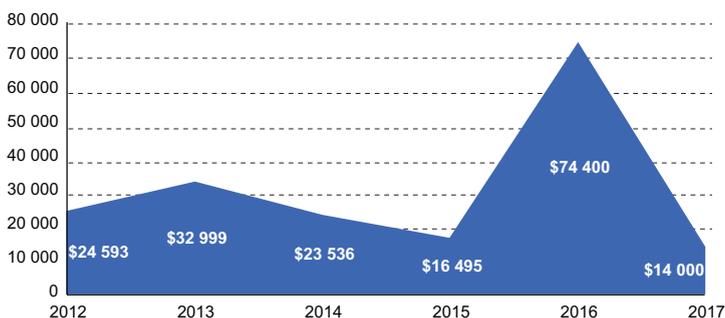
Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), Programa de Transformación Productiva (PTP) [en línea] <https://www.ptp.com.co/>.

Los recursos del PTP provienen de transferencias del presupuesto general y de las utilidades de Bancóldex. Del 2012 al 2015, el PTP ha invertido recursos por 97.623 millones de pesos, un promedio de 24.000 millones anuales.

Gráfico V.19

**Colombia: inversión del Programa de Transformación Productiva (PTP), 2012-2017**

(En millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), Programa de Transformación Productiva (PTP) [en línea] <https://www.ptp.com.co/>.

El cuadro V.10 muestra el aporte al empleo de los tres macrosectores del PTP<sup>20</sup>. En el último año, estos sectores ocuparon a 3,3 millones de trabajadores, lo que corresponde al 15,8% del empleo nacional. Del 2010 al 2014, el empleo en estos sectores creció en total en un 6,9%, tasa inferior al 11,9% del total nacional.

**Cuadro V.10**  
**Colombia: empleo en los sectores del PTP, 2010-2014**  
(En número de trabajadores)

| Sector del PTP            | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | Variación de 2010 a 2014 (porcentajes) |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|--|
| Agroindustria             | 1 672 720  | 1 737 181  | 1 664 201  | 1 620 375  | 1 570 092  | -6,1                                   |
| Manufacturas              | 1 111 037  | 1 207 187  | 1 290 232  | 1 233 124  | 1 276 387  | 14,9                                   |
| Servicios                 | 394 811    | 430 143    | 478 293    | 529 764    | 550 856    | 39,5                                   |
| Total de sectores del PTP | 3 178 568  | 3 374 511  | 3 432 726  | 3 383 263  | 3 397 335  | 6,9                                    |
| Total nacional            | 19 213 323 | 20 019 511 | 20 766 251 | 21 048 193 | 21 503 323 | 11,9                                   |

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), "Evolución del empleo en los sectores del Programa de Transformación Productiva 2010-2014", Bogotá, Programa de Transformación Productiva (PTP), 2015 [en línea] <http://ptp.amagi4all.com/informes>.

Del 2010 al 2013, las ventas de los sectores PTP crecieron un 16% en total, es decir, tuvieron un incremento anual promedio de 6,1% (véase el cuadro V.11). El valor de las exportaciones, en cambio, mostró una contracción, a pesar de su aumento en volumen.

**Cuadro V.11**  
**Colombia: ventas, y valor y volumen de las exportaciones de los sectores del PTP, 2011-2015**  
(En millones de dólares y toneladas)

|   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | Variación de 2010 a 2014 (porcentajes) |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--|
| Ventas sectores PTP (millones de dólares)                 | 41 301 | 43 467 | 42 236 | N/A    | N/A    | 16,0                                   |
| Exportaciones sectores PTP (millones de dólares)          | 6 299  | 6 904  | 6 896  | 6 242  | 5 226  | -6,0                                   |
| Exportaciones sectores PTP (toneladas)                    | 1 527  | 1 641  | 1 639  | 1 552  | 1 606  | 11,0                                   |
| Exportaciones no minero-energéticas (millones de dólares) | 16 310 | 16 101 | 16 359 | 16 363 | 15 063 | 9,0                                    |

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), "¿Qué es la Marca País Colombia?", Bogotá, 2014 [en línea] <http://www.colombia.co/asi-es-colombia/que-es-la-marca-pais-colombia.html>; Así avanza la transformación productiva, Bogotá, Programa de Transformación Productiva (PTP), 2013.

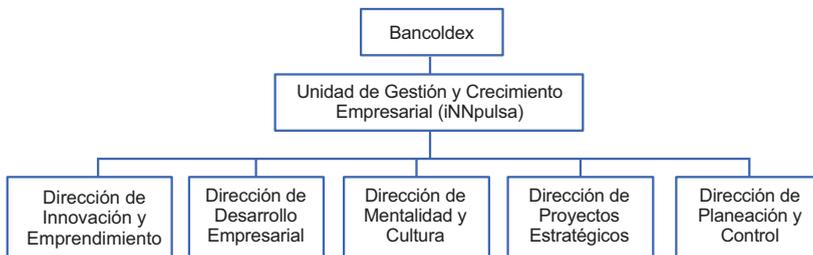
<sup>20</sup> Para el sector servicios no se cuenta con información del empleo de los subsectores de turismo ni provisión de energía y bienes conexos.

## f) FOMIPYME e INNPULSA

El Fondo FOMIPYME se crea como una cuenta del Ministerio de Desarrollo<sup>21</sup> para financiar proyectos de desarrollo tecnológico e instrumentos de apoyo no financiero. Posteriormente, la Ley 905 de 2004 transfiere este fondo al MINCIT. A continuación, la Ley 1450 de 2011 crea la Unidad de Desarrollo de Bancóldex, que en el 2012 empezaría a funcionar con el nombre de INNPULSA. Por último, la Ley 1753 de 2015 unifica en una única cuenta a INNPULSA y FOMIPYME, bajo la administración de Bancóldex.

Actualmente la entidad cuenta con tres direcciones misionales, una cuarta que asesora la construcción de política para emprendimientos de alto impacto y una dedicada a la planeación (véase el diagrama V.8).

Diagrama V.8  
Colombia: organigrama de INNPULSA



Fuente: Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (iNNpulsa).

INNPULSA promueve el crecimiento empresarial a través de tres líneas. En primer lugar, provee instrumentos para generar un cambio de mentalidad que fomente iniciativas de crecimiento extraordinario. En segundo lugar, promueve el desarrollo de ideas de negocio con potencial para crecer rápidamente. Por último, apoya el desarrollo de las empresas en sus distintas etapas y de los ecosistemas de emprendimiento necesarios para su expansión.

La Dirección de Mentalidad y Cultura desarrolla programas que promueven el emprendimiento y la innovación, por medio de festivales, conferencias, talleres y contenido mediático.

La Dirección de Innovación y Emprendimiento apoya a emprendedores que tengan un producto y/o servicio innovador que ya haya sido validado desde el punto de vista comercial. Esta dirección acelera el crecimiento de las empresas que tienen potencial de internacionalización, vincula a las empresas con inversión y apoya a los actores de los ecosistemas regionales de emprendimiento.

La Dirección de Desarrollo Empresarial promueve la productividad a través de un esquema en tres niveles. Primero, apoya a las micro y pequeñas empresas a través de Centros de Desarrollo Empresarial (SBDC). Segundo, fortalece las capacidades de las empresas medianas para que aumenten su productividad. Tercero, invierte directamente en proyectos que promueven la productividad en encadenamientos productivos o clústeres estratégicos.

Por último, la Dirección de Proyectos Estratégicos trabaja alrededor de la creación y asesoramiento de políticas públicas que promuevan la labor de la entidad. Destaca el trabajo

<sup>21</sup> Actualmente, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

de asesoramiento de los CONPES, la estructuración de proyectos para el Fondo de CTI del Sistema General de Regalías y el apoyo a formuladores de política pública del nivel nacional.

La entidad recibe recursos de las utilidades de Bancóldex y lo establecido por la Ley 590 para la modernización de las empresas<sup>22</sup>. El gráfico V.20 muestra la inversión realizada por el FOMIPYME e INNPULSA financiada por el Presupuesto General.

**Cuadro V.12**  
**Colombia: análisis DOFA de INNPULSA**

|  | Fortalezas   | Debilidades   |
|--|--|---|
|  | *Profesionalismo y experiencia de trabajo<br>*Cultura de mejora continua y transparencia<br>*Estrategia de comunicación novedosa y atractiva, aunque no extendida<br>Conocimiento y liderazgo del medio del emprendimiento | *Requisitos administrativos de las convocatorias<br>*Tiempos de desembolso<br>*Rigidez de interventoría<br>*Falta de articulación con otras entidades y entre convocatorias<br>*Dificultad de acceso a los programas a emprendedores de otras regiones del país |
| Oportunidades<br>*Interés y promoción de alto impacto en ciertas regiones<br>*Unificación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con el Sistema Nacional de Competitividad       | *Consolidar presencia en las regiones<br>*Impulsar instrumentos para cambio de mentalidad especialmente en las regiones con ecosistemas menos desarrollados<br>*Capitalizar su rol como articulador del ecosistema         | *Simplificar convocatorias para reducir necesidad de requisitos y acompañamiento<br>*Facilitar el proceso de interventoría<br>*Diseñar y focalizar instrumentos de acuerdo a las características y necesidades de los ecosistemas de emprendimiento locales     |
| Amenazas<br>*Cambio de estrategia por reestructuración de Bancóldex<br>*Rotación de funcionarios que afecte la continuidad de la atención a los usuarios<br>*Falta de coordinación entre entidades | *Establecer mecanismos de gestión del conocimiento para dar seguimiento a los programas y beneficiarios<br>*Promover y liderar una mejor articulación de políticas públicas alrededor del emprendimiento de alto impacto   | *Fortalecer las instancias de diálogo y planeación con otras entidades<br>*Capitalizar el rol de iNNpulsa dentro de Bancóldex   |

Fuente: F. Estupiñán (coord.), "Análisis y documentación de los resultados de diez instrumentos de iNNpulsa Colombia", Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), 2015 [en línea] <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3308>.

<sup>22</sup> Entre los años 2013 y 2014, la Dirección Mipymes del MINCIT transfirió 28.300 millones de pesos provenientes del Fondo de Modernización e Innovación para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Este fondo, como se mencionó previamente, fue creado por la Ley 590 de 2000.

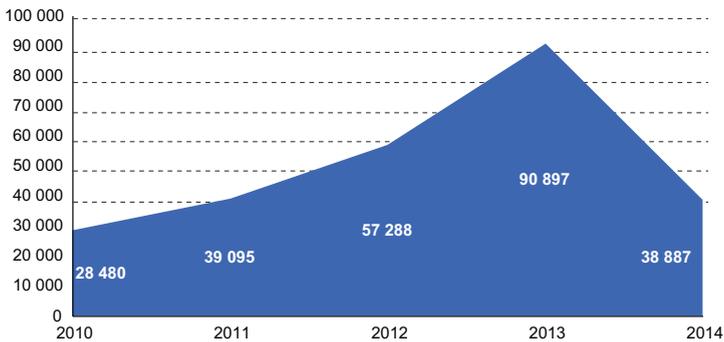
En promedio, entre 2010 y 2014, la inversión para la modernización de las mipymes ha sido de 50.000 millones de pesos anuales, sin embargo, a diferencia del Fondo Emprender, esta suma no se ha invertido exclusivamente en capital semilla, sino también en actividades como asistencia técnica y fortalecimiento del ecosistema emprendedor, entre otros.

De acuerdo con los informes de seguimiento de la entidad (INNpulsa, 2014), de 2012 a 2014 iNNpulsa ha apoyado a 930 empresas directamente con recursos o entrenamiento en temas de emprendimiento, innovación y aceleración. Por otro lado, a través de convenios con entidades regionales, la entidad ha apoyado indirectamente a 6.500 empresas.

Gráfico V.20

**Colombia: inversión de FOMIPYME e INNPULSA, 2010-2014**

(En millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

i) Evaluación de los resultados de diez convocatorias de INNPULSA

En el 2015, Estupiñán (2015) realizó una evaluación general de INNPULSA, entre el 2012 y 2014, incluyendo un análisis DOFA de la entidad, a través de los testimonios de empresarios, miembros de entidades de apoyo y beneficiarios de las convocatorias.

Una de las principales conclusiones es que su llegada permitió llenar un vacío en la oferta de fomento, al crear programas de apoyo a emprendimientos innovadores que antes no existían. Previamente, los programas del MINCIT apoyaban a empresas de subsistencia y no había apoyo especializado para mipymes con crecimientos acelerados. Los beneficiarios perciben INNPULSA como una entidad con personal profesional, capaz y con conocimiento del emprendimiento de alto impacto. Reconocen además que la entidad incorpora lecciones aprendidas en sus programas, mostrando flexibilidad en la gestión de los mismos. A pesar de que los entrevistados aprecian esta flexibilidad, consideran que los requisitos de sus convocatorias son engorrosos. Otra debilidad es la ausencia de articulación entre las convocatorias de la entidad. Al acabar la participación en un programa, los beneficiarios no tienen una ruta clara para resolver sus futuras necesidades.

g) Fondo Nacional de Garantías (FNG)

El FNG nació en 1982 con recursos del Banco de la República, para facilitar la entrega de colaterales a la industria colombiana. Actualmente se apoya en una red de nueve

fondos regionales<sup>23</sup> a través de contratos de agenciamiento mediante los cuales ofrecen sus productos a los bancos de su zona de influencia.

El FNG otorga garantías a las mipymes, a través dos canales: el bancario y la atención directa a clientes preferenciales. A los bancos les ofrece garantías automáticas que cubren hasta un 50% del valor del préstamo en caso de siniestro. Para el 2016, las garantías cubrirían hasta 1.560 millones de pesos por cliente.

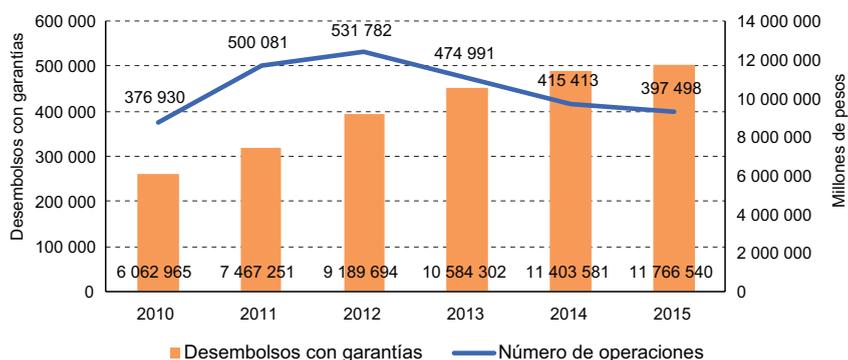
El segundo tipo de clientes son los empresarios que según sus características e historial pueden optar por acceder a seis tipos de garantías: Garantías Automáticas Multipropósito, Garantías para Operaciones de Corto Plazo, Garantías Automáticas con Cupos Rotativos, Garantías para Operaciones de Leasing, Garantías Automáticas para Microcrédito y Garantías Individuales para Creación de Empresas. Esta última está destinada a los emprendimientos de las mipymes, ofreciéndoles hasta 305 millones de pesos, con una tasa anticipada anual del 3,85%.

Cabe destacar una nueva estrategia de servicios enfocados en mipymes, denominada “FNG Avanza”. Dicha estrategia cuenta con dos programas: i) “Pyme Preferente”, que cobra unas tasas menores y otorga mayores cupos que las líneas tradicionales, de acuerdo con las características del solicitante. Esta línea se inauguró en julio del 2015 y, hasta diciembre del mismo año, apoyó a 1.125 empresas con garantías por 556.000 millones de pesos, y ii) “Modelo de Gerenciamiento Pyme” que presta asesoría especializada. El objetivo es impulsar la productividad y lograr que las empresas cumplan con los pagos de garantías en el futuro.

Del 2010 al 2015, el FNG ha otorgado garantías por 56 billones de pesos, asignados en 2,6 millones de operaciones (véase el gráfico V.21). En los últimos años las garantías han sido mayores a los 10 billones de pesos anuales y, si bien el número de las operaciones ha bajado, los montos por operación se han incrementado. De las operaciones del Fondo, el 99% se destinan a mipymes y solo una pequeña cantidad a garantías de créditos para vivienda.

**Gráfico V.21**  
**Colombia: garantías otorgadas y operaciones anuales**  
**del Fondo Nacional de Garantías (FNG), 2010-2015**

(En millones de pesos y número de operaciones)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).

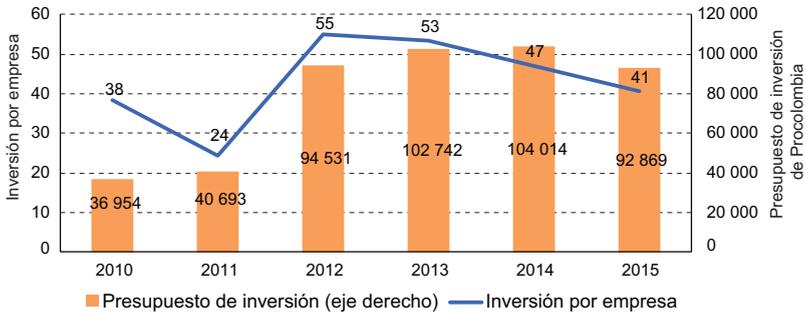
<sup>23</sup> Los fondos regionales cubren las regiones de Antioquia, Caribe, Nariño, Tolima, Café, Boyacá, Casanare y Santander. Para las regiones de Amazonía, Cundinamarca, Bogotá y parte de la Orinoquia el FNG atiende con su fuerza de trabajo propia.

h) Procolombia

Procolombia está encargada de promover el turismo, la inversión extranjera directa en Colombia, las exportaciones no minero-energéticas y la marca país<sup>24</sup>.

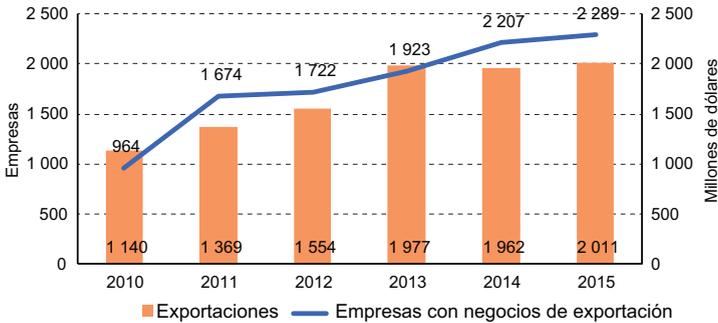
La entidad se encuentra dividida por áreas misionales en tres vicepresidencias: turismo, inversión extranjera y promoción de las exportaciones. La última se divide en gerencias para agroindustria, manufacturas, servicios y prendas de vestir.

Gráfico V.22  
**Colombia: presupuesto total de inversión de Procolombia e inversión promedio de las empresas que reportaron negocios de exportación producto de la labor de la entidad, 2010-2015**  
 (En millones de pesos)



Fuente: Procolombia.

Gráfico V.23  
**Colombia: empresas que reportaron negocios de exportación producto de la labor de Procolombia y monto total de los negocios, 2010-2015**  
 (En número de empresas y millones de dólares)



Fuente: Procolombia.

Los servicios de Procolombia son demandados en su mayoría por mipymes formales que tienen un producto con demanda internacional. Su principal servicio es ofrecer información gratuita sobre mercados objetivo y trámites para exportar.

<sup>24</sup> La marca país colombiana es una estrategia denominada "La Respuesta es Colombia", utilizada en diferentes comerciales en Colombia y el mundo para promocionar al país como destino turístico y comercial, así como para apoyar los productos y servicios ofrecidos por los empresarios colombianos. Esta estrategia también busca romper los estereotipos negativos asociados con Colombia, exaltando la biodiversidad y los elementos culturales positivos propios del país. Véase Procolombia, "¿Qué es Procolombia?" [en línea] <http://www.procolombia.co/procolombia/que-es-procolombia>.

Desde el 2010, Procolombia ha destinado para el desarrollo de todas sus actividades 483.878 millones de pesos, un promedio de 100.000 millones anuales en los últimos tres años (véase el gráfico V.22). Del 2010 al 2015, 11.385 empresas reportaron haber realizado negocios con empresas extranjeras gracias a la labor de Procolombia. Por empresa atendida, la inversión de la entidad fue de 44 millones de pesos en promedio. Sin embargo, este valor corresponde a toda la inversión de Procolombia para sus tres áreas, por lo que el valor de inversión por empresa en la promoción de las exportaciones está sobreestimado. En el mismo período, estas empresas manifestaron haber realizado negocios por 10.013 millones de dólares, un promedio de 870.000 dólares anuales por empresa (véase el gráfico V.23).

#### i) Propaís

Propaís es una entidad de carácter mixto compuesta por 76 entidades<sup>25</sup>, cuyo propósito principal es facilitar alianzas entre el Gobierno y el sector privado, para promover el desarrollo de las mipymes en Colombia.

Propaís nace como un fondo concursable y no cuenta con recursos del presupuesto nacional, a pesar de que cumple una actividad de interés público.

Su organización se articula en tres unidades: la Unidad de Evaluación ayuda las empresas a formular proyectos, para postular a los fondos concursables de varias entidades que promueven el fomento de las mipymes; la Unidad de Promoción de Mercado tiene como objetivo dinamizar el mercado interno y, desde el 2011, trabaja con un programa de promoción de la producción nacional denominado “Compre Colombiano”, para promover las ventas de las mipymes en el país.

Por último, la Unidad de Desarrollo Institucional y Empresarial busca promover servicios innovadores y dinámicos, para atender al sector empresarial colombiano. Esto incluye recolectar información y dictar capacitaciones, entre otros.

Debido a que Propaís funciona como un ejecutor de programas de apoyo a las mipymes, no es posible calcular los montos invertidos en los programas que ayuda a ejecutar, ni el número de sus beneficiarios. Sin embargo, por información recolectada a través de una entrevista, se estima que los recursos movilizados por esta entidad oscilan anualmente entre los 16.000 y 20.000 millones de pesos.

#### j) Artesanías de Colombia

Artesanías de Colombia es una entidad de economía mixta que tiene como objetivo incrementar el empleo y los ingresos de los artesanos colombianos. La entidad está organizada en tres subgerencias: una para la promoción y generación de oportunidades comerciales, otra para el desarrollo y fortalecimiento del sector artesanal y una última para temas administrativos y financieros.

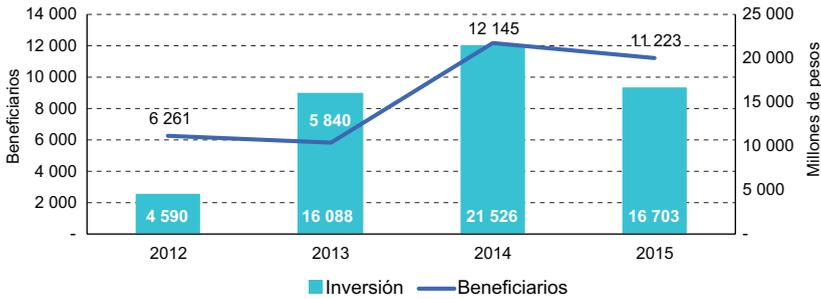
La entidad tiene un portafolio de servicios para fortalecer el sector artesanal. Sus programas brindan capacitación a los artesanos de tal forma que puedan mejorar sus procesos productivos, administrativos y de mercadeo. Adicionalmente ofrece la posibilidad de participar en ferias artesanales y facilita contactos con clientes, acceso a información de mercado y la realización de ruedas de negocio.

Desde el 2012 Artesanías ha venido invirtiendo en promedio 14.000 millones de pesos en diferentes proyectos nacionales y regionales, apoyando en promedio a 8.800 artesanos

<sup>25</sup> Entre las entidades privadas se encuentran cámaras de comercio, empresas privadas, gremios, fundaciones, cooperativas y universidades.

anualmente. En el 2015 el 78% de los recursos provino del Presupuesto Nacional y el resto de convenios y de los ingresos operacionales de la entidad, tales como la comercialización de mercancías artesanales (véase el gráfico V.24).

**Gráfico V.24**  
**Colombia: inversión y beneficiarios de Artesanías de Colombia, 2012-2015**  
*(En millones de pesos y número de beneficiarios)*



Fuente: Artesanías de Colombia.

**k) Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Programa de Emprendimiento**

El SENA es la principal entidad pública para la formación de técnicos, tecnólogos y trabajadores especializados. En el 2015 el número de aprendices fue de 438.054, lo que la convierte en la institución de educación superior más grande del país. (SENA, 2016a). El diagrama V.9 muestra las áreas misionales del SENA, dentro de las cuales se encuentra la intervención relevante desde la óptica de las mipymes: el Programa de Emprendimiento a cargo de la Dirección de Empleo y Trabajo.

**Diagrama V.9**  
**Colombia: organigrama del SENA**



Fuente: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

### i) Programa de Emprendimiento

El programa apunta a fomentar la cultura del emprendimiento en los ciudadanos colombianos; orientar la creación de empresas, acompañando la concreción de ideas de negocio; y asesorar a mipymes en etapa temprana.

Este programa acompaña a los emprendedores en las fases de ideación, formulación del plan de negocios, ejecución, desembolso de capital semilla y fortalecimiento empresarial.

El Programa de Emprendimiento cuenta con cuatro iniciativas:

1. Jóvenes Rurales Emprendedores: enfocado en emprendimiento de población rural y vulnerable. Busca promover la generación de ingresos de estas poblaciones y fortalecer sus unidades productivas rurales, emprendimientos y empresas.
2. EmprendeT: ofrece servicios de sensibilización en emprendimiento, identificación de ideas de negocio, asesoría en la formulación y financiación del plan de negocio y apoyo en la puesta en marcha y fortalecimiento del negocio.
3. Fortalecimiento Mipyme: brinda asesoría a estas empresas en temas financieros, de planeación estratégica y oportunidades de mercado.
4. Fondo Emprender: fondo de capital semilla para aprendices, egresados del SENA y estudiantes universitarios y de postgrado recién egresados. El programa incluye asesoría en la formulación y ejecución del plan de negocio, en un proceso de acompañamiento que puede durar hasta 1,5 años. Sus recursos provienen, en un 80%, de la cuota de aprendizaje que se les cobra a todas las empresas<sup>26</sup> y el restante 20%, del presupuesto general y de fondos de pensiones, entre otros (Ley 789 de 2002). Los recursos se asignan de acuerdo con el número de empleos que planea crear. Si el plan de negocio genera hasta 3 empleos, el emprendedor puede solicitar hasta 80 salarios mínimos mensuales (55 millones de pesos); de 3 a 5 empleos, 150 salarios mínimos mensuales (103 millones); y de 6 empleos en adelante, 180 salarios (124 millones) (SENA, 2016b).

### ii) Ejecución de recursos

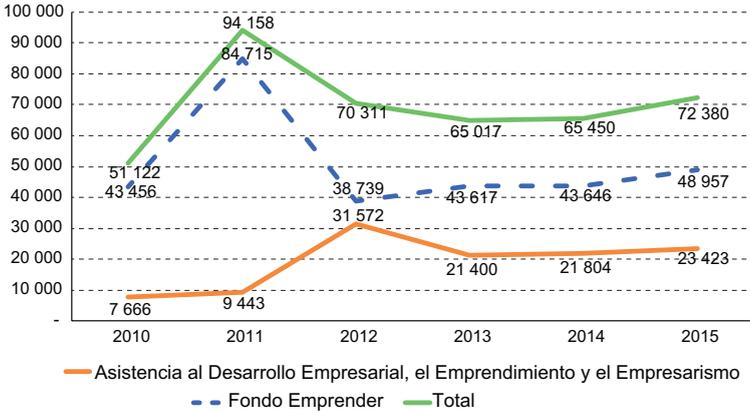
Los programas se ejecutan a través de las 117 Unidades de Emprendimiento, ubicadas en todos los departamentos del país y enfocadas en las vocaciones productivas de cada región. Desde el 2011 al 2014, el Programa de Emprendimiento ha invertido 302.000 millones de pesos, de los cuales el 70% se destinan al Fondo Emprender (véase el gráfico V.25).

Para el período 2011 a 2014, el Programa de Emprendimiento invirtió 294.936 millones de pesos, mediante los cuales se ha logrado la generación de 1.807 empresas<sup>27</sup> (véase el gráfico V.26) y la creación de 11.195 empleos.

<sup>26</sup> El artículo 32 de la Ley 789 de 2000, establece que todas las empresas, excepto del sector construcción, con personal no inferior a 15 trabajadores se encuentran obligadas a vincular aprendices del SENA y pagar una cuota de aprendizaje. La cuota se calcula multiplicando el 5% del número de trabajadores por un salario mínimo mensual vigente.

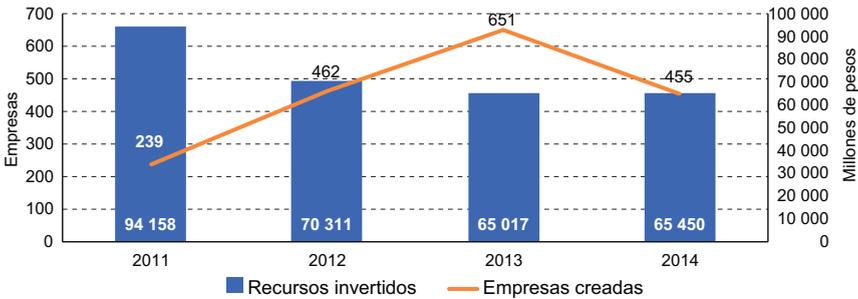
<sup>27</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 mide el número de empresas y empleos potenciales creados por los planes de negocio financiados por el Fondo Emprender. Pero como se mencionó, muchos de los planes de negocio pasan por los demás programas de emprendimiento SENA, por lo que en esta gráfica se comparan el total de la inversión de este programa y los empleos generados por el Fondo Emprender.

**Gráfico V.25**  
**Colombia: recursos del Programa de Emprendimiento del SENA, 2010-2015**  
 (En millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

**Gráfico V.26**  
**Colombia: total de recursos invertidos por el Programa de Emprendimiento del SENA y empresas creadas por el Fondo Emprender, 2011-2014**  
 (En millones de pesos y número de empresas)

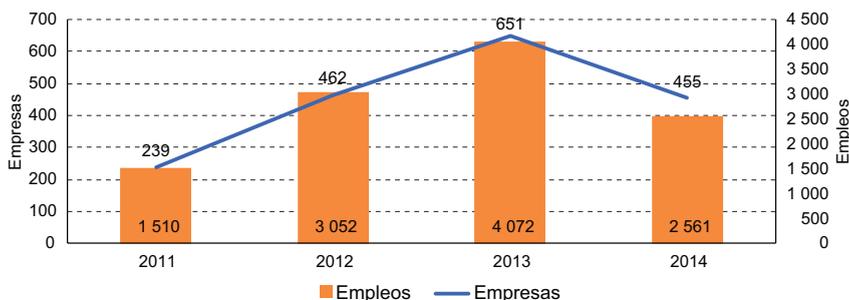


Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA); Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Gráfico V.27

**Colombia: empresas y empleos potenciales creados por el Fondo Emprender, 2011-2014**

(En número de empresas y número de empleos)



Fuente: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y Departamento Nacional de Planeación (DNP).

iii) Hallazgos de la evaluación del Fondo Emprender

En el 2014, el Fondo Emprender fue sujeto a una evaluación por SENA (2014). Se presentan a continuación las principales conclusiones. Existe una desarticulación entre los programas del SENA y el Fondo Emprender, así como entre las unidades externas y el SENA. Los procesos de postulación y cumplimiento de requisitos son engorrosos y las convocatorias deben reflejar las necesidades regionales. Los criterios para la revisión del plan de negocio están desactualizados y no existe un proceso de divulgación clara de resultados, ni un proceso de seguimiento de los beneficiarios.

Cuadro V.13

**Colombia: principales resultados de la evaluación del impacto del Fondo Emprender sobre los beneficiarios**

|  |   |  |                            |
|--|---|--|----------------------------|
| Sostenibilidad   | 46% más probable que exista el negocio o la empresa desde el momento de su inscripción en el registro mercantil |  |                            |
| Desarrollar actividades planteadas en el plan de negocio | 42% más probable de realizar las actividades que se plantearon en el plan de negocio original                   |  |                            |
| Tiempo de funcionamiento                                 | El tiempo de funcionamiento de la empresa es 10 meses mayor   |  |                            |
| Ingresos generados                                       | 10% menos probable de tener ingresos superiores a 3 salarios mínimos mensuales                                  |  |                            |
| Rentabilidad de los negocios                             | No se encuentra un efecto significativo   | Para población vulnerable 6 millones de pesos más al año |                            |
| Empleabilidad  | 4 empleos en promedio   |  |                            |
| Movilidad laboral  | 1 empleado continúa su formación profesional  |  |                            |
| Calidad de vida  | 16% más en la percepción de mejora de calidad de vida   | 12% en la mejora de la autoestima                        | 17% mejores en la vivienda |
| Creación de nuevas empresas                              | 4% más probable de crear nuevas empresas  |  |                            |

Fuente: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), "Evaluación del Fondo Emprender: resumen ejecutivo", Bogotá, 2014 [en línea] [http://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/pe/evalua\\_fondo\\_empren.pdf](http://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/pe/evalua_fondo_empren.pdf).

El hallazgo más importante tiene que ver con la tasa de supervivencia de las iniciativas apoyadas: de los proyectos beneficiados, en 10 años, sobrevivían el 69%, un porcentaje muy superior al 12,61% de empresas que en Colombia logran superar los 42 meses desde su creación.

Adicionalmente, la evaluación muestra que el Fondo tiene efectos positivos sobre la sostenibilidad de la empresa, el empleo, la calidad de vida de los beneficiarios y la rentabilidad de los negocios realizados con población vulnerable. Sin embargo, tiene también efectos negativos sobre los ingresos de los beneficiarios y ningún efecto sobre la rentabilidad de las empresas de la población no vulnerable.

#### iv) Acciones recientes de mejora del Programa de Emprendimiento

Producto de la evaluación mencionada, el Programa de Emprendimiento se encuentra desarrollando cuatro estrategias de mejora. Primero, se firmó un contrato con la Universidad de San Antonio Texas (Estados Unidos), para incorporar la metodología de centros de desarrollo en las 117 Unidades de Emprendimiento. Segundo, se desarrolla una estrategia de captación de recursos de organizaciones de cooperación, actores externos y privados, para apoyar las unidades de emprendimiento. Tercero, se estructuran alianzas con las entidades territoriales, de tal forma que aporten recursos para apoyar a los emprendedores de sus regiones. Cuarto, se busca desarrollar plataformas tecnológicas que faciliten la postulación al Fondo Emprender y la adopción de un esquema más sencillo de seguimiento de los planes de negocio.

#### l) Colciencias

Colciencias es un órgano de carácter técnico encargado de dirigir, coordinar y ejecutar la política pública de CII en Colombia.

La entidad trabaja alrededor de cuatro tareas: educación, investigación, mentalidad y cultura e innovación, donde solo la última está enfocada en empresas.

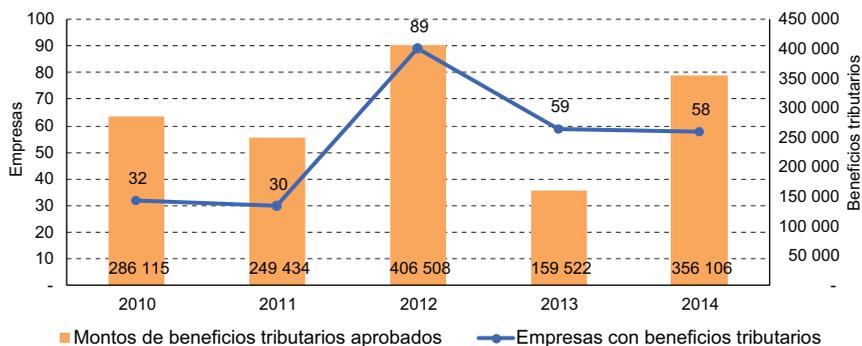
El área de Innovación cuenta con cinco programas:

- Transferencia de conocimiento y tecnología: apoya la creación de empresas de alto contenido tecnológico y a seis oficinas de transferencia tecnológica regionales.
- Brigadas y Fondos Nacionales de Patentes: cofinancia el alistamiento de solicitudes de patentes por parte de empresas de todos los tamaños y su presentación ante la Superintendencia de Industria y Comercio. En el 2015, a través de este programa, se solicitaron 321 patentes.
- Pactos por la innovación: acuerdos firmados de manera voluntaria entre empresas y otros actores del sistema nacional de ciencia y tecnología (SNCIT), en los que el sector privado se compromete a aumentar su inversión en CII. Como contraprestación las empresas obtienen un diagnóstico de sus capacidades de innovación, información para acceder a programas de innovación regional y acceso a una comunidad de negocios virtuales. Para el 2016, 609 empresas habían firmado estos pactos.
- Alianzas para la Innovación: un programa para sensibilizar y formar a empresas en cultura de la innovación empresarial, generación de capacidades para la innovación e implementación de proyectos y prototipos. Para el 2016, se habían capacitado 5.605 personas, 1.111 empresas y 195 facilitadores.
- Beneficios Tributarios en CII: otorga exenciones y deducciones para las empresas que inviertan en CII. Las exenciones aplican a los impuestos causados por la importación de equipos, a los honorarios e ingresos del personal que desarrolla un proyecto CII y a las ganancias por la producción de software con alto contenido tecnológico. Las deducciones al impuesto sobre la renta pueden alcanzar un 175% del valor de la inversión efectuada, de las donaciones a centros de investigación o de la inversión realizada por empresas altamente innovadoras.

Del 2010 al 2014, se han otorgado reducciones tributarias a 268 empresas con beneficios que suman 1,4 billones de pesos en total (véase el gráfico V.28). Lo anterior corresponde a un promedio de 6.133 millones de pesos de beneficio tributario por empresa al año.

Gráfico V.28

**Colombia: empresas con beneficios tributarios y monto de los beneficios otorgados a través de convocatorias de Colciencias, 2010-2014**  
(En número de empresas y millones de pesos)

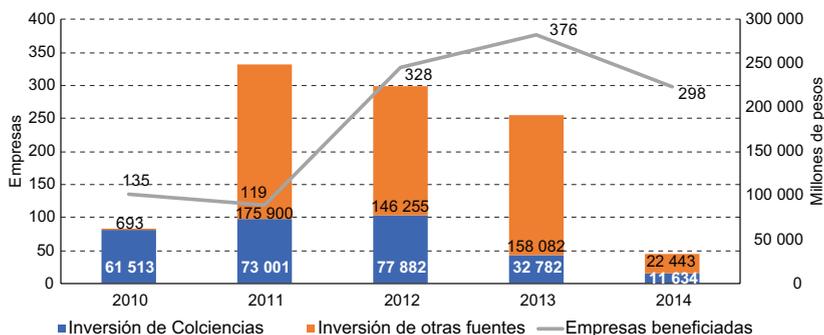


Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).

La inversión de Colciencias se ha reducido considerablemente desde el año 2012 y esta contracción se acentuó aún más en 2014, debido a la disminución de su presupuesto general (-12%). El número de empresas apoyadas fue 1.256, sin embargo, no es posible conocer cuántas son mipymes.

Gráfico V.29

**Colombia: inversión financiada por Colciencias<sup>a</sup> y otras entidades, y empresas beneficiarias de proyectos de apoyo a la innovación y al desarrollo productivo**  
(En millones de pesos y número de empresas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF); Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).

<sup>a</sup> En 2014, la entidad presupuestó la inversión de 12.000 millones de pesos, pero solo ejecutó 480 millones. El monto restante se ejecutó en 2015, pero bajo el concepto de reservas del presupuesto anterior.

m) FINAGRO, fondo agropecuario de garantías

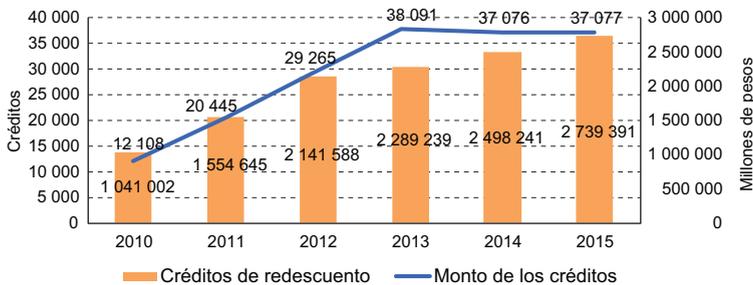
Finagro es un banco de segundo piso que promueve el desarrollo del sector rural mediante inversiones en proyectos productivos. Estas se realizan mediante cuatro tipos de servicios destinados a productores de todos los tamaños:

- Crédito: a través de las denominadas Líneas Especiales y Línea para Microcrédito Rural. Para micro y pequeños productores otorga préstamos hasta 137 millones de pesos.
- Garantías: otorga garantías a los créditos destinados al sector agropecuario.
- Incentivos: ofrece incentivos a la capitalización rural y certificados al incentivo forestal que permiten reducir los costos del crédito cuando los productores realizan nuevas solicitudes de crédito y actividades reforestación.
- Seguros Agropecuarios: otorga subsidios a la prima de los seguros agropecuarios, con montos que van del 60% al 80% del valor de la prima.
- Del 2010 al 2015, Finagro colocó 12,2 billones de pesos para financiar proyectos agropecuarios de mipymes rurales, a través de 174.000 operaciones (véase el gráfico V.30).

Gráfico V.30

**Colombia: colocaciones de créditos de redescuento para mipymes rurales, 2010-2015**

(En número de créditos y millones de pesos)



Fuente: Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

Cuadro V.14

**Colombia: número de operaciones y monto de los créditos otorgados por FINAGRO a empresarios rurales de todos los tamaños, 2010-2015**

| Tamaño                                    |                     | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      |
|---|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Operaciones                               | Microempresa        | 10 323    | 17 666    | 25 766    | 34 480    | 32 956    | 32 273    |
|   | Pequeña             | 1 401     | 2 257     | 2 736     | 2 841     | 3 288     | 3 892     |
|   | Mediana             | 384       | 522       | 763       | 770       | 832       | 912       |
|   | Grande              | 119       | 160       | 279       | 277       | 362       | 414       |
|   | Operaciones totales | 12 227    | 20 605    | 29 544    | 38 368    | 37 438    | 37 491    |
| Monto de los créditos (millones de pesos) | Microempresa        | 79 875    | 147 917   | 241 951   | 314 816   | 302 447   | 313 553   |
|   | Pequeña             | 417 610   | 666 207   | 806 068   | 859 512   | 1 000 749 | 1 157 883 |
|   | Mediana             | 543 517   | 740 521   | 1 093 569 | 1 114 911 | 1 195 045 | 1 267 955 |
|   | Grande              | 530 438   | 606 340   | 1 175 349 | 1 499 650 | 2 748 036 | 2 914 593 |
|   | Monto total         | 1 571 440 | 2 160 985 | 3 316 937 | 3 788 889 | 5 246 277 | 5 653 984 |

Fuente: Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

El número de créditos y de recursos aumentaron, desde el 2010 al 2015, en un 206% y 163%, respectivamente. Del total de operaciones de crédito destinado a empresas rurales en este período, el 87% benefició a microempresas, el 9% a pequeñas y el 2% a medianas empresas.

A través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), Finagro otorgó garantías por 6,3 billones de pesos, en 1.296 millones de operaciones para pequeños productores, durante el 2010 al 2014 (véase el gráfico V.31). Del total de garantías otorgadas por el FAG, el 97% fueron para pequeños productores.

Gráfico V.31

**Colombia: valor de las garantías otorgadas por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) a pequeños productores y cantidad de las respectivas operaciones, 2010-2014**

(En millones de pesos y número de operaciones)



Fuente: Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

### 3. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC)

El MINTIC cuenta con dos programas enfocados en el segmento de las mipymes: Mipyme Vive Digital y Apps.co.

El programa Mipyme Vive Digital funciona desde el 2010 y tiene como metas aumentar el número de mipymes que tienen acceso a Internet, que realizan transacciones mediante comercio electrónico, con presencia web y en redes sociales. Desde el 2010 al 2015, las mipymes con acceso a Internet han aumentado del 7% al 75%. Sin embargo, para el 2015 el 64% de las mipymes sigue sin contar con una página web (MINTIC, 2014).

Apps.co, promueve el desarrollo de emprendimientos de base tecnológica en tres etapas: i) *Bootcamps*, que ofrece talleres para desarrollar habilidades que permitan crear soluciones; ii) Descubrimiento de Negocios<sup>28</sup>, que busca convertir la idea de negocio en un producto con prueba de concepto o con consumidores pagos, y iii) Crecimiento y Consolidación que otorga formación intensiva para lanzamiento al mercado y consecución de inversión (MINTIC, 2015).

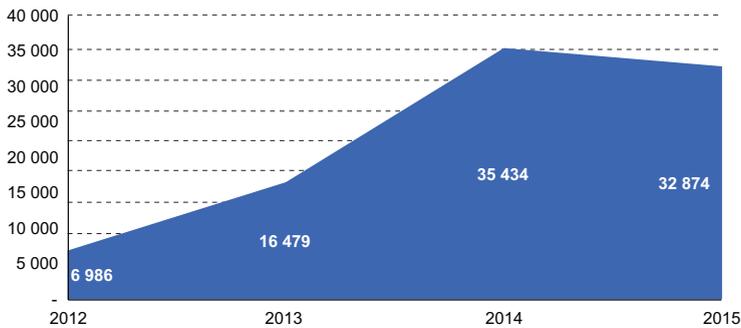
Desde el 2011, el MINTIC ha invertido 91.773 millones de pesos en proyectos destinados a mipymes, dentro de los que se encuentran iniciativas para la industria de contenidos y aplicaciones digitales y la implementación de las TIC en los procesos productivos a las mipymes (véase el gráfico V.32).

<sup>28</sup> Este programa se realiza en alianza con nueve entidades de apoyo en fase temprana que cubren 17 municipios del país. Para el 2016 se habían realizado nueve versiones del programa, logrando un apoyo de 120.000 equipos de emprendimiento.

Gráfico V.32

**Colombia: inversión del MINTIC en mipymes, en las áreas de contenidos y aplicaciones digitales, 2012-2015**

(En millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Económica [en línea] <http://www.pte.gov.co/>.

**4. Recursos ejecutados por el sistema de fomento a las mipymes**

El cuadro V.15 muestra el presupuesto total de inversión ejecutado por ocho entidades de apoyo no financiero<sup>29</sup>. En los tres años analizados, se han invertido 618.000 millones de pesos en servicios exclusivos para las mipymes y 504.000 millones en servicios para empresas de todos los tamaños. En promedio, esto equivale a 206.000 millones anuales en servicios solo para mipymes y 168.000 millones para todo tipo de empresa.

Cuadro V.15

**Colombia: inversión de recursos por parte de entidades que apoyan a las mipymes y a empresas de todos los tamaños, 2012-2014**

(En millones de pesos)

| Beneficiario                  | Entidad                                | 2012    | 2013    | 2014    | Total de 2012 a 2014 |
|-------------------------------|--|---------|---------|---------|----------------------|
| Mipymes                       | SENA                                   | 70 311  | 65 017  | 65 450  | 200 778              |
|                               | INNpulsa-FOMIPYME                      | 57 288  | 90 897  | 38 887  | 187 072              |
|                               | MINCIT                                 | 23 096  | 71 377  | 35 157  | 129 631              |
|                               | MINTIC                                 | 6 986   | 16 479  | 35 434  | 58 899               |
|                               | Artesanías de Colombia                 | 4 590   | 16 088  | 21 526  | 42 204               |
|                               | Total de mipymes                       | 162 271 | 259 858 | 196 454 | 618 583              |
| Empresas de todos los tamaños | Procolombia                            | 94 531  | 102 742 | 104 014 | 301 287              |
|                               | Colciencias                            | 77 882  | 32 782  | 11 634  | 122 297              |
|                               | PTP                                    | 24 593  | 32 999  | 23 536  | 81 128               |
|                               | Total de empresas de todos los tamaños | 197 006 | 168 523 | 139 184 | 504 712              |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de las respectivas entidades; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF); Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).

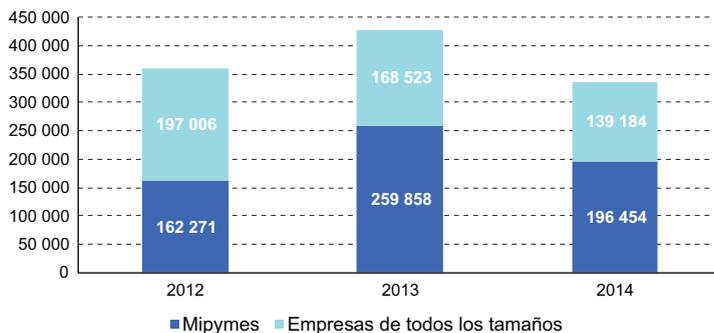
<sup>29</sup> Se excluye la inversión de Propaís pues esta entidad ejecuta los recursos que la transfieren otras entidades como INNpulsa y el SENA.

Por ejecución total, la entidad que más recursos asigna para el apoyo a mipymes es el SENA a través del Fondo Emprender, seguido de INNPULSA-FOMIPYME y el MINCIT. En total, estas entidades de apoyo no financiero han invertido 1,12 billones de pesos entre 2012 y 2014, con un promedio anual de 374.000 millones de pesos (véase el gráfico V.33).

Gráfico V.33

**Colombia: inversión total de entidades de apoyo no financiero en mipymes y empresas de todos los tamaños, 2012-2014**

(En millones pesos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de las respectivas entidades; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF); Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).

Los programas públicos de apoyo financiero a las mipymes consisten en créditos de redescuento y garantías financieras. Los créditos son otorgados para mipymes rurales a través de Finagro y para urbanas a través de Bancóldex. El primero, del 2011 al 2014, ha otorgado créditos por 8,48 billones de pesos y el segundo por 5,56 billones (véase el cuadro V.16). Con respecto a las garantías, el FAG hace lo mismo para el sector rural, con 5,31 billones de pesos y el FNG para el sector urbano, con 38,64 billones de pesos.

Cuadro V.16

**Colombia: créditos de redescuento y garantías otorgados a mipymes, 2011-2014**

(En billones de pesos)

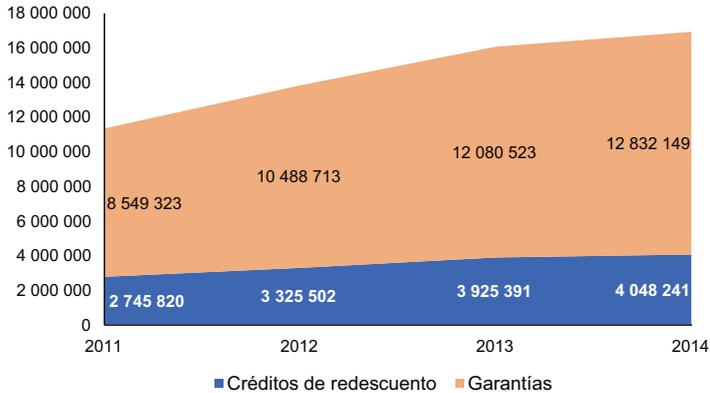
| Tipo de servicio financiero | Entidad   | 2011 | 2012 | 2013  | 2014  | Total de 2011 a 2014 |
|-----------------------------|-----------|------|------|-------|-------|----------------------|
| Créditos de redescuento     | FINAGRO   | 1,55 | 2,14 | 2,29  | 2,50  | 8,48                 |
|                             | Bancóldex | 1,19 | 1,18 | 1,64  | 1,55  | 5,56                 |
| Garantías                   | FNG       | 7,47 | 9,19 | 10,58 | 11,40 | 38,64                |
|                             | FAG       | 1,08 | 1,30 | 1,50  | 1,43  | 5,31                 |

Fuente: Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), Fondo Nacional de Garantías (FNG) y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

Gráfico V.34

**Colombia: créditos de redescuento y garantías otorgados a mipymes urbanas y rurales, 2011-2014**

(En billones de pesos)



Fuente: Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), Fondo Nacional de Garantías (FNG) y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

## D. Conclusiones

### 1. Conclusiones generales sobre la estrategia de apoyo a las mipymes

Existe un problema de coordinación. El concepto de mipyme es excesivamente amplio y mezcla una gran heterogeneidad de tamaños, capacidades e institucionalidad. Esto se refleja en unos lineamientos e instancias de coordinación poco eficientes, con una baja capacidad de orientación. Por ello, más que una política cohesiva, existen múltiples iniciativas públicas que tratan de cubrir con mayor o menor nivel de éxito las necesidades del sector empresarial de las mipymes.

En segundo lugar, solo recientemente, se comienza a distinguir los emprendimientos de alto impacto y oportunidad, de aquellos basados en necesidad. Típicamente, los segundos eran el objetivo de las iniciativas públicas con un enfoque de política social y de subsidios para su subsistencia. Últimamente, cuando surge la conciencia sobre la necesidad de tener una economía competitiva que asegure la sostenibilidad de la estrategia de desarrollo, se han comenzado a orientar recursos para internacionalizar la economía y aumentar la productividad. Esto ha llevado a la creación de INNPULSA, del PTP, del Sistema de Competitividad e Innovación y la reorientación de entidades como Colciencias, Procolombia y Bancóldex.

A pesar de lo anterior estos programas no están orientados a apoyar a las empresas en función de su tamaño. Si acaso, estas políticas están más enfocadas hacia pymes y grandes empresas en sectores estratégicos, de las cuales se espera generen efectos catalizadores para el resto de la economía.

En tercer lugar, resalta la relevancia de una adecuada diferenciación entre las necesidades de las micro y pequeñas empresas y las de las medianas. Actualmente, la mayoría de las

iniciativas se enfocan hacia las empresas más pequeñas, dejando de lado la atención al tipo de barreras que impactan a las medianas. Estas incluyen elementos como modernizar su gobierno corporativo, adoptar un modelo de gestión gerencial eficiente, contar con capital humano que impulse la innovación y desarrollar un modelo de negocio que salga del ámbito nacional.

Finalmente, destaca el problema de la informalidad. Una combinación de barreras de entrada, barreras de salida, elevada tributación y costos de transacción hacen que Colombia sea uno de los países con uno de los más elevados niveles de informalidad en la región. Los beneficios de la ley 1429 del 2011 demostraron que una parte de la decisión del emprendedor de ser formal depende de los costos de entrada en el sistema. No obstante, este enfoque es insuficiente.

En estas circunstancias, existen múltiples oportunidades para mejorar la política para las mipymes y alinearla con los objetivos generales de desarrollo del país.

## **2. Recomendaciones para mejorar la calidad de la información sobre las mipymes**

### **a) Adoptar una nueva definición de mipyme que diferencie a las empresas de acuerdo con su macrosector y su capacidad de crecimiento**

La definición existente de mipyme es inadecuada para diferenciar a las empresas en segmentos que permitan una priorización adecuada del apoyo estatal. Tampoco permite distinguir entre las empresas que crecen rápidamente y las que se estancan, ni tener en cuenta las diferencias de las empresas de acuerdo con su sector.

Siguiendo la propuesta de Nieto y otros (2015), es necesario una definición que tenga en cuenta el tamaño de una empresa de acuerdo con el valor de sus ventas y del sector económico en que se desempeñan. También se recomienda que se utilice un criterio para separar a las empresas de más rápido crecimiento, según la variación anual de sus ventas.

### **b) Recolectar información detallada de empresas de todos los sectores y tamaños**

No existe información completa sobre el número total de empresas en Colombia. Confecámaras consolida los datos de las empresas formales y el DANE tiene estimaciones de la informalidad empresarial y laboral de las microempresas. Sin embargo, no existe información de la informalidad de las pymes y grandes empresas, ni datos de pequeñas empresas en el sector servicios y comercio. Aunque lo ideal sería un censo empresarial, algunas estrategias para mitigar el problema son:

- Expandir el universo de las encuestas sectoriales del DANE a las pymes formales e informales. Estudios previos sugieren que las causas de la informalidad en estas empresas son diferentes a las de las microempresas, lo que hace pertinente contar con información más detallada sobre este fenómeno.
- La segunda sugerencia implica unificar la información de los aportes a la seguridad social realizados a través del formato electrónico de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con los valores de ventas que reportan las empresas en sus declaraciones de rentas a la DIAN. Esto le permitiría al gobierno obtener un diagnóstico acertado con información que ya se encuentra disponible. La implementación de la factura electrónica en los próximos años seguramente facilitará al gobierno obtener información detallada de las ventas de las empresas.

### 3. Recomendaciones sobre la orientación de la política de desarrollo para las mipymes

#### a) Diseñar programas que promuevan el crecimiento de las microempresas

Las microempresas se encuentran en una posición especialmente desventajosa con respecto a las pymes: exhiben una baja participación en la producción nacional, mayores tasas de informalidad, menores tasas de supervivencia y una muy baja capacidad de innovación y exportación. Debido a la importancia que tienen en la generación de empleo, es necesario utilizar instrumentos de apoyo que privilegien a las microempresas con mayores posibilidades de crecer en ventas y empleados.

#### b) Fortalecer el comercio y los encadenamientos productivos intermunicipales

La proporción de pymes que realizan la mayoría de sus ventas en el mercado local es muy elevada, lo que en muchas ocasiones es un síntoma de empresas con poca capacidad logística, administrativa y para cumplir con regulación. Por tal motivo, es necesario enfocar los esfuerzos de crecimiento en desarrollar encadenamientos productivos y comerciales dentro del país, como un paso necesario antes de exportar al resto del mundo.

#### c) Aumentar la disponibilidad de fondos de capital semilla para empresas de pequeño y mediano tamaño

Actualmente solo existe un fondo de capital semilla de origen público a nivel nacional. La evaluación del Fondo Emprender demostró que la tasa interna de la inversión es mayor que la tasa social de descuento, lo que valida continuar esta política. Si bien no existen estudios del impacto en las pymes de los programas de capital semilla, los análisis de los beneficiarios del Programa de Capital Semilla de INNPULSA muestran resultados positivos en ventas, clientes y empleo. Se sugiere volver a implementar estas iniciativas, tomando en cuenta los aprendizajes que tuvo INNPULSA en el desarrollo de sus convocatorias de capital semilla que cofinanciaban el arranque de fondos privados.

#### d) Buscar la permanencia de la política de incentivos a la formalización de las mipymes

La Ley 1429 de 2010 otorgó exenciones temporales en el valor de los aportes a la seguridad social, en el costo de la matrícula mercantil, en el impuesto sobre la renta, entre otros. Durante los años 2012 a 2014, el instrumento tuvo un costo de 18.000 millones de pesos y permitió la formalización de 1 millón de empresas. A pesar de los costos fiscales, se sugiere dar continuidad a este tipo de iniciativas en la medida en que estos pueden ser subsanados al contar con una base de empresas formales más amplia.

### 4. Recomendaciones para mejorar la coordinación de las entidades con servicios de apoyo a las mipymes

#### a) Rediseñar los espacios de coordinación del Consejo Superior de la Mipyme

La Ley 590 y la Ley 950 establecieron la creación de los órganos de coordinación y diseño de la política de apoyo a las mipymes. Sin embargo, el funcionamiento de estos consejos requiere de mejoras que les permitan cumplir los objetivos que les trazó la normatividad.

A través de entrevistas a miembros de los Consejos Superiores y de un análisis de las actas de reuniones de los años 2015 y 2016 y de los informes de seguimiento de la Secretaría Permanente del Consejo Superior de la Mipyme se pueden resaltar algunas características del funcionamiento de los Consejos:

- Los Consejos son espacios para recibir recomendaciones de política, sin embargo, estas no son de carácter vinculante para las entidades del Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes.

- En los Consejos no hay espacio para construir nuevas estrategias de fomento. Esta actividad se reserva para las mesas técnicas, pero actualmente solo están en funcionamiento la de financiamiento y formalización.
- Los avances que adelanta cada entidad se presentan a través de informes de seguimiento, sin embargo, carecen de evaluaciones de impacto o de indicadores de seguimiento.
- La Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior de la Mipyme, presenta las acciones que desarrollan los Consejos Regionales que suministran información. Sin embargo, esta rendición de cuentas se enfoca en enunciar las acciones y su alcance, pero no se observan espacios de retroalimentación, ni de aprendizaje de las mejores prácticas.

En términos generales, se observa que los consejos no se perciben como órganos relevantes de construcción de la política para las mipymes. En general, se entienden como espacios de rendición de cuentas, con estrategias repetitivas y sin un componente de evaluación de las iniciativas.

Basado en lo anterior se presentan algunas sugerencias:

- Crear mesas técnicas de encadenamientos productivos, desarrollo tecnológico, fomento de la productividad, comercio interno y comercio exterior. Adicionalmente se sugiere disminuir la frecuencia de las reuniones del Consejo para dar más espacio al desarrollo de iniciativas.
- Diseñar indicadores de seguimiento de los planes de acciones anuales de los Consejos. Esta medida ayudaría a que los Consejos tengan una mayor capacidad para exigir resultados a las entidades de fomento público.

#### **b) Incluir a los responsables de la política fiscal en el Consejo Superior de la Mipyme**

Se observa la ausencia de coordinación entre los objetivos fiscales y los empresariales. Las cargas fiscales son un obstáculo importante, por lo que los instrumentos de alivio fiscal son esenciales en el desarrollo de la política empresarial. Para mitigar la situación, se aconseja que la DIAN y el Ministerio de Hacienda envíen un delegado para participar en el Consejo Superior de la Mipyme. El objetivo es armonizar estrategias y tener en cuenta las sugerencias del Consejo, sobre la creación de nuevos incentivos o impuestos y sobre el diseño de esquemas de recaudo que permitan maximizar los ingresos fiscales, minimizando el impacto en las mipymes.

#### **c) Fortalecer a los Consejos Regionales de las Mipymes**

Los Consejos Regionales de las Mipymes son responsabilidad de los gobernantes regionales, sin embargo, las políticas empresariales no son una prioridad para todos los departamentos. Por esta razón, en la práctica estas instituciones no tienen el impacto deseado. Lo anterior afecta la posibilidad de crear una política empresarial que tenga en cuenta las condiciones de las regiones y termina delegando esta responsabilidad local en las entidades nacionales. Se sugiere diseñar mecanismos que trasladen la responsabilidad de la creación y prestación de servicios empresariales a los gobiernos regionales y locales.

#### **d) Diseñar incentivos para promover la asociatividad de las mipymes**

Uno de los objetivos que se trazaron la Ley 590 de 2000 y el CONPES 3484 de 2007 fue el de crear incentivos para la asociatividad de las empresas. Sin embargo, la normatividad no dispone acciones para este fin, ni las entidades de fomento realizan actividades para promoverla. Actualmente, la asociatividad se fomenta desde iniciativas privadas, lo que deja este objetivo de política sujeto al desarrollo que puedan tener los gremios.

Por tal motivo, es necesario articular las ofertas de apoyo empresarial con los servicios de los gremios. Los gremios son un aliado importante de los empresarios en la mayoría de los países, por lo que hay que diseñar instrumentos que los ayuden a crecer. Es necesario trazar esquemas donde los gremios puedan aportar su conocimiento en la implementación de actividades fomento empresarial.

#### e) Crear una ventanilla única de servicios estatales de apoyo a las mipymes

Actualmente existen 13 entidades del nivel nacional que se encuentran desarrollando programas de apoyo financiero y no financiero. Esto implica que una mipyme debe pasar por varios procesos de postulación, interventoría y seguimiento. Esto induce un alto costo de transacción y reduce la demanda por servicios del Estado.

Para lo anterior se sugiere acoger la recomendación del investigador Luis Alberto Zuleta (2016) de crear una de una Ventanilla Única de Servicios que podría ayudar a coordinar la oferta de las entidades del Estado.

## Bibliografía

- ACOPI (Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas) (2016), “Encuesta de Desempeño Empresarial: informe de resultados 2do trimestre 2016”, Barranquilla, agosto [en línea] <http://acopibol.org/acopiboldesa/wp-content/uploads/INFORME-DE-RESULTADOS-ENCUESTA-2DO-TRIMESTRE-DE-2016.pdf>.
- ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras) (2016), “La Gran Encuesta Pyme: lectura nacional. Informe de resultados, 1er. semestre 2016”, Bogotá [en línea] [http://anif.co/sites/default/files/encuestas\\_pyme/2016/09/gep\\_nacional\\_i-2016\\_0.pdf](http://anif.co/sites/default/files/encuestas_pyme/2016/09/gep_nacional_i-2016_0.pdf).
- \_\_\_\_ (2015), “La Gran Encuesta Pyme: lectura nacional. Informe de resultados, 2do. semestre 2015”, Bogotá [en línea] [http://anif.co/sites/default/files/encuestas\\_pyme/2016/07/gran\\_encuesta\\_pyme\\_ii-2015\\_1.pdf](http://anif.co/sites/default/files/encuestas_pyme/2016/07/gran_encuesta_pyme_ii-2015_1.pdf).
- Artesanías de Colombia (2018), “Sobre la entidad”, Bogotá [en línea] <http://artesaniasdecolombia.com.co/PortalAC/General/nosotrosSubmenu.jsf>.
- Bancóldex (Banco de Comercio Exterior de Colombia) (2013a), “Accionistas”, Bogotá [en línea] <https://www.bancoldex.com/acerca-de-nosotros92/accionistas.aspx>.
- \_\_\_\_ (2013b), “Naturaleza jurídica: normatividad”, Bogotá [en línea] <https://www.bancoldex.com/acerca-de-nosotros92/Naturaleza-jur%C3%ADdica---Normatividad.aspx>.
- Capelleras, J. y H. Kantis (eds.) (2009), *Nuevas empresas en América Latina: factores que favorecen su rápido crecimiento*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), mayo.
- Capelleras, J. y otros (2009), “La velocidad de creación de nuevas empresas y su relación con el crecimiento: un análisis empírico en cuatro países de América del Sur”, *Nuevas empresas en América Latina: factores que favorecen su rápido crecimiento*, J. Capelleras y H. Kantis (eds.), Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), mayo.
- Cárdenas, M. y C. Mejía (2007), “Informalidad en Colombia: nueva evidencia”, *Documentos de Trabajo*, N° 35, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), marzo.
- Cárdenas, M. y S. Rozo (2009), “Informalidad empresarial en Colombia: problemas y soluciones”, *Desarrollo y Sociedad*, N° 63, Bogotá, Universidad de los Andes, junio.
- Cárdenas, M., A. Gaviria y M. Menéndez (2006), *La infraestructura de transporte en Colombia*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), febrero.

- Carranza, J. y S. Moreno (2013), “Tamaño y estructura vertical de la cadena de producción industrial colombiana desde 1990”, *Borradores de Economía*, N° 751, Bogotá, Banco de la República, enero.
- CID (Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard) (2018), Atlas Colombiano de Complejidad Económica (Datlas) [base de datos en línea] <http://datlascolombia.com>.
- Colciencias (Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación) (2018), “Sobre Colciencias”, Bogotá [en línea] [http://www.colciencias.gov.co/quienes\\_somos/sobre-colciencias](http://www.colciencias.gov.co/quienes_somos/sobre-colciencias).
- \_\_\_\_ (2016), “Desarrollo tecnológico e innovación”, Bogotá [en línea] [http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/resenainnovacion-2016-area\\_0.pdf](http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/resenainnovacion-2016-area_0.pdf).
- Colombia, Presidencia de la República (2013), “Decreto núm. 1510 de 2013”, *Diario Oficial*, N° 48.854, Bogotá, 17 de julio [en línea] [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_1510\\_2013.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1510_2013.htm).
- \_\_\_\_ (2012), “Decreto núm. 19 de 2012”, *Diario Oficial*, N° 48.308, Bogotá, 10 de enero [en línea] [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0019\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0019_2012.html).
- Confecámaras (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio) (2016a), “Nacimiento y Supervivencia de las empresas en Colombia”, *Cuadernos de Análisis Económico*, N° 11, Bogotá, septiembre.
- \_\_\_\_ (2016b), “Perfil y sofisticación de las empresas exportadoras colombianas”, *Cuadernos de Análisis Económico*, N° 10, Bogotá, septiembre.
- Congreso de la República de Colombia (2010), “Ley núm. 1429 de 2010”, *Diario Oficial*, N° 47.937, Bogotá, diciembre [en línea] <http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/11/LEY-1429-DE-2010-FORMALIZACION-DE-EMPLEO.pdf>.
- \_\_\_\_ (2009), “Ley núm. 1314 de 2009”, *Diario Oficial*, N° 47.409, Bogotá, julio [en línea] [http://servicios.minminas.gov.co/compilacionnormativa/docs/pdf/ley\\_1314\\_2009.pdf](http://servicios.minminas.gov.co/compilacionnormativa/docs/pdf/ley_1314_2009.pdf).
- \_\_\_\_ (2006), “Ley núm. 1014 de 2006”, *Diario Oficial*, N° 46.164, Bogotá, enero [en línea] [https://normograma.info/men/docs/pdf/ley\\_1014\\_2006.pdf](https://normograma.info/men/docs/pdf/ley_1014_2006.pdf).
- \_\_\_\_ (2004), “Ley núm. 905 de 2004”, *Diario Oficial*, N° 45.628, Bogotá, agosto [en línea] [http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/ley\\_0905\\_2004.htm](http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/ley_0905_2004.htm).
- \_\_\_\_ (2000), “Ley núm. 590 de 2000”, *Diario Oficial*, N° 44.078, Bogotá, julio [en línea] <http://www.camaraarmenia.org.co/files/LEY%20590%20DE%202000.pdf>.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (2009), “Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación”, *Documento CONPES*, N° 3582, Bogotá, abril.
- \_\_\_\_ (2008), “Política Nacional de Competitividad y Productividad”, *Documento CONPES*, N° 3527, Bogotá, junio.
- \_\_\_\_ (2007), “Política Nacional para la Transformación y la Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: un esfuerzo público-privado”, *Documento CONPES*, N° 3484, Bogotá, agosto.
- Corte Constitucional de Colombia (2016), *Constitución Política de Colombia 1991*, Bogotá [en línea] <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>.
- Cruz, M. (s.f.), “Lección 5: las entidades vinculadas”, *Especialización en Gestión Pública: Módulo Estructura del Estado en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2016a), “Gran Encuesta Integrada de Hogares”, Bogotá [en línea] [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/anexo\\_empleo\\_jun\\_16.xls](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/anexo_empleo_jun_16.xls).

- \_\_\_\_\_ (2016b), “Metodología general: Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica en la Industria Manufacturera (EDIT)”, Bogotá, marzo [en línea] [https://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/467/related\\_materials](https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/467/related_materials).
- \_\_\_\_\_ (2015a), “Ficha metodológica: Encuesta Anual de Servicios (EAS)”, Bogotá, agosto [en línea] [https://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/490/related\\_materials](https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/490/related_materials).
- \_\_\_\_\_ (2015b), “Encuesta de Microestablecimientos: 24 ciudades principales y sus áreas metropolitanas”, Bogotá [en línea] [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/microestablec/Anexos\\_Micro\\_2015.xls](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/microestablec/Anexos_Micro_2015.xls).
- \_\_\_\_\_ (2014), “Ficha metodológica: Encuesta Anual Manufacturera (EAM)”, Bogotá, mayo [en línea] [https://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/491/related\\_materials](https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/491/related_materials).
- \_\_\_\_\_ (2013), “Ficha metodológica: Encuesta de Microestablecimientos”, Bogotá, junio [en línea] [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Ficha\\_Met\\_Enc\\_Micro\\_07\\_13.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Ficha_Met_Enc_Micro_07_13.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2011), “Documento metodológico: Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica en la Industria Manufacturera (EDIT)”, Bogotá, junio [en línea] <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/EDIT.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Ficha metodológica Encuesta Anual de Comercio, EAC*, Bogotá.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2018), “¿Cómo va el Plan Nacional de Desarrollo?”, Bogotá [en línea] <http://sinergiapp.dnp.gov.co/>.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, Bogotá [en línea] <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/pnd2014-2018basesfinal.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2011), “Crecimiento sostenible y competitividad”, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: tomo I*, Bogotá [en línea] <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202010-2014%20-Tomo%20I.pdf>.
- El Tiempo* (2001), “ACOPI llega a la edad dorada”, Bogotá, 30 de agosto [en línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-474028>.
- Estupiñán, F. (coord.) (2015), “Análisis y documentación de los resultados de diez instrumentos de iNNpulsa Colombia”, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) [en línea] <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3308>.
- Federico, J., H. Kanti y R. Rabetino (2009), “Factores determinantes del crecimiento en empresas jóvenes. Evidencias de una comparación internacional”, *Nuevas empresas en América Latina: factores que favorecen su rápido crecimiento*, J. Cappelleras y H. Kanti (eds.), Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- FENALCO (Federación Nacional de Comerciantes) (2015), “Informe de gestión 2015”, Bogotá [en línea] <https://www.fenalcosolidario.com/sites/default/files/informes-de-gestion/informe-de-gestion-2015.pdf>.
- FINAGRO (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario) (2016), “Portafolio de servicios”, Bogotá, octubre [en línea] [https://www.finagro.com.co/sites/default/files/finagro\\_octubre.pdf](https://www.finagro.com.co/sites/default/files/finagro_octubre.pdf).
- FNG (Fondo Nacional de Garantías) (2015), “Informe de gestión 2015”, Bogotá [en línea] <https://www.fng.gov.co/ES/Documentos%20Informes%20de%20gestin/Informe%20Gestion%202015.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (s.f.), “Composición accionaria”, Bogotá [en línea] <https://www.fng.gov.co/ES/PDFs/composicion%20accionaria.pdf>.

- INNpuls (Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial) (2014), “Informe de gestión de iNNpuls Colombia: tres años iNNpulsando el crecimiento empresarial extraordinario, febrero 2012 a diciembre 2014”, Bogotá [en línea] <https://www.innulsacolombia.com/sites/all/themes/sitetheme/assets/Informe-de-gestion-iNNpuls-Colombia-2012-2014.pdf>.
- Legis (2012), “Decretos de implementación de NIIF para grupos 1 y 3 se emitirán antes de fin de año”, Bogotá, 21 de diciembre [en línea] [http://www.comunidadcontable.com/BancoConocimiento/N/noti-121220-04-\(decretos\\_de\\_implementacion\\_de\\_nif\\_para\\_grupos\\_1\\_y\\_3\\_se\\_emitiran\\_antes\\_de\\_fin\\_de\\_año\)/noti-121220-04-\(decretos\\_de\\_implementacion\\_de\\_nif\\_para\\_grupos\\_1\\_y\\_3\\_se\\_emitiran\\_antes\\_de\\_fin\\_de\\_año\).asp](http://www.comunidadcontable.com/BancoConocimiento/N/noti-121220-04-(decretos_de_implementacion_de_nif_para_grupos_1_y_3_se_emitiran_antes_de_fin_de_año)/noti-121220-04-(decretos_de_implementacion_de_nif_para_grupos_1_y_3_se_emitiran_antes_de_fin_de_año).asp).
- MINCIT (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) (2016), “Evolución de las exportaciones PTP: análisis gráfico 2010-2015”, Bogotá, Programa de Transformación Productiva (PTP) [en línea] <http://ptp.amagi4all.com/informes>.
- \_\_\_\_ (2015), “Evolución del empleo en los sectores del Programa de Transformación Productiva 2010-2014”, Bogotá, Programa de Transformación Productiva (PTP) [en línea] <http://ptp.amagi4all.com/informes>.
- \_\_\_\_ (2014), “¿Qué es la Marca País Colombia?”, Bogotá, julio [en línea] <http://www.colombia.co/asi-es-colombia/que-es-la-marca-pais-colombia.html>.
- \_\_\_\_ (2013), *Así avanza la transformación productiva*, Bogotá, Programa de Transformación Productiva (PTP).
- \_\_\_\_ (2011), “Sistema Nacional de Apoyo”, Bogotá, 30 de septiembre [en línea] <http://www.mincit.gov.co/minindustria/publicaciones.php?id=12166>.
- MIN'TIC (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) (2015), “Con Apps.co 2.0, Min'TIC sigue fomentando el emprendimiento digital”, Bogotá, 28 de julio [en línea] <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-11354.html>.
- \_\_\_\_ (2014), “Caracterización de las mipymes colombianas en relación con las TIC”, Bogotá [en línea] [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-11147\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-11147_recurso_1.pdf).
- Nieto, V. y otros (2015), “La clasificación por tamaño empresarial en Colombia: historia y limitaciones para una propuesta”, *Archivos de Economía*, N° 434, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), agosto.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), “Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Colombia”, Ginebra [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_318206.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_318206.pdf).
- Propaís (2018), “Qué es Propaís”, Bogotá [en línea] <http://propais.org.co/nosotros/que-es-propais/>.
- Santamaría, M. y S. Roza (2008), “Informalidad empresarial en Colombia: alternativas para impulsar la productividad, el empleo y los ingresos”, *Documento de Trabajo*, N° 40, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), marzo.
- Schwab, K. (2014), *The Global Competitiveness Report 2014–2015*, Ginebra, Foro Económico Mundial.
- SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) (2016a), “Informe de gestión: audiencia pública participativa”, Bogotá, agosto [en línea] <https://lineabase.sena.edu.co/sala-de-prensa/escrita/Documents/documentos/informe-de-gestion.pdf>.
- \_\_\_\_ (2016b), “Contrato No. 215045 de 2015, SENA-FONADE: Convocatoria nacional Fondo Emprender No. 47 general”, Bogotá, marzo [en línea] <http://www.fondoemprender.com/DocsConvocatoriasNacionales/1.%20Conv%20Nacional%2047%20-%20Terminos%20de%20referencia.doc>.
- \_\_\_\_ (2014), “Evaluación del Fondo Emprender: resumen ejecutivo”, Bogotá, septiembre [en línea] [http://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/pe/evalua\\_fondo\\_emprender.pdf](http://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/pe/evalua_fondo_emprender.pdf).

- SFC (Superintendencia Financiera de Colombia) (2018), “Objetivos estratégicos”, Bogotá [en línea] <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=60626>.
- SIC (Superintendencia de Industria y Comercio) (2018), “Objetivos y funciones”, Bogotá [en línea] <http://www.sic.gov.co/objetivos-y-funciones>.
- Superintendencia de Sociedades (2018), Sistema de Información y Reporte Empresarial (SIREM) [en línea] <http://sirem.supersociedades.gov.co/Sirem2/index.jsp>.
- Supersolidaria (Superintendencia de la Economía Solidaria) (2018), “Preguntas frecuentes” [en línea] <http://www.supersolidaria.gov.co/preguntas-frecuentes>.
- Zuleta, L. (2016), “Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia”, *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 262 (LC/L.4263), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- (2011), “Políticas e Instituciones de apoyo a las pymes en Colombia”, *Ayudando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (LC/R.2180), C. Ferraro (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

## Anexo

Agradecimientos: entrevistas, y contactos telefónicos y virtuales en que se apoyó la investigación

- Acopi Bogotá
- Artesanías de Colombia
- Asociación Bancaria de Colombia
- Asociación de Instituciones Financieras – ANIF
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI
- Banca de las Oportunidades
- Bancóldex
- Colciencias
- Confecámaras
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE
- Dirección de Desarrollo Empresarial del Departamento Nacional de Planeación
- Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio Industria y Turismo
- Dirección Mipyme del Ministerio de Comercio Industria y Turismo
- Fenalco
- Fondo Nacional de Garantías
- iNNpulsa Colombia
- Luis Alberto Zuleta – Investigador
- Ministerio de las Tecnologías de la Información
- Procolombia
- Programa de Transformación Productiva
- Propaís
- Secretaría de Desarrollo de Bogotá
- SENA
- Somos Más Manizales
- Superintendencia de Sociedades

## **VI. Diagnóstico de las micro, pequeñas y medianas empresas: políticas e instituciones de fomento en El Salvador**

Rigoberto Monge

### **Introducción**

La información disponible sobre las micro y pequeñas empresas en El Salvador es extremadamente escasa. No obstante, estos actores desempeñan indudablemente un rol importante en ámbitos clave de la economía, especialmente en el empleo, como demuestran las encuestas realizadas por la Dirección General de Estadística y Censos.

La centralidad de las mipes ha sido reconocida formalmente por la ley de 2014 que promueve el desarrollo de estas empresas y la conformación de una institucionalidad de fomento, cuya articulación ha sido asignada al ministerio de economía y a la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).

Desde su constitución en 1996, la CONAMYPE ha ido fortaleciendo su rol ejecutor, ampliando su planta profesional y su presupuesto. En 2017 se convirtió en una institución autónoma de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y técnica.

Entre sus principales líneas de acción destaca la labor para apoyar el emprendimiento femenino, los centros de desarrollo de las mipyme y el respaldo al sector artesanal.

La CONAMYPE desempeña una intensa labor de coordinación interinstitucional; no obstante, esta función podría alcanzar un mayor nivel de efectividad si se mejorara el sistema de información y si se incrementaran los esfuerzos para evaluar y monitorear los distintos programas de apoyo.

## A. Caracterización de las mipymes en El Salvador

### 1. Definición de las mipymes

La Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (aprobada por la Asamblea Legislativa en abril 2014) establece dos criterios para la clasificación de estas empresas: una considera el número de trabajadores, la otra el nivel de ventas brutas anuales. De esta manera, las personas naturales o jurídicas son clasificadas de acuerdo con el esquema indicado en el cuadro VI.1.

Cuadro VI.1

#### El Salvador: clasificación de las micro y pequeñas empresas según la ley de fomento de 2014

| Clasificación   | Por número de trabajadores | Por ventas brutas anuales  |
|-----------------|----------------------------|--|
| Microempresa    | Hasta 10 trabajadores      | Hasta 482 salarios mínimos mensuales de mayor cuantía <sup>a</sup> (120.982 dólares)                     |
| Pequeña empresa | Hasta 50 trabajadores      | Mayores a 482 y hasta 4.817 salarios mínimos mensuales (entre 120.900 dólares y 1,2 millones de dólares) |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

<sup>a</sup> Hasta antes del 1 de enero de 2017, el salario mínimo de mayor cuantía era de 251 dólares. A partir de enero de 2017, el salario mínimo se elevó a 300 dólares mensuales.

Dicha ley no define otros tamaños de empresa, no obstante en documentos del Ministerio de Economía (MINEC, 2008) se establece que las empresas medianas son las que tienen entre 51 y 99 empleados, y las grandes las que cuentan con más de 100 trabajadores.

Salvo diferentes especificaciones, el presente estudio adopta estos criterios.

### 2. La contribución de las mipymes a la economía nacional

Los datos disponibles sobre las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) son relativamente escasos en El Salvador. De hecho, en 2003-2004 la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) desarrolló una encuesta sobre micro y pequeñas empresas (mipes) y en 2005, se realizó el último censo económico. Posteriormente los datos disponibles son exclusivamente los que brindan algunas encuestas puntuales (como la del Banco Mundial sobre clima de negocio) o las series del Banco Central de Reservas sobre exportaciones.

Un estudio sobre la micro y pequeña empresa que realizó el Ministerio de Economía en 2004 (basado en las Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples) estimó que existían 525.244 personas ocupadas en empresas de hasta 50 empleados, de las cuales un 86,5% se clasificaban como ocupadas por cuenta propia, es decir personas que realizaban actividades de subsistencia, en su mayoría ventas ambulantes en la calle (sin local propio). Utilizando una definición similar, en 2015 se realizó una estimación basada en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, encontrándose que los ocupados por cuenta propia habían incrementado levemente, alcanzando el 87,3% del total de ocupados en mipymes.

Otra estimación de la importancia de las mipymes se basa en los resultados del censo económico<sup>1</sup>. El último se realizó en 2005, lográndose registrar información

<sup>1</sup> El Censo cubrió las actividades de la agroindustria, industria, comercio, servicios, electricidad, construcción, transporte y no incluyó el agro. El Censo tampoco incluyó a los vendedores ambulantes (trabajadores por cuenta propia ambulantes), y no encuestó aquellos negocios que operan en una vivienda y que no poseen lugares distintos que los identifique como empresas (trabajadores cuenta propia con local físico). Por tanto, los resultados del Censo brindan una información de empresas con características más empresariales, ya que no captura las actividades de subsistencia.

de 175.178 establecimientos. Este estudio permitió estimar que, en ese momento, las mipymes representaban el 99,5% de los establecimientos, el 65,5% de los trabajadores ocupados y el 42,7% del valor añadido. El cuadro VI.2 resume los datos de la participación de estas empresas, por tamaño.

Cuadro VI.2

**El Salvador: contribución de las mipymes según variables escogidas***(En porcentajes)*

|                   | Establecimientos | Trabajadores | Valor añadido |
|-------------------|------------------|--------------|---------------|
| Microempresas     | 91               | 38           | 8,4           |
| Pequeñas empresas | 8                | 16           | 13,2          |
| Medianas empresas | 1                | 12           | 21,1          |
| Grandes empresas  | 0,4              | 35           | 57,3          |

Fuente: Ministerio de Economía (MINEC), VII Censos Económicos 2005 [base de datos en línea] <http://www.censos.gov.sv/cecon/resultados.htm>.

**3. Desempeño de las exportaciones realizadas por las mipymes, 2010 a 2015**

Desde hace un par de años, el Banco Central de Reserva (BCR), ha comenzado a difundir los datos de exportaciones por tramos de ventas. El criterio utilizado, sin embargo, difiere del que se describió anteriormente al definir las micro y pequeñas empresas. En la estadística del BCR los tramos empresariales se definen de esta manera: i) las mipymes son aquellas empresas que exportan un monto inferior a un millón de dólares al año; y ii) las empresas grandes son las que exportan más de un millón<sup>2</sup>.

Al comparar los resultados de las exportaciones entre 2015 y 2010, se observa que el crecimiento promedio anual de las ventas al exterior fue del 5,4% (mientras que el crecimiento acumulado en el período fue del 22,7%), y el número de empresas creció en promedio un 0,9% anual (véase el cuadro VI.3). En el año 2015, a las empresas que exportaron hasta un millón de dólares correspondió el 3,5% del valor total vendido al exterior y representaron el 86,7% de los 2.663 exportadores (véase el cuadro VI.3).

Cuadro VI.3

**El Salvador: exportaciones nominales de mipymes y grandes empresas, 2010 a 2015***(En número de empresas y miles de dólares)*

| Concepto             | 2010               |                  | 2015               |                  | Tasa de variación en el período observado<br>(en porcentajes) |                  |
|----------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|---|------------------|
|                      | Número de empresas | Miles de dólares | Número de empresas | Miles de dólares | Número de empresas  | Miles de dólares |
| Mipymes <sup>a</sup> | 2 233              | 191 861          | 2 312              | 196 933          | 3,5   | 2,6              |
| Grandes empresas     | 328                | 4 280 091        | 351                | 5 287 995        | 7,0   | 23,5             |
| Total                | 2 561              | 4 471 952        | 2 663              | 5 484 928        | 3,9   | 22,7             |

Fuente: Banco Central de Reserva (BCR).

<sup>a</sup> Empresas que realizan exportaciones de 0 a 1 millón de dólares.

En términos de dinamismo, se observa que las mipymes han experimentado un crecimiento promedio anual muy bajo, de apenas un 0,5%, con un acumulado del 2,6% durante el período 2010-2015. Mientras, que las empresas grandes han registrado una tasa de crecimiento promedio del 4,7% por año.

<sup>2</sup> En sentido estricto esta clasificación identifica pequeñas y grandes exportaciones, más que pequeñas y grandes empresas exportadoras. Asimilar los dos criterios es un riesgo, pero es una aproximación bastante común y aceptada (al respecto véase el trabajo de Urmeneta (2016)).

#### 4. Calidad e innovación en las mipymes

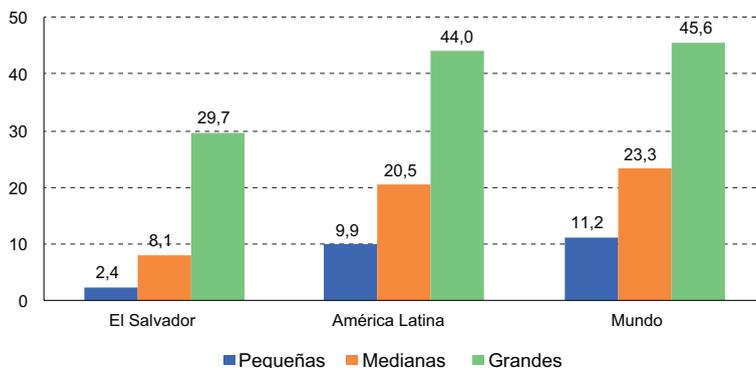
La DIGESTYC realizó en 2011 la “Encuesta Económica de Opinión sobre Gestión Exportadora, Calidad e Innovación”, basada en entrevistas a 475 empresas representativas de diferentes tamaños, sobre la aplicación de técnicas de calidad o de innovación en sus productos y procesos. En general, un 29,1% de las empresas entrevistadas aplicó normas de calidad en sus procesos de producción, mientras que las empresas que innovaron fueron apenas el 5%. Lo anterior probablemente contribuye a explicar el pobre desempeño que se observó en las exportaciones.

En 2016, tan solo el 5,3% de las empresas de El Salvador habían logrado una certificación de calidad con reconocimiento internacional, mientras que en Latinoamérica este porcentaje ascendía al 15,9% y mundialmente alcanzaba el 17,3%.

Al observar los resultados por tamaño, se observa que solo un 2,4% de las pequeñas empresas goza de una certificación de calidad. Las medianas son un 8,1% y las grandes un 29,1% (véase el gráfico VI.1). Al comparar la realidad de El Salvador con el resto de América Latina y del mundo, se registra un diferencial negativo para el país centroamericano en todos los tramos, como se observa en el gráfico VI.1 basado en datos del Banco Mundial.

Gráfico VI.1

**El Salvador: empresas que tienen una certificación de calidad reconocida internacionalmente**  
(En porcentajes)



Fuente: Banco Mundial, Enterprise Surveys, Washington, D.C., 2016 [base de datos en línea] <http://www.enterprisesurveys.org/data/survey-datasets>.

#### 5. Acceso de las mipymes al financiamiento

Para analizar el acceso a financiamiento en el sector productivo, se utilizaron los resultados de una encuesta de competitividad empresarial<sup>3</sup> realizada por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) entre 2011 y 2015 (FUSADES, 2015), en la cual se incluye un módulo de preguntas sobre el acceso a financiamiento de las empresas. En 2015, el 32,3% de las empresas entrevistadas respondió que había solicitado crédito. Dicha tasa fue la menor desde el año 2011 (véase el gráfico VI.2).

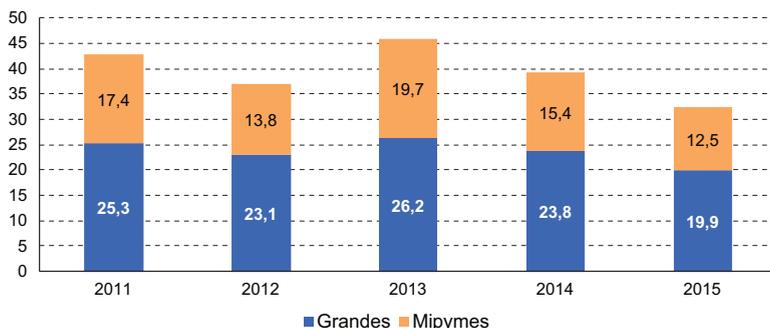
<sup>3</sup> La encuesta se aplica a más de 430 empresas del país, entre microempresas y de tamaño pequeño, mediano y grande, y cubre todo el país (FUSADES, 2015)

En cuanto a la fuente de los recursos, las empresas que solicitaron financiamiento contestaron que las principales fuentes habían sido: los bancos (en el 92% de los casos) y las empresas proveedoras (en el 15% de ellos). Mucho menos significativos resultaron los recursos familiares (4%), los préstamos no formales (3%) y las instituciones financieras no bancarias (2%).

Gráfico VI.2

**El Salvador: mipymes y grandes empresas que solicitaron financiamiento, 2011-2015**

(En porcentajes del total)



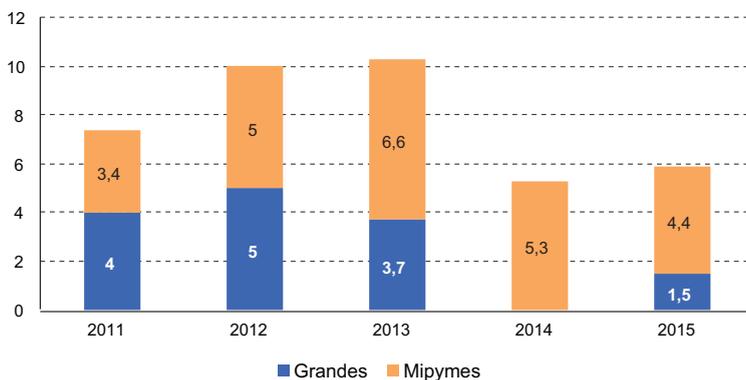
Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), El Salvador: año político, junio 2014 – mayo 2015, Antigua Guatemala, 2015.

Entre las empresas que solicitaron financiamiento, las que, en 2015, recibieron una respuesta negativa fueron un 5,9% del total. Cabe señalar, que la proporción mayor estuvo conformada por mipymes. De estas, aproximadamente un 35% no logró obtener el financiamiento solicitado (véase el gráfico VI.3).

Gráfico VI.3

**El Salvador: mipymes y grandes empresas que no obtuvieron el financiamiento que solicitaron, 2011-2015**

(En porcentajes)



Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), El Salvador: año político, junio 2014 – mayo 2015, Antigua Guatemala, 2015.

Al comparar el porcentaje de empresas que hacen uso de los distintos servicios financieros en El Salvador y América Latina, se observa que las pequeñas empresas salvadoreñas resultan menos favorecidas (véase el cuadro VI.4).

**Cuadro VI.4**

**El Salvador y América Latina: empresas que usan servicios financieros, 2015**

(En porcentajes)

| Tamaño de empresa | Cuentas de ahorro       |                            | Crédito bancario        |                            |
|-------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------|
|                   | Empresas de El Salvador | Empresas de América Latina | Empresas de El Salvador | Empresas de América Latina |
| Pequeñas          | 79,2                    | 88,2                       | 29,8                    | 36,8                       |
| Medianas          | 93,5                    | 92,9                       | 60,9                    | 55,5                       |
| Grandes           | -                       | -                          | 79,2                    | 67,3                       |

Fuente: Banco Mundial, Enterprise Surveys, Washington, D.C., 2016 [base de datos en línea] <http://www.enterprisesurveys.org/data/survey-datasets>.

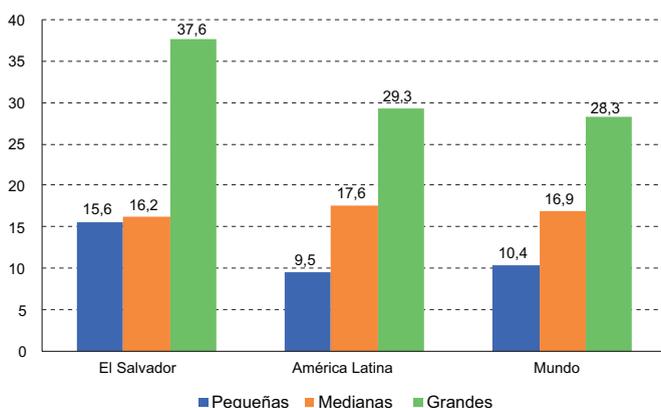
**6. Uso de tecnologías de información y comunicación de parte de las pymes**

De acuerdo con una encuesta del Banco Mundial que estudió la incorporación de tecnologías maduras de información y comunicación en las empresas, en 2016, un 30,1% de empresas pequeñas salvadoreñas disponía de página web. En las empresas medianas este porcentaje ascendía al 68,7% y en las grandes al 85,2%. Como se observa en el gráfico VI.4, estos valores eran similares o superiores al promedio latinoamericano.

**Gráfico VI.4**

**El Salvador, América Latina, mundo: pymes y grandes empresas que disponen de páginas electrónicas**

(En porcentajes)



Fuente: Banco Mundial, Enterprise Surveys, Washington, D.C., 2016 [base de datos en línea] <http://www.enterprisesurveys.org/data/survey-datasets>.

Por otra parte, siempre en el año 2016, las pequeñas empresas que utilizaban el correo electrónico para interactuar con sus clientes o proveedores, eran el 73% en El Salvador, el 71,9% en América Latina y 65,6% en el mundo. En el caso de las empresas medianas, las empresas salvadoreñas eran el 96,4% y las de América Latina eran el 92,1% (Banco Mundial, 2016).

Entre los factores que pueden explicar este desempeño relativamente positivo se señala la alta proporción de salvadoreños que viven en Estados Unidos (más de 2 millones) los cuales disponen de fuerte capacidad de pago y mantienen relaciones de apoyo económico a sus familiares en El Salvador, comprando bienes o servicios a través de internet, o remitiendo dinero para que sean adquiridos en negocios que ellos pueden analizar en la web (internet).

## 7. Los problemas de delincuencia e inestabilidad política que afectan el clima de negocios de las pymes

Una encuesta empresarial del Banco Mundial consultó cuáles eran los principales cuellos de botella para el clima de negocios. En general, los resultados fueron los siguientes: la violencia (29%), seguido por la informalidad (19%) y la inestabilidad política (17%). Para las empresas pequeñas, las frecuencias mayores correspondieron a la delincuencia (20%), la informalidad (23%) y la inestabilidad política (15%). Para las empresas medianas y grandes, la violencia alcanzó los porcentajes más altos (26% y 25%, respectivamente), mientras que la inestabilidad política se situó en segundo lugar con un 20% y un 19%, respectivamente.

Un estudio realizado por Peñate y otros (2016) estimó que el costo económico de la violencia en El Salvador representó el 16,0% del PIB en 2014, equivalente a 4.026,3 millones de dólares.

Por su parte, la encuesta de competitividad empresarial (FUSADES, 2016), encontró que una de cada cuatro empresas entrevistadas había sido víctima de alguna forma de delincuencia. Las frecuencias más altas se registraron por la extorsión con un 42% de empresas afectadas, seguido por robos de vehículos o mercancías (37%), asaltos y robo a las empresas (28%) y asalto o intentos de asalto a los vehículos de la empresa (16%).

Según la misma encuesta, la tasa de victimización más alta se registró entre las grandes empresas, llegando al 38,8% en 2015 (la más alta desde 2011). Por su parte, las microempresas ocuparon el segundo lugar de victimización, seguidas de las medianas y, en menor medida, las pequeñas. En cuanto al tipo de delito, las microempresas sufrieron especialmente por la extorsión que afectó al 26% de este conjunto de empresas (véase el cuadro VI.5).

### Cuadro VI.5

#### El Salvador: mipymes y grandes empresas que han sido víctimas de la delincuencia, 2012-2016 (En porcentajes)

|                            | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 (segundo trimestre) |
|----------------------------|------|------|------|------|--------------------------|
| Cualquier delito           |      |      |      |      |                          |
| Total                      | 23,7 | 25,4 | 25,9 | 33,6 | 32,0                     |
| Grandes                    | 23,3 | 27,8 | 27,4 | 38,8 | 36,8                     |
| Medianas                   | 17,5 | 29,4 | 16,0 | 30,6 | 32,5                     |
| Pequeñas                   | 31,1 | 20,4 | 28,0 | 20,0 | 17,4                     |
| Microempresas              | 23,8 | 20,3 | 30,4 | 35,1 | 31,4                     |
| Asalto y robo a la empresa |      |      |      |      |                          |
| Total                      | 8,6  | 6,8  | 5,2  | 6,6  | 9,1                      |
| Grandes                    | 14,4 | 9,5  | 4,5  | 6,9  | 9,4                      |
| Medianas                   | 7,9  | 8,8  | 4,0  | 4,1  | 9,6                      |
| Pequeñas                   | 0,0  | 1,9  | 6,0  | 8,0  | 2,9                      |
| Microempresas              | 2,5  | 2,5  | 7,6  | 7,8  | 11,8                     |
| Extorsión                  |      |      |      |      |                          |
| Total                      | 10,2 | 9,2  | 10,9 | 14,9 | 18,7                     |
| Grandes                    | 3,3  | 7,7  | 5,0  | 11,2 | 17,9                     |
| Medianas                   | 9,5  | 7,4  | 6,7  | 16,3 | 23,7                     |
| Pequeñas                   | 24,6 | 9,3  | 22,0 | 13,3 | 8,7                      |
| Microempresas              | 15,0 | 13,9 | 22,8 | 26,0 | 21,6                     |

Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Encuesta de Competitividad Empresarial 2016, Antigua Cuscatlán, 2016.

## B. Estrategia de la política de desarrollo productivo

La estrategia de desarrollo productivo se encuentra definida en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (PQD 2015) y la política de apoyo al desarrollo productivo se plantea en la Política de Diversificación y Transformación Productiva (MINEC, 2014). A continuación, se analizan los elementos principales tanto de la estrategia como de la política de apoyo.

### 1. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019

Uno de los principales desafíos del PQD-2015 es reducir la pobreza, para lo cual se propone aumentar el crecimiento, generando más y mejores empleos y reducir la polarización. El plan está organizado en objetivos, siendo el primero “dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país” (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015, pág. 95).

Para alcanzar las metas del primer objetivo, el plan identifica 11 líneas de acción estratégica, subdivididas en 60 programas de acción. Cabe destacar que el PQD 2014-2019 no tiene asignados fondos ciertos para la implementación de las iniciativas planteadas. Otro elemento por señalar es que el desarrollo de las mipymes se encuentra entre los temas prioritarios. De hecho, la segunda línea de acción estratégica propone promover el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y su articulación a las dinámicas de la economía territorial, nacional e internacional. La creación y consolidación de sus capacidades se alcanzarían a través de los lineamientos operativos siguientes:

- Desarrollar la diversificación, industrialización y las capacidades tecnológicas de la micro, pequeña y mediana empresa.
- Impulsar la internacionalización de las mipymes, priorizando a las que están vinculadas con la producción de bienes transables.
- Poner en marcha la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de las micro y pequeñas empresas (mipes), la Política Nacional de Emprendimiento y la Política Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.
- Desarrollar un programa de encadenamiento y desarrollo de proveedores que son mipes para la mediana y gran empresa.
- Promover la asociatividad de la micro y pequeña empresa.
- Fortalecer el programa de compras públicas para consolidar la participación de las mipes en las compras del Estado.
- Expandir la Estrategia “Un pueblo, un producto” para el desarrollo económico territorial mediante el desarrollo de la industria local distintiva de la micro y pequeña empresa.
- Fortalecer la Estrategia Nacional de Desarrollo Artesanal.
- Fortalecer el Programa Nacional de Empresariedad Femenina.

### 2. Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva

En el año 2011 se aprobó la Ley de Fomento a la Producción, cuyo objetivo (establecido en el artículo 1) es: “el fortalecimiento y apoyo a los sectores productivos, acorde a las reglas que rigen el comercio mundial, con la finalidad de promover la viabilidad,

productividad, competitividad y sustentabilidad de las empresas en el mercado nacional e internacional, contribuyendo así a la generación de empleos dignos y al desarrollo económico y social del país” (Asamblea Legislativa, 2011a, pág. 1).

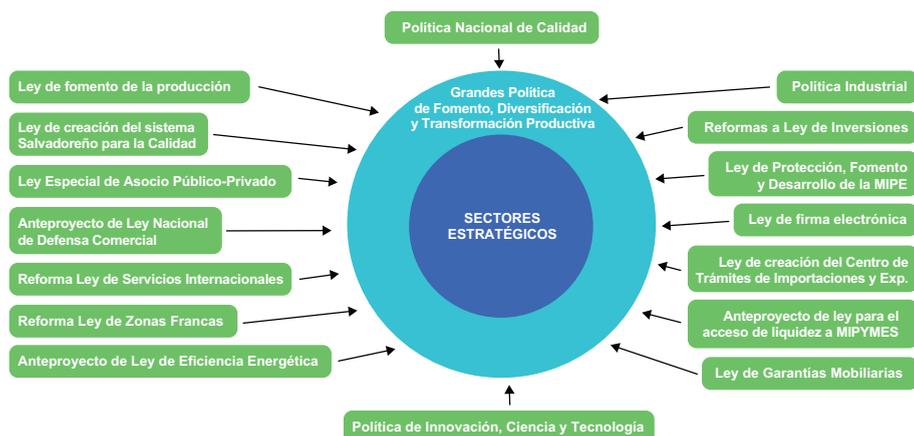
La ley faculta al Ministerio de Economía para que desarrolle políticas integrales de largo plazo, orientadas a fortalecer la competitividad, la innovación y la diversificación productiva; concede al MINEC la coordinación de las políticas productivas y le atribuye facultad para coordinarse con las demás instituciones del sector público y con las organizaciones empresariales. En relación con este punto, la ley crea el Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial (Asamblea Legislativa, 2011b). Esta Ley establece además la creación de un Comité público y privado, el cual es presidido por el MINEC, estableciendo que deberá reunirse una vez cada tres meses.

Por lo que concierne a la relación entre gobierno y sector privado, FUSADES destaca la sensible reducción de la confrontación que había caracterizado años anteriores y reconoce signos de recuperación de diferentes espacios de diálogo. No obstante, expresa también preocupación por la falta de resultados generados hasta el momento por estas instancias de encuentro.

El MINEC en 2014 presentó la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (MINEC, 2014). La priorización de los sectores a ser apoyados, que fue el fruto de reuniones entre el sector público y el sector privado, estableció el foco de la política en las áreas siguientes: i) industriales: agroindustria, alimentos y bebidas, textil, químicos, plásticos, electrónica, calzado, artesanías de exportación, papel y cartón; ii) servicios: servicios empresariales a distancia, logística, informáticas, servicios médicos, industrias creativas, aeronáutica y turismo. Hacia estos sectores estratégicos, se dirige un conjunto de 16 leyes y políticas de apoyo a la producción (véase el diagrama 1).

Diagrama VI.1

### El Salvador: leyes y políticas de apoyo al desarrollo productivo



Fuente: Ministerio de Economía (MINEC), *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador*, San Salvador, 2014.

Para identificar los obstáculos y proponer una agenda de acciones de fomento, el MINEC realizó consultas a los 16 sectores priorizados. La lista de políticas a realizar fue muy amplia. Entre los problemas a resolver se incluyó, por ejemplo: la falta de recursos, la necesidad de centros tecnológicos con los laboratorios que faciliten la innovación; y el recurrente problema con los trámites en las aduanas. A pesar de lo relevante de los temas señalados, hasta el momento se registraron avances limitados.

La Ley de Fomento busca crear un marco para apoyar la coordinación de todas las entidades vinculadas al desarrollo productivo, reconociendo el MINEC como entidad coordinadora. Al respecto, cabe señalar, que si bien el MINEC ejerce una influencia directa sobre sus direcciones o sobre los órganos que tiene la facultad de dirigir (como por ejemplo la CONAMYPE), posee una capacidad de orientación menos efectiva para las entidades independientes (por ejemplo, PROESA, que se encuentra adscrita a la Presidencia de la República, o BANDESAL).

### 3. Ley de fomento, protección y desarrollo para la micro y pequeña empresa

El 25 de abril de 2014, la Asamblea Legislativa emitió la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (en adelante denominada indistintamente LMYPE o Ley)<sup>4</sup> cuyo objetivo es fomentar la creación, protección, desarrollo y fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas y contribuir a fortalecer la competitividad de las existentes, a fin de mejorar su capacidad generadora de empleos y de valor agregado a la producción; promover un mayor acceso de las mujeres al desarrollo empresarial en condiciones de equidad, y facilitar la integración de las mismas a la economía formal del país, mediante la creación de un entorno favorable, equitativo, incluyente, sostenible y competitivo para el buen funcionamiento y crecimiento de este sector empresarial<sup>5</sup>.

#### a) Políticas y lineamientos estratégicos

Esta ley insta al gobierno central y los municipios a que apoyen los nuevos emprendimientos y a las mipes ya existentes, incentivando la inversión privada, promoviendo una oferta de servicios empresariales y servicios financieros en condiciones de equidad de género, destinados a mejorar los niveles de organización, administración, producción, articulación productiva y comercial<sup>6</sup>.

Asimismo, define los siguientes lineamientos estratégicos:

- a) Promover y desarrollar programas e instrumentos que estimulen la creación, el desarrollo y la competitividad de las mipes en el corto, mediano y largo plazo, y que favorezcan la sostenibilidad económica, financiera, social y medioambiental de los actores involucrados;
- b) Promover y facilitar la consolidación de tejidos empresariales y productivos a través de la articulación entre sectores, a nivel municipal, departamental, nacional e internacional y de las relaciones entre unidades productivas de distintos tamaños, fomentando la asociatividad de las mipes y la integración en cadenas productivas y distributivas;
- c) Fomentar el espíritu emprendedor y creativo de la población, apoyando la creación de nuevas empresas; promoviendo la iniciativa e inversión privada y la libre competencia,

<sup>4</sup> Decreto número 667, publicado en el Diario Oficial, el día 20 de mayo de 2014. En noviembre de 2017, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma a la LMYPE, modificando el estado de la Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), ente rector del sector que se transformó en una institución autónoma de derecho público. De esta manera CONAMYPE adquiere vida jurídica propia, con autonomía administrativa y técnica, dotándole de una Junta Directiva compuesta por los sectores público, privado y académico.

<sup>5</sup> Véase el artículo 1 de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (Asamblea Legislativa, 2014).

<sup>6</sup> Véase el artículo 5 de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (Asamblea Legislativa, 2014).

e interviniendo en aquellas actividades en las que resulte necesario complementar las acciones que lleva a cabo el sector privado en apoyo a las mipes;

- d) Facilitar la participación efectiva de las mipes en las compras de la administración pública;
- e) Lograr la eficiencia en la actuación y la coordinación interinstitucional a través de la especialización por actividad económica;
- f) Promover y propiciar activamente en condiciones de equidad, el acceso de las mujeres emprendedoras y empresarias a las oportunidades que ofrecen los programas de promoción, formalización y desarrollo empresarial, fomentando su acceso a los recursos productivos, la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento necesario para poner en marcha o fortalecer sus empresas; y,
- g) Procurar que el diseño de instrumentos de promoción y desarrollo contemple el cumplimiento de la normativa y compromisos internacionales suscritos por el Estado y ratificados por la Asamblea Legislativa<sup>7</sup>.

## b) Institucionalidad

El Ministerio de Economía (MINEC) es el órgano rector de la presente Ley y, en coordinación con la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) que ejerce de órgano ejecutor, diseña y define las políticas nacionales para el fomento y desarrollo de la competitividad de las mipes; así como las políticas sectoriales que incluyan el enfoque de género y los programas para el desarrollo sostenible de estas<sup>8</sup>.

### i) El Sistema Nacional para el Desarrollo de las Micro y Pequeñas Empresas

En el marco de esta ley, cabe resaltar, la creación de un Sistema Nacional de las Mipes, que sirve como mecanismo de coordinación interinstitucional, cuya función principal es implementar el conjunto de acciones que realizan el sector público y el sector privado. Este Sistema estará integrado por un Comité Nacional y por comités departamentales, municipales y sectoriales<sup>9</sup>.

El Comité Nacional actúa como una instancia de consulta entre el MINEC, a través de CONAMYPE, las gremiales empresariales vinculadas a la micro y pequeña empresa, los gobiernos municipales, las universidades, los institutos de formación superior y los organismos privados de promoción de las mipes. Los integrantes del Comité participarán *ad honorem*<sup>10</sup>.

## C. Análisis de las políticas de fomento a las mipymes

A continuación, se realizará un análisis del marco institucional de las políticas para el fomento de las mipes, de sus estrategias, del desempeño financiero y de su impacto.

### 1. CONAMYPE: marco institucional

CONAMYPE fue creada en 1996, a través de un decreto ejecutivo (El Salvador, Presidencia de la República, 1996), en el cual se estableció que su misión sería apoyar la competitividad, la rentabilidad y desarrollo del sector.

Para facilitar su labor de coordinación con las demás instituciones de fomento productivo, inicialmente CONAMYPE quedó adscrita a la Vicepresidencia de la República. Se

<sup>7</sup> Véase el artículo 6 de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (Asamblea Legislativa, 2014).

<sup>8</sup> Véase el artículo 7 de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (Asamblea Legislativa, 2014).

<sup>9</sup> Véase el artículo 11 de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (Asamblea Legislativa, 2014).

<sup>10</sup> Véase el artículo 13 de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (Asamblea Legislativa, 2014).

estableció que su conformación contemplaría 11 miembros del sector público y privado (propietarios y suplentes), procedentes de: gremiales del sector (2), ONG especializadas en mipes (2), de instituciones públicas con programas de apoyo (2), representantes del ejecutivo (4) y un Director Ejecutivo. En 1999, se emitió un nuevo Decreto Ejecutivo No. 12 (El Salvador, Presidencia de la República, 1999), en el cual se determinó que la institución pasara a formar parte del Ministerio de Economía.

Para consolidar la Comisión y potenciar su rol de coordinación de las demás entidades del Estado que se ocupan de políticas de fomento a las mipes, en diciembre de 2017 se aprobó una reforma de la LMYPE que convirtió CONAMYPE en una institución autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio y autonomía administrativa y técnica.

Las atribuciones de la institución son:

- Formular la política nacional de fomento de las mipes
- Coordinar instituciones nacionales y extranjeras de apoyo al sector
- Realizar estudios sobre las mipes
- Gestionar recursos de apoyo con organismos internacionales
- Revisar el impacto de las políticas y las estrategias
- Evaluar la legislación existente, y hacer propuestas para adecuarlas para apoyar el sector.

Para la selección de los representantes del sector privado, se realiza una convocatoria pública a través de los periódicos de cobertura nacional, para que las gremiales empresariales se registren y propongan los representantes para optar a ser miembros de la Comisión Nacional. Posteriormente, se realiza un proceso de verificación de currículum con base a la experiencia y vinculación con el segmento de las mipes y se seleccionan.

## **2. CONAMYPE: planes estratégicos y coordinación público-privada**

En su historia más reciente, CONAMYPE ha pasado por tres grandes fases (CONAMYPE, 2015c): en una primera, del 2005-2009, se consolidó como una entidad que prestaba servicios a las empresas y como ejecutora de proyectos financiados principalmente por cooperantes internacionales. En una segunda fase, 2010-2014, se le triplicaron los recursos, en un contexto en el cual la política de fomento a las mipes pasó a tener un lugar destacado en la estrategia de desarrollo impulsada por el gobierno. En la etapa actual, 2015-2019, la institución se propone alcanzar la excelencia, propiciar un entorno favorable, continuar su posicionamiento a nivel nacional, consolidar las alianzas públicas-privadas y empoderar a las mujeres.

A continuación, se analizan las propuestas estratégicas de los últimos dos periodos, 2010-2014 y 2015-2019.

### **a) Plan Estratégico 2010-2014**

El Plan Quinquenal de Desarrollo contemplaba, como eje estratégico de la recuperación económica, un enfoque basado en las mipes y en el desarrollo territorial. Dicho plan se planteó la siguiente misión: promover un desarrollo económico más equilibrado, incluyente, sostenible y con enfoque de género a nivel territorial. En esta perspectiva, se identificó el objetivo estratégico siguiente: desarrollar a la micro y pequeña empresa como sector generador de empleo masivo e ingresos, como fuente de oportunidades de progreso, dinamizador del mercado interno y contribuyente emprendedor del desarrollo sostenible (CONAMYPE, 2010a). Para alcanzar este objetivo, se definieron cuatro ejes estratégicos:

- a) Fomentar la economía territorial, en concordancia con el plan quinquenal que busca empoderar a los territorios y, por esta vía, generar más empleo mediante el desarrollo de las mipes. En términos concretos, se impulsaron dos programas:
- b) “Un pueblo, un producto” que, con el apoyo de la Agencia de Cooperación de Japón (JICA), se propone desarrollar los municipios en base a sus capacidades y ventajas productivas locales;
- c) Centros de Desarrollo de las Artesanías que apoyan a las pequeñas empresas de artesanía en los aspectos técnicos y comerciales.
  - i. Fomentar la competitividad de aquellos sectores estratégicos que tienen mayor posibilidad de impulsar el desarrollo de las mipes. En este ámbito, se incluyen acciones que estimulan al emprendimiento y a las microempresas de mujeres y que promueven la formalización empresarial y la participación de las mipymes en licitaciones públicas.
  - ii. Contribuir al mejoramiento del entorno de las mipes. En este contexto, se creó el modelo de alianza pública-privada-sector académico en el cual se gestaron los Centros de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CDMYPE) que se mencionarán más adelante.
  - iii. Desarrollo organizacional de CONAMYPE inspirado en los siguientes valores institucionales: innovadora permanente, eficiente, comprometida con el desarrollo del país.

El trabajo realizado durante estos años volvió necesario contar con un marco de política pública que permitiera superar los problemas de implementación y coordinación que se habían encontrado hasta ese momento. Con este propósito se aprobaron diferentes normas. Dos de las más importantes fueron: la “Ley de Fomento y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa” (CONAMYPE, 2014) y la Política Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE, 2013a).

Entre otros elementos, dichas normas permitieron ordenar los siguientes aspectos institucionales:

- Definir con mayor precisión las mipes y generar estadísticas homogéneas entre las diferentes instituciones del Estado (BCR, DIGESTYC, BANDESAL, ISSS, MIHAC, INSAFORP, etc.).
- Promover la coordinación interinstitucional.
- Mejorar la calidad de las políticas para las mipes. Con este propósito, el nuevo marco normativo promueve el monitoreo y la evaluación de las políticas de apoyo, sobre la base de indicadores de monitoreo y evaluación.
- Estimular la participación de las mipes en las compras públicas. Como se verá más adelante, la “Ley de Adquisiciones y Compras Públicas – LACAP” estableció preferencias para las MYPYME.
- Ampliar el acceso al crédito para las mipes. Se establecieron normas para que BANDESAL diseñara una oferta de servicios ad hoc para estas empresas, se creó un programa de garantías y se apoyó la nueva Ley de Garantías Inmobiliarias (Asamblea Legislativa, 2013).
- Impulsar la articulación entre las políticas nacionales y las municipales. La política y la ley plantean la necesidad de fortalecer el apoyo de las mipes en los territorios y crea programas para facilitar la articulación entre gobierno central, municipal, ONG y mipes locales.

## b) Plan Estratégico 2015-2019

La misión institucional de la CONAMYPE es fomentar, proteger y desarrollar micro y pequeñas empresas, fortaleciendo tanto su capacidad transformadora como su excelencia, para que se integren e incidan en el desarrollo económico nacional y territorial, de forma inclusiva, sostenible y justa.

El Plan Estratégico 2015-2019, que considera un horizonte de largo plazo, fue diseñado resguardando la coherencia con el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD 2015), en especial en lo que se refiere al desarrollo de los territorios (por medio del programa “Un pueblo, un producto”), de los sectores estratégicos y de las compras públicas (MINEC, 2014). En lo que concierne su relación con la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (MINEC, 2014), el Plan Estratégico considera trabajar con las mipymes de los sectores priorizados por dicha política. Hasta el momento, sin embargo, no se cuenta con un programa operativo definido.

Un aspecto importante de la propuesta es su propósito de potenciar la convergencia de los distintos instrumentos de apoyo gestionado por CONAMYPE, sobre la base del concepto de ciclo de desarrollo de la empresa. Dicho enfoque, permite ordenar los instrumentos y las acciones de las instituciones de fomento, según las necesidades que enfrentan las empresas, en sus diferentes etapas de desarrollo. El cuadro VI.6 sintetiza la información con respecto a las principales entidades de apoyo.

**Cuadro VI.6**  
**CONAMYPE: ciclo de las pymes con sus respectivos programas de apoyo**

| Etapas del ciclo de desarrollo empresarial y necesidades de las empresas  | Entidades que facilitarán servicios de apoyo  |
|---|---|
| Creación de la empresa<br>Idea de negocio, definición de productos servicios, identificación de mercados, producto mínimo viable  | Centro Regional de Desarrollo Local (CRDEL)<br>Centro de Desarrollo Artesanal (CEDART)<br>Ventanillas Empresariales Femeninas (VEF)<br>Consejo Asesor de Emprendimiento |
| Puesta en marcha de la empresa<br>Ventas iniciales, controles internos, uso de TIC, normas básicas de calidad, definición de imagen, trámites de formalización                              | Centro Regional de Desarrollo Local (CRDEL)<br>Centro de Desarrollo Artesanal (CEDART)<br>Ventanillas Empresariales Femeninas (VEF)                                     |
| Crecimiento de la empresa<br>Penetración mercados formales, nichos de mercados, trámites especializados, normas de calidad del sector, administración formal                                | Centro de Desarrollo de Micro y Pequeñas empresas (CDMYPE)  |
| Empresa sostenible<br>Procesos tecnificados, innovación de productos, integración cadenas de valor, normativa de calidad, eficiencia en costos, plan estratégico de mercadeo                | Centro de Desarrollo de Micro y Pequeñas empresas (CDMYPE)  |
| Empresa en expansión<br>Ventaja competitiva, diversificación modelo de negocio, sistema de calidad  | Centro de Desarrollo de Micro y Pequeñas empresas (CDMYPE)  |
| Empresa exportadora<br>Cumplimiento de requisitos de calidad, investigar nuevos mercados externos, alianzas en el exterior, intermediarios para la exportación, consolidar modelo logístico | Centro de Desarrollo de Micro y Pequeñas empresas (CDMYPE)<br>MINEC<br>Agencia de Promoción de Exportación e Inversión (PROESA)   |
| Empresa internacionalizada<br>Instalaciones físicas por país destino, cumplimiento con las normas del país de destino, propiedad intelectual, registro de marca                             | MINEC   |

Fuente: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), *Plan Estratégico de CONAMYPE 2015-2019*, San Salvador, 2015.

### c) CONAMYPE: la tarea de coordinación público-privada

CONAMYPE ha venido realizando esfuerzos sistemáticos para fortalecer la construcción de alianzas estratégicas con actores nacionales y locales, en el sector público y con los representantes de los sectores privados y académicos. Estas alianzas han fortalecido la calidad de los servicios y permitido multiplicar los esfuerzos en beneficio de las mipes. A continuación, se describen algunas de estas alianzas desarrolladas:

- Alianzas públicas-públicas
  - CONAMYPE y la banca pública. CONAMYPE colabora con el Banco Central de Reserva (BCR), para incidir en la emisión de normas que faciliten la generación de más y mejores líneas para el crédito productivo orientado a las pymes. Con el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), el Banco Hipotecario, y el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), ha colaborado en la creación de instrumentos de apoyo a este segmento empresarial tales como la Banca Mujer, Banca Emprende, Banca PYME, AGROPYME, créditos a mipes, microcréditos para productores del paquete escolar, entre otros.
  - CONAMYPE y el Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO). CONAMYPE apoya las mipes para que accedan a los cofinanciamientos no reembolsables de FONDEPRO y apoya FONDEPRO en la elaboración de programas para ese sector de empresas. Un ejemplo de este tipo es el programa no reembolsable para fortalecer las capacidades y la infraestructura de aquellas empresas que forman parte del Movimiento de Un Pueblo Un Producto.
  - CONAMYPE y el Consejo Nacional de Calidad. Se ha trabajado en la elaboración de normas en sistemas de calidad, principalmente para ser aplicados por los Centros de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CDMYPE), así como normas para sectores específicos como artesanías y turismo. Otros temas relacionados a la calidad y buenas prácticas han sido coordinados con el Ministerio de Economía a través de la Dirección de Innovación y Calidad (DICA).
  - CONAMYPE y la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda. La coordinación se enmarca en la implementación de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo del sector Artesanal. Concretamente apunta a definir incentivos arancelarios para la importación de insumos utilizados en la producción artesanal y a establecer un Sistema Simplificado Tributario y un Régimen Especial Tributario para las mipes. Ambos están en proceso. Es importante destacar, además, que, con la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, UNAC, instancia del Ministerio de Hacienda, se desarrolla una estrecha coordinación y colaboración para lograr un mayor acceso de las mipes a las compras públicas.
  - Para apoyar a los emprendedores en su formalización, CONAMYPE colabora con las instituciones públicas encargadas de los registros y permisos, para simplificar los trámites de constitución y formalización de empresas. Entre las instituciones involucradas están: el Centro Nacional de Registros (CNR), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Ministerio de Trabajo (MTPS), el Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Salud (MINSAL) y las alcaldías municipales.

- CONAMYPE coordina con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el desarrollo de actividades de asistencia técnica y capacitación para las mipymes y, en particular, para el fortalecimiento de asociaciones cooperativas de las cadenas agroindustriales. Con la agencia de promoción de las inversiones y las exportaciones (PROESA), se han desarrollado cursos para mipes, acerca de cómo exportar.
- CONAMYPE colabora con el Plan El Salvador Seguro. Las acciones apuntan a promover el emprendimiento como un mecanismo de prevención dirigido a la juventud de territorios priorizados, coordinando el trabajo con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y con el Instituto Salvadoreño de la Juventud –INJUVE–.
- Alianzas pública-privada-sector académico
  - Los Centros de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CDMYPE). Este modelo de atención se basa en una alianza con ocho universidades, dos asociaciones de desarrollo económico local, dos organizaciones no gubernamentales y una asociación de municipalidades. Esta alianza pública-privada-sector académico se expresa en el funcionamiento de 14 CDMYPE distribuidos en todo el territorio nacional.
  - Para apoyar el emprendimiento se instaló el Consejo Asesor de Emprendimiento (CAE), un espacio de coordinación y de cooperación integrado por 37 instituciones provenientes del sector público, el sector privado, el sector académico y las agencias de cooperación. Entre los avances logrados está el haber lanzado la marca país que identifica El Salvador como una nación emprendedora. Con el Ministerio de Educación se ha coordinado la implementación de un currículum educativo que incluye el emprendedurismo a nivel del bachillerato técnico y un proyecto piloto para la incorporación del emprendimiento en el tercer ciclo. Es de destacar que el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) ha sido un aliado importante en la formación técnica profesional en los sectores productivos estratégicos, fortaleciendo conocimientos y habilidades de las personas emprendedoras y empresarias.

#### d) La CONAMYPE y el Sistema Nacional MYPE

La Ley MYPE establece que el funcionamiento del Sistema Nacional de las Mipes (SNM) se definirá en su reglamento general, que actualmente se encuentra en proceso de aprobación. La coordinación del SNM será garantizada por su órgano ejecutor, correspondiéndole esta responsabilidad a CONAMYPE.

Actualmente existen diversas instancias de coordinación y consulta que a continuación se describen de manera sintética:

- En el sector artesanal, se han organizado 22 mesas artesanales, en las cuales participan 72 municipios del país. Estos se reúnen en la Mesa Nacional Artesanal, cuyo objetivo principal es la coordinación de acciones en los territorios de los distintos municipios. La Mesa Nacional, además, propicia el cumplimiento de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo del Sector Artesanal.
- En la Red Nacional de “Un pueblo un producto” participan representantes de 47 Comités territoriales. Actualmente, CONAMYPE trabaja con 82 municipios en el diseño e implementación de una estrategia de desarrollo económico territorial. Los Comités Territoriales están conformados por sectores productivos, empresas de la localidad y cuentan con el apoyo de las municipalidades.

- A nivel nacional, se ha creado un Consejo Asesor de Emprendimiento. En el nivel territorial se han conformado 8 Comités Territoriales de Emprendimiento donde participan aproximadamente 89 instituciones, entre públicas, privadas y del sector académico. De la misma manera, se han conformado comunidades o redes de emprendedores en cada uno de los territorios donde CONAMYPE ejecuta el Programa Nacional de Emprendimiento “Juventud Emprende”.
- En el sector de calzado, textiles y afines, también se han realizado esfuerzos de organización. Responde a este propósito, por ejemplo, la conformación de la Asociación Empresarial Industrial de Confeccionistas del Departamento de Cabañas (ASEICODEC) y de la Asociación de Industriales Textiles del Departamento de Cuscatlán (ASITEC), cuyos principales objetivos son fortalecer los respectivos sectores locales.
- En los sectores acuícola, agroindustrial y apícola, CONAMYPE ha propiciado el fortalecimiento de diferentes expresiones asociativas, como el Consorcio Camaronero en el Departamento de Jiquilisco y la Asociación de Camaroneros de El Salvador, así como una Cooperativa de jóvenes emprendedores a quienes se les brinda apoyo para consolidar su estrategia empresarial y fortalecer su modelo asociativo.

### 3. CONAMYPE: evolución presupuestaria

CONAMYPE ha registrado un incremento constante en su presupuesto anual, lo cual es coherente con el énfasis que los planes quinquenales 2010-2014 y 2015-2019 han puesto en el tema de las mipymes. Cabe destacar que dichos aumentos se dieron en un contexto de estrechez de las finanzas públicas. No obstante, el presupuesto sigue siendo limitado, si se considera el amplio segmento de empresas que se busca apoyar.

#### a) CONAMYPE: evolución general del presupuesto

En 2016, el presupuesto asignado a CONAMYPE alcanzó los 11,4 millones de dólares, experimentando un crecimiento del 10,1% respecto al año anterior. Los recursos de la institución han venido incrementándose de manera sostenida desde 2008, cuando la asignación fue de 3,9 millones de dólares. En ese lapso, el crecimiento promedio anual fue del 24%.

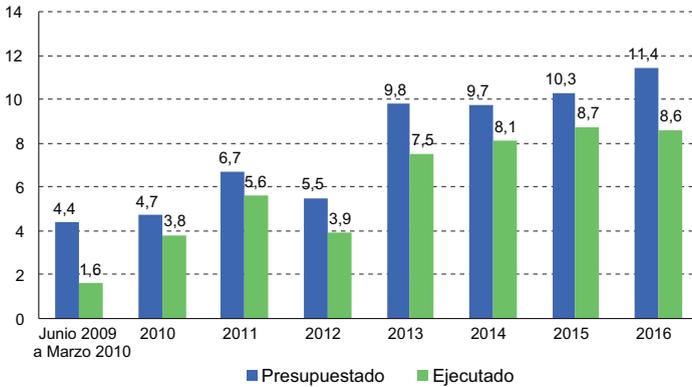
En este mismo período, se ha registrado también una subejecución presupuestaria, que ha variado del 28% en 2012, al 15% en 2015, año en que alcanzó el valor más bajo (véase el gráfico VI.5)<sup>11</sup>. Cabe destacar que CONAMYPE registra una de las tasas más altas de ejecución presupuestaria, con respecto a las instituciones del Estado que manejan recursos de apoyo: de hecho, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2015-2019, propone entre sus metas elevar este valor al 75%, meta que CONAMYPE ha igualado o superado en 6 de los 8 años observados.

<sup>11</sup> La memoria de labores de CONAMYPE (2010b), indica que en 2009 y 2010, la ejecución fue del 36%, debido a un cambio estratégico que se estaba realizando en la institución

Gráfico VI.5

**El Salvador: presupuesto y ejecución de la CONAMYPE, 2009-2016**

(En millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), Memorias de Labores [base de datos en línea] <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/conamype/documents/memorias-de-labores>.

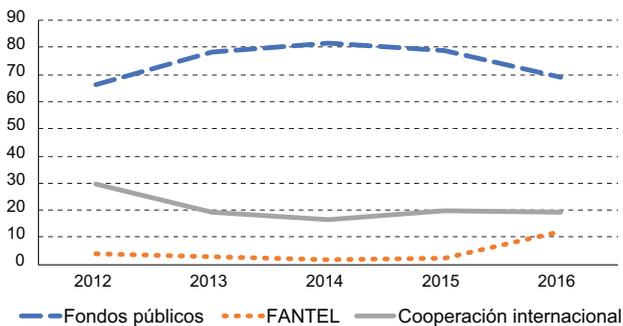
De acuerdo con la Ley de Presupuesto de la Nación, las principales fuentes de fondeo del presupuesto de CONAMYPE son: i) fondos del gobierno central; ii) fondos FANTEl (recursos del fondo especial que se creó con la privatización de la administración nacional de telecomunicaciones); y iii) fondos de la cooperación externa.

En el período observado la principal variación en la composición del presupuesto (asignado) consiste en la disminución de la contribución relativa de la cooperación internacional. Esta última pasó del 30% en el 2012, al 20% o menos en los años siguientes (véase el gráfico VI.6).

Gráfico VI.6

**El Salvador: composición del presupuesto de la CONAMYPE, 2012-2016**

(En porcentajes)



Fuente: Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Portal de Transparencia [en línea] <https://www.transparencia.gob.sv/>; Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), Memorias de Labores [base de datos en línea] <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/conamype/documents/memorias-de-labores>.

En lo que concierne a los ítems del gasto, entre 2008 y 2009/2010, el presupuesto se utilizó principalmente para los rubros remuneraciones del personal y las compras de bienes y servicios. En conjunto, estas dos cuentas representaron más del 95% de los fondos asignados. En los años siguientes, aumentó significativamente la partida correspondiente a transferencias de capital (es decir, los fondos que llegan directamente a las empresas apoyadas por la institución). Esta alcanzó el 21% en 2012 y el 35%, en 2014.

En el mismo período, el número de empleados se ha incrementado en más del doble: en 2008 la planilla estaba conformada por 73 trabajadores, en 2015 alcanzó las 179 personas. Por su parte, los recursos asignados a salarios se han duplicado en seis años, pasando de 1,4 millones de dólares en 2008, a 2,8 millones de dólares en 2014.

#### **4. CONAMYPE: sectores económicos y territorios atendidos**

Del total de servicios que brindó CONAMYPE durante 2015, un 85% se concentró en cuatro sectores: i) agroalimentos: 31%; ii) comercio: 21%; iii) textiles: 19%, y iv) artesanías: 13%. La asignación de servicios se define sobre la base de la demanda de las mipes, lo cual determina una escasa coincidencia con los rubros priorizados por el gobierno en el programa de transformación productiva.

A través de los años, CONAMYPE ha venido incrementando su presencia en el territorio nacional. En la actualidad está presente en 28 lugares, gracias especialmente a la presencia local de 12 CDMYPE, siete centros regionales de atención, tres centros de apoyo a los artesanos y seis centros de apoyo a las mujeres (por medio del programa de Ciudad Mujer).

#### **5. CONAMYPE: servicios de apoyo por tipo de empresas**

En 2016, CONAMYPE invirtió (en promedio) 797 dólares para cada empresa que apoyó. En el caso de los Centros de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CDMYPE), el monto por empresa se duplica por la inversión que realizan las instituciones aliadas, alcanzando aproximadamente los 1.670 dólares.

De 2013 a 2015, el total de servicios brindados se ha mantenido relativamente estable, superando de poco las 21.500 acciones de apoyo.

Los programas impulsados por CONAMYPE son principalmente gestionados e implementados de forma directa por la institución. No obstante, con la puesta en marcha de los CDMYPE en 2011, la institución incorporó también una modalidad de gestión distinta que, en ese caso, contempla la delegación de la operación de los centros a universidades e instituciones sin fines de lucro, especializadas sectorialmente.

Al clasificar los servicios brindados por tipo de demandante (empresa ya establecida, micro o pequeña, emprendedores y artesanos), destaca que los emprendedores concentraron el 51% del total de los servicios brindados en 2015; en segundo lugar, se colocaron las micro o pequeñas empresas ya establecidas, que alcanzaron el 39%.

Desde el punto de vista del tamaño, las indicaciones relativas a 2014, señalan que más del 90% de las actividades están orientadas a las microempresas.

#### **6. CONAMYPE: desempeño de los programas**

A continuación, se analizan los principales programas de CONAMYPE: CDMYPE, género, apoyo a proyectos de uniforme y zapatos escolares y “Un pueblo, un producto”.

### a) CDMYPE

El modelo de los Centros de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CDMYPE), impulsado por CONAMYPE, se basa en la experiencia implementada por la Universidad de San Antonio, Texas, que contempla una relación de colaboración entre el sector público, académico y privado. Bajo este modelo, la institución ha firmado convenios de cooperación con universidades y centros tecnológicos, logrando una cobertura de alrededor de 212 municipios del país, de un total de 260.

En el período 2010-2017<sup>12</sup>, los CDMYPES han asesorado a 12.951 clientes (de los cuales 7.115 son mujeres) y desarrollado 110.158 servicios, entre asesorías, asistencias técnicas, vinculaciones y capacitaciones<sup>13</sup>.

De acuerdo con el citado informe de CONAMYPE, entre 2012 y 2016 los impactos más relevantes fueron los siguientes:

- Las ventas nacionales se han incrementado de 74,9 millones de dólares y las exportaciones de 2,4 millones de dólares.
- Se han creado 19.409 empleos, de los cuales 9.725 son permanentes (63% de mujeres).
- Las empresas atendidas han registrado una disminución de costos (atribuible a la acción de los centros) estimada en 2,5 millones de dólares.
- El valor de los créditos aprobados a las empresas asistidas ha alcanzado los 31 millones de dólares.

Por lo que concierne a la rentabilidad del programa se puede señalar que, en 2016, la relación entre la inversión realizada por CONAMYPE y los ingresos del Estado, por impuestos al valor agregado sobre las ventas de las empresas asistidas por los centros, alcanzó los 1,13 millones de dólares.

### b) CONAMYPE: desempeño del programa “Un pueblo, un producto”

Uno de los ejes centrales del Plan Quinquenal de 2010-2014 apuntaba a impulsar desarrollo territorial del país, apoyando la capacidad creativa e innovadora de los pueblos. En particular, se sugería que, a partir de los recursos y condiciones propias de cada localidad, se identificaran y desarrollaran productos o servicios típicos, para incrementar su penetración en mercados locales y regionales (CONAMYPE, 2010a). Bajo esta perspectiva, en 2012, CONAMYPE presentó la Estrategia “Un pueblo, un producto”, (CONAMYPE, 2012a).

El programa, que se basa en la experiencia del Japón en desarrollo territorial, opera en 32 municipios del país, en los cuales se identificó un producto o grupo de productos característicos.

La estrategia del programa se basa en alianzas multinivel entre el ámbito municipal, departamental y las políticas nacionales. Su implementación, guiada por un líder local, se articula en varios pasos que contemplan, entre otros: la integración de los actores locales al movimiento “Un pueblo un producto”; la formación de capacidades locales y el desarrollo de los estándares de calidad de los productos identificados; la promoción de los productos elaborados.

<sup>12</sup> El 2010 corresponde a la etapa piloto del programa.

<sup>13</sup> Véase Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), “Sistematización del modelo CDMYPE”, San Salvador, 2017, inédito.

Anualmente CONAMYPE organiza un encuentro de los pueblos que participan en el programa. El encuentro de 2014 reunió a las 32 iniciativas municipales, fue visitado por 55.000 personas y generó ventas por más de 25.000 dólares.

**c) CONAMYPE: desempeño del apoyo a las artesanías**

CONAMYPE, a través de los Centros de Desarrollo Artesanal (CEDART) distribuidos en los principales centros productores de artesanías, brinda apoyo en formalización, asociatividad, diseño, innovación, comercialización y acceso a mercado, a los artesanos de las localidades escogidas (CONAMYPE, 2014).

El programa ha creado el premio nacional al artesano, que promueve la creatividad y desarrollo de nuevos productos y ha dado vida a un desfile de moda que busca adaptar las artesanías tradicionales a las nuevas demandas y tendencias internacionales (CONAMYPE, 2014).

**d) CONAMYPE: desempeño de los programas de apoyo a mujeres**

CONAMYPE es parte del programa Ciudad Mujer de la Secretaría de Inclusión Social, a través del cual se busca que todas las instituciones del Estado presten servicios a las mujeres de forma coordinada. En este marco, ha creado seis ventanillas de atención a empresarias y emprendedoras. Los servicios que estas ofrecen buscan el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres, para lo cual se hacen esfuerzos conjuntos con otras instituciones del ámbito económico. Cabe destacar que un segmento importante de mujeres que buscan atención se encuentra en condiciones de pobreza, y por ello una de las áreas de apoyo de CONAMYPE es el emprendimiento o formalización y desarrollo de pequeños negocios a través de la plataforma en línea<sup>14</sup>.

A continuación, se sintetizan algunos de los principales logros alcanzados (CONAMYPE, 2014):

- 195 trámites para la formalización de empresas o emprendimientos.
- Formalización básica para 71 empresas, siendo un 60% grupos asociativos formalizados.
- Ventas de uniformes escolares al Estado por parte de 24 grupos asociativos de mujeres, por un monto de 188.968 dólares.
- Incremento de 89% en ventas de las empresarias atendidas, las cuales alcanzaron 1.213.063 dólares, en 2014.
- Apoyo a 34 empresarias para la obtención de créditos por 75.203 dólares.
- Obtención de 162.208 dólares en concepto de capital semilla para 13 grupos asociativos.
- 319 nuevos empleos, de los cuales el 75% ha sido para mujeres.
- Creación de 501 nuevas empresas.

**e) CONAMYPE: Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) y compras públicas**

En el ámbito de las compras públicas, CONAMYPE ha implementado una estrategia de cuatro etapas para apoyar la participación de las mipes: i) creación de un entorno favorable que facilite el acceso de las mipes a las compras públicas, mediante la reforma a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP); ii) fortalecimiento de las mipes, mediante programas de formalización, gestión contable, asistencia técnica y acompañamiento, para que puedan postular a las compras de distintas instituciones

<sup>14</sup> Véase [en línea] <https://miempresa.gob.sv/>.

públicas; iii) sensibilización de los compradores públicos, mediante talleres que apuntan a explicar las características y peculiaridades de las mipes (CONAMYPE, 2016a); y iv) monitoreo de las compras públicas, con el fin de evaluar el impacto de los programas y el cumplimiento de la meta.

Es importante tener en cuenta que la LACAP, tiene por objeto establecer las normas básicas que regulan las acciones relativas a la planificación, adjudicación, contratación, seguimiento y liquidación de las adquisiciones de obras, bienes y servicios de cualquier naturaleza, que la administración pública y municipalidades tengan que celebrar para la consecución de sus fines (art. 1). Esta ley, además, establece que, anualmente, el sistema de compra pública debería adquirir de micro, pequeñas y medianas empresas nacionales al menos lo correspondiente a un 12% del presupuesto anual, siempre que dichas empresas garanticen la calidad de los productos o servicios ofrecidos.

En materia de desarrollo de proveedores, CONAMYPE ha impulsado, a partir de 2015, un programa específico que contempla las siguientes acciones: generación de una base de empresas certificadas para ser mipes proveedoras; ii) asistencia técnica para apoyar a mipes en su formalización contable y en gestión empresarial (compras, financiamiento, contabilidad, entregas); iii) apoyo para la aplicación de normas de calidad y asistencia a las mipes para que accedan a líneas de financiamiento para adquisición de maquinaria y equipo; y iv) incentivos para comprar en grupo materias primas y negociar mejores precios con los proveedores.

En este contexto, CONAMYPE ha apoyado el programa Presidencial de zapatos, útiles y cuadernos escolares para estimular la inclusión de pequeñas empresas proveedoras. Gracias a la actividad de apoyo, en 2015, las mipes vendieron 48,2 millones de dólares, es decir un 66% del Presupuesto del programa presidencial. Globalmente, en 2015, las ventas realizadas por las mipes a instituciones públicas sumaron 158,9 millones de dólares y las de las mipymes 544 millones de dólares.

El principal problema que aún enfrentan las mipes al venderle al Estado es el retraso en los pagos (los que pueden superar los tres meses) que deja a las pequeñas empresas sin capital de trabajo, cuando sus respaldos financieros no les permiten sortear la falta de liquidez. En 2016, el problema se ha acentuado, debido al alto déficit de las finanzas públicas que ha provocado que el Ministerio de Hacienda amplíe los plazos de pago.

## D. Financiamiento de las mipes

La Ley MYPE establece que la banca estatal promueva el acceso de estas empresas al crédito y a otras fuentes de financiamiento, mediante la coordinación y consulta con el Ministerio de Economía, para la creación y fortalecimiento de instrumentos financieros, sistemas de garantías, fideicomisos, arrendamiento financiero y capital de riesgo, entre otros, de forma directa o a través de todos los intermediarios financieros especializados en las mipes<sup>15</sup>.

Por otra parte, el Banco de Desarrollo de El Salvador, BANDESAL ha establecido instrumentos adecuados y accesibles a las empresas de propiedad de mujeres emprendedoras y empresarias, para lo cual suscribe convenios o contratos de operación con los intermediarios financieros que cumplan con los criterios de elegibilidad específicos, establecidos en coordinación con CONAMYPE y acordes a la naturaleza de estas empresas<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Véase el artículo 45 de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (Asamblea Legislativa, 2014).

<sup>16</sup> Véase el artículo 47 de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (Asamblea Legislativa, 2014).

## 1. Banca de desarrollo para el apoyo de las mipes

En el año 1994, se aprobó la creación del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), como una entidad de segundo piso, a través de la cual las instituciones financieras podían obtener recursos por medio de líneas orientadas a los sectores productivos. Al cabo de varios años de actividad, si bien el BMI había canalizado recursos a diferentes actividades económicas, y apoyado bancos y cooperativas, se cuestionó su eficacia, debido a que el crédito al cual accedían las mipymes era aún muy limitado. A raíz de lo anterior, en 2011, se aprobó una nueva Ley del Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo (Asamblea Legislativa, 2011b) que transformó el BMI en el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL).

La ley facultó el BANDESAL para que realizara actividades de banca de segundo piso, préstamos directos y administración de fideicomisos; además estableció que dicho banco administraría el Fondo de Desarrollo Económico (FDE) y el Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG). Toda esta institucionalidad estaría enfocada al segmento de mipymes, para lo cual coordinaría las acciones con el BFA, el Banco Hipotecario y Fondo Social para la Vivienda (FSV) y el Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO).

La gobernabilidad del Banco se basa en una asamblea de gobernadores, que está conformada por el Ministro de Hacienda (MIHAC), el Banco Central de Reservas, el Ministro de Economía, el Secretario Técnico de la Presidencia y representantes del sector agropecuario, industrial, mipymes y Universidades. De acuerdo con la ley de BANDESAL, el nombramiento de estos últimos tres representantes se realiza a partir de una terna propuesta por las respectivas gremiales. Las atribuciones de la asamblea de gobernadores son: aprobar los lineamientos generales, nombrar los miembros de junta directiva, aprobar el plan financiero anual con sus respectivos planes de crédito, inversiones, entre otros. La dirección administrativa del Banco se realiza a través de la junta directiva, la cual está conformada por un presidente nombrado por el Ejecutivo, representantes del MIHAC, BCR, MINEC, MAG, sector agropecuario, industrial, mipymes y Universidades.

Con la nueva normativa, BANDESAL dispone de cuatro líneas para apoyar el acceso al financiamiento de las mipymes: dos fondos no reembolsables y los instrumentos de garantía. A continuación, se ilustran brevemente.

### a) BANDESAL: banco de segundo piso que aumenta la proporción de créditos a mipymes

La actividad de segundo piso sigue siendo la principal área de acción de BANDESAL que apoya el desarrollo productivo por medio de líneas de financiamiento gestionadas por 42 instituciones financieras (BANDESAL, 2016). En 2015, el saldo de la cartera ascendió a 367 millones de dólares, observándose una expansión del 7,1% respecto al año anterior (343 millones de dólares). Se destaca que un 61% del crédito (224 millones de dólares) fue para mipymes<sup>17</sup>, correspondiente a aproximadamente 22.000 operaciones.

Al desagregar la composición del crédito, se observa una disminución en la participación de las microempresas que descendió del 37% del 2013, al 22% del 2015, mientras que se incrementó la participación de las empresas pequeñas, del 1% al 23%, y de las medianas, del 1% al 16%. Este cambio, se debe a un préstamo que aprobó el BID, para apoyar a las mipymes (100 millones de dólares); al incremento en el número de instituciones elegibles; y a la creación de nuevos programas destinados a las mipymes como: Banca Mujer, Banca EmpredES, Empresa Renovable, y línea especial de crédito para el financiamiento del desarrollo productivo de las mipymes-Fondos BID.

<sup>17</sup> En 2013 había sido del 39% (127 millones de dólares).

En 2015, los sectores con mayor demanda de crédito fueron: comercio (27%), servicios (17%), vivienda (17%), y agropecuario (17%).

#### **b) BANDESAL: programas de crédito directo**

La ley facultó a BANDESAL para que otorgara crédito directo a sujetos elegibles, identificados como personas naturales o jurídicas del sector privado, nacionales o extranjeros (Art. 3, Asamblea Legislativa 2011)<sup>18</sup>. Para que una empresa sea elegible tiene que cumplir varios requisitos: presentar un estudio de factibilidad técnica y económica, estar solvente en tributos, contar con garantías. El banco prestará un máximo equivalente al 50% del valor del proyecto; el monto a solicitar no podrá ser mayor al 10% del patrimonio neto de reservas; y el rango de recursos a solicitar será (en 2015), un mínimo 8,9 millones de dólares y un máximo de 22,3 millones de dólares (BANDESAL, 2016). Bajo este mecanismo se alcanzaron los siguientes resultados:

- 2013. Se desembolsó un total de 17,5 millones de dólares, principalmente para proyectos de expansión del sector industrial. Se estima que esto desencadenó inversiones por un monto cercano a los 74 millones de dólares (BANDESAL, 2014).
- 2014. Se evaluaron propuestas por 25,0 millones de dólares, cerrándose el año con un saldo de 16,4 millones de dólares. Los recursos se enfocaron en proyectos de generación de energías renovables, por un monto de alrededor de 144 millones de dólares (BANDESAL, 2015).
- 2015. Durante el año se analizaron proyectos por un monto total 30,4 millones de dólares, pero el saldo al cierre del año fue de 15,8 millones de dólares. Estos recursos se orientados a proyectos de energías renovables que se estima se traduzcan en inversiones por aproximadamente 270 millones de dólares.

#### **c) BANDESAL: su Fondo de Desarrollo Económico (FDE) orientó el 83% del crédito a mipymes**

Gracias a los aportes del Fondo especial de los recursos provenientes de la privatización de ANTEL (FANTEL) (30 millones de dólares), a los 25 millones de dólares del BCR, a 10 millones de dólares del Ministerio de Hacienda y otros, se creó un nuevo programa, el Fondo de Desarrollo Económico (FDE).

Los recursos del FDE se orientan a las finalidades siguientes: i) incrementar la producción y las exportaciones, ii) apoyar las cadenas productivas, iii) promover la competitividad empresarial, iv) apoyar a las mipymes.

El FDE puede otorgar recursos de manera directa a personas naturales o jurídicas y otorgar recursos a instituciones financieras elegibles para apoyar determinadas líneas productivas. Se prohíbe que el FDE sea utilizado para financiar el Estado, instituciones o empresas no calificadas por riesgo de la SSF, invertir en acciones o apoyar créditos de consumo.

En 2015, el FDE brindó financiamiento por un total de 49 millones de dólares.

Un aspecto importante por destacar es que, ese año, los principales beneficiarios del Fondo (83%) fueron mipymes. En términos sectoriales, el FDE asignó sus recursos de la siguiente manera: a la industria el 29%, a servicios el 26%, a construcción el 15%, a transporte el 4%, al comercio el 5%, y a el sector agropecuario otorgó el 20%.

<sup>18</sup> Antes de 2011, las operaciones de crédito eran únicamente a través del mecanismo de segundo piso.

#### d) BANDESAL: programas Banca Mujer y Emprende

Desde 2016, se impulsa un programa orientado a promover la inclusión financiera de la mujer, ofreciendo créditos, garantías y capacitaciones. A la fecha, se han beneficiado 3.600 usuarias, principalmente mipes (BANDESAL, 2016). Este programa, que desarrolla sus iniciativas de apoyo articulándose con Ciudad Mujer, ha otorgado alrededor de 5,0 millones de dólares en créditos por medio de las líneas de BANDESAL (segundo piso), FDE y FIDEMYPE. Por otra parte, el programa ha otorgado garantías por 7 millones de dólares; apoyado directamente a 900 mujeres y capacitado a más de 1.400 mujeres.

### 2. El Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) del MINEC otorgó el 90% de apoyo a las mipymes

Este Fondo surge en 2002, para apoyar a las mipymes a través de cofinanciamientos no reembolsables, con el propósito de fortalecer estas empresas y generar empleos, ventas, nuevos productos o mercados. El cofinanciamiento cubre el 60% del proyecto para mipymes en el área metropolitana de San Salvador (AMSS), el 75% para las empresas ubicadas fuera del AMSS y el 50% para adquisición de maquinaria, equipo, software especializado e infraestructura por cumplimiento de normativas de calidad. El cofinanciamiento se otorga después que el empresario a ejecuta el proyecto<sup>19</sup>.

FONDEPRO apoyó en 2015 a 264 proyectos de mipymes, por un monto de 4 millones de dólares en fondos no reembolsables. Las empresas que recibieron apoyo en este período fueron: microempresas (27%), pequeñas (40%) y medianas (33%). Del total de recursos, un 50% se destinó a iniciativas de innovación y tecnología, un 31% a cadenas de valor y asociatividad, un 10% a desarrollo de mercados, un 6% a calidad y productividad y un 3% a iniciativas de producción más limpia (MINEC, 2015).

### 3. Garantía de crédito

Los fondos de garantía son instrumentos utilizados por las instituciones financieras para ampliar sus mercados o acceder a nuevos, con un menor riesgo. A continuación, se presentan los instrumentos principales: el FSG y el programa de garantía de las mipes.

#### a) Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG)

El FSG está enfocado en apoyar a las mipymes en diferentes sectores productivos, para lo cual dispone de 13 líneas. En 2015, logró garantizar 48,4 millones de dólares, concediendo un total de 9.256 garantías, de la cuales un 71% fue para mipymes. Este valor representa el cúlmene de un proceso de expansión, empezado en 2012 con una cobertura de 14 millones de dólares y 1.778 operaciones (BANDESAL, 2016) (véase el cuadro VI.7).

Las garantías fueron otorgadas en diferentes sectores productivos, siendo el comercio el que ocupó la porción más alta (41%), seguido por educación (28%), servicios (18%), industria (9%), turismo (3%) y el sector agropecuario con una baja cobertura.

<sup>19</sup> Véase Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) [en línea] <http://www.fondepro.gob.sv>.

## Cuadro VI.7

**El Salvador: apoyo del Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG) a las mipymes por tamaño de empresa, 2012-2015***(En número de garantías otorgadas, millones de dólares y porcentajes)*

|               | 2012                |                     | 2013                |                     | 2014                |                     | 2015                |                     |
|---------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|               | Millones de dólares | Número de garantías |
| Total         | 14                  | 1 778               | 29                  | 6 522               | 43                  | 7 029               | 48                  | 9 526               |
| Porcentajes   |                     |                     |                     |                     |                     |                     |                     |                     |
| Mipymes       |                     | 91                  | 0,89                | 98                  |                     | 96                  |                     | 71                  |
| Microempresas |                     | 30                  | 0,3                 | 78                  |                     | 80                  |                     | 27                  |
| Pequeñas      |                     | 48                  | 46                  | 17                  |                     | 15                  |                     | 34                  |
| Medianas      |                     | 13                  | 13                  | 3                   |                     | 1                   |                     | 10                  |

Fuente: Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), Memoria de Labores [base de datos en línea] <http://www.bandesal.gob.sv/prensa/memoria-de-labores/>.

**E. Conclusiones**

- Las micro y pequeñas empresas (mipes) incluyendo las actividades informales (trabajadores por cuenta propia) representan el 99% del total de empresas del país, de acuerdo con una estimación de 2004 (MINEC, 2008). Este estudio estimó que las empresas totales, en esa fecha, eran 525.244, el 71% de las cuales eran informales (principalmente vendedores ambulantes por cuenta propia). La alta informalidad se debía principalmente a la falta de oportunidades formales, que impulsaba las personas a realizar actividades de subsistencia. El presente estudio no abordó la complejidad de este segmento informal de la sociedad, que necesita de políticas de desarrollo inclusivas, y se enfocó en mipes formales, orientadas a aumentar la rentabilidad y crecer.
- Los resultados del Censo Económico de 2005 y de encuestas más recientes, muestran que las mipes registran un menor desempeño que las grandes, en áreas como la productividad, la innovación, el uso de TIC, la certificación de calidad, las exportaciones y el acceso a servicios financieros. Por otra parte, las mipes son más afectadas por la delincuencia, principalmente por una alta extorsión.
- CONAMYPE surgió por medio de Decreto Ejecutivo de la Presidencia en 1996, con el fin, por un lado, de articular mejor las diferentes políticas públicas que se impulsaban en varias instituciones del Estado; y, por otro, de aumentar los recursos y mejorar la efectividad de los servicios de apoyo para las micro y pequeñas empresas. A través de los años, fue consolidándose: hasta 1999 estuvo bajo la Presidencia de la República, posteriormente fue adscrita al Ministerio de Economía y de 2017 se transformó en una entidad autónoma con patrimonio propio.
- En 2010, CONAMYPE empezó una segunda fase de reposicionamiento como entidad rectora de las políticas de fomento de las mipes: su presupuesto se incrementó; se amplió el conjunto de servicios brindados; y mejoró la articulación con proyectos estratégicos del gobierno, planteados en los planes quinquenales de desarrollo 2010-2014 y 2015-2019.

- Con la gestión de CONAMYPE se fortaleció el marco institucional a favor de las mipes, destacándose la aprobación de las siguientes leyes e iniciativas:
  - Plan Estratégico de CONAMYPE 2010-2014 (2010).
  - Reforma a la Ley de adquisiciones públicas (2012).
  - Aprobación de la Ley de Fomento y Protección y Desarrollo para la Micro y pequeña Empresa (2014).
  - Política Nacional para el desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (2014).
  - Política Nacional de Emprendimiento (2015), se crea un Consejo Nacional tripartito (gobierno, sector académico y sector privado).
  - Política nacional de “Un pueblo, un producto” (2016).
- El Presupuesto de la institución ha pasado de 3,9 millones de dólares en 2008, a 11,4 millones de dólares en 2016. Este incremento se registró en un contexto de restricciones presupuestarias del gobierno, lo que refleja el compromiso del ejecutivo para brindar más apoyo al sector. El personal de la institución se ha incrementado, de 73 personas a 179 trabajadores, en 2015.
- CONAMYPE, ha incrementado sus acciones de apoyo a los municipios, registrando un aumento de sus oficinas y centros de servicios localizados fuera de la capital.
- El Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), ha reorientado sus recursos para incrementar el acceso y diversificar los servicios de crédito a las mipymes. En 2015, BANDESAL asignó el 61% del total de sus recursos (367 millones de dólares) mediante operaciones de segundo piso; a través del Fondo de Desarrollo Productivo asignó un 83% a las mipymes, de un total de 49 millones de dólares; por medio del Fondo Salvadoreño de Garantías asignó un 71% a las mipymes, de un total de 48 millones de dólares en garantía. El Ministerio de Economía, a través de su programa FONDEPRO destinó el 90% de los recursos (4 millones de dólares) a las mipymes en 2015.
- CONAMYPE promovió la reforma del sistema de compra pública y la ley respectiva (la LACAP), para que las mipes fueran proveedoras del Estado y apoyó el programa Presidencial de zapatos, útiles y cuadernos escolares. Este programa permitió a CONAMYPE acelerar su curva de aprendizaje y acumular experiencia útil para el diseño de su programa de proveedores. Un problema aún no resuelto es el atraso en los pagos del gobierno, fenómeno que se ha acentuado en el último período debido a las restricciones fiscales que enfrenta el Estado.
- CONAMYPE, en colaboración con las universidades y las comunidades locales, ha creado 14 CDMYPES para apoyar las empresas de menor tamaño que necesitan de asistencia para ampliar operaciones, llegar nuevos mercados, aumentar la productividad técnica, mejorar la gestión financiera, entre otros retos. El programa cuenta con indicadores de monitoreo, que permiten evaluar el impacto en ventas, empleo y exportaciones y que comprueban una rentabilidad fiscal del programa del 1,13%.

## F. Desafíos y recomendaciones

- La coordinación entre entidades públicas y privadas. La ley atribuye a CONAMYPE una función de coordinación de las diferentes instituciones del Estado que apoyan las mipes. Para potenciar este rol, CONAMYPE debería poder desempeñar un rol más

activo en la evaluación de los distintos programas de fomento y en la sistematización de las experiencias y buenas prácticas.

- Mejorar el modelo de evaluación de impacto de los programas. La evaluación de los programas es clave para determinar el impacto de las políticas, estimar costos y beneficios y garantizar una mejora progresiva en su gestión.
- Promover mipes con estándares mundiales. La globalización y la competencia son fenómenos que tienen mucha fuerza inercial, a pesar de anuncios que favorecen el rebrote del proteccionismo. Además, dado el tamaño de la economía nacional, CONAMYPE debería impulsar con más fuerza el desarrollo de la capacidad exportadora de las mipes y su integración como proveedoras de multinacionales locales y regionales (encadenamientos). Con este propósito, las mipes del país deben, en promedio, aumentar la calidad de sus productos, llevándolos a estándar mundial. El reciente programa de proveedores de útiles escolares, constató las serias debilidades de las mipes en este ámbito, pero demostró también que una adecuada capacitación les permite alcanzar los estándares de calidad requeridos.
- Promover mipes que quieran crecer sobre la base de mejoras en la productividad y la innovación. A la fecha, muy pocos recursos se destinan a apoyar la innovación en las mipes. CONAMYPE podría implementar programas pilotos que permitan fortalecer la acción de fomento en estas áreas. Un vehículo con potencial para avanzar rápidamente en esta dirección, son los CDMYPE en los que ya colaboran las universidades.
- Comunicar mejor los impactos de CONAMYPE. Una debilidad institucional, es la comunicación estratégica de la entidad. En general, hay poco conocimiento de los resultados de sus principales programas, como “Un pueblo y un producto” y los CDMYPE.

## Bibliografía

- Asamblea Legislativa (2014), “Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa”, *Diario Oficial*, vol. 403, N° 90, 20 de mayo [en línea] <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/22D14B30-9DDE-4988-B582-530BB98C4865.pdf>.
- \_\_\_\_ (2013), “Ley de Garantías Mobiliarias”, *Diario Oficial*, vol. 401, N° 190, San Salvador, 14 de octubre [en línea] [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_073407553\\_archivo\\_documento\\_legislativo.pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073407553_archivo_documento_legislativo.pdf).
- \_\_\_\_ (2011a), “Ley de Fomento de la Producción”, *Diario Oficial*, vol. 390, N° 21, San Salvador, 31 de enero [en línea] [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_073007368\\_archivo\\_documento\\_legislativo.pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073007368_archivo_documento_legislativo.pdf).
- \_\_\_\_ (2011b), “Ley del Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo”, *Diario Oficial*, vol. 393, N° 197, San Salvador, 21 de octubre [en línea] [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_073021228\\_archivo\\_documento\\_legislativo.pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073021228_archivo_documento_legislativo.pdf).
- Banco Mundial (2016), “El Salvador 2016: country profile”, Washington, D.C. [en línea] <http://www.enterprisesurveys.org/~media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Profiles/English/el-salvador-2016.pdf>.
- BANDESAL (Banco de Desarrollo de El Salvador) (2016), *Memoria de Labores 2015*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2015), *Memoria de Labores 2014*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2014), *Memoria de Labores 2013*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2013), *Memoria de Labores 2012*, San Salvador.
- CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) (2016a), *Política Nacional: Un Pueblo, Un Producto*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2016b), “Informe de monitoreo del porcentaje de compras que las entidades de gobierno realizan a la MYPE: período de enero a diciembre de 2015”, San Salvador [en línea] <http://www.conamype.gob.sv/wp-content/uploads/2016/05/MONITOREO-COMPRAS-PUBLICAS-2015.pdf>.
- \_\_\_\_ (2015a), *Informe de resultados del seguimiento al Plan Operativo Anual 2015: CONAMYPE*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2015b), *Política Nacional de Emprendimiento*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2015c), *Plan Estratégico de CONAMYPE 2015-2019*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2015d), *Guía de implementación de la estrategia de desarrollo económico local: “un pueblo, un producto, El Salvador”*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2014), *Memoria de Labores de CONAMYPE 2014*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2013a), *Política Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2013b), “*Memoria de Labores 2013*”, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2012a), “Estrategia ‘Un Pueblo, Un Producto’, El Salvador”, San Salvador, octubre [en línea] <http://www.conamype.gob.sv/wp-content/uploads/2017/03/ESTRATEGIA-OVOP.pdf>.
- \_\_\_\_ (2012b), *Memoria de Labores CONAMYPE: gestión 2012*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2011), *Memoria de Labores de CONAMYPE del año 2011: consolidando el apoyo a la micro y pequeña empresa en los territorios*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2010a), *Plan Estratégico de CONAMYPE 2010-2014*, San Salvador.
- \_\_\_\_ (2010b), *Memoria de Labores CONAMYPE 2009-2010*, San Salvador.

- DIGESTYC (Dirección General de Estadísticas y Censos) (2011), “Informe metodológico: Encuesta Económica de Opinión sobre Gestión Exportadora, Calidad e Innovación”, San Salvador, abril [en línea] <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/ee/encuestas-economicas/encuesta-sobre-gestion-exportadora-calidad-innovacion/encuesta-gestion-documentos.html?download=252%3Ametodologia-y-resultados-ceogecei-2011>.
- El Salvador, Presidencia de la República (1999), “Decreto ejecutivo núm. 12”, *Diario Oficial*, vol. 344, N° 125, San Salvador, 6 de julio.
- \_\_\_\_ (1996), “Decreto ejecutivo núm. 48”, *Diario Oficial*, vol. 331, N° 84, San Salvador, 8 de mayo.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (2016), *Informe de coyuntura económica*, Antiguo Cuscatlán, mayo.
- \_\_\_\_ (2015), *El Salvador: año político, junio 2014 – mayo 2015*, Antiguo Cuscatlán, mayo.
- \_\_\_\_ (2014), “Agenda de Competitividad 2014-2015”, Antiguo Cuscatlán, octubre, inédito.
- MINEC (Ministerio de Economía) (2015), “Rendición de cuentas junio 2014 - mayo 2015”, San Salvador [en línea] <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/minec/documents/rendicion-de-cuentas>.
- \_\_\_\_ (2014), *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador*, San Salvador, mayo.
- \_\_\_\_ (2008), “Generando riqueza desde la base: políticas y estrategias para la competitividad sostenible de las mipymes”, San Salvador [en línea] <http://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-el-salvador-generando-riqueza-desde-la-base-politicas-y-estrategias-para-la-competitividad-sostenible-para-las-mipymes-2-2008.pdf>.
- Peñate, M. y otros (2016), “Estimación del costo económico de la violencia en El Salvador 2014”, San Salvador, Red de Investigadores del Banco Central (REDIBACEN), abril [en línea] <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1745118187.pdf>.
- Price, J. (2005), “Políticas de fomento de las micro y pequeñas empresas (mype) en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, San José, Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] <https://docplayer.es/10864406-Políticas-de-fomento-de-las-micro-y-pequeñas-empresas-mype-en-centroamerica-panama-y-republica-dominicana.html>.
- Secretaría Técnica y de Planificación (2015), *El Salvador Productivo, Educado y Seguro: Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*, Santa Tecla, enero.
- Urmeneta, R. (2016), “Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: el aporte de las pymes”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.700), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

## VII. Diagnóstico de micro, pequeñas y medianas empresas, políticas e instituciones de fomento en México

Federico Stezano

### Introducción

Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) son un componente fundamental del tejido empresarial latinoamericano. Su importancia se manifiesta en dimensiones como su participación en el número total de empresas y creación de empleo. En contrapartida, su contribución al PIB es de solo el 30% (cifra que alcanza, en promedio, al 60% en los países de la OCDE, reflejando altas brechas de productividad entre ambas regiones y grupos de empresas). La estructura productiva heterogénea y la especialización en productos de bajo valor agregado que distingue a América Latina influyen en el desempeño de estas firmas y se manifiesta en esa brecha de productividad y un mínimo aporte exportador.

Ambos factores son indicativos de la alta heterogeneidad estructural de las economías de la región y la consecuente desigualdad social que propicia. En cuanto las elevadas diferencias de productividad (entre sectores y entre empresas) reflejan y refuerzan brechas en capacidades, en incorporación de progreso técnico, en poder de negociación, en acceso a redes sociales y en opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral.

Una nueva agenda de fomento productivo para las mipymes supone cuatro dimensiones críticas: i) el rol asignado a las mipymes en el desarrollo productivo y empresarial nacional, reconociendo la heterogeneidad de los beneficiarios y las potencialidades

de cada grupo de firmas y definiendo los límites del universo de beneficiarios; ii) la separación entre objetivos económicos y de competitividad por una parte del resto de los objetivos de desarrollo; iii) la relación de la agenda con el proyecto productivo nacional, y iv) el proceso de maduración y retroalimentación de las políticas de mipymes en términos de maduración institucional de los instrumentos (Santolero y Stumpo, 2014).

En este contexto, el presente documento tiene como objetivo analizar la evolución de las mipymes en México destacando los avances en el diseño de políticas y la incorporación de instrumentos novedosos.

La primera sección presenta los rasgos centrales de las mipymes en México, analizando la importancia de este grupo de empresas diferenciando su desempeño y dinámicas a nivel sectorial, su relevancia en términos de número de empresas y personal ocupado, su productividad y rentabilidad, su capacidad exportadora, sus estrategias y capacidades de acceso al financiamiento y las estrategias de desarrollo de actividades de ciencia, tecnología e innovación (CTI). La segunda sección describe el entorno de las mipymes mexicanas al describir la estrategia productiva predominante: el tipo de políticas industriales y productivas y las tendencias de productividad, exportación e innovación. La tercera sección analiza los principales programas e instrumentos de política pública orientados a fomentar el desarrollo de mipymes, presentando sus rasgos generales (recursos, empresas atendidas y evaluaciones de diseño) y enfatizando la articulación con otras áreas de desarrollo nacional. La cuarta sección describe la estructura institucional del sistema de fomento integral a las mipymes articulado en torno a las acciones del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) y el esquema de coordinación entre instituciones y programas de fomento del sistema de emprendedores y mipymes. La quinta y última sección recapitula los factores críticos de desarrollo institucional y eficiencia de los programas de fomento a las mipymes en México, destacando los principales obstáculos y desafíos a la construcción de políticas de innovación y competitividad de las mipymes mexicanas.

## **A. Las mipymes en México: dinámicas, características y evolución del sector**

### **1. Delimitación de las mipymes**

La definición y criterios de demarcación de las mipymes en América Latina han sido objeto de debate analítico y metodológico. En México, el marco normativo y regulatorio de las mipymes ha sido establecido por la Secretaría de Economía. Tras varias taxonomías previas, la clasificación establecida en 2009 es la primera estratificación de empresas que combina la diferenciación por actividad económica, personal ocupado y monto de ventas anuales. Esta estratificación es la utilizada actualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

## Cuadro VII.1

**México: criterios de estratificación de micro, pequeñas y medianas empresas, por personal y rango de monto de ventas anuales**

(En número de personas y millones de pesos)

| Sector    | Estratificación |                                  |                                    |            |                                  |                                    |             |                                  |                                    |
|-----------|-----------------|----------------------------------|------------------------------------|------------|----------------------------------|------------------------------------|-------------|----------------------------------|------------------------------------|
|           | Micro           |                                  |                                    | Pequeña    |                                  |                                    | Mediana     |                                  |                                    |
|           | Personal        | Rango de monto de ventas anuales | Tope máximo combinado <sup>a</sup> | Personal   | Rango de monto de ventas anuales | Tope máximo combinado <sup>a</sup> | Personal    | Rango de monto de ventas anuales | Tope máximo combinado <sup>a</sup> |
| Industria | De 0 a 10       | Hasta 4                          | 4,6                                | De 11 a 50 | Desde 4,01 hasta 100             | 95                                 | De 51 a 250 | Desde 100,1 hasta 250            | 250                                |
| Comercio  | De 0 a 10       | Hasta 4                          | 4,6                                | De 11 a 50 | Desde 4,01 hasta 100             | 93                                 | De 31 a 100 | Desde 100,1 hasta 250            | 235                                |
| Servicios | De 0 a 10       | Hasta 4                          | 4,6                                | De 11 a 50 | Desde 4,01 hasta 100             | 95                                 | De 51 a 100 | Desde 100,1 hasta 250            | 235                                |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censos Económicos 2014. Micro, pequeña, mediana y gran empresa: estratificación de los establecimientos*, Aguascalientes, 2015.

<sup>a</sup> Tope máximo combinado = (trabajadores) X 10% + (ventas anuales) X 90%.

**2. Características de la participación de las mipymes****a) Dinámicas de las mipymes en la economía y la producción nacional**

En el análisis de las dinámicas y formas de inserción de las mipymes en la estructura económica y productiva nacional la diferenciación sectorial tiene gran relevancia. Se destacan en tal sentido tres tendencias: la alta relevancia productiva de las firmas manufactureras (48% del total), la importancia en número de empresas del sector comercio (48,3% de los establecimientos de 2013 correspondieron a este sector) y el leve predominio del sector servicios como empleador (que emplea al 38% del personal ocupado total, superior al 29,6% del sector comercio y el 23,5% del sector manufacturero).

## Cuadro VII. 2

**México: importancia de los sectores de la economía, 2013**

|   | Número de empresas             | Personal ocupado total<br>(número de personas) | Producción bruta total<br>(millones de pesos) |
|---|--------------------------------|--|---|
| Total nacional                            | 4 230 745                      | 21 576 358                                     | 13 984 313 218                                |
| Manufacturas                              | 489 530<br>(11,6% del total)   | 5 073 432<br>(23,5% del total)                 | 6 745 772 046<br>(48,2% del total)            |
| Comercio                                  | 2 042 641<br>(48,3% del total) | 6 389 648<br>(29,6% del total)                 | 1 493 657 863<br>(10,7% del total)            |
| Servicios                                 | 1 637 362<br>(38,7% del total) | 8 195 046<br>(38% del total)                   | 3 192 733 914<br>(22,8% del total)            |
| Otras actividades económicas <sup>a</sup> | 61 212<br>(1,4% del total)     | 1 918 232<br>(8,9% del total)                  | 2 552 149 395<br>(18,3% del total)            |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censos Económicos 2014. Micro, pequeña, mediana y gran empresa: estratificación de los establecimientos*, Aguascalientes, 2015.

<sup>a</sup> Según el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2013 (SCIAN), se incluyen aquí los siguientes sectores: agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza; minería y generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y gas por ductos al consumidor final (INEGI, 2015, pág. 165).

Sectorialmente se observan tendencias diferenciadas y comunes. En el sector manufacturero aunque se mantiene la tendencia nacional de contar con un alto predominio de microempresas, las empresas grandes concentran la mayoría del personal ocupado (53,6%), remuneraciones (72,6%), producción bruta (72,6%) y activos fijos (71,8%). En el sector comercio también predominan microempresas en el número total (96,9%) y personal ocupado (60,5%). Sin embargo, las remuneraciones, la producción bruta y los activos fijos se distribuyen de forma relativamente similar entre micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. En el sector servicios (al igual que en el sector comercio) las microempresas son más relevantes en términos del número total de empresas (95,8%) y el personal empleado (60,5%). Sin embargo, en este sector las grandes empresas tienen una mayor relevancia en términos del porcentaje de remuneraciones del sector (68,7%), la producción bruta (53,3%) y los activos (54,4%). Finalmente, el sector de otras actividades económicas se compone en mayor proporción de microempresas, aunque menor al resto de los sectores (62%). Dentro del sector, las grandes empresas son preponderantes en el personal que ocupan (45,2%), las remuneraciones que realizan (73,4%), la producción bruta (79,2%) y los activos (90,6%).

## Cuadro VII. 3

**México: características económicas principales por tamaño de las empresas, 2013***(En porcentajes)*

| Sector                       | Tamaño de la empresa | Número de empresas | Personal ocupado | Remuneraciones | Producción bruta total | Activos fijos |
|------------------------------|----------------------|--------------------|------------------|----------------|------------------------|---------------|
| Manufactura                  | Micro                | 93,6               | 20,8             | 4,1            | 2,7                    | 4,3           |
|                              | Pequeñas             | 4,2                | 8,8              | 6,2            | 4,9                    | 5,6           |
|                              | Medianas             | 1,5                | 16,8             | 17             | 15,7                   | 18,4          |
|                              | Grandes              | 0,7                | 53,6             | 72,6           | 76,6                   | 71,8          |
| Comercio                     | Micro                | 96,9               | 60,5             | 28,7           | 27,1                   | 35,2          |
|                              | Pequeñas             | 2,2                | 11,7             | 20,8           | 19,8                   | 18            |
|                              | Medianas             | 0,7                | 12               | 22,7           | 23,8                   | 23,8          |
|                              | Grandes              | 0,3                | 15,9             | 27,8           | 29,3                   | 23            |
| Servicios                    | Micro                | 95,8               | 61,9             | 12             | 22,4                   | 24,3          |
|                              | Pequeñas             | 3,7                | 19,9             | 13,4           | 17,5                   | 13,4          |
|                              | Medianas             | 0,3                | 5,7              | 6              | 6,8                    | 7,9           |
|                              | Grandes              | 0,2                | 12,5             | 68,7           | 53,3                   | 54,4          |
| Otras actividades económicas | Micro                | 62                 | 6,7              | 2,1            | 1,7                    | 0,9           |
|                              | Pequeñas             | 27,8               | 20,5             | 9,4            | 6,8                    | 3,3           |
|                              | Medianas             | 8,5                | 27,6             | 15,2           | 12,3                   | 5,2           |
|                              | Grandes              | 1,7                | 45,2             | 73,4           | 79,2                   | 90,6          |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censos Económicos 2014. Micro, pequeña, mediana y gran empresa: estratificación de los establecimientos*, Aguascalientes, 2015.

**b) Número de empresas y personal ocupado: tendencias y evolución**

Considerando la estructura porcentual de las empresas y el personal ocupado por estratos, hay un claro predominio de empresas que ocupan hasta 10 personas. Estas, representaron en 2013 al 95,4% del total de empresas y ocuparon al 39,8% del personal empleado.

## Cuadro VII.4

**México: empresas y personal ocupado total según estratos, 2003, 2008 y 2013***(En porcentajes)*

| Estratificación    | Total de empresas |       |       | Personal ocupado |       |       |
|--------------------|-------------------|-------|-------|------------------|-------|-------|
|                    | 2003              | 2008  | 2013  | 2003             | 2008  | 2013  |
| Total nacional     | 100,0             | 100,0 | 100,0 | 100,0            | 100,0 | 100,0 |
| 0 a 10             | 94,9              | 95,0  | 95,4  | 38,3             | 41,8  | 39,8  |
| 11 a 50            | 3,9               | 4,0   | 3,6   | 15,3             | 15,3  | 15,1  |
| 51 a 250           | 0,9               | 0,8   | 0,8   | 17,4             | 15,9  | 16,3  |
| 251 y más personas | 0,2               | 0,2   | 0,2   | 29,0             | 27,0  | 28,8  |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censos Económicos 2014. Micro, pequeña, mediana y gran empresa: estratificación de los establecimientos*, Aguascalientes, 2015.

## c) Producción, valor agregado, desempeño y productividad de las empresas

El peso de las mipymes en la producción total (en términos de producto bruto interno) es reducido y contrastante a la contribución del 72,3% de las grandes empresas.

## Cuadro VII.5

**México: aporte de las empresas al PIB según su tamaño, 2013***(En millones de pesos y porcentajes)*

| Empresas por tamaño | Producción bruta total<br>(millones de pesos) | Contribución de cada segmento de empresas a la producción nacional<br>(porcentajes) |
|---------------------|---|---|
| Total nacional      | 13 984 313,22                                 | 100,00  |
| Micro               | 990 628,56                                    | 7,08  |
| Pequeña             | 1 838 345,28                                  | 13,15   |
| Mediana             | 1 045 157,69                                  | 7,47  |
| Grande              | 10 110 181,69                                 | 72,30   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censos Económicos 2014", Ciudad de México, 2018 [base de datos en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>.

Otros indicadores de desempeño económico de las empresas, corroboran aspectos señalados previamente: considerando los distintos sectores, manufactura y otras actividades son los que más emplean, pagan mejores remuneraciones y poseen mayores activos fijos por persona y por empresa. Estas tendencias se agudizan conforme aumenta el tamaño de empresa<sup>1</sup>. Resultados similares se encuentran en la variable de participación de remuneraciones en el valor agregado. Sin embargo, la participación del valor agregado a la producción es mucho mayor en los sectores comercio (62,2%), otras actividades (61,8%) y servicios (54,6%) que en manufactura (25,7%).

<sup>1</sup> Véase en particular, la incidencia que tienen las grandes empresas al valor total de la producción de cada sector que alcanzan al 71,8% en el caso del sector manufactura y al 90,6% en el de otras actividades económicas.

## Cuadro VII.6

## México: indicadores económicos de los sectores por tamaño de las empresas, 2013

| Sector      | Indicador   | Total   | Micro | Pequeña | Mediana  | Grande    |
|-------------|---|---------|-------|---------|----------|-----------|
| Manufactura | Personal ocupado promedio por tamaño de empresa (n° de personas)              | 10      | 2     | 22      | 115      | 766       |
|             | Remuneraciones anuales por trabajador (millones de pesos)                     | 137,1   | 53,3  | 77,2    | 119,2    | 169,5     |
|             | Activos fijos anuales por persona ocupada (millones de pesos)                 | 424,6   | 88,1  | 268,2   | 464,6    | 568,7     |
|             | Activos fijos anuales por empresa (millones de pesos)                         | 4 400,7 | 203,4 | 5 851,1 | 53 238,7 | 435 670,9 |
|             | Participación de las remuneraciones en el valor agregado censal (porcentajes) | 27,2    | 27    | 31,2    | 31,6     | 26,1      |
|             | Participación del valor agregado censal a la producción (porcentajes)         | 25,7    | 39,5  | 28,5    | 23,9     | 25,4      |
|             | Producción bruta total del sector por tamaño de empresa (porcentajes)         | 100     | 4,3   | 5,6     | 18,4     | 71,8      |
| Comercio    | Personal ocupado promedio por tamaño de empresa (n° de personas)              | 3       | 2     | 17      | 53       | 190       |
|             | Remuneraciones anuales por trabajador (millones de pesos)                     | 77,7    | 53    | 75,5    | 93,3     | 122,9     |
|             | Activos fijos anuales por persona ocupada (millones de pesos)                 | 127     | 73,9  | 196,1   | 252,6    | 184,2     |
|             | Activos fijos anuales por empresa (millones de pesos)                         | 397,4   | 144,3 | 3 324,6 | 13 366,2 | 35 002,7  |
|             | Participación de las remuneraciones en el valor agregado censal (porcentajes) | 21,2    | 18,1  | 26,9    | 23,1     | 20,3      |
|             | Participación del valor agregado censal a la producción (porcentajes)         | 62,2    | 67    | 59,1    | 57,8     | 62,3      |
|             | Producción bruta total del sector por tamaño de empresa (porcentajes)         | 100     | 35,2  | 18      | 23,8     | 23        |
| Servicios   | Personal ocupado promedio por tamaño de empresa (n° de personas)              | 5       | 2     | 21      | 70       | 467       |
|             | Remuneraciones anuales por trabajador (millones de pesos)                     | 103,5   | 47,9  | 64,2    | 99,4     | 153,4     |
|             | Activos fijos anuales por persona ocupada (millones de pesos)                 | 162,5   | 91,8  | 132,6   | 252,7    | 249,5     |
|             | Activos fijos anuales por empresa (millones de pesos)                         | 813,4   | 207,5 | 2 780,9 | 17 688,5 | 116 548,2 |
|             | Participación de las remuneraciones en el valor agregado censal (porcentajes) | 28,4    | 15,2  | 27,3    | 38,9     | 32,9      |
|             | Participación del valor agregado censal a la producción (porcentajes)         | 54,6    | 56,9  | 55,5    | 45,3     | 54,4      |
|             | Producción bruta total del sector por tamaño de empresa (porcentajes)         | 100     | 24,3  | 13,4    | 7,9      | 54,4      |

Cuadro VII.6 conclusión

| Sector                       | Indicador   | Total       | Micro | Pequeña | Mediana  | Grande         |
|------------------------------|---|-------------|-------|---------|----------|----------------|
| Otras actividades económicas | Personal ocupado promedio por tamaño de empresa (número de personas)          | 31          | 3     | 23      | 102      | 851            |
|                              | Remuneraciones anuales por trabajador (millones de pesos)                     | 160,7       | 65,7  | 71,9    | 88,1     | 255            |
|                              | Activos fijos anuales por persona ocupada (millones de pesos)                 | 1 967,9     | 252,3 | 316,9   | 371,7    | 3 947,6        |
|                              | Activos fijos anuales por empresa (millones de pesos)                         | 61<br>669,6 | 852,3 | 7 328,5 | 37 791,6 | 3 360<br>375,6 |
|                              | Participación de las remuneraciones en el valor agregado censal (porcentajes) | 14,5        | 26,1  | 32,2    | 28,2     | 12,3           |
|                              | Participación del valor agregado censal a la producción (porcentajes)         | 61,8        | 43    | 38,4    | 39,1     | 67,7           |
|                              | Producción bruta total del sector por tamaño de empresa (porcentajes)         | 100         | 0,9   | 3,3     | 5,2      | 90,6           |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censos Económicos 2014. Micro, pequeña, mediana y gran empresa: estratificación de los establecimientos*, Aguascalientes, 2015.

Los datos anteriores reafirman las dificultades de productividad y rentabilidad que enfrentan las mipymes en México, particularmente las micro y pequeñas. Los siguientes cuadros muestran los niveles de productividad y rentabilidad y su evolución entre 2008 y 2011.

Cuadro VII.7

### México: productividad y rentabilidad de las empresas por sector y tamaño de empresa, 2008 y 2011

(En millones de pesos)

| Sector                    | Tamaño de la empresa | Productividad 2008 <sup>a</sup> | Productividad 2011 <sup>a</sup> | Rentabilidad 2008 <sup>b</sup> | Rentabilidad 2011 <sup>b</sup> |
|---------------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Comercio                  | Micro                | 77                              | 72                              | 110                            | 97                             |
|                           | Pequeña              | 302                             | 317                             | 3 752                          | 3 638                          |
|                           | Mediana              | 396                             | 445                             | 22 672                         | 23 820                         |
|                           | Grande               | 402                             | 504                             | 81 112                         | 87 525                         |
|                           | Agregado             | 175                             | 180                             | 338                            | 322                            |
| Servicios no financieros  | Micro                | 129                             | 140                             | 162                            | 180                            |
|                           | Pequeña              | 224                             | 232                             | 2 240                          | 2 284                          |
|                           | Mediana              | 330                             | 378                             | 15 354                         | 17 154                         |
|                           | Grande               | 482                             | 534                             | 207 027                        | 216 079                        |
|                           | Agregado             | 251                             | 273                             | 653                            | 676                            |
| Industrias manufactureras | Micro                | 106                             | 98                              | 104                            | 95                             |
|                           | Pequeña              | 425                             | 472                             | 2 884                          | 3 022                          |
|                           | Mediana              | 1 006                           | 1 393                           | 36 457                         | 50 179                         |
|                           | Grande               | 1 624                           | 2 290                           | 345 123                        | 446 283                        |
|                           | Agregado             | 1 046                           | 1 391                           | 3 390                          | 3 783                          |
| Todos los sectores        | Micro                | 109                             | 104                             | 137                            | 123                            |
|                           | Pequeña              | 322                             | 347                             | 3 110                          | 3 129                          |
|                           | Mediana              | 597                             | 775                             | 26 637                         | 33 158                         |
|                           | Grande               | 1 324                           | 1 785                           | 457 838                        | 606 268                        |
|                           | Agregado             | 547                             | 693                             | 1 356                          | 1 737                          |

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Temas y políticas clave sobre pymes y emprendimiento en México*, París, 2013.

<sup>a</sup> Millones de pesos de producto anual por empleado.

<sup>b</sup> Millones de pesos de valor agregado por empresa anualmente.

## Cuadro VII.8

**México: cambios de productividad y rentabilidad de las empresas por tamaño, 2008 y 2011**  
(En porcentajes)

| Tamaño de la empresa | Cambio de productividad, 2008-2011 | Cambio de rentabilidad, 2008-2011 |
|----------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Micro                | -4,6                               | -10,2                             |
| Pequeña              | 7,8                                | 0,6                               |
| Mediana              | 29,8                               | 24,5                              |
| Grande               | 34,8                               | 32,4                              |
| Agregado             | 26,7                               | 25,0                              |

## d) Exportaciones

En estadísticas oficiales nacionales, los datos disponibles de empresas exportadoras que consideren al subgrupo de mipymes remiten solo al sector manufacturero<sup>2</sup>. Es fuerte allí la tendencia a la exportación de las grandes empresas (más del 62% de ellas exportan) y la escasa incidencia de las mipymes. Esta incidencia es menor conforme disminuye el tamaño de la empresa. De forma que solo el 0,06% de las microempresas manufactureras son exportadoras, cifra que alcanza a más del 30% de las medianas.

## Cuadro VII.9

**México: empresas exportadoras según tamaño por total de personal ocupado, 2013**

| Tamaño de empresas | Número total | Exportadoras |            |
|--------------------|--------------|--------------|------------|
|                    |              | Absoluto     | Porcentaje |
| Total              | 489 530      | 5 844        | 1,19       |
| Micro              | 458 096      | 265          | 0,06       |
| Pequeñas           | 20 455       | 1 068        | 5,22       |
| Medianas           | 7 431        | 2 284        | 30,74      |
| Grandes            | 3 548        | 2 227        | 62,77      |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censos Económicos 2014", Ciudad de México, 2018 [base de datos en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>.

La tendencia también es clara al interior de cada subsector manufacturero. Las grandes empresas dominan las exportaciones manufactureras en volúmen, 93,59% del total de ventas en millones de dólares. Dado el interés del trabajo por las dinámicas de participación de las mipymes en la economía nacional, es oportuno destacar los subsectores manufactureros donde las exportaciones de las empresas medianas representan más del 20% del total de las exportaciones del subsector: la industria de las bebidas y el tabaco (20,19%), alimentaria (20,57%), química (21,88%), impresión y conexas (24,48%) y, muy especialmente, madera (42,85%) (INEGI, 2018).

En concordancia con los resultados señalados, el promedio del valor de las exportaciones manufactureras según el tamaño de la empresa aumentan conforme el tamaño de la empresa.

<sup>2</sup> Henríquez (2009 pág. 22) basada en datos del año 2002 señala que las mipymes representan el 6,7% de las empresas exportadoras. Muy por el contrario, los cálculos de Martner, Mulder y Urmeneta (2015, pág. 61) encuentran la presencia de más de 35.000 empresas exportadoras en México para el año 2011: 32.406 de ellas pequeñas y medianas (91%) y 3.288 grandes (9%).

## Cuadro VII.10

**México: exportaciones manufactureras promedio según personal ocupado, 2013**

(En miles de dólares)

| Personas ocupadas en la empresa | Valor promedio de las exportaciones |
|---------------------------------|-------------------------------------|
| Total                           | 48 238                              |
| 1 a 10                          | 818                                 |
| 11 a 50                         | 1 244                               |
| 51 a 250                        | 7 241                               |
| 251 a 500                       | 19 783                              |
| 501 y más                       | 193 923                             |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censos Económicos 2014", Ciudad de México, 2018 [base de datos en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>.

## e) Acceso al crédito

Solo el 16,5% de las empresas nacionales obtuvieron acceso al crédito en 2013. Altos porcentajes de mipymes no lo obtuvieron: 84,2% de microempresas, 71,6% de pequeñas y 61,3% de medianas (INEGI, 2015).

## Cuadro VII.11

**México: acceso al crédito por tamaño de la empresa, totales nacionales, 2013**

(En número de empresas y porcentajes)

| Tamaño de la empresa | Número total de empresas | Empresas que obtuvieron financiamiento |            | Empresas que no obtuvieron financiamiento |            |
|----------------------|--------------------------|--|------------|---|------------|
|                      |                          | Absoluto                               | Porcentaje | Absoluto                                  | Porcentaje |
| Totales              | 3 798 105                | 628 263                                | 16,5       | 3 169 842                                 | 83,5       |
| Micro                | 3 603 700                | 568 961                                | 15,8       | 3 034 739                                 | 84,2       |
| Pequeña              | 153 296                  | 43 603                                 | 28,4       | 109 693                                   | 71,6       |
| Mediana              | 33 334                   | 12 906                                 | 38,7       | 20 428                                    | 61,3       |
| Grande               | 7 775                    | 2 793                                  | 35,9       | 4 982                                     | 64,0       |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Se difunden estadísticas detalladas sobre las micro, pequeñas y medianas empresas del país", *Boletín de Prensa*, N° 285/16, Aguascalientes, 13 de julio de 2016 [en línea] [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_07\\_02.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_07_02.pdf).

Considerando los cálculos del Banco de México (2015) sobre el panorama del crédito bancario y su evolución 2009-2014 se calcula la existencia de más de 316.000 empresas con al menos un crédito vigente con alguna institución bancaria, siendo 96% de ellas mipymes y teniendo las medianas empresas el mayor dinamismo de todas.

## Cuadro VII.12

**México: empresas con crédito bancario, 2009-2014**

(En número de empresas)

| Año                                | Sistema | Grandes | Pymes   | Medianas | Micro y pequeñas |
|------------------------------------|---------|---------|---------|----------|------------------|
| 2009                               | 248 472 | 8 126   | 240 346 | 4 065    | 236 281          |
| 2010                               | 273 693 | 9 382   | 264 211 | 4 714    | 259 597          |
| 2011                               | 298 233 | 10 453  | 287 780 | 5 354    | 282 426          |
| 2012                               | 329 230 | 11 116  | 318 114 | 6 445    | 311 669          |
| 2013                               | 326 378 | 12 250  | 314 128 | 7 376    | 306 752          |
| 2014                               | 316 579 | 12 732  | 303 847 | 8 161    | 295 686          |
| Tasa de crecimiento promedio anual | 4,96    | 9,4     | 4,8     | 14,96    | 4,59             |

Fuente: Banco de México, *Reporte sobre las condiciones de competencia en el otorgamiento de crédito a las pequeñas y medianas empresas (PYME)*, Ciudad de México, 2015.

En 2014, el saldo crediticio bancario superó los 834.000 millones de pesos, cifra cercana al 40% del saldo de crédito al sector privado no financiero total de ese año. Aunque la mayoría de las empresas acreditadas son mipymes, estas solo absorbieron el 22% del saldo de crédito bancario dirigido a empresas, contrastando al 78% restante que recibieron las empresas grandes. El crecimiento del saldo crediticio de las mipymes alcanzó una tasa promedio anual de 12,58%, más de tres veces superior a la de las grandes empresas. Al interior de las pymes, el saldo crediticio dirigido a empresas medianas registra la tasa de crecimiento más elevada.

El período 2009-2014 muestra un crecimiento del crédito bancario a mipymes, ganando importancia en el crédito bancario total y al interior de la cartera de crédito a empresas.

#### Cuadro VII.13

#### México: evolución de la importancia del crédito a mipymes, 2009-2014

(En porcentajes)

| Año  | Importancia del crédito a mipymes |  |
|------|-----------------------------------|--|
|      | Dentro del crédito bancario total | Dentro del crédito bancario a empresas |
| 2009 | 5,0                               | 15,8                                   |
| 2010 | 5,5                               | 17,0                                   |
| 2011 | 5,4                               | 17,6                                   |
| 2012 | 6,0                               | 19,4                                   |
| 2013 | 6,4                               | 21,2                                   |
| 2014 | 6,5                               | 22,0                                   |

Fuente: Banco de México, *Reporte sobre las condiciones de competencia en el otorgamiento de crédito a las pequeñas y medianas empresas (PYME)*, Ciudad de México, 2015.

En promedio, cada mipyme tuvo un endeudamiento agregado con el sector bancario de 605.000 pesos en 2014, un 39% superior al promedio de endeudamiento de 2010. Este crecimiento destaca porque el correspondiente a empresas medianas disminuyó en ese lapso. Esto es, el crecimiento del promedio del endeudamiento se explica por la evolución del crédito a micro y pequeñas empresas.

Entre todas las empresas que recurren a créditos bancarios, el 10% se destina a la inversión de largo plazo y el 83% a necesidades de capital de trabajo, incluyendo crédito para activo fijo, desarrollo inmobiliario comercial, de vivienda, operaciones de arrendamiento financiero o puro, proyectos de infraestructura y factoraje financiero. No obstante, a medida que es menor el tamaño de la empresa, la importancia del capital de trabajo como destino del crédito aumenta.

#### Cuadro VII.14

#### México: destino del crédito

(En porcentajes del saldo)

| Tamaño de la empresa | Capital de trabajo | Inversión | Otras |
|----------------------|--------------------|-----------|-------|
| Micro y pequeñas     | 94                 | 5         | 1     |
| Medianas             | 84                 | 13        | 3     |
| Pequeñas y medianas  | 91                 | 8         | 1     |
| Grandes              | 83                 | 10        | 7     |
| Todas las empresas   | 83                 | 10        | 7     |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de México, *Reporte sobre las condiciones de competencia en el otorgamiento de crédito a las pequeñas y medianas empresas (PYME)*, Ciudad de México, 2015.

Adicionalmente, se destaca el rol cumplido por intermediarios financieros no bancarios (IFNB). Aunque existe poca información respecto a su papel en el crédito a mipymes, destacan cuatro hechos: i) de 330 IFNB existentes en México, 329 han otorgado créditos a pymes; ii) las IFNB brindan el 21% del crédito a micro y pequeñas empresas; iii) el 7% del crédito de medianas, y iv) son la única fuente de crédito para el 26% de micro y pequeñas empresas que reciben financiamiento.

Finalmente, en relación a las empresas que obtuvieron financiamiento, el siguiente cuadro presenta las fuentes a las que acudieron las empresas en 2013. Los resultados muestran la importancia del sector bancario, particularmente para pymes y grandes empresas, pero de acceso más restringido para las microempresas. Para estas y destacando fuentes no bancarias de financiamiento, se destaca el papel de las cajas de ahorro que dan crédito a más del 21% de las microempresas que reciben financiamiento. Por último, en el caso de las medianas y grandes empresas que reciben financiamiento, el crédito de proveedores reviste cierta importancia (INEGI, 2016).

#### Cuadro VII.15

#### México: acceso al financiamiento por tamaño de la empresa, 2013

(En número de empresas y porcentajes)

| Empresas                               | Totales    | Tamaño de la empresa |           |         |        |       |
|--|------------|----------------------|-----------|---------|--------|-------|
|  |            | Micro                | Pequeña   | Mediana | Grande |       |
| Empresas                               | Totales    | 3 798 105            | 3 603 700 | 153 296 | 33 334 | 7 775 |
| Empresas que lograron financiamiento   | Absoluto   | 628 263              | 568 961   | 43 603  | 12 906 | 2 793 |
|  | Porcentaje | 16,5                 | 15,8      | 28,4    | 38,7   | 35,9  |
| Fuentes de financiamiento <sup>a</sup> |            |                      |           |         |        |       |
| Propietarios o socios                  | Absoluto   | 15 233               | 8 635     | 4 193   | 1 941  | 464   |
|  | Porcentaje | 2,4                  | 1,5       | 9,6     | 15,0   | 16,6  |
| Bancos                                 | Absoluto   | 270 534              | 223 895   | 34 231  | 10 314 | 2 094 |
|  | Porcentaje | 43,1                 | 39,4      | 78,5    | 79,9   | 75,0  |
| Familiares o amigos                    | Absoluto   | 94 542               | 93 286    | 1 229   | 24     | 3     |
|  | Porcentaje | 15,0                 | 16,4      | 2,8     | 0,2    | 0,1   |
| Cajas de ahorro                        | Absoluto   | 122 564              | 121 474   | 967     | 105    | 18    |
|  | Porcentaje | 19,5                 | 21,4      | 2,2     | 0,8    | 0,6   |
| Proveedores                            | Absoluto   | 70 122               | 60 096    | 6 599   | 2 855  | 572   |
|  | Porcentaje | 11,2                 | 10,6      | 15,1    | 22,1   | 20,5  |
| Prestamistas privados o agiotistas     | Absoluto   | 37 315               | 34 818    | 2 012   | 406    | 79    |
|  | Porcentaje | 5,9                  | 6,1       | 4,6     | 3,1    | 2,8   |
| Gobierno                               | Absoluto   | 25 815               | 24 698    | 844     | 216    | 57    |
|  | Porcentaje | 4,1                  | 4,3       | 1,9     | 1,7    | 2,0   |
| Emisión de títulos de deuda            | Absoluto   | 538                  | 68        | 369     | 68     | 33    |
|  | Porcentaje | 0,1                  | 0,0       | 0,8     | 0,5    | 1,2   |
| No especificó                          | Absoluto   | 39 770               | 36 455    | 2 093   | 917    | 305   |
|  | Porcentaje | 6,3                  | 6,4       | 4,8     | 7,1    | 10,9  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Se difunden estadísticas detalladas sobre las micro, pequeñas y medianas empresas del país", *Boletín de Prensa*, N° 285/16, Aguascalientes, 13 de julio de 2016 [en línea] [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_07\\_02.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_07_02.pdf).

<sup>a</sup> Las empresas pudieron reportar más de una fuente de financiamiento.

En relación a los motivos por los cuales las empresas no accedieron al crédito bancario, las microempresas aparecen como el segmento que más declara haber encontrado una limitación al acceso al financiamiento de los altos intereses de estos créditos bancarios. De forma similar, las microempresas también aparecen como el sector que más dificultades encuentra para acceder al manejo de una cuenta bancaria por causa de las altas comisiones y cuotas (INEGI, 2016).

#### f) Capacidad innovadora

El bajo gasto nacional en actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D) se refleja en gran medida en el bajo nivel de actividades de I+D ejecutadas por las mipymes (OCDE, 2013, pág. 45). Tomando como base los últimos resultados disponibles de la encuesta sobre actividades de I+D a nivel nacional en el año 2009, puede encontrarse un muy bajo nivel de gasto por parte de las empresas mexicanas en términos generales (el análisis excluye microempresas y empresas pequeñas con menos de 20 empleados): solo el 8,55% de las empresas realizaron gastos en I+D durante ese año. Los números son algo mayores cuando las empresas superan las 250 personas empleadas, alcanzando a más del 12% del total.

Cuadro VII.16

#### México: empresas que realizaron gasto en investigación y desarrollo (I+D) según el número de personas ocupadas, 2009

(En porcentajes)

| Tamaño de la firma por personal ocupado | Realizaron gasto en I+D | No realizaron gasto en I+D |
|---|-------------------------|----------------------------|
| Total                                   | 8,55                    | 91,37                      |
| 20 a 49                                 | 7,69                    | 92,31                      |
| 50 a 100                                | 8,51                    | 91,49                      |
| 101 a 250                               | 8,95                    | 91,05                      |
| 251 a 500                               | 12,72                   | 87,28                      |
| 501 o más                               | 12,98                   | 87,02                      |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico, ESIDET 2010: resultados*, Aguascalientes, 2013.

Considerando las empresas que en 2009 realizaron gastos de I+D y diferenciando el tipo de investigación realizada, predominan los desarrollos tecnológicos (casi un 71% de las empresas) sobre la investigación aplicada (49,5%) y la investigación básica (23,5%).

Cuadro VII.17

#### México: empresas que realizaron investigación y desarrollo (I+D) según número de personas ocupadas y tipo de investigación, 2009<sup>a</sup>

(En porcentajes)

| Tamaño de la firma por personal ocupado | Investigación básica | Investigación aplicada | Desarrollo tecnológico |
|---|----------------------|------------------------|------------------------|
| Total                                   | 23,59                | 49,52                  | 70,97                  |
| 20 a 49                                 | 27,75                | 49,47                  | 77,92                  |
| 50 a 100                                | 15,25                | 61,29                  | 53,81                  |
| 101 a 250                               | 23,67                | 44,69                  | 67,26                  |
| 251 a 500                               | 19,93                | 40,54                  | 70,61                  |
| 501 o más                               | 21,61                | 37,29                  | 77,97                  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico, ESIDET 2010: resultados*, Aguascalientes, 2013.

<sup>a</sup> La suma de los valores parciales no coincide con el total debido a que la empresa pudo haber tenido más de un tipo de investigación.

Los campos científicos predominantes en que las empresas desarrollaron las actividades de I+D en 2009 se vinculan al ámbito de la ingeniería y tecnología, particularmente importantes en las empresas que ocupan a más de 100 personas. Solo el 11% de las mipymes mexicanas cuentan con un departamento formal dedicado a la I+D. En este entorno, son escasas las empresas involucradas en algún proyecto tecnológico: el 79% de las mipymes señalan nunca haber generado o desarrollado tecnología propia para uso exclusivo de la empresa (INEGI, 2013).

El reducido gasto federal y empresarial en actividades de ciencia, tecnología e innovación (CTI) ha sido constante en los últimos años en México. A esto se suman fluctuaciones constantes del gasto público en innovación que dan cuenta de la falta de una estrategia sistemática del gobierno mexicano. Lo que, sumado al estancado gasto nacional en el área, inhiben inversiones complementarias de otros agentes. El gobierno, los *policy-makers* y la sociedad no asumen que la CTI tenga un impacto importante en el desarrollo socioeconómico nacional, lo cual también revela el escaso poder de negociación de los líderes de la comunidad de CTI (Corona y otros, 2013, pág. 46).

### 3. Dinámicas, evolución e impactos de las mipymes mexicanas

Los datos presentados hasta aquí, confirman algunas tendencias sobre dinámicas y desempeños de estas empresas que, además, corroboran hechos sobre el sector mipyme en México y América Latina detectados en estudios previos.

En primer lugar, se confirma la relevancia de las mipymes en México considerando: i) su proporción en el número total de empresas, ii) su aporte al empleo, y iii) en mucho menor medida, al producto. Sin embargo, la relevancia de las mipymes disminuye considerablemente al considerar su presencia en las exportaciones nacionales y su productividad.

En el esquema productivo mexicano, las mipymes son un actor central: representan cerca del 99% de las empresas y emplean a más del 71% de los trabajadores. No obstante, el aporte de las mipymes a la producción nacional es mucho menor, encontrándose por debajo del 28% total del producto nacional para el año 2013.

A nivel de los sectores económicos, los resultados presentados reflejan: i) una mayor proporción de mipymes en el sector comercio y servicios en términos de cantidad de empresas y ii) una mayor capacidad empleadora en el sector comercio y en menor medida, del sector servicios. El sector manufactura por su parte, se caracteriza por contar con mayor proporción de empresas grandes respecto al resto de los sectores que emplean a más de la mitad de los trabajadores del sector.

Relacionado con esta mayor presencia de las grandes empresas en el sector manufactura, también se encuentra una productividad y rentabilidad muy superior a la de los sectores de comercio y servicios. Estas diferencias en la productividad y rentabilidad se repiten además cuando se considera el tamaño de las empresas: ambos indicadores aumentan en la medida que es mayor el tamaño de la firma. Notoriamente, estas discrepancias en productividad inciden sobre las brechas salariales, lo que supone importantes implicaciones en términos de la distribución del ingreso y la desigualdad dentro de la región.

Los rasgos antedichos de las mipymes mexicanas (su presencia en el total de firmas, empleos y productividad) reflejan una gran heterogeneidad en términos de acceso a mercados, tecnología, capital humano y de su capacidad de vinculación de otras empresas.

La participación más relevante de las mipymes (micro y pequeñas especialmente) se da en las ramas con menor productividad (comercio y servicios), de menores barreras de entrada y bajos incentivos para desatar articulaciones productivas con otras empresas o

agentes de la innovación. La presencia predominante de las mipymes en esos sectores reduce notoriamente las oportunidades para generar externalidades que permitan aumentar la especialización empresarial y de la fuerza laboral, y la propensión a la innovación y productividad (OCDE/CEPAL, 2012, págs. 49-51).

El tipo de estructura productiva, a su vez, está estrechamente relacionado con la productividad y la distribución del empleo a nivel sectorial. Los sectores de mayor productividad (manufactura, minería, electricidad) donde participan una mucha menor proporción de mipymes, emplean en México a alrededor de 7 millones de trabajadores, mientras que los sectores de menor productividad (comercio y servicios) donde predominan las mipymes ocupan a más de 14,5 millones de personas.

La capacidad exportadora de las mipymes, por su parte, es bastante limitada debido en buena medida a la marcada orientación hacia el mercado interno de este tipo de firmas en México. La estructura nacional de exportaciones además limita la posibilidad de participación de las mipyme (especialmente micro y pequeñas), particularmente dado el perfil de exportaciones de productos ensamblados en plantas manufactureras nacionales bajo el régimen de maquila de exportación. De esta forma, se da en México (al igual que en el resto de América Latina) un marcado predominio, de las grandes empresas de los principales rubros de exportación nacional (Ferraro y Stumpo, 2010).

La especialización exportadora se convierte en una restricción para que las mipymes accedan a los mercados externos y refuerza la heterogeneidad de la estructura productiva al aislar a las mipymes de procesos innovadores relacionados a dinámicas exportadoras. Al alejarse de estos círculos virtuosos de exportación-mayor capacidad innovativa-mayores exportaciones, las mipymes dependen crecientemente del mercado nacional y están más sujetos a las coyunturas de la economía nacional.

El patrón de especialización productiva de México se manifiesta en una inserción internacional que tiene como principal componente la exportación de productos de complejidad tecnológica baja y mediana, sin desarrollo tecnológico local y centrados en actividades poco intensivas en conocimiento. La situación de rezago productivo descrita se expresa en dos niveles: cuantitativamente en las grandes brechas de productividad entre los distintos tipos de empresas y sectores, cualitativamente en la alta especialización sectorial en procesos manufactureros intensivos en mano de obra (OCDE/CEPAL, 2012).

Por su parte, los datos analizados respecto al acceso al financiamiento por parte de las mipymes muestra una tendencia hacia la segmentación del mercado financiero y la discriminación hacia las mipymes nacionales que alcanzan solo el 22% del crédito bancario otorgado a empresas.

La aplicación de diferenciales en las tasas de interés de los préstamos por el tamaño de empresa dificulta el acceso al crédito por parte de las mipymes (Ferraro y Goldstein, 2011). Adicionalmente, el valor de las garantías requeridas para un crédito suele equivaler a más de dos veces el valor del crédito solicitado, lo que restringe la capacidad de obtención de créditos por parte de las pequeñas empresas. Además, ciertos tipos de garantías implicados en el crédito empresarial (como maquinaria y equipo e inventarios) son difíciles de valorar en comparación con los bienes raíces, reduciendo la cantidad de garantías disponibles para las empresas (OCDE, 2013, págs. 62-63).

Los datos analizados muestran que las mipymes (y muy particularmente las micro y pequeñas) enfrentan mayores limitaciones para acceder a un crédito para pymes que a un crédito a través de una tarjeta empresarial. Esta limitación es especialmente relevante si

se considera que algunas de estas tarjetas operan como tarjetas personales y que el 84% de las tarjetas empresariales emitidas a microempresas y empresas pequeñas son para personas físicas con actividad empresarial que solo disponen de este crédito (Banco de México, 2015, pág. 31).

Esas dificultades generan una escasa participación de las mipymes en el crédito al sector privado y una amplia utilización de autofinanciamiento y otras alternativas no bancarizadas para obtener capital de giro o desarrollar inversiones. Este acceso heterogéneo tiende a reforzar las desigualdades de las capacidades productivas entre mipymes y grandes empresas.

Las razones que las mipymes manifiestan determinantes del no acceso al crédito bancario y el manejo de cuentas bancarias son elocuentes de lo anterior: los altos intereses de los créditos y los complejos requisitos para acceder a los mismos y las altas comisiones y cuotas para el manejo de cuentas bancarias y la falta de información para su solicitud reducen, significativamente, las posibilidades de obtener financiamiento, especialmente a las micro y pequeñas empresas. La situación descrita lleva a las mipymes a recurrir al autofinanciamiento por fuentes externas como el financiamiento de proveedores (el 22,1% de las medianas empresas mexicanas que obtienen financiamiento recurren a este medio) o el uso de tarjetas de crédito (que utiliza el 21% de las micro y pequeñas empresas).

Finalmente en términos de la capacidad de innovación de las mipymes debe destacarse: la escasa cantidad de empresas que realizan gastos en I+D (menor al 10% de las mipymes), el predominio de actividades de desarrollo tecnológico por sobre la investigación básica y la aplicada, la mayor importancia de las actividades relacionadas con la ingeniería y la tecnología respecto a las ciencias médicas y otros campos científicos, la escasa importancia asignada por las mipymes en la planificación organizacional estratégica a los departamentos formales de I+D<sup>3</sup> y finalmente, el bajo número de empresas que alguna vez al menos han participado de proyectos tecnológicos o de innovación.

Estos datos son reflejo de la baja propensión a innovar de las mipymes, que agudiza su tendencia a especializarse en rubros que demandan poco conocimiento: comercio, servicios básicos y manufacturas básicas. Mientras las grandes empresas pueden beneficiarse de los rendimientos crecientes de la I+D, las mipymes por su menor escala enfrentan restricciones que las llevan a desempeños innovadores más débiles y las menores posibilidades de uso productivo de las tecnologías y de acceso a diversas fuentes de conocimiento (OCDE/CEPAL, 2012).

## **B. Marco y estrategia general de la política de desarrollo productivo existente en el país**

### **1. El crecimiento lento del producto interno bruto (PIB) nacional**

Desde inicios de la pasada década, México ha logrado un progreso hacia la estabilidad macroeconómica y desarrollado reformas estructurales para abrir más la economía del comercio y la inversión y mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios. Sin embargo, el crecimiento de su PIB permanece demasiado bajo para cerrar la brecha con los países más ricos de la OCDE y reducir sus niveles de pobreza, siendo en esta etapa menos dinámico que otras economías latinoamericanas (OCDE, 2009).

<sup>3</sup> Boscherini y Yoguel (1996, págs. 22-56) en su análisis de pequeñas y medianas empresas argentinas exportadoras muestran que el nivel y capacidades de innovación de las empresas exportadoras más exitosas se relaciona con las capacidades organizacionales de la firma para diferenciar sus actividades de innovación de las restantes funciones de la firma. Esto les facilita la estimación de sus gastos de innovación y la planificación presupuestal de las actividades de I+D.

Cuadro VII.18

**México: tasa anual de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en América Latina, 2006-2015**

| Año      | Argentina | Brasil | Colombia | México | América Latina |
|----------|-----------|--------|----------|--------|----------------|
| 2006     | 8,38      | 4,00   | 6,70     | 4,98   | 5,39           |
| 2007     | 7,97      | 6,01   | 6,90     | 3,22   | 5,75           |
| 2008     | 3,07      | 5,02   | 3,55     | 1,38   | 3,98           |
| 2009     | 0,05      | -0,23  | 1,65     | -4,74  | -1,17          |
| 2010     | 9,45      | 7,57   | 3,97     | 5,20   | 6,26           |
| 2011     | 8,39      | 3,92   | 6,59     | 3,92   | 4,74           |
| 2012     | 0,80      | 1,76   | 4,04     | 4,04   | 2,94           |
| 2013     | 2,89      | 2,74   | 4,94     | 1,39   | 2,86           |
| 2014     | 0,45      | 0,15   | 4,55     | 2,23   | 1,16           |
| 2015     | 2,00      | -3,50  | 3,10     | 2,50   | -0,43          |
| Promedio | 4,34      | 2,74   | 4,59     | 2,41   | 3,14           |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2016 [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org>.

Desde una perspectiva de más largo plazo, las cifras suponen una recuperación respecto al episodio de menor crecimiento del PIB nacional de 1,8% anual entre 1981 y 1994, pero aún lejanos al 6,6% de crecimiento anual entre 1970 y 1981 (Ros, 2014, págs. 48-49).

También el crecimiento del PIB per cápita ha caído por debajo de la experiencia histórica del periodo anterior a la crisis de la deuda de 1982. Mientras que el crecimiento entre 1966 y 1981 fue cercano al 72%, en el periodo 1982-2005 cayó un 5,7% y entre 2006 y 2014 se dio un crecimiento del 24,2%. Este crecimiento reciente debe atribuirse al rápido aumento de la tasa de participación de la fuerza de trabajo en la medida que el PIB por trabajador cae en el periodo 1981-2005 (Ros, 2008, págs. 538-539).

## **2. Factores que influyen sobre la producción: exportaciones, productividad, desempeño innovador e inversión**

Un primer factor explicativo del ritmo del desarrollo económico de México alude a la alta relevancia dada a la integración comercial que permitió las reformas comerciales de los años 80 y 90. En los años ochenta, los desequilibrios macroeconómicos y la baja competitividad industrial dieron lugar a una transformación caracterizada por políticas centradas en: i) el desmantelamiento de políticas industriales previas que apoyaban sectores industriales específicos a favor de políticas horizontales que asumían que la apertura a los mercados internacionales darían acceso a una demanda dinámica, y ii) la promoción de la industria maquiladora y regímenes fiscales de fomento como el Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (PITEX) y el programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) (Stezano y Padilla-Pérez, 2013, pág. 7).

Sumado a esto, el Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN) convirtió la apertura hacia el comercio y la inversión extranjera en el factor central del crecimiento económico nacional desde fines de los ochenta. De este modo, de 1991 a 2014 la importancia del comercio como porcentaje del PIB se duplicó (pasando del 30% al 62,5%). Como muestra el próximo cuadro, también se duplicó el peso de las exportaciones como porcentaje del PIB y se presenta una creciente relevancia de los productos manufacturados en el total de las exportaciones. Dentro de esos productos manufacturados de exportación, los de alta tecnología rondan el 15% del total (Banco Mundial, 2018).

Cuadro VII.19

**México: peso de las exportaciones como porcentaje del producto interno bruto (PIB), 1991-2014 (años seleccionados)**

| Año  | Exportaciones como porcentaje del PIB | Productos manufacturados como porcentaje de las mercaderías exportadas | Productos de alta tecnología como porcentaje de las exportaciones de productos manufacturados |
|------|---------------------------------------|--|---|
| 1991 | 16,36                                 | 50,85  | 8,68  |
| 1996 | 26,73                                 | 78,30  | 15,81   |
| 2001 | 23,64                                 | 85,15  | 22,06   |
| 2006 | 27,60                                 | 75,99  | 18,98   |
| 2011 | 31,31                                 | 72,37  | 16,51   |
| 2014 | 32,39                                 | 78,74  | 15,99   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators, 2018 [base de datos en línea] <https://data.worldbank.org/>.

Pese a los efectos positivos iniciales importantes inducidos por la importación de tecnología y la reasignación de factores tanto dentro como fuera de los sectores relacionados con la integración comercial y el aumento de la IED<sup>4</sup>, el desempeño comercial reciente de México debe atribuirse más a los costos de la mano de obra (comparativamente bajos en relación a los de los Estados Unidos y el Canadá) que a una mayor y creciente productividad y capacidad de innovación.

De hecho, la productividad de México de 2000 a 2014 se encuentra entre las más bajas entre los países de la OCDE y con oscilaciones frecuentes en los últimos diez años (OCDE, 2017). El bajo crecimiento de la productividad se debe, en parte, a la baja capacidad innovadora nacional. La preferencia por tecnología importadas durante el desarrollo de la capacidad de innovación local ha generado una menor transferencia tecnológica de la esperada por el mayor comercio e IED (OCDE, 2009, pág. 8).

Hausmann, Hwang y Rodrik (2007, pág. 23-24) sostienen que los países que exportan bienes de mayores niveles de productividad crecen más rápidamente como resultado de la transferencia de recursos desde actividades de baja productividad hacia bienes de alta productividad. En esta perspectiva, la complejidad tecnológica de la canasta de bienes exportadora de un país y el tipo de bienes en que se especializa un país determinan su rendimiento económico.

La complejidad tecnológica de los productos manufactureros que exporta México es alta, incluso superior a países con mayores PIB per cápita y crecimientos más dinámicos (como Chile y Argentina). El problema continúa radicando en que la tecnología de los productos exportados está incorporada en componentes producidos en los países tecnológicamente más avanzados, mientras que México casi solamente se implica en el ensamble de estos componentes: un proceso de baja elaboración tecnológica, uso de trabajo poco calificado y mínimo valor agregado (Ros, 2008, pág. 544). México ha formado, de tal modo, un perfil de especialización productiva basado en la configuración de una plataforma productiva conformada por plantas moderna de ensamble, sin interés por la construcción de capacidades dinámicas de innovación (Cimoli, 2000).

<sup>4</sup> En 2014, México fue el segundo país de la región (por detrás del Brasil) en términos de recepción de IED, con un monto de 35.188 millones de dólares, más del doble del registrado en 2013. Europa (con 54% del total de la inversión) y los Estados Unidos (32%) son los principales protagonistas de estas inversiones (CEPAL/Fundación UE-ALC, 2015).

Del panorama descrito se deriva un sistema de innovación débilmente articulado: escasas patentes de inventores nacionales y muy bajo gasto de I+D como porcentaje del PIB (especialmente de gasto privado), una limitada infraestructura de investigación nacional y una fuerte dependencia de los fondos públicos para la CTI. El establecimiento de conexiones entre las capacidades domésticas de CTI y la generación, difusión y uso del conocimiento de acuerdo a prioridades de desarrollo bien definidas sigue siendo problemático (Corona y otros, 2013; OCDE, 2009).

Finalmente, otro factor crucial en el bajo desempeño de la economía nacional ha estado pautado por bajas tasas de inversión. Este fenómeno es consecuencia de la retirada de la inversión pública, impulsada por las estrategias de reducción del déficit fiscal. La menor inversión pública afectó la inversión en infraestructura y generó efectos negativos sobre la productividad. Esto hace que los efectos potencialmente positivos de la IED (particularmente en el sector manufacturero donde se concentra la gran parte de la inversión extranjera) se vean menguados. Adicionalmente, la apreciación del tipo de cambio real frente al dólar estadounidense y la eliminación de políticas industriales sectoriales y de orientación del gasto hacia la inversión y no hacia el consumo, también tuvieron un efecto negativo sobre la inversión manufacturera y en general, sobre los sectores comerciables de la economía. Por último, la escasa financiación bancaria a actividades productivas (particularmente a pequeñas y medianas empresas) también ha restringido la inversión productiva (Ros, 2008, págs. 554-558)<sup>5</sup>.

### 3. Política industrial y de competitividad

La construcción de nuevas estrategias de desarrollo productivo en México es un problema crítico de política industrial. La orientación y cambios recientes de la política industrial tiene una importancia decisiva para comprender la estrategia general de desarrollo productivo nacional. El cambio de modelo de desarrollo descrito implicó un abandono de los espacios de intervención estatal sobre el desarrollo productivo del sector manufacturero y agrícola, la liberalización del comercio exterior y la IED junto a estrategias de eliminación de controles de cambios y la liberalización financiera interna<sup>6</sup> (Ros, 2014, págs. 12-14).

El cambio de modelo productivo marcado por la creciente apertura comercial además de los elementos señalados, ha implicado una estrategia de desarrollo que se orienta a la explotación de las ventajas comparativas reales (y no las potenciales), sin que haya existido un reemplazo eficaz de las orientaciones de política comercial e industrial que habían surtido efecto previamente. Como señalan Moreno-Brid y Ros (2004, pág. 55) a falta de una política industrial, la tarea de la política de desarrollo mexicana recae actualmente en las políticas sociales: mejorar la actual dotación de recursos y desplazar un patrón de ventajas comparativas hacia actividades de mayor valor agregado y uso intensivo de tecnología de origen nacional.

La IED ha contribuido al crecimiento económico de los últimos años. Sin embargo, el papel desempeñado por las firmas transnacionales del sector manufacturero e industrias orientadas a la exportación no se han configurado como una fuente de aprendizaje de métodos productivos, financieros y de comercialización para el tejido industrial nacional.

El derrame (*spillovers*) de conocimiento no ha tenido importantes repercusiones sobre las empresas nacionales. Las posibilidades de desencadenar estos *spillovers* tecnológicos

<sup>5</sup> Véanse los datos sobre acceso al crédito de las mipymes en la sección A.2.e.

<sup>6</sup> Esta última incluyó la liberalización de las tasas de interés, la eliminación de múltiples formas previas de crédito dirigido y la reducción y simplificación de los requisitos de reserva sobre los depósitos bancarios (Ros, 2014, pág. 12).

requieren, en primer lugar, favorecer el desarrollo de capital humano en las firmas nacionales que actúen como vehículos de difusión tecnológica. Sin embargo, no ha existido interés de las empresas multinacionales por formar capacidades en los proveedores locales donde se localizan. En segundo lugar, el panorama muestra la importancia de aumentar la inversión pública productiva a través de políticas industriales no horizontales y selectivas (de firmas, regiones y sectores), integradas en una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo (Stezano y Padilla-Pérez, 2013, págs. 8-9).

La baja relevancia de las actividades productivas que hacen un uso intensivo de conocimiento, en la estructura productiva nacional, tiene una consecuencia directa sobre las posibilidades de reducir las brechas tecnológicas respecto a los países centrales y de cambio estructural.

La continuidad en la pérdida de competitividad en actividades basadas en el conocimiento y la innovación da lugar a un proceso que se autoconsolida. En cuanto son menores las capacidades de innovación, menores son las oportunidades tecnológicas que puede aprovechar el sistema nacional de innovación derivadas del aumento de la inversión en el conocimiento de los competidores internacionales (OCDE, 2009, pág. 7).

No existen en México los incentivos para modificar la heterogeneidad de la estructura productiva. Al neutralizar los criterios de elección de los recursos públicos hacia la innovación, sin que existan criterios de selectividad sectorial, mayormente acceden a los escasos fondos disponibles los agentes con mayores capacidades de innovación y contactos políticos, asociados a los grupos económicos locales centrales (Schneider, 2009). Estos suelen ser líderes en actividades productivas caracterizadas por un bajo uso de conocimiento.

Esta dificultad para modificar el perfil de especialización productiva, permite que la estrategia de desarrollo dominante genere un proceso que refuerza las conductas rentísticas y la concentración por parte de las elites. La resistencia a políticas que cambien el tipo de estructura productiva predominante y reduzca la concentración desigual del ingreso, es consecuencia lógica de este proceso autopropetuido que explica los procesos de inercia estructural y la concentración de las elites. La elección de este perfil productivo es resultado de arreglos históricos entre el Estado y el sector privado, los que han sido más tolerantes respecto a las ineficiencias y la acumulación de rentas, y menos interesados en la construcción de habilidades y la difusión de capacidades tecnológicas (Cimoli y Rovira, 2008).

### **C. Políticas públicas: programas e instrumentos de apoyo a las mipymes implementados en los últimos años**

Esta sección analiza los programas e instrumentos utilizados en los últimos años en el país en distintas áreas de acción de las mipymes: financiamiento; desarrollo tecnológico; capacitación laboral y empresarial; fomento a exportaciones; articulación productiva, y emprendimiento. Con dicho fin, se presentan los datos generales de los distintos programas según la institución que ofrece y coordina esa política pública considerando cuatro aspectos clave: evaluaciones recibidas, recursos asignados, recursos ejecutados y alcance y cobertura de empresas atendidas. Finalmente, la sección concluye reflexionando sobre los diversos instrumentos de política pública orientados a mipymes en México, enfatizando especialmente el grado de coherencia e interacción con otras áreas de política (en particular las políticas tecnológicas y de innovación) y con las estrategias de desarrollo nacional.

## 1. Programas ofrecidos por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

CONACYT es el organismo público nacional responsable de elaborar, fomentar, coordinar y articular las políticas de ciencia y tecnología con el objetivo de promover el desarrollo y el fortalecimiento de la investigación aplicada y la innovación para atender necesidades sociales y ampliar las perspectivas del sector productivo (FCCYT, 2015, pág. 16).

Entre sus programas principales en 2015, destacan dos: el de becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad y el del sistema nacional de investigadores (SNInv). El primero incluye múltiples modalidades de becas de posgrado nacionales e internacionales. El segundo, creado en 1984 con el objetivo de ampliar la planta de investigadores con mayores niveles de productividad y calidad, brinda incentivos pecuniarios según su rendimiento (FCCYT, 2013, págs. 103-113).

Ambos programas recibieron en 2015 más de la mitad del presupuesto anual de los programas de CONACYT: el Programa de becas recibió el 34,98% y el SNInv 16,79%. En este contexto, la importancia de los programas de CONACYT orientados a mipymes es reducida. Los recursos asignados a las medidas de apoyo a las pymes del Programa de Estímulos a la Innovación (PEI) y del Fondo de Innovación Tecnológica (FIT) no alcanzaron al 4% del presupuesto de CONACYT en 2015: un 2,94% para la modalidad INNOVAPYME del PEI y un 0,79% para el FIT (CONACYT, 2016a, pág. 7).

### a) Programa de Estímulos a la Innovación (PEI), modalidad INNOVAPYME

El PEI apoya a empresas que invierten en proyectos de I+D e innovación (I+D+i) enfocados al desarrollo de nuevos productos, procesos o servicios. El programa tiene tres modalidades: PROINNOVA (apoya proyectos de innovación en red), INNOVATEC (para proyectos de I+D+i de grandes empresas) e INNOVAPYME (que fomenta la innovación de las mipymes). El programa parte del supuesto de la necesidad de las mipymes de contar con infraestructura y equipamiento y aumentar los recursos humanos que dedican a la I+D+i (FCCYT, 2015 y 2013).

El programa en su modalidad INNOVAPYME ha mostrado una estabilidad en el monto de recursos asignados y el total de empresas apoyadas, considerando sus tres modalidades, los recursos del PEI han aumentado desde su creación y especialmente a partir de 2011.

#### Cuadro VII.20

#### México: proyectos apoyados y recursos otorgados a la modalidad INNOVAPYME del Programa de Estímulos a la Innovación (PEI), 2013-2015

| Rubro   | Año   |       |       |
|---|-------|-------|-------|
|   | 2013  | 2014  | 2015  |
| Proyectos apoyados (mipymes atendidas)          | 198   | 241   | 233   |
| Montos otorgados (millones de pesos corrientes) | 590,6 | 766,0 | 701,1 |
| Porcentaje de la modalidad del total del PEI    | 20,1  | 19,77 | 19,77 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), "Informe de autoevaluación de CONACYT, enero-diciembre de 2014", Ciudad de México, 2014 [en línea] <http://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-de-autoevaluacion/informe-de-autoevaluacion-2014/312-inf-autoevaluacion-2014-ene-dic/file>; "Informe de autoevaluación de CONACYT, enero-diciembre de 2015", Ciudad de México, 2015 [en línea] <http://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-de-autoevaluacion/informe-de-autoevaluacion-2015/1508-inf-autoevaluacion-2015-ene-dic/file>; "Informe de autoevaluación de CONACYT, enero-diciembre de 2016", Ciudad de México, 2016 [en línea] <http://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-de-autoevaluacion/informe-de-autoevaluacion-2016/3750-inf-autoevaluacion-2016-ene-dic/file>.

## Cuadro VII.21

**México: presupuesto ejecutado del Programa de Estímulos a la Innovación (PEI), 2009-2015**  
(En millones de pesos constantes de 2012)

| Año  | Presupuesto |
|------|-------------|
| 2009 | 530         |
| 2010 | 728         |
| 2011 | 2 403       |
| 2012 | 1 910,4     |
| 2013 | 2 941,2     |
| 2014 | 3 874       |
| 2015 | 3 545       |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015", Ciudad de México, 2015 [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/CONACYT/U003\\_VALORAGREGADO/U003\\_VALORAGREGADO\\_IE.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/CONACYT/U003_VALORAGREGADO/U003_VALORAGREGADO_IE.pdf); Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), "Informe de autoevaluación de CONACYT, enero-diciembre de 2016", Ciudad de México, 2016 [en línea] <http://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-de-autoevaluacion/informe-de-autoevaluacion-2016/3750-inf-autoevaluacion-2016-ene-dic/file>.

La evaluación al PEI de 2011 mostró un impacto relevante del programa sobre las mipymes en términos de adicionalidad del gasto en I+D de las mipymes, pero no sobre empresas de más de 250 empleados (CONACYT, 2013). La evaluación 2014 del PEI destaca tres puntos: la capacidad del programa para fomentar el aporte de empresas en proyectos de mediano plazo; el apoyo con la partida de sueldos asociados a los proyectos a través de la contratación de personal experto de instituciones de investigación y el fomento a la vinculación ciencia-industria (CONEVAL, 2015).

El único dato relevante que arrojan las evaluaciones respecto a los efectos de los recursos del PEI es el aumento del porcentaje de proyectos de mipymes apoyados. El número de apoyos del instrumento INNOVAPYME creció respecto a las modalidades INNOVATEC y PROINNOVA. Así, el número de proyectos a mipymes apoyados vía este instrumento pasó de ser de un 48% del total en 2009 a 69% en 2011 (FCCYT, 2013, pág. 82), y 80% en 2015 (CONACYT, 2016a).

En términos sectoriales, se desconoce en profundidad las ramas donde se han apoyado proyectos PROINNOVA. CONACYT se limita a señalar que para 2015 se destacaron, para las tres modalidades del PEI, proyectos de química, transporte, alimentos, maquinaria y equipo, plástico y hule (CONACYT, 2016a).

**b) Fondo de Innovación Tecnológica (FIT)**

El FIT es un fideicomiso público de la Secretaría de Economía (SE) y CONACYT para apoyar actividades de I+D de mipymes, *startups* y emprendedores individuales, aunque hasta 2009 también incluyó a grandes empresas. No obstante, en el período 2007-2014 ha habido un apoyo predominante a micro y pequeñas empresas pese a las considerables variaciones en el presupuesto recibido por el programa.

## Cuadro VII.22

**México: proyectos apoyados y recursos otorgados por el Fondo de Innovación Tecnológica (FIT), 2007-2014**

| Rubro  | Año   |      |      |       |       |              |       |       |
|--|-------|------|------|-------|-------|--------------|-------|-------|
|  | 2007  | 2008 | 2009 | 2010  | 2011  | 2012         | 2013  | 2014  |
| Proyectos apoyados (empresas atendidas)          | 112   | 39   | 21   | 231   | 114   | 69           | 43    | 40    |
| Presupuesto anual (millones de pesos corrientes) | 325,6 | 78,8 | 61,8 | 644,5 | 286,4 | 179,8        | 123,1 | 109,1 |
| Proyectos de apoyo a microempresas               | 36    | 9    | 5    | 73    | 36    | 29           | 17    | 21    |
| Proyectos de apoyo a empresas pequeñas           | 34    | 15   | 11   | 107   | 55    | 22           | 14    | 12    |
| Proyectos de apoyo a empresas medianas           | 30    | 9    | 0    | 44    | 18    | 16           | 8     | 7     |
| Proyectos de apoyo a empresas grandes            | 12    | 4    | 3    |       |       | No se aplica |       |       |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), *Innovación tecnológica para la competitividad en las pymes: el FIT, 2007-2014*, Ciudad de México, Cengage Learning Editores, 2016.

En 2007-2009, los proyectos presentados al FIT se integraban en tres modalidades de apoyo: desarrollo e innovación tecnológica; creación y consolidación de grupos y/o centros de ingeniería, diseño, I+D e infraestructura física para el desarrollo tecnológico e innovación tecnológica a través de asociaciones (CONACYT, 2016b). La evaluación realizada al programa sobre el período 2007-2009 mostró dos resultados centrales: i) el tipo de innovación predominante en los proyectos apoyados se relacionó con productos nuevos o mejorados y, en menor medida, procesos nuevos o mejorados, y ii) las empresas que recibieron apoyos contaban, en promedio, con capacidades tecnológicas intermedias, esto es: firmas que adquirirían tecnología para explotarla, comenzaban a realizar adaptaciones tecnológicas e ingeniería inversa, hacían mejoras incrementales a los productos y servicios que ofrecían y empezaban a implementar modelos de gestión tecnológica (Villavicencio y otros, 2011).

Desde 2010, el FIT se segmenta, pasándose a centrar solo en mipymes y emprendedores individuales que desarrollan I+D+i (CONACYT, 2016b, pág. 9). Una evaluación realizada a proyectos apoyados por el FIT en 2011, destaca que las empresas apoyadas por el programa buscaban incursionar en proyectos de innovación tecnológica como estrategia para quebrar la dependencia de insumos o productos externos, mejorar la posición de la empresa en el mercado y atender necesidades comerciales de sectores aún no cubiertas por la firma (Fuentes, 2009).

## 2. Programas ofrecidos por el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)

a) Antecedente: el Fondo Pyme, entre 2001 y 2013, de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME) de la Secretaría de Economía

En la presidencia de Fox (2000-2006) se desarrolló un Programa de Desarrollo Empresarial que subrayó la descentralización y la activa participación de los estados y los empresarios. El programa situó a las pymes como actor detonador del mercado interno y del equilibrio regional. La política buscó articular estrategias, acciones e instrumentos para apoyar la competitividad de las mipymes a través de apoyos como el acceso al financiamiento, la formación empresarial, la innovación tecnológica, la articulación e integración económica regional y sectorial y el fortalecimiento de los mercados (Brown

y Domínguez, 2010, pág. 309). El Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme) se crea en 2004 con el objetivo de integrar objetivos y empresas atendidas por programas preexistentes y resulta el más significativo de esta época.

#### *i) Período 2004-2007*

El programa tuvo el objetivo inicial de impulsar la creación de mipymes, con la finalidad de fomentar el empleo y el bienestar social<sup>7</sup>. Se definió como una estrategia transversal de apoyo a estas empresas, formado por varios instrumentos de política pública orientados a: el financiamiento, el desarrollo tecnológico, el fomento de las exportaciones y la articulación productiva.

Una característica importante en la operación del programa estuvo dada por la concurrencia de recursos por parte de otras dependencias distintas al Fondo (como CONACYT o entidades de desarrollo y gobiernos estatales) y también actores empresariales y de intermediación productiva.

Otro punto distintivo de la trayectoria del Fondo Pyme fue la creación de un amplio sistema de organizaciones intermediarias (OI) intervinientes en los proyectos apoyados. Desde el inicio, la mayoría de los proyectos del Fondo han sido ejecutados por organizaciones intermediarias como gobiernos estatales, cámaras de comercio, asociaciones empresariales y universidades. Estas organizaciones podían presentar ofertas para los proyectos a apoyar por el programa. Como regla general, las OI cubrían en esos proyectos una parte de los costos. En algunos casos, mipymes y emprendedores beneficiarios también contribuían con cuotas y cargos por servicio, como por ejemplo, por servicios de asesoramiento (OCDE, 2013, pág. 90). El siguiente cuadro resume las características principales de los programas del Fondo Pyme, agrupados bajo las cuatro líneas estratégicas de acción mencionadas.

#### Cuadro VII.23

##### México: líneas de acción, instrumentos y características del Fondo Pyme, 2004-2006

| Líneas de acción                    | Programas e instrumentos  | Descripción   |
|-------------------------------------|---|---|
| Articulación sectorial y productiva | Articulación productiva   | Desarrollada por Centros de Articulación Productiva (CAP), que brindan información sobre programas empresariales y vinculan la oferta, procesos, productos y servicios de las mipymes con las grandes empresas demandantes, buscando fomentar la formación de cadenas de valor y asociaciones |
|                                     | Proyectos productivos estratégicos                                  | Programa para la creación de infraestructura para transformar a las pymes en proveedores de grandes empresas  |
| Acceso a mercados internacionales   | Centros de apoyo a exportaciones                                    | En estos 26 centros (22 nacionales y 4 en el extranjero) se desarrollan proyectos detallados de exportación que toman en cuenta el marco regulatorio y los requisitos específicos de los mercados extranjeros. El programa de apoyo dura cerca de dos años                                    |
|                                     | Programa Integral de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (PIAPYME) | Programa implementado por el Centro Empresarial México-Unión Europea (CEMUE) que tiene como objetivo aprovechar las oportunidades de mercado derivadas del tratado de libre comercio entre la Unión Europea y México  |

<sup>7</sup> En su versión inicial de 2004, el Fondo Pyme agrupaba cinco categorías de apoyo: creación y fortalecimiento de empresas e innovación tecnológica, articulación productiva sectorial y regional, acceso a mercados, acceso a financiamiento y fortalecimiento de organismos intermedios (López y otros, 2005).

Cuadro VII.23 conclusión

| Líneas de acción                    | Programas e instrumentos  | Descripción   |
|-------------------------------------|---|---|
| Acceso al crédito                   | Programa Nacional de Garantías, SPYME   | Programa que brinda garantías de cartera que se proporcionan a una entidad financiera privada, quien efectúa el análisis correspondiente para la concesión del crédito final. La cobertura es por el porcentaje de pérdida que las entidades estiman registrarán en el conjunto de su cartera de pymes: el equivalente al monto de provisiones de cartera que habrían de constituir                   |
|                                     | Programa de Extensionismo Financiero  | Fondo para la contratación de ejecutivos que asesoren a las mipymes para acceder al crédito de los intermediarios financieros autorizados   |
|                                     | Crédito a las pymes por medio del sistema nacional de financiamiento pyme (SINAFIN) | Crédito canalizado por intermediarios financieros de la banca (instituciones de la banca de desarrollo y la banca múltiple) e intermediarios financieros especializados no bancarios (entidades de fomento públicas, constituidas como fideicomisos o fondos de fomento de apoyo a mipymes)   |
| Desarrollo tecnológico e innovación | Creación y fortalecimiento de incubadoras de empresas                               | Promoción de incubadoras de negocios ubicadas en universidades públicas y privadas, centros tecnológicos y el Instituto Politécnico Nacional, que dan apoyo a empresas de sectores tradicionales —que cuentan con mecanismos semiespecializados— y de sectores especializados o avanzados, y asisten en cuatro aspectos: identificación del modelo de negocio, infraestructura, equipo y consultorías |
|                                     | Aceleradoras de negocios  | Organizaciones, instituciones y empresas especializadas que buscan identificar, ayudar y financiar a las pymes con orientación tecnológica durante la fase de expansión   |
|                                     | Innovación y desarrollo tecnológico   | Apoyo a la cultura tecnológica y de la innovación con programas de extensionismo, gestión de servicios tecnológicos y acceso a mecanismos de financiamiento a partir de la aplicación de conocimientos y tecnología   |
|                                     | Centros de desarrollo empresarial (CDE)   | Programa de financiamiento de equipo e infraestructura  |
|                                     | Capacitación y consultoría  | Instrumento que fomenta el desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas para procesos innovadores   |
|                                     | Formación de instructores y consultores   | Programa que promueve la formación de instructores y consultores sobre la base de las normas técnicas de competencia laboral y con la participación de especialistas en tendencias innovadoras para las pymes   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de F. Brown y L. Domínguez, "Políticas e instituciones de apoyo a la pequeña y mediana empresa en México", *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421-P), C. Ferraro y G. Stumpo (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

El siguiente cuadro presenta los principales datos sobre empresas y empleo y los montos de aportación del Fondo Pyme y complementarios para el período 2004-2006. Se nota allí la variación de los recursos utilizados en el ciclo, destacando especialmente la importante presencia de fondos que complementan los aportes que mediante Secretaría de Economía realizó el Fondo Pyme<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> En este período, si se atiende solo a los recursos aportados por el Fondo PYME, entre 2004 y 2006 los instrumentos que recibieron más recursos fueron los de articulación de proyectos productivos y los de financiamiento (un 48% y un 24% del total respectivamente). Si se consideran los fondos aportados por el Fondo PYME sumados a los de otros actores externos, la línea de articulación productiva recibió el 40% de los fondos, seguida por los programas de I+D que recibieron el 36% (Brown y Domínguez, 2010, pág. 318).

Cuadro VII.24

**México: apoyo del Fondo Pyme en términos de número de empresas, empleo y recursos, 2004-2006**

| Año  | Proyectos apoyados | Empresas que atender | Empresas que crear | Empleos que conservar | Empleos que generar | Apoyo del Fondo Pyme (millones de pesos corrientes) | Participación complementaria (millones de pesos corrientes) | Total de recursos (millones de pesos corrientes) |
|------|--------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|---------------------|---|---|--|
| 2004 | 707                | 349 607              | 6 560              | 2 882 394             | 107 359             | 1 154,8   | 1 664,1   | 2 818,9  |
| 2005 | 757                | 130 281              | 8 645              | 609 985               | 31 180              | 1 818,8   | 10 361,9  | 12 180,7   |
| 2006 | 993                | 166 633              | 7 976              | 773 925               | 29 099              | 3 109,7   | 5 296,2   | 8 405,9  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Economía, Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme), Ciudad de México, 2018 [en línea] <http://www.fondopyme.gob.mx/>.

Las acciones del Fondo Pyme en este período, se valoraron positivamente por las distintas evaluaciones sistemáticas realizadas (López y otros, 2006; López, Briceño y Canales, 2007; IIUNAM, 2008; OCDE, 2009), destacándose su capacidad para establecer una estructura de orientación de las actividades de fomento al desarrollo económico y empresarial nacional. De igual modo, la implementación y consolidación inicial del Fondo Pyme supuso un importante avance hacia la construcción de una política articulada para las mipymes en cuanto se establecieron redes de vinculación institucionales innovadoras, se avanzó en la coordinación de los niveles gubernamental y empresarial, se avanzó en la atención a áreas poco atendidas como la creación de nuevas empresas y la innovación y se diseñaron estrategias para atender la problemática del acceso del crédito a las mipymes (Brown y Domínguez, 2010, págs. 340-341).

#### ii) Período 2007-2012

En virtud de varias de las recomendaciones recogidas en las evaluaciones mencionadas, en 2007 la SPYME diseñó una estrategia exclusivamente orientada a mipymes. Esta estrategia constó de un objetivo central: contribuir a la generación de empleos desde las mipymes, particularmente promoviendo proyectos productivos orientados a emprendedores de bajos ingresos.

El cambio del PSE 2007-2012 se apoyó en la reformulación de los programas del Fondo Pyme: se discontinuó el financiamiento a ciertos instrumentos, que se transfirió a otros, se crearon nuevos y se simplificaron otros tantos<sup>9</sup>.

El marco estratégico del Fondo Pyme también fue modificado, buscando ajustarse a necesidades de distintos tipos de clientes. La nueva matriz del Fondo Pyme se organizó diferenciando segmentos empresariales (nuevos emprendedores, microempresas, pymes, empresas gacela y empresas tractoras) y tipos de intervención (financiamiento, capacitación y asesorías, gestión, marketing y comercialización e innovación y desarrollo tecnológico). En concordancia a este nuevo esquema organizativo, 13 antiguos programas del período anterior fueron reorganizados en cinco programas transversales que respondían a los cinco segmentos empresariales definidos (OCDE, 2013).

De esta forma, el Fondo Pyme, antes que en un programa, se constituyó definitivamente en una estrategia integrada por la suma de programas específicos orientados a diferentes tipos de empresas. La Estrategia México Emprende, que configuró a los instrumentos del Fondo Pyme, se volvió así un menú de apoyos para emprendedores, microempresas, pymes, empresas gacela y empresas tractoras (COLMEX, 2012, pág. 149).

<sup>9</sup> Tal es el caso de la red de Centros de Desarrollo Empresarial (CDE), transformada en el sistema de Centros México Emprende (CME), de ventanilla única para la prestación de servicios de apoyo empresarial.

A continuación se esquematiza el modelo organizativo de los distintos programas del Fondo Pyme para 2007-2012, emergido de la reestructuración mencionada.

Diagrama VII.1

**México: marco de organización de las acciones del Fondo Pyme, 2007-2012**

|  | Grupos objetivo  |  |  |   |   |  |
|--|--|--|--|---|---|--|
|  | Nuevos empresarios   | Microempresas  | Pymes  | Empresas gacela   | Empresas tractoras  |  |
| Instrumentos de apoyo  | i) Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), red de agencias de ventanilla única; ii) Programa Nacional de Nuevos Emprendedores (PNE), incluidos caravanas de emprendedores y talleres de capacitación en emprendimiento; iii) Sistema Nacional de Incubación de Empresas, y iv) Programas de Capital Semilla | i) Programa Nacional de Microempresas, que se refiere a capacitación, asesoramiento, información y visibilidad), e incluye el Programa de Modernización Integral (MI) (sectorial), y ii) Programa de Proyectos Productivos   | Programa Nacional de Pymes: servicios de asesoramiento especializado para mejorar sus procesos de producción, administración y marketing, el respeto al medio ambiente y las prácticas de responsabilidad social | i) Programa Nacional de Empresas Gacela: aceleradoras de negocios; Aceleradora de Negocios Tecnológicos (TechBA); ii) Programa Nacional de Franquicias, y iii) Parques tecnológicos | i) Programa Nacional de Empresas Tractoras; ii) Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores, Cadenas Productivas Nacionales (sectoriales): apoyo para la certificación en sistemas ISO 9000, y iii) Parques industriales |  |
|  |  | Centros Pymexporta   |  |   |   |  |
|  |  | i) Impulsan el Programa de Oferta Exportable; ii) el Programa Nacional de Franquicias; iii) el Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores, cadenas productivas (base sectorial), relativo a evaluaciones diagnósticas y capacitación para desarrollar capacidad de empresas proveedoras y apoyo para certificación en sistemas ISO 9000, y iv) el Programa Federal de Compras para mipymes |  |   |   |  |
| i) Fondo Pyme; ii) Centros México Emprende; iii) Sistema Nacional de Garantías para pymes, y iv) Semana Pyme, Semana Global del Emprendimiento |  |  |  |   |   |  |

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Temas y políticas clave sobre pymes y emprendimiento en México*, París, 2013.

El siguiente cuadro presenta los principales datos sobre el empleo, las empresas atendidas y las inversiones del Fondo Pyme y las aportaciones complementarias, para el período 2007-2012. Además de la continuidad y estabilidad en los fondos asociados al programa, se destaca el estancamiento y declive de los fondos complementarios externos aportados al Fondo Pyme.

## Cuadro VII.25

**México: apoyo del Fondo Pyme en términos de número de empresas, empleo y recursos, 2007-2012**

| Año  | Proyectos apoyados | Empresas que atender | Empresas que crear | Empleos que conservar | Empleos que generar | Apoyo del Fondo Pyme (millones de pesos) | Participación complementaria (millones de pesos) | Total de recursos (millones de pesos) |
|------|--------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|---------------------|--|--|---------------------------------------|
| 2007 | 557                | 194 531              | 5 884              | 452 507               | 29 792              | 3 196,3                                  | 1 818,5  | 5 014,8                               |
| 2008 | 288                | 105 084              | 8 887              | 130 798               | 36 958              | 4 733,6                                  | 3 784,8  | 8 482,4                               |
| 2009 | 390                | 79 921               | 7 361              | 89 650                | 38 739              | 3 337,7                                  | 2 157,9  | 5 495,6                               |
| 2010 | 480                | 98 008               | 9 320              | 83 980                | 38 880              | 3 508,8                                  | 2 134,5  | 5 643,3                               |
| 2011 | 573                | 91 209               | 10 689             | 110 066               | 43 273              | 3 488,7                                  | 1 681,9  | 5 170,6                               |
| 2012 | 691                | 163 710              | 163 710            | 197 315               | 40 394              | 3 905,6                                  | 3 120,8  | 7 026,4                               |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Economía, Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme), Ciudad de México, 2018 [en línea] <http://www.fondopyme.gov.mx/>.

## Cuadro VII.26

**México: principales organizaciones intermediarias (OI) de la estructura del Fondo Pyme, 2012**

Estructura general de los intermediarios relacionados con el Fondo Pyme

200 Centros México Emprende de servicio a pymes (principalmente organizados por cámaras y asociaciones empresariales)

500 incubadoras (70% de ellas organizadas por universidades e institutos técnicos)

50 aceleradoras de negocios (apoyadas sobre todo por organizaciones del sector privado)

8 aceleradoras de negocios con tecnología internacional del programa TechBA (5 en Estados Unidos, 2 en Canadá y 1 en España)

31 parques tecnológicos

Más de 35 instituciones financieras no bancarias (IFNB) y varios bancos comerciales que ejecutan los Programas Nacionales de Garantías

150 empresas de capacitación del sector privado que trabajan con franquicias para brindar programas de capacitación emprendedora a posibles emprendedores

986 asesores financieros para ayudar a las pymes en el trámite de sus solicitudes de créditos

Sistema nacional de asesores de pymes, conformado por miles de consultores del sector privado vinculados con incubadoras, aceleradoras, programas de desarrollo de proveedores, el Programa Nacional de Franquicias y Centros México Emprende

Sistema de Asistencia Tecnológico Empresarial (SATE), organizado por la FUMEC para proporcionar servicios de asesoramiento a empresas de alta tecnología

13 Clubes de Inversión (redes de empresarios ángel en otros países)

Fondo de Fondos de Capital Emprendedor para las pymes (como Mexico Ventures)

Fideicomisos públicos y otros organismos federales

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Temas y políticas clave sobre pymes y emprendimiento en México*, París, 2013.

Además de los elementos críticos de reajuste en el diseño del instrumento que señalaron las distintas evaluaciones realizadas en el período (IIUNAM, 2008; Fuentes, 2012; CONEVAL, 2011; COLMEX, 2012; Secretaría de Economía, 2013) la trayectoria del Fondo Pyme permitió consolidar un sistema de intermediación que incluyó la participación de más de 600 OI, considerando universidades e institutos técnicos, cámaras y asociaciones empresariales, sindicatos, gobiernos estatales y municipales, asociaciones civiles, sociedades corporativas, fideicomisos financieros como el banco nacional de desarrollo (NAFIN), instituciones financieras no bancarias (IFNB), bancos comerciales, organismos y fideicomisos públicos, asociaciones civiles locales del área de

CyT promovidas por CONACYT, el Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE), FUMEC, el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR), el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES), la agencia federal de promoción de exportaciones ProMéxico, así como empresas de capacitación y asesoramiento del sector privado.

#### b) Nueva reorientación del Fondo Pyme

Tras el cambio de presidencia en 2012, el Fondo Pyme opera por último año en 2013. El cambio responde al proceso de transición marcado por la creación de: el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) que sustituye a la SPYME y el Fondo Nacional Emprendedor (FNE) y sus instrumentos que comienzan a operar en 2014.

El carácter reciente del cambio dificulta una evaluación amplia y crítica de los nuevos instrumentos. El cambio más relevante reside en el mayor énfasis de los apoyos a temáticas de emprendimiento e intentos iniciales por mitigar la heterogeneidad productiva de estados y regiones.

Sin embargo, el carácter general del programa aún sigue predominando. En primer lugar, el programa sigue siendo una estrategia de políticas públicas de apoyo a mipymes en áreas básicas: nuevos mercados y exportaciones, financiamiento, articulación productiva, desarrollo tecnológico y modernización de capacidades empresariales.

En segundo lugar, el FNE comparte con el Fondo Pyme la preocupación por atender a un problema crítico de política pública: la generación de condiciones favorables para la mayor productividad y capacidades de innovación de las mipymes. Este objetivo, por sobre la reconfiguración institucional y organizacional, persiste como tema relevante de la agenda de política pública en México instalado en la presidencia de Fox (2000-2006) y continuado bajo la administración de Calderón (2006-2012). De este modo, persiste una agenda de política pública que busca crear condiciones de competitividad de la economía nacional apoyada en conductas empresariales innovadoras, particularmente por parte de las mipymes (Garrido, 2014, pág. 108).

Las distintas evaluaciones realizadas al Fondo Pyme mostraron elementos centrales que, según la Secretaría de Economía, justificaron la necesidad de reorientación del programa. Para INADEM, existieron diez obstáculos recurrentes en la operación del Fondo Pyme que obligaron a la redefinición de sus reglas de operación en 2013 y la creación del FNE en 2014.

#### Cuadro VII.27

#### México: problemas de diseño del Fondo Pyme que justificaron la creación del Fondo Nacional Emprendedor (FNE)

---

Debilidades centrales en el diseño y la operación del Fondo Pyme de 2004 a 2012

---

Insuficiente atención a los proyectos estatales

Opacidad de los procesos de selección del Fondo

Inflexibilidad de las reglas de operación del programa

Retrasos en la entrega de los recursos

Complejidad extrema de la comprobación y cierre de proyectos

Carencia de objetivos y metas concretas del programa

Alta dispersión de los apoyos otorgados

Bajo impacto de los proyectos apoyados

Ausencia de mecanismos de control que permitieran conocer los resultados de los apoyos

Deficiente evaluación del impacto presupuestal del programa

---

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), "Estrategia del INADEM", Ciudad de México, 2013 [en línea] [http://www.compite.org.mx/Eventos/2013/CIRS\\_INADEM.pdf](http://www.compite.org.mx/Eventos/2013/CIRS_INADEM.pdf).

### 3. Programas del Fondo Nacional Emprendedor (FNE) del INADEM

#### a) Características del programa: cobertura, modalidades, procesos de evaluación, tipos de asignación de recursos a los proyectos y fuentes de financiamiento

INADEM se conformó en 2013 como órgano de la SE con el objetivo de coordinar la política nacional de apoyo a emprendedores y mipymes. INADEM gestiona el FNE, programa integrado por un amplio rango de convocatorias dirigidas a emprendedores y mipymes. En 2014, el FNE atendió a 541.640 mipymes (CONEVAL, 2016, pág. 3).

El programa se diseñó con el propósito de atacar problemas ya mencionados de productividad de las mipymes mexicanas: escaso acceso a financiamiento, insuficientes capacidades de gestión, debilidades productivas y tecnológicas, falta de información relevante para la toma de decisiones, falta de capacidad para acceder a cadenas productivas globales y de mano de obra capacitada (Secretaría de Economía, 2014, págs. 7-18).

El FNE tiene cobertura nacional y una población objetivo de cuatro categorías: emprendedores; mipymes de sectores estratégicos y/o con capacidad innovadora; grandes empresas que en sus proyectos generen impactos que fortalezcan la posición competitiva de sectores y/o regiones, generen empleos y beneficien de forma directa o indirecta a emprendedores y/o mipymes.

El FNE opera sus apoyos a través de dos modalidades: i) convocatorias públicas y ii) asignación directa. Los apoyos del FNE se otorgan directamente a la población objetivo y de forma indirecta por conducto de organismos intermediarios según las reglas de operación de las convocatorias.

El FNE opera principalmente desde convocatorias que transfieren recursos monetarios por medio de subsidios a proyectos presentados por OI o por beneficiarios, asumiendo que los proyectos apoyados tendrán impactos socioeconómicos en los beneficiarios, aumentando su competitividad desde incrementos en la productividad, ventas y/o empleos.

Todos los proyectos son seleccionados a través de un proceso de cinco etapas: una evaluación normativa de INADEM, una evaluación de Comités estatales de las convocatorias, una evaluación técnica, financiera y de negocios por parte del Sistema Nacional de Evaluadores (SNE), una fase de jerarquización de proyectos coordinada por evaluadores senior que suma las ponderaciones de las evaluaciones del Comité estatal (10% de la calificación total final) y las del SNE (90% de la misma) y una etapa final de aprobación de los proyectos jerarquizados por parte del Consejo Directivo del Programa según la disponibilidad presupuestal del programa.

La mayoría de los recursos que otorga el FNE son de origen federal. No obstante, en todas las convocatorias se busca fomentar la complementariedad de recursos que pueden provenir del solicitante o de algún gobierno estatal. Así, en ningún caso las convocatorias otorgan un apoyo del 100% del programa. Tomando de referencia a 554 proyectos apoyados en el primer semestre de 2014 se encontró que los 1.332 millones de pesos que aportó el INADEM tuvieron un complemento de 1.361 millones de pesos de empresas, 100,9 millones de gobiernos estatales, 26,8 de gobiernos municipales y 12,9 del sector académico. Esta estrategia permite corroborar la complementariedad público-privada de las iniciativas y reduce las posibilidades de duplicidad de apoyos con otros programas de apoyo a las mipymes.

#### b) Programas de 2016

Desde 2015, los programas del FNE se dividieron en cinco categorías que responden a cinco direcciones generales del INADEM: sectores estratégicos y desarrollo regional; desarrollo empresarial; emprendedores y financiamiento; mipymes, e incorporación de TIC en las mipymes (FCCYT, 2015). El esquema de programas del FNE para el año 2016 se continúa dividiendo en las mismas cinco categorías de programas. El siguiente cuadro resume los principales objetivos de cada una de esas categorías.

## Cuadro VII.28

**México: categorías de programas y objetivos del Fondo Nacional Emprendedor (FNE), 2016**

| Categoría de programas                      | Objetivos  |
|---|--|
| Sectores estratégicos y desarrollo regional | Incrementar la productividad y competitividad regional de las mipymes desde un enfoque de sectores estratégicos; impulsar la competitividad sectorial y regional, la articulación estratégica y la infraestructura de cadenas productivas emergentes                           |
| Desarrollo empresarial                      | Proponer mecanismos que propicien la innovación, incubación y aceleración de empresas, junto con eventos y premios para mipymes y emprendedores nacionales. Además, apoyar una red nacional de puntos de atención empresarial  |
| Emprendedores y financiamiento              | Proponer mecanismos de acceso al financiamiento; desarrollar capacidades financieras; fomentar la cultura financiera en el ecosistema; desarrollar proyectos de emprendimiento de alto impacto; crear vehículos de inversión, e impulsar la profesionalización de gestores     |
| Programas para mipymes                      | Ayudar a las mipymes a elevar capacidades desde proyectos de capacitación para aumentar su productividad y competitividad; abrir nuevos puntos de venta de franquicias, e integrar su oferta de productos y/o servicios en consorcios de exportación                           |
| Incorporación de TIC en las mipymes         | Favorecer oportunidades de negocio de las mipymes en los mercados nacional e internacional; apoyar a las micro y pequeñas empresas mediante capacitación, consultoría y adopción de TIC para facilitar su encadenamiento con las empresas y organizaciones líderes del mercado |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) [en línea] <https://www.inadem.gob.mx/>.

En 2016, el FNE ejecuta 19 programas de apoyo a mipymes en esas cinco categorías.

## Cuadro VII.29

**México: programas del Fondo Nacional Emprendedor (FNE) y sus modalidades, y montos de apoyo por proyecto y por programa, 2016**

| Área   | Programa  | Modalidad  | Máximo por proyecto (pesos) | Máximo de apoyo público (porcentajes) | Monto asignado para 2016 (pesos y porcentajes del total) |
|--|---|--|-----------------------------|---------------------------------------|--|
| 1. Sectores estratégicos y desarrollo regional             | 1. Desarrollo de Redes y Cadenas Globales de Valor      | A. Desarrollo de cadenas globales de valor             | 15 000 000                  | 50                                    | 120 000 000 (3,71%)                                      |
|  |   | B. Redes de cadenas de valor                           |                             |                                       |  |
|  |   | C. Redes de empresas integradoras                      | 7 000 000                   |                                       |  |
|  | 2. Productividad Económica Regional                     | A. Desarrollo regional                                 | 15 000 000                  | 60                                    | 140 000 000 (4,33%)                                      |
|  |   | B. Zonas Económicas Especiales (ZEE)                   |                             |                                       |  |
|  | 3. Reactivación económica y apoyo a programas federales | A. Reactivación económica                              | 6 000 000                   | 80                                    | 211 000 000 (6,52%)                                      |
|  |   | B. Reactivación para municipios en programas federales |                             |                                       |  |
|  |   | F. Reactivación económica FRONTERA                     | 1 200 000                   | 70                                    | 158 140 624 (4,89%)                                      |
|  | 4. Desarrollo de Centrales y Mercados                   | A. Centrales de abasto                                 | 10 000 000                  | 50                                    | 70 208 708 (2,17%)                                       |
|  |   | B. Mercados  |                             |                                       |  |
| 5. Obtención de apoyo para proyectos de mejora regulatoria |   |  | 2 000 000                   | 70                                    | 85 186 645 (2,63)  |

Cuadro VII.29 (conclusión)

| Área   | Programa  | Modalidad  | Máximo por proyecto (pesos) | Máximo de apoyo público (porcentajes) | Monto asignado para 2016 (pesos y porcentajes del total) |
|--|---|--|-----------------------------|---------------------------------------|--|
| 2. Programas de desarrollo empresarial                       | 1. Red de Apoyo al Emprendedor (RAE)  | A. Puntos RAE  | 4 000 000                   | 80                                    | 124 000 000 (3,83%)                                      |
|  |   | B. Red de Asesores   |                             | 90                                    |  |
|  |   | C. Centros Mujeres Moviendo México                             |                             | 80                                    |  |
|  | 2. Empresas e incubadoras básicas   |  | 500.000                     | 80                                    | 24 000 000 (0,74)  |
|  | 3. Programa de Incubación en Línea (PIL)  | A. PIL   | 50.000                      | 80                                    | 90 000 000 (2,78%)                                       |
|  |   | F. Frontera  |                             |                                       | 290 993 444 (8,99%)                                      |
|  | 4. Incubación y Aceleración de Empresas   | A. Incubadoras o aceleradoras                                  | 800.000                     | 75                                    | 38 000 000 (1,17%)                                       |
|  |   | B. Empresas vía incubación y aceleración                       |                             |                                       |  |
|  | 5. Eventos de productividad   |  | 5 000 000                   | 60                                    | 70 000 000 (2,16)  |
|  | 6. Fomento a las Iniciativas de Innovación  | A. Innovación orientada al desarrollo empresarial              | 5 000 000                   | 90                                    | 130 000 000 (4,02%)                                      |
| B. Impulso a prototipos vía talleres de alta especialización |   |  |                             |                                       |  |
| 7. Fomento emprendedor                                       | A. Metodologías   | 4 500 000  | 90                          | 85 000 000 (2,63%)                    |  |
|  | B. Modelos  |  |                             |                                       |  |
|  | C. Metodología Lean Startups  |  |                             |                                       |  |
| 3. Programas de emprendedores y financiamiento               | 1. Capacidades para documentar y madurar el ecosistema emprendedor                                | A. Formación, acompañamiento, asistencia técnica y vinculación | 2,100 000                   | 80                                    | 50 000 000 (1,54)  |
|  |   | B. Investigaciones, estudios y publicaciones                   |                             |                                       |  |
|  | 2. Fondos de capital emprendedor y empresas de alto impacto en escalamiento                       | A. Apoyo a fondos de capital emprendedor                       | 50 000 000                  | 70                                    | 200 060 414 (6,18)                                       |
|  | B. Apoyo a empresas con potencial para escalar una innovación                                     |  |                             |                                       |  |
| 3. Emprendimientos de alto impacto                           | A. De alto impacto  | 5 000 000  | 80                          | 400 000 000 (12,36)                   |  |
|  |   |  |                             |                                       | B. De impacto social o ambiental                         |
| 4. Programas para mipymes                                    | 1. Formación empresarial para mipymes   | 50.000   | 70                          | 200 000 000 (6,18)                    |  |
|  | 2. Adquisición de modelo de microfranquicias  | 35.000   | 70                          | 50 000 000 (1,54)                     |  |
| 5. Apoyo a la incorporación de TIC en las mipymes            | 1. Incorporación de TIC a las mipymes   | 18.000   | 80                          | 300 000 000 (9,27)                    |  |
|  | 2. Desarrollo de capacidades empresariales para microempresas a través de la incorporación de TIC | 10.000   | 90                          | 400 000 000 (12,36)                   |  |
| Total de recursos planeados para el FNE, 2016 (pesos)        |   |  |                             | 3 236 589 835                         |  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) [en línea] <https://www.inadem.gob.mx/>.

En términos presupuestales, cuatro de las cinco categorías se distribuyen de forma equitativa el total del presupuesto de los fondos del FNE (con porcentajes entre el 20% y 26% del total del presupuesto), mientras que los programas de la categoría para mipymes reciben menos del 8%.

#### Cuadro VII.30

#### México: montos destinados a apoyar los programas del Fondo Nacional Emprendedor (FNE), 2016

(En pesos y porcentajes)

| Área  | Monto programado para 2016 | Porcentaje del total |
|---|----------------------------|----------------------|
| 2. Programas de desarrollo empresarial            | 851 993 444                | 26,32                |
| 1. Sectores estratégicos y desarrollo regional    | 784 535 977                | 24,24                |
| 5. Apoyo a la incorporación de TIC en las mipymes | 700 000 000                | 21,63                |
| 3. Programas de emprendedores y financiamiento    | 650 060 414                | 20,08                |
| 4. Programas para mipymes                         | 250 000 000                | 7,72                 |
| Total de recursos                                 |                            | 3 236 589 835        |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) [en línea] <https://www.inadem.gob.mx/>.

#### c) Evaluación del FNE y resultados alcanzados

A la fecha, los programas del FNE han recibido solo una evaluación oficial sobre su diseño. Esta destaca la creación de un indicador que refleja las variaciones en la productividad de las mipymes que reciben apoyos de estos programas. Esta dificultad busca atender al problema de causalidad de la intervención pública indicado en las últimas evaluaciones al Fondo Pyme: la imposibilidad de realizar un seguimiento al aumento de la productividad de las mipymes apoyadas.

En segundo lugar, se destaca la integración de Bolsas Regionales en las reglas de operación del FNE en 2015, con el fin de alcanzar una mayor equidad en el otorgamiento de los apoyos en cuanto los estados compiten por los recursos de las convocatorias con estados con niveles de desarrollo similar. También la evaluación subraya que la convocatoria otorgue puntos extra en la evaluación a los proyectos presentados por mujeres emprendedoras y la distribución de los recursos según el tamaño de los proyectos. En tercer lugar, la evaluación resalta el aumento de los apoyos orientados a la innovación, la incorporación de programas de capacitación para el desarrollo de prototipos, el diseño de un instrumento de gestión, valuación y comercialización de los intangibles, la búsqueda de estrategias más eficientes de evaluación de proyectos participantes y la incorporación de indicadores de Impacto.

Finalmente, la evaluación concluye sobre dos aspectos metodológicos a superar en próximas convocatorias: i) la incorporación de metodologías de cálculo de la productividad de las mipymes, para precisar la estimación de la población potencial de mipymes beneficiarias, y ii) adecuar la cuantificación de la población objetivo (CONEVAL, 2016, págs. 2-9).

Respecto a la evolución del presupuesto destinado al Programa, se denota una evolución de leve crecimiento con la excepción del notorio incremento de 2014<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Al respecto es importante detallar que el FNE es el programa articulador clave de los instrumentos de INADEM. El presupuesto total de INADEM incluye así el gasto del FNE más gastos operativos y administrativos de funcionamiento.

## Cuadro VII.31

**México: evolución del presupuesto del Fondo Pyme y el Fondo Nacional Emprendedor (FNE), 2013-2016**

(En millones de pesos)

| Año  | Presupuesto aprobado | Presupuesto pagado |
|------|----------------------|--------------------|
| 2013 | 7 291,38             | 7 113,95           |
| 2014 | 9 377,25             | 10 245,21          |
| 2015 | 8 907,38             | 7 361,5            |
| 2016 | 7 261,05             | No disponible      |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), "Diagnóstico 2016 del Fondo Nacional Emprendedor", Ciudad de México, 2016 [en línea] [https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Diagno%CC%81stico\\_FNE-2016.pdf](https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Diagno%CC%81stico_FNE-2016.pdf).

## Cuadro VII.32

**México: indicadores de los principales logros alcanzados por los programas del Fondo Nacional Emprendedor (FNE), 2015**

| Rubro de análisis   | Principales resultados, buenas prácticas   |
|---|--|
| Desarrollo de mipymes proveedoras de empresas que participan en cadenas globales de valor | En 2015 se apoyó a 202 proyectos que beneficiarían a 1.846 mipymes. Por asignación directa fueron apoyados 21 proyectos que deberían beneficiar a 777 empresas fortaleciendo sus cadenas productivas. Se apoya en conjunto a 2.623 mipymes |
| Certificaciones de mipymes  | Se apoyaron 89 proyectos para la certificación en temas de calidad, medio ambiente y sanidad de 404 mipymes. 13 proyectos incorporaron a mipymes en cadenas globales de valor  |
| Productividad de mercados y centrales de abasto   | Se aprobaron 14 proyectos que beneficiarán la infraestructura productiva de 1.423 mipymes  |
| Red de Apoyo al Emprendedor (RAE)   | 10.689 mipymes fueron atendidas por la RAE. Solo 934 de ellas (8,7%) solicitaron vincularse a otros programas del FNE  |
| Apoyo a fondos de capital emprendedor y empresas de alto impacto en etapa de escalamiento | Se crearon, en 2014 y 2015, 9 vehículos de inversión, que se suman a los 15 existentes desde 2013  |
| Acceso al financiamiento  | En la primera mitad de 2015 se otorgó acceso al financiamiento a 48.636 mipymes; 7.042 de ellas (14,47%) lo obtuvo por primera vez   |
| Profesionalización de capacidades y contenidos para documentar el ecosistema              | Se aprobaron 55 proyectos de esta categoría. 11 de ellos promovieron el financiamiento, beneficiando a 1.419 mipymes   |
| Incorporación en cadenas globales   | 202 proyectos aprobados  |
| Instancias participantes en la RAE  | A la primera mitad de 2015, la Red de Apoyo al Emprendedor se conformó por 88 instancias públicas y privadas   |
| Diagnósticos de gestión empresarial realizados a través de la RAE                         | A la segunda mitad de 2015 se realizaron 1.456 diagnósticos de gestión empresarial   |
| Multiplicación de recursos fiscales   | A través de los programas de acceso al financiamiento, el crédito otorgado a las mipymes alcanzó en 2014 los 49.084 millones de pesos  |
| Investigaciones, metodologías y publicaciones de cultura financiera                       | Se apoyaron 10 proyectos con investigaciones, metodologías y estudios sobre cultura financiera. Bajo convenios de coordinación estatal se aprobaron otros 4 proyectos  |
| Recursos destinados al desarrollo de proyectos productivos integrales                     | 10% de los recursos del FNE fueron asignados al desarrollo de 182 proyectos de este tipo   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), "Diagnóstico 2016 del Fondo Nacional Emprendedor", Ciudad de México, 2016 [en línea] [https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Diagno%CC%81stico\\_FNE-2016.pdf](https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Diagno%CC%81stico_FNE-2016.pdf).

#### 4. Otros programas del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)

##### a) Programas desarrollados en colaboración con Nacional Financiera S.A. (NAFINSA) y Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)

Además de los programas del FNE, INADEM se involucra con otros programas de apoyo vinculados con el acceso al crédito, particularmente con NAFINSA y BANCOMEXT. Estas instituciones son bancas de fomento que operan con sistemas de primer y segundo piso que ofrecen distintos tipos de productos para las empresas como créditos, factoraje y garantías. Este grupo de programas incluyen programas de acceso al financiamiento a través del banco comercial. NAFIN e INADEM brindan asesoramiento y diagnósticos a fin de facilitar el acceso a tasas preferenciales en créditos a través de la banca comercial.

#### Cuadro VII.33

##### México: programas de Nacional Financiera (NAFIN) y el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)

| Programa                                       | Características  | Recursos invertidos  |
|--|--|--|
| Crédito joven                                  | Cuatro modalidades: i) incubación en línea: ofrece a emprendedores de 18 a 30 años que completen el Programa de Incubación en Línea, un crédito de entre 50.000 y 150.000 pesos al 9,9% de tasa anual fija; ii) incubación presencial: ofrece a emprendedores de 18 a 30 años que completen un proyecto en un programa acreditado por INADEM, un crédito de entre 150.000 y 500.000 pesos al 9,9% de tasa anual fija, por cuatro años y por hasta el 80% del costo del proyecto; iii) crédito para crecer: ofrece a mipymes con al menos un año de operación un crédito de hasta 300.000 pesos, al 9,9% de tasa anual fija y plazos de 36 meses para capital de trabajo y 60 meses para activo fijo, y iv) PYME joven: ofrece a mipymes de al menos un año de operación un crédito de hasta 2,5 millones de pesos, al 9,9% de tasa anual fija, con proceso de formalización hacendaria y plazo de hasta cinco años | En 2015 se otorgaron 417 créditos por 171 millones de pesos, mientras que en 2016 se ascendió a 1.983 créditos por 631 millones                                    |
| Financiamiento para adquisición de franquicias | Busca impulsar a los emprendedores que deseen adquirir una franquicia brindando un financiamiento en condiciones preferenciales, por un monto de hasta 2 millones de pesos, para cubrir hasta el 50% del valor total de la inversión requerida en la compra de una franquicia  | En 2015 se otorgaron 27 créditos por un monto de 18 millones de pesos  |
| Emprendedores a la banca comercial             | Programa que opera en el marco del Sistema Nacional de Garantías de Crédito PYME, que pretende facilitar el acceso al crédito a los emprendedores para el arranque y etapa inicial del negocio. Estos son incubados presencialmente por alguna de las incubadoras de negocios reconocidas en la Red de Incubadoras de Empresas del INADEM, ya que por restricciones y fallas de mercado no tienen acceso al financiamiento del sistema bancario comercial. Incentiva el otorgamiento de créditos de la banca comercial a emprendedores con proyectos con viabilidad técnica, comercial y financiera para el arranque de nuevos negocios incubados  | En 2015 se apoyó el inicio de operaciones de 52 nuevas empresas provenientes de incubadoras de la red acreditada por INADEM con créditos por 7,5 millones de pesos |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Gobierno de la República de México, Crédito Joven [en línea] <http://www.creditojoven.gob.mx>; Secretaría de Economía, "Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor para el ejercicio fiscal 2017", Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 30 de diciembre de 2016 [en línea] [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5468221&fecha=30/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468221&fecha=30/12/2016); Nacional Financiera (NAFIN), *Informe anual 2016*, Ciudad de México, 2017 [en línea] [http://www.nafin.com/portalfin/files/secciones/normatividad/pdf/informes\\_anuales/01%20Informe%20Anual%202016%20-%20-%20VERSION%20ESPANOL.pdf](http://www.nafin.com/portalfin/files/secciones/normatividad/pdf/informes_anuales/01%20Informe%20Anual%202016%20-%20-%20VERSION%20ESPANOL.pdf); *Informe anual 2015*, Ciudad de México, 2016 [en línea] [http://www.nafin.com/portalfin/files/secciones/normatividad/pdf/informes\\_anuales/NAFIN\\_Espanol.pdf](http://www.nafin.com/portalfin/files/secciones/normatividad/pdf/informes_anuales/NAFIN_Espanol.pdf).

## b) Programas desarrollados junto a dependencias de la Secretaría de Economía (SE)

El siguiente cuadro detalla los objetivos y el involucramiento del Instituto con otras organizaciones de la SE para la ejecución de tales programas.

Cuadro VII.34

**México: otros programas para mipymes y emprendedores de la Secretaría de Economía con apoyo del INADEM<sup>a</sup>**

| Programa   | Sujetos y tipos de apoyo   | Instituciones participantes | Recursos invertidos en 2016 (millones de pesos) |
|--|--|-----------------------------|---|
| Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)                  | Apoyos crediticios: i) créditos simples y revolventes, y i) créditos estratégicos simples y de incubación. Apoyos no crediticios a mipymes: desarrollo de capacidades financieras y empresariales por parte de Instituciones de Microfinanciamiento (IMF), incubación de actividades productivas; participación en eventos del PRONAFIM y otras instituciones. Apoyos no crediticios a IMF: asistencia técnica, desarrollo de capacidades del personal; apoyo a puntos de microfinanzas            | PRONAFIM, INADEM y NAFIN    | 31,54   |
| Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) y la Innovación | Apoyo a instituciones gubernamentales, sectores empresarial y académico, y otras entidades en relación con: i): proyectos de TI de empresas en sistemas embebidos, ensamble y desarrollo de software, medios creativos digitales, apoyo tecnológico, externalización de procesos de negocio y productos y servicios para cadenas de suministro y logística de sectores estratégicos, y ii): proyectos estratégicos que buscan eliminar fallas de mercado que limitan los ecosistemas de innovación | SE e INADEM                 | 865,45  |
| Programa para la Productividad y Competitividad Industrial (PPCI)                  | Apoyos que incluyen: capacitación y certificación de recursos humanos, elaboración de estudios a nivel sectorial y regional, manufactura de prototipos, pruebas de validación, consultoría especializada y transferencia tecnológica, y equipamiento para centros de diseño y entrenamiento relacionados con procesos industriales y empresas  |                             | 307,9   |
| Proyectos para la atracción de inversión extranjera estratégica                    | Apoyo a empresas internacionales o mexicanas que tengan participación presupuestal extranjera con proyectos productivos destinados a impulsar el crecimiento nacional  | PROMEXICO e INADEM          | 360   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Presidencia de la República de México, "Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa", Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 19 de mayo de 2017 [en línea] [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247\\_190517.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247_190517.pdf); Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) [en línea] <https://www.inadem.gob.mx/>; Secretaría de Economía, *Cuarto informe trimestral para el ejercicio fiscal 2017 sobre el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de metas y objetivos con base en los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación "S" y de otros subsidios "U" a cargo de la Secretaría de Economía*, Ciudad de México, 2018 [en línea] [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288481/IV\\_Inf\\_Trim\\_2017\\_VF.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288481/IV_Inf_Trim_2017_VF.pdf).

<sup>a</sup> En el caso de los últimos dos programas, por ser instrumentos que incluyen mipymes, grandes empresas y filiales mexicanas de transnacionales, las cifras son superiores a los apoyos específicos a mipymes. Esto es, en los datos sobre recursos anuales reportados por la Secretaría de Economía no se separan los gastos por tamaño de empresa.

## 5. Programas de Nacional Financiera S.A. (NAFINSA) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)

Como se señaló previamente, NAFINSA y BANCOMEXT constituyen bancas de fomento que operan con sistemas de primer y segundo piso que ofrecen distintos tipos de productos financieros. Se detallan a continuación la oferta de ambas instituciones orientadas a mipymes.

Cuadro VII.35

**México: programas de NAFINSA y BANCOMEXT**

| Programa                           | Sujetos y tipos de apoyo   | Instituciones participantes                             | Recursos invertidos en 2016   |
|------------------------------------|--|---|---|
| Programa Crédito PYME (NAFIN)      | Oferta integral de productos para financiar necesidades de capital de trabajo, modernización y equipamiento y asesoría para solicitudes de crédito según los requerimientos de los intermediarios financieros  | NAFIN y banca comercial (23 intermediarios financieros) | Ambos son parte de un conjunto de 29 instrumentos del Programa de Garantías de Crédito (productos de segundo piso). En 2016, sin diferenciarse ni en el reporte anual de NAFIN ni en su evaluación externa de las cifras por instrumento, el saldo al final del año de la cartera de créditos de los 29 instrumentos que conforman el mencionado Programa de Garantías alcanzó los 63.608 millones de pesos |
| Crédito para crecer juntos (NAFIN) | Brinda a negocios de más de dos años de operación créditos de entre 20.000 y 300.000 pesos con un plazo de pago de hasta 36 (operación del negocio) y 60 meses (modernización o adquisición de equipo).  | NAFIN y banca comercial (2 bancos comerciales)          |   |
| Cadenas productivas (NAFIN)        | Programa para mipymes proveedoras de grandes empresas o dependencias de gobierno a nivel federal, estatal o municipal, con ventas anuales de más de 250 millones de pesos y al menos una línea de crédito con cualquier Intermediario Financiero                             | NAFIN y banca comercial                                 | 43.588 millones de pesos en 2016  |
| Crédito PYMEX (BANCOMEXT)          | Programa de Financiamiento a pymes importadoras, exportadoras y generadoras de divisas. A través de una alianza con la banca comercial brinda financiamiento flexible, productos de comercio exterior, créditos a largo plazo con bajas tasas de interés y manejo de cuentas | BANCOMEXT y banca comercial                             | Sin datos disponibles   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Nacional Financiera (NAFIN) [en línea] <http://www.nafin.com>; *Informe anual 2015*, Ciudad de México, 2016 [en línea] [http://www.nafin.com/portalfn/files/secciones/normatividad/pdf/informes\\_anuales/NAFIN\\_Espanol.pdf](http://www.nafin.com/portalfn/files/secciones/normatividad/pdf/informes_anuales/NAFIN_Espanol.pdf); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), "Estudio de evaluación de Nacional Financiera, S.N.C., 2016", Monterrey, 2017 [en línea] [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215790/Estudio\\_de\\_Evaluaci\\_n\\_Nafin\\_2016\\_Art\\_55\\_bis\\_2.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215790/Estudio_de_Evaluaci_n_Nafin_2016_Art_55_bis_2.pdf); Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) [en línea] <http://www.bancomext.com/>.

## D. El sistema de fomento a las mipymes

Esta sección describe el sistema de fomento integral a las mipymes tomando como eje articulador a las acciones y orientación del INADEM. Se presenta con dicho propósito una caracterización de sus principales rasgos institucionales más salientes y un análisis de los principales cambios institucionales que surgieron con la aparición del Instituto. Seguidamente se presenta un análisis conjunto de la coordinación entre las instituciones y programas de fomento previamente reseñados del sistema de emprendedores y mipymes.

### 1. Sobre el papel del Fondo Nacional Emprendedor (FNE): características institucionales, legales y normativas

El FNE fue creado en 2013 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía para instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo a emprendedores y

mipymes, su innovación, competitividad y proyección en mercados nacional, la cultura y productividad empresarial (México, Presidencia de la República, 2013, pág. 46). Entre las atribuciones de INADEM destaca la propuesta de diseño y ejecución de programas y apoyos económicos a mipymes, el apoyo a mipymes innovadoras y el diseño y operación de instrumentos legales y normativos que coordinen la política nacional del sector (México, Presidencia de la República, 2013, págs. 46-49).

El presidente de INADEM es designado por el Presidente de la República. El organigrama contempla seis unidades administrativas, a saber, una Coordinación General de Planeación Estratégica, Evaluación y Seguimiento y cinco Direcciones generales (encargadas de los cinco grandes grupos de programas que conforman el FNE): Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional, Programas de Desarrollo Empresarial, Programas de Emprendedores y Financiamiento, Programas para mipymes y Programas de Defensa para Pymes y Emprendedores (México, Presidencia de la República, 2013, págs. 1-3).

#### Diagrama VII.2

#### México: estructura del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)



Fuente: Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), "Estrategia del INADEM", Ciudad de México, 2013 [en línea] [http://www.compite.org.mx/Eventos/2013/CIRS\\_INADEM.pdf](http://www.compite.org.mx/Eventos/2013/CIRS_INADEM.pdf).

El INADEM cuenta con un Consejo Consultivo que es órgano de consulta y asume funciones de asesoramiento a INADEM en: la formulación de estrategias de apoyo a mipymes y emprendedores, la recomendación de acciones de mejora de políticas y programas que respondan a necesidades económicas nacionales. El Consejo se integra por el Secretario (quien preside el Consejo), el Subsecretario de Competitividad y Normatividad, el de Industria y Comercio, el de Comercio Exterior, el Oficial Mayor y el Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos. Entre los invitados se encuentran representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Turismo, de PROMÉXICO y de CONACYT. El Presidente también tiene la potestad de invitar a representantes del sector privado y académico y a un representante de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (México, Presidencia de la República, 2013, pág. 5).

## 2. Personal y presupuesto del INADEM

En el año 2015 trabajaron en INADEM 214 personas de dedicación completa. En el siguiente cuadro se desagrega la composición del personal en relación a los cargos que ocupan.

## Cuadro VII.36

**México: personal ocupado en el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)**

| Cargo   | Personas empleadas |
|---|--------------------|
| Titular de Entidad                                | 1                  |
| Jefatura de Unidad                                | 1                  |
| Director General                                  | 5                  |
| Director General Adjunto                          | 6                  |
| Director de Área                                  | 20                 |
| Subdirector de Área                               | 31                 |
| Jefatura de Departamento                          | 17                 |
| Profesional Ejecutivo de Servicios Especializados | 8                  |
| Secretaría de Oficina                             | 6                  |
| Supervisor Técnico                                | 6                  |
| Profesional Administrativo                        | 3                  |
| Coordinador de Profesionales Dictaminadores       | 1                  |
| Jefe de Sistemas Administrativos                  | 1                  |
| Profesional Analista Especializado                | 3                  |
| Chofer de SPS "C"                                 | 1                  |
| Coordinador de Profesionales Dictaminadores       | 1                  |
| Técnico superior                                  | 33                 |
| Analista de Información                           | 1                  |
| Secretaría "A"                                    | 22                 |
| Analista Programador "B"                          | 2                  |
| Analista Programador "A"                          | 5                  |
| Técnico Especializado                             | 40                 |
| Total   | 214                |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) [en línea] <https://www.inadem.gob.mx/>.

En relación al presupuesto del Instituto, el gasto programado por el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el año 2016 alcanzó los 14.746 millones de pesos (un aproximado de 775 millones de dólares). Del total presupuestado, casi 62% corresponde a subsidios de sus programas, más de 34% a desempeño de funciones (relacionados con la prestación de servicios públicos, la provisión de bienes públicos, la planeación, seguimiento, y evaluación de las políticas públicas, la promoción y omento de inversión extranjera directa, la regulación y supervisión y proyectos de inversión) y 3,8% a gastos administrativos y de apoyo. El próximo cuadro muestra el presupuesto programado de INADEM en 2016<sup>11</sup>.

## Cuadro VII.37

**México: presupuesto programado del INADEM, 2016**

(En pesos y porcentajes)

| Por tipo, grupo, modalidad y programa                                     | Pesos          | Porcentajes |
|---|----------------|-------------|
| Total del gasto programado  | 14 746 088 863 | 100         |
| Subsidios: Sectores social y privado o entidades federativas y municipios | 9 112 132 416  | 61,79       |
| Sujetos a reglas de operación   | 8 680 908 207  | 58,87       |
| Fondo Nacional Emprendedor  | 7 261 051 156  | 49,24       |

<sup>11</sup> Los datos disponibles del presupuesto ejecutado en 2015 por parte del Instituto no están disponibles de forma conjunta, tan solo se disponen de informes trimestrales anuales que no permiten conocer el monto real del presupuesto efectivamente ejecutado por el INADEM (ASF, 2016).

Cuadro VII.37 (conclusión)

| Por tipo, grupo, modalidad y programa  | Pesos         | Porcentajes |
|--|---------------|-------------|
| Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural  | 246 639 577   |             |
| Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación                                | 865 365 352   |             |
| Programa para la productividad y competitividad industrial   | 307 852 122   |             |
| Otros subsidios (proyectos para la atracción de inversión extranjera estratégica)                                | 431 224 209   | 2,92        |
| Desempeño de las funciones   | 5 069 386 857 | 34,38       |
| Prestación de servicios públicos   | 1 145 625 795 | 7,77        |
| Protección de los derechos de los consumidores y Sistema Nacional de Protección al Consumidor                    | 336 169 606   |             |
| Desarrollo tecnológico y prestación de servicios metrológicos para la competitividad                             | 242 384 810   |             |
| Producción de información geológica del territorio nacional  | 192 103 697   |             |
| Atención de trámites y promoción de los programas de la Secretaría en las entidades federativas                  | 374 967 682   |             |
| Provisión de bienes públicos (Promoción de una cultura de consumo responsable e inteligente)                     | 339 536 679   | 2,30        |
| Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas   | 1 778 445 773 | 12,06       |
| Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor    | 499 451 440   |             |
| Planeación, elaboración y seguimiento de las políticas y programas de la dependencia                             | 232 047 989   |             |
| Diseño e instrumentación de acciones en materia de competitividad, competencia y política regulatoria            | 130 420 574   |             |
| Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas         | 249 724 647   |             |
| Promoción del desarrollo, competitividad e innovación de los sectores industrial, comercial y de servicios       | 598 207 289   |             |
| Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares         | 68 593 834    |             |
| Promoción y fomento (promoción del comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa)                | 856 064 723   | 5,81        |
| Regulación y supervisión   | 817 621 883   | 5,54        |
| Proyectos de inversión   | 132 092 004   | 0,90        |
| Administrativos y de apoyo   | 564 569 590   | 3,83        |
| Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional (Actividades de apoyo administrativo) | 489 810 860   | 3,32        |
| Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión (apoyo a la función pública y buen gobierno)          | 74 758 730    | 0,51        |

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (SHCP), "Ajuste preventivo al presupuesto de 2016: nuevas medidas para fortalecer los fundamentos económicos", *Nota CEFP*, N° 004, Ciudad de México, 19 de febrero de 2016 [en línea] <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/febrero/notacefp0042016.pdf>.

### 3. Cambios institucionales introducidos por el INADEM

#### a) Rediseño de los programas de fomento a las mipymes

La creación del INADEM responde a un intento de alineación estratégica de la políticas federales a mipymes y emprendedores del actual gobierno del Presidente Peña Nieto (2012-2018) con la orientación general de la política económica del sexenio presidencial. De este modo, desde el surgimiento del INADEM se buscó coordinar la política industrial de la Secretaría de Economía con cuatro prioridades del INADEM: i) la orientación a sectores estratégicos definidos por la Política de Fomento de la SE; ii) la orientación a prioridades

regionales; iii) el impulso al ecosistema de financiamiento y del mercado de capital, y iv) el fomento en los emprendedores de la importancia de la innovación (INADEM, 2013, pág. 7).

En tal sentido, la creación del INADEM responde al compromiso de gobierno de articular una política de estado para brindar un apoyo integral a emprendedores y mipymes. La creación del Instituto supuso además un rediseño de los mecanismos de evaluación, selección, participación, comprobación y seguimiento de proyectos que habían sido criticados por el sector empresarial y conformaban aspectos críticos que llevaron a su revisión<sup>12</sup>. De este modo, el cambio del Fondo Pyme al nuevo diseño de programa del FNE fue uno de los cambios más significativos relacionados con la creación del Instituto.

#### **b) Articulación de la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE) y coordinación de las organizaciones intermediarias (OI)**

En segundo lugar, otra de las transformaciones institucionales centrales que se dieron con el surgimiento del INADEM se relacionó con la creación de la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE). La RAE es una estrategia de articulación y vinculación de políticas y programas de apoyo para emprendedores y mipymes de las diferentes instancias de Gobierno y el sector privado, que se materializan en la Red Mover a México a través de la cual los participantes trabajarán de forma conjunta a favor del sector. Entre los objetivos de la RAE se destacan: la centralización de la oferta de programas, productos y servicios, públicos y privados, de apoyo a emprendedores y mipymes; la integración de programas, productos y servicios eficaces que contribuyan al éxito de las mipymes y la democratización de la productividad, desde el uso eficiente de los factores productivos, favoreciendo el entorno de negocios del país, elevando la productividad de las empresas y en todas las regiones y sectores del país (INADEM, 2013, págs. 11-12).

INADEM define a la RAE como una comunidad de organizaciones gubernamentales y privadas que ofrece sus programas, productos, servicios y soluciones a mipymes que buscan emprender de forma exitosa un negocio o que ya cuentan con uno y lo quieren mejorar o hacer crecer. De esta forma, los emprendedores y mipymes encuentran en la RAE a organizaciones públicas y privadas de prestigio que acreditan contar con programas, productos y servicios que ayuden a los emprendedores y empresarios a llevar a cabo su idea o a fortalecer su negocio. Esto permite a las mipymes encontrar en un sitio web de la Red, una vez registrados, una vasta oferta relacionada con organizaciones que aportan capacidades de diagnóstico organizacional y la vinculación a productos y servicios y la oferta de programas públicos de apoyo a las mipymes<sup>13</sup>.

El sistema conformado a partir de la RAE busca articular la oferta de productos y servicios brindados por la gran cantidad de actores conocidos como OI, que cumplen en los programas del FNE la función de aglutinar grupos de mipymes en torno a proyectos comunes.

La diversidad de estas OI es muy amplia. Entre ellas se incluyen universidades e institutos técnicos; cámaras y asociaciones empresariales; sindicatos laborales; gobiernos estatales y municipales; asociaciones civiles; sociedades corporativas; fideicomisos financieros, como el banco nacional de desarrollo (NAFINSA); instituciones financieras no bancarias (IFNB)<sup>14</sup>; bancos comerciales; organismos y fideicomisos públicos; asociaciones civiles

<sup>12</sup> Véase la sección C.2.b.

<sup>13</sup> Véase Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), Red de Apoyo al Emprendedor (RAE) [en línea] <https://www.inadem.gob.mx/a/>.

<sup>14</sup> El sector del microfinanciamiento está compuesto por más de 600 IFNB, como empresas microfinancieras, sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles), sociedades financieras de objeto múltiple (Sofomes), sociedades de crédito y otras. Las IFNB trabajan de cerca con bancos nacionales de desarrollo y fideicomisos públicos para facilitar la obtención de créditos a pymes que no tienen acceso a crédito de bancos comerciales (OCDE, 2013, pág. 101).

locales del área de ciencia y tecnología promovidas por el CONACYT, el Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)<sup>15</sup>; la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC)<sup>16</sup>; el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR); el Fondo de Innovación Tecnológica (FIT); el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES) y PROMEXICO<sup>17</sup> al igual que empresas de capacitación y asesoramiento del sector privado como el Centro de Competitividad de México (CCMX)<sup>18</sup>. Igualmente forman parte de este entramado de actores de intermediación asesores privados individuales certificados que se vinculan con incubadoras, aceleradoras, programas de desarrollo de proveedores, franquicias, consultores financieros que asisten a las mipymes en sus trámites de solicitud de crédito, clubes de inversión del tipo empresarios ángel, Fondo de Fondos de capital emprendedor (como Mexico Ventures) y fideicomisos públicos (OCDE, 2013, págs. 90-91).

Este sistema de organización de actores que median entre gobierno federal y mipymes, continúa la trayectoria iniciada en los años de operación del Fondo Pyme. El sistema constituye un apoyo de gran alcance a las mipymes beneficiarias de los programas federales como el FNE, sin necesidad de generar una red amplia de oficinas públicas de apoyo. Este esquema de vinculación adicionalmente, ha permitido desarrollar capacidades del sector no gubernamental, crear un mercado de servicios especializados de apoyo y aumentar las oportunidades de vinculación entre los actores del entorno de emprendedores y mipymes. No obstante, la presencia de esta red para el gobierno también aumenta las complejidades de gestión y control sobre la calidad de los servicios de apoyo que brindan actores no gubernamentales con apoyo de fondos públicos.

Los estudios y evaluaciones sobre los programas de fomento a las mipymes que operan actualmente en México, aún presentan un importante vacío de información y análisis respecto al rol que han asumido estos OI que operan en el FNE de INADEM. El que persiste desde los años de operación del Fondo Pyme.

Los OI tienen un rol relevante en la implementación y selección de los proyectos apoyados por los programas del FNE. Como se señaló previamente<sup>19</sup>, cada estado cuenta con un Comité que realiza una segunda fase de la evaluación de los proyectos. En estos Comités participan algunas de esas OI, los gobiernos estatales y la SE. La situación da cuenta de un momento crítico relativo a la gobernanza de los niveles federales y estatales de gobierno: en la medida que los estados tienen escasos recursos para ejecutar programas propios

<sup>15</sup> COMPITE brinda asesoramiento dirigido a mipymes para ayudarlas a aplicar métodos de manufactura más eficientes para mejorar su productividad (INADEM, 2013).

<sup>16</sup> FUMEC tiene por objetivo promover la colaboración binacional en ciencia y tecnología entre México y Estados Unidos, y mejorar la competitividad de los sectores mexicanos clave, incluyendo a los sectores emprendedores basados en tecnologías emergentes de alto crecimiento (INADEM, 2013).

<sup>17</sup> PROMEXICO es un fideicomiso público de la SE, financiado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y responsable de promover exportaciones de México y atraer inversión extranjera directa al país. Ofrece servicios para pymes ya exportadoras o que forman parte de los consorcios integrados a las cadenas de suministro de exportación en el sector de los agronegocios. PROMEXICO apoya a estas empresas para que participen en ferias gremiales, misiones de compradores y foros de abastecimiento, y proporcionan acceso a servicios financieros y de asesoramiento, espacios en renta para exhibir productos e información sobre mercados potenciales. También promueve la compra de productos mexicanos por parte de empresas multinacionales (INADEM, 2013).

<sup>18</sup> El CCMX es una organización civil del Consejo Mexicano de Negocios (CMN), asociación empresarial que incluye a varias de las principales grandes empresas y/o grupos empresariales nacionales o multinacionales con presencia en el país: ADO, Alfa, Aisea, Bachoco, Banamex, Grupo Bimbo, Cemex, Chedraui, Comercial Mexicana, Coppel, Cydsa, FEMSA, Grupo Cementos de Chihuahua, Grupo CUPRUM, Grupo México, Grupo Herdez, ICA, Kimberly-Clark, Kuo, Mabe, Televisa, Telmex y Xignux, entre otras. El CCMX fue creado con el objetivo de incrementar la productividad de las mipymes asociadas a las cadenas de valor de estas grandes empresas, a través de una estrategia de formación de asociaciones estratégicas entre las grandes empresas y sus pymes proveedoras y distribuidoras. Sus programas de desarrollo y crecimiento incluyen acciones de consultoría, de vinculación, de intercambios de experiencias entre empresarios de grandes empresas y pymes y de financiamiento a través de acuerdos con NAFINSA. El CCMX también brinda un programa de consultoría de 20 horas de diseño de planes de mejora en áreas de oportunidad diagnosticadas en las áreas de recursos humanos, mercado, proceso, finanzas y administración.

<sup>19</sup> Véase la sección C.3.a.

de fomento a las mipymes, las instancias de evaluación estatal son una herramienta para canalizar fondos adicionales hacia estas iniciativas y para orientar los criterios de los programas federales hacia las prioridades de desarrollo estatal (OCDE, 2013, pág. 84).

Desde 2011, la SE ha establecido criterios más estrictos para validar las organizaciones intermedias que cumplen estas funciones. No obstante, aún es escaso el conocimiento sobre el rol que ejercen en términos de su influencia en el diseño de los instrumentos, una comprensión sobre el grado en que las distintas vocaciones productivas y tecnológicas (y las marcadas heterogeneidades socioeconómicas que se presentan en los distintos estados del país) se relacionan con el tipo de OI que predominan en los distintos Comités estatales y, derivado de lo anterior, el rol que asumen como dinamizadores del ecosistema de emprendimiento y fomento a las mipymes.

### c) Incorporación de prioridades sectoriales y regionales a los criterios de selección de los proyectos apoyados por el FNE

Un tercer cambio institucional originado con la creación del INADEM y el FNE surge de la integración de definición de sectores estratégicos (a nivel nacional y estatal) en los criterios de evaluación de los proyectos sometidos a las convocatorias del FNE.

Las convocatorias que emite el FNE para brindar apoyos a las MIPYME, definen porcentajes máximos de recursos a ser asignados a los distintos rubros. En este contexto, INADEM realiza la evaluación a partir de un esquema de asignación de puntaje a cada uno de los proyectos, conforme a la prioridad de la zona, la innovación o la magnitud del proyecto. Así por ejemplo, en la evaluación técnica se brindan 5 puntos adicionales a proyectos presentados por mujeres emprendedoras y 10 puntos a los sectores definidos en las agendas sectoriales de la Subsecretaría de la Industria del Comercio de la SE (Secretaría de Economía, 2016).

Las Agendas Sectoriales de la SE selecciona sectores que se definen prioritarios en análisis de diagnóstico realizados por la Secretaría con los gobiernos estatales. De este modo, los proyectos integrados a estos sectores que postulen a recursos de los programas del FNE, tendrán una puntuación superior en la evaluación del proyecto respecto a proyectos de otros sectores. En 2016, la Subsecretaría de Industria y Comercio de la SE determinó para 2016 ocho sectores estratégicos: automotriz, aeronáutico, eléctrico, electrónico, cuero-calzado, textil-vestido, energético y agroindustrial. De este modo, serán especialmente beneficiados en su evaluación para aplicar a recursos del FNE proyectos que comprendan procesos, sistemas, componentes, bienes y/o servicios relacionados con tales sectores (Secretaría de Economía, 2016)<sup>20</sup>. También como producto de este ejercicio de formación de prioridades sectoriales, INADEM ha determinado sectores estratégicos con potencial de crecimiento a nivel estatal.

La estrategia busca favorecer la alineación de los proyectos de las mipymes que se financian públicamente con las prioridades sectoriales y regionales de desarrollo establecidas en el país. Sin embargo, si se considera que la selección de estos sectores estratégicos solo influye en un 10% de la calificación final de los proyectos evaluados, la medida como orientación política es, al menos, débil. Esta escasa incidencia de las

<sup>20</sup> El mecanismo de ponderación sectorial se presenta durante la segunda etapa de evaluación del Comité Estatal, quien asigna una calificación que representa hasta el 10% del valor de la calificación total final del proyecto evaluado. Esta calificación comprende tres distintas posibilidades: i) si el proyecto se encuentra en un sector estratégico federal, el Comité le otorga 10 puntos (10% de la calificación total); ii) si el proyecto no está en un sector estratégico federal pero si en un sector estratégico estatal, el Comité podrá asignarle 10 puntos (10% de la calificación total), y iii) si se define al proyecto como no estratégico pero de buena calidad, el Comité puede asignarle 5 puntos, lo que representa un 5% de la calificación total (Secretaría de Economía, 2016, págs. 36-37). De este modo, los primeros dos escenarios dan cuenta de dos listados de sectores donde puede un proyecto situarse para recibir ese puntaje adicional a su evaluación. Resta reflexionar sobre el carácter estratégico de priorizar productivamente tanta cantidad de sectores, listados de forma extensa de dos listados que se superponen. Y que, además, en ocasiones son contradictorios en términos del grado de madurez o carácter emergente de las tecnologías que utiliza cada sector industrial.

prioridades estratégicas de desarrollo económico sobre los proyectos de desarrollo a apoyar es, finalmente, reflejo de un enfoque de política de desarrollo y/o industrial basada en enfoques horizontales y neutrales, sin una priorización estratégica de fomento sectorial (Cimoli, Ferraz y Primi, 2009).

## E. Evaluación del desarrollo institucional y de la eficiencia y eficacia de las políticas

### 1. Ámbitos de políticas en que se insertan los principales programas de fomento a las mipymes analizados

En la primera sección de este trabajo se distinguieron cuatro áreas clave de caracterización de las mipymes: productividad, exportaciones, financiamiento e innovación. Estas áreas constituyen también cuatro ámbitos de políticas y distintos tipos de instrumentos o programas que se asocian a cada uno de ellos.

El siguiente cuadro presenta de forma estilizada algunos de los principales instrumentos de fomento de las mipymes relacionados con estos ámbitos de políticas y las características más salientes de los mismos en su aplicación en América Latina.

Cuadro VII.38

#### México: conjunto de instrumentos de política pública para el fomento a las mipymes

| Políticas   | Programas                                     | Características generales de su aplicación en América Latina   |
|---|---|--|
| Acceso al financiamiento                          | Instituciones financieras públicas            | Bancos de desarrollo o públicos que financian mipymes vía préstamos de mediano y largo plazo   |
|   | Programas de créditos                         | Programas de asistencia financiera en líneas específicas según el objeto del préstamo: bienes de capital, capital de trabajo, proyectos de inversión, modernización de procesos de gestión, exportaciones, desarrollo local y asociatividad empresarial  |
|   | Fondos y sociedades de garantía               | Mecanismos que proveen las garantías que los agentes financieros prestamistas exigen a las mipymes. Los fondos se conforman de capital público; las sociedades pueden formarse con capitales mixtos  |
|   | Financiamiento temprano y capital emprendedor | Apoyos financieros diferenciados conforme a la etapa de desarrollo de las mipymes: gestación (apoyos a incubadoras y servicios de desarrollo empresarial); inicio (subsidios a empresas nacientes); crecimiento y consolidación (fondos de riesgo coordinados por agencias y/o bancos de desarrollo) |
| Modernización productiva e innovación tecnológica | Desarrollo de proveedores locales             | Programas que buscan aumentar la capacidad tecnológica-productiva de las mipymes para proveer insumos o servicios a la producción de las empresas multinacionales de alta tecnología e insertarse en las cadenas que dominan estas empresas  |
|   | Programas sectoriales                         | Programas que, con distinto énfasis en el mercado interno o en la exportación, apoyan la I+D y la innovación de mipymes (de sectores específicos o conjunción de sectores diversos) combinando políticas federales y subnacionales   |
|   | Fondos a la I+D empresarial                   | Fondos sectoriales que combinan instrumentos de subsidio a la demanda y la oferta destinados a actividades de CTI y se gestionan estratégicamente los actores sectoriales de la innovación   |
|   | Fondos tecnológicos                           | Créditos y aportes no reembolsables para desarrollar procesos de innovación en empresas, cadenas productivas y consorcios de empresas e instituciones de I+D   |
|   | Centros de innovación                         | Organizaciones que brindan servicios tecnológicos tales como asistencia técnica especializada, capacitación, control de calidad de insumos y productos, diseño y gestión ambiental   |

Cuadro VII.38 (conclusión)

| Políticas                           | Programas                               | Características generales de su aplicación en América Latina  |
|-------------------------------------|---|---|
| Articulación productiva             | Redes empresariales                     | Programas de asociación de empresas de un sector (o relacionados) y una misma localidad para lograr un objetivo común   |
|                                     | Promoción de clúster                    | Programas que desarrollan proyectos sobre problemáticas de interés común a un sector o cadena productiva: servicios tecnológicos, laboratorios y/o centros de formación, investigación aplicada, normas de producto                                     |
|                                     | Sistemas productivos territoriales      | Programas que promueven actividades que benefician a las empresas y miembros de una comunidad, sin distinción sectorial y con múltiples actores locales   |
| Nuevos mercados y comercio exterior | Fomento a exportaciones                 | Programas de internacionalización de mipymes que apoya en: financiamiento de la inversión, fortalecimiento de proveedores y encadenamientos, trámites aduaneros, certificaciones de calidad y desarrollo de capacidades gerenciales para la exportación |
|                                     | Política comercial y exportación        | Firma de acuerdos comerciales binacionales y regionales, acuerdos de liberalización arancelaria y apertura comercial  |
|                                     | Financiamiento a comercio internacional | Iniciativas de la banca de desarrollo que complementan a otros instrumentos de apoyo al comercio exterior, mejorando el acceso al financiamiento de operaciones de comercio exterior a mipymes exportadoras   |

Fuente: F. Stezano y R. Padilla-Pérez, "Gobernanza y coordinación entre el ámbito federal y estatal en las instituciones y programas de innovación y competitividad en México", *Nota Técnica*, N° 512, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2013.

En base a la clasificación precedente de tipos de instrumentos de fomento a la competitividad e innovación de las mipymes, el análisis general que se ilustra en el siguiente cuadro, muestra que de los programas e instrumentos orientados a mipymes, la mayoría se orientan a medidas vinculadas a favorecer al empleo, procesos de actualización organizacional y/o modernización productiva y esquemas de crédito. Mientras que son muchos menores las medidas de apoyo a la innovación tecnológica y productiva a través de: i) actividades de CTI, y ii) esquemas de articulación productiva en torno a esquemas de inserción a cadenas de valor.

Esta caracterización repite la tendencia predominante de las políticas latinoamericanas de mipymes. Donde se ha dado una preeminencia a medidas orientadas a empleo, competitividad y optimización de insumos y mejor acceso a financiamiento. Y asimismo, las políticas de articulación productivas en las áreas de producción e innovación son menos frecuentes (Ferraro, 2010).

Esta la caracterización general del modelo debe considerar también la complejidad de diseñar un conjunto de instrumentos que alcance un balance entre empleo, crédito, competitividad productiva y complejidad tecnológica. En este sentido, el modelo también se distingue por haber encontrado continuidad y coherencia en los instrumentos que sustentan un proceso de selectividad de intervenciones para un entorno de beneficiarios altamente heterogéneo. Y que, por ende, requiere de una amplia heterogeneidad de objetivos, programas y modalidades de implementación (Dini, Rovira y Stumpo, 2014).

Cuadro VII.39

### México: tipo de programa y ámbito de políticas de algunos instrumentos actuales de fomento a las mipymes

| Programas actuales (instituciones coordinadoras)                       | Tipo de programa                                 | Ámbito de políticas                 |
|--|--|-------------------------------------|
| Fomento emprendedor (FNE, INADEM)                                      |  |                                     |
| Documentación del ecosistema (FNE, INADEM)                             |  |                                     |
| Fondos de capital emprendedor y empresas de alto impacto (FNE, INADEM) | Financiamiento temprano y capital emprendedor    |                                     |
| Emprendimientos de Alto Impacto (FNE, INADEM)                          |  |                                     |
| Desarrollo de Centrales y Mercados (FNE, INADEM)                       |  |                                     |
| Modelo de micro-franquicias (FNE, INADEM)                              |  |                                     |
| Capacidades para microempresas vía incorporación de TIC (FNE, INADEM)  |  | Acceso al financiamiento            |
| Crédito joven (NAFIN e INADEM)   |  |                                     |
| Financiamiento a franquicias (NAFIN e INADEM)                          | Programas de créditos                            |                                     |
| Emprendedores a la banca comercial (NAFIN e INADEM)                    |  |                                     |
| PRONAFIM (INADEM y NAFIN)  |  |                                     |
| Programa Crédito PYME (NAFIN)  |  |                                     |
| Crédito para crecer juntos (NAFIN)                                     |  |                                     |
| Cadenas productivas (NAFIN)  | Fondos y sociedades de garantía                  |                                     |
| PEI INNOVAPYME (CONACYT)   | Fondos tecnológicos                              |                                     |
| FIT (CONACYT)  | Fondos tecnológicos<br>Fondos de I+D empresarial |                                     |
| PPCI (SE e INADEM)   | Desarrollo de proveedores locales                | Modernización e innovación          |
| Fomento a las Iniciativas de Innovación (FNE, INADEM)                  | Fondos de I+D empresarial                        |                                     |
| Incubación y Aceleración de Empresas (FNE, INADEM)                     |  |                                     |
| Desarrollo de Redes y Cadenas Globales de Valor (FNE, INADEM)          | Redes empresariales<br>Promoción de clúster      |                                     |
| Productividad Económica Regional (FNE, INADEM)                         |  |                                     |
| Reactivación Económica y apoyo a Programas federales (FNE, INADEM)     | Sistemas productivos territoriales               |                                     |
| Red de Apoyo al Emprendedor (FNE, INADEM)                              |  | Articulación productiva             |
| Empresas e incubadoras básicas (FNE, INADEM)                           |  |                                     |
| Programa de Incubación en Línea (FNE, INADEM)                          | Redes empresariales                              |                                     |
| Eventos de productividad (FNE, INADEM)                                 |  |                                     |
| Formación Empresarial para mipymes (FNE, INADEM)                       |  |                                     |
| Incorporación de TIC a las mipymes (FNE, INADEM)                       | Promoción de clúster                             |                                     |
| PROSOFT (SE e INADEM)  |  |                                     |
| Proyectos para atracción de IED estratégica (PROMEXICO e INADEM)       | Política comercial y exportación                 | Nuevos mercados y comercio exterior |
| Crédito PYMEX (BANCOMEXT)  | Financiamiento al comercio internacional         |                                     |

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Tendencias y desafíos de las políticas de competitividad e innovación destinadas a mipymes

La constatación más evidente de los elementos más salientes del entramado institucional de apoyo a las mipymes muestra la insuficiencia de los recursos que se otorgan a las políticas del subsector (Garrido y García, 2011; Garrido, 2011), especialmente considerando su grave rezago estructural (Brown y Domínguez, 2010).

Otra clara tendencia hallada del análisis de instituciones y programas de mipymes en México se relaciona con la falta de evaluaciones integrales sobre la eficacia y eficiencia de los instrumentos. Algunos focos de atención de las políticas de mipymes en México no han terminado de ser definidas con decisión. Existen aún dilemas no resueltos: políticas de mipymes o emprendimiento; foco en la creación de empresas o mejora de las mipymes existentes; priorización de empresas con potencial de integración en cadenas globales de valor y/o de exportación de productos, procesos o servicios basados en tecnologías emergentes o apoyo a empresas con bajos contenidos de conocimiento de menor tamaño (OCDE, 2013).

En el conjunto de instrumentos reseñados en este trabajo, se encuentra una leve pero creciente relevancia dada a espacios de cooperación, articulación y asociación entre actores públicos y privados. Particularmente el diseño del FNE (ya presente en el Fondo Pyme) brinda espacios para el financiamiento que complementa a recursos federales por parte de las empresas, gobiernos estatales y locales y algunas OI de carácter privado.

No obstante, aún persisten dificultades para integrar en el diseño de políticas a temáticas de priorización de sectores estratégicos nacionales. La dimensión territorial tampoco ha cobrado una relevancia significativa en los criterios de selección de apoyos a mipymes. Las políticas de fomento a mipymes en México, no logran aún determinar con claridad prioridades que respondan a necesidades, oportunidades y fortalezas sectoriales y/o estatales<sup>21</sup>. Esto, consecuentemente, impide la generación de mecanismos de articulación basados en focos estratégicos para procesos de cambio estructural basados en la transformación de las estructuras productivas y sus perfiles de especialización.

Tomando como referencia los ámbitos diferenciados de políticas de fomento a las mipymes del inicio de esta sección final, se hallan programas que enfrentan tres obstáculos y desafíos futuros para la construcción de políticas de innovación y competitividad de mipymes.

El primero alude a la necesidad de ampliar la integración en los instrumentos de apoyo entre las acciones de desarrollo de mipymes y emprendimiento, sin la separación actual que se da cuando se apoyan a actividades emprendedoras. Esto incluye aspectos como compras gubernamentales, mejora regulatoria y apoyo a sistemas de innovación que INADEM atiende, pero aún de forma incipiente.

Un segundo gran desafío se relaciona con la necesidad de fortalecer los vínculos entre las políticas de mipymes y emprendimiento con las políticas de innovación, enfatizando especialmente la realización de actividades de comercialización de la innovación vía empresas *startup* y mipymes (OCDE, 2013, págs. 86-87).

<sup>21</sup> El caso de la definición de sectores prioritarios nacionales como diferencial de los proyectos evaluados en el FNE es significativo respecto a la débil influencia de la focalización de las áreas de intervención que el gobierno desea priorizar. Un proyecto alineado con los ocho sectores estratégicos definidos por la SE obtienen una nota máxima por insertarse en ese sector, pero esta calificación solo incide en el 10% de su evaluación total como proyecto.

El tercer desafío está vinculado a la consideración anterior. Aún no se ha logrado generar un ciclo y una continuidad en las políticas que aporten a las mipymes que han tenido capacidad innovadora y vinculación con redes productivas vinculadas a grandes empresas manufactureras. Hay una oportunidad latente para diseñar instancias de política pública que intenten explotar oportunidades tecnológicas y productivas asociadas al aprovechamiento de las ventajas de la vecindad con Estados Unidos, los recursos humanos disponibles a nivel nacional (Garrido, 2014, pág. 123) y nuevos esquemas de inserción en cadenas globales de valor (Stezano y Padilla-Pérez, 2013). La experiencia del programa Fondo Pyme ha mostrado que, la continuidad de la política pública favoreció la generación de una red institucional de soporte, de recursos humanos y de infraestructura significativos para la promoción de mipymes (Garrido, 2014).

Sería relevante en tal sentido, sistematizar aprendizajes y buenas prácticas observados en el diseño, implementación y las evaluaciones (aún escasas) de los programas más recientes. Estos conocimientos pueden ser aspectos analíticos centrales para un debate crítico de una agenda de política pública de mipymes.

La articulación de los instrumentos de fomento a mipymes muestra continuidad de los programas y sus complementariedades. Sin embargo, la articulación con las políticas tecnológicas es débil, existiendo una marcada supremacía de dos tipos de apoyos: i) los orientados a actualizar las capacidades básicas de estas empresas en administración, producción y gestión comercial, y ii) aquellos que se proponen facilitar el acceso al crédito de la banca comercial.

En cambio, no hay programas que busquen desarrollar capacidades tecnológicas desde la inserción en sectores tecnológicamente dinámicos desde redes de innovación. Esta orientación de las políticas, se alinea a un esquema de especialización productiva que relativiza el desarrollo científico y tecnológico local. Este modelo condiciona el tipo de vínculos productivos y cognitivos que establecen los agentes económicos. Las bajas capacidades tecnológicas y de innovación y la baja productividad de las mipymes nacionales vuelve improbable que las empresas de mayor tamaño las seleccionen como proveedores, frente al alto riesgo que no puedan cumplir con requisitos de calidad o volúmenes de producción. Como resultado de este proceso, se refuerzan mutuamente las tendencias de baja productividad y ausencia de redes de transferencia.

De esta forma, las políticas de promoción de la innovación en mipymes, entendidas como incentivos a la incorporación de conocimientos de competencias en las firmas de menor productividad y mayor rezago productivo, pueden ser una estrategia central para disminuir la heterogeneidad del sistema productivo mexicano y modificar su estructura (Dini, Rovira y Stumpo, 2014).

## Bibliografía

- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2016), *Informe General Ejecutivo: Cuenta Pública 2016*, Ciudad de México.
- Banco de México (2015), *Reporte sobre las condiciones de competencia en el otorgamiento de crédito a las pequeñas y medianas empresas (PYME)*, Ciudad de México, abril.
- Banco Mundial (2018), World Development Indicators [base de datos en línea] <https://data.worldbank.org/>.
- Boscherini, F. y G. Yoguel (1996), “La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: el caso de las pymes exportadoras argentinas”, *Documento de Trabajo - oficina de la CEPAL en Buenos Aires*, N° 71 (LC/BUE/L.154), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Brown, F. y L. Domínguez (2010), “Políticas e instituciones de apoyo a la pequeña y mediana empresa en México”, *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421-P), C. Ferraro y G. Stumpo (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org>.
- CEPAL/Fundación UE-ALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fundación UE-ALC) (2015), *Espacios de diálogo y cooperación productiva: el rol de las pymes* (LC/L.4020), Santiago, mayo.
- Cimoli, M. (ed.) (2000), *Developing Innovation Systems: Mexico in a Global Context*, Abingdon, Routledge.
- Cimoli, M., J. Ferraz y A. Primi (2009), “Science, technology and innovation policies in global open economies: reflections from Latin America and the Caribbean”, *Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, vol. 3, N°1, Madrid, Universidad de Georgetown/Uniersia.
- Cimoli, M. y S. Rovira (2008), “Elites and structural inertia in Latin America: an introductory note on the political economy of development”, *Journal of Economic Issues*, vol. 42, N° 2, Abingdon, Taylor & Francis.
- COLMEX (El Colegio de México) (2012), “Evaluación específica de costo-efectividad 2010-2011 del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, Ciudad de México [en línea] [http://www.fondopyme.gob.mx/2012/pdfs/eece\\_fondo\\_pyme\\_2010\\_2011\\_v\\_final.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2012/pdfs/eece_fondo_pyme_2010_2011_v_final.pdf).
- CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) (2016a), “Informe de autoevaluación de CONACYT, enero-diciembre de 2016”, Ciudad de México [en línea] <http://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-de-autoevaluacion/informe-de-autoevaluacion-2016/3750-inf-autoevaluacion-2016-ene-dic/file>.
- \_\_\_\_\_ (2016b), *Innovación tecnológica para la competitividad en las pymes: el FIT, 2007-2014*, Ciudad de México, Cengage Learning Editores.
- \_\_\_\_\_ (2015), “Informe de autoevaluación de CONACYT, enero-diciembre de 2015”, Ciudad de México [en línea] <http://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-de-autoevaluacion/informe-de-autoevaluacion-2015/1508-inf-autoevaluacion-2015-ene-dic/file>.
- \_\_\_\_\_ (2014), “Informe de autoevaluación de CONACYT, enero-diciembre de 2014”, Ciudad de México [en línea] <http://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-de-autoevaluacion/informe-de-autoevaluacion-2014/312-inf-autoevaluacion-2014-ene-dic/file>

- \_\_\_\_ (2013), “Informe de autoevaluación, enero-diciembre 2012”, Ciudad de México, marzo [en línea] <http://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-de-autoevaluacion/informe-de-autoevaluacion-2012/1526-inf-autoevaluacion-2012-1/file>.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo) (2016), “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015”, Ciudad de México [en línea] [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/39001/fne\\_eed\\_2014\\_2015\\_inf\\_completo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/39001/fne_eed_2014_2015_inf_completo.pdf).
- \_\_\_\_ (2015), “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015”, Ciudad de México [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/CONACYT/U003\\_VALORAGREGADO/U003\\_VALORAGREGADO\\_IE.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/CONACYT/U003_VALORAGREGADO/U003_VALORAGREGADO_IE.pdf).
- \_\_\_\_ (2011), “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010”, Ciudad de México [en línea] <http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/FondoPyME2009ejecutivo.pdf>.
- Corona, J. y otros (2013), “La co-evolución de las políticas de CTI, el sistema de innovación y el entorno institucional en México”, *Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo: la experiencia latinoamericana*, G. Dutrenit y G. Crespi (eds.), Ciudad de México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT), octubre.
- Dini, M., S. Rovira y G. Stumpo (comps.) (2014), “Una promesa y un suspirar: políticas de innovación para pymes en América Latina”, *Documentos de Proyectos (LC/W.632)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- FCCYT (Foro Consultivo Científico y Tecnológico) (2015), *Catálogo de Programas para el Fomento a la Innovación y la Vinculación en las Empresas 2015*, Ciudad de México, julio.
- \_\_\_\_ (2013), “Propuestas para contribuir el diseño del PECITI 2012-2037: documento completo”, *Documento de Trabajo*, Ciudad de México, febrero.
- Ferraro, C. (comp.) (2010), “Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina”, *Documentos de Proyectos (LC/W.337)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Ferraro, C. y E. Goldstein (2011), “Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina”, *Documentos de Proyectos (LC/W.425)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (2010), “Las pymes en el laberinto de las políticas”, *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Fuentes, H. (coord.) (2012), “Medición de impacto del Fondo de Innovación Tecnológica, Secretaría de Economía (CONACYT): resultados finales”, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), diciembre [en línea] <https://conacyt.gob.mx/index.php/sni/convocatorias-conacyt/convocatorias-fondos-sectoriales-constituidos/convocatoria-se-conacyt-innovacion-tecnologica/casos-de-exito-fit/10823-medicion-de-impacto-del-fit-itesm-resultados-finales/file>.
- \_\_\_\_ (2009), “Evaluación integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME): evaluación de diseño (reporte final)”, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), octubre [en línea] <http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/evaluacionintegral2008-2009.pdf>.

- Garrido, C. (2014), “Políticas para la promoción de la innovación y las pymes en el marco de la sostenibilidad ambiental en México: evolución reciente y desafíos”, *Una promesa y un suspirar: políticas de innovación para pymes en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/W.632), M. Dini, S. Rovira y G. Stumpo (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- (2011), “Nuevas políticas e instrumentos para el financiamiento de las pymes en México: oportunidades y desafíos”, *Documentos de Proyectos*, N° 421 (LC/W.421), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Garrido, C. y B. García (2011), “Políticas para impulsar conductas innovadoras de las pymes en México”, *Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/W.403), M. Dini y G. Stumpo (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2007), “What you export matters”, *Journal of Economic Growth*, vol. 12, N° 1, Berlín, Springer, marzo.
- Henríquez, L. (2009), “Políticas para las mipymes frente a la crisis: conclusiones de un estudio comparativo de América Latina y Europa”, *Documento de Trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- IIUNAM (Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México) (2008), “Informe definitivo: evaluación de consistencia y resultados y diseño del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)”, Ciudad de México, Secretaría de Economía, marzo [en línea] [http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/fpyme\\_eval\\_2007.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/fpyme_eval_2007.pdf).
- INADEM (Instituto Nacional del Emprendedor) (2016), “Diagnóstico 2016 del Fondo Nacional Emprendedor”, Ciudad de México [en línea] [https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Diagno%CC%81stico\\_FNE-2016.pdf](https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Diagno%CC%81stico_FNE-2016.pdf).
- (2013), “Estrategia del INADEM”, Ciudad de México, abril [en línea] [http://www.compite.org.mx/Eventos/2013/CIRS\\_INADEM.pdf](http://www.compite.org.mx/Eventos/2013/CIRS_INADEM.pdf).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018), “Censos Económicos 2014”, Ciudad de México [base de datos en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>.
- (2016), “Se difunden estadísticas detalladas sobre las micro, pequeñas y medianas empresas del país”, *Boletín de Prensa*, N° 285/16, Aguascalientes, 13 de julio [en línea] [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_07\\_02.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_07_02.pdf).
- (2015), *Censos Económicos 2014. Micro, pequeña, mediana y gran empresa: estratificación de los establecimientos*, Aguascalientes.
- (2013), *Encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico, ESIDET 2010: resultados*, Aguascalientes.
- ITESM (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey) (2017), “Estudio de evaluación de Nacional Financiera, S.N.C., 2016”, Monterrey, abril [en línea] [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215790/Estudio\\_de\\_Evaluaci\\_n\\_Nafin\\_2016\\_Art\\_55\\_bis\\_2.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215790/Estudio_de_Evaluaci_n_Nafin_2016_Art_55_bis_2.pdf).
- López, E., S. Briceño y D. Canales (2007), “Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) durante el 2006: informe”, Ciudad de México, Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIUNAM), marzo [en línea] [http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME\\_2006.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME_2006.pdf).
- López, E. y otros (2006), “Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) durante el 2005”, Ciudad de México, Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIUNAM), marzo [en línea] [http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME\\_2005.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME_2005.pdf).

- \_\_\_\_ (2005), “Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)”, Ciudad de México, Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIUNAM), septiembre [en línea] [http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME\\_2004.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME_2004.pdf).
- Martner, A., N. Mulder y R. Urmeneta (2015), “The role of small and medium-sized enterprises in Latin American exports to Asia”, *Rising Concentration in Asia-Latin American Value Chains: Can Small Firms Turn the Tide?*, Libros de la CEPAL, N° 135 (LC/G.2642-P), O. Rosales, K. Inoue y N. Mulder (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- México, Presidencia de la República (2017), “Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 19 de mayo [en línea] [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247\\_190517.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247_190517.pdf).
- \_\_\_\_ (2013), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 14 de enero [en línea] [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5284609&fecha=14/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284609&fecha=14/01/2013).
- Moreno-Brid, J. y J. Ros (2004), “México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica”, *Revista CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- NAFIN (Nacional Financiera) (2017), *Informe anual 2016*, Ciudad de México [en línea] [http://www.nafin.com/portalfn/files/secciones/normatividad/pdf/informes\\_anuales/01%20Informe%20Anual%202016%20-%20VERSION%20ESPANOL.pdf](http://www.nafin.com/portalfn/files/secciones/normatividad/pdf/informes_anuales/01%20Informe%20Anual%202016%20-%20VERSION%20ESPANOL.pdf).
- \_\_\_\_ (2016), *Informe anual 2015*, Ciudad de México [en línea] [http://www.nafin.com/portalfn/files/secciones/normatividad/pdf/informes\\_anuales/NAFIN\\_Espanol.pdf](http://www.nafin.com/portalfn/files/secciones/normatividad/pdf/informes_anuales/NAFIN_Espanol.pdf).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2017), *Estudios Económicos de la OCDE: México*, París, enero.
- \_\_\_\_ (2013), *Temas y políticas clave sobre pymes y emprendimiento en México*, París, octubre.
- \_\_\_\_ (2009), *OECD Reviews of Innovation Policy: Mexico*, París, octubre.
- OCDE/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Perspectivas económicas de América Latina, 2013* (LC/G.2545), París.
- Ros, J. (2014), “Productividad y crecimiento en América Latina: ¿por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?” (LC/MEX/L.1145), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- \_\_\_\_ (2008), “La desaceleración del crecimiento económico en México desde 1982”, *Trimestre Económico*, vol. 75, N° 299, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Santoleri, P. y G. Stumpo (2014), “Microempresas y pymes en América Latina: características de las firmas y políticas de apoyo”, *Documento de Trabajo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Schneider, B. (2009), “Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 41, N° 3, Cambridge, Cambridge University Press, agosto.
- Secretaría de Economía (2018), *Cuarto informe trimestral para el ejercicio fiscal 2017 sobre el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de metas y objetivos con base en los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación “S” y de otros subsidios “U” a cargo de la Secretaría de Economía*, Ciudad de México, enero [en línea] [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288481/IV\\_Inf\\_Trim\\_2017\\_VF.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288481/IV_Inf_Trim_2017_VF.pdf).

- \_\_\_\_ (2016), “Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor para el ejercicio fiscal 2017”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 30 de diciembre [en línea] [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5468221&fecha=30%2F12%2F2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468221&fecha=30%2F12%2F2016).
- \_\_\_\_ (2014), “Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 24 de diciembre [en línea] [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377259&fecha=24/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377259&fecha=24/12/2014).
- \_\_\_\_ (2013), “Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012: Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)”, Ciudad de México [en línea] [http://www.fondopyme.gob.mx/2012/pdfs/ecr\\_2011\\_2012\\_fpyme.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/2012/pdfs/ecr_2011_2012_fpyme.pdf).
- Stezano, F. y R. Padilla-Pérez (2013), “Gobernanza y coordinación entre el ámbito federal y estatal en las instituciones y programas de innovación y competitividad en México”, *Nota Técnica*, N° 512, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo.
- Villavicencio, D. y otros (coords.) (2011), “Análisis de impacto del Fondo de Innovación Tecnológica, Secretaría de Economía, CONACYT 2007-2009: informe final”, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), inédito.

## **VIII. Diagnóstico de las micro, pequeñas y medianas empresas: políticas e instituciones de fomento en el Uruguay**

Micaela Camacho

### **Introducción**

Es un hecho conocido que las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) tienen un peso fundamental en el tejido empresarial de América Latina en general y del Uruguay en particular. Esto es especialmente cierto en lo que respecta a la cantidad de establecimientos y la generación de empleos. Sin embargo, la participación de este tipo de empresas en el producto interno bruto (PIB) de la región continúa siendo modesto, y más aún su participación en las exportaciones (Ferraro y Stumpo, 2010; Dini y Stumpo 2011; Ferraro, 2011).

Al mismo tiempo, existe una gran heterogeneidad estructural en las empresas de la región, evidenciándose una importante brecha en términos de productividad y dinamismo entre las mencionadas mipymes y las empresas de mayor tamaño.

En este marco, cobra especial relevancia el diseño de políticas e instrumentos que puedan impulsar el desarrollo de las mipymes apostando al aumento de su competitividad. Es por ello, que el presente informe tiene por objetivo el análisis de los instrumentos de política que existen en el Uruguay orientados al fomento de las mipymes, haciendo especial foco en la identificación de los actores involucrados y el destaque de algunos instrumentos que han tenido algún impacto principalmente en la demanda de apoyo por parte de las mipymes.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, el presente estudio realiza, luego de la presente introducción, una descripción de la situación de contexto de la economía uruguaya. Así, en la segunda sección, se describe brevemente la situación económica actual y se analizan las principales características del tejido empresarial, poniendo especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). En la tercera sección se realiza un acercamiento al sistema de fomento a mipymes en el Uruguay. Para ello se describe la estrategia de desarrollo productivo del país, poniendo atención en los elementos relativos al fomento a mipymes. Luego, se realiza un relevamiento de los instrumentos disponibles para las empresas para el desarrollo de su competitividad y se identifican los actores involucrados. Para un enfoque más detallado en los instrumentos disponibles, se realiza en la cuarta sección una descripción y análisis de algunos instrumentos seleccionados. Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones.

Las fuentes consultadas para la realización del informe son tanto de carácter secundario como primario. Las fuentes de información secundaria corresponden a datos de estadísticas oficiales —así como diversos informes institucionales derivados de las mismas—, informes sobre encuestas, informes de seguimiento de diversas instituciones relevantes, entre otros. La información primaria se obtuvo a través de contactos con diversos informantes calificados, así como de entrevistas en profundidad a algunas autoridades de las unidades ejecutoras.

En lo que respecta específicamente al mapeo de los actores, se recurrió a información publicada principalmente a través de páginas web, así como a informes institucionales específicos de cada actor. Para el análisis de los instrumentos que se toman como ejemplo, se recurrió a información pública brindada por las unidades ejecutoras, y a información específica brindada a través de contactos con informantes calificados.

En todos los casos la información secundaria utilizada fue actualizada y complementada con diversos aportes realizados por actores referentes involucrados con los instrumentos bajo estudio.

## **A. Situación de contexto**

### **1. Breve caracterización de la economía uruguaya**

La economía uruguaya ha mostrado un crecimiento sostenido la última década, aunque en los últimos años es observable una desaceleración. La tasa de variación anual llega a su punto mínimo en el año 2015 con una variación real del PIB del 0,37% y luego repunta volviendo a cifras positivas y cercanas al 2%.

Cuadro VIII.1

**Uruguay: producto interno bruto (PIB), 2005-2017***(En miles de pesos constantes de 2005)*

| Años              | PIB         | Variación del PIB real<br>(porcentajes) |
|-------------------|-------------|---|
| 2005              | 425 018 448 | -                                       |
| 2006              | 442 438 158 | 4,10                                    |
| 2007              | 471 380 298 | 6,54                                    |
| 2008              | 505 207 230 | 7,18                                    |
| 2009              | 526 645 670 | 4,24                                    |
| 2010              | 567 741 989 | 7,80                                    |
| 2011              | 597 049 585 | 5,16                                    |
| 2012              | 618 174 267 | 3,54                                    |
| 2013              | 646 842 337 | 4,64                                    |
| 2014              | 667 792 210 | 3,24                                    |
| 2015              | 670 267 991 | 0,37                                    |
| 2016 <sup>a</sup> | 681 594 167 | 1,69                                    |
| 2017 <sup>a</sup> | 699 701 974 | 2,66                                    |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central del Uruguay.

<sup>a</sup> Valores preliminares.

Si observamos el peso de los distintos sectores en la economía (véase el cuadro VIII.2) vemos que los dos con mayor participación son “actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler” (18,6%) e “industrias manufactureras” (12,9%), seguidos por “comercio y reparaciones” (11%) y “construcción” (10,4 %).

En lo que respecta a la evolución de las participaciones, el sector que más ganó preponderancia en la economía fue el de construcción”, mientras que “industrias manufactureras” y “agricultura, ganadería, caza y silvicultura” han venido disminuyendo su peso en la economía a lo largo de la última década, perdiendo casi cuatro puntos porcentuales en su participación en la economía uruguaya.

Con respecto a la participación y evolución de las exportaciones, tal como puede observarse en el cuadro VIII.3, las industrias manufactureras son las que tienen el mayor peso con un 68%. Si bien se observa una disminución en la participación de la industria manufacturera en las exportaciones de 2010 (74,2%) a 2017 (68%), estas nunca han representado menos de las dos terceras partes de las exportaciones. Son, por tanto, el sector con la mayor importancia en la balanza comercial uruguaya. Por su parte, las actividades primarias representan el 30,3% de las exportaciones, han aumentado su participación desde 2010, cuando representaban el 24,6%. De ellas, la preponderancia absoluta corresponde a agricultura, ganadería y caza en todos los años analizados.

Cuadro VIII.2  
Uruguay: participación por sector en el valor agregado bruto, 2005-2017  
(En porcentajes)

|  | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Variación absoluta de 2005 a 2017 | Variación porcentual de 2005 a 2017 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Agricultura, ganadería, caza y silvicultura  | 9,6  | 9,8  | 9,3  | 10,1 | 8,5  | 7,9  | 9,7  | 8,9  | 8,3  | 7,4  | 6,7  | 6,4  | 5,7  | -3,9                              | -40,8                               |
| Pesca  | 0,2  | 0,3  | 0,2  | 0,2  | 0,2  | 0,1  | 0,1  | 0,1  | 0,1  | 0,1  | 0,1  | 0,0  | 0,0  | -0,2                              | -84,5                               |
| Minería  | 0,3  | 0,3  | 0,3  | 0,3  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,2                               | 66,8                                |
| Industrias manufactureras  | 16,6 | 16,4 | 15,4 | 16,7 | 16,4 | 15,0 | 14,2 | 13,5 | 12,5 | 13,4 | 14,6 | 14,1 | 12,9 | -3,7                              | -22,4                               |
| Suministro de electricidad, gas y agua   | 3,5  | 2,3  | 3,6  | 0,8  | 1,5  | 3,5  | 2,1  | 1,2  | 2,5  | 2,6  | 2,4  | 2,9  | 3,0  | -0,5                              | -13,7                               |
| Construcción   | 6,2  | 6,8  | 7,2  | 7,6  | 8,2  | 8,2  | 8,5  | 10,2 | 10,7 | 10,8 | 10,5 | 10,6 | 10,4 | 4,2                               | 67,1                                |
| Comercio y reparaciones  | 11,7 | 11,6 | 12,4 | 12,9 | 11,9 | 11,7 | 11,5 | 11,5 | 11,3 | 11,0 | 10,4 | 10,2 | 11,0 | -0,7                              | -5,9                                |
| Restaurantes y hoteles   | 2,6  | 2,7  | 2,8  | 3,2  | 3,5  | 3,5  | 3,8  | 3,9  | 3,9  | 3,8  | 4,0  | 4,1  | 4,5  | 1,9                               | 76,1                                |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones  | 9,3  | 9,2  | 8,7  | 8,4  | 7,9  | 7,9  | 7,5  | 7,2  | 6,6  | 6,3  | 6,2  | 5,9  | 6,0  | -3,3                              | -35,7                               |
| Intermediación financiera  | 6,0  | 5,8  | 5,4  | 4,9  | 4,8  | 4,8  | 4,8  | 4,9  | 4,9  | 4,9  | 5,1  | 5,2  | 5,2  | -0,8                              | -13,7                               |
| Actividad inmobiliaria, empresarial y de alquiler                                      | 15,4 | 15,5 | 15,5 | 15,5 | 16,0 | 16,6 | 16,8 | 17,5 | 17,8 | 18,0 | 18,5 | 18,3 | 18,6 | 3,2                               | 20,8                                |
| Administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria | 5,5  | 5,7  | 5,7  | 5,5  | 5,8  | 5,6  | 5,6  | 5,6  | 5,6  | 5,6  | 5,5  | 5,6  | 5,7  | 0,2                               | 3,2                                 |
| Enseñanza  | 3,8  | 4,0  | 4,0  | 4,3  | 4,6  | 4,5  | 4,6  | 4,7  | 4,8  | 4,9  | 5,0  | 5,2  | 5,2  | 1,4                               | 36,6                                |
| Salud  | 5,2  | 5,3  | 5,1  | 5,5  | 5,9  | 6,0  | 6,1  | 6,3  | 6,4  | 6,6  | 6,7  | 6,9  | 7,2  | 2,0                               | 38,9                                |
| Servicios personales y hogares con servicios domiciliarios                             | 4,2  | 4,3  | 4,2  | 4,2  | 4,1  | 4,2  | 4,2  | 4,1  | 4,1  | 4,1  | 4,1  | 4,1  | 4,3  | 0,1                               | 2,0                                 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central del Uruguay.

**Cuadro VIII.3**  
**Uruguay: exportaciones por tipo de producto, 2010-2017**  
*(En millones de dólares y porcentajes)*

|   | 2010          |             | 2011          |             | 2012          |             | 2013          |             | 2014          |             | 2015          |             | 2017          |             |
|---|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|   | M. de dólares | Porcentajes |
| Total exportaciones   | 6.724         | 100         | 7.912         | 100         | 8.709         | 100         | 9.067         | 100         | 9.132         | 100         | 7.677         | 100         | 7.863         | 100         |
| Actividades primarias   | 1.657         | 24,6        | 1.770         | 22,4        | 2.482         | 28,5        | 2.877         | 31,7        | 2.807         | 30,7        | 2.236         | 29,1        | 2.384         | 30,3        |
| Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas       | 1.396         | 20,8        | 1.491         | 18,9        | 2.189         | 25,1        | 2.541         | 28,0        | 2.348         | 25,7        | 1.648         | 21,5        | 1.677         | 21,3        |
| Silvicultura, extracción de madera y actividades de servicios conexas | 250           | 3,7         | 256           | 3,2         | 271           | 3,1         | 311           | 3,4         | 439           | 4,8         | 573           | 7,5         | 569           | 8,8         |
| Industrias manufactureras   | 4.990         | 74,2        | 6.141         | 77,6        | 6.220         | 71,4        | 6.167         | 68,0        | 6.282         | 68,8        | 5.430         | 70,7        | 4.984         | 67,8        |
| Elaboración de productos alimenticios y bebidas                       | 2.799         | 41,6        | 3.467         | 43,8        | 3.664         | 42,1        | 3.581         | 39,5        | 3.698         | 40,5        | 3.151         | 41,0        | 3.112         | 42,9        |
| Elaboración de productos del labaco                                   | 33            | 0,5         | 40            | 0,5         | 36            | 0,4         | 34            | 0,4         | 40            | 0,4         | 28            | 0,4         | 23            | 0,4         |
| Fabricación de productos textiles                                     | 244           | 3,6         | 317           | 4,0         | 269           | 3,1         | 253           | 2,8         | 244           | 2,7         | 220           | 2,9         | 188           | 2,7         |
| Fabricación de prendas de vestir                                      | 51            | 0,8         | 61            | 0,8         | 51            | 0,6         | 31            | 0,3         | 22            | 0,2         | 20            | 0,3         | 14            | 0,2         |
| Curtido y adobo de cueros; fabricación artesanal de cuero             | 204           | 3,0         | 231           | 2,9         | 245           | 2,8         | 269           | 3,0         | 318           | 3,5         | 295           | 3,8         | 276           | 4           |
| Productos de la madera (corcho, paja), excepto muebles                | 225           | 3,3         | 266           | 3,4         | 202           | 2,3         | 229           | 2,5         | 230           | 2,5         | 196           | 2,6         | 211           | 3           |
| Fabricación de papel y de productos del papel                         | 108           | 1,6         | 120           | 1,5         | 117           | 1,3         | 105           | 1,2         | 101           | 1,1         | 97            | 1,3         | 63            | 1           |
| Fabricación de coque, productos de la refinación                      | 132           | 2,0         | 58            | 0,7         | 89            | 1,0         | 24            | 0,3         | 60            | 0,7         | 22            | 0,3         | 33            | 0           |
| Fabricación de sustancias y productos químicos                        | 403           | 6,0         | 487           | 6,2         | 534           | 6,1         | 521           | 5,7         | 507           | 5,6         | 483           | 6,3         | 432           | 6           |
| Fabricación de productos de caucho y plástico                         | 283           | 4,2         | 365           | 4,6         | 378           | 4,3         | 369           | 4,1         | 356           | 3,9         | 280           | 3,7         | 207           | 3           |
| Fabricación de metales y productos minerales no metálicos             | 159           | 2,4         | 200           | 2,5         | 226           | 2,6         | 204           | 2,2         | 175           | 1,9         | 151           | 2,0         | 130           | 2           |
| Fabricación de automotores y otros equipos de transporte              | 192           | 2,9         | 309           | 3,9         | 140           | 1,6         | 292           | 3,2         | 286           | 3,1         | 246           | 3,2         | 81            | 1           |
| Industrias manufactureras   | 159           | 2,4         | 219           | 2,8         | 268           | 3,1         | 256           | 2,8         | 246           | 2,7         | 240           | 3,1         | 215           | 3           |
| Electricidad, gas y agua  | 76            | 1,1         | 0             | 0,0         | 6             | 0,1         | 21            | 0,2         | 42            | 0,5         | 9             | 0,1         | 65            | 1           |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central del Uruguay.

## 2. Las empresas del Uruguay

A 2016 existían 175.605 entidades jurídicas con actividad económica en el sector privado en el Uruguay, de las cuales más del 99% eran mipymes, tal como puede observarse en los cuadros VIII.4 y VIII.5.

### Cuadro VIII.4

#### Uruguay: cantidad de empresas por tamaño, 2003-2016

(En número de empresas)

| Tipo de empresa                          | 2016    | 2015    | 2014    | 2013    | 2012    | 2011    | 2010    | 2009    | 2008    | 2007    | 2006    | 2005    | 2004    | 2003    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Micro                                    | 146 510 | 145 673 | 138 175 | 135 322 | 125 973 | 122 079 | 101 339 | 92 004  | 95 142  | 102 116 | 100 771 | 94 452  | 110 214 | 129 074 |
| Pequeña                                  | 23 190  | 20 606  | 20 233  | 20 340  | 19 567  | 18 980  | 16 843  | 14 748  | 15 407  | 14 518  | 13 598  | 12 873  | 12 409  | 11 663  |
| Mediana                                  | 5 071   | 4 952   | 4 891   | 4 758   | 4 625   | 4 384   | 3 890   | 3 433   | 3 393   | 3 325   | 3 046   | 2 868   | 2 490   | 2 298   |
| Grande                                   | 834     | 852     | 905     | 837     | 801     | 765     | 686     | 639     | 609     | 617     | 581     | 523     | 463     | 427     |
| Total                                    | 175 605 | 172 083 | 164 204 | 161 257 | 150 966 | 146 208 | 122 758 | 110 824 | 114 551 | 120 576 | 117 996 | 110 716 | 125 576 | 143 462 |
| Variación respecto de 2010 (porcentajes) | 143     | 140     | 134     | 131     | 123     | 119     | 100     | 90      | 93      | 98      | 96      | 90      | 102     | 117     |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE).

### Cuadro VIII.5

#### Uruguay: proporción de tipos de empresas por tamaño en el total, 2003-2016

(En porcentajes)

| Composición      | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Micro            | 83,4 | 84,7 | 84,1 | 83,9 | 83,4 | 83,5 | 82,6 | 83,0 | 83,1 | 84,7 | 85,4 | 85,3 | 87,8 | 90,0 |
| Pequeña          | 13,2 | 12,0 | 12,3 | 12,6 | 13,0 | 13,0 | 13,7 | 13,3 | 13,4 | 12,0 | 11,5 | 11,6 | 9,9  | 8,1  |
| Mediana          | 2,9  | 2,9  | 3,0  | 3,0  | 3,1  | 3,0  | 3,2  | 3,1  | 3,0  | 2,8  | 2,6  | 2,6  | 2,0  | 1,6  |
| Grande           | 0,5  | 0,5  | 0,6  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,6  | 0,6  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,4  | 0,3  |
| Total de mipymes | 99,5 | 99,5 | 99,4 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 99,4 | 99,4 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 99,6 | 99,7 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE).

La cantidad de empresas viene aumentando leve pero sostenidamente desde 2010, sobrepasando las cifras de 2003, momento en el que había empezado a disminuir el número de empresas tal como se observa en el cuadro VIII.4. A seis años de la recuperación en el número de empresas, ya hay un 43% más de entidades registradas.

Con respecto a la composición del tejido empresarial, puede verse que este no ha variado sustancialmente en la última década. Desde el año 2008, en reglas generales las microempresas representan entre el 83% y el 84% del total, las pequeñas empresas entre el 12% y el 13%, las medianas en el entorno del 3% y las grandes representan medio punto porcentual.

## Recuadro VIII.1

## Definición de las mipymes

Se categoriza a las unidades económicas en micro, pequeñas y medianas empresas en función del número de personal ocupado juntamente con su facturación anual, conforme a los límites cuantitativos que se establecen a continuación:

| Tipo    | Personal ocupado   | Facturación anual en unidades indexadas (UI) | Facturación anual en dólares <sup>a</sup> |
|---------|--------------------|--|---|
| Micro   | Hasta 4 personas   | Hasta 2 000 000                              | Hasta 240 426                             |
| Pequeña | Hasta 19 personas  | Hasta 10 000 000                             | Hasta 1 202 129                           |
| Mediana | Hasta 99 personas  | Hasta 75 000 000                             | Hasta 9 015 967                           |
| Grande  | Desde 100 personas | Desde 75 000 001                             | Desde 9 015 968                           |

Fuente: Dirección General Impositiva (DGI), "Decreto núm. 504/007", Montevideo, diciembre de 2007 [en línea] [https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2.principal.\\_Ampliacion,O,es,0,PAG;CONC;167;1;D;decreto-no-504-007;0;PAG;](https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2.principal._Ampliacion,O,es,0,PAG;CONC;167;1;D;decreto-no-504-007;0;PAG;)

<sup>a</sup> Cifras al 16 de noviembre de 2018.

Si analizamos la estática comparativa 2003-2016, se ve que la disminución en la proporción de microempresas (6,5%) dejó lugar a un aumento en el peso de las pequeñas (5,1%), medianas (1,3 %) y grandes (0,2 %). Asimismo, el total de empresas aumentó un 22,4% y el total de empresas medianas y grandes se duplicaron.

En lo que respecta al personal ocupado por estas entidades del sector privado, puede observarse en el cuadro VIII.6, que en 2016 había 914.092 personas empleadas. De ellas, el 32,6 % era empleado por empresas grandes, porcentaje que no ha variado sustancialmente en la última década. El siguiente mayor caudal de empleados trabajaba en microempresas (24,6%). Las empresas pequeñas y las medianas empleaban el 21,7% y el 21,1% respectivamente.

Por lo tanto, puede verse que las mipymes representan el 99% de la economía uruguaya en términos de números de empresas, empleando al 67% de la población ocupada en el sector privado.

## Cuadro VIII.6

## Uruguay: personal ocupado por tamaño de empresa, 2004-2016

(En número de personas)

| Personal ocupado | 2016    | 2015    | 2014    | 2013    | 2012    | 2011    | 2010    | 2009    | 2008    | 2007    | 2006    | 2005    | 2004    |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Micro            | 225 207 | 240 859 | 238 813 | 202 311 | 202 730 | 179 075 | 157 164 | 154 738 | 160 479 | 164 371 | 160 458 | 150 748 | 116 440 |
| Pequeña          | 197 997 | 183 615 | 185 636 | 184 325 | 179 926 | 167 591 | 150 353 | 134 163 | 140 508 | 132 695 | 124 095 | 117 166 | 107 125 |
| Mediana          | 192 989 | 192 041 | 193 694 | 186 153 | 182 436 | 166 645 | 150 602 | 135 490 | 133 019 | 130 793 | 119 376 | 111 245 | 95 758  |
| Grande           | 297 899 | 295 216 | 301 306 | 291 641 | 275 497 | 255 336 | 240 105 | 219 562 | 201 563 | 205 174 | 187 947 | 168 547 | 146 766 |
| Total            | 914 092 | 911 731 | 919 449 | 864 430 | 840 589 | 768 647 | 698 224 | 643 953 | 635 569 | 633 033 | 591 876 | 547 706 | 466 089 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE).

## Cuadro VIII.7

**Uruguay: participación en el empleo por tamaño de empresa. 2004-2016***(En porcentajes)*

| Personal ocupado | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Micro            | 24,6 | 26,4 | 26,0 | 23,4 | 24,1 | 23,3 | 22,5 | 24,0 | 25,2 | 26,0 | 27,1 | 27,5 | 25,0 |
| Pequeña          | 21,7 | 20,1 | 20,2 | 21,3 | 21,4 | 21,8 | 21,5 | 20,8 | 22,1 | 21,0 | 21,0 | 21,4 | 23,0 |
| Mediana          | 21,1 | 21,1 | 21,1 | 21,5 | 21,7 | 21,7 | 21,6 | 21,0 | 20,9 | 20,7 | 20,2 | 20,3 | 20,5 |
| Grande           | 32,6 | 32,4 | 32,8 | 33,7 | 32,8 | 33,2 | 34,4 | 34,1 | 31,7 | 32,4 | 31,8 | 30,8 | 31,5 |
| Total de mipymes | 67,4 | 67,6 | 67,2 | 66,3 | 67,2 | 66,8 | 65,6 | 65,9 | 68,3 | 67,6 | 68,2 | 69,2 | 68,5 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE).

A continuación, se ofrecen los datos para 2016 de la cantidad de empresas por sector por y tamaño (como también sus participaciones en el total), de manera de poder comprender en qué sectores tienden a concentrarse los distintos tipos de empresas por tamaño. De esta manera, puede verse que, a nivel general, la mayor cantidad de empresas se encuentra en el sector comercio (34,3%), aunque no sea este el sector que, como se vio anteriormente, tiene el mayor peso en el valor agregado del PIB uruguayo. En segundo lugar, el sector que reúne la mayor cantidad de establecimientos jurídicos es el de transporte y almacenamiento (9,7%), cerca del sector de industrias manufactureras (9,2%) que sí tiene un peso importante tanto en el valor agregado como en las exportaciones del país.

Para analizar si existen distintos patrones de concentración según tamaño de empresas, se calcularon los pesos relativos en cantidad de empresas de cada uno de los sectores en cada uno de los tipos de tamaños. Así puede notarse que el peso de los sectores a nivel de microempresas es similar al del total global, lo que es algo lógico puesto que representan el 83,4% del total de entidades. A medida que el tamaño de empresa aumenta, la importancia relativa de los sectoriales va variando. Los pesos de los sectores de transporte y comercio disminuyen y aumenta considerablemente la importancia del sector industrias manufactureras. Para el caso de las empresas grandes, inclusive, el sector transporte deja de ser uno de los tres sectores más importantes en términos de número de empresas y aparece el sector de actividades administrativas y servicios de apoyo.

**Cuadro VIII.8**  
**Uruguay: empresas por tamaño y sector, 2016**  
*(En número de empresas y porcentajes)*

| Descripción del sector   | Valor absoluto |                           |        |         |           |           |                        |                           |        |         | Porcentajes |     |  |  |  |
|--|----------------|---------------------------|--------|---------|-----------|-----------|------------------------|---------------------------|--------|---------|-------------|-----|--|--|--|
|  | Total          | Tramo de personal ocupado |        |         |           |           | Total<br>(porcentajes) | Tramo de personal ocupado |        |         |             |     |  |  |  |
|  |                | 1 a 4                     | 5 a 19 | 20 a 99 | 100 o más | 100 o más |                        | 1 a 4                     | 5 a 19 | 20 a 99 | 100 o más   |     |  |  |  |
| Total  | 175 605        | 146 510                   | 23 190 | 5 071   | 834       | 100,0     | 100                    | 100                       | 100    | 100     | 100         | 100 |  |  |  |
| Producción agropecuaria, forestación y pesca                       | 1 712          | 1 509                     | 160    | 32      | 11        | 1,0       | 1,0                    | 0,7                       | 0,6    | 1,3     |             |     |  |  |  |
| Explotación de minas y canteras                                    | 266            | 175                       | 74     | 17      | -         | 0,2       | 0,1                    | 0,3                       | 0,3    | -       |             |     |  |  |  |
| Industrias manufactureras  | 16 228         | 12 085                    | 3 160  | 794     | 189       | 9,2       | 8,2                    | 13,6                      | 15,7   | 22,7    |             |     |  |  |  |
| Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado        | 55             | 36                        | 16     | 2       | 1         | 0,0       | 0,0                    | 0,1                       | 0,0    | 0,1     |             |     |  |  |  |
| Suministro agua, alcantarillado, gestión de desechos y saneamiento | 640            | 449                       | 105    | 64      | 22        | 0,4       | 0,3                    | 0,5                       | 1,3    | 2,6     |             |     |  |  |  |
| Construcción   | 8 040          | 7 304                     | 613    | 106     | 17        | 4,6       | 5,0                    | 2,6                       | 2,1    | 2,0     |             |     |  |  |  |
| Comercio por mayor y menor, reparación de vehículos                | 60 193         | 51 184                    | 7 462  | 1 425   | 122       | 34,3      | 34,9                   | 32,2                      | 28,1   | 14,6    |             |     |  |  |  |
| Transporte y almacenamiento  | 17 038         | 14 060                    | 2 496  | 413     | 69        | 9,7       | 9,6                    | 10,8                      | 8,1    | 8,3     |             |     |  |  |  |
| Alojamiento y servicios de comida                                  | 7 565          | 5 316                     | 1 921  | 311     | 17        | 4,3       | 3,6                    | 8,3                       | 6,1    | 2,0     |             |     |  |  |  |
| Informática y comunicación   | 5 149          | 4 412                     | 546    | 163     | 28        | 2,9       | 3,0                    | 2,4                       | 3,2    | 3,4     |             |     |  |  |  |
| Actividades financieras y de seguros                               | 2 303          | 1 926                     | 301    | 63      | 13        | 1,3       | 1,3                    | 1,3                       | 1,2    | 1,6     |             |     |  |  |  |
| Actividades inmobiliarias  | 7 832          | 6 825                     | 851    | 145     | 11        | 4,5       | 4,7                    | 3,7                       | 2,9    | 1,3     |             |     |  |  |  |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas                  | 12 537         | 11 137                    | 1 187  | 177     | 36        | 7,1       | 7,6                    | 5,1                       | 3,5    | 4,3     |             |     |  |  |  |
| Actividades administrativas y servicios de apoyo                   | 7 794          | 6 281                     | 1 115  | 314     | 84        | 4,4       | 4,3                    | 4,8                       | 6,2    | 10,1    |             |     |  |  |  |
| Enseñanza  | 4 452          | 3 136                     | 820    | 419     | 77        | 2,5       | 2,1                    | 3,5                       | 8,3    | 9,2     |             |     |  |  |  |
| Servicios sociales y relacionados con la salud humana              | 6 074          | 4 660                     | 1 025  | 307     | 82        | 3,5       | 3,2                    | 4,4                       | 6,1    | 9,8     |             |     |  |  |  |
| Artes, entretenimiento y recreación                                | 3 085          | 2 550                     | 404    | 107     | 24        | 1,8       | 1,7                    | 1,7                       | 2,1    | 2,9     |             |     |  |  |  |
| Otras actividades de servicio                                      | 13 373         | 12 267                    | 879    | 199     | 28        | 7,6       | 8,4                    | 3,8                       | 3,9    | 3,4     |             |     |  |  |  |
| Actividades de los hogares en calidad de empleadores               | 677            | 631                       | 37     | 8       | 1         | 0,4       | 0,4                    | 0,2                       | 0,2    | 0,1     |             |     |  |  |  |
| Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales         | 516            | 514                       | 2      | -       | -         | 0,3       | 0,4                    | 0,0                       | -      | -       |             |     |  |  |  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE).

### 3. Caracterización de las mipymes

La presente sección destaca algunos elementos importantes de las características de las mipymes en el Uruguay del 2015 al 2017. Para ello, se utiliza como base la Encuesta Nacional de Mipymes realizada por el Ministerio de Industria, Energía y Minería junto a Equipos Mori en 2017.

El universo de las mipymes se despliega en el cuadro VIII.9.

Cuadro VIII.9

#### Uruguay: mipymes según región, tamaño y rama de actividad, 2015

(En número de empresas y porcentajes)

|                     |            | Cantidad | Porcentajes |
|---------------------|------------|----------|-------------|
| Tamaño de empresa   | Micro      | 129 188  | 85,0        |
|                     | Pequeña    | 18 544   | 12,2        |
|                     | Mediana    | 4 178    | 2,8         |
|                     | Total      | 151 910  | 100,0       |
| Sector de actividad | Industria  | 15 725   | 10,4        |
|                     | Comercio   | 59 250   | 39,0        |
|                     | Servicios  | 76 935   | 50,6        |
|                     | Total      | 151 910  | 100,0       |
| Región              | Montevideo | 76 027   | 50,0        |
|                     | Interior   | 75 883   | 50,0        |
|                     | Total      | 151 910  | 100,0       |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), *Encuesta Nacional de Mipymes Industriales, Comerciales y de Servicios*, Montevideo, 2017.

Tal como puede observarse en el cuadro VIII.9, las empresas se reparten equitativamente entre la capital y el resto de la región y la mayoría de las mipymes pertenecen al sector servicios (51%).

Las características evaluadas en la encuesta permiten observar lo siguiente:

- **Tamaño:** El 85% de las empresas son microempresas, el 12% son empresas pequeñas, y el 3% medianas.
- **Región:** Una mitad se radica en Montevideo y la otra mitad en el interior, destacándose las zonas del departamento de Canelones (contiguo a Montevideo), y la región litoral sur.
- **Sector:** El 51% pertenece al sector servicios, el 39% al sector comercial y el restante 10% a industrias.
- **Antigüedad:** Un 36% de las empresas son de reciente creación (fueron fundadas entre 2013 y 2017), un 31% de ellas fueron creadas entre 2007 y 2012. El 29% fueron creadas antes de 2007.
- **Recursos humanos:** El empresariado está compuesto en su mayoría por hombres (65%). El índice de masculinidad ha aumentado un 7% en comparación con la encuesta anterior (2012) en que se encontraba en el 58%, a mayor tamaño empresarial disminuye la proporción de dueños de empresas de sexo femenino. La edad promedio del empresariado corresponde a 47 años. El 33% del empresariado cuenta con un nivel educativo igual o mayor a terciario o universitario.

- Exportaciones: Un 13% de las microempresas, un 27% de las pequeñas y un 42% de las medianas empresas afirma realizar exportaciones directas o por medio de una empresa exportadora. El sector económico más intensivo en exportaciones es transporte, almacenamiento y comunicaciones.
- Acceso al financiamiento: Un alto porcentaje de mipymes (39%) manifestaron tener dificultades en el acceso al crédito. Las empresas industriales tienen mayor dificultad que el promedio (24%), lo mismo sucede con las pequeñas empresas (27%). El principal problema expresado fue la insuficiencia de ingresos o ventas (17%), seguido por la falta de antigüedad requerida (9%), la falta de documentación (9%) y estar registrado en el registro de deudores (*Clearing*) (8%).
- Asociaciones: Solo el 25% de las empresas manifestó ser miembro de algún grupo. Las empresas de mayor tamaño son las que tienen mayor vínculo asociativo.
- Tecnología: La adopción de las TIC se evalúa en la encuesta mediante la tenencia de computadora, se encuentra que un 57% de las microempresas dispone de computadoras, cifra que aumenta al 89% en la pequeña y un 98% en la grande empresa. El sector que tiene mayor presencia de empresas con computadoras es servicios.
- Calidad: El 2017 un 2%, un 7% y un 15% de las micro, pequeñas y medianas empresas, respectivamente cuentan con certificaciones de calidad vigentes. La mayoría de las empresas que no la tienen tampoco están interesadas en obtenerla según la encuesta de 2012.
- Demanda de capacitación: El 39% de los encuestados afirman que han participado en actividades formativas en los últimos dos años. A mayor tamaño, mayor participación en este tipo de actividades que van dirigidas en su mayoría a los trabajadores.
- Asistencia técnica: Según los datos de 2017, un 11% ha recibido asistencia técnica o empresarial. El tamaño empresarial tiene directa relación con el porcentaje de empresas que tuvieron asesoramiento o consultorías. La mayor parte de estas empresas han recibido la asistencia contable, financiera o tributaria y luego el área que le sigue es marketing. La encuesta de 2012 arroja que las empresas que recurrieron a un programa estatal son el 14%. Las que no han contratado estos servicios, expresan que el motivo principal se debe a que no les parecen útiles, no los necesitan o no les interesan.
- Actividades de innovación: El 45% de las empresas expresan haber introducido cambios con el fin de mejorar el desempeño de la empresa. Este bajo porcentaje está relacionado con el tamaño, ya que mientras que solo el 42% de las microempresas ha introducido cambios, en el caso de las pequeñas este número aumenta al 62% y en el caso de las medianas al 70%. El 80% de las empresas que han introducido cambios perciben haber obtenido resultados buenos o muy buenos. En lo que respecta a las áreas que las empresas consideran que desearían mejorar se encuentran: marketing y ventas (35%), productividad (18%), y financiera (9%). Si se mira por sector de actividad marketing y ventas tiene mayor peso en actividades financieras, inmobiliarias, profesionales y administrativas, mientras que productividad en industrias.

#### a) Desempeño

La evaluación que hacen las mipymes comerciales, industriales y de servicios sobre su desempeño para la encuesta de 2012 tiene un sesgo positivo, con un 36% de los empresarios declarando que estos han mejorado un poco o mucho. En contraposición, solo un 22% mantuvo que los resultados cayeron un poco o mucho (véase el cuadro

VIII.10). El panorama declinó para el año 2017 donde los resultados indican que el 44% del empresariado percibió una caída en el desempeño y solo un 23% afirma haber mejorado un poco o mucho, un 13% menor que en la encuesta del 2012.

**Cuadro VIII.10**

**Uruguay: resultados sobre el desempeño de las mipymes, 2012 y 2017**

*(En porcentajes de empresas)*

| Resultados               | 2012 | 2017 |
|--------------------------|------|------|
| Cayeron mucho            | 7    | 20   |
| Cayeron un poco          | 15   | 24   |
| Se han mantenido iguales | 42   | 31   |
| Mejoraron un poco        | 26   | 20   |
| Mejoraron mucho          | 10   | 3    |
| No sabe                  | 0    | 2    |
| Total                    | 100  | 100  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), *Encuesta Nacional de Mipymes Industriales, Comerciales y de Servicios*, Montevideo, 2017.

**b) Evolución sectorial de las mipymes**

En el cuadro VIII.11 puede observarse la distribución por sectores de las mipymes para los años 2011-2016. Esta distribución se hace teniendo en cuenta el número de entidades jurídicas declaradas, lo que puede ser útil para aproximar el concepto.

Como puede observarse, los sectores donde más se encuentran tanto las microempresas como las pymes son: industrias manufactureras, comercio y transporte y almacenamiento para todo el período. En los últimos dos años de la muestra, comienzan a adquirir mayor peso, en lo que a microempresas se refiere, otros sectores de servicios.

**Cuadro VIII.11**  
**Uruguay: distribución sectorial de las mipymes según tramo de personal ocupado, 2011-2016**  
 (En porcentajes<sup>a</sup>)

|   | 2011           |                 | 2012           |                 | 2013           |                 | 2014           |                 | 2015           |                 | 2016           |                 |
|---|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
|   | 1 a 4 personas | 5 a 99 personas | 1 a 4 personas | 5 a 99 personas | 1 a 4 personas | 5 a 99 personas | 1 a 4 personas | 5 a 99 personas | 1 a 4 personas | 5 a 99 personas | 1 a 4 personas | 5 a 99 personas |
| Producción agropecuaria, forestación y pesca                          | 2,3            | 1,2             | 2,2            | 1,4             | 2,2            | 1,4             | 2,2            | 1,3             | 1,1            | 0,7             | 1,0            | 0,7             |
| Explotación de minas y canteras                                       | 0,1            | 0,3             | 0,1            | 0,3             | 0,1            | 0,3             | 0,1            | 0,3             | 0,1            | 0,3             | 0,1            | 0,3             |
| Industrias manufactureras   | 9,1            | 17,0            | 8,4            | 16,5            | 8,6            | 15,9            | 8,5            | 15,2            | 8,2            | 14,6            | 8,2            | 14,0            |
| Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado           | 0,1            | 0,1             | 0,0            | 0,1             | 0,0            | 0,1             | 0,0            | 0,1             | 0,0            | 0,1             | 0,0            | 0,1             |
| Suministro de agua, alcantarillado, gestión de desechos y actividades | 0,2            | 0,3             | 0,4            | 0,8             | 0,3            | 0,7             | 0,3            | 0,7             | 0,3            | 0,6             | 0,3            | 0,6             |
| Construcción  | 0,0            | 0,0             | 0,0            | 0,0             | 0,0            | 0,0             | 0,0            | 0,0             | 4,9            | 2,6             | 5,0            | 2,5             |
| Comercio al por mayor y al por menor, reparación de los vehículos     | 36,7           | 32,8            | 37,9           | 32,7            | 37,4           | 32,4            | 36,8           | 31,9            | 35,2           | 31,7            | 34,9           | 31,4            |
| Transporte y almacenamiento   | 10,6           | 9,6             | 10,4           | 9,6             | 10,4           | 9,9             | 10,3           | 10,0            | 10,0           | 10,0            | 9,6            | 10,3            |
| Alojamiento y servicios de comida                                     | 3,6            | 7,3             | 3,6            | 7,3             | 3,8            | 7,5             | 3,8            | 7,4             | 3,6            | 7,3             | 3,6            | 7,9             |
| Informática y comunicación  | 3,0            | 2,8             | 2,9            | 2,6             | 2,9            | 2,6             | 2,9            | 2,7             | 2,9            | 2,6             | 3,0            | 2,5             |
| Actividades financieras y de seguros                                  | 1,5            | 1,2             | 1,4            | 1,2             | 1,4            | 1,2             | 1,4            | 1,7             | 1,3            | 1,3             | 1,3            | 1,3             |
| Actividades inmobiliarias   | 5,2            | 3,3             | 5,2            | 3,4             | 5,1            | 3,5             | 5,1            | 3,9             | 4,8            | 3,4             | 4,7            | 3,5             |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas                     | 7,9            | 4,8             | 7,8            | 4,7             | 7,8            | 4,8             | 8,0            | 4,9             | 7,6            | 4,8             | 7,6            | 4,8             |
| Actividades administrativas y servicios de apoyo                      | 3,1            | 4,4             | 3,2            | 4,4             | 3,8            | 4,6             | 3,9            | 5,0             | 4,1            | 4,9             | 4,3            | 5,1             |
| Administración pública y defensa, planes de seguridad                 | 0,0            | 0,0             | 0,0            | 0,0             | 0,0            | 0,0             | 0,0            | 0,0             | 0,0            | 0,1             | 0,0            | 0,1             |
| Enseñanza   | 2,0            | 4,0             | 2,0            | 4,1             | 2,0            | 4,3             | 2,1            | 4,2             | 2,1            | 4,4             | 2,1            | 4,4             |
| Servicios sociales y relacionados con la salud humana                 | 3,7            | 4,7             | 3,4            | 4,4             | 3,3            | 4,6             | 3,4            | 4,9             | 3,2            | 4,8             | 3,2            | 4,7             |
| Artes, entretenimiento y recreación                                   | 1,9            | 2,0             | 1,8            | 2,0             | 1,8            | 2,0             | 1,8            | 2,0             | 1,7            | 1,8             | 1,7            | 1,8             |
| Otras actividades de servicio   | 8,3            | 4,1             | 8,4            | 4,1             | 8,4            | 4,0             | 8,5            | 3,7             | 8,2            | 3,8             | 8,4            | 3,8             |
| Actividades de los hogares en calidad de empleadores,                 | 0,4            | 0,2             | 0,4            | 0,2             | 0,4            | 0,2             | 0,5            | 0,2             | 0,4            | 0,2             | 0,4            | 0,2             |
| Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales            | 0,4            | 0,4             | 0,4            | 0,4             | 0,4            | 0,4             | 0,4            | 0,4             | 0,4            | 0,4             | 0,4            | 0,0             |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE).

<sup>a</sup> Calculados a partir de la cantidad de entidades jurídicas declaradas por año.

## B. El sistema de fomento a las mipymes

### 1. La estrategia de desarrollo productivo

La estrategia de desarrollo productivo del Uruguay se encuentra enmarcada dentro del proyecto “Uruguay Productivo” que lanzó el gobierno en 2005<sup>1</sup>. En materia de productividad y competitividad, los ejes prioritarios son tres: i) innovación; ii) infraestructura productiva, y iii) inserción internacional<sup>2</sup>.

Para diseñar y ejecutar las acciones gubernamentales asociadas a cada uno de esos tres ejes, el gobierno conformó tres nuevas figuras institucionales: i) Gabinete de la Innovación (GMI); ii) Gabinete del Desarrollo Productivo (GP), y iii) Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX).

El Gabinete de la Innovación se crea por el Decreto 136/005 el 14 de abril de 2005, y queda conformado por el Ministro de Educación y Cultura —que lo preside— y los Ministros de Ganadería Agricultura y Pesca; de Industria, Energía y Minería; de Economía y Finanzas; de Salud Pública y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El objetivo del GMI es la coordinación y articulación de las acciones gubernamentales vinculadas a las actividades de innovación, ciencia y tecnología para el desarrollo del país. Actúa a través de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

La Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) se crea por el Decreto 101/006 promulgado el día 31 de marzo de 2006. Está conformado por el Ministro de Relaciones Exteriores —que la preside— y los Ministros de Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; Turismo y Deporte y un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. El cometido de la comisión es definir las principales líneas de acción del país en lo relativo a la inserción comercial internacional, la negociación internacional, la promoción comercial y captación de inversiones, así como los mecanismos de incentivos. Actúa a través del Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios (Uruguay XXI).

El Gabinete Ministerial del Desarrollo Productivo se conforma por el Decreto 405/009 del 31 de agosto de 2009. Este Gabinete Productivo está conformado por: el Ministro de Economía y Finanzas, Ministro de Industria, Energía y Minería, Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Turismo y Deportes, y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Su objetivo es el de coordinar las acciones gubernamentales asociadas con el desarrollo productivo del país. El GP debería actuar a través de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) que fue creada por la Ley 18.602 del 21 de septiembre de 2009, con la finalidad de contribuir al desarrollo económico productivo de forma sustentable.

Según establece la Ley, la ANDE tiene los siguientes cometidos:

a) Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de programas e instrumentos orientados al desarrollo económico productivo y al fortalecimiento de las capacidades de desarrollo.

<sup>1</sup> A 2016 el Uruguay estaba transitando el tercer período con un gobierno perteneciente al partido Frente Amplio, y el segundo período de gobierno —no consecutivo— de Tabaré Vázquez como Presidente.

<sup>2</sup> Véase Ministerio de Economía y Finanzas/Banco Interamericano de Desarrollo (MEF/BID), “Estrategia Uruguay 2016-2020”, Montevideo, 2015 [en línea] <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/17292/1/presentacion-pais-uruguay-bid-2016-a-2020.pdf>.

- b) Diseñar, implementar y ejecutar programas e instrumentos, financieros y no financieros, para el fomento del desarrollo económico productivo, de acuerdo con los lineamientos político-estratégicos y las prioridades establecidas por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Gabinete Productivo.
- c) Promover, articular y coordinar las acciones de los actores públicos y privados vinculados al desarrollo económico productivo, de modo de potenciar las sinergias entre ellos y aprovechar al máximo los recursos disponibles.
- d) Evaluar sus programas e instrumentos en forma continúa dando adecuada difusión pública de los resultados.
- e) Promover la incorporación del conocimiento para la mejora de la gestión de las empresas y organizaciones públicas y privadas vinculadas al desarrollo económico productivo.
- f) Promover el emprendimiento en todo el territorio nacional.
- g) Brindar asistencia técnica, apoyo logístico y asesoramiento a cualquier ente público y a los Gobiernos Departamentales, en forma directa o mediante todo tipo de convenios, para la implementación de los lineamientos estratégicos y prioridades definidas por el Poder Ejecutivo.
- h) Administrar fondos, por cuenta de terceros, dirigidos al fomento, promoción o asistencia a actividades o sectores productivos.
- i) Constituir fondos de inversión y fideicomisos y cumplir cualquiera de las funciones referidas a fideicomisos en general, financieros o de cualquier otro tipo que tengan por fin el cumplimiento de los cometidos de la Agencia de acuerdo con los lineamientos estratégicos y prioritarios, previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas.
- j) Establecer relaciones de cooperación recíproca con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, y con organismos internacionales que permitan el óptimo aprovechamiento de recursos disponibles en beneficio del país.
- k) Actuar como ejecutora de proyectos vinculados al desarrollo económico productivo financiados con préstamos o donaciones nacionales o internacionales.

La ANDE, además, es la entidad a cargo de las políticas de fomento de las mipymes.

Vale mencionar que en diciembre de 2016 se aprobó la Ley 19.472 mediante la cual se conformó el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPC) con la finalidad de promover el desarrollo económico productivo e innovador, con sustentabilidad, equidad social y equilibrio ambiental y territorial. En dicha norma se estipuló que la ANDE fuera parte del SNTPC y que la Agencia se comunicará y coordinará con el Poder Ejecutivo a través del Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad. El SNTPC es conocido como “Transforma Uruguay”.

## **2. La estrategia de apoyo a las mipymes**

Si bien el fomento a las mipymes en el Uruguay tiene un espacio en la agenda pública, tal como puede observarse ante la existencia de instrumentos y programas diseñados con dicho objetivo, no existe una estrategia formal definida. Ya en el año 1991, mediante la Ley 16.201, se declara de Interés Nacional la Promoción, Desarrollo y Tecnificación de las Pequeñas y Medianas Empresas, pero no existe a la fecha una estrategia de acción clara.

De esta manera, los esfuerzos que se realizan desde el sector público se enmarcan en los objetivos del proyecto “Uruguay Productivo”, mencionados en el apartado anterior, pero carecen de un lineamiento de política microeconómica definida y estructurada.

Por parte de la Unidad de Apoyo al Sector Privado (UNASEP) dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas se intentó dar un ordenamiento a las diferentes herramientas a disposición de las mipymes, aunque en muchos casos los instrumentos listados no corresponden a herramientas específicas para este tipo de empresas. Tampoco es posible extraer del documento la referencia a un marco de acción claro y definido o estrategia microeconómica al respecto de las mipymes. Este ordenamiento se realiza en el documento “Políticas de apoyo a las mipymes”, publicado en agosto de 2014 (MEF/UNASEP, 2014). En el mismo se enumeran beneficios fiscales, el régimen tributario especial para empresas de reducida dimensión económica, y se mencionan las tres áreas de fomento a mipymes (capacitación y apoyo técnico, financiamiento e internacionalización) en los que tanto actores públicos como privados desarrollan programas. A través del programa Transforma Uruguay, posteriormente, se hizo un relevamiento de “las políticas de apoyo” al sector productivo, sin discriminación de tamaño de empresa. Este relevamiento se encuentra disponible de manera virtual<sup>3</sup>.

La carencia de un plan general dificulta el mapeo de los instrumentos e, inclusive, no brinda elementos para evitar el solapamiento de esfuerzos, tanto desde el ámbito público como desde el privado. En la siguiente sección se realiza un relevamiento de instrumentos previa a la identificación de actores referentes en el área.

### 3. Instrumentos de apoyo con impacto en las mipymes

En el anexo VIII.A1 se presenta un listado de los programas e instrumentos que están actualmente activos que podrían tener un impacto potencial en el desarrollo de las mipymes<sup>4</sup>.

Al año 2016, se identificaron 66 diferentes instrumentos o programas disponibles para mipymes (el listado incluye 76 instrumentos ya que incorpora también los destinados a emprendedores o empresas grandes). La tercera parte de estos instrumentos (22) están expresamente dirigidos a pymes o mipymes.

De estos programas 53 corresponden a iniciativas horizontales y 13 a programas destinados para sectores específicos. Los sectores que mayormente están cubiertos por los programas son aquellos definidos por el Gabinete Productivo como cadenas de interés ministerial: aeronáutica, audiovisual, automotriz, alimentos con valor, cárnica, cereales-oleaginosos, construcción, cuero-marroquinería, diseño, energías renovables, farmacéutica, forestal-maderera, láctea, metalúrgica, naval, pesca, plásticos, químicos, vestimenta, videojuegos. Asimismo, hay programas para otros sectores más específicos como: frutas y hortalizas, electro-electrónica, software de aplicación en procesos productivos, minería, artículos textiles confeccionados, agroindustrial, servicios conexos a la industria, biotecnología, fabricación de maquinaria y equipos para el sector primario.

Existen 11 programas que, si bien están destinados a empresas, requieren de alianzas para poder calificar como beneficiarios. Dependiendo del caso, la alianza requerida puede ser con otras empresas del sector, otras empresas de la cadena, institutos de investigación y desarrollo, etc.

Los instrumentos están clasificados de acuerdo al ordenamiento que le dio el Centro de Extensionismo Industrial (CEI) al realizar su compendio. El CEI dividió los instrumentos de acuerdo a las siguientes categorías: i) producción, innovación y mejora tecnológica; ii) gestión empresarial y calidad; iii) recursos humanos; iv) mercados; v) alianza; vi) nuevas empresas, y vii) inversiones e infraestructura.

<sup>3</sup> <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/visualizador-de-politicas-de-apoyo>.

<sup>4</sup> Realizado sobre la base de CEI (2017).

Los tipos de beneficios otorgados son de diversa índole. Aquellos que no están directamente asociados a beneficios financieros corresponden a servicios de consultoría, capacitación, acceso a información, facilidad de acceso a mercados, y obtención de permisos. Puede destacarse dentro de estos el acceso preferencial al sistema de compras públicas, instrumento mediante el cual las mipymes acceden a condiciones especiales en las contrataciones públicas: márgenes de preferencia en el precio y mecanismo de reserva de mercado. Los instrumentos que sí involucran beneficios financieros comprenden: subsidios, préstamos preferenciales, exoneraciones fiscales y reducción de tarifas. La mayor parte de los instrumentos (29) se relacionan con subsidios para proyectos generales de mejora de la competitividad o acciones más específicas como capacitación, certificación o diseño, entre otras. Se detectaron asimismo 8 programas de préstamos preferenciales para mipymes, y uno al acceso a fondos de capital de riesgo para proyectos innovadores, aunque solo dirigido a empresas de mediano porte.

En agosto de 2018, ANDE realizó un relevamiento de instrumentos de fomento al sector productivo, sin discriminar público objetivo, es decir incluyendo empresas, personas, academia, y sistemas e instituciones. La ANDE informa la existencia de 181 instrumentos, pero no es posible identificar de ellos cuáles son específicamente dirigidos a mipymes.

#### 4. Actores involucrados

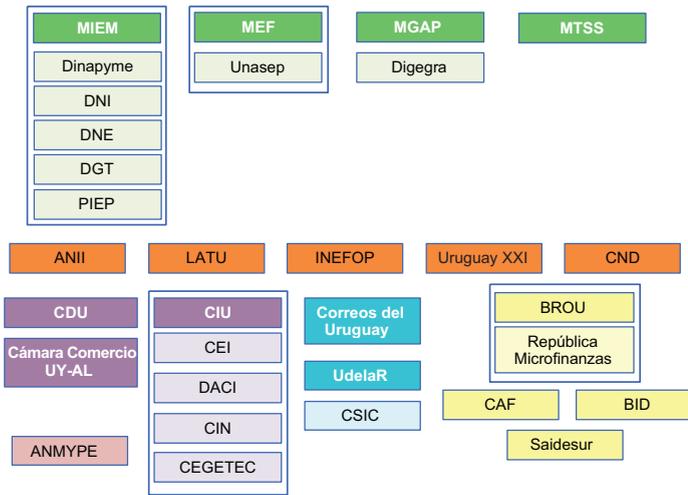
A partir de la identificación de los diversos instrumentos disponibles para mipymes, se pueden identificar los actores relacionados al sistema de fomento a este tipo de empresas.

- Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) – Dinapyme, DNI, DNE, DGT, PIEP
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Unasep
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) – DIGEGRA
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)
- Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)
- Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones (Uruguay XXI)
- Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)
- Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)
- Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (ANMYPE)
- Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) – DACI, CIN, CEGETEC, CEI
- Cámara de Diseño del Uruguay (CDU)
- Cámara de Comercio Uruguay – Alemania
- Correos del Uruguay
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Universidad de la República (UdelaR) – CSIC
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)
- Saindesur
- Banco de la República (BROU) – República Microfinanzas

En el siguiente diagrama puede verse un mapeo de los actores a efectos ilustrativos:

Diagrama VIII.1

**Uruguay: mapeo de los actores relacionados con el fomento a las mipymes**



Fuente: Elaboración propia.

Si se toman solamente las dependencias “raíz” de cada uno de los actores y clasificándolas por su ámbito de ejecución (público o privado), se obtiene el cuadro VIII.12:

Cuadro VIII.12

**Uruguay: actores relacionados con el fomento a las mipymes por ámbito de acción**

|   |             |   |
|---|-------------|---|
| Gobierno                                      | MIEM        | Ministerio de Industria, Energía y Minería            |
|   | MEF         | Ministerio de Economía y Finanzas                     |
|   | MGAP        | Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca          |
|   | MTSS        | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social              |
| Instituciones públicas de carácter no estatal | ANII        | Agencia Nacional de Investigación e Innovación        |
|   | LATU        | Laboratorio Tecnológico del Uruguay                   |
|   | Uruguay XXI | Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones |
|   | CND         | Corporación Nacional para el Desarrollo               |
|   | INEFOP      | Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional  |
| Cámaras y asociaciones                        | ANMYPE      | Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas      |
|   | CIU         | Cámara de Industrias del Uruguay                      |
|   | CDU         | Cámara de Diseño del Uruguay                          |
|   | CC Uy-AI    | Cámara de Comercio Uruguay-Alemania                   |
| Organismos internacionales                    | BID         | Banco Interamericano de Desarrollo                    |
|   | CAF         | Banco de Desarrollo de América Latina                 |
|   | Correos     | Correos del Uruguay                                   |
| Otros   | UdelaR      | Universidad de la República                           |
|   | Saidesur    | Saidesur  |
|   | BROU        | Banco de la República                                 |

Fuente: Elaboración propia.

Si se observan los actores involucrados por tipo, se puede constatar que la gran mayoría de ellos son públicos. Solo dos de ellos corresponden a organismos internacionales y cinco son privados. Cabe destacar, que los cinco actores privados identificados son todos asociaciones. Solamente Saindesur está establecida como una sociedad anónima, pero su integración comprende nueve instituciones diferentes.

A continuación, se realiza una breve descripción de cada uno de los actores y los programas en los que participan (luego del nombre del programa, entre paréntesis, se indica el número correspondiente al programa/instrumento/herramienta en listado ubicado en el anexo VIII.A1).

#### a) Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)

El MIEM participa en las políticas de fomento de las mipymes a través de los siguientes órganos:

##### i) Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (Dinapyme)

Su misión es: “Proponer, coordinar e implementar políticas y programas para mipymes en el Uruguay, con el fin de desarrollar sinergias que potencien la competitividad”.

Su visión es: “Ser referente en políticas y programas para mipymes en el ámbito nacional”<sup>5</sup>.

Sus objetivos son: i) Fomentar el desarrollo de las artesanías, micro, pequeñas y medianas industrias y su entorno, en el marco de las políticas definidas por el Poder Ejecutivo, promoviendo la mejora en todos aquellos aspectos que incrementen sus posibilidades competencia en el ámbito nacional e internacional, y ii) Promover la creación de nuevas empresas con potencial de crecimiento y de generación de empleo.

Sus actividades clave son el análisis permanente de la realidad de las mipymes en el Uruguay, el proponer, coordinar e implementar políticas y programas para mipymes y la articulación activa entre actores públicos y privados en el ámbito nacional.

Los fondos asignados a la Dinapyme, según presupuesto nacional, y ejecutados según se informa son los siguientes:

#### Cuadro VIII.13

#### Uruguay: presupuesto de la DINAPYME, 2011-2016

(En pesos corrientes)

| Presupuesto | 2011       | 2012        | 2013       | 2014       | 2015        | 2016       |
|-------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|
| Asignado    | 75 835 148 | 105 840 255 | 93 699 425 | 90 192 030 | 100 976 813 | 89 741 200 |
| Ejecutado   | 48 382 330 | 93 966 588  | 84 248 005 | 86 839 985 | -           | -          |

Fuente: Elaboración propia.

Participa en el sistema de fomento a través de los siguientes instrumentos (entre paréntesis se indica el número correspondiente al listado ubicado en el anexo VIII.A1): Prodiseno (18), Exporta Fácil (26), Compras Públicas (36), Apoyo a la Certificación (12).

##### ii) Dirección Nacional de Industria (DNI)

La Dirección Nacional de Industrias es responsable de la proposición de políticas de desarrollo industrial, en el marco de las políticas macroeconómicas definidas por el Poder Ejecutivo, adecuadas a la reconversión y mejora de la competitividad de las industrias.

<sup>5</sup> Véase Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (MIEM-DINAPYME), “DINAPYME”, Montevideo [en línea] <https://dokumen.tips/documents/vision-ser-referente-en-politicas-y-programas-para-mipymes-en-el-ambito.html>.

Tiene como principales cometidos: i) propiciar el análisis y seguimiento de la situación industrial nacional e internacional en los aspectos relevantes, adecuados para el diseño de políticas; ii) desarrollar mecanismos públicos de participación laboral y empresarial, tendientes a incorporar los puntos de vista que permitan captar la visión de los protagonistas; iii) promover acciones tendientes a mejorar la competitividad y calidad, así como el conocimiento del avance tecnológico al efecto del cumplimiento de los cometidos señalados anteriormente; iv) realizar la gestión de los regímenes regulados y de las normas contra prácticas desleales de comercio, subsidios y salvaguardias, actuando como órgano técnico de aplicación para los casos relativos al sector industrial; v) verificar el cumplimiento de las normas y acciones de promoción y desarrollo industrial, y vi) integrar los grupos MERCOSUR y los Comités de Normalización relacionados con la actividad industrial.

Participa en el fomento a las mipymes a través del Fondo Industrial (8).

iii) Dirección Nacional de Energía

Los objetivos de la DNE son: i) diseñar, conducir, coordinar y evaluar la Política Energética; ii) coordinar los actores, velando por el cumplimiento de los servicios concesionados; iii) promover la diversificación energética de fuentes y proveedores, con especial énfasis en las energías autóctonas y, particularmente, las renovables; iv) promover la eficiencia energética, en todos los sectores de la actividad, y v) Promover el acceso universal a la energía.

Con este marco, actúa directamente en el fomento a las mipymes a través de los siguientes instrumentos: Programa de Eficiencia Energética (56), Decreto de Energías Renovables (57), Decreto Industria Electrónica e Industria Naval (58), Decreto Maquinaria Agrícola (59).

iv) División de Gestión Tecnológica (DGT)

Esta división del MIEM, dependiente de la Dirección Nacional de Propiedad Industrial (DNPI) centraliza los asesoramientos ofrecidos a los usuarios particulares. Es quien está encargada de brindar información y asesorar a las mipymes en lo referente a Marcas y Patentes (76).

v) Proyecto de Internacionalización de la Especialización Productiva (PIEP)

Si bien este proyecto es un instrumento y opera en la órbita del MIEM, dado que involucra otras partes y adquiere una estructura independiente, se consideró relevante abordarlo.

Este proyecto se enmarca en el Programa de Desarrollo de la Competitividad del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y actúa en la órbita del MIEM. Es financiado un 85% por el FOCEM y un 15% por el MIEM.

La gestión del PIEP es llevada adelante por la Unidad Coordinadora del Proyecto, que funciona dentro de la Unidad Económica de Ejecución de Políticas de la Dirección General de Secretaría del MIEM. El proyecto tiene un Director y un Coordinador Responsable.

Está listado en el número 43.

b) Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El MEF participa a través de los programas de Devolución de Tributos a las Exportaciones (29) y del Decreto de Biotecnología (55). Por otra parte, también participa mediante la Ley 16.906 (54) que ejecuta la Unasep.

i) Unidad de Apoyo al Sector Privado (Unasep)

Fue creada en el año 2007 por el MEF para centraliza la atención al inversor destinada al desarrollo del sector privado.

Su misión es: “Asesorar, proponer, implementar y facilitar la coordinación de políticas y acciones que mejoren el clima de negocios y favorezcan el desarrollo del sector privado y la inversión productiva”.

Su visión es: “Ser un referente institucional para la atención, promoción y desarrollo del sector privado”<sup>6</sup>.

Cuenta con un director, analistas de inversiones y competitividad, un jefe de atención al inversor, ejecutivos, una recepcionista, un responsable de servicios y suministros, un responsable de recursos humanos y un responsable de calidad.

A través de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) es quien ejecuta la Ley 16.906.

c) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)

La contribución del MGAP a las políticas para mipymes se logra a través de la Dirección General de la Granja.

i) Dirección General de la Granja (DIGEGRA)

Esta Dirección está encargada desde 2007 de ejecutar las políticas diseñadas por la Junta Nacional de la Granja. Participa del sistema de fomento a mipymes a través del programa Industrialización de Frutas y Hortalizas (4).

d) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

Participa del sistema de fomento a mipymes a través del otorgamiento de permisos para la contratación de Recursos Humanos calificados jubilados (22).

e) Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)

La ANII es una entidad gubernamental que sea crea a través de la Ley Presupuestal 2005-2009 y se le asigna la responsabilidad de organizar y administrar los instrumentos y las medidas para la promoción y el fomento de la ciencia y tecnología en el país. Posteriormente a través de la Ley N° 18.084 del 28 de diciembre de 2006, se definen sus competencias y en mayo de 2007 entra en vigencia su decreto de funcionamiento.

Su misión es: “Ejecutar los lineamientos político-estratégicos del Estado en materia de Investigación e Innovación promoviendo, articulando y fortaleciendo las capacidades del Sistema Nacional de Innovación para alcanzar el desarrollo productivo y social del país”.

Su visión es: “Ser un actor clave en la construcción permanente de una sociedad equitativa, democrática y competitiva basada en el conocimiento y la innovación como pilares de un desarrollo sustentable a través de la implementación de políticas públicas en investigación e innovación”<sup>7</sup>.

El Directorio de la ANII está conformado por siete miembros: cinco son designados en representación de cada Ministerio integrante del Gabinete Ministerial de Innovación y dos del Consejo Nacional de Innovación, ciencia y Tecnología (CONICYT). El

<sup>6</sup> Véase Unidad de Apoyo al Sector Privado (UNASEP), “Misión y visión” [en línea] <https://www.mef.gub.uy/5317/8/areas/mision-y-vision.html>.

<sup>7</sup> Véase Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), “Misión y visión” [en línea] <http://www.anii.org.uy/institucional/acerca-de-anii/#/mision-vision>.

Directorio tiene a su cargo la toma de decisiones clave que contribuyan al cometido de la Agencia de promover la innovación, la ciencia y la tecnología, y su articulación con las necesidades sociales que enfrenta el país.

Participa del sistema de fomento a mipymes a través de los siguientes instrumentos: implementación de la innovación (1), investigadores + inversores (2), Fondo sectorial de innovación industrial (9), apoyo al patentamiento de soluciones (10), innovación Inclusiva (11), contratación de profesionales (19), contratación de expertos internacionales (20), circulación de talentos (23), ayuda para formular proyectos de empresas (24), certificación y nuevos mercados de exportación (25), alianzas para la innovación – proyectos de innovación (38), alianzas para la innovación – desarrollo tecnológico (39), proyectos de innovación Uruguay – España (44), cooperación con Israel (45), SoftLanding (47), Fondo Orestes Fiandra (69), Fondo Sectorial de Energía (3), cooperación con Argentina (46).

#### **f) Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)**

LATU es persona de derecho público no estatal, y lo administra un directorio integrado por: un representante del Poder Ejecutivo (Ministerio de Industria, Energía y Minería), que ocupa la presidencia; y dos representantes, uno de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y otro del Banco República (BROU), en calidad de directores.

Su misión es impulsar el desarrollo sustentable del país y su inserción internacional, a través de la innovación y la transferencia de soluciones de valor en servicios analíticos, metrológicos, tecnológicos, de gestión y evaluación de la conformidad de acuerdo a la normativa aplicable.

Participa del sistema de fomento a mipymes a través de los siguientes instrumentos: Fondo Sectorial de innovación industrial (9), Régimen de admisión temporaria (30).

#### **g) Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones (Uruguay XXI)**

El Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios es la institución pública encargada de promover las inversiones extranjeras y las exportaciones. Con este objetivo, asesora y presta servicios a empresas e inversionistas, trabajando para “internacionalizar la economía uruguaya, promoviendo el crecimiento de las exportaciones y el posicionamiento del país como un destino estratégico para las inversiones productivas”<sup>8</sup>.

Su misión es: “Ser la institución encargada de promover el crecimiento, consolidación y diversificación de las inversiones extranjeras y las exportaciones; contribuir a la captación de la inversión extranjera productiva, posicionando al Uruguay como un destino estratégico; fomentar la cultura exportadora en todo el país para que más empresas participen del proceso exportador; impulsar el posicionamiento de la Imagen País en el mundo promoviendo los atributos que hacen del Uruguay uno de los mejores destinos para el desarrollo de negocios”.

Su visión es: “Ser la agencia referente en materia de promoción del comercio exterior y la atracción de inversiones productivas, mejorando la calidad de vida y contribuyendo al desarrollo económico sostenible de Uruguay”.

El Instituto cuenta con un Director Ejecutivo, un Gerente General, y seis gerencias: Imagen y Comunicación, Promoción de Exportaciones, Promoción de Inversiones, Administración y Finanzas, Marca País, Inteligencia Competitiva.

Participa del sistema de fomento a mipymes a través de los siguientes instrumentos: Proexport (27), Fodime (28), Oportunidades Comerciales (37).

<sup>8</sup> Véase Uruguay Emprendedor, “Uruguay XII” [en línea] <http://www.uruguayemprendedor.uy/institucion/uruguay-xxi/>.

#### **h) Corporación Nacional para el Desarrollo**

La Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) es una persona jurídica de derecho público no estatal, creada por Ley N° 15.785 del 4 de diciembre de 1985. Si bien la propiedad de su capital en la actualidad es 100% estatal existe la posibilidad legal de participación accionaria privada hasta en un 40%.

Su misión es: “Brindar servicios a ministerios, intendencias, entes y empresas públicas para la consecución de los objetivos de desarrollo del país mediante la excelencia de gestión con enfoque al ciudadano y responsabilidad social”.

Su visión es: “Ser un referente nacional e internacional como facilitador para la ejecución de políticas públicas orientadas al desarrollo”<sup>9</sup>.

Dentro de sus líneas de acción se destacan las siguientes: i) Apoyar el desarrollo de infraestructura; ii) Facilitar la ejecución de fondos, y iii) Realizar la estructuración financiera de proyectos.

Participa del sistema de fomento a mipymes a través de los siguientes instrumentos: SIGA (61), SIGA – Fideicomiso para la eficiencia energética (62), Crédito Italiano (63), CND microfinanzas (67), Programa Corporación (68).

#### **i) Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)**

El INEFOP es una persona pública no estatal, creado en 2008 por la Ley N° 18.406. Su principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores del Uruguay.

Está dirigido por un Consejo Directivo integrado por ocho titulares en representación del Poder Ejecutivo, el Sector Empresarial, el Sector Sindical y un representante de las empresas de la economía social.

Participa del sistema de fomento a mipymes a través de los siguientes instrumentos: FOMYPES (15), Proyectos Especiales (17), Emprénde Uruguay (49).

#### **j) Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (ANMYPE)**

ANMYPE es una asociación gremial empresarial fundada en 1988 que tiene como objetivo de acción, la defensa, representación y promoción del sector de la micro y pequeña empresa.

Su misión es: “Contribuir a la obtención de condiciones apropiadas para el desarrollo sostenible de las micro y pequeñas empresas”.

Su visión es: “Queremos ser reconocidos como una institución representativa y articuladora de políticas hacia el sector de las micro y pequeñas empresas, valorada por sus socios, el Estado, las instituciones especializadas y comprometida con la sociedad”.<sup>10</sup>

Participa del sistema de fomento a mipymes a través de los siguientes instrumentos: Apoyo a la certificación y competitividad de empresas (12).

#### **k) Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)**

Constituida en 1898, la CIU es la entidad empresarial representativa del sector industrial del país. Tiene el objetivo de promover los intereses de la industria nacional, la defensa de sus derechos y estimular el desarrollo industrial del país.

<sup>9</sup> Véase Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), “Política de calidad” [en línea] <https://www.cnd.org.uy/index.php/institucional/politica-de-calidad>.

<sup>10</sup> Véase Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (ANMYPE), “El problema no es ser pequeño, es estar solo: Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas” [en línea] <https://anmype.org.uy/sobre-anmype/>.

Su misión es: “Representar y defender los intereses de los socios ante entidades públicas o privadas nacionales, regionales e internacionales, buscando el fortalecimiento industrial. Orientar, relacionar y facilitar la inserción de nuestros socios en los mercados internacionales. Brindar servicios eficientes ajustados a las necesidades de nuestros socios y a los industriales en general, para consolidar su crecimiento empresarial”<sup>11</sup>.

Participa del sistema de fomento a mipymes a través del Programa Empresario Emprendedor (50), y a través de las siguientes unidades:

i) Centro de Extensionismo Industrial

El CEI fue creado fundamentalmente para detectar demandas tecnológicas y de innovación en las pymes industriales del país y articularlas con la estructura de apoyos, servicios y capacidades de resolución de problemas existentes. Es una iniciativa conjunta del gobierno (MIEM), la industria (CIU) y el sector académico (UdelaR).

Participa del sistema de Fomento a través de las Consultas de Orientación Técnico-Competitiva (7).

ii) Centro de Gestión Tecnológica (CEGETEC)

El CEGETEC es un área técnica que busca apalancar los cambios de visión y gestión requeridos en la industria nacional que permitan mejorar la propensión a innovar de las empresas, teniendo como horizonte la internacionalización competitiva de las mismas.

Está involucrado con los siguientes instrumentos: Tímbó para la Industria (73), Tímbó in Office (74), Gestión de Innovación para la Industria (13).

iii) Centro Internacional de Negocios (CIN)

El CIN forma parte de la Dirección de Operaciones de Comercio Exterior de la CIU y tiene como objetivo promover, orientar y facilitar la inserción internacional de las empresas uruguayas. Se creó en el año 2009, fruto de la fusión del Eurocentro Uruguay y el Área de Internacionalización del Departamento de Desarrollo Empresarial.

Está involucrado con los siguientes instrumentos: Avance en el proceso de internacionalización (33), Programa de Desarrollo de Nuevos Exportadores (34).

iv) Departamento de Administración de Convenios Internacionales (DACI)

El DACI tiene como principales objetivos, el estudio de la calificación como originarios de los productos que se exportan —al amparo de distintos acuerdos comerciales preferenciales—, la administración de contingentes de exportación —negociados a su amparo—, la determinación del carácter nacional de los bienes y servicios ofrecidos al Estado —en el marco de las compras públicas— y el asesoramiento integral al empresario y al exportador en el uso de tales instrumentos.

Está involucrado con los siguientes instrumentos: Certificación de Origen (32).

l) Cámara de Diseño de Uruguay (CDU)

La Cámara de Diseño de Uruguay está integrada por empresas e institutos de formación del sector diseño. Entre de sus objetivos se encuentran: defender los intereses de las empresas asociadas, representarlas, promover la internacionalización, contribuir al perfeccionamiento técnico, promover la cultura empresarial, posicionar la identidad uruguaya, realizar la búsqueda de clientes.

<sup>11</sup> Véase Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), “Misión institucional” [en línea] <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/70/1/innova.front/mision.html>.

Su misión es: “Promover y fortalecer el desarrollo del sector de diseño del país, a través del fomento de una competitividad sustentable y un posicionamiento estratégico de la producción, la cultura y la identidad uruguaya, contribuyendo al desarrollo local del país.”

Su visión es: “Ser la institución representativa del sector de diseño a nivel local y de referencia en materia de diseño para el sector público, privado y académico a nivel local e internacional”<sup>12</sup>.

Participa del sistema de fomento a mipymes a través del instrumento Prodiseño (18).

#### m) Cámara de Comercio Uruguay – Alemania

La cámara de comercio Uruguay - Alemania posibilita el vínculo entre ambos países, integrando a las empresas a un ámbito común, fomentando el intercambio y la innovación, promoviendo el desarrollo sustentable, facilitando la cooperación tecnológica, educando para el futuro.

Su misión es: promover i) la economía de mercado promoviendo el intercambio de inversiones, del comercio y de servicios entre Alemania y los países que integran el Mercosur, y ii) la cooperación regional y global entre los bloques económicos.

Su visión es: “Pertener a las mejores cámaras bilaterales, constituyendo referencia para otras en la red internacional de cámaras binacionales de industria y comercio de Alemania”<sup>13</sup>.

Participa del sistema de fomento a mipymes a través del instrumento Servicios Expertos Senior Alemanes (21).

#### n) Correos del Uruguay

Es una empresa del Estado, creada el 1 de enero de 1996, por el art. 747 de la Ley 16.736.

Su misión es: “Ser un vínculo confiable de acceso universal para toda la sociedad uruguaya, entre personas y organizaciones, para la solución de sus necesidades de comunicación y de servicios logísticos y financieros”.

Su visión es: “Ser una empresa altamente competitiva, líder del sector postal, impulsora de la innovación tecnológica, utilizando como soporte una Red Nacional Postal multimodal, con el propósito de revertir las asimetrías y carencias de acceso, culturales y sociales en todo lo extenso de la geografía nacional”<sup>14</sup>.

Tiene un presidente, un vicepresidente, un Director, un Gerente General y una Secretaría General.

Participa del sistema de fomento a mipymes a través del instrumento Exporta Fácil (26).

#### o) Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Creado en 1959, el BID es un organismo de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Ayuda a mejorar la salud, la educación y la infraestructura a través del apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad. Tiene como objetivo alcanzar el desarrollo de una manera sostenible y respetuosa con el clima.

Tiene más de 2.000 funcionarios y representaciones en 26 países miembros prestatarios, además de oficinas regionales en Asia y Europa. Tiene un total de 48 países miembros (26 prestatarios y 22 no prestatarios).

Participa del sistema de fomento a mipymes a través del instrumento Connectamericas (35).

<sup>12</sup> Véase Cámara de Diseño de Uruguay (CDU), “Sobre la CDU” [en línea] <https://cdu.org.uy/sobre-la-cdu/>.

<sup>13</sup> Véase Cámara de Comercio e Industria Uruguayo-Alemana (AHK), “Misión y visión” [en línea] <http://www.ahkuguay.com/la-camara/quienes-somos/mision-y-vision/>.

<sup>14</sup> Véase Correo Uruguayo, “Misión y visión” [en línea] <http://www.correo.com.uy/mision-vision>.

**p) Universidad de la República (UdelaR) – CSIC**

La Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) es un órgano de cogobierno universitario creado en 1990. Su objetivo es fomentar la investigación, implementando diversos programas que apuntan al fortalecimiento y estímulo de la investigación en el ámbito universitario.

Está integrada por un representante de cada uno de los órdenes (estudiantes, docentes, egresados) y por un delegado por área cognitiva (agro-veterinaria, artística, científico-tecnológica, salud, social). Asimismo, es presidida por un delegado del Consejo Directivo Central de la Universidad quien ocupa el cargo de Pro Rector de Investigación y Presidente de la CSIC. Participa del sistema de fomento a mipymes a través del instrumento Proyectos de vinculación Universidad, Sociedad, Producción Modalidad 1 (41) y Modalidad 2 (42).

**q) Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)**

Creado en 1970, CAF es un organismo de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Está conformado por 19 países —17 de América Latina y el Caribe, España y Portugal— y 14 bancos privados de la región.

Promueve un modelo de desarrollo sostenible, mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado de América Latina.

Participa del sistema de fomento a mipymes a través del instrumento Programa empresas B (14).

**r) Saindesur**

Saindesur es una sociedad anónima de derecho privado, fundada en marzo de 1990. Su objetivo es apoyar el desarrollo del país, con la preocupación de ayudar a generar puestos genuinos de trabajo y contribuir a la innovación.

Está integrada por instituciones nacionales y extranjeras: (CND: Corporación Nacional para el Desarrollo, FUNDASOL: Asociación Civil sin fines de lucro, SIDI: Sociedad de Inversiones y de Desarrollo Internacional —Francia, EDSCS/OIKOCREDIT: Sociedad Cooperativa Ecuménica de Desarrollo— Holanda, CCU: Centro Cooperativista Uruguayo, CLAEH: Centro Latinoamericano de Economía Humana, IPRU: Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay, UCRE: Unión Creadores de Empresas, FORO JUVENIL: Centro de Investigación y Promoción en Juventud).

Participa del sistema de fomento a mipymes a través del instrumento Préstamos Saindesur (64).

**s) Banco de la República (BROU) – República Microfinanzas**

El Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) es el banco del Estado fundado en 1896. Hoy cuenta con 124 dependencias distribuidas en todo el territorio nacional y 3 sucursales en el exterior.

Participa del sistema de fomento a mipymes a través del instrumento Micrédito Capital (65), Micrédito Inversión (66), Financiando la producción limpia (70), Licitación a Proyectos de Inversión (60).

## **C. Análisis de instrumentos seleccionados**

En la presente sección se procederá a examinar algunos instrumentos seleccionados. Por un lado, se analizarán los instrumentos ejecutados a través de la ANII, y por otro se hará foco en el instrumento PIEP ejecutado en la órbita del MIEM.

## 1. Instrumentos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)

La ANII tiene cuatro pilares de acción en el sistema de innovación uruguayo: i) promoción de la innovación; ii) apoyo al ecosistema emprendedor; iii) promoción de las actividades de investigación, y iv) formación de recursos humanos. La intervención de la Agencia se da, principalmente, a través de la promoción de proyectos puntuales.

Dado que la intervención en todos los pilares tiene efectos —directos e indirectos— en la competitividad, se analiza en primera instancia globalmente la participación de la ANII en términos de proyectos y montos. Luego, se pone énfasis en el pilar de promoción de la innovación, que es el que está más específicamente orientado a empresas.

Según establece la ANII en su Informe de Seguimiento de Actividades (ISA) de febrero 2016, el año 2015 constituyó un récord en términos de demanda y proyectos aprobados. La mayor demanda se explica principalmente por los instrumentos de formación de capital humano y los de apoyo al ecosistema emprendedor, mientras que la mayor aprobación se deriva del sector empresarial, que son los instrumentos relevantes para el presente estudio.

### Cuadro VIII.14

#### Uruguay: proyectos presentados, aprobados, firmados y cerrados a través de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), 2008-2015

(En número de proyectos)

|                                     | 2008 | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | Total  |
|-------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Presentados                         | 846  | 1 149 | 1 125 | 1 246 | 1 670 | 1 387 | 1 481 | 1 817 | 10 721 |
| Aprobados                           | 470  | 397   | 498   | 705   | 743   | 608   | 699   | 744   | 4 864  |
| Firmados                            | 184  | 634   | 484   | 509   | 662   | 564   | 731   | 613   | 4 381  |
| Cerrados                            | 22   | 120   | 268   | 421   | 462   | 565   | 296   | 565   | 2 719  |
| Tasa de aprobación<br>(porcentajes) | 55,6 | 34,6  | 44,3  | 56,6  | 44,5  | 43,8  | 47,2  | 40,9  | 45,4   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (2016), *Informe de Seguimiento de Actividades, año 2015*, Montevideo, 2016.

Vale mencionar que existe una pequeña discrepancia entre los números presentados por la ANII a nivel anual y el total agregado. En el ISA, la ANII establece que se presentaron 10.866 propuestas, mientras que al sumar los datos desagregados se obtiene un total de 10.721 proyectos.

Por otra parte, un elemento que destaca es que si bien la cantidad de proyectos aprobados, tal como expresa la ANII es la mayor del período, la tasa de aprobación (medida como el porcentaje de proyectos aprobados vs presentados), es la más baja del período luego de la de 2009.

Durante el 2015 la ejecución de la ANII alcanzó los 30 millones de dólares (correspondiente al 77% de lo proyectado para el año). En el cuadro VIII.15 se presenta la ejecución financiera por actividades en 2015.

## Cuadro VIII.15

**Uruguay: montos comprometidos, ejecutados y planificados por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), 2015**

(En dólares)

|   | Montos comprometidos | Montos ejecutados | Plan Operativo Anual (POA) <sup>a</sup> | Porcentaje ejecutado |
|---|----------------------|-------------------|---|----------------------|
| Promoción de la innovación                | 8 221 469            | 4 832 137         | 6 485 137                               | 75                   |
| Apoyo al ecosistema emprendedor           | 2 148 000            | 2 449 053         | 2 132 270                               | 115                  |
| Promoción de actividades de investigación | 11 024 902           | 10 342 648        | 14 894 608                              | 69                   |
| Formación en Recursos Humanos             | 6 261 391            | 5 265 168         | 7 949 610                               | 66                   |
| Acciones sistémicas                       | 1 135 596            | 3 964 144         | 4 102 348                               | 97                   |
| Funcionamiento de la ANII                 |                      | 3 155 788         | 3 581 843                               | 88                   |
| <b>Total</b>                              | <b>28 791 358</b>    | <b>30 008 938</b> | <b>39 145 816</b>                       | <b>77</b>            |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (2016), *Informe de Seguimiento de Actividades, año 2015*, Montevideo, 2016.

<sup>a</sup> El Plan Operativo Anual corresponde a los montos planificados en 2014.

Además de los montos financiados por la ANII, es interesante ver los aportes totales al sistema, que se componen también de los aportes realizados por otras instituciones y por empresas o emprendedores.

## Cuadro VIII.16

**Uruguay: aportes comprometidos por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y otros actores, 2015**

(En dólares)

|   | Comprometido por la ANII | Otras instituciones | Aportes de empresas | Aportes totales   |
|---|--------------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| Promoción de la innovación                | 8 221 469                | 58 300              | 5 031 857           | 13 311 626        |
| Apoyo al ecosistema emprendedor           | 2 148 000                | 97 710              | 442 890             | 2 688 600         |
| Promoción de actividades de investigación | 11 024 902               | 1 199 227           |                     | 12 224 129        |
| Formación en Recursos Humanos             | 6 261 391                | 2 491 140           |                     | 8 752 531         |
| Acciones sistémicas                       | 1 135 596                |                     |                     | 1 135 596         |
| Otros                                     |                          | 129 407             |                     | 129 407           |
| <b>Total</b>                              | <b>28 791 358</b>        | <b>3 975 784</b>    | <b>5 474 747</b>    | <b>38 241 889</b> |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (2016), *Informe de Seguimiento de Actividades, año 2015*, Montevideo, 2016.

## a) Instrumentos para la mejora de la competitividad

Dentro del pilar “Promoción de la Innovación”<sup>15</sup>, la ANII destaca cuatro instrumentos cuya finalidad es la mejora de la competitividad:

## i) Herramientas para la Innovación

Instrumentos orientados a apoyar a las empresas para que incrementen y fortalezcan sus capacidades internas para innovar, y de esa forma queden mejor preparadas para diseñar e implementar sus proyectos de innovación. Comprende apoyos para la gestión de la

<sup>15</sup> En 2015 la ANII reestructura sus instrumentos destinados a Promover la Innovación Empresarial, con el objetivo de reflejar las etapas que una empresa transita para llegar a innovar. Según expresa la agencia “se diseñó y se puso en marcha un conjunto de nuevos apoyos desarrollados de manera secuencial, con la finalidad de que las empresas incorporen las actividades de innovación como un elemento cotidiano y permanente de su gestión, que desarrollen, implementen y pongan en valor sus innovaciones, y que puedan acceder a sus mercados de destino” (ANII, 2016, pág. 6).

innovación, contratación de expertos internacionales, circulación de talento y contratación de profesionales. Se presenta una descripción de cada instrumento en el anexo VIII.A1.

#### ii) Instituciones Intermedias

Instrumento destinado a apoyar “instituciones intermedias”, especializadas en la prestación de servicios de apoyo a las empresas para el fortalecimiento de sus capacidades para la gestión y desarrollo de procesos de innovación, especialmente a través del desarrollo de actividades de asistencia técnica y capacitación.

#### iii) Certificación y Nuevos Mercados de Exportación

Orientado a apoyar proyectos de certificación que demuestren que tienen impacto directo sobre la apertura de nuevos mercados de exportación o para el mantenimiento de mercados de relevancia para la empresa.

#### iv) Fondo Orestes Fiandra

Préstamos para la implementación de planes de crecimiento de empresas innovadoras o intensivas en crecimiento.

La demanda que han tenido estos instrumentos puede verse en el cuadro VIII.17.

#### Cuadro VIII.17

#### Uruguay: proyectos presentados a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en el marco de los instrumentos de mejora de la competitividad<sup>a</sup>, 2008-2015 (En número de proyectos)

|   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Herramientas para la Innovación         | -    | -    | 8    | 12   | 14   | 12   | 15   | 21   | 82    |
| Certificación y Mercados de Exportación | -    | 19   | 14   | 6    | 4    | 3    | 4    | 22   | 72    |
| Fondo Orestes Fiandra                   | -    | -    | -    |      | 6    | 2    | 4    | 7    | 19    |
| Total de mejora de competitividad       |      |      |      |      |      |      |      |      | 173   |
| Total de proyectos de innovación        |      |      |      |      |      |      |      |      | 991   |
| Porcentaje de mejora de competitividad  |      |      |      |      |      |      |      |      | 17%   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (2016), *Informe de Seguimiento de Actividades, año 2015*, Montevideo, 2016.

<sup>a</sup> El instrumento Instituciones Intermedias se abrió en 2015 y al 31 de diciembre de ese año continuaba abierto, según expresa la ANII.

Como puede observarse, existieron 173 proyectos aprobados en todo el período, correspondientes a mejora de la competitividad. Representan el 17% de los proyectos totales de promoción de la innovación.

Se observa un importante crecimiento de proyectos aprobados en 2015. Esto es especialmente notable en el instrumento Certificación y Mercados de Exportación que fue ampliado en 2015 y pasó de 4 proyectos en 2014 a 22 en 2015. Según expresa la Agencia, esta demanda proviene en su mayoría de empresas que aplican por primera vez a los instrumentos de la Agencia.

Vale mencionar que según establece la Agencia, se están realizando esfuerzos con el objetivo de aumentar la demanda y mejorar la formulación de proyectos. Esto tendría un impacto no solamente en la cantidad de proyectos netos presentados a la ANII, sino también en el porcentaje de aprobación y, en definitiva, de los apoyos realizados por la Agencia. En este marco, en 2014 la ANII implementa la herramienta “Acceso Directo Empresas” (ADE), destinada a orientar a las empresas para que logren el apoyo de la ANII. Esta herramienta implica que el proponente al momento de realizar una

consulta es derivado a un ejecutivo para que lo asesore desde la etapa inicial, derivándolo al instrumento que mejor se adapta a sus necesidades.

Durante el año 2015 se recibieron 1.131 consultas. De ellas, solo el 23% (260) fueron derivadas a un instrumento (se desconoce cuál de ellas derivó en un proyecto aprobado). De las consultas restantes, a partir de los datos presentados por la ANII puede decirse que el 1,4% correspondían a proyectos de emprendimiento (fueron derivados a RAFE o incubadoras), el 14% no aplican para apoyo (no es innovador, propuesta muy incipiente, es un proyecto de inversión), y un solo proyecto fue presentado que podría potencialmente obtener apoyo pero necesita reformularse.

#### Cuadro VIII.18

### Uruguay: tratamiento de las propuestas presentadas a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), 2015

(En número de proyectos y porcentajes)

| Resolución de las consultas         | Porcentajes | Proyectos |
|-------------------------------------|-------------|-----------|
| Pendiente beneficiario <sup>a</sup> | 47,0        | 532       |
| Se deriva a un instrumento          | 22,9        | 260       |
| Otros                               | 10,9        | 124       |
| No es innovador                     | 7,0         | 79        |
| Propuesta muy incipiente            | 6,0         | 68        |
| Necesita capital de trabajo         | 2,0         | 23        |
| Es un proyecto de inversión         | 1,0         | 11        |
| Se derivó a RAFE                    | 1,0         | 11        |
| Equipamiento llave en mano          | 1,0         | 11        |
| Necesita un inversionista           | 0,4         | 5         |
| Se derivó a una incubadora          | 0,4         | 5         |
| Necesita escalar comercialmente     | 0,3         | 3         |
| Necesita reformularse               | 0,1         | 1         |
| Total                               | 100,0       | 1 133     |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (2016), *Informe de Seguimiento de Actividades, año 2015*, Montevideo, 2016.

<sup>a</sup> "Pendiente beneficiario" significa que la ANII ha respondido y está esperando que el beneficiario actúe.

En cuanto a la cantidad de proyectos aprobados referentes a "mejora de la competitividad", la agencia expresa que se han presentado 50 proyectos distribuidos según muestra el cuadro VIII.19. La tasa de aprobación es relativamente alta (88%), lo que se debe al instrumento CME.

#### Cuadro VIII.19

### Uruguay: proyectos evaluados y aprobados por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), 2015<sup>a</sup>

(En número de proyectos)

|   | Evaluados | Aprobados | Tasa de aprobación (porcentajes) |
|---|-----------|-----------|----------------------------------|
| Herramientas para la Innovación         | 19        | 15        | 79                               |
| Certificación y Mercados de Exportación | 24        | 24        | 100                              |
| Fondo Orestes Fiandra                   | 7         | 5         | 71                               |
| Total                                   | 50        | 44        | 88                               |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (2016), *Informe de Seguimiento de Actividades, año 2015*, Montevideo, 2016.

<sup>a</sup> Los datos que brinda la ANII no coinciden con los del cuadro VIII.17.

Según expresa la ANII, existen a 2015, 427 empresas beneficiarias<sup>16</sup>. De estas empresas, 69 tienen más de un proyecto aprobado, inclusive 4 de ellas tienen 5 o más proyectos aprobados en la ANII. Es decir, más de un 15% de las empresas beneficiarias son las que acaparan la mayor cantidad de proyectos.

Los datos relativos a las características de las empresas postulantes no se encuentran segregados entre los instrumentos de “mejora de la competitividad” y otros de promoción de la innovación. De todas maneras, se considera pertinente analizar los datos globales.

El cuadro VIII.20, extraído del *Informe de Seguimiento de Actividades* correspondiente al año 2015, permite observar las características de las empresas beneficiarias y no beneficiarias postuladas a apoyos de la ANII.

Cuadro VIII.20

**Uruguay: características de las empresas que postulan al apoyo de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), 2015**

(En número de empresas y porcentajes)

| Sector   | Beneficiarias      |             | No beneficiarias   |             | Total              |             |
|--|--------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|
|  | Número de empresas | Porcentajes | Número de empresas | Porcentajes | Número de empresas | Porcentajes |
| Actividad primaria                             | 8                  | 11          | 4                  | 13          | 12                 | 12          |
| Alimentos, bebidas y tabaco                    | 5                  | 7           | 0                  | 0           | 5                  | 5           |
| Fabricación de sustancias y productos químicos | 9                  | 12          | 0                  | 0           | 9                  | 9           |
| Otras industrias                               | 9                  | 12          | 3                  | 10          | 12                 | 12          |
| Informática y actividades conexas              | 11                 | 15          | 12                 | 39          | 23                 | 22          |
| Servicios                                      | 9                  | 12          | 3                  | 10          | 12                 | 12          |
| Otros servicios                                | 20                 | 27          | 7                  | 23          | 27                 | 26          |
| Sin descripción                                | 2                  | 3           | 2                  | 6           | 4                  | 4           |
| <b>Total</b>                                   | <b>73</b>          | <b>100</b>  | <b>31</b>          | <b>100</b>  | <b>104</b>         | <b>100</b>  |
| Edad   |                    |             |                    |             |                    |             |
| Jóvenes  | 28                 | 38          | 23                 | 74          | 51                 | 49          |
| Medianas                                       | 18                 | 25          | 3                  | 10          | 21                 | 20          |
| Maduras  | 27                 | 37          | 4                  | 13          | 31                 | 30          |
| Sin descripción                                | 0                  | 0           | 1                  | 3           | 1                  | 1           |
| <b>Total</b>                                   | <b>73</b>          | <b>100</b>  | <b>31</b>          | <b>100</b>  | <b>104</b>         | <b>100</b>  |
| Tamaño según número de empleados               |                    |             |                    |             |                    |             |
| Microempresa                                   | 21                 | 29          | 17                 | 55          | 38                 | 37          |
| Pequeña  | 23                 | 32          | 8                  | 26          | 31                 | 30          |
| Mediana  | 13                 | 18          | 6                  | 19          | 19                 | 18          |
| Grande   | 16                 | 22          | 0                  | 0           | 16                 | 15          |
| <b>Total</b>                                   | <b>73</b>          | <b>100</b>  | <b>31</b>          | <b>100</b>  | <b>104</b>         | <b>100</b>  |
| Grupo económico                                |                    |             |                    |             |                    |             |
| Sí   | 64                 | 88          | 31                 | 100         | 95                 | 91          |
| No   | 9                  | 12          | 0                  | 0           | 9                  | 9           |
| <b>Total</b>                                   | <b>73</b>          | <b>100</b>  | <b>31</b>          | <b>100</b>  | <b>104</b>         | <b>100</b>  |
| Capital extranjero                             |                    |             |                    |             |                    |             |
| No   | 63                 | 86          | 30                 | 97          | 93                 | 89          |
| Sí   | 10                 | 14          | 1                  | 3           | 11                 | 11          |
| <b>Total</b>                                   | <b>73</b>          | <b>100</b>  | <b>31</b>          | <b>100</b>  | <b>104</b>         | <b>100</b>  |

<sup>16</sup> Por falta de precisión se asume que los datos son para todos los instrumentos de promoción de la innovación, incluida la mejora de la competitividad.

Cuadro VIII.20 (conclusión)

| Sector                               | Beneficiarias      |             | No beneficiarias   |             | Total              |             |
|--------------------------------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|
|                                      | Número de empresas | Porcentajes | Número de empresas | Porcentajes | Número de empresas | Porcentajes |
| Naturaleza jurídica                  |                    |             |                    |             |                    |             |
| Cooperativa                          | 1                  | 1           | 1                  | 3           | 2                  | 2           |
| Empresa pública                      | 1                  | 1           | 0                  | 0           | 1                  | 1           |
| En formación                         | 3                  | 4           | 2                  | 6           | 5                  | 5           |
| Otras sociedades                     | 4                  | 5           | 1                  | 3           | 5                  | 5           |
| Sociedad anónima                     | 40                 | 55          | 11                 | 35          | 51                 | 49          |
| Sociedad de responsabilidad limitada | 15                 | 21          | 10                 | 32          | 25                 | 24          |
| Unipersonal                          | 9                  | 12          | 6                  | 19          | 15                 | 14          |
| Total                                | 73                 | 100         | 31                 | 100         | 104                | 100         |
| Empresa constituida                  |                    |             |                    |             |                    |             |
| No                                   | 8                  | 11          | 10                 | 32          | 18                 | 17          |
| Sí                                   | 65                 | 89          | 21                 | 68          | 86                 | 83          |
| Total                                | 73                 | 100         | 31                 | 100         | 104                | 100         |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (2016), *Informe de Seguimiento de Actividades, año 2015*, Montevideo, 2016.

En lo que respecta al tamaño, si bien la ANII establece que la mayoría de las beneficiarias son empresas más pequeñas, el peso de las empresas grandes es elevado (22%). Inclusive, como se puede observar en el cuadro, las empresas rechazadas también son más pequeñas. En definitiva, se puede inferir que, aunque las empresas postulantes son en su mayoría mipymes, también son las más rechazadas. El 100% de las empresas grandes obtuvieron apoyo de la ANII, mientras que solo el 55% de las microempresas y el 72% de las pymes son beneficiarias.

Algo similar ocurre con la edad de las empresas. Si bien son las más jóvenes las que más se postulan, también son las que tienen la mayor tasa de rechazo.

En lo que respecta a los montos comprometidos para el global de los proyectos de “promoción de la innovación”, por año, se tiene la siguiente información:

Cuadro VIII.21

**Uruguay: cantidad de proyectos y montos comprometidos, 2008-2015***(En número de proyectos y millones de dólares)*

|                               | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Número de proyectos firmados  | 19   | 57   | 88   | 71   | 64   | 56   | 58   | 92   | 505   |
| Monto comprometido            | 0,3  | 4,0  | 6,0  | 4,3  | 6,1  | 5,6  | 4,9  | 8,2  | 39,3  |
| Aportes de empresas           | 0,4  | 3,0  | 5,7  | 3,0  | 4,3  | 3,2  | 3,2  | 5,0  | 27,8  |
| Aporte de otras instituciones | -    | -    | -    | -    | 5,0  | -    | -    | 0,1  | 5,0   |
| Monto pagado                  | 0,3  | 3,5  | 5,0  | 3,7  | 3,7  | 3,4  | 3,2  | 3,1  | 25,9  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (2016), *Informe de Seguimiento de Actividades, año 2015*, Montevideo, 2016.

Si se tiene en cuenta los montos comprometidos solamente para los instrumentos de mejora de la competitividad, estos ascendieron en 2015 a cerca de 730.000 dólares, con una contrapartida de las empresas de alrededor de 600.000 dólares.

## Cuadro VIII.22

**Uruguay: monto comprometido por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y aporte de empresas por instrumento, 2015**

(En dólares)

|   | Monto comprometido | Aporte de empresas |
|---|--------------------|--------------------|
| Herramientas para la Innovación         | 263 664            | 104 205            |
| Certificación y Mercados de Exportación | 464 199            | 501 528            |
| Total                                   | 727 863            | 605 733            |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (2016), *Informe de Seguimiento de Actividades, año 2015*, Montevideo, 2016.

Al año 2015 existían 61 proyectos cerrados correspondientes a mejora de la competitividad. De ellos, 34 correspondían a Herramientas para la Innovación, 26 a Certificación y Mercados de Exportación, y 1 al Fondo Orestes Fiandra. Los proyectos de mejora de competitividad representan el 19% del total de proyectos cerrados en el período 2008-2015.

## Cuadro VIII.23

**Uruguay: cantidad de proyectos cerrados, 2008-2015**

(En número de proyectos y porcentajes)

|                             | Cantidad | Participación |
|-----------------------------|----------|---------------|
| Mejora de la competitividad | 61       | 19,1          |
| Innovación empresarial      | 169      | 53,0          |
| Articulación SIN            | 11       | 3,4           |
| Fondos sectoriales          | 9        | 2,8           |
| Discontinuos                | 69       | 21,6          |
| Total                       | 319      | 100,0         |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (2016), *Informe de Seguimiento de Actividades, año 2015*, Montevideo, 2016.

**2. Proyecto de Internacionalización de la Especialización Productiva (PIEP)**

El Proyecto de Internacionalización de la Especialización Productiva (PIEP) se enmarca en el Programa de Desarrollo de la Competitividad del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

**a) Financiamiento**

El Proyecto tiene un costo total de 3,75 millones de dólares, y es financiado en un 85% por el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), y en un 15% por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

**b) Ejecución**

La responsabilidad de la ejecución es del MIEM. La gestión del PIEP es llevada adelante por una Unidad Coordinadora de Proyecto (UCP), que funciona dentro de la Unidad Económica de Ejecución de Políticas de la Dirección General de Secretaría del MIEM. La estructura operativa de la UCP se apoya en la Unidad de Administración y Finanzas, la Unidad de Proyectos Asociativos e Innovadores de Integración Regional y la Unidad de Análisis de Información Estadística.

### c) Objetivo

El proyecto tiene como objetivo la generación de capacidad innovadora en las cadenas productivas nacionales y regionales<sup>17</sup>. Para ello promueve la introducción en las cadenas productivas de aplicaciones de software, electrónica, biotecnología y nanotecnología.

### d) Mecanismo

Se busca alcanzar el objetivo a través de la promoción de proyectos de inversión que apliquen tecnologías innovadoras, presenten vínculos con la región y finalidad exportadora.

El PIEP entiende por tecnología innovadora: biotecnología, nanotecnología, electrónica, software y tecnologías conexas.

La presencia de innovación en un proyecto no es requisito excluyente pero sí preferente.

### e) Beneficiarios y socios

Los titulares de los proyectos podrán ser micro, pequeñas y medianas empresas pertenecientes a las cadenas priorizadas<sup>18</sup> por el Gabinete Productivo y cuyo capital sea de origen nacional en más del 50%.

Los proyectos deberán presentar al menos un socio de alguno de los países miembros del MERCOSUR o de sus estados asociados.

Los socios no pueden pertenecer al mismo grupo económico. Pueden, por ejemplo, ser proveedores de tecnología, proveedores de insumos o clientes. La búsqueda de socios regionales es parte inherente de la preparación del proyecto y por tanto es una tarea propia de quien presenta el proyecto y no del PIEP. En caso de necesitar colaboración para encontrar un socio regional sugieren contactar a los consejos sectoriales, gremiales empresariales o parques científicos y tecnológicos.

Los proyectos deben tener finalidad exportadora, entendiéndose por ello que más del 50% de la producción generada como resultado del proyecto tenga como destino la exportación. A su vez se admite que dicha exportación sea directa, a otro país, o indirecta, entendiéndose esto último la venta a una empresa nacional que a su vez exporta ese producto o lo utiliza como insumo para la producción de otro bien que se colocará fuera de fronteras.

La presencia de innovación en un proyecto no es requisito excluyente pero sí preferente.

### f) Beneficios

Los proyectos seleccionados reciben como principal apoyo fondos no reembolsables por hasta 100.000 dólares, siempre que haya una contrapartida equivalente. Además, se les otorgará asesoramiento técnico especializado, talleres de capacitación, visitas a experiencias similares exitosas en la región y participación en talleres de evaluación del PIEP.

Los fondos que recibe el proyecto deben destinarse a financiar asistencia y capacitación técnica, adquisición de maquinaria y equipos, promoción de buenas prácticas de producción, manejo ambiental, creación de marcas y certificaciones, canales de comercialización y distribución, investigación de mercados y servicios técnicos para mejora de calidad.

### g) Proyectos apoyados

Hasta junio de 2016 se han presentado 36 proyectos de los que se han aprobado para financiamiento 18.

<sup>17</sup> Actualmente solo se aprueban proyectos pertenecientes a las cadenas productivas priorizadas por el Poder Ejecutivo.

<sup>18</sup> Cadenas priorizadas: aeronáutica, audiovisual, automotriz, cárnica, cereales/oleaginosas, construcción, cuero/marroquinería, diseño, energías renovables, farmacéutica, forestal/maderera, láctea, metalúrgica, naval, pesca, plásticos, químicos, vestimenta o videojuegos.

Cuadro VIII.24

**Uruguay: listado de proyectos apoyados por el Proyecto de Internacionalización de la Especialización Productiva (PIEP)**

| Nombre               | Departamento                | Cadena                      | Tecnología                             | Inversión (dólares) | Subsidio (dólares) |
|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|---------------------|--------------------|
| Benas Inox           | Montevideo                  | Metalúrgica                 | Electrónica                            | 115 494             | 34 583             |
| SIAC (Tabiral)       | Montevideo                  | Metalúrgica                 | Biotechnología                         | 59 330              | 19 665             |
| Frutec               | Montevideo                  | Alimentos con valor         | Electrónica                            | 107 632             | 53 816             |
| Prondil              | Montevideo                  | Farmacéutica                | Biotechnología                         | 231 530             | 95 965             |
| Oceánica             | Maldonado                   | Alimentos con valor         | Biotechnología                         | 120 000             | 58 424             |
| Calibraciones SRL    | Paysandú                    | Metalúrgica                 | Software                               | 140 595             | 54 111             |
| Apiter               | Canelones                   | Farmacéutica                | Electrónica y software                 | 330 225             | 77 547             |
| Arazatí              | San José                    | Forestal/maderera           | Electrónica y software                 | 315 700             | 72 850             |
| Lage & CÍA           | Montevideo                  | Cereales/oleaginosas        | Biotechnología                         | 66 257              | 33 129             |
| JUCAR                | Colonia                     | Láctea                      | Biotechnología                         | 622 827             | 100 000            |
| SEG Ingeniería       | Montevideo                  | Energías renovables y otras | Electrónica y software                 | 220 397             | 27 399             |
| UAV Agrimensura      | Montevideo, Rocha y Durazno | Forestal                    | Electrónica y software                 | 84 887              | 29 495             |
| Biomega              | Cerro Largo                 | Farmacéutica                | Biotechnología, electrónica y software | 188 203             | 94 102             |
| EDU Editorial        | Montevideo                  | Audiovisual                 | Software, inteligencia artificial      | 138 500             | 69 250             |
| Cooperativa Colaveco | Colonia                     | Láctea                      | Software                               | 185 244             | 35 591             |
| Genética Chebataroff | Treinta y Tres              | Cereales/oleaginosas        | Biotechnología                         | 350 000             | 47 274             |
| POP TV               | Montevideo                  | Audiovisual                 | Software                               | 30 000              | 15 000             |
| MAIDO Biotechnología | San José                    | Construcción                | Biotechnología                         | 232 763             | 81 889             |
| Total                |                             |                             |  | 3 539 584           | 1 000 090          |

Fuente: Elaboración propia.

Se han aprobado subsidios por 1 millón de dólares, que representan una inversión de 3,5 millones de dólares. Los proyectos, tal como puede observarse en el cuadro VIII.24, están distribuidos en 10 departamentos distintos, evitando la centralización en la capital. Asimismo, los proyectos están relacionados a nueve cadenas distintas. Las tecnologías aplicadas son básicamente tres: electrónica, biotechnología y software o una combinación de ellas.

**h) Evaluación**

El centro del programa son los proyectos promovidos, dados que estos recién han iniciado su ejecución, aún no se cuenta con evaluaciones.

Las autoridades establecen que alcanzar 50 proyectos promovidos podría pensarse como un buen indicador de desempeño del programa, aunque prefieren las evaluaciones cualitativas y más caso a caso, es decir enfocada en el éxito específico de cada uno de los proyectos promovidos.

## D. Conclusiones

Las mipymes en el Uruguay representan el 99% del tejido empresarial, en términos de cantidad de establecimientos. Sin embargo, no tienen una importancia acorde en lo que respecta al aporte al PIB o las exportaciones.

Siendo el sector de las industrias manufactureras el segundo más importante en lo que refiere a aporte al PIB y el que más peso tiene en las importaciones, es el sector que tiene más concentración de empresas grandes.

Por su parte, las mipymes se concentran mayoritariamente en el sector servicios, y el peso global que tienen en las exportaciones es muy bajo. Apenas el 6% de las mipymes exporta y solamente el 4% lo hace por medios propios.

Entre los problemas a los que se enfrentan las mipymes, según expresaron, el acceso al crédito no aparece como un obstáculo de peso. Solo el 17% de las mipymes expresaron tener dificultades en el acceso al financiamiento, siendo el mayor problema manifestado a este respecto el acceso a garantías. A pesar de expresar que no tienen dificultad para el acceso a créditos, solamente el 10% de las empresas afirmó poseer fuentes de financiamiento externas. Este es un dato que resulta relevante. El cruce de estas dos variables podría estar indicando que, si bien el acceso al financiamiento no es difícil, las condiciones del crédito al que pueden acceder las empresas no resultan atractivas.

Considerando el uso de apoyos por parte de las mipymes, se ve que casi la mitad de las empresas que se capacitaron en los últimos dos años, utilizaron subsidios a tales fines. Sin embargo, en lo que respecta a la asistencia técnica, muy pocas recurrieron a apoyos públicos.

Independientemente del uso de apoyos, la cantidad de mipymes que recurren a asesoramiento, consultoría o asistencia técnica es muy escaso. Lo que es importante destacar al respecto es que el motivo de la falta de demanda de estos servicios es que las empresas no los consideran útiles, piensan que no los necesitan o no les interesan.

El fomento al desarrollo de la competitividad de las mipymes, si bien es uno de los objetivos que tiene la estrategia global de desarrollo en el Uruguay e inclusive ha sido declarado de interés nacional desde el año 1991, no cuenta con un plan claro y explícito de acción. Tampoco existe a la fecha una estrategia definida en materia exclusiva de mipymes.

Aunque sin estrategia general definida, están operando a 2016 en el Uruguay 66 instrumentos de apoyo a mipymes, tanto en la órbita pública, privada o mixta. El análisis de las características inherentes a cada uno de ellos (objetivos, destinatarios, requisitos, tipo de apoyo, etc.) permite apreciar diversos solapes y necesidad de coordinación estrecha entre las unidades ejecutoras.

Los actores relacionados con los instrumentos activos son diversos. Se lograron identificar 19 actores “madre”, teniendo algunos de ellos diversas divisiones que trabajan de forma aparentemente aislada en la ejecución de los instrumentos. Se lograron identificar 32 unidades ejecutoras en total, entre los actores “madre” y sus divisiones.

Más de 60 instrumentos funcionando en la órbita de más de 30 unidades ejecutoras implican un mapeo que parece difícil de coordinar. Teniendo en cuenta, además, que los actores son tanto públicos como privados, y que no existe una estrategia nacional definida de fomento a mipymes, la efectividad de la ejecución parecería verse limitada aún más.

Desde un punto de vista más operativo, el análisis de algunos instrumentos permitió verificar del lado de la oferta algunas de las manifestaciones hechas por las mipymes

encuestadas. En lo que refiere a los datos otorgados por la ANII, los instrumentos de mejora de competitividad están siendo utilizados solamente por 427 empresas y la tasa de recurrencia es muy elevada, habiendo inclusive empresas que tienen más de dos proyectos aprobados. En este sentido si bien la demanda parece estar creciendo con el tiempo, continúa estando concentrada en un grupo de empresas. Esto es congruente con el elevado porcentaje de empresas al que parece no interesarle los apoyos. En el caso del PIEP este es un programa similar en cuanto a los montos comprometidos (si se consideran solo los instrumentos de mejora de la competitividad en la ANII), pero que alcanza a menos empresas. Solamente 18 proyectos de 36 postulados están siendo apoyados. Algo que merece la pena destacar, es que ambas unidades ejecutoras ANII y MIEM no trabajan con la misma definición de innovación. Esto parece un punto conceptual importante que da cuenta de los potenciales problemas de coordinación entre los actores.

En definitiva, para el impulso de la competitividad parece existir aún una importante brecha entre las necesidades de la demanda y los diseños de la oferta. Por un lado, las empresas parecen no ser conscientes sobre qué podrían necesitar, o cuáles son los apoyos que se están brindando de los que podrían beneficiarse para el desarrollo de su competitividad. Por otro lado, parecen existir muchos instrumentos sin una lógica estratégica clara detrás, ejecutados por diversos actores que aún parecen no lograr coordinar sus acciones. A modo de conclusión, se evidencia la existencia de esfuerzos dirigidos hacia el fomento del desarrollo de la competitividad empresarial de las mipymes, pero sin la efectividad necesaria como para verificar mejoras sustanciales en el desempeño de este tipo de empresas en el largo plazo.

## Bibliografía

- ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación) (2016), *Informe de Seguimiento de Actividades, año 2015*, Montevideo, febrero.
- CEI (Centro de Extensionismo Industrial) (2017), “Instrumentos de apoyo a la competitividad empresarial: un compendio al alcance de las pymes industriales”, Montevideo, febrero [en línea] [http://www.inefop.org.uy/docs/cei-compendio\\_de\\_instrumentos\\_nacionales\\_de\\_apoyo\\_a\\_la\\_competitividad.pdf](http://www.inefop.org.uy/docs/cei-compendio_de_instrumentos_nacionales_de_apoyo_a_la_competitividad.pdf).
- Dini, M. y G. Stumpo (coords.) (2011), “Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.403), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (comps.) (2010), “Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: entre avances innovadores y desafíos institucionales”, *Libros de la CEPAL*, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Ferraro, C. (comp.) (2011), *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (LC/R.2180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- MEF/UNASEP (Ministerio de Economía y Finanzas/Unidad de Apoyo al Sector Privado) (2014), “Políticas de apoyo a las mipymes”, *Ficha Temática*, N° 2/2014, Montevideo, agosto [en línea] [https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/9820/1/20140901\\_politicas\\_apoyo\\_mipymes.pdf](https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/9820/1/20140901_politicas_apoyo_mipymes.pdf).
- MIEM-DINAPYME (Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas) (2012), *Encuesta Nacional de Mipymes Industriales, Comerciales y de Servicios*, Montevideo.
- OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) (2009), *Estrategia Uruguay III Siglo: aspectos productivos*, Montevideo, agosto.

## Anexos

## Cuadro A.1

## Uruguay: listado de instrumentos, programas y herramientas para el fomento de las pymes, marzo de 2016

| Nombre  | Unidad ejecutora        | Beneficiarios                              | Beneficio                   |
|---|-------------------------|--|-----------------------------|
| Implementación de la Innovación   | ANII                    | Empresas nacionales                        | Subsidios                   |
| Investigadores + Inversores   | ANII                    | Inversores + Grupos Investigación          | Subsidios                   |
| Fondo Sectorial - Energía   | ANII                    | Empresas nacionales                        | Subsidios                   |
| Plan de Negocio - Industrialización de Frutas y Hortalizas                      | MGAP (DIGEGRA)          | Empresas nacionales                        | Subsidios / Préstamos       |
| Proyectos de Innovación o mejoras en cooperativas                               | MIEM                    | Cooperativas                               | Subsidio                    |
| Proyectos de Innovación o mejoras en Sociedades Rurales y Cooperativas Agrarias | MIEM                    | Sociedades Rurales / Cooperativas Agrarias | Subsidio                    |
| Consultas de Orientación Técnico- Competitiva                                   | CEI                     | Pyme sectores específicos                  | Consultoría                 |
| Fondo Industrial  | MIEM (DNI)              | Empresas sectores seleccionados            | Subsidio                    |
| Fondo Sectorial de Innovación Industrial - Enrique Bia                          | ANII - LATU             | Empresas radicadas en el país              | Subsidio                    |
| Apoyo al patentamiento de soluciones  | ANII                    | Empresas privadas                          | Subsidio para Patentamiento |
| Innovación Inclusiva  | ANII                    | Empresas privadas                          | Subsidio                    |
| Apoyo a la certificación y la competitividad de empresas industriales           | Dinapyme - CIU - Anmype | Mipymes                                    | Subsidio para Certificación |
| Gestión de Innovación para la Industria   | CEGETEC - ANII          | Empresas industriales o servicios conexos  | Asesoría                    |
| Programa empresas B   | CAF                     | Empresas antigüedad mínima de un año       | Servicios                   |
| FOMYPES   | INEFOP                  | Mipymes                                    | Subsidio para Capacitación  |
| Programa de capacitación a empresarios  | INEFOP                  | Empresa mediana o grande                   | Subsidio para Capacitación  |
| Proyectos especiales  | INEFOP                  | Empresas nacionales                        | Subsidio para Capacitación  |
| PRODISEÑO   | Dinapyme - CDU          | Pymes                                      | Subsidio para Diseño        |

Cuadro A.1 (continuación)

| Nombre  | Unidad ejecutora               | Beneficiarios                 | Beneficio   |
|---|--------------------------------|-------------------------------|---|
| Contratación de Profesionales (Herramientas para la Innovación)         | ANII                           | Empresas nacionales           | Subsidio para Contratación Personal                     |
| Contratación Expertos Internacionales (Herramientas para la Innovación) | ANII                           | Empresas nacionales           | Subsidio para Contratación Expertos Internacionales     |
| Servicios de Expertos Senior Alemanes                                   | Cámara comercio UY-Alemania    | Empresas nacionales           | Subsidio para Contratación Expertos Alemanes            |
| Contratación de Jubilados en Industria y Comercio                       | MTSS                           | Empresas industria y comercio | Permiso   |
| Circulación de Talentos (Herramientas para la Innovación)               | ANII                           | Empresas nacionales           | Subsidio para Estancias Internacionales                 |
| Ayuda para formular proyectos de empresas                               | ANII                           | Mipymes                       | Subsidio para Contratación de Formuladores de Proyectos |
| Certificación y Nuevos Mercados de Exportación                          | ANII                           | Empresas nacionales           | Subsidio para Certificación                             |
| Exporta Fácil   | Dinapyme - Correos del Uruguay | Mipymes                       | Facilita trámites y disminuye costos                    |
| Proexport   | Uruguay XXI                    | Pymes                         | Subsidio para Viajes                                    |
| Fodime  | Uruguay XXI                    | Empresas nacionales           | Subsidios para Consultorías                             |
| Devolución de Tributos a las Exportaciones                              | MEF                            | Empresas exportadoras         | Devolución de Impuestos                                 |
| Régimen de Admisión Temporal  | LATU                           | Empresas exportadoras         | Exoneración Impuestos a la Importación                  |
| Validación de Ideas de Negocios   | ANII                           | Emprendedores                 | Subsidio  |
| Certificación de Origen   | DACI (CIU)                     | Empresas exportadoras         | Acceso a mercados - Exoneración aranceles               |
| Avance en el proceso de internacionalización de su empresa              | CIN (CIU)                      | Empresas nacionales           | Asesoría  |
| Programa de Desarrollo de Nuevos Exportadores                           | CIN (CIU)                      | Pymes                         | Asesoría / Capacitación                                 |
| Connectamericas   | BID                            | Pymes                         | Servicios   |
| Compras Públicas para el Desarrollo                                     | Dinapyme                       | Mipymes                       | Acceso Preferencial                                     |
| Oportunidades Comerciales   | Uruguay XXI                    | Empresas exportadoras         | Detección de Mercados                                   |
| Alianzas para la Innovación - Proyectos de Innovación                   | ANII                           | Empresas nacionales           | Subsidio  |

Cuadro A.1 (continuación)

| Nombre   | Unidad ejecutora                 | Beneficiarios                               | Beneficio                   |
|--|----------------------------------|---|-----------------------------|
| Alianzas para la Innovación - Desarrollo Tecnológico                     | ANII                             | Empresas nacionales                         | Subsidio                    |
| Redes Tecnológicas Sectoriales   | ANII                             | Redes Tecnológicas Sectoriales              | Subsidio                    |
| Proyectos de vinculación Universidad, Sociedad, Producción (Modalidad 1) | Udelar - CSIC                    | Investigadores + Empresas o similar         | Subsidio                    |
| Proyectos de vinculación Universidad, Sociedad, Producción (Modalidad 2) | Udelar - CSIC                    | Investigadores + Empresas o similar         | Subsidio                    |
| PIEP   | MIEM                             | Pymes asociadas                             | Subsidio                    |
| Proyectos de Innovación Uruguay España                                   | ANII                             | Empresa nacional + Empresa Española         | Subsidio                    |
| Cooperación con Israel   | ANII                             | Empresa nacional + Empresa Israelí          | Subsidio                    |
| Cooperación con Argentina  | ANII                             | Empresa nacional + Empresa Argentina        | Subsidio                    |
| Softlanding - Atracción de emprendedores                                 | ANII                             | Emprendedores / Empresas                    | Subsidio                    |
| Emprendedores Innovadores - Empresas Jóvenes                             | ANII                             | Emprendedores / Empresas                    | Subsidio                    |
| Emprende Uruguay   | INEFOP                           | Emprendedores / Mipymes                     | Capacitación / Asistencia   |
| Programa Empresario Emprendedor  | CIU - Jív. Empresarios - Ingenio | Emprendedores / Empresarios jóvenes indust. | Capacitación / Asistencia   |
| C Emprendedor  | MIEM (Dinapyme)                  | Emprendedores                               | Capacitación / Asistencia   |
| Incubadoras  | Varias                           | Emprendedores                               | Capacitación / Asistencia   |
| Programa Podés   | IMM - Unidad Mypes               | Emprendedores                               | Capacitación / Asistencia   |
| Ley 16.906   | MEF (UNASEP)                     | Empresas que aportan IRAE                   | Exoneraciones fiscales      |
| Decreto Biotecnología  | MEF                              | Empresas Mipymes                            | Exoneraciones fiscales      |
| Programa eficiencia energética   | MIEM (DNE)                       | Empresa Manufacturera                       | Reducción tarifa de energía |
| Decreto Energías Renovables  | MIEM (DNE)                       | Empresas que aportan IRAE                   | Exoneraciones fiscales      |
| Decreto Industria Electrónica e Industria Naval                          | MIEM (DNE)                       | Empresas que aportan IRAE                   | Exoneraciones fiscales      |
| Decreto Maquinaria Agrícola  | MIEM (DNE)                       | Empresas que aportan IRAE                   | Exoneraciones fiscales      |

Cuadro A.1 (conclusión)

| Nombre  | Unidad ejecutora        | Beneficiarios                              | Beneficio                |
|---|-------------------------|--|--------------------------|
| Licitación a Proyectos de Inversión                 | BROU                    | Empresas                                   | Préstamos preferenciales |
| SIGA  | CND                     | Empresas Mipymes                           | Garantías de préstamos   |
| SIGA: Fideicomiso para la Eficiencia Energética     | CND                     | Empresas                                   | Garantías de préstamos   |
| Crédito Italiano                                    | CND                     | Empresas Pymes Uruguayas o Italo-uruguayas | Préstamos preferenciales |
| Préstamos Saindesur                                 | Saindesur               | Empresas Mipymes                           | Préstamos preferenciales |
| MiCrédito Capital                                   | República Microfinanzas | Empresas Mipymes                           | Préstamos preferenciales |
| MiCrédito Inversión                                 | República Microfinanzas | Empresas Mipymes                           | Préstamos preferenciales |
| CND Microfinanzas                                   | CND                     | Empresas Mipymes                           | Préstamos preferenciales |
| Programa Corporación                                | CND                     | Empresas Mipymes                           | Préstamos preferenciales |
| Fondo Orestres Fiandra (Expansión de la Innovación) | ANII                    | Empresas pequeñas y medianas               | Acceso al capital        |
| Financiando la Producción Limpia                    | BROU                    | Empresas                                   | Préstamos preferenciales |
| Capitales Ángeles y Semilla                         | Varias                  | Emprendedores                              | Capital Semilla          |
| Parques Industriales                                | Varias                  | Empresas                                   | Asistencia               |
| Timbó para la Industria                             | CEGETEC (CIU)           | Empresas                                   | Acceso a información     |
| Timbó In Office                                     | CEGETEC (CIU)           | Empresas                                   | Capacitación             |
| Antena Tecnológica                                  | MINCYT y UIA            | Empresas                                   | Acceso a información     |
| Registro de Marcas y Patentes de Invención          | MIEM (DGT)              | Empresas                                   | Asesoramiento            |

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro A.2**  
**Uruguay: caracterización de instrumentos y herramientas para el fomento de las pymes, marzo de 2016**

| Requiere alianza            | Ámbito de acción según clasificación CEI    | Se aplica a pymes | Específico para pymes | Tipo       | Sectores  | Máximo (porcentajes) | Máximo (pesos) | Descripción  |
|-----------------------------|---|-------------------|-----------------------|------------|---|----------------------|----------------|--|
| No Permite alianza          | Producción, innovación y mejora tecnológica | Sí                | No                    | Horizontal |   | 70                   | 5 500 000      | Proyecto Innovación  |
| Sí Grupos de Investigación  | Producción, innovación y mejora tecnológica | Sí                | No                    | Horizontal |   | 50                   | 1 925 000      | Desarrollo Prototipos                                      |
| No Permite alianza          | Producción, innovación y mejora tecnológica | Sí                | No                    | Sectorial  | Energía   | 70                   | 3 300 000      | Proyecto Innovación o Desarrollo tecnológico               |
| Sí Cadenas de valor         | Producción, innovación y mejora tecnológica | Sí                | No                    | Sectorial  | Frutas y Hortalizas   | n/a                  | n/a            | Industrialización / Innovación / Incorporación Tecnológica |
| Sí Cooperativa              | Producción, innovación y mejora tecnológica | No                | No                    | Sectorial  | Cadenas de Interés Ministerial  | 70                   | 500 000        | Desarrollo Productivo                                      |
| Sí Sociedades/ Cooperativas | Producción, innovación y mejora tecnológica | No                | No                    | Sectorial  | Agro  | 70                   | 500 000        | Desarrollo Productivo                                      |
| No No corresponde           | Producción, innovación y mejora tecnológica | Sí                | Sí                    | Sectorial  | Plástico, Metalúrgico, Alimentario, Químico   | No corresponde       | No corresponde | No Mejora Competitividad                                   |
| No Permite alianza          | Producción, innovación y mejora tecnológica | Sí                | Algunos Sectores      | Sectorial  | Electro-electrónica, farmacéutico, audiovisual, biotecnología, nanotecnología, software de aplicación en procesos productivos, automotriz y autopartes, minería, plásticos, calzado de cuero y marroquinería, artículos textiles confeccionados, madera, papel y muebles, metalmeccánica, naval, alimentos elaborados (en este último sector el apoyo está restringido a mipymes) | Variable             | Variable       | Desarrollo Productivo / Incorporación Tecnológica          |
| No Permite alianza          | Producción, innovación y mejora tecnológica | Sí                | No                    | Horizontal |   | 70                   | 5 500 000      | Solución de problemas                                      |

Cuadro A.2 (continuación)

| Requiere alianza | Ámbito de acción según clasificación CEI    | Se aplica a pymes | Específico para pymes | Tipo       | Sectores  | Máximo (porcentajes) | Máximo (pesos) | Descripción  |
|------------------|---|-------------------|-----------------------|------------|---|----------------------|----------------|--|
| No               | Producción, innovación y mejora tecnológica | Sí                | No                    | Horizontal |   | 80                   | 412 500        | Patentamiento  |
| No               | Producción, innovación y mejora tecnológica | Sí                | No                    | Horizontal |   | 70                   | 1 925 000      | Desarrollo innovaciones inclusivas   |
| No               | Gestión Empresarial y Calidad               | Sí                | Sí                    | Sectorial  | Industrial, agroindustrial y servicios a empresas | Variable             | Variable       | Asistencia técnica y costo de certificación  |
| No               | Apertura a la cooperación y Calidad         | Sí                | No                    | Sectorial  | Industriales, Industrias y servicios conexos      | 70                   | 715 000        | Asistencia financiada por la ANII para incorporación de sistemas de gestión de la innovación |
| No               | Gestión Empresarial y Calidad               | Sí                | No                    | Horizontal |   | No corresponde       | No corresponde | Asistencia para certificación empresa B  |
| No               | Gestión Empresarial y Calidad               | Sí                | Sí                    | Horizontal |   | 80                   | 194 566        | Capacitación   |
| No               | Gestión Empresarial y Calidad               | No                | No                    | Horizontal |   | 50%-70               | 194 566        | Capacitación   |
| No               | Gestión Empresarial y Calidad               | Sí                | No                    | Horizontal |   | Variable             | Variable       | Capacitación   |
| No               | Gestión Empresarial y Calidad               | Sí                | Sí                    | Horizontal |   | 60%-80               | 100 000        | Incorporación de Diseño  |
| No               | Recursos Humanos                            | Sí                | No                    | Horizontal |   | 65                   |                | Apoyo para contratación personal calificado  |
| No               | Recursos Humanos                            | Sí                | No                    | Horizontal |   | 70                   | 550 000        | Apoyo para contratación Expertos Internacionales   |
| No               | Recursos Humanos                            | Sí                | No                    | Horizontal |   | n/a                  | n/a            | Apoyo para la contratación en conjunto con la ANII   |
| No               | Recursos Humanos                            | Sí                | No                    | Horizontal |   | No corresponde       | No corresponde | Permiso para la contratación de jubilados  |
| No               | Recursos Humanos                            | Sí                | No                    | Horizontal |   | 70                   | 320 000        | Subsidio para viajes y estadías  |
| No               | Recursos Humanos                            | Sí                | Sí                    | Horizontal |   |                      | 19 250         | Subsidio para la contratación de formuladores de proyectos                                   |
| No               | Mercados                                    | Sí                | No                    | Horizontal |   | 70                   | 1 925 000      | Subsidio para la certificación para acceso a mercados  |

Cuadro A.2 (continuación)

| Requiere alianza | Ámbito de acción según clasificación CEI | Se aplica a pymes | Específico para pymes | Tipo       | Sectores | Máximo (porcentajes)   | Máximo (pesos)  | Descripción   |
|------------------|--|-------------------|-----------------------|------------|----------|------------------------|-----------------|---|
| No               | Mercados                                 | Sí                | Sí                    | Horizontal |          | No corresponde         | No corresponde  | Facilita exportación y reduce costos asociados                      |
| No               | Mercados                                 | Sí                | Sí                    | Horizontal |          | No corresponde         | 160 000         | Subsidio para viajes y estadías                                     |
| No               | Mercados                                 | Sí                | No                    | Horizontal |          | 80                     | 320 000         | Subsidio para Consultorías para Internacionalización                |
| No               | Mercados                                 | Sí                | No                    | Horizontal |          | Condiciones Especiales |                 | Devolución de Impuestos   |
| No               | Mercados                                 | Sí                | No                    | Horizontal |          |                        |                 | Exoneración de Impuestos a la Importación                           |
| Sí               | Insitución Patrocinadora                 | No                | No                    | Horizontal |          |                        | 137 500         | Subsidio para el desarrollo de la idea de negocios                  |
| No               | Mercados                                 | Sí                | No                    | Horizontal |          |                        |                 | Acceso a mercados y no pago de aranceles                            |
| No               | Mercados                                 | Sí                | No                    | Horizontal |          |                        |                 | Asesoría para la Internacionalización                               |
| No               | Mercados                                 | Sí                | Sí                    | Horizontal |          |                        |                 | Asesoría y Capacitación para la internacionalización                |
| No               | Mercados                                 | Sí                | Sí                    | Horizontal |          |                        |                 | Servicios de promoción y redes                                      |
| No               | Mercados                                 | Sí                | Sí                    | Horizontal |          |                        |                 | Condiciones preferenciales para compras públicas                    |
| No               | Mercados                                 | Sí                | No                    | Horizontal |          |                        |                 | Detección de oportunidades comerciales                              |
| Sí               | Centro I+D                               | Sí                | No                    | Horizontal |          | 70                     | 5 500 000       | Proyecto Innovación con academia                                    |
| Sí               | Centro I+D                               | Sí                | No                    | Horizontal |          | 70                     | 5 500 000       | Proyecto Desarrollo Tecnológico con academia                        |
| Sí               | Redes                                    | No                | No                    | Sectorial  | Sectores | 70                     | 27 500 000      | Apoyo a asociación y articulación entre actores públicos y privados |
| Sí               | Udejar + Empresas/ Org.                  | Sí                | No                    | Horizontal |          |                        | 400 000-600 000 | Desarrollo de proyectos con academia                                |

Cuadro A.2 (continuación)

| Requiere alianza | Ámbito de acción según clasificación CEI    | Se aplica a pymes | Específico para pymes | Tipo                   | Sectores                       | Máximo (porcentajes) | Máximo (pesos)      | Descripción  |
|------------------|---|-------------------|-----------------------|------------------------|--------------------------------|----------------------|---------------------|--|
| Sí               | Alianza                                     | Sí                | No                    | Horizontal             |                                | 100                  | 750 000             | Desarrollo de proyectos con academia                                     |
| Sí               | Udelar + Empresas/Org. Mínimo tres socios   | Sí                | Sí                    | Sectorial              | Cadenas de Interés Ministerial |                      | 160 000 - 3 200 000 | Incorporación de tecnología para exportar                                |
| Sí               | Alianza                                     | Sí                | No                    | Horizontal             |                                | 75                   |                     | Proyecto Innovación mediante alianza                                     |
| Sí               | Empresa Española                            | Sí                | No                    | Horizontal             |                                | 50                   | 12 800 000          | Proyecto innovación /desarrollo productivo con alianza empresa israelí   |
| Sí               | Empresa Argentina                           | Sí                | No                    | Sectorial              | Base Tecnológica               |                      |                     | Proyecto innovación /desarrollo productivo con alianza empresa argentina |
| No               | No corresponde                              | Sí                | No                    | Horizontal             |                                |                      | 1 280 000           | Financiamiento para radicarse en el Uruguay                              |
| No               | Nuevas Empresas                             | No                | No                    | Horizontal             |                                | 80                   | 687 500             | Poner en marcha nueva empresa  |
| No               | Nuevas Empresas                             | Sí                | Sí                    | Horizontal             |                                |                      |                     | Asistencia a Emprendedores y Mipymes                                     |
| No               | Nuevas Empresas                             | Sí                | No                    | Horizontal             |                                |                      |                     | Aprendizaje y mejores prácticas  |
| No               | Nuevas Empresas                             | No                | No                    | Horizontal             |                                |                      |                     | Apoyo consolidación de la empresa / consolidación línea negocios         |
| No               | Nuevas Empresas                             | No                | No                    | Horizontal             |                                |                      |                     | Asistencia a Emprendedores   |
| No               | Nuevas Empresas                             | No                | No                    | Horizontal / Sectorial | Según Incubadora               |                      |                     | Asistencia a Emprendedores   |
| No               | Nuevas Empresas                             | Sí                | No                    | Horizontal             | (Algunos sectores preferidos)  |                      |                     | Fomento a la inversión - Exoneraciones fiscales                          |
| No               | Inversión e Infraestructura / Exoneraciones | Sí                | Sí                    | Sectorial              | Bioteología                    |                      |                     | Exoneraciones fiscales -Ampliación de la Ley 16.906                      |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Exoneraciones  | Sí                | No                    | Horizontal             |                                |                      |                     | Reducción Tarifa Energética  |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Exoneraciones  | Sí                | No                    | Sectorial              | Energías renovables            |                      |                     | Exoneraciones fiscales - Ampliación de la Ley 16.906                     |

Cuadro A.2 (continuación)

| Requiere alianza | Ámbito de acción según clasificación CEI     | Se aplica a pymes | Específico para pymes | Tipo       | Sectores   | Máximo (porcentajes) | Máximo (pesos) | Descripción  |
|------------------|--|-------------------|-----------------------|------------|--|----------------------|----------------|--|
| No               | Inversión e Infraestructura/ Exoneraciones   | Sí                | No                    | Sectorial  | Industria Electrónica e Industria Naval                    |                      |                | Exoneraciones fiscales - Ampliación de la Ley 16.906             |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Exoneraciones   | Sí                | No                    | Sectorial  | Fabricación de maquinaria y equipo para el sector primario |                      |                | Exoneraciones fiscales - Ampliación de la Ley 16.906             |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Préstamos       | Sí                | No                    | Sectorial  | Industrial, comercial y de servicios                       |                      |                | Préstamos Preferenciales   |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Préstamos       | Sí                | Sí                    | Horizontal |  |                      |                | Garantías para préstamos   |
| Sí               | Respaldo técnico                             | Sí                | No                    | Horizontal | Solo para proyectos de eficiencia energética               |                      |                | Garantías para préstamos para proyectos de eficiencia energética |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Préstamos       | Sí                | Sí                    | Horizontal |  |                      |                | Préstamos Preferenciales   |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Préstamos       | Sí                | Sí                    | Horizontal |  |                      |                | Préstamos Preferenciales   |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Préstamos       | Sí                | Sí                    | Horizontal |  |                      |                | Préstamos Preferenciales para Capital de Trabajo                 |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Préstamos       | Sí                | Sí                    | Horizontal |  |                      |                | Préstamos Preferenciales para Inversiones                        |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Préstamos       | Sí                | Sí                    | Horizontal |  |                      |                | Préstamos Preferenciales   |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Préstamos       | Sí                | Sí                    | Horizontal |  |                      |                | Préstamos Preferenciales   |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Préstamos       | Sí                | Sí                    | Horizontal |  |                      | 32 000 000     | Préstamos para Proyectos de Expansión                            |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Préstamos       | Sí                | No                    | Horizontal |  |                      |                | Préstamos para producción limpia                                 |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Capital Semilla | No                | No                    | Horizontal |  |                      |                | Capital Semilla para proyecto                                    |
| No               | Inversión e Infraestructura/ Infraestructura | Sí                | No                    | Horizontal |  |                      |                | Beneficios asociados con Ley Parques Industriales                |

Cuadro A.2 (conclusión)

| Requiere alianza | Ámbito de acción según clasificación CEI | Se aplica a pymes | Específico para pymes | Tipo       | Sectores | Máximo (porcentajes) | Máximo (pesos) | Descripción   |
|------------------|--|-------------------|-----------------------|------------|----------|----------------------|----------------|---|
| No               | No corresponde                           | Sí                | No                    | Horizontal |          |                      |                | Acceso a información científico-tecnológica             |
| No               | No corresponde                           | Sí                | No                    | Horizontal |          |                      |                | Capacitación para el uso del portal Timbó               |
| No               | No corresponde                           | Sí                | No                    | Horizontal |          |                      |                | Acceso a información científico-tecnológica (Argentina) |
| No               | No corresponde                           | Sí                | No                    | Horizontal |          |                      |                | Asesoramiento sobre Marcas y Patentes                   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro de Extensivismo Industrial (CEI), "Instrumentos de apoyo a la competitividad empresarial: un compendio al alcance de las pymes industriales", Montevideo, 2017 [en línea] [http://www.inefop.org.uy/docs/cei-compendio\\_de\\_instrumentos\\_nacionales\\_de\\_apoyo\\_a\\_la\\_competitividad.pdf](http://www.inefop.org.uy/docs/cei-compendio_de_instrumentos_nacionales_de_apoyo_a_la_competitividad.pdf).

**Cuadro VIII.A.1.3**  
**Uruguay: instrumentos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) para la mejora de la competitividad, clasificados como herramientas para la innovación**

| Objetivo  | Apoyo  | Duración máxima   | Tipos                                    | Descripción  |  |
|---|--|---|--|--|--|
| Herramientas para la Innovación   | Apoyar a las empresas para que incrementen y fortalezcan sus capacidades internas para innovar, y de esa forma queden mejor preparadas para diseñar e implementar sus proyectos de innovación. | Hasta el 70% del costo reconocido del proyecto, con un tope máximo de \$715.000 | 12 meses                                 | Gestión de la Innovación   | Incorporación de metodologías de gestión de la innovación en las empresas, a través de capacitación y asistencia técnica, con el objetivo de contribuir al desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades internas para promover una cultura que facilite y fomente el proceso de generación de ideas y conocimiento que se puedan transformar en proyectos de innovación. Postulación a través de la CIU |
| Apoyar a las empresas para que incrementen y fortalezcan sus capacidades internas para innovar, y de esa forma queden mejor preparadas para diseñar e implementar sus proyectos de innovación.                                | Hasta el 70% del costo reconocido del proyecto, con un tope máximo de \$550.000  | mínimo 5 días y máximo 12 meses.  | Contratación de expertos internacionales | Contratación de expertos de nivel internacional, sean éstos nacionales o extranjeros, cuyos conocimientos y capacidades no se encuentren disponibles en el país, con el objetivo de asesorar a las empresas en la búsqueda de soluciones a problemas específicos de las mismas.  |  |
| Apoyar a las empresas para que incrementen y fortalezcan sus capacidades internas para innovar, y de esa forma queden mejor preparadas para diseñar e implementar sus proyectos de innovación.                                | Hasta el 70% del costo reconocido del proyecto, con un tope máximo de US\$10.000.  | 6 meses   | Circulación del Talento                  | Proyectos destinados a realizar estadías en centros tecnológicos, universidades extranjeras o empresas, con el fin de adquirir habilidades y conocimientos a ser aplicados en la empresa, facilitar el acceso y la transferencia de conocimientos y experiencia para la mejora de la competitividad de la empresa.   |  |
| Plazo máximo de 24 meses y hasta el 65% del costo mensual de un máximo de 3 recursos humanos, por una dedicación de hasta 40 horas semanales. Existen diferencias para profesionales con estudios de progrado en el exterior. | Hasta el 70% del costo reconocido del proyecto, con un tope máximo de US\$10.000.  | 24 meses  | Contratación de Profesionales            | Contratación de profesionales altamente calificados, con el objetivo de estimular y mejorar la capacidad tecnológica de las empresas, a través de la implantación y desarrollo de procesos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), que les permitan reforzar sus capacidades científicas y tecnológicas y potenciar su vinculación con la oferta de conocimientos disponibles en el sector científico tecnológico |  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

## IX. Centroamérica: desafío de desarrollo de las mipymes en un contexto de integración

Pedro Caldentey del Pozo

### Introducción

Este capítulo presenta un panorama estilizado de la dinámica de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)<sup>1</sup> —Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y la República Dominicana. El énfasis de este trabajo está en el análisis comparativo más que en profundizar en los detalles de las experiencias nacionales. El capítulo está organizado en dos grandes áreas temáticas. En primer lugar, a partir de información disponible de fuentes oficiales, se revisan las principales características de las empresas de menor tamaño en la subregión. En segundo término, se detallan las políticas de apoyo a las mipymes desplegadas tanto a nivel nacional como aquellas adoptadas en el ámbito regional.

El SICA es el proceso de integración regional más dinámico de América Latina. El tamaño de los países miembros ha sido un factor limitante para el crecimiento y desarrollo de sus economías. De hecho, el PIB agregado de los 8 países miembros es equivalente al de una economía como la de Colombia. Por lo tanto, el tamaño y las vulnerabilidades propias de la subregión han favorecido la acción conjunta como un complemento de las políticas

<sup>1</sup> El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la ODECA, suscrita originalmente en San Salvador en octubre de 1951. El SICA entró formalmente en funcionamiento en febrero de 1993. El SICA es el marco institucional de la Integración Regional Centroamericana, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adherieron como miembros plenos Belice (2000) y la República Dominicana (2013). La sede permanente del SICA está en El Salvador.

nacionales. De este modo, la integración regional ha sido una variable determinante en las políticas de desarrollo desde los años cincuenta.

La integración centroamericana va más allá de lo comercial y promueve acciones regionales conjuntas con modalidades muy diversas de ejecución en áreas como cambio climático, seguridad democrática o desarrollo de políticas e instrumentos sectoriales. Un elemento particularmente interesante del SICA es el expreso interés por la micro, pequeña y mediana empresa, estableciéndose una institución especializada en ellas: Centro Regional de Promoción de la MIPYME (CENPROMYPE). Esta institución fue creada en julio de 2001 por los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá y el Primer Ministro de Belice con el auspicio del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Asimismo, luego de su incorporación al SICA, la República Dominicana forma parte de CENPROMYPE. Desde el inicio de sus funciones, la Dirección Ejecutiva de CENPROMYPE tiene sede en El Salvador.

En sus más de 15 años de existencia el CENPROMYPE ha experimentado cambios importantes en su naturaleza. En sus inicios fue concebido como un centro de promoción del desarrollo de las mipymes, transitando posteriormente hacia la asistencia técnica a los Gobiernos de la subregión. De este modo, CENPROMYPE ha refrendado su condición de institución regional del SICA, con una doble naturaleza: i) política, en cuanto que canaliza la representación de las instituciones nacionales de los Gobiernos de los Estados miembros con competencias sobre las mipymes, y ii) técnica, por sus contribuciones al diseño, gestión y seguimiento de iniciativas por parte de los Gobiernos de sus Estados miembros.

En estos años, los Gobiernos centroamericanos han aprobado desde este marco regional los siguientes instrumentos:

- En 2011, la Agenda Regional MIPYME (prioridades en políticas y programas para las mipymes en Centroamérica y República Dominicana).
- En 2013, el Plan Estratégico CENPROMYPE 2014-2018.
- En 2013, la Estrategia SICA Emprende (Estrategia Regional del Fomento al Emprendimiento en Centroamérica y República Dominicana).
- En 2017, la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME.

En síntesis, la experiencia del SICA en el ámbito de las mipymes, a través de CENPROMYPE, ha dado como resultado la puesta en marcha de acciones, instrumentos y lineamientos de política elaborados de manera colectiva entre los países miembros. Estos resultados, en sí mismos, constituyen un gran éxito y están en la esencia de este proceso de integración.

## **A. Las mipymes en Centroamérica**

El propósito de este apartado es caracterizar a las mipymes en Centroamérica e identificar algunos elementos derivados de las políticas de apoyo aplicadas en los últimos años tanto en el ámbito nacional como subregional.

### **1. Los retos de las mipymes en Centroamérica**

Los países de Centroamérica se enfrentan a variados y complejos desafíos. Algunos de los retos resultantes de los acuerdos de Esquipulas de finales de los años ochenta —paz, democracia y desarrollo— siguen vigentes o se manifiestan bajo nuevas formas. Ejemplo

de esto último es la creciente relevancia de la población urbana y el cambio en el patrón demográfico, con un mayor envejecimiento de la población. Por otro lado, la violencia vuelve al centro del debate, aunque con una naturaleza diferente, donde el crimen organizado adquiere mayor relevancia.

En general, los países del SICA son economías pequeñas, con tasas de crecimiento del PIB moderadas, fuertes tensiones en las cuentas fiscales y persistentes niveles de pobreza y desigualdad. A pesar de estos elementos comunes, los indicadores sociales y económicos registrados en el cuadro IX.1 permiten agrupar los países en tres grupos con diferentes resultados: el más dinámico, compuesto por Costa Rica, Panamá y la República Dominicana (además de Belice), otro intermedio formado por El Salvador y Guatemala y uno formado por Honduras y Nicaragua (Bornemann-Martínez, Caldente y Morales-Fernández, 2018).

Cuadro IX.1

### Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): principales indicadores económicos nacionales

| Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) | PIB real, 2016<br>(en millones de dólares de 2010) | Tasa de crecimiento del PIB real, 2016<br>(en porcentajes) | PIB per cápita real, 2016<br>(en dólares) <sup>a</sup> | Tasa de crecimiento del PIB per cápita real, 2015<br>(en porcentajes) | Presión fiscal, 2013<br>(en porcentajes del PIB) <sup>b</sup> | Deuda pública total, 2013<br>(en porcentajes del PIB) <sup>b</sup> | Tasa anual de inflación, 2017 <sup>a</sup> |
|---|--|--|--|---|---|--|--|
| Belice  | 1 578,8  | 1,2  | 4 394  | -1,0  | 26,1  | 79,0   | 1,8  |
| Costa Rica  | 47 407   | 4,1  | 11 749   | 2,7   | 21  | 54,7   | 1,64                                       |
| El Salvador   | 23 606,4   | 2,2  | 4 110  | 2,0   | 15,7  | 61,4   | 0,86                                       |
| Guatemala   | 33 844   | 4,3  | 4 155  | 2,1   | 12,3  | 25,5   | 4,09                                       |
| Honduras  | 8 383  | 3,5  | 2 563  | 2,2   | 17,5  | 54,9   | 4,1  |
| Nicaragua   | 5 947  | 4,9  | 2 027  | 3,8   | 19,5  | 49,7   | 3,35                                       |
| Panamá  | 37 472   | 5,2  | 13 670   | 4,1   | 18,5  | 36,8   | 0,97                                       |
| República Dominicana  | 47 193   | 6,4  | 7 112  | 5,8   | 14,0  | 38,3   | 3,51                                       |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html?idioma=spanish>; Programa Estado de la Nación (PEN), *Estadísticas de Centroamérica 2014: indicadores sobre desarrollo humano sostenible*, San José, 2014; Consejo Monetario Centroamericano (CMCA).

<sup>a</sup> Datos del Consejo Monetario Centroamericano, excepto los de Belice.

<sup>b</sup> Datos tomados del Programa Estado de la Nación (2014).

En cuanto a las mipymes, a principios de la década de 2000 el diagnóstico en Centroamérica evidenciaba una serie de aspectos estructurales que requerían ser abordados (Dussel, 2003):

- Profundizar la extensión regional de los instrumentos de apoyo a las mipymes, destacándose el papel que podía desempeñar la recién instaurada CENPROMYPE en este ámbito.
- Fomentar estrategias de descentralización, invirtiendo en facilitadores y promotores de los servicios de apoyo.
- Focalizar las acciones de fomento en grupos de empresas, haciendo más eficiente la atención y el apoyo a las mismas. Permitir el acceso de las mipymes a los programas de compras públicas.
- Favorecer la articulación de las mipymes y las grandes empresas mediante programas de proveedores.

- Finalmente, se revelaba el carácter crítico que tenía el financiamiento para las empresas de menor tamaño.

En los últimos 15 años la situación de las mipymes en la región ha tenido algunos cambios importantes. En la actualidad, los países de la región han ido creando un marco institucional que no existía, con instrumentos de política y presencia, aunque todavía insuficiente, en los presupuestos nacionales. Por otro lado, como se mencionó en la sección anterior, se cuenta con una entidad regional que ha impulsado programas regionales y ha facilitado la captación de fondos de cooperación internacional hacia un área que no cuenta con asignaciones importantes en los limitados presupuestos nacionales. Así, la institucionalidad y los instrumentos existen, aunque sigue latente la necesidad de asegurar la sostenibilidad y eficacia de estas instituciones, normas y programas regionales.

## 2. El Sistema Regional de Información MIPYME de Centroamérica

La principal fuente de información para la caracterización de las mipymes de Centroamérica es el Sistema Regional de Información MIPYME de Centroamérica y la República Dominicana (SIRMIPYME). Esta iniciativa comienza a gestarse en la III Reunión de la Comisión Centroamericana de Estadística (CENTROESTAD), celebrada en San Salvador en septiembre de 2010, donde se acordó aunar esfuerzos con CENPROMYPE en la generación de información sectorial de las mipymes armonizada entre los países miembros del SICA. Posteriormente, el SIRMIPYME se ha convertido en la manifestación concreta del compromiso suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA en la reunión XXVII celebrada el 22 de julio de 2011, donde se acordó ejecutar la Agenda Regional MIPYME, de la cual la Gestión del Conocimiento y Estadísticas MIPYME es parte fundamental.

El objetivo del SIRMIPYME es mejorar la toma de decisiones de los entes rectores de las mipymes, apoyar el proceso de integración y generar información periódica en forma sostenible y con un nivel de armonización que permita la comparación y la agregación entre países. En la actualidad, el SIRMIPYME es un proyecto en gestación que podría convertirse en un instrumento de gran relevancia para la toma de decisiones y el desarrollo de las políticas implementadas a nivel nacional y regional.

Al momento de preparar este capítulo, el trabajo de armonización y generación estadística es aún incompleto, no solo por la debilidad de indicadores específicos, sino también por las carencias de los sistemas estadísticos de algunos países o la falta de voluntad para aportar los datos existentes (lo que explica la ausencia de información sobre Nicaragua en algunos gráficos de este capítulo). No obstante, a pesar de sus limitaciones, el SIRMIPYME tiene un enorme valor para la región, tanto en términos de producción de estadísticas comparables como para el fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales.

La información del SIRMIPYME ha sido aportada por las autoridades nacionales del área de las mipymes, con el apoyo de los bancos centrales, el seguro social, los Ministerios de Hacienda, y los institutos nacionales de estadística, entre otros (CENPROMYPE, 2015b).

Uno de los primeros resultados del SIRMIPYME fue sistematizar las diferentes definiciones nacionales existentes para las mipymes entre los países del SICA (véase el cuadro IX.2). Aunque el criterio regional se ha definido en torno al número de empleados, el cuadro recoge información valiosa y evidencia la complejidad de no contar con sistemas uniformes de información.

## Cuadro IX.2

**Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): clasificación de las micro, pequeñas y medianas empresas**

| País                 | Variables                   | Microempresa           | Pequeña             | Mediana               |
|----------------------|-----------------------------|------------------------|---------------------|-----------------------|
|                      | Empleados                   | Propietario menos de 5 | 5 - 19              | 20 - 50               |
| Belice               | Ventas en dólares de Belice | 100 000<               | 100 000 - 500 000   | 500 000 - 1 500 000   |
|                      | En dólares                  | 50 000                 | 250 000             | 750 000               |
|                      | Inversión                   | 50 000                 | 150 000             | 500 000               |
| Costa Rica           | Empleo, ventas y activos    | P <= 10                | 10 < P <= 35        | 35 < P <= 100         |
|                      | Empleo                      | 10                     | 50                  | 100                   |
| El Salvador          | Ventas salarios Mínimos     | 482                    | 4 817               | No existe             |
|                      | Anual                       | 106 000                | 1 060 000           |                       |
| Guatemala            | Empleo                      | 1 - 10                 | 11 - 25             | 26 - 60               |
| Honduras             | Empleo                      | 1 - 10                 | 11 - 50             | 51 - 150              |
|                      | Empleo                      | 1 - 5                  | 6 - 30              | 31 - 100              |
| Nicaragua            | Activos en córdobas         | 200 000                | 1 500 000           | 6 000 000             |
|                      | En dólares                  | 8 356                  | 62 670              | 250 681               |
|                      | Ventas (al año) en córdobas | 1 000 000              | 9 000 000           | 40 000 000            |
| Panamá               | En dólares                  | 41 780                 | 376 000             | 1 671 000             |
|                      | Empleo                      | 1 - 5                  | 6 - 20              | 21 - 100              |
|                      | Ventas al año               | 150 000                | 150 000 - 1 000 000 | 1 000 000 - 2 000 000 |
| República Dominicana | Empleo                      | 1 - 10                 | 11 - 50             | 51 - 100              |
|                      | (estudios /normativa)       | 1 - 15                 | 16 - 60             | 61 - 200              |
|                      | Ventas en dólares           | 60 000                 | 1 200 000           | 5 000 000             |

Fuente: Centro Regional de Promoción de la Mipyme (CENPROMYPE), Sistema Regional de Información Mipyme de Centroamérica y República Dominicana (SIRMIPYME) [en línea] <http://www.cenpromype-sirmipyme.org/>.

Este primer avance podría dar lugar a una definición regional de las mipymes, lo que ayudaría a construir una visión más certera y comparable del sector y, sobre esta base, permitiría la organización de acciones conjuntas y coordinadas en el marco de CENPROMYPE y sus instrumentos regionales. Sin embargo, el actual consenso se limita a usar el número de empleos como unidad común de diferencia entre micro, pequeñas y medianas empresas. A nivel nacional, algunos países siguen utilizando criterios mixtos para condicionar el acceso a los beneficios de las políticas públicas.

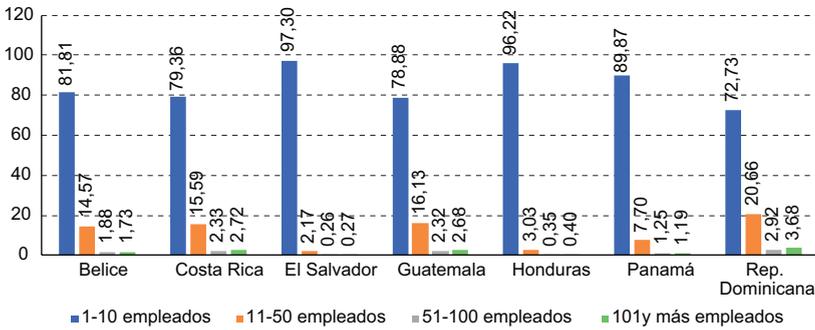
Finalmente, es evidente que la construcción de un sistema regional genera ahorro de recursos frente los esfuerzos individuales de los 8 países en sus propios sistemas nacionales de información estadística específica para las mipymes. Sin embargo, cabe preguntarse si el esfuerzo subregional es eficiente o debe ser encauzado en una línea diferente, por ejemplo, alineándose con los esfuerzos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y varios institutos de estadísticas para generación de información basada en registros administrativos, haciendo más sostenibles los sistemas nacionales de generación de datos para el apoyo y la evaluación de las políticas públicas. De hecho, la clave del éxito de este tipo de instrumento no es solamente su diseño adecuado sino también la sostenibilidad en el tiempo de su ejecución y de su aprovechamiento. El éxito del SIRMIPYME se medirá no tanto en función de los datos que ofrezca sino de los informes que se deriven de ellos.

### 3. Características de las mipymes en Centroamérica

A partir de la información del SIRMIPYME, que clasifica a las empresas por número de trabajadores, se puede construir un panorama estilizado de las mipymes en Centroamérica.

En todos los países del SICA, más del 70% del total de las MIPYMES son empresas con menos de 10 trabajadores, llegando a superar el 95% en El Salvador (97%) y Honduras (96%) (véase el gráfico 1). Mas atrás se sitúan Panamá (90%), Belice (82%), Costa Rica (79%), Guatemala (79%) y República Dominicana (73%).

Gráfico IX.1  
Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): distribución de las empresas por número de empleados  
(En porcentajes)



Fuente: Centro Regional de Promoción de la Mipyme (CENPROMYPE), Sistema Regional de Información Mipyme de Centroamérica y República Dominicana (SIRMIPYME) [en línea] <http://www.cenpromype-sirmipyme.org/>.

El segundo grupo más numeroso de empresas son aquellas que cuentan entre 11 y 50 empleados. República Dominicana, es el país donde existe una mayor proporción de empresas en este segmento de empleo, con un 21%. Posteriormente, están Guatemala (16%), Costa Rica (16%), Belice (15%), Panamá (8%), Honduras (3%) y El Salvador (2%), con una participación menor de empresas con características similares.

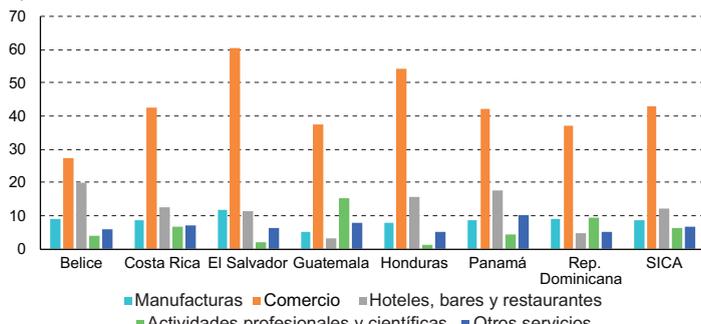
Las empresas de entre 51 y 100 trabajadores, así como las que tienen más de 100 empleados son bastante más escasas en la estructura del tejido empresarial en cada uno de los países, ya que en ningún caso superan el 3% del total de empresas. El país en el que se observa una mayor prevalencia de este tipo de empresas es la República Dominicana, donde el 3% de las empresas tiene entre 51 y 100 trabajadores, y las que posee más de 100 empleados llegan al 4% del total (véase el gráfico IX.1).

La estructura de empresas cambia dependiendo del sector productivo donde operan. Los gráficos IX.2, IX.3 y IX.4 muestran la diferente concentración de las micro, pequeñas y medianas empresas por sectores y proporcionan pistas de interés sobre la diferente naturaleza de los tres grupos. Los datos señalan especialmente la diferencia entre medianas y entre pequeñas y micros.

Gráfico IX.2

**Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): distribución de las microempresas por algunos sectores productivos**

(En porcentajes)

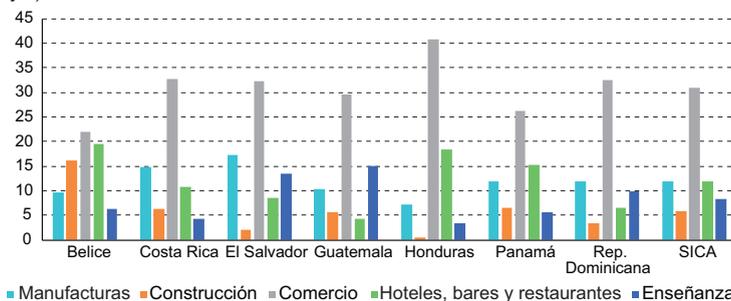


Fuente: Centro Regional de Promoción de la Mipyme (CENPROMYPE), Sistema Regional de Información Mipyme de Centroamérica y República Dominicana (SIRMIPYME) [en línea] <http://www.cenpromype-sirmipyme.org/>.

Gráfico IX.3

**Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): porcentaje de pequeñas empresas en algunos sectores productivos**

(En porcentajes)

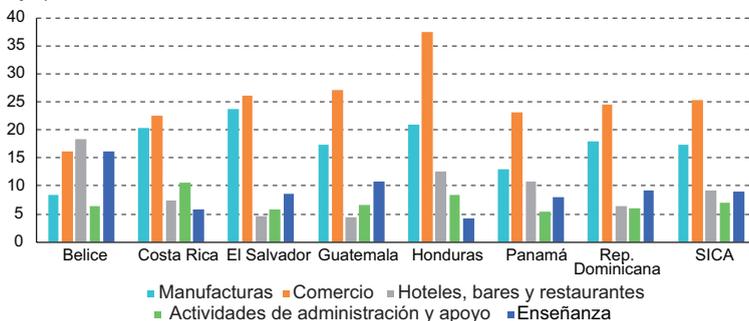


Fuente: Centro Regional de Promoción de la Mipyme (CENPROMYPE), Sistema Regional de Información Mipyme de Centroamérica y República Dominicana (SIRMIPYME) [en línea] <http://www.cenpromype-sirmipyme.org/>.

Gráfico IX.4

**Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): porcentaje de medianas empresas en algunos sectores productivos**

(En porcentajes)



Fuente: Centro Regional de Promoción de la Mipyme (CENPROMYPE), Sistema Regional de Información Mipyme de Centroamérica y República Dominicana (SIRMIPYME) [en línea] <http://www.cenpromype-sirmipyme.org/>.

Así pues, mientras que el 43% de las microempresas a nivel regional pertenecen al sector de comercio, en el caso de las pequeñas y medianas empresas, la participación se reduce hasta el 31% y el 25%, respectivamente.

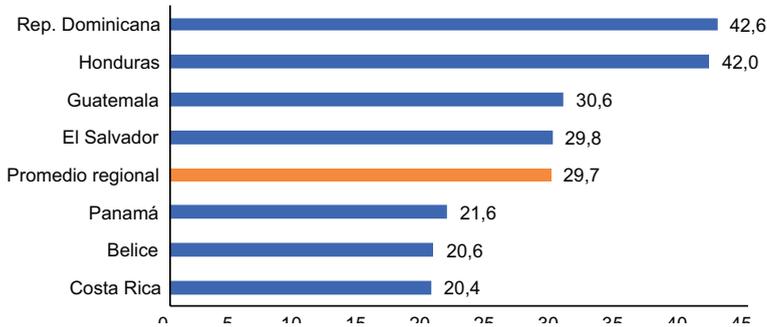
Otro sector que también pierde importancia relativa si consideramos el tamaño de la empresa es el grupo de hostelería, bares y restauración (12% de microempresas frente al 12% de pequeñas empresas y al 9% de medianas empresas). Por otro lado, sectores como la manufactura o la enseñanza ganan importancia relativa entre las pequeñas y medianas empresa con respecto a las microempresas (véanse los gráficos IX.2, IX.3 y IX.4).

Asimismo, el SIRMIPYME ofrece información que ayuda a definir el perfil de los emprendedores y empresarios. En este sentido, se ha estimado que en torno al 30% de las personas ocupadas son trabajadores por cuenta propia. Existen, sin embargo, diferencias entre los distintos países, tanto en el nivel de empleo por cuenta propia como en su estructura (véanse los gráficos IX.5 y IX.6).

Gráfico IX.5

**Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): nivel de empleo por cuenta propia**

(En porcentajes)



Fuente: Centro Regional de Promoción de la Mipyme (CENPROMPYME), Sistema Regional de Información Mipyme de Centroamérica y República Dominicana (SIRMIPYME) [en línea] <http://www.cenprompype-sirmipyme.org/>.

El nivel de empleo por cuenta propia en los países del SICA presenta variaciones sustanciales entre los distintos países (véase el gráfico IX.5). Mientras que Belice, Costa Rica y Panamá presentan porcentajes de trabajadores por cuenta propia ligeramente superiores al 20% en Honduras y República Dominicana los mismos representan más del 40% de la fuerza de trabajo del país. Cercanos al promedio regional, encontramos a Guatemala y El Salvador, donde los trabajadores por cuenta propia se encuentran en torno al 30%.

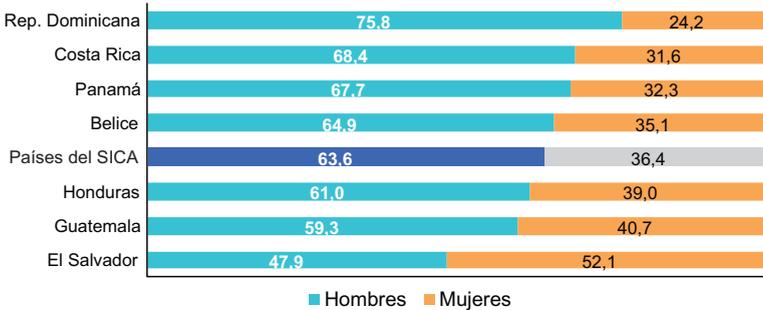
El caso de República Dominicana resulta llamativo debido a la alta proporción de trabajadores por cuenta propia que presentan algunas actividades productivas. El sector con mayor nivel de autoempleo es el de la construcción (80%), seguido de cerca por el sector agropecuario (78%) y, en menor medida, el sector del transporte y el almacenamiento (71%).

Respecto al sexo de los trabajadores por cuenta propia, es pertinente destacar diferencias entre los distintos países (véase el gráfico IX.6). A nivel regional, solo el 36% de los trabajadores por cuenta propia son mujeres, porcentaje que varía en función del país. República Dominicana (24%), Costa Rica (32%), Panamá (32%) y Belice (35%) se encuentran por debajo de la media regional, mientras que Honduras (39%), Guatemala (41%) y El Salvador (52%) están por encima. Conviene destacar el caso de El Salvador, único país en el que la mayoría de trabajadores por cuenta propia son mujeres.

Gráfico IX.6

**Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): distribución por sexo de los trabajadores por cuenta propia**

(En porcentajes)



Fuente: Centro Regional de Promoción de la Mipyme (CENPROMYPE), Sistema Regional de Información Mipyme de Centroamérica y República Dominicana (SIRMIPYME) [en línea] <http://www.cenpromype-sirmipyme.org/>.

En síntesis, el análisis de las estadísticas sugiere conclusiones útiles para el diseño de políticas de fomento:

1. La información demuestra que las MIPYME son muy relevantes en términos de empleo y de número de empresas, con porcentajes sobre el total que superan en todos los casos el 70% del total de las empresas del país, gracias especialmente a las microempresas que caracterizan el tejido productivo de los países centroamericanos (véase el gráfico IX.1). Sin embargo, su relevancia es mucho menor en términos de producción o exportación. Su peso en los principales sectores económicos del país es grande, excepto en el sector industrial. Así, dado su volumen e importancia laboral asegura su relevancia económica, por lo que deben ser objeto prioritario de las políticas de desarrollo económico de los países de la región.
2. La incidencia del empleo femenino es muy alta particularmente entre las microempresas y, por tanto, es un ámbito de incidencia útil tanto para promover la autonomía económica de las mujeres como para impulsar las acciones de igualdad de género.
3. La relevancia política de las micro o pequeñas empresas es reducida, ya que, en general, el interés político está más centrado en el protagonismo de las empresas de mayor tamaño. El peso limitado de las mipymes en las cifras globales de la producción y de exportación (al respecto, se mencionan pocos datos por los problemas de registro que aún existen en estas variables) es determinante para ello.
4. Existe un evidente dualismo en el sector que es más perceptible cuando se analizan los indicadores relativos solo a las empresas medianas frente a los indicadores con respecto a las micro y pequeñas empresas. El gran volumen de las microempresas puede hacer invisibles a las pymes. Ese dualismo de la información estadística no se aprecia en las políticas y sus instrumentos donde las empresas medianas son muy poco mencionadas y las políticas suelen tener un sesgo hacia las micro y pequeñas empresas<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Entre los países de la región SICA, Guatemala, Belice, Honduras, Nicaragua y Panamá usan predominantemente la expresión mipyme. Sin embargo, Costa Rica utiliza la expresión pyme (también presente en República Dominicana junto a la de mipyme). Solo en El Salvador tiende a predominar la expresión mpye, coherente en su exclusión de las medianas como objeto de trabajo.

Los datos confirman, en todo caso, la potencialidad de las mipymes. Si la combinación de instrumentos de apoyo a las mismas tuviera éxito, el desarrollo centroamericano cambiaría de cara. Esta es la clave de la relevancia política del sector que las autoridades abocadas al ámbito MIPYME nacionales y CENPROMYPE deberían explotar.

## B. Marco normativo

El marco regulatorio de la región sobre las mipymes es amplio, pero heterogéneo y relativamente reciente. Todos los países han desarrollado leyes y políticas específicas para el apoyo al sector. Esta sección se centra en los aspectos normativos, analizando tanto la norma legal principal, como la institución rectora de la política y los instrumentos utilizados para su aplicación (véase el cuadro IX.3).

Cuadro IX.3

### Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): leyes, políticas e instituciones principales del sector de las mipymes

| País                 | Ley principal   | Política nacional   | Institución  |
|----------------------|---|---|--|
| Belice               |   | Belize MSME Policy and Strategy Report  | Belize Trade and Investment Development Service (BELTRAIDE)  |
| Costa Rica           | Ley No. 8.262, de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (2002) y reformas (2015)  | Política Pública de Fomento a la MIPYME y al emprendedurismo (2010-2014)  | Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (MEIC) - Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME)     |
| El Salvador          | Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa, Decreto No. 667, de 25 de abril de 2014  | Política nacional para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (2013 y revisada en 2014 y modificada en noviembre de 2017) | Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)   |
| Guatemala            | Acuerdo Gubernativo No. 178-2001, para el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa  | Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (2010)  | Ministerio de Economía – Viceministerio de Desarrollo de la MIPYME   |
| Honduras             | Ley de Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa, Decreto No. 135-2008, del 31 de octubre de 2008   | Estrategia de la Política Nacional de Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la MIPYME (2010)                                     | Secretaría de Industria y Comercio - Subsecretaría Micro y Pequeña empresa y Sector Social de la Economía - Dirección de Fomento a la MIPYME |
| Nicaragua            | Ley de Promoción, Fomento y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ley MIPYME), del 8 de febrero de 2008.   |   | Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa de Nicaragua - Dirección General de Pequeños Negocios                 |
| Panamá               | Ley de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ley No. 8-2000); Ley que dicta normas para el fomento a la creación y desarrollo de las mipymes (No.33-2000); Ley No. 72-2009, que reforma la Ley No. 8-2000 y la No. 33-2000 sobre las mipymes | Plan Estratégico 2015-2019 en apoyo a las mipymes y el emprendimiento   | Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME)  |
| República Dominicana | Ley No. 488-08 que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y la Competitividad de las Micro Pequeñas y Medianas Empresas (2008)   | Estrategia integral de apoyo a las mipymes  | Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMEs (MICM) - Viceministerio de Fomento a Pequeña y Mediana Empresa                                   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de la región SICA.

La Ley más reciente es la de El Salvador sancionada en 2014 y modificada en noviembre de 2017. Costa Rica reformó la normativa de 2002 en el 2015. Las leyes de Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana datan de 2008 y 2009. Guatemala posee la ley más antigua, suscrita en 2002, aunque con poca vigencia real ya que, en la práctica, ha sido reemplazada por normas más recientes de menor rango. En la actualidad se discute una nueva normativa que crearía la ley de la micro, pequeña y mediana empresa en Guatemala, pero no es probable que prospere y el instrumento protagonista seguirá siendo la Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de 2010.

Las leyes crean un marco jurídico general que refuerza la arquitectura institucional y tienden a ordenar las competencias sobre las mipymes, particularmente en las leyes más recientes. No obstante, la dispersión de competencias en instituciones de naturaleza y dependencia diversa sigue siendo, sin duda, uno de los problemas principales del sector. Tres razones ayudan a explicar este problema:

- La aparición de estrategias o políticas nuevas que actualizan el marco normativo.
- La debilidad institucional del sector para ordenar las normas y controlar la creación y desarrollo de las mipymes.
- La aparición de temas de interés político en torno al sector —como la articulación productiva—, que son protagonizadas por otros ámbitos institucionales más poderosos.

Además, la suscripción de nuevas leyes no es siempre un indicador contundente para asegurar el interés político de un país y su gobierno sobre las mipymes. En ocasiones, el impacto potencial de nuevas normas legales es disminuido por la debilidad de las instituciones y la falta de claridad en la distribución de las competencias<sup>3</sup>.

## 1. La generación de instrumentos normativos desde CENPROMYPE

Tras la creación de CENPROMYPE en el 2001, se pueden identificar tres fases en su funcionamiento. Entre 2002 y 2007, a pesar de su reducido tamaño, CENPROMYPE se comienza a consolidar como un instrumento institucional que facilita la coordinación regional e inicia la prestación de algunas tareas de apoyo técnico. En esa fase, su naturaleza se parece más a la de un instituto u órgano técnico de apoyo.

Entre 2008 y 2013, CENPROMYPE se convierte en el organismo regional referente del sector MIPYME. Este escalamiento institucional fue consecuencia de la efectiva gestión en el mejoramiento de la competitividad y haber logrado buenos resultados en la coordinación de las políticas públicas. Así, CENPROMYPE evolucionó desde una entidad ejecutora de proyectos a un organismo regional focalizado en la atención a las mipymes mediante el fortalecimiento de estructuras institucionales y los ecosistemas productivos nacionales y regionales.

Durante ese período, el Consejo Directivo de CENPROMYPE, aprobó la Agenda Regional: Prioridades en Políticas y Programas para la MIPYME en Centroamérica y la República Dominicana, apoyada por los gobiernos y los representantes del sector privado

<sup>3</sup> En Costa Rica, durante el gobierno del Presidente Luis Guillermo Solís (2014-2018), se registró un caso de especial interés para el desarrollo normativo de las políticas apoyo a la MIPYME. En este período se intentó, sin éxito, abordar la tradicional dualidad entre el mercado interno y externo, y entre la promoción de la MIPYME y la gran empresa, promoviendo una ley de desarrollo productivo. El proyecto legislativo contemplaba la creación de una agencia de fomento productivo (FOMPRODUCE), equivalente a PROCOMER, institución de apoyo al comercio exterior, de gran eficacia para el desarrollo del país. El objetivo era organizar los diversos instrumentos de fomento, repartidos en diversas instituciones, concentrándolos en dos instrumentos (agencia y fondo) con orientación específica al fomento productivo y con énfasis especial en las MIPYME, aplicando el mismo esquema de la promoción del comercio exterior.

que participan del Consejo MIPYME Centroamericano. De este modo, la agenda regional explicitaba los compromisos asumidos en torno al sector MIPYME en sucesivas declaraciones de las cumbres presidenciales del SICA. Además, esta Agenda responde a la decisión presidencial de incorporar la acción conjunta regional en materia de *MIPYME* como prioridad del Plan de Acción para el relanzamiento del SICA: “ejecutar la Agenda Regional MIPYME, en la que se han definido sus prioridades para lo cual se instruye al Centro Regional de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CENPROMYPE) que gestione los recursos técnicos y financieros necesarios en función de incrementar la competitividad de las mismas” (CENPROMYPE, 2012, pág. 5).

En este período se posiciona de forma destacada en la agenda regional el tema del emprendimiento y se aprueba en la Estrategia Regional de Fomento al Emprendimiento en 2012, más conocida como la Estrategia SICA Emprende.

Entre 2014 y 2018, CENPROMYPE siguió fortaleciendo su condición de organismo regional que además de reforzar las capacidades nacionales, se ha convertido en un espacio promotor del desarrollo de políticas de fomento de las mipymes registrándose progresos significativos en tres áreas:

En primer lugar, se generaron avances importantes en el ámbito normativo. Por una parte, el Plan Estratégico CENPROMYPE 2014-2018 identifica seis temas de interés común y dos ejes transversales en el ámbito regional:

- Promoción y fomento del emprendimiento.
- Fortalecimiento de la articulación productiva y acceso a mercados.
- Alianzas público-privadas-academia.
- Financiamiento inclusivo.
- Gestión del conocimiento y estadísticas de mipymes.
- Desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación.
- Ejes transversales: fortalecimiento institucional y equidad de género.

Los avances han sido significativos en términos de desarrollo de instrumentos y en algunas áreas el grado de ejecución es reseñable. En los últimos años, la Estrategia SICA Emprende ha facilitado el desarrollo de varias leyes y estrategias nacionales de apoyo al emprendimiento. Por otra parte, el Consejo Directivo de CENPROMYPE aprobó en enero de 2017 el desarrollo de una Estrategia Regional de Articulación Productiva.

En segundo término, se registraron avances significativos en el desarrollo del modelo regional de Centros de Atención a la MIPYME (CAM). Con una metodología homogénea implementada en casi todos países de la región, se comenzaron a generar actividades de apoyo y fomento de las mipymes a partir de la alianza de sector privado, gobiernos y universidades.

Finalmente, CENPROMYPE impulsó el desarrollo del SIRMIPYME. En 2018, este sistema muestra avances importantes con respecto a la generación de estadísticas de exportación de las mipymes de la región.

En el futuro, se espera poder consolidar los avances conseguidos, así como comenzar a monitorear y evaluar la eficacia del desarrollo legislativo e institucional. Precisamente, una de las funciones principales del SIRMIPYME será establecer un conjunto de indicadores que permita medir estos impactos a nivel de toda la región.

## C. La institucionalidad a cargo de las políticas de apoyo a las mipymes

El marco institucional de los países de la región SICA es relativamente homogéneo, con la excepción de Belice, un país pequeño, de naturaleza caribeña e influencia anglosajona. También se podría distinguir el caso nicaragüense, en el cual la entidad responsable de la política depende directamente de la presidencia de gobierno. El cuadro IX.4 muestra la institucionalidad principal en cada uno de los países, identificando los organismos rectores, otras agencias destacadas de gobierno con alguna competencia en el ámbito de las mipymes, instituciones públicas que colaboran con estas empresas y otros agentes relevantes del ecosistema MIPYME.

En general, las instituciones rectoras son viceministerios de los ministerios de economía, con competencias que se extienden a la industria y el sector comercial. Este es el caso de Guatemala, Honduras, Costa Rica y República Dominicana. La Comisión Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) de El Salvador se asemeja a la tipología anterior por la relación con el Ministerio de Economía, pese a su autonomía. Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) de Panamá es autónoma con rango de ministerio, aunque su comité directivo está presidido por el Viceministerio de Comercio e industria.

Desde esa naturaleza compartida, las autoridades relacionadas con mipymes se enfrentan a una doble dificultad. Por una parte, son instituciones con recursos limitados para necesidades muy amplias. En segundo lugar, tienen un peso específico limitado en el conjunto del gobierno.

Como consecuencia de este arreglo institucional, las autoridades relacionadas con mipymes comparten el liderazgo del sector con otras entidades del Estado bajo un enfoque intersectorial. Así, la condición rectora de la política es limitada, en algunos casos, por su menor peso político en el gobierno. Esto las obliga, en muchas ocasiones, a ganar su espacio dentro del propio ministerio de economía o con instancias del ámbito presidencial. Esta correspondencia dentro del espacio político se expresa tanto en términos positivos (cuando el ministerio le otorga respaldo político y financiero explícito), como negativos (cuando se producen conflictos de interés, competencia por los recursos, o pugna por el protagonismo de la acción pública).

No es fácil recopilar los recursos presupuestarios para financiar las políticas de apoyo al sector de las mipyme. El origen de sus recursos es múltiple y viene de tres fuentes principales: i) el presupuesto público del ministerio u organismo autónomo; ii) el presupuesto de otras instituciones y entidades con competencias en el sector de las mipymes; y iii) los presupuestos de los programas de cooperación internacional. En este último acápite, merece la pena destacar los fondos que CENPROMYPE canaliza hacia las autoridades nacionales o con los que financia las actividades regionales y la participación de los países en ellas.

## Cuadro IX.4

**Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): institucionalidad de apoyo a las mipymes**

| Pais                 | Autoridad para las mipymes   | Otras autoridades  | Instituciones que colaboran  | Otras instituciones e instancias del ecosistema   |
|----------------------|--|--|--|---|
| Belice               | Belize Trade and Investment Development Service (BELTRAIDE)  | Belize Authority for the Development of Industry   | Belize Enterprise for Sustainable Technology   |   |
| Costa Rica           | Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME)<br>Viceministerio, Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) | Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC)<br>Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones<br>Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) | Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)<br>Banco Popular y de Desarrollo Comunal                               | Consejo Nacional de Emprendimiento<br>Consejo Asesor Mixto PYME<br>Red de Apoyo PYME  |
| El Salvador          | Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)   | Ministerio de Economía<br>Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA)  | Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL)  | Sistema Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (dependiente de CONAMYPE)<br>Consejo Asesor de Emprendimiento   |
| Guatemala            | Viceministerio de Fomento a la MIPYME  | Ministerio de Economía   | Banca de segundo piso (BANPRODE)<br>Red de Instituciones de Microfinanzas de Guatemala (REDIMIF)               | Consejo Nacional para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial<br>Red Nacional de Emprendimiento  |
| Honduras             | Subsecretaría Micro y Pequeña Empresa y Sector Social de la Economía - Dirección de Fomento a la Micro-Pequeña y Mediana Empresa           | Secretaría de Industria y Comercio<br>Subsecretaría de Comercio Exterior (ProHonduras)<br>Secretaría de Desarrollo Económico                             | Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA)<br>Federación de Cámaras de Comercio e Industria de Honduras   | Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME)<br>Consejos Regionales y Departamentales MIPYME  |
| Nicaragua            | Dirección General de Pequeños Negocios (dependiente de MEFCCA)   | Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa de Nicaragua (MEFCCA)   | Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME), ejecutor de política de la Ley MIPYME | Entidades del Sistema Nacional de Producción, Consumo y Comercio (SNPCC)  |
| Panamá               | Autoridad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME)   | Ministerio de Industria y Comercio   | Banco de Desarrollo Agropecuario (dependiente de Min. Desarrollo Agropecuario)                                 | Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)<br>Unión de la Pequeña y Mediana Empresa (UNPYME)<br>Sistema Nacional de Fomento Empresarial.  |
| República Dominicana | Viceministerio de Fomento a las MIPYMES (MICM)   | Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM)<br>PROINDUSTRIA: Centro de desarrollo y competitividad industrial                                     | Centro de Exportación e Inversión (CEI-RD)   | Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Consejo Nacional PROMIPYMES, adscrito a SEIC)<br>Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa (CODOPYME) |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de la región del SICA.

En este panorama, la coordinación interinstitucional es un aspecto crítico que tiene varias manifestaciones. A priori, podría esperarse que los principales problemas se encuentren en la colaboración público-privada. Si bien ésta ha sido poco efectiva, es en el frente público-público donde se registran las dificultades más importantes.

En lo que respecta a las experiencias nacionales de coordinación entre los sectores público y privado, destaca la colaboración alcanzada en algunos países —por ejemplo, El Salvador, Honduras y República Dominicana— para la gestión de los Centros de Atención a la MIPYME y la participación en los ecosistemas de emprendimiento. En estos tres países se aprecian los esfuerzos realizados por el gobierno para alinear los objetivos con las entidades del sector privado y académico que participan en estas iniciativas y coordinar la acción de los CAM, dotándolos de instrumentos comunes de gestión o servicio. Tal es el caso de la Asociación de Instituciones Operadoras de los CDMYPE en El Salvador y de la Red CDE-MIPYME de Honduras. Estas instituciones tienen como objetivo proponer a la Subsecretaría de MIPYME acciones en torno a programas y proyectos, reformas al reglamento y manual operativo de los Centros, asistencia técnica, estandarización de procesos y cualquier otra acción que mejore la competitividad en las mipymes.

A diferencia de lo ocurrido en varios países de América del Sur, en Centroamérica no se han creado espacios de diálogo público-privado donde las políticas de apoyo de las mipymes se conviertan en una temática relevante de discusión. En este ámbito, lo más significativo ha sido el apoyo que han recibido las estrategias nacionales de emprendimiento por parte de los gabinetes presidenciales y de representantes de la clase política y empresarial. A nivel regional opera el Consejo MIPYME Centroamericano que reúne a un conjunto diverso de representantes de las mipymes. Además de operar como comité consultivo de CENPROMYPE, este Consejo no parece haber definido un rol claro y relevante. Además, las asociaciones privadas de las mipymes tienen, en general, poca representatividad y escaso margen de maniobra política en la región.

Por lo que concierne a la coordinación de las instituciones públicas —con la excepción de Nicaragua y Belice donde las competencias están muy centralizadas<sup>4</sup>— todos los países evidencian ineficiencias derivadas de la dispersión de competencias y recursos, un problema crítico para las mipymes. Si bien no es un problema exclusivo del sector de las mipymes en los gobiernos de la región SICA, se manifiesta en este ámbito con particular intensidad.

Los principales aspectos de este problema son los siguientes:

En primer lugar, la modalidad de coordinación entre los viceministros encargados de las mipymes y el ministerio rector de las políticas económicas y productivas, en general, es compleja. En particular en lo que respecta a las atribuciones, recursos y competencias en temas sensible, como la promoción de acuerdos internacionales y de comercio exterior. En entrevistas realizadas a los responsables del sector, es fácil detectar que la relación con el despacho del Ministro o con el Viceministerio encargado del comercio exterior es un problema relevante. En general, en competencia por los recursos presupuestarios, las autoridades relacionadas con mipymes tienen muchas dificultades para competir con los instrumentos para la promoción del comercio exterior.

En segundo lugar, otra dimensión de creciente importancia en la coordinación pública se centra en la relación con otras instancias del propio gobierno más allá del ministerio relevante. Por ejemplo, con los crecientemente importantes programas presidenciales, impulsados directamente por los gabinetes o por instancias vinculadas directamente a ellos.

<sup>4</sup> En Nicaragua por un modelo de gestión pública muy centralizada y en Belice por el tamaño del país.

En la actualidad, las estrategias y programas de articulación productiva son un buen ejemplo. La relevancia del tema impulsa a las instituciones de gobierno con mayor peso político a impulsar iniciativas que, en general, no involucran a las instituciones relacionadas con mipymes o que no contemplan la perspectiva de las empresas de menor tamaño sobre el tema. En la región se encuentran varios ejemplos de este tipo en República Dominicana, Costa Rica y Honduras con las iniciativas del Consejo Nacional de Competitividad, el interés de PROCOMER, y el Programa Presidencial Honduras 2020, respectivamente.

La cooperación internacional es otro terreno donde se presentan desafíos para la coordinación institucional en el sector de las mipymes, tanto en el contexto nacional como regional. La cooperación internacional es un factor determinante en la política pública centroamericana. A pesar de no aportar un gran volumen de financiamiento, es una contribución técnica y financiera que suele ser factor desencadenante de nuevas iniciativas, políticas y reformas. En esta dirección, existen numerosas experiencias donde la cooperación internacional ha permitido avanzar en temáticas como la reforma del Estado, la equidad de género, la pobreza y la lucha contra la violencia.

El incremento de los instrumentos de política disponibles para las empresas de menor tamaño, podría ser una oportunidad para definir y potenciar la relación con los socios estratégicos de las mipymes en Centroamérica. De hecho, en los últimos años, el interés de algunos actores de la cooperación internacional por las mipymes ha crecido en torno a los instrumentos promovidos por CENPROMYPE y algunas iniciativas nacionales. Entre los socios más relevantes destacan el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Department for International Development (DFID) del Reino Unido y los gobiernos de Alemania, España y Taiwán (provincia china de).

El reto de la cooperación internacional es avanzar en la armonización y alineamiento con las instancias rectoras de las políticas y estrategias de apoyo a las mipymes para asegurar una atención innovadora y efectiva. También se enfrenta al reto de la coordinación a corto y medio plazo entre la propia cooperación internacional para multiplicar el efecto, así como asegurar la sostenibilidad de los instrumentos apoyados. Hasta la fecha, la cooperación internacional ha tenido un papel determinante en el despliegue de las políticas de fomento, y puede ser un factor determinante para la consolidación y sostenibilidad de estas iniciativas, tanto en el ámbito nacional como regional.

#### **D. Síntesis de las principales políticas de apoyo a las mipymes en la región del SICA**

Con respecto a los ejes estratégicos de la política de mipymes en la región, puede afirmarse que existe una confluencia evidente de prioridades, aunque se expresen en cada país con énfasis diferentes. A continuación, se analizan con mayor atención aquellos ámbitos en los que hay convergencia de intereses entre los países y donde la acción de la integración regional ha dado o podría entregar una contribución concreta para mejorar las distintas iniciativas de fomento. En el próximo apartado se ilustran sintéticamente los enfoques estratégicos y en el siguiente se identifican los instrumentos más destacados desarrollados por los distintos países.

## 1. Focos estratégicos y objetivos principales de las políticas dirigidas a las mipymes

En general, los países de mayor desarrollo relativo, han desplegado políticas con un espectro más amplio de objetivos e instrumentos.

Los principales documentos de política, ya sean generales o sectoriales, tienen cierta dosis de retórica, lo que obliga a analizar las líneas de acción y otras variables programáticas para identificar, con mayor precisión, el grado de concreción de estas iniciativas.

En la ley o política de apoyo a las mipymes destaca la referencia común a los conceptos de competitividad y creación de empleo. No obstante, las acciones que hay detrás de estos objetivos están más centrados en la capacidad de gestión de las empresas de menor tamaño. Hay un aspecto previo, explícito en los objetivos de algunos países, que se refiere a la necesidad de asegurar el surgimiento de iniciativas de negocio y emprendimiento en el ámbito de las mipymes, que sean viables y sostenibles. En algunos casos aparecen también referencias a la equidad y a la reducción de la pobreza. En otros, también surge como un foco estratégico importante la necesidad de combatir la informalidad (véase el cuadro IX.5).

Cuadro IX.5

### Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): focos estratégicos de las políticas de apoyo a la compra pública en las mipymes

| País/<br>Mecanismos<br>de promoción<br>para las<br>mipymes | Preferencia<br>nacional | Reserva<br>de<br>mercado | Asociatividad | Compras<br>consolidadas | Oferta por<br>volumenes<br>parciales | Garantías | Registro<br>de<br>mipymes | Sistema<br>electrónico | Capacitación<br>y asesoría<br>para<br>mipymes | Acciones<br>afirmativas |
|--|-------------------------|--------------------------|---------------|-------------------------|--------------------------------------|-----------|---------------------------|------------------------|---|-------------------------|
| Belice   |                         |                          |               |                         |                                      |           |                           |                        |   |                         |
| Guatemala  |                         |                          |               | X                       |                                      | X         |                           | X                      | X   |                         |
| El Salvador  | X                       | X                        | X             |                         |                                      |           | X                         | X                      | X   | X                       |
| Honduras   | X                       | X                        | X             | X                       |                                      |           |                           | X                      |   |                         |
| Nicaragua  | X                       |                          | X             | X                       |                                      |           | X                         | X                      |   |                         |
| Costa Rica   | X                       |                          | X             | X                       | X                                    | X         | X                         | X                      | X   |                         |
| Panamá   | X                       |                          | X             | X                       |                                      |           | X                         | X                      |   |                         |
| República<br>Dominicana                                    | X                       | X                        |               |                         |                                      |           | X                         | X                      |   | X                       |

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha mencionado anteriormente, en 2012, los países de la región SICA aprobaron una estrategia regional que ha servido de paraguas para la elaboración de las políticas nacionales. Este hecho se puede constatar en las menciones explícitas que hacen a ella tanto los textos de los documentos estratégicos nacionales, como las páginas web de las instituciones rectoras.

Es interesante observar que, dicha estrategia no se limita, como ocurre en otras experiencias de integración, a delinear un marco común inspirador, sino que además constituye la base para la creación de instrumentos regionales, complementando las iniciativas desplegadas por las autoridades nacionales. En general, la falta de recursos institucionales y financieros específicos limita la acción regional a lo primero, mientras que en la región SICA, se ha avanzado también en lo segundo.

Como se mencionó anteriormente, las áreas en las cuales la generación de instrumentos regionales ha avanzado con más fuerza son: emprendimiento, la estrategia SICA Emprende; centros de atención a las mipymes (CAM) y, más recientemente, el fomento de la articulación productiva. En los tres casos, CENPROMYPE ha desempeñado una función esencial para sensibilizar a las autoridades nacionales sobre la relevancia de estas temáticas; promover el intercambio de experiencias; desarrollar experiencias piloto; apoyar la formación de capacidades de los equipos nacionales; construir en forma participativa —y a partir de los resultados de la experiencia práctica— metodologías comunes y estándares operativos para generar acciones de apoyo en cada una de estas áreas. De este modo, las políticas de fomento de las mipymes se han convertido en un instrumento concreto de integración regional.

## 2. Principales ejes regionales de intervención

En Centroamérica, todos los países comparten la preocupación por el problema de la informalidad. Las facilidades para la formalización de las pymes han crecido de manera significativa con los procesos de simplificación administrativa y las ventanillas únicas desarrolladas en toda la región, en ocasiones con apoyo del sector privado. En general, la formalización y registro de las mipymes facilita y permite el acceso a los servicios ofrecidos por las instituciones rectoras (asistencia técnica, capacitación, financiamiento). Sin embargo, algunos casos ilustran la combinación de registros y subsidios. Es el caso de Panamá, República Dominicana y Costa Rica, que tienen registros específicos para las mipymes y ofrecen ventajas explícitas asociadas a la formalización. Además, Panamá ofrece la posibilidad de exoneración de impuesto sobre la renta por dos años y el no pago de un 1% de interés al acceder al fondo especial de interés de compensación (FEIC) en los préstamos superiores a 5.000 dólares.

En Costa Rica las mipymes formalizadas tienen acceso a recursos de financiamiento y a servicios de desarrollo empresarial y asistencia técnica otorgados por el Instituto Nacional de Aprendizaje, a los recursos del fondo para innovación PROPYME, a los beneficios del Programa de Compras Públicas PYME; y a los programas de apoyo a la internacionalización para pymes impulsados por PROCOMER. Además, las micro y pequeñas empresas pueden optar a la exoneración del pago del impuesto a las personas jurídicas.

Los programas de compras públicas para las mipymes están igualmente extendidos en la región (véase el cuadro IX.5). Algunos países han establecido metas cuantitativas, las mipymes tendrían el 12% y el 30% de la compra pública, en las iniciativas propuestas en El Salvador y Honduras, respectivamente.

El seguimiento y cuantificación de las compras públicas es un proceso complejo. No obstante, algunos países han avanzado en esta dirección. En 2015, El Salvador presentó un informe de monitoreo donde destaca la participación de las mipymes (20,2%) y las medianas empresas (49,0%) en las compras públicas. En 2016, Costa Rica informó que la participación de la microempresa, la pequeña y la mediana en la compra pública fue del 9%, el 27% y el 30% respectivamente. Algunas estimaciones indican que en República Dominicana un 84% de compras públicas corresponden al conjunto de las mipymes, sin desagregar en micros y pequeñas. A pesar de que los datos no son muy confiables, se trata de un marco regional con potencial para las mipymes.

Con relación a las iniciativas regionales de apoyo a las mipymes, la más amplia y articulada es la que dio impulso al diseño y aprobación de las estrategias nacionales de apoyo al emprendimiento a partir de la Estrategia SICA Emprende (véase el cuadro IX.6). El

apoyo a los emprendedores ha destacado como objeto central de la política de apoyo a las mipymes en todos los países de la región SICA. La relevancia política de sus acciones ha sido notorio y ha animado a algunos gobiernos (Costa Rica y Panamá, por ejemplo) a firmar pactos nacionales por el emprendimiento al más alto nivel institucional. Los impactos de estas políticas son todavía imprecisos, pero destaca la mayor intensidad de la acción de apoyo en este ámbito y la uniformidad de los enfoques que tiene a que ver con la influencia de la Estrategia SICA Emprende mencionada anteriormente.

#### Cuadro IX.6

#### Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): estrategias nacionales ligadas a la Estrategia SICA Emprende

| Nombre  | Duración  | Sinergia con SICA emprende   |
|---|-----------|--|
| Estrategia Nacional de Emprendimiento de República Dominicana | 2014-2018 | Amplias sinergias con SICA EMPRENDE, que es tomada como referencia y punto de partida. El uso del lenguaje y la metodología es similar, así como su estructura en cuanto a entregables y acciones.   |
| Estrategia de fomento del Emprendimiento de Honduras          | 2014-2018 | Amplias sinergias con SICA EMPRENDE, que es tomada como referencia y punto de partida. El uso del lenguaje y la metodología es similar, así como su estructura en cuanto a entregables y acciones.   |
| Guatemala Emprende  | 2015-2030 | Amplias sinergias con SICA EMPRENDE, que es tomada como referencia y punto de partida. El uso del lenguaje y la metodología es similar, así como su estructura en cuanto a entregables y acciones.   |
| National Entrepreneurship Strategy - Belice                   | 2015-2030 | Cuenta con amplios puntos comunes con SICA EMPRENDE, pero a su vez amplía el ámbito de análisis y diagnóstico, siendo un documento más completo.   |
| Política Nacional de Emprendimiento - El Salvador             | 2014-2019 | Es un esquema similar al desarrollado por SICA EMPRENDE, aunque se diluyen los entregables y los indicadores.  |
| Estrategia de Fomento al Emprendimiento de Panamá             | 2014-2018 | Amplias sinergias con SICA EMPRENDE, que es tomada como referencia y punto de partida, aunque hay procesos que están más desarrollados y son más concretos. El uso del lenguaje y la metodología es similar, así como su estructura en cuanto a entregables y acciones |

Fuente: AID Social Consultores, "Evaluación de la Estrategia Regional de Fomento al Emprendimiento en Centroamérica y República Dominicana", San Miguel, inédito, 2018.

Por otra parte, la puesta en marcha del modelo armonizado de centros de atención o desarrollo de las mipymes, basados en alianzas público-privadas y universidades, y con esquemas de atención comunes ha sido un éxito. Entre 2014 y 2015, los centros en la región pasaron de 36 a 44, y han seguido creciendo. La colaboración de experiencias similares (San Antonio Texas, por ejemplo) ofrece resultados interesantes. De nuevo, como en la estrategia SICA Emprende, el enfoque regional impulsa los instrumentos nacionales con un adicional de eficiencia que revaloriza la acción conjunta. El informe sobre resultados e impactos de los CAM de 2016 registra una inversión regional de casi 10 millones de dólares en estos centros, donde los gobiernos nacionales aportaron cerca del 33%, y socios/aliados el resto (CENPROMYPE, 2016a). En 2016, los 49 CAM operativos atendieron a 20.537 clientes (54% mujeres) en 6 países (un incremento del 27% respecto a 2015). 18 CAM estaban siendo operado por universidad y las organizaciones asociadas sumaban a 475 (16% academia, 38% sector público y 46% agentes privados), además de 19 delegaciones regionales (Nicaragua) y 13 oficinas regionales (Panamá). Los centros atendieron particularmente a microempresas (47% de sus clientes), pequeñas (11%) y medianas (3%), además de un número importante de emprendimientos (39%). Se estima

que se generaron unos 16.703 empleos (7.669 empleos permanentes y 9.034 puestos de trabajo temporales) en 5 países (54% mujeres): Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana. Además, como resultado de las acciones de los CAM se habrían generado ventas por más de 28 millones de dólares, se crearon 790 nuevas empresas, se formalizaron 1.137 empresas y se apoyó a 218 en sus esfuerzos de internacionalización.

Otra área de atención con dimensión regional es la estrategia de articulación productiva que, como se señaló anteriormente, genera gran interés político en estos últimos años, y ha dado lugar a la aprobación de la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME (ERAP MIPYME) en 2017. Aunque es de gran importancia para el sector de las mipymes, el foco del interés está situado en las cúpulas de los ministerios de economía y en los programas presidenciales. No parece tratarse de una moda pasajera, sino del convencimiento de la necesidad de adoptar esos enfoques para articular los sectores productivos y ofrecer soluciones más eficaces a la competitividad empresarial. Los informes y trabajos académicos sobre cadenas globales de valor han constatado que, aunque Centroamérica es la subregión latinoamericana más integrada, lo hace en los eslabones de menor valor agregado. Los trabajos de la CEPAL en torno a las cadenas de valor han proporcionado ejemplos muy valiosos en El Salvador, Guatemala, Costa Rica y República Dominicana. Basándose en estos trabajos previos, CENPROMYPE junto a la CEPAL y al Centro de Estudios para la Integración Económica de SIECA ha elaborado una propuesta metodológica para el fortalecimiento de cadenas regionales de valor para implementar la ERAP MIPYME (De Groot, Espinoza y Oddone, 2018).

Existen también experiencias destacables en materia de programas de promoción de la participación de las mipymes en el comercio exterior. Los principales instrumentos de estas políticas se centran la participación de las mipymes en ferias y misiones comerciales. La política comercial de los países de la región SICA ha estado centrada en la promoción de las exportaciones a partir de los tratados comerciales con los Estados Unidos, la Unión Europea y otros socios extrarregionales importantes como China, Chile y México. Los resultados de esta política han sido positivos, pero insuficientes para generar un salto cualitativo en el desarrollo y reducir los niveles de pobreza e inequidad. Pese a que el comercio intrarregional del SICA es el más importante de todos los procesos latinoamericanos de integración, los países no tienen programas robustos para promover el comercio intrarregional y aumentar la participación de las mipymes en él. Las experiencias existentes permiten suponer que este ámbito ganará protagonismo en el futuro próximo.

En torno a la gestión de la información hay experiencias nacionales que podrían indicar como evolucionarían en los próximos años: en Costa Rica, el Observatorio de la MIPYME, que depende de la Universidad Nacional a Distancia; en República Dominicana el Observatorio MIPYME que depende de la Organización Nacional de Estadística. También cabe mencionar que en los últimos años CONAMYPE en El Salvador y AMPYME en Panamá han elaborado informes de gestión con regularidad que contienen referencias estadísticas relevantes sobre las empresas de menor tamaño. La experiencia de estos países y de otras iniciativas en la región indica cómo poder trabajar para disponer de estadísticas confiables y elaborar informes de apoyo a las políticas que ayudarían a cuantificar sus impactos. No obstante, el reto principal de la región sería articular todos esos esfuerzos en torno al SIRMIPYME, de manera de generar indicadores específicos para las mipymes que permitan realizar análisis comparativo y elaborar informes regionales con una cierta regularidad. El apoyo de los institutos nacionales de estadística y de los bancos centrales que han participado en su diseño es una evidencia de su interés y factibilidad.

Por último, en la región ha habido numerosas experiencias de programas de financiamiento. Su importancia es clave porque atienden a un problema crítico de las mipymes. No obstante, como señala el informe sobre financiamiento inclusivo para CENPROMYPE, estas prácticas aún no han logrado resolver de manera definitiva problemas como: el déficit de comunicación entre los empresarios, inversionistas, el sistema financiero, el sector educativo, el sector público y los emprendedores; la falta de información y de apoyo para la preparación de los proyectos a ser presentados por las empresas a las instituciones financieras; la dificultad de las mipymes para disponer de garantías suficientes; el acceso a instrumento de crédito de largo plazo; entre otros (Herrera, 2016).

### 3. Principales instrumentos de apoyo a las mipymes

Los principales instrumentos de la agenda estratégica de apoyo a las mipymes en los países de la región SICA son:

1. Subsidios fiscales.
2. Facilidades en los procesos de formalización.
3. Programas de proveedores y compras públicas.
4. Centros de formación y asesoramiento a las mipymes.
5. Promoción del emprendimiento.
6. Articulación productiva.
7. Programas de promoción del comercio exterior de las mipymes.
8. Gestión de la información.
9. Programas de financiamiento.

El condicionante general de estas políticas es la capacidad de los estados nacionales para su diseño y ejecución, así como la disponibilidad de recursos en un entorno general de dificultades presupuestarias. Por otra parte, en el marco de estrategias y políticas de desarrollo de Centroamérica, el apoyo a las mipymes ocupa un rol secundario que, como se ha mencionado anteriormente, podría estar cambiando.

El cuadro IX.7 presenta las experiencias más destacadas en cada uno de estos ámbitos en la heterogénea experiencia de la región.

Cuadro IX.7

#### **Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): experiencias destacadas en el fomento de objetivos horizontales con instrumentos formalizados y funcionando**

|  |  |   |  |  |
|--|--|---|--|--|
| Subsidios fiscales y exención de impuestos   | BELICE<br>Beltrade FISCAL INCENTIVE PROGRAM - SME Program                          |   | COSTA RICA<br>Ley PYME (8262)<br>Ley sociedades jurídicas (9428)<br>Ley Contratación Administrativa (7494)                               |  |
| Facilidades en los procesos de formalización | COSTA RICA<br>DIGEPYME / Sistema de Información Empresarial Costarricense, SIEC    |   | REPÚBLICA DOMINICANA<br>Registro de Formalización de Microempresas<br>Ventanilla Única de Formalización de Empresas (Formalizate.gob.do) |  |
| Programas de proveedores y compras públicas  | EL SALVADOR<br>Programa de Apoyo a las MYPE en Compras Gubernamentales<br>CONAMYPE | GUATEMALA<br>Programa MIPYME proveedoras del Estado | COSTA RICA<br>Sistema Integrado de Compras Públicas  | REPÚBLICA DOMINICANA<br>Proyecto de fortalecimiento del rol de la MIPYME como proveedores del sistema nacional de compras publicas |

cuadro IX.7 (conclusión)

|   |   |                                      |   |   |
|---|---|--------------------------------------|---|---|
| Centros de formación y asesoramiento a las mipymes          | TODOS<br>Centros de Atención MIPYME   |                                      |   |   |
| Promoción del Emprendimiento                                | TODOS MENOS BELICE Y NICARAGUA<br>Estrategia SICA Emprende y estrategias nacionales |                                      |   |   |
| Articulación productiva                                     | TODOS MENOS BELICE, HONDURAS Y NICARAGUA  |                                      |   |   |
| Programas de promoción del comercio exterior de las mipymes | BELICE<br>Small and Medium Enterprise (SME) program for investments                 | COSTA RICA<br>Programa MEIC-PROCOMER | PANAMÁ<br>Programa de Formación Empresarial para la Exportación,                    | REPÚBLICA DOMINICANA<br>Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa |
| Programas de gestión de la información                      | COSTA RICA<br>Observatorio MIPYME Universidad de Costa Rica                         |                                      | REPÚBLICA DOMINICANA<br>Observatorio MIPYME<br>Organización Nacional de Estadística |   |
| Programas de financiamiento                                 | COSTA RICA<br>BNPymes   |                                      | REPÚBLICA DOMINICANA<br>FondoMicro  |   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de entrevistas realizadas a representantes y datos oficiales de las instituciones.

Estas políticas que están en general en manos de los órganos rectores de las mipymes, se apoyan principalmente en instrumentos horizontales.

La atención a otros problemas cambia mucho según la disponibilidad de recursos de los estados nacionales y, como se ha mencionado anteriormente, los niveles de desarrollo de cada país. En general, se aprecia que el grupo de países de mayor nivel de desarrollo relativo en la región SICA (Belice, República Dominicana, Costa Rica y Panamá) pueden abordar políticas con un enfoque más amplio. Los más comunes son los relacionados con los registros, subsidios y acceso a servicios y financiamiento para facilitar el apoyo a las mipymes.

## E. Conclusiones

Los retos de las mipymes a los que se aludían al inicio de este capítulo siguen presentes en Centroamérica. La baja competitividad y productividad del sector, su poca importancia relativa en términos de producción y exportaciones, así como los problemas de formalización y supervivencia no han desaparecido.

Sin embargo, las tendencias generales del comportamiento de las mipymes en Centroamérica son positivas dentro de la prudencia que demanda la falta de información precisa sobre los impactos en términos de empleo, producción, formalización y consolidación.

Se ha presentado un panorama regional de las políticas de apoyo a las mipymes centroamericanas marcado por las siguientes tendencias:

- Los instrumentos más clásicos de apoyo al sector (subsidios, registro y formalización) se refuerzan en algunos países, pero se enfrentan a las limitaciones tradicionales para convertirlo en un motor del desarrollo nacional.
- El emprendimiento y los servicios de desarrollo empresarial —canalizados a través de los Centros de Atención a la MIPYME— son los dos ejes de política que tienen

un desarrollo más amplio en todos los países SICA, y que, gracias a la acción de CENPROMYPE, cuentan con estrategias e instrumentos específicos de ejecución. Aunque cada país ejecuta a su manera, la acción es regionalmente homogénea y tienen un impulso regional que explica parte de su fortaleza.

- SICA Emprende es quizá, la única política regional que ha tenido en la práctica el efecto paraguas que muchas de las iniciativas SICA prometen, y que hasta el momento no han podido cumplir). Es decir, es la iniciativa regional conjunta que promueve el desarrollo de política nacional, generando así una tendencia a la armonización de instrumentos.
- En el caso de los centros de servicio al desarrollo empresarial de las mipymes (CAM), la clave es la existencia de un instrumento regional de ejecución de los programas (los propios centros) que armoniza la acción nacional y regional sin coartar la primera.
- Otros ejes de la agenda relacionada con las mipymes ofrecen una experiencia no tan homogénea en los países de la región del SICA como es el caso de la articulación productiva, la financiación inclusiva, la promoción del comercio exterior y la gestión del conocimiento.
- Un caso particular, sin embargo, es el de la articulación productiva. El interés de los países miembros en materia de articulación productiva es muy alto y el asunto genera altas expectativas. La estrategia regional de articulación productiva es un asunto prioritario para un grupo sustantivo de países. Es demandada por los países miembros y por las autoridades en materia de mipymes y es un asunto de prioridad política más allá de ellas, incluso a nivel presidencial. Es, por tanto, una extraordinaria oportunidad para elevar el rango de las políticas enfocadas a las mipymes y de articularlas con otros ámbitos (políticas económicas, políticas sociales, políticas de infraestructura).
- Hay otros dos elementos transversales que forman también parte de la agenda regional de la mipyme y del plan estratégico 2014-2018. Se trata del fortalecimiento institucional y de la promoción de la equidad de género.
  - En el caso del fortalecimiento institucional parece claro que los avances de otros instrumentos permiten reforzar las capacidades de las instituciones desde el ámbito regional, pero no parece que existan planes específicos nacionales que aborden directamente el tema.
  - En el caso de la equidad de género, la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA (PRIEG.SICA) ofrece un marco conceptual e instrumental para ejecutar la transversalización de género de las políticas regionales, pero de nuevo es en el ámbito nacional donde la transversalización cuenta con pocos instrumentos.

Este capítulo ha prestado especial atención al marco regional cuya relevancia es uno de los rasgos particulares del sector centroamericano de las mipymes. El comportamiento del sector permite afirmar que estos años recientes podrían resumirse en la imagen de un sector que se hace visible en todos los países de la región SICA, después de un período sumergido entre las políticas, con orientación estratégica débil y sin dotación de recursos, ni apoyo político. Algunos incentivos de naturaleza diversa han animado esta aparición.

Merece la pena enfatizar de nuevo cuáles han sido estos incentivos:

- El apoyo a emprendedores es un tema central en el debate global sobre el desarrollo y la respuesta a la crisis, que se conecta en Centroamérica a la necesidad de buscar respuesta a la pobreza y a la exclusión.

- El agotamiento de la opción de privilegiar los mercados externos como eje del desarrollo en estos países. La experiencia de estas décadas muestra que esa apuesta fue positiva, pero insuficiente para resolver los problemas de la región.

Por otra parte, la evolución de las políticas en cada país apunta también a cierta diversidad en el conjunto de la región. República Dominicana y Costa Rica enfrentan la agenda de mipymes en toda su amplitud y pueden liderar estos procesos. También El Salvador, desde niveles de desarrollo más limitados, aborda con decisión y resultados las políticas de mipymes. Belice podría formar parte de ese mismo grupo. Los demás países tienen incentivos suficientes para animar esta nueva etapa de las políticas de mipymes e ir ampliando su alcance, dentro de sus países.

El apoyo a los emprendedores y la articulación productiva son dos focos de interés político que podrían facilitar la apuesta por el apoyo a las mipymes y crear un escenario de mayores recursos y de fortalecimiento de las instituciones del sector, en un marco de mayor coordinación de políticas. Los próximos años podrían ofrecer oportunidades para que el apoyo a las mipymes gane protagonismo entre los ejes estratégicos del desarrollo.

El reto para el propio sector de mipymes será su capacidad de gestionar la escasez de recursos ante necesidades crecientes de esta nueva etapa y así responder con mayor intensidad a la dualidad de actores y objetivos que es propia del sector —pymes vs microempresas, emprendedores de subsistencia o por necesidad vs emprendedores por oportunidad.

La articulación sectorial y la promoción de las exportaciones de las pymes al mercado internacional y particularmente al extrarregional podrían tomar el relevo del emprendimiento y de los centros de atención para potenciar a la pequeñas y medianas empresas y completar el paquete de instrumentos de política para el sector.

## Bibliografía

- AID Social Consultores (2018), “Evaluación de la Estrategia Regional de Fomento al Emprendimiento en Centroamérica y República Dominicana”, San Miguel, inédito.
- Alonso, E. (2016), “Políticas de fomento al desarrollo productivo en Costa Rica”, documento preparado para el XX Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, Consejo Nacional de Rectores (CONARE), agosto [en línea] [https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/022/Oportunidades/Alonso\\_2016.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/Oportunidades/Alonso_2016.pdf).
- AMPYME (Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa) (2016), *Plan Estratégico AMPYME 2016-2019*, Panamá.
- \_\_\_\_ (2014), *Estrategia de Fomento al Emprendimiento de Panamá*, Panamá.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2002), “Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas”, San José, mayo [en línea] [http://www.pyme.go.cr/media/archivo/normativas/LEY-8262\\_Fortalpymereformas.pdf](http://www.pyme.go.cr/media/archivo/normativas/LEY-8262_Fortalpymereformas.pdf).
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (2008a), “Ley núm. 645: Ley de Promoción, Fomento y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ley MIPYME)”, *La Gaceta*, N° 28, Managua, 8 de febrero [en línea] <http://www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20Fomento/MIPYME/Ley%20N%C2%BA%20645,%20Ley%20MIPYME%20y%20su%20reglamento.pdf>.
- \_\_\_\_ (2008b), “Ley núm. 663: Ley del Sistema de Sociedades de Garantías Recíprocas para las Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, *La Gaceta*, N° 173, Managua, 8 de septiembre [en línea] <http://www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20Fomento/MIPYME/Ley%20663%20SGR%20y%20su%20reglamento.pdf>.
- Asamblea Nacional de Panamá (2009), “Ley núm. 72 que Reforma la Ley núm. 8 de 2000 y la Ley núm. 33 de 2000, que regulan la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, *Gaceta Oficial*, N° 26.404, Panamá, 9 de noviembre [en línea] [http://ampyme.gob.pa/?page\\_id=2626](http://ampyme.gob.pa/?page_id=2626).
- \_\_\_\_ (2000a), “Ley núm.8 de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, *Gaceta Oficial*, N° 24.064, Panamá, 31 de mayo [en línea] [http://ampyme.gob.pa/?page\\_id=2626](http://ampyme.gob.pa/?page_id=2626).
- \_\_\_\_ (2000b), “Ley núm. 33 que Dicta Normas para el Fomento a la Creación y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, Panamá, julio [en línea] [http://ampyme.gob.pa/?page\\_id=2626](http://ampyme.gob.pa/?page_id=2626).
- BELTRAIDE (Belize Trade and Investment Development Service) (2014), *National Entrepreneurship Strategy: Belize*, Ciudad de Belice, julio [en línea] [https://issuu.com/beltraidemarketing/docs/national\\_entrepreneurship\\_strategy\\_](https://issuu.com/beltraidemarketing/docs/national_entrepreneurship_strategy_).
- Bornemann-Martínez, G., P. Caldentey y E. Morales-Fernández (2018), “The contribution to human development of social policies in the Central American Integration System”, *Capability-Promoting Policies: Enhancing Individual and Social Development*, H. Otto, M. Walker y H. Ziegler (eds.), Bristol, Policy Press.
- Caldentey, P. (2014), “Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana”, *serie Estudios y Perspectivas - sede subregional de la CEPAL en México*, N° 156 (LC/L.3897-LC/MEX/L.1159), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Caldentey, P. y J. Romero (eds.) (2010), “El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada”, *Colección de Estudios Centroamericanos*, N° 1, San Salvador, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- CENPROMYPE (Centro Regional de Promoción de la Mipyme) (2016a), *Informe de centros de atención mipyme de Centroamérica y República Dominicana: resultados e impactos. Año 2015*, San Salvador, agosto [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=103665&idm=1>.

- \_\_\_\_ (2016b), “Memoria de labores 2015”, San Salvador, agosto [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=103664>.
- \_\_\_\_ (2015a), “Centros de atención a la mipyme de Centroamérica y República Dominicana: hacia la conexión comercial de la mipyme en Centroamérica y el mundo”, San Salvador, marzo [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=94026&idm=1>.
- \_\_\_\_ (2015b), *Sistema Regional de Información Mipyme de Centroamérica y República Dominicana. Documento conceptual y metodológico: resumen ejecutivo*, San Salvador, abril.
- \_\_\_\_ (2015c), “Memoria de labores 2014”, San Salvador, mayo [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=94474>.
- \_\_\_\_ (2014), “Estrategia Regional de Fomento al Emprendimiento en Centroamérica y República Dominicana”, San Salvador, febrero [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=84048&idm=1>.
- \_\_\_\_ (2012), *Agenda regional: prioridades en política y programas para las mipymes en Centroamérica y República Dominicana*, San Salvador, diciembre [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=75234&idm=1>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago, agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y otros (2012), “Una mirada al Istmo Centroamericano y la República Dominicana”, Ciudad de México [en línea] <http://interconecta.aacid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Una%20nueva%20mirada43.pdf>.
- Comisionado para la Revisión Legislativa (2003), “Belize: Fiscal Incentive Act, chapter 54: revised edition 2003 showing the substantive laws as at 31st May, 2003”, Belmopán, mayo [en línea] [http://ctrc.sice.oas.org/investment/NatLeg/BEL/Tax\\_act.pdf](http://ctrc.sice.oas.org/investment/NatLeg/BEL/Tax_act.pdf).
- CONADUR (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural) (2014), *Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032*, Ciudad de Guatemala, julio.
- CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) (2016a), *Informe de rendición de cuentas, junio 2015 a mayo 2016*, San Salvador [en línea] <https://www.conamype.gob.sv/?wpdmpro=rendicion-de-cuentas-final-2015-2016>.
- \_\_\_\_ (2016b), “Memoria de labores CONAMYPE 2015”, San Salvador [en línea] <http://www.conamype.gob.sv/wp-content/uploads/2015/12/MEMORIA-DE-LABORES-2015.pdf>.
- \_\_\_\_ (2015a), *Informe de rendición de cuentas CONAMYPE: junio 2014, mayo 2015*, San Salvador [en línea] [http://www.conamype.gob.sv/wp-content/uploads/2015/12/RENDICION\\_CUENTAS\\_2014-2015.pdf](http://www.conamype.gob.sv/wp-content/uploads/2015/12/RENDICION_CUENTAS_2014-2015.pdf).
- \_\_\_\_ (2015b), *Plan Estratégico de CONAMYPE 2015-2019*, San Salvador [en línea] <http://www.conamype.gob.sv/wp-content/uploads/2010/10/Plan-Estrat%C3%A9gicode-CONAMYPE-2015-2019.pdf>.
- \_\_\_\_ (2014), *Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa*, San Salvador, mayo [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=102970&idm=1>.
- Congreso Nacional (2009), “Decreto núm. 135-2008: Ley para el Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, *La Gaceta*, N° 31.811, Tegucigalpa, 14 de enero [en línea] [http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDI/Leyes/Documents/Ley%20Fomento%20Competitividad%20Peque%C3%B1a%20y%20Mediana%20Empresa%20\(10,3mb\).PDF](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDI/Leyes/Documents/Ley%20Fomento%20Competitividad%20Peque%C3%B1a%20y%20Mediana%20Empresa%20(10,3mb).PDF).
- Cordero, M. (2017), *El comercio de bienes y servicios en Centroamérica, 2016* (LC/MEX/TS.2017/10), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

- De Groot, O., E. Espinoza y N. Oddone (2018), “Articulación productiva y cadenas regionales de valor: una propuesta metodológica para la región SICA”, Ciudad de México, Centro Regional de Promoción de la Mipyme/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría de Integración Económica Centroamericana (CENPROMYPE/CEPAL/SIECA), inédito.
- Dussel, E. (2003), “Condiciones y retos de la mipyme en Centroamérica: propuestas de políticas”, *Competitividad de las mipyme en Centroamérica: políticas de fomento y mejores prácticas*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (CEPAL/GIZ).
- Ferraro, C. y G. Stumpo (comps.) (2010), “Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: entre avances innovadores y desafíos institucionales”, *Libros de la CEPAL*, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Figueroa M. y M. Rodríguez (2012), “Estrategia y plan de transversalización de la perspectiva de género en el centro para la promoción de la micro y pequeña empresa 2012-2015”, San Salvador, Centro Regional de Promoción de la Mipyme (CENPROMYPE), junio [en línea] <http://interconecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Estrategia%20TPG%20Cenpromype%202012-2015.pdf>.
- Gobierno de Belice (2010), “Horizon 2030: National development Framework for Belize 2010- 2030”, Belmopán [en línea] <http://www.cdn.gov.bz/belize.gov.bz/images/documents/NATIONAL%20DEVELOPMENT%20FRAMEWORK%202010-2030%20USER%20FRIENDLY%20VERSION.pdf>.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (2017), *Plan de Producción, Consumo y Comercio, ciclo 2017-2018*, Managua [en línea] <http://www.bcn.gob.ni/publicidad/img/landscape/Plan%20de%20Producci%C3%B3n%20Consumo%20y%20Comercio%20Ciclo%202017%202018.pdf>.
- (2012), *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016: versión preliminar en consulta nacional*, Managua, noviembre [en línea] <http://www.pndh.gob.ni/documentos/pndhActualizado/pndh.pdf>.
- Herrera, C. (2016), “Mapear y analizar la cadena de financiamiento emprendedor en la región SICA, con el propósito de identificar vacíos y potenciales instrumentos financieros para su futuro. Informe final”, San Salvador, Sistema de la Integración Centroamericana/Centro Regional de Promoción de la Mipyme (SICA/CENPROMYPE), inédito.
- Launchpad Consulting (2008), “National Micro, Small and Medium Enterprise Policy for Belize”, Ciudad de Belice, Belize Trade and Investment Development Service (BELTRAIDE), inédito.
- Madera, L. (2016), “Consultoría para la formulación, aplicación de metodología para la medición estadística que permita determinar la participación de apoyo al acceso de la MIPYME en el comercio intrarregional y el desarrollo de la plataforma tecnológica para estadísticas MIPYME vinculada al sistema de estadísticas centroamericanas (SEC)”, Secretaría de Integración Económica Centroamericana/Sistema de la Integración Centroamericana (SIECA/SICA), Santo Domingo, noviembre, inédito.
- Martínez, J. y D. Sánchez-Ancochea (2014), “The double challenge of market and social incorporation: progress and bottlenecks in Latin America”, *Development Policy Review*, vol. 32, N° 3, Hoboken, Wiley, mayo.
- MEIC (Ministerio de Economía, Industria y Comercio) (2016), *Estado de situación de las pyme en Costa Rica, 2015*, San José, abril [en línea] <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2016/pymes/informe.pdf>.
- (2015), “Decreto ejecutivo núm. 39.295-MEIC”, *La Gaceta*, N° 227, San José, noviembre [en línea] <http://www.pyme.go.cr/media/archivo/normativas/39295.pdf>.

- \_\_\_\_ (2014), Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica, San José, [en línea] <http://www.pyme.go.cr/media/archivo/normativas/politicafomentoalemprendimiento.pdf>.
- \_\_\_\_ (2010), “Política Pública de Fomento a las Pyme y al Emprendurismo. Administración Chinchilla Miranda 2010-2014”, San José, julio [en línea] <http://www.pyme.go.cr/media/archivo/normativas/Politica%20PubFomentoPYMEEmpre.pdf>.
- \_\_\_\_ (2008), “Decreto ejecutivo núm. 37.121-MEIC”, *La Gaceta*, N° 96, San José, mayo [en línea] <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/legislacion/pyme/37121.pdf>.
- \_\_\_\_ (2006), “Reglamento general a la Ley núm. 8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas”, San José [en línea] <http://www.mag.go.cr/legislacion/2006/de-33111.pdf>.
- MEPYD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2014), *Decreto núm. 134-14: Reglamento Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*, Santo Domingo [en línea] [http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/decreto\\_134-14.pdf](http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/decreto_134-14.pdf).
- \_\_\_\_ (2012), *Ley núm. 1-12: Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*, Santo Domingo [en línea] <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>.
- MIC (Ministerio de Industria y Comercio) (2012), *Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Industria y Comercio de República Dominicana (MIC 2013-2017)*, Santo Domingo, diciembre [en línea] [https://www.mic.gob.do/images/pdf/transparencia/Plan\\_Estrategico/Planificacion\\_Estrategica/plan\\_estrategico\\_2017.pdf](https://www.mic.gob.do/images/pdf/transparencia/Plan_Estrategico/Planificacion_Estrategica/plan_estrategico_2017.pdf).
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) (2014), *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”*, San José, noviembre.
- MIFIC (Ministerio de Fomento, Industria y Comercio) (2009), “Documento operativo del PROMIPYME: fase de implantación, versión última”, Managua [en línea] <http://www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20Fomento/PROMIPYME/Documento%20Operativo%20PROMIPYME.pdf>.
- MINEC (Ministerio de Economía) (2014), *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador*, San Salvador [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=102975&idm=1>.
- MINEC/CONAMYPE (Ministerio de Economía/Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) (2014a), *Política Nacional de Emprendimiento*, San Salvador [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=102967&idm=1>.
- \_\_\_\_ (2014b), *Política Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa*, San Salvador, julio [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=102976&idm=1>.
- MINECO (Ministerio de Economía) (2007), *Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: creando más y mejores oportunidades*, Ciudad de Guatemala [en línea] <http://asopyme.org/sitiox1/wp-content/uploads/2016/05/Pol%C3%ADtica-Nacional-MIPYME.pdf>.
- \_\_\_\_ (2001), “Acuerdo gubernativo núm. 178-2001, para el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala”, Ciudad de Guatemala, mayo [en línea] [http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/pdfs/acuerdo\\_178-2001\\_modificaciones\\_acuerdo\\_253-94\\_viceministerio\\_mipyme.pdf](http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/pdfs/acuerdo_178-2001_modificaciones_acuerdo_253-94_viceministerio_mipyme.pdf).
- \_\_\_\_ (1994), “Acuerdo gubernativo de fomento a la microempresa: acuerdo gubernativo núm. 253-94”, Ciudad de Guatemala, mayo [en línea] [http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/pdfs/acuerdo\\_253-94\\_fomento\\_a\\_la\\_microempresa.pdf](http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/pdfs/acuerdo_253-94_fomento_a_la_microempresa.pdf).
- Monge, R., y otros (2016), “El potencial dinamizador del sector exportador costarricense: encadenamientos productivos, valor agregado y empleo”, *Documentos de Proyectos (LC/MEX/W.19)*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

- Ortiz, M., M. Cabal y R. Mena (2014), *Micro, pequeñas y medianas empresas en la República Dominicana, 2013*, Santo Domingo, Fondo para el Financiamiento de la Microempresa (FONDOMICRO).
- Panamá, Gobierno de la República (2014), *Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019: "Un solo país"*, Panamá, diciembre [en línea] <http://www.mef.gob.pa/es/Documents/PEG%20PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20GOBIERNO%202015-2019.pdf>.
- PEN (Programa Estado de la Nación) (2014), *Estadísticas de Centroamérica 2014: indicadores sobre desarrollo humano sostenible*, San José.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015), *Human Development Report 2015*, Nueva York, diciembre.
- Red Nacional de Emprendimiento de República Dominicana (2014), *Estrategia Nacional de Emprendimiento de República Dominicana*, Santo Domingo [en línea] [www.sica.int/download/?102966](http://www.sica.int/download/?102966).
- República Dominicana, Congreso Nacional (2016), "Ley núm. 688-16 de Emprendimiento (régimen especial para el fomento a la creación y formalización de empresas)", *Gaceta Oficial*, N° 10.863, Santo Domingo, 25 de noviembre [en línea] <http://emprededominicana.com/wp-content/uploads/2016/12/Ley-de-Emprendimiento.pdf>.
- \_\_\_\_ (2008), "Ley núm. 488-08 que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)", *Gaceta Oficial*, N° 10.502, Santo Domingo, 30 de diciembre [en línea] <http://www.wilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/80625/108643/F-1770847729/DOM80625.pdf>.
- \_\_\_\_ (1999), "Ley núm. 84-99 sobre Reactivación y Fomento de las Exportaciones", Santo Domingo, 6 de agosto [en línea] <http://www.dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/84-99.pdf>.
- Rojas, F. y P. Caldentey (2013), "Central America's relation with Latin America", *Handbook of Central American Governance*, D. Sánchez-Ancochea y S. Martí (eds.), Abingdon, Routledge.
- Sánchez-Ancochea, D. y S. Martí (eds.) (2014), *Handbook of Central American Governance*, Abingdon, Routledge.
- SDE (Secretaría de Desarrollo Económico) (2014), "Estrategia de Fomento al Emprendimiento de Honduras", Tegucigalpa [en línea] <http://mipyme.hn/assets/pdf/efehp.pdf>.
- Seepersaud, M. (2012), *Belize MSME Policy and Strategy Report*, Ciudad de Belice, Belize Trade and Investment Development Service (BELTRAIDE), marzo [en línea] <http://www.belizeinvest.org.bz/policies--strategies.html>.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2016), "Estudio de actualización del Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe (IPPPALC)", Caracas, julio [en línea] [http://www.sela.org/media/2262587/ippalc\\_vf-010716.pdf](http://www.sela.org/media/2262587/ippalc_vf-010716.pdf).
- \_\_\_\_ (2015a), "Consideraciones metodológicas para la elaboración de un índice de políticas públicas para pymes en América Latina y el Caribe", Caracas, abril [en línea] [http://www.sela.org/media/263288/consideraciones\\_metodologicas\\_elaboracion\\_de\\_indice\\_politicas\\_publicas\\_para\\_pymes\\_en\\_alc.pdf](http://www.sela.org/media/263288/consideraciones_metodologicas_elaboracion_de_indice_politicas_publicas_para_pymes_en_alc.pdf).
- \_\_\_\_ (2015b), "Políticas públicas de apoyo a las mipymes en América Latina y el Caribe", Caracas, abril [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=94425&idm=1>.
- SIC/CONAMIPYME (Secretaría de Industria y Comercio/Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa) (2007), *Estrategia de la Política Nacional de Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, Tegucigalpa [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=87245&idm=1>.
- Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa (2015), *Guatemala Emprende 2015-2030*, Ciudad de Guatemala [en línea] <https://www.pronacom.gt/website/biblioteca/Pol%edtica%20Nacional%20de%20Emprendimiento.pdf>.



## X. Avances y desafíos de las políticas de fomento de las mipymes

Marco Dini y Martín Rueda

### Introducción

El interés en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) ha sido una constante en las políticas de fomento productivo desarrolladas por los países de Europa y América Latina en los últimos treinta años. Sin embargo, su enfoque y sus ejes centrales, y más aún sus prioridades y resultados, registran diferencias significativas. Tal vez, la más notoria concierne a su grado de integración con las estrategias de desarrollo productivo a nivel nacional. Mientras que en Europa las políticas para el fomento de las mipymes se han integrado progresivamente en los planes y medidas que apuntan al fortalecimiento de los territorios<sup>1</sup> y en las redes que promueven el desarrollo de mercados, tecnologías<sup>2</sup>, investigación<sup>3</sup> y acceso al financiamiento<sup>4</sup>, en América Latina las iniciativas en pro de las empresas de menor tamaño han mantenido un estatus separado y han logrado un escaso nivel de integración y coordinación con el resto de las políticas productivas.

Hacia el final de la década de 1980 y en parte importante del decenio sucesivo, las medidas de apoyo a las mipymes en América Latina se consideraron entre las pocas políticas de fomento productivo aceptadas, en un marco de confianza irrestricta en los mecanismos de mercado y de desconfianza en el rol y las capacidades del sector público.

<sup>1</sup> Como en el caso de los programas de especialización estratégica inteligente y de los clústeres.

<sup>2</sup> Como, por ejemplo, la European Enterprise Network y los Digital Innovation Hubs.

<sup>3</sup> Es el caso del programa Horizontes 2020.

<sup>4</sup> Este es uno de los principales objetivos del programa COSME.

La orientación estratégica que predominó se resume en el aforismo según el cual la mejor política era no hacer ninguna política. Esta concepción se basa en la idea de que las mipymes, en áreas claves como el acceso al crédito, la formación del personal, la negociación con sus clientes o proveedores, operan en mercados que, debido al reducido tamaño de las empresas, no son eficientes. Los costos adicionales que genera esta ineficiencia son los que finalmente justifican, en un marco neoliberal de no intervención del sector público, el apoyo que el Estado provee a estas empresas.

Con el propósito de identificar y delimitar este sujeto económico, varios países de la región comenzaron a promulgar normas que fijaron los criterios para su definición oficial (en general, los montos máximos de las ventas anuales y/o del empleo que corresponden a micro, pequeñas y medianas empresas, véase el cuadro X.1).

Cuadro X.1

**América Latina (países seleccionados): normativas que definen el universo de las pymes**

|                        | Argentina   | Brasil  | Colombia   | México   | Uruguay   |
|------------------------|---|---|--|--|---|
| Normativa              | Resolución 401 de la Secretaría de Economía   | Ley no 7.256  | Ley 78   | Ley federal para el fomento de la microindustria | Decreto N54/992   |
| Año                    | 1989  | 1984  | 1988   | 1988   | 1992  |
| Objeto                 | Primera metodología para definir a las pymes  | Establece el estatuto de la micro y pequeña empresa | Define la micro, pequeña y mediana industria   | Establece el estatuto de la microindustria       | Establece el estatuto de la mipyme                              |
| VARIABLES consideradas | Para el sector industrial: i) el personal ocupado, y ii) el valor de sus ventas totales a precios constantes, excluidos el IVA y el impuesto interno. Para los sectores de comercio y servicios, a los dos puntos anteriores se añade el valor de su patrimonio neto ajustado por inflación | Valor de sus ventas anuales brutas                  | i) Personal ocupado, y ii) total de activos. Estas definiciones solo son aplicables para determinados sectores económicos <sup>a</sup> | i) Personal ocupado, y ii) valor ventas anuales  | i) Personal ocupado, y ii) valor ventas anuales excluido el IVA |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

<sup>a</sup> Se aplican a la microempresa manufacturera y de comercio, construcción y servicios. En las empresas pequeñas y medianas se emplean exclusivamente para el sector manufacturero.

En la década de 1990, el panorama evolucionó de manera importante, generándose cambios significativos en los aspectos institucionales y normativos, y ampliándose el área de intervención del Estado, sobre todo en la promoción de la cooperación empresarial, la simplificación de los trámites administrativos y la mejora del acceso al financiamiento.

En los últimos diez años este proceso se ha consolidado y profundizado. Las próximas páginas dan cuenta, en síntesis, de los principales avances logrados y de las debilidades que aún afectan la acción de fomento de las mipymes, concentrando la atención en cuatro elementos centrales: i) la profundización del marco normativo, ii) la modificación de la institucionalidad de fomento, iii) la evolución de los instrumentos de apoyo, y iv) las características que caracterizan la visión estratégica predominante. En conclusión, se intenta hacer un balance de los principales hallazgos y se delinean algunas sugerencias para mejorar las estrategias de fomento.

## A. El marco normativo se articula y profundiza

La actividad legislativa en favor de las mipymes se ha intensificado en el transcurso de las últimas dos décadas, como indica el cuadro siguiente. En primer lugar, varios países promulgaron leyes marco con el propósito de establecer o reordenar el cuadro normativo relativo a estas empresas. A lo largo de las dos décadas siguientes, estas normas han experimentado ajustes importantes, concernientes, sobre todo, la definición del universo de referencia y los eventuales beneficios que se les otorgan (ventajas fiscales, acceso a crédito, entre otros). Un aspecto central de estas leyes es que reconocen a las mipymes como protagonistas relevantes de las economías nacionales e introducen o amplían medidas diferenciadas, en distintos ámbitos legales, con el propósito de eliminar o reducir las distorsiones que estas empresas experimentan, debido a su menor tamaño<sup>5</sup>. En su mayoría, estas medidas apuntan a simplificar los trámites de formalización de las empresas de menor tamaño, introducir modalidades simplificadas de contabilidad y definir beneficios tributarios o regímenes tributarios especiales. Se trata, generalmente, de medidas no selectivas, es decir que no discriminan a las mipymes beneficiarias según el sector o la localidad de pertenencia<sup>6</sup>. El cuadro siguiente sintetiza algunos ejemplos emblemáticos<sup>7</sup>.

### Cuadro X.2

#### América Latina (países seleccionados): políticas de fomento de las mipymes

| País      | Ámbito   | Ley   | Descripción de la medida  |
|-----------|--|---|---|
| Argentina | Modalidades contables simplificadas                          | Resolución General Conjunta 4050 entre la SEPYME y el Ministerio de Hacienda (2017)   | Simplificación de los estados contables para las mipymes que se hayan registrado en el Registro Único de la SEPYME  |
|           | Reducción de la carga fiscal                                 | Ley 27.264 (2016)   | Se elevaron los montos mínimos para retenciones de ganancias e IVA, igualándolos a aquellos de las empresas con mayor nivel de facturación; se establece el pago trimestral del IVA (en lugar del mensual); se introduce la posibilidad de solicitar un certificado de exclusión para las retenciones de los principales impuestos para los casos en los cuales las empresas cuenten con un saldo a favor significativo |
| Brasil    | Beneficios tributarios o regímenes tributarios simplificados | Ley SIMPLES (Ley Complementar 123) Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte | El Sistema Integrado dispone un tratamiento fiscal diferenciado y privilegiado para micro y pequeñas empresas, bajando considerablemente la carga de impuestos y simplificando procedimientos de formalización  |

<sup>5</sup> Estas distorsiones son principalmente: i) la presencia de fallas de mercado tradicionales como economías de escala, externalidades e imperfecciones en los mercados de factores y bienes; ii) fallas de coordinación entre los agentes económicos, y iii) costos de transacción elevados (Bellandi, 2003; Di Tommaso y Rabellotti, 1999; Schmitz, 1995).

<sup>6</sup> Dos parciales excepciones son las normas de Costa Rica y el Perú. En la ley de fortalecimiento de las pymes de Costa Rica se establece la creación de programas sectoriales de capacitación y asistencia técnica, con el apoyo de la academia y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). En la norma vigente en el Perú, se indica que los Consejos Regionales de las Mipymes, en sus programas regionales de promoción y desarrollo de estas empresas, tienen que poner énfasis en las prioridades sectoriales de cada región.

<sup>7</sup> Debido a la relevancia de estas medidas en el contexto de la estrategia de fomento de las mipymes, el tema de los regímenes especiales se analiza a profundidad más adelante en el texto.

Cuadro X.2 (continuación)

| País        | Ámbito   | Ley  | Descripción de la medida  |
|-------------|--|--|---|
| Brasil      | Creación de procesos simplificados para las operaciones de exportación de microempresas y empresas de tamaño pequeño | DECRETO No 8.870 (2016)  | Creación de un proceso simplificado de exportación, Simples Exportação, que unifica los registros de operaciones de exportación, crea una entrada única de datos para todos los órganos involucrados y provee un acompañamiento en el proceso de exportación  |
| Chile       | Simplificación de los trámites de formalización  | Ley 20.659, denominada "empresa en un día" (2012)  | Permite a las personas jurídicas ser constituidas, modificadas, fusionadas, divididas, transformadas, terminadas o disueltas, según sea el caso, a través de la suscripción de un formulario único por parte del constituyente, socios o accionistas. Dicho formulario deberá incorporarse en un registro único creado para este efecto   |
|             | Régimen tributario especial  | Reforma tributaria (Ley 20.780, específicamente el artículo 14 TER) (2014)   | Introduce un régimen tributario especial para las pymes   |
|             | Simplificación de trámites de liquidación  | Ley de Reemprendimiento (ley 20.780) (2014)  | Facilita el proceso de quiebra y reestructuración de deuda  |
| Colombia    | Simplificación de trámites   | Decreto 1875 (2017)  | Sistema integrado para la constitución de empresas y otros relacionados con la actividad productiva   |
|             | Simplificación de trámites para la exportación   | Decreto 1446 (2011)  | Sistema simplificado de exportación que, sobre la base de un acuerdo con la compañía pública de correos, contempla facilidades y descuentos para el envío de pequeñas cantidades de productos al extranjero   |
| Ecuador     | Reducción de la carga fiscal   | Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera (2017) | Las nuevas microempresas, que inicien su actividad económica a partir de la vigencia de esta Ley, estarán exentas del impuesto a la renta durante 3 años. Las sociedades que tengan la condición de micro y pequeñas empresas, así como las que tengan la condición de exportadores habituales (que mantengan o incrementen el empleo), tendrán una rebaja de 3 puntos porcentuales en el impuesto a la renta |
| El Salvador | Simplificación de trámites   | Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (2014)   | Ordena a cada una de las instituciones gubernamentales que tengan relación con las mipes, presentar anualmente un plan de simplificación de trámites. Igualmente se crea una ventanilla única para la sistematización y simplificación de trámites relacionados con estas empresas  |
|             | Simplificación tributaria <sup>a</sup>   | Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (2014)   | El Ministerio de Hacienda establecerá un sistema simplificado para el cumplimiento de obligaciones tributarias, así como un régimen tributario especial aplicable a las mipymes.  |
| México      | Simplificación de los trámites de formalización  | Acuerdo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2016)  | Creación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE)  |

Cuadro X.2 (conclusión)

| País    | Ámbito   | Ley  | Descripción de la medida  |
|---------|--|--|---|
| Perú    | Régimen laboral especial para las mipes                      | Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Mipe y del Acceso al Empleo decente (2008) | El Régimen Laboral Especial define condiciones especiales para las mipes en los siguientes ámbitos: remuneración, jornada de trabajo, trabajo en sobre tiempo, descanso semanal, descanso vacacional, descanso por días feriados y despido  |
| Uruguay | Centralización de instrumentos de apoyo.<br>Certificado Pyme | Decreto reglamentario 504 (2007)   | Se implementa un certificado por parte de la DINAPYME que acredita la condición de mipyme para las empresas, frente a cualquier institución pública o privada. Este corresponde a un requisito para poder participar en todos los programas que se gestionan desde el MIEM-Dinapyme |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

\* En proceso de implementación.

## B. Instituciones: surgen nuevas instancias de coordinación

El desarrollo de las mipymes abarca problemáticas muy heterogéneas, que van desde aspectos laborales y tributarios, a temas relacionados con el financiamiento, el desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías, la constitución de estrategias colectivas, políticas arancelarias, de educación e investigación, inversiones en infraestructura, etc. Cada una de estas áreas tiene a menudo especificidades sectoriales relevantes, en las cuales intervienen varios organismos reguladores y de fomento, como bancos, agencias de innovación, instituciones de promoción de las exportaciones, institutos públicos de formación, entidades ministeriales de distintas carteras (economía o industria, trabajo, relaciones exteriores y política interior), gobiernos locales y universidades. Todo esto configura un entramado complejo de entidades cuya coordinación representa uno de los grandes desafíos para el desarrollo de una política de fomento efectiva.

Para ordenar esta materia, todos los países de la región han construido un entramado institucional de cierta complejidad, en el cual, generalmente, es posible identificar: entidades responsables de las políticas de fomento a las mipymes, órganos de coordinación públicos e instancias de coordinación público-privadas.

En cada uno de los aspectos centrales de dicha institucionalidad se observan avances y puntos débiles: las instituciones públicas de fomento encargadas de las políticas de fomento de las mipymes presentan un alto grado de fragmentación y, en general, se muestran demasiado débiles para garantizar un liderazgo efectivo; las instancias de coordinación de los actores del sector público que se ocupan de mipymes son escasas, salvo por las que han sido constituidas en los estados federales con el propósito de estimular el diálogo entre entidades centrales y gobiernos locales, las que, sin embargo, han operado de manera poco continua; los mecanismos de coordinación público-privado han tenido una proliferación mayor, pero su eficacia ha sido limitada por la falta de recursos y la escasa claridad de sus atribuciones; por último, se han registrado interesantes experiencias de colaboración público-privada para la gestión de instrumentos de fomento, que, sin embargo, no han trascendido los objetivos específicos de estas medidas.

A continuación, se profundizan estos temas, describiendo los principales sujetos que conforman la institucionalidad de las mipymes, comenzando por la institucionalidad pública, para después analizar más detenidamente las instancias de coordinación público-privada.

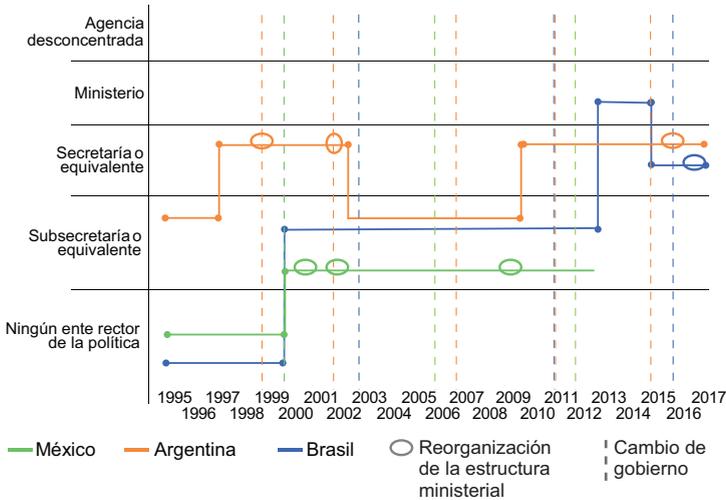
### 1. Entidades públicas dedicadas al desarrollo empresarial

Los principales sujetos públicos que se dedican a apoyar el desarrollo de las empresas son: i) las entidades titulares de estas políticas de fomento, ii) las agencias especializadas, y iii) las instancias de coordinación público-pública.

#### a) Entidades titulares de las políticas para las mipymes

En la mayoría de los países, es posible identificar con cierta precisión una entidad rectora de las políticas de fomento de las mipymes, usualmente perteneciente al ministerio de industria o economía, a la que se le ha delegado la responsabilidad de la definición e implementación de estas políticas y cierto liderazgo en la materia. Se trata, en la mayoría de los casos, de direcciones, secretarías o subsecretarías ministeriales. Generalmente, estos organismos disponen de recursos y equipos insuficientes. Su colocación en la estructura de gobierno varía según el país y generalmente no es estable en el tiempo. A menudo, los cambios de administración provocan ajustes en sus atribuciones y su jerarquía. El siguiente gráfico ilustra los cambios experimentados por estas entidades en tres países (Argentina, Brasil y México), desde 1995 hasta la actualidad, graficando la inestabilidad de la institucionalidad pública responsable de las políticas de fomento a las mipymes.

Gráfico X.1  
**América Latina (tres países): evolución de las entidades públicas responsables de las políticas de fomento a las mipymes, 1995-2017**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

Junto con las entidades rectoras, en las políticas destinadas a mipymes intervienen: los ministerios del trabajo por los temas de capacitación y políticas de empleo; los ministerios de relaciones exteriores para el fomento de la exportación; los ministerios de educación y/o ciencia y tecnología, para los programas de fomento de la innovación; y los ministerios sectoriales (en particular: agricultura, pesca, minería y turismo) con acciones de apoyo orientadas a las mipymes de su sector de competencia. Estos últimos, a menudo, están a cargo de agencias sectoriales que cuentan con una larga trayectoria, una importante autonomía de gestión, plantas profesionales amplias y relativamente estables y cantidades relevantes de recursos. Estas agencias, si bien atienden a empresas pequeñas,

no están especializadas en este sector empresarial y no responden jerárquicamente a las entidades rectoras de las políticas de fomento a las mipymes.

Temas relevantes como compras públicas, que pueden tener (como se verá más adelante) una importancia notable para el desarrollo de las mipymes, son gestionados por las agencias de recaudación tributaria (o, en su defecto, por el Ministerio de Hacienda) y por el ente rector de la política para mipymes (generalmente el Ministerio de Economía). Este último establece las reglamentaciones relativas al tratamiento preferencial de las mipymes que posteriormente son ejecutadas por el ente recaudador.

Un rol no poco relevante lo juegan también, por un lado, los ministerios encargados de temas sociales que a menudo impulsan programas para el fomento de microempresas y emprendimientos, con el objetivo de promover la integración de poblaciones vulnerables o marginales<sup>8</sup>; y, por otro, los ministerios encargados de la descentralización y de las relaciones con los gobiernos locales que impulsan programas de fomento productivo en los territorios, a menudo con énfasis en micro, pequeñas y medianas empresas.

El panorama preponderante en la región, por lo tanto, se caracteriza por una alta fragmentación de las entidades de fomento<sup>9</sup> y por una marcada dispersión de los actores que se ocupan de este tema, los cuales pertenecen a distintas áreas de gobierno, cuentan con una dotación heterogénea de capitales y recursos y poseen diferentes lógicas de operación. En este panorama, se insertan las entidades rectoras que, no disponiendo de capacidades (recursos y profesionales) suficientes, ni atribuciones que les permitan ordenar las acciones de las demás instancias de gobierno, no logran garantizar una efectiva coordinación.

El resultado, en el mejor de los casos, es una multiplicidad de actores que se especializan en distintas áreas de apoyo, sin lograr, sin embargo, definir e implementar estrategias conjuntas. Al mismo tiempo, hay entidades rectoras que formalmente están encargadas de la coordinación y supervisión de las medidas en pro de las mipymes, y que, por sus debilidades, no logran desempeñar eficazmente esta función y terminan actuando como un actor entre otros, gestionando programas que, generalmente, tienen un peso específico bastante modesto.

## **b) Agencias especializadas en el desarrollo de las empresas**

Los países que más han avanzado en el diseño y puesta en marcha de estrategias articuladas y de largo plazo para el desarrollo de las mipymes son aquellos que, además de un referente ministerial para estos temas, han creado una agencia especializada en el desarrollo de las mipymes, dotada de un cierto grado de autonomía respecto de las autoridades ministeriales de las cuales dependen; recursos suficientes y estables; profesionales motivados y especializados en distintas áreas y disciplinas; atribuciones claras y respaldo político para desempeñar su función, y flexibilidad para adaptar sus instrumentos de acción a las necesidades cambiantes de las empresas atendidas. Los países de la región que cuentan con agencias de este tipo son una minoría, aunque, en los últimos años, el panorama regional se ha enriquecido con la creación de nuevas entidades de fomento.

<sup>8</sup> Aunque, en muchos casos, el enfoque que estos ministerios adoptan se aleja de la lógica del fomento productivo, para adquirir connotaciones asistencialistas.

<sup>9</sup> Una manera de estimar el grado de fragmentación de la institucionalidad dedicada a las mipymes es calculando la relación entre el monto de recursos manejados por la entidad responsable (o las principales instituciones con atribuciones en esta materia) y el total invertido por la institucionalidad pública. En Chile, por ejemplo, las tres entidades nacionales cuya función principal es el desarrollo de las empresas de menor tamaño (CORFO, SERCOTEC e INDAP) suman aproximadamente el 50% de los recursos invertidos en instrumentos no financieros, mientras que el 50% restante se fragmenta entre otras 25 instituciones (véase el capítulo IV, de Rodríguez y Campero, en el presente libro). En un reciente estudio, Lavarello y Mancini detectan el mismo problema para el conjunto de las políticas industriales y tecnológicas de la Argentina (Lavarello y Mancini, 2017).

Chile y el Brasil fueron pioneros en este ámbito y sus instituciones ya tienen varias décadas de antigüedad, habiendo transitado por realidades macroeconómicas, contextos políticos y hasta regímenes institucionales diferentes. Recientemente se crearon el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), de México, e iNNpulsa, de Colombia. Unos años antes se constituyó la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) de El Salvador.

### Cuadro X.3

#### América Latina (5 países): creación de agencias especializadas en desarrollo productivo, 1950-2017

|             | 1950-1970                       | 1970-1990                     | 1990-2017                       |
|-------------|---------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| Chile       | SERCOTEC <sup>a</sup><br>(1955) |                               |                                 |
|             |                                 | INDAP <sup>b</sup><br>(1963)  |                                 |
| Brasil      |                                 | CEBRAE <sup>c</sup><br>(1972) | SEBRAE <sup>d</sup><br>(1990)   |
| El Salvador |                                 |                               | CONAMYPE <sup>e</sup><br>(1996) |
| México      |                                 |                               | INADEM <sup>f</sup> (2013)      |
| Colombia    |                                 |                               | iNNpulsa<br>Colombia (2012)     |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

<sup>a</sup> Servicio de Cooperación Técnica.

<sup>b</sup> Instituto de Desarrollo Agropecuario.

<sup>c</sup> Centro Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.

<sup>d</sup> Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas.

<sup>e</sup> Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.

<sup>f</sup> Instituto Nacional del Emprendedor.

Como indica el cuadro siguiente, cuatro de las instituciones mencionadas están especializadas en mipymes, dos (INADEM e iNNpulsa) operan con todo tipo de empresas.

### Cuadro X.4

#### América Latina (países seleccionados): principales agencias de desarrollo empresarial

| Institución   | Universo objetivo                    | Figura jurídica  | Vinculación con el gobierno y los órganos directivos   | Financiamiento   |
|---|--------------------------------------|--|--|--|
| Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) (Brasil) | Microempresas, pymes y emprendedores | Entidad asociativa de derecho privado sin fines de lucro | Es un órgano desvinculado de la función pública. En el Consejo Deliberativo del SEBRAE, el Gobierno Federal se encuentra representado por un delegado del Ministerio de Economía (entre 13 miembros de los sectores público y privado) | Para la ejecución de las políticas de apoyo a las micro y pequeñas empresas (mipes) se instituyó una alícuota sobre las contribuciones sociales. Esta es recaudada por el Instituto Nacional del Seguro Social y posteriormente traspasada al SEBRAE en un plazo de 30 días <sup>a</sup> |
| Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) (Chile)                            | Microempresas y emprendedores        | Corporación de derecho privado                           | Es una entidad dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Su directorio se designa a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)  | Presupuesto General del Estado   |

Cuadro X.4 (conclusión)

| Institución  | Universo objetivo                 | Figura jurídica  | Vinculación con el gobierno y los órganos directivos   | Financiamiento  |
|--|-----------------------------------|--|--|---|
| Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) (Chile)                     | Agricultura familiar y campesinos | Servicio funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio | Depende del Ministerio de Agricultura, que propone el nombramiento del Director Nacional al Presidente de la República   | Presupuesto General del Estado                                      |
| Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (iNNpulsa) (Colombia)       | Empresas y emprendedores          | Programa especial del Banco de Comercio Exterior (Bancóldex)                           | Bancóldex actúa como administrador de iNNpulsa. Al mismo tiempo, Bancóldex es una sociedad mixta vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) | Utilidades de Bancóldex (previa autorización del gobierno nacional) |
| Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) (El Salvador) | Micro y pequeñas empresas (mipes) | Institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio | Elabora y propone al órgano ejecutivo en el ramo de economía, las políticas nacionales de fomento, desarrollo y competitividad de las mipes                        | Presupuesto General del Estado                                      |
| Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) (México)                     | Empresas                          | Órgano administrativo desconcentrado   | Es un órgano vinculado a la Secretaría de Economía. El Instituto está a cargo de un presidente designado por el Presidente de la República                         | Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)                       |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

<sup>a</sup> Si bien, gracias a esta alícuota, el SEBRAE alcanza una importante autonomía presupuestaria, la ley de desvinculación de este servicio (referida a la Ley núm. 8029 de 1990 y al decreto núm. 99570/90) acota sus márgenes de maniobra reglamentando el destino de los fondos.

Cabe señalar dos aspectos que son clave en el funcionamiento de estos organismos: por un lado, la disponibilidad de recursos y, por otro, la estabilidad institucional. Esta última depende en gran medida del grado de autonomía respecto del gobierno central y de la permanencia de la planta profesional.

El cuadro siguiente ilustra la evolución del presupuesto ejecutado por las seis instituciones consideradas. Las cifras, que indican las variaciones del año base 2011<sup>10</sup> y están calculadas en monedas nacionales constantes, permiten identificar tres tendencias claras, que demuestran una heterogeneidad marcada en los procesos de consolidación de las agencias: un fuerte crecimiento del monto de recursos ejecutados por iNNpulsa y el SERCOTEC, que multiplicaron, respectivamente, por 6 y por más de 2 su presupuesto inicial; el aumento significativo, pero más moderado (de aproximadamente el 50% en términos reales) del SEBRAE y del INDAP, y la caída del presupuesto del INADEM, que entre 2014 y 2017 se redujo a aproximadamente un tercio de la cifra del primero de estos años. En el caso de la CONAMYPE es especial: la contracción de los últimos dos años, posiblemente relacionada con la reestructuración experimentada por la institución (que se detallará más adelante en el texto), vuelve a colocar el presupuesto en los valores de 2011.

<sup>10</sup> En el caso del INADEM, que empezó a operar en 2013, se escogió 2014 como año base.

## Cuadro X.5

**América Latina (5 países): presupuestos ejecutados de las agencias de desarrollo empresarial, 2011-2017***(En monedas nacionales constantes)*

| País e institución   | 2011            | 2012            | 2013            | 2014    | 2015            | 2016    | 2017    |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|---------|-----------------|---------|---------|
| <b>Brasil (millones de reales)</b>                                   |                 |                 |                 |         |                 |         |         |
| Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) | 2 707           | 3 116           | 3 184           | 3 541   | 3 835           | 3 602   | 3 916   |
| <b>Chile (millones de pesos chilenos)</b>                            |                 |                 |                 |         |                 |         |         |
| Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)                           | 24 581          | 30 625          | 36 216          | 31 918  | 49 216          | 47 045  | 53 434  |
| Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)                         | 177 837         | 206 923         | 221 020         | 235 133 | 255 538         | 252 952 | 275 361 |
| <b>Colombia (millones de pesos colombianos)</b>                      |                 |                 |                 |         |                 |         |         |
| Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (iNNpulsa)              | 13 539          | 31 010          | 70 610          | 65 085  | no<br>disonible | 62 575  | 82 428  |
| <b>El Salvador (millones de dólares)</b>                             |                 |                 |                 |         |                 |         |         |
| Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)           | 5,3             | 3,8             | 7,4             | 8,0     | 8,8             | 8,5     | 5,0     |
| <b>México (millones de pesos mexicanos)</b>                          |                 |                 |                 |         |                 |         |         |
| Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)                          | no<br>disonible | no<br>disonible | no<br>disonible | 10 139  | 7 265           | 7 231   | 3 369   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

Para lograr la permanencia de sus cuadros profesionales intermedios, Chile introdujo en 2003 un Sistema de Alta Dirección Pública, cuyo objetivo principal es dotar a las instituciones del Estado de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo, mediante concursos públicos y transparentes (Ley núm. 19.882). Esta normativa atañe también a las instituciones de fomento de las mipymes, pero hasta el momento no se ha realizado una evaluación que permita estimar su impacto en el desempeño de dichas instituciones.

El Brasil, por su parte, hace aproximadamente treinta años, adoptó una estrategia diferente, que consistió en reformar el estatuto del Centro Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (CEBRAE) para otorgar a esta institución (que cambió su nombre a SEBRAE) una mayor autonomía financiera y de dirección. Para lo primero se introdujo un mecanismo de financiamiento parafiscal y, para lo segundo, se cambió la composición de sus órganos directivos, concediendo una participación relevante al sector privado.

Por último, cabe destacar el paso clave que dio El Salvador, en 2017, en pro de la consolidación de la CONAMYPE: mediante una reforma de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, se estipuló que se convirtiera en una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con autonomía administrativa y técnica.

### c) Instancias de diálogo entre entidades del sector público

Una coordinación eficiente entre las distintas entidades que se encargan de políticas de fomento a las mipymes es clave para alcanzar los siguientes resultados:

- La formulación de estrategias de fomento de largo alcance, que especifiquen la contribución que se espera de las mipymes para el desarrollo del país, fijando metas e indicadores de éxito que permitan medir los avances logrados por las distintas instituciones.
- La coordinación y convergencia entre las principales políticas e instituciones de apoyo. Esta meta es especialmente relevante en Estados federales, donde la política de fomento a la mipyme es compartida entre la entidad central y los estados federativos o las provincias.
- El diálogo con los actores públicos que están a cargo de medidas relevantes para el desarrollo de las mipymes (políticas macroeconómicas, tratados internacionales, infraestructuras, estándares, etc.), para optimizar su impacto sobre este segmento empresarial.

Todos los países analizados poseen instancias de coordinación de las entidades de gobierno que se ocupan de temas económicos, tales como Consejos Económicos que reúnen a los principales ministerios productivos. Entre sus atribuciones se incluyen también la coordinación de las políticas de fomento de las mipymes. No obstante, dichos consejos no tienen ninguna dedicación o competencia específica en esta materia, la cual, usualmente, termina recibiendo una atención marginal, con resultados finales, en materia de convergencia de los esfuerzos fiscales, muy insuficientes.

Las más comunes instancias de coordinación entre instituciones públicas dedicadas al fomento de las mipymes son las que han sido establecidas en los Estados federales para coordinar las entidades que operan en las regiones/provincias y las que actúan desde el Estado central<sup>11</sup>. En este sentido, destacan las experiencias de la Argentina, el Brasil y México. La falta de datos dificulta la evaluación de sus impactos, pero la discontinuidad en la operación de los órganos de coordinación establecidos en México y el Brasil, sugiere un panorama no muy alentador<sup>12</sup>.

## 2. Colaboración entre el sector público y el sector privado

Desde un punto de vista teórico, la generación de instancias de concertación entre el sector público y el privado puede contribuir significativamente a mejorar las políticas de fomento para las mipymes en los siguientes aspectos:

- Incrementa el grado de pertinencia de las políticas, proponiendo programas o medidas de apoyo que captan con mayor precisión las necesidades y sensibilidades de este sector productivo.

<sup>11</sup> Un ejemplo interesante de instancias de coordinación pública de un Estado unitario es representado por el Consejo Sectorial de la Producción del Ecuador que, si bien es legalmente responsable de las políticas para las mipymes, tiene a su cargo el diseño y la revisión de todas las políticas productivas. Dicho Consejo es coordinado por el Ministerio de la Producción, Empleo y Competitividad y está compuesto por los representantes de 16 carteras de Estado.

<sup>12</sup> Los decretos de 2007 y 2014 (respectivamente el 6.174 y el 8.364), definieron claramente las modalidades de articulación entre los entes federales y federativos, sobre la base de la institución de Foros Regionales de las MYPES y de su incorporación en el Foro Permanente de las MYPES que opera a nivel federal. No obstante, en los hechos estos mecanismos han tenido diversas dificultades para operar. A nivel estatal, los foros regionales han conocido una serie de reestructuraciones y algunas operan de manera parcial o han sido convocadas irregularmente. Por ejemplo, el foro del Estado de Piauí, uno de los primeros en ser creado, quedó desactivado por casi 3 años, hasta que fue reinstalado mediante decreto en 2014. Por otro lado, el Foro Permanente de las MYPE, órgano de coordinación entre el nivel federal y estatal en cuanto a política de fomento para las MYPE, fue reestructurado y reinstalado mediante decreto ejecutivo en 2007 y 2014, y desde entonces estuvo casi 3 años inactivo, hasta ser nuevamente convocado en 2017.

- Acelera y profundiza el aprendizaje institucional, facilitando la supervisión de las medidas que impulse en gobierno y la implementación de ajustes y revisiones que de esta surja.
- Favorece la movilización de recursos privados, a partir del mayor involucramiento del mundo empresarial.
- Mejora las perspectivas de sostenibilidad de los programas y medidas de fomento, garantizando un mayor grado de consenso y legitimación de los mismos.
- Genera un canal de comunicación menos burocrático que disminuye las fricciones y aumenta la confianza entre las asociaciones de los pequeños empresarios y las instituciones reguladoras.

La difusión de estas instancias de diálogo es probablemente la novedad más interesante en la evolución de las políticas orientadas a mipymes de América Latina en la última década y en el panorama institucional correspondiente. De hecho, en la mayoría de los países analizados se ha registrado un incremento importante en el número de estas modalidades de colaboración entre actores<sup>13</sup>.

En términos concretos, esta colaboración ha dado lugar, por un lado, a la creación de instancias de diálogo de índole estratégico y, en segundo lugar, a experiencia de gestión mancomunada de instrumentos específicos.

#### a) Instancias de diálogo público-privado

Las instancias de diálogo público-privado son espacios de concertación que actúan generalmente como órganos consultivos de las entidades responsables de las políticas de fomento de las mipymes.

Su composición y sus atribuciones varían según el país. Generalmente se trata de espacios formales creados mediante decretos, donde se especifican funciones, normas de funcionamiento y, en ocasiones, número y naturaleza de los integrantes. A menudo, estas instancias son presididas por el ente rector de la política de apoyo a las mipymes y los integrantes son elegidos por convocatoria pública, designados por el presidente de esta entidad o definidos en el decreto de constitución. Los representantes del sector privado y, en particular, de las asociaciones empresariales de mipymes integran estas instancias de diálogo de forma permanente, junto con los funcionarios del gobierno central, de los gobiernos locales, de las instituciones de educación superior y de otras agencias u organizaciones no gubernamentales de apoyo a las mipymes. En cuanto a las atribuciones, predominan los consejos consultivos.

El presente documento se concentra obviamente de manera exclusiva en los órganos colegiales que se ocupan de mipymes. Sobre la base de la información disponible, se identificaron 12 instancias nacionales de diálogo público-privado que se dedican expresamente a este tema, en 7 países de la región, (véase el cuadro X.6).

<sup>13</sup> Un estudio realizado en México en 2011, que analizó 256 leyes federales y 131 reglas de operación y fuentes secundarias, arroja resultados muy significativos sobre la realidad de este país: según los autores, en la década analizada, con el fin de democratizar la toma de decisiones en los organismos del Estado, se impulsó una serie de reformas que apuntaron a la creación y al fortalecimiento de numerosos consejos, comités e instancias de diálogo: en su investigación, los autores dieron cuenta de 163 instancias públicas de deliberación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, en diversos campos de políticas públicas (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011). A modo de conclusión, el estudio señala que, si bien estos mecanismos son abundantes, son igualmente opacos y no vinculantes (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011).

Cuadro X.6  
América Latina (países seleccionados): instancias de diálogo público-privado relativo a las políticas de fomento a las mipymes<sup>a</sup>

| País      | Instancia  | Fecha de constitución | Norma                          | Órgano rector   | Número de integrantes | Integrantes principales  | Mecanismo de nominación de las agencias especializadas integrantes  | Carácter                 |
|-----------|--|-----------------------|--------------------------------|---|-----------------------|--|---|--------------------------|
| Argentina | Consejo de Monitoreo y Competitividad para las Mipymes | 2016                  | Ley 27.264                     | SEPYME  | No disponible         | Público-privados <sup>b</sup>  | Discrecionalidad de la SEPYME                                       | Consultivo               |
|           | Mesas Provinciales <sup>c</sup>                        | 2016                  | Resolución 425. E/2016         | Subsecretaría de Integración y de Políticas Productivas | No disponible         | Ministerio de la producción<br>Gobierno provincial<br>Empresarios<br>Asociaciones empresariales  | Discrecionalidad del Ministerio de Producción y Gobierno Provincial | Propositivo              |
| Chile     | Consejo Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño       | 2010                  | Ley 20.416 de 2010             | Subsecretaría de EMT                                    | 15                    | Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, quien lo preside<br>Instituciones de fomento: CORFO, ProChile, Servicio de Cooperación Técnica<br>Asociaciones empresariales<br>ONG privados de promoción de las EMT<br>Consejo Nacional de Innovación<br>Municipalidades   | Nómina propuesta por el Secretario Ejecutivo del Consejo            | Consultivo y Propositivo |
|           | Consejo Asesor de Mipymes de CORFO                     | 2014                  | Resolución CORFO 1.309 de 2014 | CORFO   | 16                    | Instituciones de fomento: CORFO, ProChile, Servicio de Cooperación Técnica<br>Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Y<br>Académicos<br>Asociaciones empresariales<br>Agrupación de mujeres empresarias<br>Representación de las mipymes del sector agrícola<br>Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales<br>FOSIS | Integrantes fijos establecidos en el reglamento                     | Consultivo y Propositivo |

Cuadro X.6 (continuación)

| País        | Instancia   | Fecha de constitución | Norma                                      | Órgano rector                                | Número de integrantes          | Integrantes principales  | Mecanismo de nominación de las agencias especializadas integrantes                     | Carácter                 |
|-------------|---|-----------------------|--|--|--------------------------------|--|--|--------------------------|
| Colombia    | Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa             | 2000                  | Ley 590 de 2000                            | MinCIT                                       | 22                             | Ministerios del área productiva<br>Ministerios del área social – laboral - ambiente<br>SENA<br>Departamento Nacional de Planeación<br>Instituciones de Educación Superior<br>Asociaciones empresariales<br>ONG dedicadas al fomento de las pymes<br>Consejos Regionales de Pequeña y Mediana Empresa<br>Autoridades locales<br>Banca pública y privada<br>Fondo Nacional de Garantías<br>Colciencias | Integrantes fijos establecidos en la ley   | Consultivo y Propositivo |
|             | Consejo Superior de Microempresa                          | 2000                  | Ley 590 de 2000                            | MinCIT                                       | 15                             | Ministerios del área productiva social, del trabajo y del ambiente<br>Departamento Nacional de Planeación<br>Universidades<br>Asociaciones de microempresas<br>ONG dedicadas al fomento de las microempresas<br>Consejos Regionales para las micro, pequeñas y medianas empresas<br>Autoridades locales (alcaldes y Gobernadores)  | Discrecionalidad del MinCIT  | Consultivo y Propositivo |
| Costa Rica  | Consejo Asesor Mixto                                      | 2002                  | Ley 8262                                   | Ministerio de Economía, Industria y Comercio | 10                             | Ministerios del área de la producción<br>Ministerio de Ciencia y Tecnología<br>Instituto Nacional de Aprendizaje<br>Promotora del Comercio Exterior<br>Consejo Nacional de Rectores.<br>Banco Popular y de Desarrollo Comunal<br>Asociaciones empresariales<br>ONG vinculadas al desarrollo y la promoción de las pymes  | Designados por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada. | Consultivo               |
| El Salvador | Comité Nacional de la Mipe Comités Sectoriales de la Mipe | 2014                  | Decreto 667 de 2014<br>Decreto 667 de 2014 | CONAMYPE<br>CONAMYPE                         | No disponible<br>No disponible | No disponible<br>No disponible   | Convocatoria abierta<br>Convocatoria Abierta   | Consultivo<br>Consultivo |

Cuadro X.6 (conclusión)

| País   | Instancia  | Fecha de constitución | Norma  | Órgano rector               | Número de integrantes                          | Integrantes principales  | Mecanismo de nominación de las agencias especializadas integrantes | Carácter                 |
|--------|--|-----------------------|--|-----------------------------|--|--|--|--------------------------|
| México | Consejo Nacional para la Competitividad de la Mipyme                       | 2002                  | Ley para el desarrollo de la competitividad de la Mipyme | Secretaría de Economía      | 31   | Ministerios de economía, hacienda, educación, trabajo, producción, ambiente, energía, comunicaciones, turismo y transporte Nacional Financiera, S.N.C. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Secretarías de Desarrollo Económico en las Entidades Federativas Asociaciones empresariales Sindicato de trabajadores                    | Integrantes fijos establecidos en la ley                           | Consultivo y Propositivo |
| México | Consejo Consultivo de INADEM   | 2013                  | Decreto por el que se Reforma la Secretaría de Economía  | INADEM                      | Con voto (6) Invitados permanentes con voz (4) | Con voz y voto: Secretaria INADEM Secretaria de Competitividad y normatividad Secretaria de Comercio Exterior Oficial Mayor Jefe Unidad Asuntos Jurídicos Con voz: Secretaria de Hacienda Secretaria de Turismo PROMEXICO CONACYT Asociaciones empresariales Secretarías de desarrollo Económico de los Estados  | Discrecionalidad del INADEM  | Consultivo y Propositivo |
| Perú   | Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa CODEMYPE | 2003                  | Ley 28015  | Ministerio de la Producción | 20   | Un representante del Presidente de la República Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Ministerios del área de la Producción Ministerio de Comercio Exterior y Turismo Consejo Nacional de Competitividad COFIDE Organismos privados de promoción de las mipes Un representante de los Consumidores Academia Gobiernos Regionales Gobiernos Locales Asociaciones empresariales | No disponible  | Consultivo y Propositivo |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

<sup>a</sup> Mipymes, mipes o empresas de menor tamaño (EMT), según la legislación de cada país.

<sup>b</sup> No se dispone de datos sobre los integrantes ni sobre la convocatoria de este Consejo.

<sup>c</sup> Creadas para la implementación del programa Agendas de Desarrollo del Ministerio de la Producción.

Las instancias descritas en el cuadro anterior son estructuras adscritas directamente al poder central, no obstante, la presencia de autoridades locales y regionales denota una cierta sensibilidad y atención para la mirada territorial. Una lectura optimista de este dato podría sugerir que se reconoce que una correcta comprensión y coordinación con los territorios y la valoración de las diversidades locales son condiciones imprescindibles para una correcta implementación de las políticas. En la práctica, la capacidad de los actores locales de incidir en las políticas nacionales es relativamente reducida.

En este ámbito algunos países han dado un paso adicional en la dirección de una mayor articulación territorial de los respectivos sistemas nacionales de apoyo a las empresas de menor tamaño, mediante la implementación de consejos regionales de las mipymes.

Colombia y el Perú son dos casos emblemáticos habiendo creado estos órganos en la totalidad de sus regiones o departamentos. El rol de estos consejos ha sido establecido por las leyes marco de fomento de las mipymes y, según estas normas, su objetivo principal consiste precisamente en implementar, dentro de las estrategias nacionales de fomento a las mipymes, las particularidades del ámbito regional. En términos específicos, los consejos regionales buscan, por un lado, consolidar un mejor acercamiento entre los gobiernos locales y las asociaciones empresariales de mipymes y, por otro, incorporar en los sistemas de apoyo a las mipymes, prioridades sectoriales y planes de exportación, según las especificidades territoriales y las ventajas comparativas de cada región. A través de mesas temáticas, en el caso colombiano, o de otras configuraciones que quedan a discrecionalidad de las autoridades regionales como en el caso del Perú, estos consejos incorporan autoridades regionales, locales, entidades públicas y privadas de apoyo a las mipymes, así como asociaciones empresariales de la región, para que contribuyan al desarrollo de estas tareas. Las propuestas formuladas por los consejos son elevadas al Consejo Superior de la Mipyme en el caso colombiano; mientras que, en el caso peruano, cada región aprueba un Plan Regional de promoción y formalización de la competitividad y desarrollo de las mipymes, que es posteriormente enviado al Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CODEMYPE) para su evaluación y consolidación.

A modo de conclusión, se puede intentar realizar un balance de estas experiencias de diálogo que, debido a su reciente conformación, no puede considerarse definitivo. De hecho, el análisis realizado anteriormente permite especialmente identificar algunos puntos críticos que pueden ser útiles para una evaluación posterior:

- i) No operan con continuidad. Algunas de estas instancias de coordinación se reúnen muy esporádicamente, mientras que otras como los Consejos Estatales en México tienen largos períodos de inactividad.
- ii) No cuentan con financiamiento permanente que les permita mantener personal específicamente contratado para sus labores operativas. Su funcionamiento depende, por lo tanto, casi exclusivamente de la capacidad del personal de las instituciones participantes.
- iii) La pertinencia de las propuestas formuladas depende de la capacidad de los integrantes. Al respecto, cabe considerar que las asociaciones empresariales de mipymes no siempre cuentan con las herramientas adecuadas para representar las necesidades y demandas de su sector.

- iv) Insuficiente visibilidad. Solamente en Chile los consejos (Consejo consultivo de la EMT y el Consejo de la Sociedad Civil de la Corfo) poseen páginas web exclusivas y actualizadas donde se presentan los miembros, objetivos y avances de las actividades desarrolladas por dichas instancias. Las demás no poseen páginas web o bien estas se encuentran desactualizadas, sin información suficiente para describir las actividades que realizan. Esto contribuye a que exista una percepción de opacidad y falta de transparencia en estos órganos, así como una falta de monitoreo de sus actividades por parte de veedores ciudadanos.
- v) Escasa estabilidad. Como se menciona para los órganos institucionales analizados anteriormente, muchas de estas instancias de diálogo han sido reestructuradas, derogadas y después reinstaladas. En el caso de la Argentina, los primeros foros consultivos sobre la temática de las mipymes fueron creados por el decreto 142 de 1998. Dos años después, sin perjuicio de los consejos existentes, se creó un Consejo Empresario Asesor para analizar el sector de las pymes (resolución 32/2000 SEPYME). Finalmente, en 2006, por disposición (núm. 238) de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, se reactivan y reunifican los foros, en un Foro consultivo de la micro, pequeña y mediana empresa. Actualmente este foro se encuentra inactivo.

#### b) Cooperación público-privada para la gestión de instrumentos de fomento

Además de las instancias consultivas de índole estratégico descritas en la sección anterior, en varios países de la región se han desarrollado experiencias de cooperación entre el sector público y asociaciones empresariales orientadas a la gestión de programas de fomento. Se trata de iniciativas con un foco mucho más acotado y finalidades prácticas. Las acciones se orientan al diseño e implementación de medidas específicas que apuntan a enfrentar aspectos determinados del quehacer empresarial. En particular, las experiencias identificadas en el marco de este estudio dan cuenta de, básicamente, dos tipos de acciones: las que promueven el desarrollo de sistemas territoriales y las que se proponen gestionar instrumentos de apoyo técnico (véase el cuadro X.7).

#### Cuadro X.7

#### **América Latina (países seleccionados): ejemplos de iniciativas de fomento basadas en la cooperación público-privada**

| Nombre del programa                       | Descripción  | Asociaciones empresariales y funciones desempeñadas  |
|---|--|--|
| Centros de desarrollo empresariales (CDE) | Los CDE atienden especialmente a micro y pequeñas empresas de localidades determinadas. Sobre la base de un diagnóstico integral, las orientan en programas integrales de mejoras, ayudando a las empresas atendidas a relacionarse con las distintas entidades de fomento que operan en el territorio | En Chile y Colombia hay una participación activa de las cámaras de comercio (por ejemplo, la Cámara de Comercio de Santiago y la Cámara de Comercio de Cali) como socios estratégicos u operadores de varios centros |

Cuadro X.7 (conclusión)

| Nombre del programa               | Descripción  | Asociaciones empresariales y funciones desempeñadas  |
|-----------------------------------|--|--|
| Centros tecnológicos (CT)         | Los CT son instalaciones de distintas envergadura y complejidad cuyo propósito principal es apoyar el desarrollo y la difusión de nuevos conocimientos, con especial atención para los temas relativos a las mipymes   | <p>En la Argentina, ADIMRA colabora con SEPYME en la gestión de una red de centros tecnológicos especializados en manufactura.</p> <p>En Colombia las oficinas regionales de transferencia de resultados de investigación (OTRIS), quienes apoyan el trabajo de difusión de conocimientos y tecnologías hacia las empresas, están dirigidas, en algunos casos, por Cámaras de Comercio (Cámara de Comercio de Bucaramanga y de Cali).</p> <p>En el Uruguay funciona un Centro de extensionismo industrial, que busca fortalecer las capacidades de innovación y competitividad de las empresas, en el cual participa la Cámara de Industria del Uruguay en alianza con la ANII y el MIEM</p> |
| Programas clúster                 | A través de una metodología participativa que apunta a reunir los actores clave de un territorio productivo determinado, se identifican metas y desafíos compartidos que se traducen en un plan de trabajo conjunto al que participan las distintas instituciones de fomento | En Colombia, la Cámara de Comercio de Medellín desde más de una década lidera el programa de clústeres de su departamento, en colaboración con el Municipio de la ciudad   |
| Arranjos productivos locais (APL) |  | CNI, en la etapa de arranque del programa, ha contribuido de manera significativa a elaborar, en colaboración con SEBRAE, la metodología de trabajo y ha liderado APL en varias localidades del país   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

En la mayoría de los casos, los programas se inscriben en políticas desarrolladas centralmente por los respectivos organismos de fomento de las mipymes. Entre los ejemplos mencionados en el cuadro anterior, la excepción es el programa clúster de Medellín que surgió por iniciativa de la Cámara de Comercio local.

Las contribuciones de las asociaciones empresariales consisten tanto en aportes intangibles (conocimiento del sector, contactos directos con las empresas, etc.), como en contribuciones en especie y en efectivo. Es importante destacar que las entidades privadas que participan no cobran para participar, sino por el contrario aportan a la realización de las iniciativas con dinero, infraestructuras, horas profesionales, contactos, etc.

Su rol es de dirección de las iniciativas, con grados de autonomía importantes para la selección del personal, la elaboración de los planes de trabajo y la definición de las prioridades. La participación en la gestión estratégica de los programas respectivos generalmente le corresponde al órgano público titular del programa, pero a menudo, el diálogo entre actores públicos y privados permite a estos últimos aportar su visión acerca de la gestión de la política en su conjunto.

Una evaluación metódica de todas estas experiencias trasciende las posibilidades de este estudio. Sin embargo, las entrevistas realizadas con los protagonistas de esas iniciativas permitieron confirmar su percepción positiva acerca de los resultados de la colaboración que, con respecto a los objetivos teóricos mencionados anteriormente, lograría avances significativos en: pertinencia, sostenibilidad, aprendizaje institucional y en la movilización de los fondos privados.

## C. Instrumentos de fomento de las mipymes: tipologías y evolución

Un análisis de las políticas de fomento de las mipymes requeriría una revisión atenta de los instrumentos utilizados por las entidades de apoyo y, en particular, un estudio en profundidad de los procedimientos de gestión y de los roles y funciones de los distintos actores involucrados, lo cual trasciende las posibilidades del presente capítulo. Una visión de conjunto podría basarse en un análisis de los recursos invertidos y los resultados alcanzados, pero la información disponible sobre los primeros es muy poco accesible y de difícil interpretación<sup>14</sup>, mientras que los registros de los impactos son escasos y se refieren a un número limitado de instrumentos. No obstante, gracias a estudios realizados en siete países de la región, fue posible sistematizar datos descriptivos de un amplio conjunto de herramientas de apoyo que cubren las principales áreas de intervención de las entidades de fomento productivo y su análisis permite extraer conclusiones interesantes acerca de las características predominantes de cada área y de su evolución.

El cuadro X.8 que se presenta a continuación describe sintéticamente la distribución de los 269 instrumentos considerados, por país y por área de intervención. Las áreas que concentran la atención de los países son, en primer lugar, la de financiación que reúne casi un tercio de los instrumentos considerados (27%), la de empresariedad (17%) y la de innovación (15%). Mucho menos frecuentes son los instrumentos dedicados a las compras públicas de las mipymes (4%) y los regímenes tributarios especiales. De hecho, es interesante observar que, en algunos países no se han encontrado instrumentos de fomento de las mipymes en áreas relevantes, como la de promoción de la innovación y compras públicas.

La distribución no parece estar relacionada con el tamaño de las respectivas economías, ni parece haber una clara correlación con el grado de consolidación de las instituciones de fomento de las mipymes en los distintos países (véase el gráfico X.4). Chile y el Brasil lideran la lista, concentrando el 40% de los instrumentos analizados, mientras que el país que la cierra es El Salvador con el 7%.

**Cuadro X.8**  
**América Latina (países seleccionados): número y tipos de instrumentos de fomento**

| País        | Financiamiento | Empresariedad | Innovación | Desarrollo de mercado | Articulación productiva | Asistencia técnica | Formación | Compras públicas | Regímenes tributarios especiales | Total |
|-------------|----------------|---------------|------------|-----------------------|-------------------------|--------------------|-----------|------------------|----------------------------------|-------|
| Argentina   | 11             | 6             | 8          | 3                     | 5                       | 2                  | 2         | 1                | 1                                | 39    |
| Brasil      | 18             | 7             | 11         | 4                     | 3                       | 3                  | 2         | 1                | 1                                | 50    |
| Chile       | 18             | 11            | 4          | 6                     | 7                       | 3                  | 5         | 2                | 1                                | 57    |
| Colombia    | 6              | 10            | 4          | 6                     | 3                       | 5                  | 4         | 1                | 1                                | 40    |
| El Salvador | 6              | 4             | 0          | 2                     | 1                       | 2                  | 1         | 3                | 0                                | 19    |
| México      | 8              | 5             | 4          | 5                     | 1                       | 4                  | 2         | 3                | 1                                | 33    |
| Uruguay     | 5              | 4             | 9          | 3                     | 2                       | 3                  | 2         | 1                | 2                                | 31    |
| Total       | 72             | 47            | 40         | 29                    | 22                      | 22                 | 18        | 12               | 7                                | 269   |

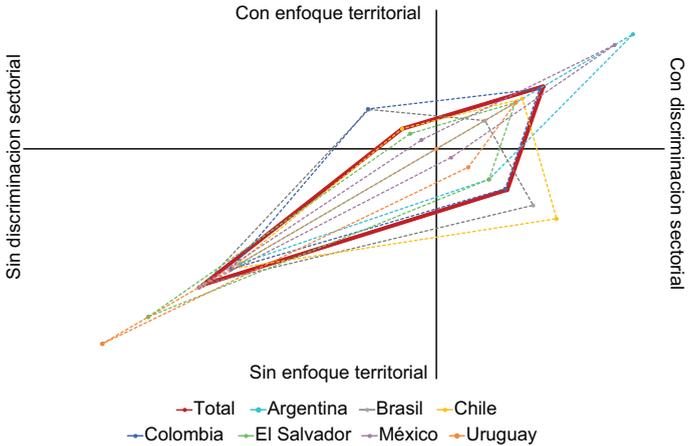
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

<sup>14</sup> En el próximo capítulo se intentará, de todas maneras, una reflexión sobre este punto.

Como indica el gráfico siguiente, más del 50% de estas medidas no seleccionan ni por sector productivo, ni por territorio<sup>15</sup>. Poco más del 16%, al contrario, establece criterios preferentes, tanto para sectores como para territorios determinados. Casi un cuarto contempla preferencias sectoriales, pero no territoriales y el 8% viceversa, considera especificaciones territoriales pero no sectoriales.

Gráfico X.2

**América Latina (países seleccionados): distribución de los instrumentos de fomento según su orientación a sectores o territorios determinados**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

En el gráfico destacan los casos de México y Argentina, donde hay un porcentaje importante de los instrumentos analizados que poseen una orientación sectorial y territorial. En el caso mexicano esto se debe al reglamento del fondo Nacional del Emprendedor del INADEM, que exige a la vez una priorización de los recursos a sectores estratégicos y una evaluación de los programas de parte de los Consejos Regionales. Estos Consejos influyen directamente la asignación de fondos a los diferentes proyectos (ya que definen una parte de la nota de la evaluación de los proyectos). En el caso de Argentina, esta distribución se debe a los programas de la ANPCyT (AGENCIA) y a los programas creados en el marco de la política argentina 2020 que tenían un enfoque territorial y sectorial.

Si se analizan las áreas de intervención, el predominio de las medidas no selectivas resulta clara, con la excepción de los instrumentos de articulación productiva, quienes casi siempre poseen un componente de selectividad, y los instrumentos de innovación y asistencia técnica, donde 60% y 80% de las medidas respectivas posee algún grado de especialización sectorial o territorial (véase el gráfico X.3)<sup>16</sup>.

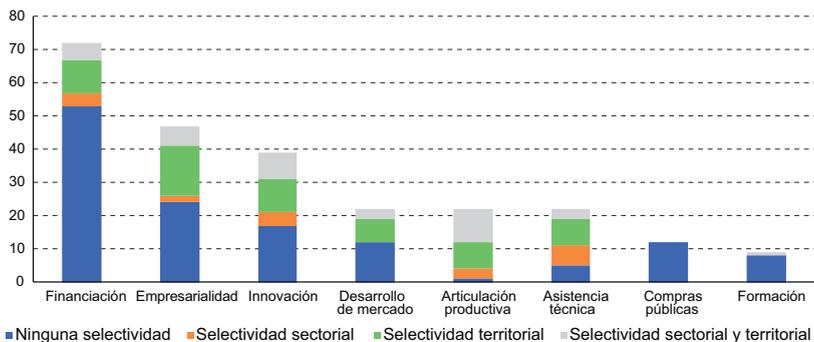
<sup>15</sup> Esta consideración se refiere a 246 instrumentos. Para eso, no se ha tomado en cuenta los instrumentos de regímenes de tributación simplificada, 9 instrumentos de las políticas de formación (que corresponden a instituciones de certificación de competencias y de formación dual) y 7 instrumentos de desarrollo de mercado (que corresponden a agencias de promoción de exportaciones e inversiones). Estas dos últimas categorías agrupan instituciones públicas, y por lo tanto no pueden ser consideradas en el análisis de selectividad sectorial o territorial.

<sup>16</sup> Estas consideraciones igualmente toman en cuenta 246 instrumentos.

Gráfico X.3

**América Latina (países seleccionados): distribución de los instrumentos de fomento según tipo de política**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

<sup>a</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y Uruguay.

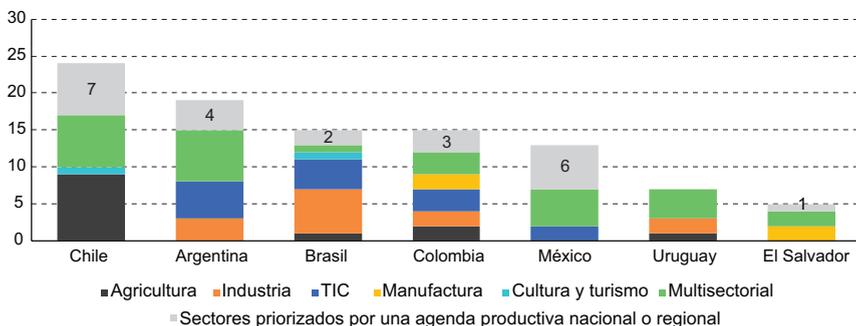
Desde el punto de vista sectorial, poco menos del 38% de los instrumentos identificados (94 de 246) contempla algún tipo de preferencia por sectores productivos determinados, siendo los rubros multisectoriales los que más frecuentemente consideran estas medidas (poco más del 30%). Entre los países analizados, Chile es el que registra el mayor número de instrumentos con selectividad sectorial, 46% del total<sup>17</sup>. De estos instrumentos, el 37,5% son destinados a la agricultura.

Como se observa en el gráfico siguiente, en el caso del Brasil los instrumentos sectoriales están más claramente orientados a la industria, mientras que en la Argentina o México dichas medidas apuntan preferentemente al desarrollo de múltiples sectores. Es igualmente interesante destacar la preferencia al sector TIC en un número no despreciable de instrumentos en la Argentina, Colombia y México.

Gráfico X.4

**América Latina (países seleccionados): distribución de los instrumentos de fomento que contemplan selectividad sectorial**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

<sup>17</sup> Total de 52 instrumentos.

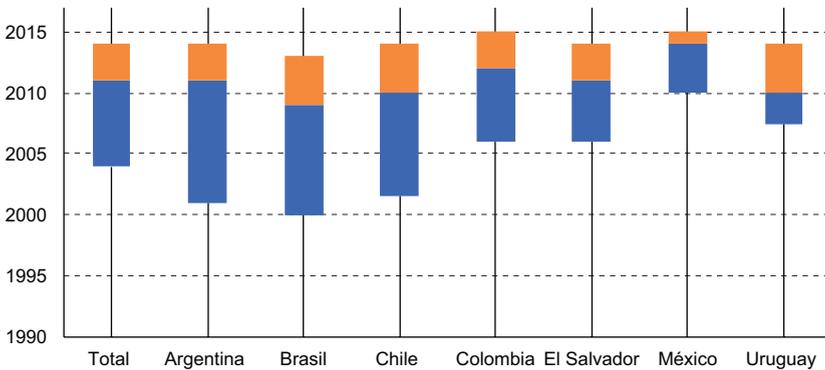
En lo que respecta a las empresas beneficiarias, el 83% de los instrumentos considerados se orientan explícita y exclusivamente al fortalecimiento de empresas de menor tamaño, mientras que el 17% no plantean ninguna especificación acerca de las empresas beneficiarias<sup>18</sup>.

En cuanto a la antigüedad de las herramientas analizadas, los datos registran variaciones significativas que van de entre uno o dos años, hasta más de 35 en el caso de los instrumentos más antiguos. El elemento más significativo por destacar es que, en conjunto, casi la mitad de los instrumentos han sido creados entre mediados de la década pasada e inicios de la actual, como se verá más adelante en esta sección.

El Brasil y Chile muestran una tendencia levemente distinta, ya que en estos casos la creación de los instrumentos existentes se dio en un lapso más largo. El país que registra el mayor proceso de renovación es México, donde el 50% de los instrumentos vigentes tiene menos de 5 años de antigüedad, hecho que probablemente se relaciona con la creación de INADEM en 2013.

Gráfico X.5

**América Latina (países seleccionados): antigüedad de los instrumentos de fomento analizados, 1990-2015**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

Nota: Diagrama de caja. El rectángulo o "caja" representa el segundo (gris) y tercer (amarillo) cuartil de la serie de instrumentos. La línea que divide la caja corresponde a la mediana de la muestra. Las líneas que salen de la caja se extienden hasta los valores máximos y mínimos de la serie. Por ejemplo, si se considera la columna de la totalidad de instrumentos analizados, el 25% (segundo cuartil) fue creado entre 2004 y 2011, mientras que entre 2011 y 2014 se creó un 25% más.

Desde el punto de vista de la modalidad de operación de estas medidas, es interesante observar que, en la mayoría de los casos, la entidad responsable delega la ejecución a un organismo externo que desempeña funciones importantes para la operación del instrumento: desde la sensibilización, hasta el acompañamiento de las empresas beneficiarias en el proceso de elaboración e implementación de la actividad de mejora que el instrumento de fomento apoya. Esta modalidad de ejecución se ha generalizado a comienzo de la década de los noventa, cuando el enfoque neoliberal, en ese momento predominante, impuso una crítica severa al rol del Estado y, más específicamente, a las ineficiencias de las entidades públicas de fomento. Desde este punto de vista, cualquier intervención del Estado conlleva distorsiones de los mecanismos de mercado y la intervención de los privados se invocaba como necesaria para mejorar la eficiencia de las acciones de apoyo.

<sup>18</sup> En el capítulo IV se volverá sobre este tema.

En lo que respecta a las modalidades de gestión de los instrumentos de fomento, este enfoque se ha traducido en la decisión de reducir o derechamente eliminar todas las actividades desempeñadas directamente por las entidades de fomento, dejando el funcionamiento de los instrumentos de apoyo en las manos de la demanda empresarial y de las dinámicas del mercado de los servicios. Coherentemente con lo anterior, el mecanismo operativo que se adoptó ha sido el de un procedimiento automático, basado únicamente en la predefinición de las características de los potenciales beneficiarios y de las áreas de intervención del instrumento. Estas últimas, para poder ser definidas con precisión, fueron segmentadas en numerosas acciones puntuales. Entre los instrumentos estudiados, aquellos que se proponen estimular o apoyar las actividades empresariales en las áreas de innovación, asistencia técnica, empresarialidad funcionan precisamente de esta manera. En estos casos, el buen funcionamiento de las medidas de apoyo depende del cumplimiento de condiciones bastante heroicas: que las empresas estén informadas de los instrumentos disponibles; que entiendan el lenguaje de la institución que los maneja; que sepan transformar sus necesidades en una demanda clara; que tengan las competencias para transformar esta demanda en una propuesta de trabajo que responda a los requisitos formales y sustanciales establecidos por la entidad de fomento; que logren canalizarla hacia la entidad de fomento correcta; y que posean capacidades para administrar las acciones de fomento, según los parámetros que dicha entidad fija.

Para hacerse cargo de los problemas que plantea el no cumplimiento de estas condiciones, numerosas entidades de apoyo a las mipymes han desarrollado mecanismos de intermediación, involucrando (y financiando) entidades intermedias que acompañen a las potenciales empresas beneficiarias del fomento, en las distintas etapas del proceso de elaboración, presentación y gestión de las medidas de apoyo.

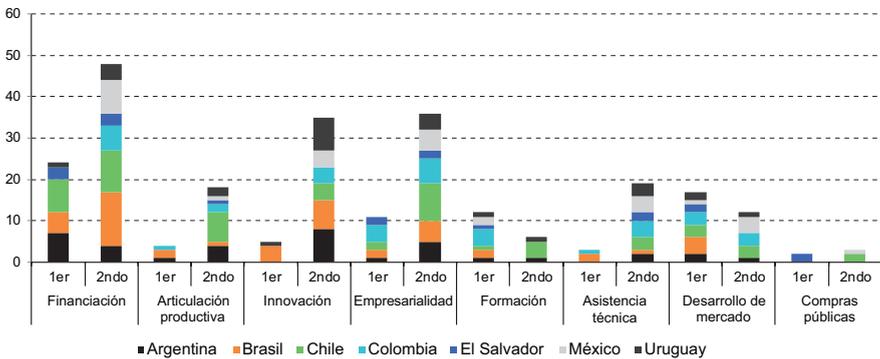
Un área donde este proceso se dio con cierta claridad ha sido la de los instrumentos financieros. Aquí las instituciones de crédito que desarrollan el rol de intermediarios son, en su mayoría, los bancos comerciales que han estipulado un acuerdo con la entidad responsable de la política. Estos deciden la asignación de los créditos y asumen el riesgo de la colocación de los capitales en las empresas beneficiarias. En cuanto a los instrumentos no financieros, destaca la experiencia de Chile, donde el sistema de gestión basado en entidades externas ha tenido un importante impulso a comienzo de los años noventa, cuando la CORFO decidió delegar la gestión de estos instrumentos de apoyo a entidades intermediarias independientes, seleccionadas entre los organismos privados con experiencia en atención a las empresas (especialmente asociaciones empresariales, universidades, corporaciones de desarrollo, entre otras). La contribución real que este sistema ha generado para una mejora de la eficacia de los programas no ha sido evaluada, pero se estima que haya mejorado significativamente la eficiencia de la Corporación en la gestión de los instrumentos de fomento, reduciendo de manera importante los gastos relacionados con su administración contable (Muñoz, 2009).

Una evolución distinta ha tenido la promoción de la articulación productiva y de los sistemas territoriales. Estas herramientas de apoyo, proponiéndose fomentar la elaboración e implementación participativas de estrategias de desarrollo más complejas y de más largo plazo (y cuyos objetivos no pueden ser predefinidos con precisión), requirieron de modalidades operativas más flexibles. En estas, si bien se contempló la presencia de entidades intermedias para estimular la conformación de los sujetos colectivos, apoyar la elaboración de los diagnósticos, gestionar los fondos de fomento, etc., también se consideró un rol activo de la entidad de fomento para orientar las decisiones de los actores, revisar los avances y ajustar la acción conjunta en función de la evolución de la estrategia (Dini, 2009; Dini y Stumpo, 2004).

Por último, hay también áreas en las que predomina una gestión directa de las entidades de fomento. Las áreas donde más frecuentemente se da esta situación, son la de **desarrollo de mercados**, por la acción realizada por las entidades de promoción de las exportaciones que en la gran mayoría de los países trabajan directamente con las empresas beneficiarias para orientar sus decisiones en el desarrollo de mercados externos; las **compras públicas** que, generalmente, son gestionadas por las entidades estatales responsables de la aplicación de la normativa correspondiente; y la **capacitación**. En este último caso, en verdad, la relación entre gestión directa o delegada (o como a veces se denomina, entre primer y segundo piso) que se ilustra en el gráfico X.6, se inclina a favor del primer piso gracias, especialmente, a la contribución del SENA de Colombia.

Gráfico X.6

**América Latina (países seleccionados): modalidades de gestión de los instrumentos de fomento según áreas<sup>a</sup>**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

<sup>a</sup> Se incluyen 255 instrumentos. No se consideran 7 instrumentos de compras públicas ni los regímenes de tributación cuyas modalidades operativas difieren del resto de los programas de fomento.

**D. Políticas de fomento para la integración de las tecnologías digitales en las mipymes**

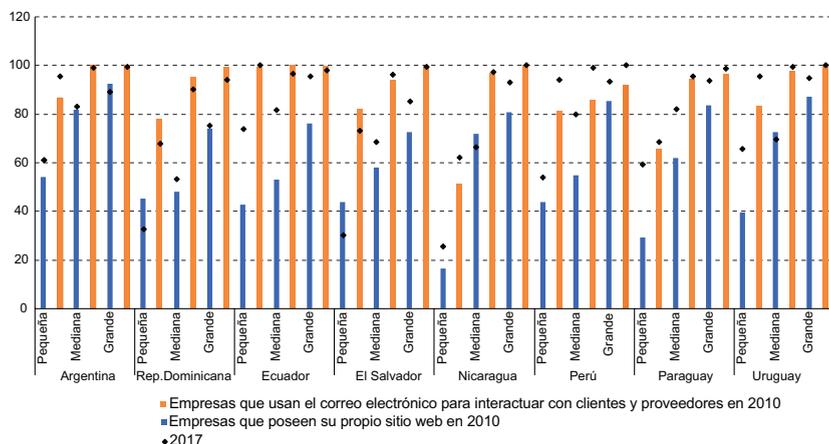
En la revisión de las políticas de fomento de las mipymes una mirada atenta debe orientarse al tema de la digitalización de la economía, por el impulso transformador que este está teniendo en todos los procesos productivos y de consumo.

El concepto de digitalización de los procesos productivos alude a la convergencia del mundo físico con el digital: los elementos físicos de la producción están equipados con componentes electrónicos, sensores y actuadores, que detectan informaciones sobre su propio funcionamiento y su entorno, generando un flujo permanente de datos que, mediante softwares especiales, en grado de capturar, filtrar e intercambiar datos, genera conocimientos prácticos, los que, a su vez, permiten a los actores (seres humanos y máquinas) tomar decisiones autónomas, para redefinir su accionar y reconfigurar constantemente el sistema. Este proceso se basa en la combinación del potencial de tecnologías de transmisión de información a gran velocidad (redes 5 G), de análisis de grandes cantidades de datos mediante inteligencia artificial y de robótica interconectada (CEPAL, 2018a). El proceso no ha terminado y, al contrario, los continuos avances en estas materias siguen redefiniendo los modelos empresariales y de producción de las empresas, creando valor añadido en: productos, procesos y modelos de gestión de los negocios.

En un documento reciente, la CEPAL señaló que estos avances “que convergen rápidamente y se potencian unos a otros, profundizan el proceso de transformación. El actual contexto no es solo un mundo hiperconectado en sus esferas económicas y sociales, sino un mundo en el que se superponen o fusionan la economía tradicional –con sus sistemas organizativos, productivos y de gobernanza- y la economía digital -con sus particularidades innovadoras en cuanto a modelos de negocios, producción, organización empresarial y gobernanza-. Esto da lugar a un nuevo sistema digitalmente entrelazado en el que se integran modelos de ambas esferas que interactúan entre sí, dando lugar a ecosistemas más complejos que se encuentran en proceso de transformación organizativa, institucional y normativa con la premura que impone la velocidad de la revolución digital. En el corto plazo, es previsible que la convivencia de dos esquemas dé lugar a incertidumbres y fricciones en las áreas con mayor simbiosis” (CEPAL, 2018a, pág. 15).

Gráfico X.7

**América Latina (ocho países): uso de tecnologías digitales básicas según tamaño de empresa, 2010 y 2017**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, Enterprise Surveys [base de datos en línea] <http://www.enterprisesurveys.org>.

Nota: Enterprise Surveys son encuestas realizadas por contratistas privados en representación del Banco Mundial, que son respondidas por los dueños de negocios y los altos directivos. Por lo general, se realizan entre 1.200 y 1.800 entrevistas en las economías más grandes, 360 en las de tamaño mediano, y para las economías más pequeñas, se realizan 150 entrevistas. La metodología de Enterprise Surveys es muestreo aleatorio estratificado. En una muestra de este tipo, todas las unidades de población se agrupan dentro de grupos homogéneos y se seleccionan muestras aleatorias simples dentro de cada grupo.

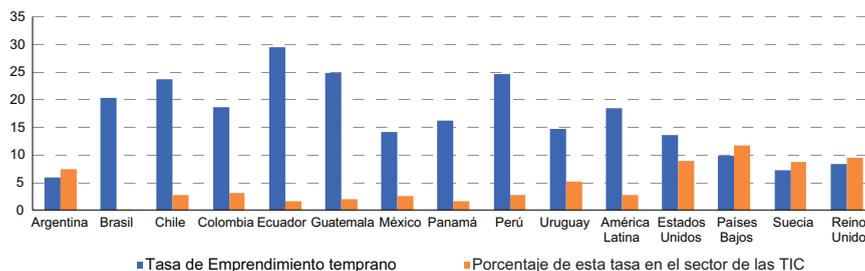
En este escenario, cabe preguntarse dónde se colocan las mipymes y cuáles factores inciden en determinar su colocación en el proceso de transición entre los dos mundos. La falta de datos actualizados y pertinentes, no permite un análisis exhaustivo del nivel alcanzado por la penetración de las tecnologías digitales en su organizaciones productivas y modelos de negocio. Una luz parcial sobre este punto es brindada por las Encuestas Empresariales del Banco Mundial en una decena de países de América Latina que analizan la incorporación de tecnologías digitales maduras (véase el gráfico X.7). En particular, el estudio compara el porcentaje de pymes y grandes empresas que tenían su propia página web y que utilizaban el correo electrónico para comunicarse con clientes y proveedores, en 2010 y 2017. Las tendencias que destacan con claridad son, en primer lugar, que en ambas variables el grado de penetración de las tecnologías incrementa con el aumentar del tamaño de las empresas; en segundo lugar, que la observación correspondiente a 2017

registra generalmente avances significativos en las dos variables<sup>19</sup>. No obstante, también hay señales de alerta preocupantes: el uso del mail se ha masificado entre las empresas, pero no entre las pequeñas. Especialmente en países con menor grado de desarrollo, como Nicaragua y el Paraguay, las brechas con las grandes empresas aún bordean los 30-40 puntos. Por lo que concierne el uso de páginas web la distribución es mucho menos homogénea y las diferencias alcanzan valores aún más altos. Particularmente llamativo parece ser el hecho que entre las medianas empresas (y, en algunos países, hasta entre las grandes) la penetración de esta tecnología relativamente poco sofisticada aún sea tan baja, con numerosos países entre 70% y 80%.

En cuanto al desarrollo de nuevos emprendimientos intensivos en tecnología de la información y gestión de datos, los estudios sugieren igualmente un bajo desempeño de la región en cuanto a emprendimientos digitales. Según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM), el análisis de la actividad emprendedora en la región revela una muy frágil dinámica de las industrias digitales locales y la persistencia de modelos de negocios en sectores de baja intensidad tecnológica. América Latina destaca por ser una de las regiones con el mayor nivel de emprendimientos tempranos en el mundo (TEA por sus siglas en inglés)<sup>20</sup>, con un 18,5% de la población en edad de trabajar que emprende, y ser, al mismo tiempo, una de las regiones que menos emprende en el sector de las TIC (2,8% de la tasa de emprendimiento temprano, aproximadamente la mitad de lo que registran los países más industrializados). Los altos niveles de emprendimiento, parecieran explicarse en buena medida, por el alto índice de emprendimiento por necesidad que existe en la región: en 2017, casi el 30% de los emprendedores tempranos declararon emprender por necesidad y no por oportunidad (GERA, 2018). En cuanto al débil desempeño de la región en emprendimientos digitales (véase el gráfico X.8), las causas podrían estar relacionadas con un sistema de apoyo aún incipiente. La Argentina y el Uruguay que más se acercan a tasas de emprendimientos digitales de los países industrializados, representan una excepción y podría pensarse que los programas y fondos específicos que estos países han dirigido exclusivamente al sector de las TIC estén al origen de estos resultados<sup>21</sup>.

Gráfico X.8

**América Latina y Europa (países seleccionados): tasa de emprendimiento temprano y su proporción en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), 2017**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Global Entrepreneurship Research Association (GERA), Global Entrepreneurship Monitor (GEM) [base de datos en línea] <https://www.gemconsortium.org/data>.

<sup>a</sup> Se incluyen 11 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, Puerto Rico y Uruguay.

<sup>19</sup> Destacan los avances en el nivel de "pymes con su propio sitio web" alcanzados por el Ecuador, el Paraguay y el Uruguay.

<sup>20</sup> Medido como el porcentaje de la población entre 18 y 65 años que se encuentran en el proceso de crear un negocio (emprendimiento naciente) o que es propietario de un nuevo negocio de menos de 3,5 años.

<sup>21</sup> En la Argentina la ANPCyT maneja el fondo FONSOFT dirigido exclusivamente para el sector de las TIC y en el Uruguay el Programa PROPAT está igualmente dirigido a este sector.

Para avanzar hacia una mayor comprensión de la relación entre empresas pequeñas y tecnologías digitales, en las próximas páginas se esbozan algunos elementos de un marco interpretativo que intenta esquematizar las distintas trayectorias que se presentan a las empresas de menor tamaño para incorporar las tecnologías digitales; y, en segundo lugar, se sintetizan los resultados preliminares de una investigación en curso sobre las políticas de fomento de tecnologías digitales en las mipymes, en una decena de países de América Latina.

## **1. Lineamientos de un marco conceptual para analizar el impacto de las tecnologías digitales en las mipymes**

El propósito de esta sección no es elaborar una teoría de la innovación de las mipymes, sino, más simplemente, razonar acerca de los posibles impactos que las nuevas tecnologías digitales pueden producir en las empresas de menor tamaño, para ofrecer puntos de referencias conceptuales a los diseñadores de políticas.

Desde este punto de vista, cabe destacar que las tecnologías digitales no representan simplemente una nueva área tecnológica que se suma a las muchas otras que influyen en el desarrollo de las empresas. Los cambios que estas tecnologías están generando son mucho más profundos y transversales, y están alterando radicalmente la esencia misma del quehacer empresarial, las estrategias competitivas y las modalidades de aprendizaje de las empresas. Para que las políticas de fomento se adecúen a esta transformación es preciso disponer de un marco conceptual que permita entender las modalidades específicas de esta evolución y los factores que la condicionan. Esta sección se propone dar un paso en esta dirección, esbozando algunas piezas de este marco de referencia para lo que concierne a las mipymes..

En primer lugar, estas tecnologías generan tanto impactos positivos como negativos en las empresas de menor tamaño. En el lado positivo, la disminución de los precios de las tecnologías informáticas y la continua mejora de las tecnologías de comunicación seguirán siendo un factor de expansión de estas herramientas, favoreciendo una penetración cada vez más capilar, especialmente importante para las áreas que por el momento tienen escaso acceso a internet (CEPAL, 2016a y 2016b). Estas herramientas amplían significativamente las potencialidades de negocio de las empresas y, en el caso de las empresas de menor tamaño, su impacto resulta en la reducción de los costos de acceso al mercado, la eliminación de los intermediarios, una conexión más directa con los clientes y una retroalimentación continua desde los mercados (CCI, 2016). Otro aspecto que puede incidir en la realidad de las mipymes es la posibilidad de que se bajen las barreras de entradas para la creación de empresas que contemplen modelos de negocios intensivos en tecnología de información y gestión de datos.

Las tecnologías digitales generan también nuevos obstáculos para las pequeñas empresas. De prevalecer sobre los incentivos, estos podrían determinar un atraso muy importante en el proceso de incorporación de las tecnologías y la ampliación de las brechas competitivas que ya existen con las empresas más grandes. El primer obstáculo concierne las economías de escala asociadas con la incorporación de la digitalización del conjunto de funciones productivas, administrativas y comerciales de las empresas. Si bien ha habido una disminución relevante de los costos de los aparatos (hardware), en paralelo se ha incrementado significativamente la complejidad de los sistemas necesarios para integrar la gestión productiva. La complejidad de dichos sistemas genera dos barreras importantes: la primera es de carácter financiero, pues la reorganización de toda la estructura de gestión y producción puede requerir de una renovación significativa de maquinarias, inversiones en nuevos sistemas de control y calidad, transformaciones importantes de *layout* y logística, etc. La segunda, posiblemente aún más significativa, es

de tipo estratégico y concierne la capacidad de las empresas de entender las posibilidades que las nuevas tecnologías les ofrecen para reinventar su modelo de negocio, ajustar sus sistemas de gestión, reorganizar su estructura productiva, etc. Los límites que padecen las empresas pequeñas en estos frentes son múltiples y van desde la escasa profesionalización en temas de gestión, hasta la falta de contacto con entidades (como los centros tecnológicos) que puedan asistirlos en este proceso.

El segundo aspecto por considerar es que el impacto final de las tecnologías digitales no ha sido y no será uniforme. Cada empresa reacciona de forma distinta y, en cada caso, puede generarse tanto un impacto positivo que incrementa la competitividad de las empresas, como un impacto negativo que la reduce. La posibilidad de evolucionar en un sentido u otro depende del historial y de la capacidad instalada en las empresas y, especialmente en el caso de las mipymes, del rol que desempeñan los distintos actores del ecosistema productivo e institucional en el que las empresas estén insertas y del grado de coherencia de sus actividades de apoyo.

Un esquema interpretativo muy simple, podría considerar dos variables: el grado de especialización de las empresas y el grado de cohesión y dinamismo del sistema productivo en el cual estas operan.

En términos generales, debería reconocerse que la digitalización no tiene necesariamente que anular los factores competitivos que permiten a las pymes más calificadas competir de forma exitosa, inclusive en mercados abiertos. En particular, una de las características que permite a dichas empresas alcanzar niveles importantes de dinamismo, consiste en el dominio de competencias altamente sofisticadas, especialmente en las fases productivas. Estas capacidades se desarrollan mediante aprendizajes en gran medida tácitos (y por lo tanto escasamente permeables a los procesos de digitalización); gracias a procesos de división externa del trabajo, que posibilitan un alto grado de especialización; y en contextos caracterizados por relaciones de confianza muy estrechas entre empresas, instituciones de investigaciones, asociaciones empresariales, entidades de formación técnica, etc. lo que permite la complementación productiva. Estos sistemas de relaciones conforman capitales intangibles, externos a las empresas individuales, pero internos al territorio de pertenencia, que son fundamentales para el desempeño competitivo de las empresas que los conforman.

La evolución de estos complejos conjuntos de empresas e instituciones es el resultado de un equilibrio inestable que se balancea entre cohesión y apertura: la apertura hacia nuevos sujetos y nuevas ideas, y la cohesión de los actores locales que se identifican con el sistema productivo local al que pertenecen. La digitalización puede mejorar la cohesión, así como ampliar las posibilidades de apertura de estos sistemas o generar un efecto centrífugo que termina desarticulando el sistema local. Entre los factores que mayormente determinan su evolución y el equilibrio final, está la capacidad de orientación de los líderes locales que, en el caso de sistemas de pequeñas empresas pueden ser: las grandes empresas (en el caso de una integración en cadenas productivas dinámicas) o las instituciones de investigación y apoyo que operan en el territorio, en beneficio del sistema productivo y que asesoran a las empresas más pequeña en la interpretación y adopción de estas tecnologías.

En síntesis, para empresas calificadas e integradas en sistemas dinámicos, es probable que las potencialidades del proceso de digitalización superen las dificultades, abriendo oportunidades reales para reforzar sus estrategias de diversificación y consolidar o ampliar su posición en viejos y nuevos mercados. Estas empresas podrán mejorar la eficiencia de los sistemas de comunicación y logística que las interconectan, desarrollar

nuevos servicios comunes, potenciar las plataformas de gestión de las estrategias mancomunadas, perfeccionar los sistemas de control y supervisión para reducir rechazos y tiempos muertos, entre otros<sup>22</sup>.

En el caso de empresas de alto nivel de especialización que operan en mercado de nichos y de manera más bien aislada, como los artesanos de alta gama, la incorporación de tecnologías digitales facilita indudablemente los contactos con los mercados establecidos y reduce el costo para acceder a mercados nuevos. Al mismo tiempo, disminuye los costos de transacción con clientes y proveedores, eliminando eventuales intermediarios. No obstante, para aprovechar adecuadamente estas potencialidades las empresas tienen que, por un lado, desarrollar una sofisticada capacidad de gestión de los procesos productivos (incluyendo logística, comercialización, etc.) a escalas muchos más grandes de las usuales y, por otro, resolver los problemas financieros relacionados con la ampliación de los volúmenes productivos y de los mercados objetivos. De no existir un adecuado soporte en estas direcciones, difícilmente los artesanos podrán aprovechar adecuadamente las potencialidades de la tecnología digital. Las mipymes que están insertas en sistemas productivos, en funciones escasamente especializadas, gracias a la tecnología digital pueden verse expuestas a una competencia más directa de parte de competidores tecnológicamente más desarrollados, pero, al mismo tiempo, pueden también mejorar su posibilidad de acceso e informaciones y conocimientos, y a instrumentos de up-grade tecnológico.

Las mipymes que están insertas en sistemas productivos, en funciones escasamente especializadas, gracias a la tecnología digital pueden verse expuestas a una competencia más directa de parte de competidores tecnológicamente más desarrollados, pero, al mismo tiempo, pueden también mejorar su posibilidad de acceso e informaciones y conocimientos, y a instrumentos de *upgrade* tecnológico.

Diagrama X.1

**Variación del impacto de la digitalización según el grado de especialización y las características del sistema productivo en el cual operan las empresas**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>22</sup> Véase al respecto el caso del clúster de embalaje de Bologna (Andreoni, Frattini y Prodi, 2017; Frattini, 2018).

Más compleja resulta la situación de aquellas pequeñas empresas de baja calificación, escasamente integradas con el sistema económico y que operan en territorios donde no existen mecanismos de apoyo que externalicen funciones clave (como, por ejemplo, la investigación, la analítica de grandes datos, la educación o la formulación de normas y estándares), que ninguna pyme puede internalizar de manera eficiente. Usualmente las principales ventajas de estas empresas son sus bajos costos (producto de los bajos salarios) y su flexibilidad o la protección que les ofrece un mercado de dimensiones reducidas en el cual operan<sup>23</sup>. La difusión de la economía digital, sin embargo, puede modificar significativamente este escenario.

Si bien las pymes de estas categorías pueden incrementar el número de sus clientes potenciales, mejorar su gestión de costo o potenciar su capacidad de promocionar sus productos y servicios; al mismo tiempo, pueden experimentar de forma aún más dramática el impacto de nuevos competidores y especialmente de empresas grandes que, gracias a las nuevas tecnologías, alcanzan una productividad significativamente mayor, una capacidad de producción por pequeños lotes y una enorme flexibilidad que les permite penetrar en todos los mercados anteriormente descuidados por su escaso tamaño.

Dada la fragilidad de estas empresas y la inestabilidad de los escenarios que se prospectan a raíz de la difusión de la economía digital, el rol de las políticas de fomento es clave para permitir que el plato de la balanza se incline a favor de un proceso de desarrollo más favorable a las empresas de menor tamaño. En esta perspectiva, en las próximas páginas se sintetizarán los resultados preliminares de un estudio sobre las estrategias y los instrumentos de fomentos adoptados por una decena de países de la región para estimular la penetración de las tecnologías digitales en las mipymes.

## **2. Las políticas para la difusión de las tecnologías digitales en las mipymes de América Latina**

Una reciente investigación realizada por la CEPAL (Heredia, 2018) señala que la discusión acerca de la relevancia del acceso y uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) como factor de desarrollo económico inició en la región desde el año 2000. En el marco de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información celebrada en Ginebra (2003) y en Túnez (2005), los países de América Latina definieron una serie de prioridades en materia digital, bajo una visión regional, como parte del compromiso político del Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016b y 2018b).

Este Plan de Acción ha ido evolucionado en sus cuatro versiones, adaptándose a la naturaleza cambiante de las TIC e incorporando nuevas dimensiones. Mientras que la primera versión (eLAC2007) planteó acciones alrededor de objetivos de acceso e inclusión digital, creación de capacidades y de conocimiento, transparencia y eficiencias públicas, instrumentos de política, y entorno habilitador; el plan eLAC2010 avanzó hacia la definición de prioridades más específicas en torno a los ámbitos de educación, infraestructura y acceso, salud, gestión pública, sector productivo, e instrumentos de política y estrategias. Posteriormente, los acuerdos de eLAC2015 se enfocaron en temas como el acceso a internet, el gobierno electrónico, el medio ambiente, la seguridad social, el desarrollo productivo e innovación, el entorno habilitador, la educación y la

<sup>23</sup> A menudo, estas pymes operan en mercados que, a pesar de ser abiertos, son de pequeñas dimensiones y que, por lo tanto, no resultan atractivos para grandes empresas tradicionales.

institucionalidad para una política de Estado. Finalmente, con eLAC2018 se planteó la propuesta de una agenda digital para la región, enfocándose en el desarrollo de un ecosistema digital, a través de las siguientes áreas de acción: acceso e infraestructura, economía digital, innovación y competitividad, gobierno electrónico y ciudadanía, desarrollo sostenible e inclusión, y gobernanza para la sociedad de la información (CEPAL, 2018a y 2016c).

Como resultado de estos esfuerzos, la mayoría de los países de América Latina cuentan actualmente con al menos una versión de agenda digital. No obstante, a pesar de que existen avances importantes en términos del acceso a infraestructura física, a través de los servicios de banda ancha principalmente, así como en la implementación de programas sociales para brindar conectividad en los ámbitos de educación y salud (CEPAL, 2018a), las brechas digitales aún persisten y siguen condicionando el proceso de digitalización de la región. De hecho, en la actualidad, dichas brechas ya no pueden medirse exclusivamente en términos de acceso, ni pueden ser enfrentadas exclusivamente con medidas que se centren exclusivamente en ampliar la cobertura de las conexiones y estimular el interés de los potenciales usuarios del mundo productivo (especialmente micro y pequeñas empresas). Lo que hoy aparece como cada vez más relevante, y que finalmente determinará el éxito de las estrategias de fomento, es la capacidad de las empresas de incorporar las tecnologías digitales en sus procesos productivos, reinventando sus modelos de negocios gracias a las potencialidades que estas tecnologías les brindan (CEPAL, 2018a).

Si bien las estrategias digitales de muchos países de la región contemplan entre sus objetivos el desarrollo de las capacidades digitales de las empresas (y en numerosos casos, mencionando explícitamente las mipymes<sup>24</sup>), el balance global no es completamente alentador: entre los aspectos positivo puede señalarse que el mapa de las agendas digitales es mucho más completo del que existe en materia de políticas industriales o productivas, donde el número de países que han elaborado una estrategia nacional representa aún una reducida minoría. Un segundo aspecto relevante, es que las mipymes y las respectivas políticas para su desarrollo digital, tienen un espacio claro y reconocido en estos planes, que, por lo tanto, integran esta dimensión en una estrategia nacional de desarrollo. Sin embargo, también se constata que en muchos países aún hay una fragmentación institucional importante y que el grado de coordinación entre las entidades de fomento que se ocupan de las mipymes en términos generales y las que se dedican a su desarrollo digital, es extremadamente bajo.

En particular, el cuadro X.9 da cuenta de la multiplicidad de actores que intervienen en estas políticas. Destaca el liderazgo de los ministerios de telecomunicaciones que en la mayoría de los casos son titulares de las agendas de innovación digital y se evidencian las dificultades existentes para garantizar una eficiente coordinación con los representantes de las instituciones encargadas de las políticas de desarrollo productivo.

<sup>24</sup> En una reciente investigación realizada por el Proyecto Mesoamericano, se constató que siete de los diez países que conforman esa subregión, consideran el fomento de las mipymes entre los objetivos centrales de sus estrategias en el área digital.

Cuadro X.9

**América Latina (8 países): principales instituciones de fomento que apoyan la integración de las tecnologías digitales en las mipymes**

| País        | Interinstitucionalidad  | Instituciones relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones | Instituciones productivas   |
|-------------|---|---|---|
| Argentina   |   | Secretaría de Modernización   | Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva                                     |
| Brasil      | Grupo de Trabajo Interministerial liderado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicaciones                                      | Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicaciones                        |   |
| Chile       | Comité de Ministros para el Desarrollo Digital  | Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones  | Ministerio de Economía, Fomento y Turismo   |
| Colombia    | Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)  | Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC)             | Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)  |
| Costa Rica  |   | Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)                       | Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)   |
| El Salvador |   |   | 1) Ministerio de Economía (MINEC); 2) Comisión Nacional de Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) |
| México      | Coordinación de la Estrategia Digital Nacional (EDN) (Presidencia)  | Secretaría de Comunicaciones y Transportes  | Secretaría de Economía  |
| Perú        | 1) Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI); 2) Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) |   | Ministerio de Producción  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

Un segundo elemento importante es la falta de una estrategia que diferencie los instrumentos o programas de apoyo para la incorporación de las tecnologías digitales según las características de las empresas atendidas. Con la excepción de las políticas que han sido diseñadas, en algunos países de la región, para apoyar a las empresas de las áreas marginales, en general, no existen esfuerzos sistemáticos para adaptar las medidas de apoyo a las distintas necesidades y potencialidades de las empresas.

Un último aspecto por destacar concierne al objetivo predominante en las acciones de fomento de las tecnologías digitales. Los resultados preliminares del estudio que está desarrollando la CEPAL sobre este tema indican que los instrumentos que prevalecen son los que apuntan a incrementar las posibilidades de acceso a Internet y a estimular en los actores el desarrollo de capacidades básicas en el manejo de las tecnologías digitales (alfabetización digital).

La problemática del acceso, que sigue siendo un obstáculo de especial relevancia para la población marginal, especialmente en las zonas rurales más alejadas, se ha enfrentado mediante la acción de apoyo de centros comunitarios, centros empresariales u otras oficinas de atención descentralizada, que ofrecen a las comunidades y a las empresas

puntos de contacto a internet e instructivos básicos para el manejo de las herramientas más simples, como navegar en la web, uso del correo electrónico y creación de cuentas personales en las redes sociales.

Mucho más escasos son los programas o las políticas que promueven la incorporación de estas tecnologías en los procesos productivos de las empresas. La transformación digital de una empresa se desarrolla en períodos de tiempo largos y requiere tanto de apoyo técnico como de un financiamiento adecuado. En relación con esto último, tan sólo en la Argentina se identificaron programas de financiamiento explícitamente relacionados con la incorporación de tecnologías digitales. Hay varias iniciativas de fomento del comercio digital, mientras que el uso de las tecnologías digitales para la reconfiguración de las cadenas productivas es aún incipiente y ha tenido lugar en muy pocos países.

## E. Elementos estratégicos y recursos

Para concluir el análisis de las políticas de fomento de las mipymes, es necesario revisar unos últimos aspectos relacionados, el primero, con la consistencia estratégica que caracteriza estas políticas, y el segundo, con la estimación de los recursos que benefician a las mipymes, mediante las distintas líneas de apoyo.

### 1. Consistencia estratégica de las políticas de fomento a las mipymes

En el marco de este documento, el concepto de consistencia estratégica recoge cuatro aspectos clave del conjunto de políticas que conforman la estrategia de apoyo a la mipyme de los países analizados: **su grado de integración** con las demás políticas de transformación productiva; **la existencia de un marco conceptual** que aclare la contribución de las empresas de distintos tamaños que conforman el universo de las mipymes; **el nivel de articulación territorial** que alcanzan las medidas de apoyo; y la capacidad de desarrollar **esfuerzos sistemáticos de evaluación y monitoreo**. A continuación, se analizan sintéticamente los cuatro.

#### a) El rol de las políticas orientadas a mipymes y el grado de coordinación de las entidades de fomento

Una primera pregunta, a la cual deberían someterse las políticas de fomento de las mipymes, es hasta qué punto su accionar es coherente con las respectivas estrategias nacionales de transformación productiva. De la revisión de la información disponible, resulta con claridad que el grado de integración es escaso. En primer lugar, no todos los países elaboran una estrategia de desarrollo productivo, y donde eso ocurre, no siempre se reconoce un rol importante a las empresas de menor tamaño. Ejemplos de estrategias nacionales que reconocen y destacan la relevancia de las mipymes son las impulsadas por Argentina, Brasil, Chile, Colombia y El Salvador que se sintetizan a continuación:

- En la Argentina, a través de Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación hubo un esfuerzo importante para coordinar los programas de apoyo a las mipymes con los lineamientos de política científica, tecnológica y de innovación del país, hasta el año 2020. Se enfatizó la importancia de tomar en cuenta a las pymes dentro de un plan de ciencia y tecnología con miras a la transformación productiva del país, considerando que “las pymes y microempresas son un destinatario importante por su impacto en la creación de empleo y sus mayores limitaciones para costear actividades con un alto riesgo económico inherente como es la innovación” (MINCYT, 2011, pág. 59). Este plan fue la base para la creación de una serie de programas destinados a las pymes innovadoras, tales como: el Crédito Exporta para consolidar la actividad exportadora

de las pymes TIC (creado en 2015), el Programa Empretecno para la creación de pymes de base tecnológica (creado en 2011) y los nuevos programas del FONTAR de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT).

- Los planos plurianuales de política industrial del Brasil y, en particular, la Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior del gobierno federal del Brasil del período 2004 a 2007 (PITCE) otorgaron mucha relevancia a las empresas de menor tamaño, definiendo una estrategia de intervención a través de los Arranjos Productivos Locais y estableciendo, mediante el Grupo de Trabajo Permanente, un mecanismo de coordinación interinstitucional.
- La Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento de Chile, dirigida esencialmente a aumentar la productividad de las empresas y avanzar en una transformación productiva del país (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2014) dedica el capítulo 3 al financiamiento y apoyo a la gestión de las pymes, mientras que el capítulo 4, sobre impulso al emprendimiento, especifica 7 medidas suplementarias de apoyo a las empresas de menor tamaño.
- El documento 3484 de 2007 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máxima autoridad nacional de planeación de la política económica y social de Colombia, fijó las líneas de las estrategias de fomento de las mipymes.
- El segundo Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador establece el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las mipymes como una estrategia fundamental para la dinamización económica (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015).

Inclusive en aquellos casos en los cuales las agendas nacionales reconocen el rol importante de las mipymes para la transformación del país y plantean ejes de acción para estimular su desarrollo, se observan debilidades significativas: en primer lugar, los planteamientos acerca de las mipymes y de las respectivas políticas de fomento contenidas en las estrategias nacionales no siempre sobreviven al cambio de administración, y cuando eso ocurre, a menudo experimentan variaciones significativas en el grado de prioridad que le asigna la nueva administración. En segundo lugar, las propuestas contenidas en las agendas nacionales no siempre se traducen en metas claras que definen con precisión cuáles son los resultados que se esperan lograr con relación al desarrollo de las mipymes, ni cuáles son los instrumentos mediante los cuales se espera alcanzar estos mismos. Por último, en algunos casos hay una apuesta clara al desarrollo de las empresas de menor tamaño que, sin embargo, se focaliza exclusivamente en uno o dos instrumentos de fomento, lo cual circunscribe la efectividad de las medidas de apoyo para estas empresas a pocas acciones puntuales.

Un segundo aspecto que obstaculiza una mayor integración entre las políticas nacionales de transformación productiva y las políticas para mipymes es el alto grado de fragmentación de la institucionalidad de fomento que se encarga de estas últimas. Como se vio en la sección B del presente capítulo, aunque todos los países identifiquen una entidad pública que lidera formalmente el tema, sus atribuciones y recursos son escasos y su capacidad efectiva de coordinación, muy limitada. Faltando este liderazgo, no se logra elaborar un planteamiento estratégico, sobre las mipymes y sus potencialidades de desarrollo, ni existe un actor suficientemente fuerte que ejerza la presión adecuada para introducir estos temas en la agenda nacional de fomento productivo.

## b) El marco conceptual para la formulación de las políticas de fomento a las mipymes

En un artículo de 2011, Goldstein y Kulfas señalaban que las entidades de fomento de algunos países (en el artículo citado se mencionan el Brasil, El Salvador y México), habían desarrollado una oferta diferenciada de instrumentos de apoyo (Goldstein y Kulfas, 2011). Este fenómeno supone la existencia de un marco teórico que reconoce la heterogeneidad de las potencialidades y necesidades que caracterizan los distintos segmentos de empresas que conforman el universo de las mipymes.

El análisis de las experiencias de políticas de los países considerados en este estudio confirma la existencia de un cierto grado de interés por este tema, pero, al mismo tiempo, sugiere que no hubo una evolución significativa al respecto, sino, más bien una involución hacia modelos de atención más simples. Estos, más que en la elaboración de un verdadero marco conceptual que permita diferenciar las medidas de apoyo sobre la base de las distintas potencialidades y necesidades de las mipymes, parecen estar basados en acciones paralelas de las distintas entidades de fomento, cada una de las cuales se especializa en un sector determinado del universo de las mipymes, sin que exista entre ellas una efectiva integración.

El estudio de los 269 instrumentos de fomento que se mencionó anteriormente sugiere que la diferenciación en las políticas de fomento se basa en las siguientes variables:

- El tamaño de la empresa: distinguen entre micro, pequeñas y medianas empresas y, en algunos casos, contemplan herramientas específicas para artesanos o para agricultura campesina o familiar.
- Sus potencialidades de crecimiento: en esta categoría se contemplan medidas específicamente diseñadas para apoyar el desarrollo de empresas con potencialidades reconocidas (entre ellas las jóvenes empresas de alto crecimiento, denominadas “gacelas”).
- Su rol en la cadena productiva: se contemplan medidas ad hoc para “empresas tractoras” o para estimular la articulación entre empresas que ocupan funciones distintas en la cadena productiva.
- Su etapa de desarrollo: en este ámbito, se pone especial atención a las nuevas empresas y a los nuevos emprendimientos.

El cuadro siguiente ofrece un panorama parcial de esta diferenciación de instrumentos de fomento, según las distintas categorías.

Cuadro X.10

### América Latina (países seleccionados): principales políticas de fomento, según categorías de empresas y entidad de fomento

| País      | Por tamaño   | Por potencialidad de crecimiento  | Por su rol en la cadena productiva  | Por su etapa de desarrollo   |
|-----------|--|---|---|--|
| Argentina | La SEPYME enfoca su accionar en las empresas clasificadas como pyme. | La ANPCyT subsidia, a través del FONTAR, proyectos de empresas con alto impacto económico y social. La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional apoya a pymes con potencial de internacionalización. | La ANPCyT dirige proyectos de desarrollo de proveedores (FIT PDP) en sectores prioritarios. | Política SEPYME para nuevos emprendimientos (Plan Argentina Emprende). La ANPCyT subsidia emprendimientos de base tecnológica. |

Cuadro X.10 (continuación)

| País        | Por tamaño   | Por potencialidad de crecimiento   | Por su rol en la cadena productiva  | Por su etapa de desarrollo  |
|-------------|--|--|---|---|
| Brasil      | La ley Complementar de 2006 se dirige exclusivamente a micro y pequeñas empresas. BNDES, Banco do Nordeste, Banco da Amazonia y Caixa poseen líneas de crédito exclusivas para microempresas. FINEP posee tres líneas de crédito para financiar proyectos innovadores de mipes y mipymes.                                |  | SEBRAE impulsa el Programa Nacional de Encadenamiento Productivo a través de alianzas con grandes empresas.   | Los instrumentos de SEBRAE diferencian entre emprendedores, empresas con antigüedad de menos de dos años y empresas con más de dos años de operación. FINEP apoya a las empresas nacientes de base tecnológica. |
| Chile       | La ley 20416, relativa a las normas para empresas de menor tamaño (EMT) posee disposiciones exclusivas para mipes en temas como: permisos, protección de proveedores de grandes empresas y cierre/ reorganización de las empresas. SERCOTEC e INDAP se focalizan en micro y pequeñas empresas. CORFO en pymes.           | El Capital Semilla de Corfo y su programa Start Up Chile financian emprendimientos dinámicos de alto impacto económico (nacionales y extranjeros). ProChile apoya EMT con potencial de internacionalización. | El Programa de Desarrollo de Proveedores de CORFO reconoce explícitamente el rol tractor de las grandes empresas (y, en algunos casos, de las medianas) para la construcción de sistemas de proveedorías de calidad.              | Tanto CORFO como SERCOTEC tienen instrumentos para impulsar nuevos emprendimientos. El SENCE posee programas de capacitación para emprendedores.  |
| Colombia    | INNPULSA (Dirección de Desarrollo Empresarial) promueve la productividad de las empresas, diferenciando entre micro, pequeñas y medianas empresas. Artesanías de Colombia apoya a los artesanos y FINAGRO contempla medidas de microcrédito rural. Bancóldex posee una línea de inclusión productiva para microempresas. | Bancóldex a través de su unidad de escalamiento y productividad apoya el financiamiento de mipymes con potencial de crecimiento.   | INNPULSA promueve el encadenamiento productivo identificando empresas tractoras que lideran las iniciativas de fomento de los proveedores.  | INNPULSA contempla instrumentos de apoyo a emprendedores. SENA apunta hacia el emprendimiento joven a través del Fondo Empezar*. El MINTIC impulsa el desarrollo de emprendimientos en el sector TIC.           |
| El Salvador | La estrategia nacional de CONAMYPE y la Ley de fomento, protección y desarrollo de la micro y pequeña empresa plantean explícitamente la necesidad de diferenciar las medidas para las mipes, teniendo en cuenta las diferentes etapas de su ciclo de vida.  | PROESA apoya a pymes con potencial de internacionalización.  |   | Bandesal apoya iniciativas emprendedoras a través de su Programa Banca Emprendes. CONAMYPE posee programas de apoyo a los emprendimientos de mujeres y jóvenes.   |
| México      | NAFIN e INADEM poseen un programa de financiamiento y asistencia para microempresarios (PRONAFIM, línea de Crédito Crecer Juntos, Convocatoria 4.1).   | INADEM tiene un Programa de Incubación de alto impacto.  | NAFIN a través de su programa de cadenas productivas refinancia a los proveedores de grandes empresas y de dependencias del gobierno federal. INADEM posee un programa de desarrollo de proveedores basado en empresas tractoras. | INADEM y NAFIN, a través de su programa conjunto de Crédito Joven, apoyan a los emprendimientos de jóvenes (18-35 años).  |

Cuadro X.10 (conclusión)

| País    | Por tamaño   | Por potencialidad de crecimiento  | Por su rol en la cadena productiva | Por su etapa de desarrollo   |
|---------|--|---|------------------------------------|--|
| Uruguay | A través del banco Microfinanzas S.A el BROU otorga créditos a las mipes. La Corporación Nacional de Desarrollo (CND) posee un programa específico para microempresas. | ANII subsidia a través de sus diferentes programas proyectos de innovación en bienes y servicios con alto impacto social o económico. Uruguay XXI apoya a mipymes con potencial de exportación. |                                    | ANII impulsa la creación y el desarrollo de emprendimientos innovadores (Programa de emprendedores innovadores). El INEFOP promueve la capacitación y asistencia personalizada a emprendedores. DYNAPYME igualmente apoya a este segmento de empresas a través de su iniciativa C-Emprendedor. |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

<sup>a</sup> El artículo 40 de la Ley 789 de 2002 creó el Fondo Emprender (FE) como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, que sería administrada por esta entidad y cuyo objeto exclusivo sería financiar iniciativas empresariales en los términos allí dispuestos.

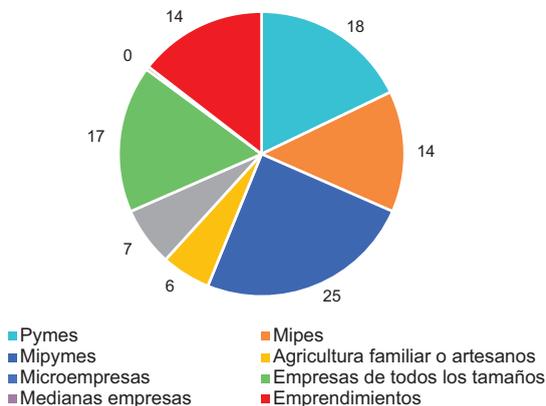
La importancia relativa de estas variables puede ser medida para la muestra de los 269 instrumentos analizados en la sección C. Las que claramente predominan son las basadas en el tamaño de las empresas y las que consideran su etapa de desarrollo (especialmente los temas de emprendimiento).

Como fue mencionado previamente, un 17% de los instrumentos analizados está destinado a empresas de todos tamaños y un 24% a todas las empresas del segmento de mipymes. Un 39% se orienta siempre a este mismo universo, pero posee un grado de selectividad mayor, diferenciándose entre microempresas (7%), mipes (14%) y pymes (18%). El restante 20% de los programas se distribuyen entre iniciativas de fomento de emprendimientos (14%) y apoyo a microempresas, artesanos y la agricultura familiar (6%). Cabe destacar que, en el conjunto de instrumentos analizados, tan solo uno está dirigido explícitamente al desarrollo de la mediana empresa (véase el gráfico X.9).

Gráfico X.9

**América Latina (países seleccionados): distribución de instrumentos de fomento según categoría de empresa**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

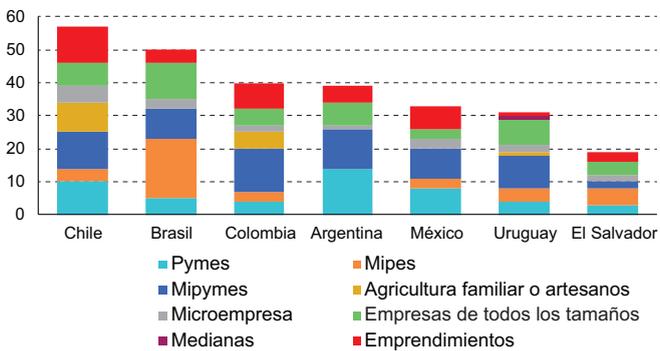
Nota: Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Uruguay.

En cuanto a las dinámicas por país, se observa que, en todos los casos analizados, la segmentación entre mipymes, mipes y pymes engloba más o menos el 50% de los instrumentos de cada país. No obstante, hay también diferencias importantes. En particular, destaca el caso del Brasil donde la segmentación de mipe es significativamente más relevante que en otros países, mientras que, en la Argentina y Chile, por ejemplo, parece más prominente la denominación de pyme. En los casos colombiano, uruguayo y mexicano, la categoría de mipyme es más importante que las otras dos, lo que podría indicar una menor especialización y diferenciación de las políticas de fomento (véase el gráfico X.10).

Gráfico X.10

**América Latina (países seleccionados): distribución de instrumentos de fomento según categoría de empresa, por país seleccionado**

(En porcentajes)



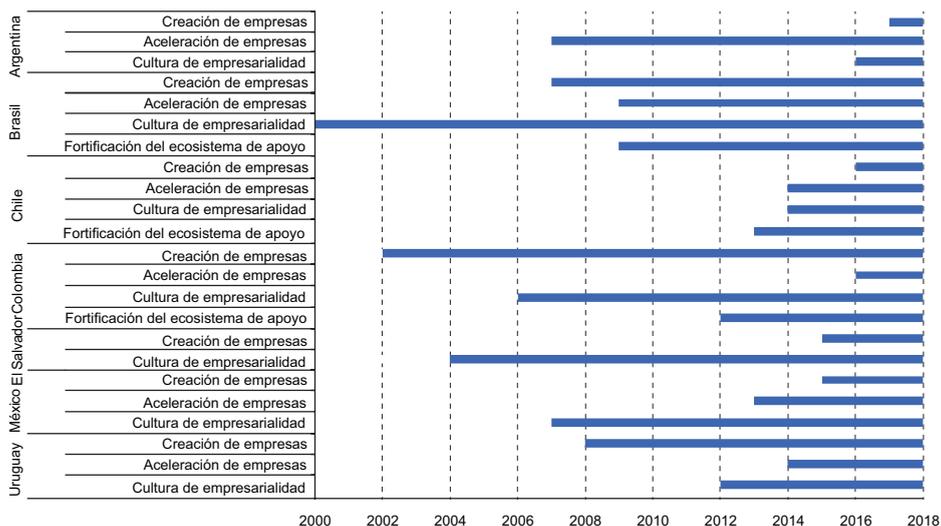
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

Por último, por lo que concierne las etapas de desarrollo de las empresas, es interesante notar que el nuevo rol que se atribuye al emprendimiento sugiere una evolución en el marco teórico que las entidades de fomento utilizan para apoyar a las mipymes.

El interés para estas medidas, que corresponden al 14% de los instrumentos analizados, se refleja, en primer lugar, en la intensa ola de creación de nuevos programas orientados a este tema, que se generaron en los últimos años y que incluyen distintas medidas de apoyo, como se observa en el gráfico siguiente. Más del 40% de los instrumentos actuales destinados al emprendimiento tienen menos de dos años de antigüedad, destacándose los casos de Argentina, México y Colombia. Argentina lanzó el Plan Argentina Emprende a través del cual se desarrollaron una serie de instrumentos nuevos de apoyo a los nuevos emprendimientos, bajo la supervisión de la SEPYME. El Salvador, por su parte, impulsó, a través del CONAMYPE, un programa de emprendimiento y otro de empresariedad femenina. En el caso mexicano, la estrategia de la antigua Subsecretaría de pymes, focalizada en el mejoramiento de la productividad de las mipymes, a través de 5 instrumentos de fomento empresariedad destinados a 5 segmentos de empresas (nuevas empresas, microempresas, pymes, gacelas y tractoras), fue sustituida por una que, mediante la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE), se focaliza en el fomento de los emprendedores (SELA, 2016).

Gráfico X.11

**América Latina (países seleccionados): evolución histórica de los instrumentos de empresarialidad por país seleccionado y área de atención, 2000-2018**



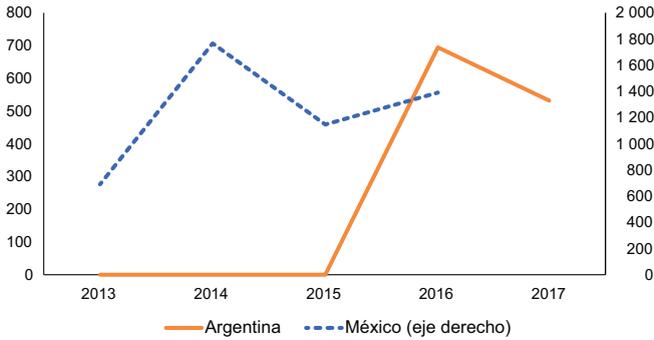
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

En segundo lugar, las entidades de fomento de algunos países han explícitamente reconocido la centralidad de este tema incorporándolo en sus lineamientos estratégicos. Es así como, por ejemplo, que la Secretaría de pymes de la Argentina cambió su nombre a Secretaría de Emprendedores y pymes; y que el Fondo Pyme de México dio paso al Instituto Nacional del Emprendedor que creó una línea entera de acción a la promoción de la cultura emprendedora, a través del nuevo Fondo Nacional Emprendedor (FNE). Detrás de estos cambios de forma y de organización, ha habido una fuerte priorización de recursos. El siguiente gráfico da cuenta de los recursos movilizadas por el Ministerio de la Producción de la Argentina y de INADEM de México (a través del Fondo Nacional del Emprendedor) para el desarrollo del ecosistema emprendedor. Estos recursos llegaron a representar 8% del presupuesto del Ministerio de la Producción y 20% de los fondos ejecutados a través del FNE en 2016.

Gráfico X.12

**Argentina y México: montos ejecutados en acciones para el desarrollo de emprendedores<sup>a</sup>, 2013-2017**

(En millones de pesos de cada país)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

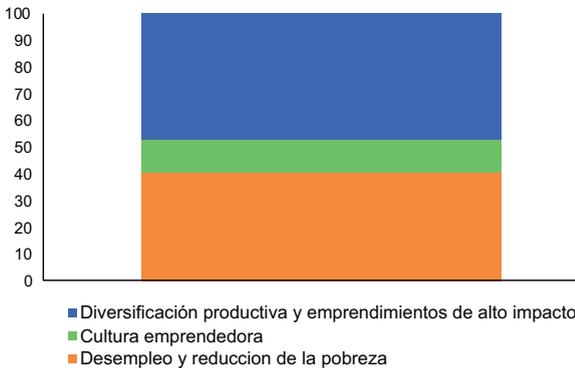
<sup>a</sup> Se consideraron los montos ejecutados por el Ministerio de Producción de la Argentina en "acciones para el desarrollo de emprendedores" y los montos ejecutados por el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), a través del Fondo Nacional Emprendedor, en las categorías 2 y 3 de "desarrollo empresarial" y "emprendedores y financiamiento".

El aspecto tal vez más problemático en este cambio de enfoque es que, detrás del concepto de empresarialidad se mezclan propósitos y planteamientos distintos que dan cuenta de posiciones no necesariamente contrastantes, pero seguramente divergentes, que dejan duda sobre la efectiva solidez de un planteamiento teórico a la base de estas medidas: por un lado, hay instrumentos que conceptualizan la empresarialidad como medio para estimular la diversificación productiva; por otro, se encuentran numerosas medidas que impulsan la generación de emprendimientos para enfrentar el desempleo y la reducción de la pobreza. Sobre la base de los datos recopilados en el estudio de los 269 instrumentos analizados en la sección anterior, se elaboró el gráfico siguiente que ilustra la fragmentación de los enfoques que predominan en las acciones de promoción de la empresarialidad.

Gráfico X.13

**América Latina (países seleccionados): distribución de instrumentos de fomento según el enfoque de las políticas de empresarialidad**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

Nota: Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Uruguay.

### c) El enfoque territorial

Los resultados del estudio de los 269 instrumentos de fomento que se presentó en la sección C, evidencian la predominancia de instrumentos no selectivos. Aun así, aproximadamente un cuarto del conjunto analizado especifica condiciones preferenciales por un sector, una localidad, o para ambos. En esta sección se analizará específicamente la dimensión territorial de estas políticas.

La importancia de la dimensión territorial para la construcción de estrategias competitivas está claramente evidenciada por una amplia literatura<sup>25</sup> que destaca la relevancia del entorno productivo para la generación de acciones colectivas. Estas permiten alcanzar economías de escala y acelerar el proceso de desarrollo e incorporación de nuevos conocimientos.

A pesar de que no hay serias objeciones a este planteamiento, el panorama general que resulta del estudio de las estrategias de fomento a las mipymes que se analizaron para este artículo se caracteriza por un alto grado de centralización: todas las instituciones de fomento operan siguiendo las directrices del nivel central; de la misma manera, es el nivel central quien define los ejes, metas y prioridades de las políticas y, salvo contadas excepciones, las decisiones sobre los programas de fomento se toman también de manera centralizada.

En cuanto a los instrumentos, los que más se adaptan a las realidades de los distintos territorios son los que explícitamente apuntan a promover el desarrollo de estrategias de fomento de los sistemas productivos locales. Son estos los casos del programa del SERCOTEC que en Chile impulsa los barrios comerciales; de las iniciativas de desarrollo de los clústeres de Colombia; y del programa de “Un pueblo, un producto” de El Salvador. En estos programas, en el marco de un reglamento definido centralmente, los actores locales acuerdan prioridades, metas y lineamientos de acciones que se condicen con los intereses y potencialidades de las empresas del territorio considerado. Aun así, el marco regulatorio de estos programas, a menudo, acota los espacios de decisión de los actores, limitando las iniciativas de fomento que pueden impulsar (que generalmente se reduce a los instrumentos ya existentes) y predefiniendo la composición de las instancias de decisión que se instalan localmente.

Por lo que concierne el funcionamiento de las instituciones de fomento especializadas (SERCOTEC, CONAMYPE, INNPULSA, INADEM, SEBRAE), los márgenes de autonomía de las respectivas sedes locales varían sensiblemente si operan en el marco de un estado federal o centralizado. En estos últimos, las sedes locales de las entidades de apoyo a las mipymes tienen una autonomía acotada que les permite gastar cantidades relativamente pequeñas de recursos y, generalmente, respetando las decisiones tomadas por el nivel central, que predefinen la asignación de los recursos a instrumentos determinados. En los estados federales los márgenes de autonomías son potencialmente mayores<sup>26</sup>. En términos concretos, las entidades locales de la institución de fomento

<sup>25</sup> Una revisión de esta literatura trasciende las posibilidades de este texto. Como ejemplos pueden mencionarse algunos de los autores que han contribuido a enriquecer los distintos enfoques interpretativos de la relación entre empresa y territorio: sobre el desarrollo económico local pueden verse Albuquerque (2003 y 2004) y Vázquez (2000 y 2007); sobre clústeres, Porter (2000), Humphrey y Schmitz (2004) y Schmitz (2004), y sobre distritos industriales, Becattini (2002), Brusco (1992), Bellandi (2003), Poma (2013) y Pyke y Sengenberger (1992), entre otros.

<sup>26</sup> Un ejemplo que refleja parcialmente esta realidad es dado por los Comités Estatales de INADEM. Se trata de órganos colegiados conformados por el Secretario de Desarrollo Económico del Estado respectivo (que preside el Comité); un representante de INADEM y otro del sector empresarial. Conforme al reglamento del fondo, estos comités evalúan la totalidad de las propuestas presentada al FNE que beneficien al Estado respectivo, y asignan hasta el 15% de la calificación total, sobre la base de los impactos y beneficios territoriales. De esta manera, el Comité de una localidad puede incidir en la definición de prioridades (INADEM, 2016), pero, en ningún caso puede modificar o reestructurar los programas enviados desde el órgano central.

podrían implementar una adaptación regional de los instrumentos de apoyo o, inclusive, crear instrumentos ad hoc para las localidades en las que operan<sup>27</sup>.

Un último aspecto por destacar acerca del enfoque territorial de las políticas de fomento de las mipymes concierne el rol de las asociaciones empresariales. En varios países, estas entidades desempeñan una función activa en el desarrollo de las políticas de fomento impulsadas por el sector público, incorporando su conocimiento de la localidad al proceso de diseño e implementación de estas medidas. Las entidades empresariales con arraigo local pueden contribuir a establecer y sostener instancias de diálogo con los distintos actores que conforman los sistemas territoriales; contribuir a mejorar su coordinación; colaborar a la identificación de necesidades y demandas específicas; entre otros. Un caso particularmente paradigmático es el de las Cámaras de Comercio de Colombia. La conformación de estos organismos está siempre asociada a la representación de las empresas de una localidad determinada y, por lo tanto, la dimensión territorial está intrínsecamente asociada con su existencia. Además, disponiendo de recursos estables que proceden de la gestión de servicios públicos (registro mercantil), han podido desarrollar equipos profesionales de alto nivel y programas propios que complementan y diversifican la oferta de los principales órganos de fomento (MINCIT, SENA y MINTIC).

#### d) Monitoreo y evaluación de impacto de las políticas de fomento a las mipymes

La evaluación de las medidas de apoyo a las mipymes es una asignatura pendiente para la mayoría de las entidades involucradas. Esta tarea concierne dos dimensiones clave del sistema de apoyo: el nivel estratégico y el nivel de las políticas individuales. A continuación, se describen sintéticamente los contenidos centrales de ambas.

##### i) Evaluación estratégica

Esta evaluación se propone analizar los esfuerzos de fomento que, en su conjunto, han realizado las instituciones y los programas de apoyo para alcanzar las metas prioritizadas. Estas últimas son las que deberían fijar las máximas autoridades políticas de cada país, con relación al rol de las mipymes en el proceso de transformación y desarrollo productivo.

Este es precisamente el ejercicio que la CEPAL propone cuando compara los esfuerzos realizados por los sistemas de fomento de los distintos países, con los resultados que estos han alcanzado en materia de productividad laboral relativa. En la visión de la CEPAL, un tema central y crítico para el desarrollo de la región se relaciona con la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas (CEPAL/SEGIB, 2010; CEPAL, 2012). Una dimensión importante de este problema consiste en la enorme brecha de productividad existente entre empresas de distintos tamaños y, en particular entre grandes y microempresas. Es considerando la pobre evolución de esta variable que puede afirmarse que el conjunto de las acciones de fomento a las mipymes no ha logrado incidir significativamente en la reducción de la heterogeneidad estructural entre agentes y que, por lo tanto, en la óptica de la CEPAL, no ha sido efectivo en términos estratégicos.

Esta evaluación, por muy general que aparezca, es fundamental para evaluar el conjunto de los elementos que conforman el sistema de apoyo a las mipymes y no exclusivamente las distintas medidas de manera individual. En particular, a paridad de acciones o

<sup>27</sup> En la primera administración Bachelet en Chile, se generó un esfuerzo sistemático para la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo que tuviesen la capacidad de coordinar localmente las distintas entidades de fomento productivo que intervenían en el territorio, bajo la supervisión del gobierno regional. El proyecto permitió conformar y entrenar equipos locales, impulsar planificaciones estratégicas participativas y emprender el desarrollo de acciones de fomento para las áreas prioritarias definidas localmente. Las Agencias utilizaban los instrumentos definidos por el nivel central, pero podían sugerir ajustes y adaptaciones. El modelo fue evaluado positivamente, no obstante, fue descontinuado por el siguiente gobierno (Moguillansky, 2010; OCDE, 2009).

instrumentos evaluados, los resultados generales pueden cambiar significativamente de generarse convergencias institucionales que produzcan sinergias positivas entre las políticas, de existir instituciones sólidas que permitan garantizar la estabilidad de las medidas a mediano y largo plazo, y de estar garantizada una adecuada participación del sector privado en los procesos de revisión y ajustes de los programas, que contribuya a maximizar la pertinencia de las acciones.

Lamentablemente, por muy relevante que sea esta reflexión, en la región hay poca evidencia de que esta evaluación haya sido incorporada en los debates de los hacedores de políticas. La debilidad de las instituciones responsables de las políticas y su escasa capacidad de liderazgo y coordinación pueden ser algunos de los factores que explican esta situación. De hecho, es interesante observar que, si bien las leyes marco que han impulsado la conformación de los sistemas de fomento a las mipymes en la región atribuyen, casi siempre de manera explícita, la responsabilidad de evaluación a la institución o ente que lidera la política de apoyo a las mipymes, ninguno de estos ejerce esta atribución, ni logra una evaluación del conjunto de los instrumentos de fomento a las mipymes.

#### ii) Evaluación de las políticas y de instrumentos específicos

En este ámbito los esfuerzos realizados en los países analizados son seguramente más significativos, aunque reflejan con claridad la fragmentación y descoordinación de las medidas de apoyo. Si se consideran las entidades que han realizado las evaluaciones y los objetivos de estos análisis, pueden destacarse las cuatro situaciones siguientes:

- Las instituciones de fomento que impulsan los programas de apoyo y los evalúan con el propósito de mejorar su gestión. Un ejemplo de esto son los estudios de impacto desarrollados por CORFO y SERCOTEC de Chile, cuyos resultados han sido destacados en varias ocasiones por la literatura (López y Tan, 2010; Navarro, 2014). CORFO, en particular, posee un repositorio virtual de los informes de monitoreo y evaluación de sus programas que permite un acceso rápido a 47 informes de las investigaciones realizadas entre 2011 y 2014.
- Las instituciones que ejercen un rol contralor, en primer lugar, el poder legislativo, las oficinas de contraloría del Estado y los ministerios de hacienda o finanzas públicas, que generalmente evalúan los programas con el propósito de tomar decisiones acerca de la asignación de los fondos correspondientes. Es el caso de la Comisión Senatorial de Asuntos Económicos (CAE) de Brasil. La comisión tiene la facultad de realizar evaluaciones de todas las políticas públicas y, en este marco, en 2017, evaluó el impacto del SIMPLES nacional, con el propósito de estimar su contribución a la creación de empleo, reducción de la informalidad, aumento de la tributación e innovación (Pimentel, 2017). En algunos países, como por ejemplo Chile, se han otorgado atribuciones específicas a la dirección especializada adscrita al Ministerio de Hacienda (DIPRES), para evaluar todos los programas públicos con el propósito, entre otros, de mejorar la asignación presupuestaria en base a los resultados obtenidos.
- Entidades consultivas que realizan recomendaciones a los Estados en base a evaluaciones continuas de una serie de programas: es el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México y del Instituto de Pesquisa de Economía Aplicada (IPEA) en el Brasil.
- Por último, entidades independientes. Entre estas destaca la labor desarrollada por los organismos internacionales y por las universidades, cuyo propósito principal es generar conocimientos y sistematizar buenas prácticas para facilitar el aprendizaje institucional.

Quizás el problema principal que limita la efectividad de las (aún muy escasas) evaluaciones realizadas es que éstas raramente están concebidas como parte de un proceso permanente de aprendizaje. Alcanzar políticas eficaces y eficientes es un resultado que depende de un proceso de prueba y error, más que de una combinación de factores predefinidos en el momento del diseño (Sabel, 2005; Teubal, 2013). Los programas de apoyo deben poder ser ajustados constantemente a partir de la experiencia realizada y en consideración de la evolución permanente del contexto tecnológico, económico e institucional en el cual las empresas compiten. Para esto, la evaluación es la pieza clave y puede considerarse el elemento central en las distintas fases que caracterizan el diseño y la gestión de las políticas, desde su concepción inicial, a la aplicación experimental de los instrumentos concebidos, hasta su aplicación de manera masiva. La retroalimentación constante de los resultados alcanzados en los distintos pasos es una condición esencial para garantizar que las políticas evolucionen adecuadamente, adaptándose a las variaciones del entorno. La evaluación de las experiencias previas proporciona elementos para formular la propuesta inicial; el análisis de los indicadores de gestiones y de impactos arroja elementos de juicio que permiten ajustes en la fase de desarrollo de las medidas y la evaluación de los impactos, de los costos y de los beneficios de la medida en su conjunto aseguran un adecuado balance de las acciones desarrolladas y de los resultados obtenidos.

Las condiciones para lograr esta dinámica virtuosa son: i) un sistema de información que permita conocer el estado de las mipymes y realizar comparaciones con grupos de control para ponderar la atribuibilidad de los eventuales resultados alcanzados; ii) un diseño que contemple, desde el comienzo, indicadores de éxito (en función de objetivos claros y cuantificables) y modalidades de evaluación de los aspectos críticos de las políticas, y, finalmente, iii) una institución que tenga la autoridad y los recursos (financieros y políticos) suficientes, no solo para realizar los estudios necesarios, sino para aplicar las recomendaciones que estos arrojan, ajustando oportunamente las medidas de fomento evaluadas. De este último elemento y de las debilidades de las instituciones de fomento, ya se habló en la sección B.

Por lo que concierne el primer punto, cabe destacar que un creciente número de institutos de estadísticas de América Latina se está orientando hacia la generación de bases de datos a partir de los registros administrativos de entidades tales como: el sistema de impuestos internos, la aduana, la seguridad social, entre otras.

Acerca del segundo punto, hay evidentemente un vacío importante tanto en el registro de los datos básicos de las políticas en ejecución (objetivos, metas, responsables, plazos, universo/objetivo y recursos ejecutados), como en el diseño de las medidas de apoyo, lo que dificulta la realización de un seguimiento más acabado de las mismas. En cuanto al diseño, los programas que desde su concepción incorporan medidas para la evaluación de resultados e impactos, son muy pocos. Dos excepciones interesantes son los Centros de Desarrollo Empresarial que, inspirándose en la metodología de los Small Development Centers de Estados Unidos, han asumido un compromiso para registrar permanentemente variables de gestión e indicadores de los resultados económicos producidos por cada centro; y el programa “Brasil más productivo” del MDIC que ha desarrollado un registro detallado de los impactos en las empresas atendidas<sup>28</sup>.

A pesar de estos límites evidentes, hay que reconocer que, en materia de evaluación de instrumentos específicos de fomento productivo, los esfuerzos realizados no son completamente irrelevantes. Una reciente investigación de la Campbell Foundation identificó 5.785 evaluaciones de impacto de instrumentos dirigidos exclusivamente a

<sup>28</sup> Véase Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios, “Brasil Mais Produtivo” [en línea] <http://www.brasilmaisprodutivo.gov.br/home.aspx>.

mipymes (de 2 a 250 empleados). La investigación, que se realizó a través de 4 plataformas digitales y mediante una amplia revisión bibliográfica, permitió mapear las actividades de evaluación realizadas en 140 países de renta media y baja, según la definición del Banco Mundial, de América Latina, Asia y África (Piza y otros, 2016).

A partir del análisis de las evaluaciones identificadas, la Fundación detectó, sin embargo, que la rigurosidad de dichas evaluaciones es heterogénea y que la mayoría de los estudios existentes sobre programas de fomento a las pymes consistían en ejercicios de monitoreo de la implementación del programa o de la satisfacción de los beneficiarios con los servicios de apoyo, sin evaluaciones de impacto más rigurosas.

## **2. Estimación de los recursos que las políticas de fomento generan para las mipymes**

Un estudio que apunte a ponderar la efectiva relevancia de las políticas para mipymes no puede no plantearse preguntas acerca de los recursos efectivamente movilizados en favor de las empresas beneficiarias. No obstante, la estimación de estos datos es una tarea compleja. Las principales dificultades conciernen la identificación de todas las entidades involucradas (hay que recordar que a menudo intervienen en estos procesos dependencias del gobierno que no pertenecen al área económica), el acceso a los presupuestos respectivos, la interpretación de los ítems que conforman esta contabilidad, la valoración de las contribuciones (en dinero y en efectivo) de las distintas entidades que participan, la exacta asignación de las fuentes (para evitar duplicaciones en la suma de las inversiones) y la distinción entre valores ejecutados o asignados, entre otros.

Estudios anteriores que han intentado estimar estas variables indican que los montos efectivamente invertidos, en muchos países, representarían fracciones insignificantes de los respectivos productos internos brutos. Un estudio de la CEPAL, por ejemplo, indica que en el año 2005 el promedio de gasto de las instituciones de fomento destinado a las pymes en América Latina era del 0,018% del PIB y que en 9 de los 17 países considerados estos valores no alcanzaban el 0,01% (CEPAL, 2010; CEPAL/SEGIB, 2010).

El análisis desarrollado en el marco de la presente investigación considera el tema desde una perspectiva distinta, focalizándose en los recursos que las políticas públicas logran movilizar en pro del desarrollo de las mipymes. Como se verá en las siguientes páginas, la conclusión es que los montos totales no son escasos como se podría esperar, partiendo de los estudios previos.

En primer lugar, es importante destacar que las políticas de fomento de las mipymes que comprometen recursos públicos se articulan en, por lo menos, cuatro diferentes ejes de acción: medidas no financieras, instrumentos de crédito o, como se denomina a veces, de inclusión financiera, regímenes tributarios especiales y compras públicas. Las cifras contenidas en el siguiente cuadro deben ser interpretadas con mucho cuidado. Las cuatro líneas representan modalidades de acción muy diferentes que pueden compararse exclusivamente si se las considera como recursos que, por distintas vías, contribuyen al desarrollo de las mipymes. El segundo llamado de atención que es necesario hacer para una correcta lectura de los datos es que los valores se han obtenido considerando las principales medidas de apoyo o los presupuestos de las entidades más importantes, por lo tanto, el nivel de precisión varía de un país a otro. Sin embargo, estas variaciones no deberían alterar el orden de magnitud de los recursos incluidos, por lo cual, las conclusiones generales deberían ser válidas a pesar de estas imprecisiones. Por último, se debe tener presente que, en los programas destinados a empresas de todos los tamaños, la estimación de los recursos efectivamente destinados a las mipymes representa una aproximación que debería ser afinada sobre la base de investigaciones específicas, que no pudieron ser realizadas en el contexto de este trabajo. Tomando en cuenta estas advertencias, la principal información que este cuadro proporciona

tiene que ver precisamente con reconocer que los recursos captados por las mipymes gracias a las iniciativas de fomento son más importante de lo esperado si se consideran en conjunto.

En segundo lugar, el cuadro evidencia la heterogeneidad en la composición de estas “canastas” de recursos: en Argentina, Brasil y México los instrumentos que más han contribuido a direccionar capitales a las empresas de menor tamaño parecen haber sido los instrumentos financieros; en Chile, El Salvador y el Uruguay las compras públicas.

Por último, es posible advertir que la contribución relativa de cada recurso es netamente distinta en cada país. La comparación debe tener en cuenta las diferencias significativas entre las modalidades de registro de los ítems que conforman las cuatro categorías<sup>29</sup>, pero, aún así, es probable que los órdenes de magnitud sean indicativos de diferencias reales. Por ejemplo, el porcentaje de los monto de compras públicas que se estima para Chile es mucho mayor que en cualquier otro país, mientras que la misma desproporción se observa respecto de la cifra correspondiente a los sistemas de tributación especial en el Brasil.

#### Cuadro X.11

#### América Latina (7 países): recursos destinados a las mipymes en relación con el producto interno bruto (PIB)<sup>a</sup>

(En porcentajes)

|  | Argentina<br>(2015) | Brasil<br>(2014)  | Chile<br>(2015) | Colombia<br>(2014) | El Salvador<br>(2015) | México<br>(2015) | Uruguay<br>(2015) |
|--|---------------------|-------------------|-----------------|--------------------|-----------------------|------------------|-------------------|
| Subsidios  | 0,01                | 0,01              | 0,33            | 0,04               | 0,05                  | 0,05             | 0,07              |
| Instrumentos de crédito                                | 1,0                 | 1,29              | 1,04            | 2,21               | 1,15                  | 1,86             | 0,07              |
| Compras públicas                                       | -                   | 0,11 <sup>b</sup> | 3,64            | No disponible      | 2,09                  | 1,09             | No disponible     |
| Sistemas especiales de tributación (sacrificio fiscal) | 0,23 <sup>c</sup>   | 1,2 <sup>d</sup>  | 0,08            | -                  | -                     | 0,12             | 0,07 <sup>e</sup> |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

<sup>a</sup> Los años de estimación de los datos se indican entre paréntesis.

<sup>b</sup> Corresponde a adquisiciones de micro y pequeñas empresas (mipes).

<sup>c</sup> Corresponde a 2017.

<sup>d</sup> Corresponde a 2016.

<sup>e</sup> Corresponde a 2014.

A continuación, se analizan las cuatro variables.

#### a) Recursos no reembolsables para el fomento de las mipymes

En esta categoría han sido considerados los fondos no retornables (subsidijs), generalmente destinados a apoyar las actividades no financieras del quehacer empresarial, tales como: innovación, asistencia técnica, emprendimiento, articulación productiva y capacitación.

En algunos casos (Secretaría Especial de las Mipes (SEMPE) del Brasil, CONAMYPE en El Salvador, INADEM en México, y DINAPYME y ANII en el Uruguay), faltando los datos de los fondos invertidos en los distintos programas, se ha considerado el presupuesto de la entidad de fomento que participan en las acciones de apoyo a las mipymes. En aquellos casos en que la entidad considerada se orienta a empresas de todo tamaño, sin tener ninguna clara orientación preferencial hacia las mipymes, se consideró una fracción de su presupuesto, estimada sobre la base de referencias cualitativas.

<sup>29</sup> Esto es válido especialmente en compras públicas donde, en algunos casos se toman en cuenta sólo los recursos otorgados a mipymes en el marco de programas específicos (como el programa de Uruguay), mientras que en otros se toman en cuenta todos los resultados de las licitaciones públicas (como es el caso de Colombia). Así mismo, algunos países no consideran todo el universo de las mipymes sino solo a las mipes (Brasil y Chile) o las pymes (México), lo que explica en cierta medida los niveles de brecha tan importantes entre algunos países.

Cuadro X.12

## América Latina (países seleccionados): recursos no reembolsables para el fomento a las mipymes

| País e institución <sup>a</sup>                                 | Monto<br>(millones de dólares y<br>porcentajes del PIB) | Entidades y programas considerados  |
|---|---|---|
| Argentina (2015)  |   | Agencia: FONTAR: ANR, Conserjerías tecnológicas, Crédito fiscal, RRHH AC, FIT AP, FIT PDP, FONSOFT: ANR, emprendedores, Empretecno (FONARSEC).  |
| Agencia   | 54  |   |
| SEPYME  | 31  | SEPYME: Crédito fiscal para la capacitación, Programa Nacional de capacitación, PACC empresas, PACC emprendedores, Expertos en Pymes, Sistemas Productivos Locales, capital semilla   |
| Total   | 85<br>(0,01)  |   |
| Brasil (2014)   |   | SEMPE: Presupuesto ejecutado por la Secretaría Especial de las Mipes, SEMPE.  |
| SEMPE (institución)   | 14  | SEBRAE: Educación emprendedora, SebraeTec, Negocio a Negocio, SebraeMais, Programa Nacional de Encadenamiento Productivo, Agentes Locales para la innovación  |
| SEBRAE  | 143   |   |
| Total   | 156<br>(0,01)   |   |
| Chile (2015)  |   | Gasto para el fomento de mipymes de 27 instituciones públicas: CORFO, SERCOTEC, PROCHILE, ENAMI, INDAP, FOSIS, SENCE, SERNATUR, SERNAPESCA, FAP, SAG, RA, CNR, CONAF, CONADI, SERNAM, Subsecretaría de Minería, Subsecretaría de Turismo, FNDP, Tesoro Público, CONICYT, INIA, INFOR, CIREN, IFOP, FIP (véase el capítulo sobre Chile del presente libro) |
| 27 instituciones públicas                                       | 797   |   |
| Total   | 797<br>(0,33)   |   |
| Colombia (2014)   |   | Montos ejecutados en programas de apoyo a las mipymes por parte de SENA, INNPULSA/Fomipyme, MinCIT, MinTIC, Artesanías Colombia.  |
| Programas para mipymes de cinco instituciones públicas          | 91  | Se consideró también el 60% de los montos ejecutados por dos instituciones públicas que atienden a empresas de todo tamaño (ProColombia, Colciencias)   |
| Dos instituciones públicas orientadas a empresas de todo tamaño | 41  |   |
| Total   | 133<br>(0,04)   |   |
| El Salvador (2015)  |   | Presupuesto ejecutado por CONAMYPE y programas del MINEC ejecutados por FONDEPRO  |
| CONAMYPE (institución)  | 9   |   |
| MINEC (Ministerio de Economía)                                  | 4   |   |
| Total   | 13<br>(0,05)  |   |
| México (2015)   |   | Del CONACYT se consideraron el Programa PEI INNOVAPYME y FIT.   |
| CONACYT   | 56  | Se consideró además el presupuesto ejecutado por el INADEM  |
| INADEM (institución)  | 465   |   |
| Total   | 521<br>(0,05)   |   |
| Uruguay (2014)  |   | Se consideró el presupuesto ejecutado por DINAPYME y el 60% del presupuesto ejecutado por ANII <sup>b</sup>   |
| DINAPYME (institución)  | 10.9  |   |
| ANII (institución)  | 19  |   |
| Total   | 30<br>(0,07)  |   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de estudios de caso.

<sup>a</sup> El año de la estimación se indica entre paréntesis.<sup>b</sup> Según el informe de seguimiento de actividades de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) de 2016, un 84% de los programas de la agencia estuvieron dirigidos a empresas. De este monto, el 72% fue destinado a mipymes, por lo que se consideró un 60% del total del presupuesto de la agencia.

El análisis realizado sugiere, que el monto de recursos invertidos en fondos no reembolsables es, como ya se mencionó en la sección anterior, una fracción casi insignificante del monto total. Con la excepción parcial de Chile, donde los subsidios invertidos en los últimos diez años se han asentado en aproximadamente un 0,3% del PIB, en ningún otro país estas medidas de apoyo logran mover la aguja de las inversiones públicas.

## b) Recursos para crédito y garantías

El cuadro siguiente recoge los recursos canalizados hacia las mipymes por concepto de créditos productivos o de fondos de garantía. Estos, como mencionado en el capítulo anterior, son el resultado de inversiones directas de recursos estatales o de normas a través de las cuales la autoridad pública impone a las entidades financieras destinar parte de sus depósitos a créditos para las empresas de menor tamaño, como es el caso del programa LCIP de la Argentina<sup>30</sup>.

### Cuadro X.13

#### América Latina (países seleccionados): recursos para la integración financiera de las mipymes (En millones de dólares y porcentajes)

| País e institución <sup>a</sup>   | Monto<br>(en millones de dólares) | Entidades y programas considerados  |
|-----------------------------------|-----------------------------------|---|
| Argentina                         |                                   | En el caso de BICE+BNA son créditos otorgados a empresas de todo tamaño.  |
| BICE+BNA (2013)                   | 60                                | LCIP: línea de crédito para inversiones productivas (LCIP).   |
| AGENCIA – BICE (2015)             | 10                                | El valor relacionado a la SEPYME corresponde a créditos otorgados a través del fondo FONAPYME y SGR. Se toma en cuenta igualmente el Programa de Bonificación de Tasas.                     |
| LCIP - BCRA (2015)                | 5 832                             | En el caso de Agencia, se toma en cuenta el Programa de Crédito a Empresas (CAE) que es gestionado en conjunto con el BICE  |
| SEPYME (2015)                     | 256                               |   |
| Total 2015                        | 6 159<br>(1%)                     |   |
| Brasil (2014)                     |                                   |   |
| BNDES                             | 25 431                            |   |
| FINEP                             | 2 650                             | En los cuatro casos se consideran exclusivamente fondos para crédito a las mipymes  |
| Banco do Nordeste                 | 2 154                             |   |
| Banco da Amazonia                 | 1 248                             |   |
| Total                             | 31 483<br>(1,29%)                 |   |
| Chile (2015)                      |                                   | El monto correspondiente a la CORFO indica los gastos en préstamos productivos y 4 fondos de garantía (FOGAIN, Fondo de Garantía para IGR, Garantía Pro-Inversión, Garantía reprogramación) |
| CORFO                             | 56                                | Para INDAP se consideran gastos en préstamos productivos.   |
| INDAP                             | 108                               | Para BancoEstado se consideran créditos a mipes y FOGAPE <sup>b</sup>   |
| BancoEstado                       | 2 345                             |   |
| Total                             | 2 509<br>(1,04%)                  |   |
| Colombia (2014)                   |                                   | En Bancóldex se consideraron exclusivamente los créditos otorgados a las mipymes.   |
| Bancóldex                         | 768                               | Para el FNG se consideraron los gastos en garantías a mipymes.  |
| Fondo Nacional de Garantías (FNG) | 5 646                             | En FINAGRO se consideraron los créditos otorgados a las mipymes y los gastos en garantías a través del FAG  |
| FINAGRO                           | 1 946                             |   |
| Total                             | 8 360<br>(2,21%)                  |   |

<sup>30</sup> A pesar de los resultados alcanzados en términos de incremento de los recursos destinados al financiamiento de las mipymes, en 2017 el programa fue cancelado por el gobierno.

Cuadro X.13 (conclusión)

| País e institución <sup>a</sup> | Monto<br>(en millones de dólares) | Entidades y programas considerados  |
|---------------------------------|-----------------------------------|---|
| El Salvador (2015)              |                                   | Crédito de segundo piso, créditos otorgados a través del Fondo de Desarrollo Económico (FDE) y del Fondo Salvadoreño de Garantía (FSG) destinados a mipymes |
| BANDESAL                        | 299<br>(1,15%)                    |   |
| México                          |                                   |   |
| NAFIN (2015)                    | 20 524                            | Corresponde al financiamiento total otorgado por NAFIN a mipymes a través de sus programas de crédito de primer y segundo piso                              |
| Total                           | 20 524<br>(1,86%)                 |   |
| Uruguay (2015)                  |                                   |   |
| CND                             | 35<br>(0,067%)                    | Programas de crédito Corporación y Microfinanzas y Fondo de garantías SIGA  |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

<sup>a</sup> El año de la estimación se indica entre paréntesis.

<sup>b</sup> Provisiones anuales de 2014.

### c) Regímenes tributarios especiales

Como mencionado en la sección anterior, seis de los siete países estudiados han implementado algún tipo de régimen tributario especial para las mipymes. Además de los datos de cobertura, dichos regímenes deben ser evaluados por la cantidad de recursos que asignan a las empresas beneficiarias. Las variables por considerar son dos: por un lado, es importante estimar el monto recaudado de las empresas que hacen uso de estas modalidades impositivas especiales; por otro, hay que calcular el sacrificio fiscal, entendido como la diferencia entre lo que podría recaudar el sistema tributario, si las empresas que se benefician de estas normas tributarán según las reglas vigentes para las demás empresas, y lo efectivamente recaudado con la aplicación del régimen.

El cuadro siguiente resume estos valores para los principales regímenes especiales de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.

Cuadro X.14

### América Latina (países seleccionados): sacrificio fiscal y recaudación de los regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes

(En porcentajes)

| País      | Régimen  | Año  | Sacrificio fiscal como porcentaje del PIB | Porcentaje de la recaudación alcanzada mediante las modalidades especiales |
|-----------|--|------|---|--|
| Argentina | Régimen para el fortalecimiento de las mipymes (Ley 27.264)            | 2017 | 0,23                                      | 0,86   |
| Brasil    | SIMPLES  | 2015 | 1,2                                       | 5,65   |
| Chile     | Régimen de tributación simplificada 14TER, y régimen de renta presunta | 2015 | 0,08                                      | 0,3  |
| México    | Régimen de Integración Fiscal (RIF)                                    | 2016 | 0,12                                      | 1,13   |
| Uruguay   | Monotributo  | 2014 | 0,07                                      | 0,37   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Previsión Social (BPS), Simples Nacional, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El caso del Brasil resulta llamativo por las proporciones alcanzadas por estas modalidades de apoyo a las mipymes que supera el 1% del PIB en términos de sacrificio fiscal. Un juicio sobre su efectividad requeriría de un análisis de costo/beneficios y de una revisión contrafactual que trascienden las posibilidades del presente estudio. No obstante, según datos del Observatorio de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa<sup>31</sup>, en la última década, de los 17,1 millones de puestos de trabajo creados por pequeños negocios, 10,9 millones provienen de beneficiarios del Simples Nacional. A la luz de estos datos, una correcta evaluación del sacrificio fiscal debería tomar en cuenta el porcentaje de beneficiarios que, de no existir el régimen habrían permanecido en la informalidad.

Una parte de la literatura que analiza estos regímenes especiales apunta a que estos instrumentos no deberían llegar a ser mecanismos importantes de recaudación, ni regímenes permanentes de tributación (Cetrangolo y otros, 2014). Lo primero se refiere a que el sacrificio fiscal no debería ser muy significativo; lo segundo, sugiere que medidas no transitorias podrían incrementar la elusión o evasión fiscal, estimulando posibles maniobras contables de los contribuyentes, para ser incluidos en el régimen tributario más favorable que corresponde al pequeño contribuyente, sin ser efectivamente parte de ese grupo objetivo (lo que se denomina como “enanismo fiscal”).

Algunas decisiones recientes relativas a los regímenes de monotributos parecerían indicar que varios países se están encaminando precisamente en la dirección de ampliar los regímenes especiales y de consolidar las medidas: en la Argentina, el Uruguay y el Brasil hubo reformas al monotributo (enero 2018) que aumentaron el tope de ingresos de las empresas para que beneficien del sistema y en México la reforma del régimen especial cuadruplicó la recaudación de este.

En defensa de estas medidas especiales, podría contra argumentarse que cualquier instrumento de fomento tiene un costo para el sector público y que el Estado debe realizar un diseño cuidadoso que evite (o por lo menos minimice) la elusión y establecer mecanismos adecuados de fiscalización, para combatir la evasión. Por otro lado, y ese tal vez sea el tema clave, los regímenes especiales, como cualquier otra medida de fomento, deberían ser parte de una estrategia de desarrollo con metas e indicadores claros y medibles y periódicamente deberían realizarse evaluaciones de sus costos y beneficios para decidir su continuidad o los ajustes necesarios.

#### **d) Compras públicas para el desarrollo de las mipymes**

El monto de los recursos que el Estado gasta para adquirir bienes y servicios de mipymes no es, en sí, un indicio cierto de que mediante la relación que se establece entre la entidad compradora y los pequeños proveedores se genere también un proceso de desarrollo de estos últimos. Para que esto ocurra debe haber un proceso que fije metas de mejoras de la productividad de los proveedores que son mipymes y programas de apoyo que ayuden estas empresas a alcanzar los estándares deseados. Los recursos movilizados a través de compras públicas a mipymes, sin embargo, son una condición necesaria y representan un incentivo muy eficaz para motivar los pequeños proveedores a integrarse en procesos de mejora productiva.

Lamentablemente, los datos sobre los montos de ventas a las mipymes de parte del Estado son escasos. Sobre la base de los porcentajes de compras asignadas a estas empresas y de los montos de compras públicas totales es posible estimar las cifras indicadas en el cuadro siguiente.

<sup>31</sup> Véase [en línea] <http://www.leigeral.com.br/>.

Cuadro X.15

**América Latina (países seleccionados): montos de compras públicas<sup>a</sup> a mipymes proveedoras**  
(En millones de dólares y porcentajes)

| País        | Año  | Monto adquirido a mipymes proveedoras<br>(millones de dólares) | Porcentajes de las<br>compras públicas | Porcentajes<br>del PIB |
|-------------|------|--|--|------------------------|
| Brasil      | 2015 | 1 945,97 <sup>b</sup>  | 16                                     | 0,11                   |
| Chile       | 2015 | 8 758,7  | 85                                     | 3,64                   |
| El Salvador | 2015 | 544  | 69                                     | 2,09                   |
| México      | 2015 | 12 063   | 42                                     | 1,09                   |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Sistema de Servicios Generales (SISG), Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), Mercado Público, Colombia Compra Eficiente, Secretaría de Economía de México y Agencia Chilena de Eficiencia Energética (ACEE).

<sup>a</sup> Corresponden a los montos licitados a través de las plataformas o sistemas unificados de compras públicas. En este sentido, las cifras se refieren únicamente a las compras de las entidades públicas que se rigen por este sistema. Así, estas cifras representan una cierta proporción del total de compras públicas a mipes o mipymes (según el alcance de aplicación del sistema de compras públicas a las diversas instituciones del Estado).

<sup>b</sup> Corresponde a adquisiciones a proveedores que son mipes.

Algunos autores sostienen que las políticas de compras públicas que adoptan un enfoque de preferencias que favorece a las mipymes pueden ser capturadas por grupos de presión del sector privado (Ladipo, Sánchez y Sopher, 2009), mientras que otros investigadores, especialmente de las instituciones financieras internacionales, han cuestionado seriamente su eficacia (Evenett y Hoekman, 2000; Dávila y otros, 2014). La principal crítica que estos autores plantean es que la discriminación en las compras públicas es un obstáculo para el uso eficaz de recursos públicos. En efecto, tanto en el caso de preferencias de precios, como en el de reservas de mercado, el Estado asume un costo extra, para favorecer a un grupo determinado de empresas, ya que si las adquisiciones se realizaran según las normas de la libre competencia serían a precios inferiores.

Como para los regímenes tributarios, la principal debilidad de los planteamientos a la base de los programas de compras públicas a favor de las mipymes es que no son parte de una estrategia de desarrollo y que las instituciones responsables poseen escasa información acerca de la capacidad de producción de las empresas que pretenden beneficiar y sobre los impactos reales que estas medidas producen en ellas (Schmidt, 2014)

Otro aspecto crítico es que, como señalado anteriormente, en América Latina, raramente las políticas discriminatorias o las medidas de preferencias están complementadas adecuadamente por programas de acompañamiento y asesoría técnica que sustenten los esfuerzos de modernización de las mipyme que participan en estas iniciativas. Esto explica en medida importante la escasa eficacia que puedan evidenciar estos programas en mejorar el desempeño de estas empresas. Sus causas, además de eventuales prejuicios de corte neoliberal que cuestionan a priori la eficiencia de cualquier acción desarrollada por el Estado, radican en la debilidad de los organismos de fomento que deberían desempeñar esta función de apoyo técnico.

## D. Balance de las políticas

El panorama esbozado anteriormente, demuestra que las micro, pequeñas y medianas empresas han y siguen estando en el centro de la agenda de numerosas instituciones de fomento, tanto públicas como privadas, en la mayoría de los países analizados.

En las primeras dos secciones se analizaron, respectivamente, el marco normativo y las instituciones involucradas en el desarrollo de las políticas de apoyo a las mipymes. En la tercera sección, se sintetizaron los resultados del análisis comparativo de 269 instrumentos de fomento, de siete países de la región. Finalmente, en la cuarta sección se revisaron algunos aspectos centrales de las estrategias que orientan las políticas de fomento de este segmento de empresas, focalizando la atención en los elementos que determinan su consistencia<sup>32</sup>; analizando más detenidamente los avances en materia de políticas para el fomento de tecnologías digitales y reflexionando sobre el alcance de las estrategias de apoyo (en específico, analizando los recursos invertidos).

En lo que sigue del documento, se intenta esbozar un balance global, reordenando y sintetizando los principales hallazgos descritos en las secciones previas.

## **1. Logros significativos, aunque con impactos insuficientes, de las políticas de fomento a las mipymes**

Las acciones de fomento de las mipymes impulsadas por los países de la región en la última década han registrado resultados importantes que no pueden desconocerse.

En primer lugar, todos los países analizados han formalmente reconocido a las mipymes como un sujeto económicamente relevante, especialmente por su aporte al empleo. Además, habiendo tomado conciencia de que, debido a su tamaño, los mercados principales (de productos, capitales, conocimientos y trabajo) no operan de manera eficiente, han elaborado normativas que habilitan condiciones especiales para las mipymes, en particular en materia de trámites administrativos y tributación.

En segundo lugar, la documentación recopilada parece indicar que todos los países analizados cuentan con un vasto conjunto de organismos que operan en pro del desarrollo de estas empresas. Este coacervo de experiencias profesionales se acumula tanto en entidades públicas como privadas, y el desarrollo de acciones conjuntas entre las dos es probablemente una de las notas más novedosas e interesantes de la última década. El reconocimiento, por parte de los gobiernos, de la contribución que el sector privado organizado (las asociaciones empresariales) puede realizar para el desarrollo de mejores políticas de fomento de las mipymes ha generado dos resultados importantes: por un lado, todos los países estudiados han puesto en marcha instancias de participación que involucran a los actores privados (y en algunos casos a las comunidades y a la academia), facilitando el diálogo y el intercambio de conocimientos. Por otro lado, se han generado experiencias de gestión conjuntas de importantes instrumentos de fomento (tales como centros tecnológicos, centros de desarrollo empresariales, programas de clústeres o desarrollo local, entre otros) las cuales, si bien no han sido implementados en todos los países, ni en todas las áreas de intervención, permitieron comprobar la eficacia de esta modalidad de gestión colaborativa.

Por lo que concierne los instrumentos utilizados para impulsar el desarrollo de las empresas de menor tamaño, se mantiene un interesante impulso a innovar, como comprueba la generación de medidas de fomento en nuevas áreas de atención, especialmente para estimular la empresarialidad.

Por último, es importante señalar que, gracias a los distintos mecanismos de apoyo implementados por los gobiernos de la región, las mipymes son actualmente destinatarias de cantidades no despreciables de recursos. Si bien los montos hayan sido estimados de

<sup>32</sup> En particular, la coordinación con las demás políticas de fomento productivo, la existencia de un enfoque teórico que permita diferenciar la acción hacia las micro, pequeñas y medianas empresas, la presencia de una orientación territorial y la capacidad de monitorear y evaluar los resultados de las acciones.

manera aproximada, los órdenes de magnitud calculados hablan de cifras que se acercan o superan el punto porcentual del PIB de varios países, en distintas áreas de intervención.

A pesar de los importantes e incuestionables logros mencionados, al momento de realizar un balance general de las políticas, el resultado es por lo menos decepcionante, si se mide en función del cambio estructural que la CEPAL considera necesario para la región.

En la perspectiva propuesta por la CEPAL (2010 y 2012), las mipymes adquieren relevancia estratégica a la luz del análisis estructural que reconoce, en la heterogeneidad de la productividad laboral, en la concentración de estas empresas en sectores de bajo valor agregado y en una organización productiva que los penaliza, las principales causas de la debilidad de los sistemas productivos latinoamericanos. Debido a estos desequilibrios, dichos sistemas productivos se estructuran alrededor de polos opuestos conformados, por un lado, por un pequeño núcleo de grandes empresas dinámicas y, por otro, por un universo de mipymes de escaso desarrollo tecnológico y bajo desempeño productivo.

Las investigaciones de la CEPAL permiten estimar estas distancias mediante el cálculo de las brechas existentes entre los salarios pagados por las mipymes y los pagados por las grandes empresas (las primeras alcanzarían a pena el 55% de los salarios de las segundas) y de las aún más grandes diferencias de productividad laboral entre grandes empresas y empresas de menor tamaño, que se estiman entre un 70% y un 90%, según el país (véanse el primer capítulo de este libro).

Esta polarización extrema impide la conformación de sistemas productivos integrados y, por ende, la generación de procesos interactivos de generación y difusión de conocimientos, afectando la capacidad de innovación de las empresas y de las instituciones que se dedican a apoyarlas (Camuffo y Grandinetti, 2005; CEPAL/SEGIB, 2010; Cimoli y Porcile, 2013; Grandinetti, 2003).

Desde el punto de vista de las políticas de fomento, el dato más dramático es que la dinámica de estas brechas no presenta indicios de mejoras significativas en la última década, a pesar de los esfuerzos realizados, de los resultados logrados y de los recursos movilizados.

Este dato podría ser interpretado positivamente, evidenciando que, en este lapso, las mipymes no han perdido terreno respecto a las grandes empresas o, si se prefiere, que han mantenido la misma tasa de desarrollo de las empresas más dinámicas, de sus respectivos países. No obstante, un examen más crítico debe considerar dos elementos que ponen de manifiesto los aspectos más dramáticos de la situación: en primer lugar, este proceso se ha desarrollado en una década en que la distancia (siempre en término de productividad laboral relativa) entre América Latina y Estados Unidos no ha variado significativamente, dejando las empresas de la región a nivel de productividad equivalente a una fracción de la que alcanzaron los países más industrializados. En segundo lugar, esto ocurre en un momento crítico de la historia económica, caracterizado por la aceleración en la transformación de los modelos productivos y de consumo que preludian la creación de escenarios competitivos radicalmente distintos y dominados por las nuevas tecnologías digitales (CEPAL, 2018a).

El escenario actual, geopolíticamente turbulento, está tecnológicamente convulsionado por innovaciones radicales que, en lapsos cada vez menores, transforman profundamente los modelos de negocios, las estrategias competitivas y la manera misma de aprender e innovar. En este contexto, los esfuerzos individuales de las empresas resultan insuficientes, mientras que la capacidad de las empresas de generar respuestas colectivas que permitan estimular la innovación y las economías de escala (Dini, 2009 y 2010),

se vuelve cada vez más importante y necesaria. Desde este punto de vista, América Latina exhibe tejidos productivos desarticulados y conformados por una gran mayoría de empresas estancadas en niveles ínfimos de productividad y pocas empresas productivas escasamente integradas; instituciones colectivas (como asociaciones empresariales) aún preocupadas de las reivindicaciones gremiales, más que de apoyar técnicamente a sus integrantes; micro y pequeñas empresas con niveles mínimos de asociatividad; pocas redes empresariales raramente capaces de concretar estrategias colectivas que permitan a las empresas integrantes una efectiva (y dinámica) complementación de recursos y conocimientos.

Razonar sobre las políticas de fomento de las mipymes requiere, desde el punto de vista de la CEPAL, que se reconozca ese atraso en los logros estratégicos, si se quiere dar vida a una nueva generación de medidas y programas que, partiendo de los resultados alcanzados, sepa incidir en las debilidades estructurales de las economías regionales.

Bajo esta perspectiva, la revisión de las políticas para las mipymes que se intentó en las páginas anteriores permite evidenciar dos problemas de fondos: el primero, apunta a aclarar las fallas estratégicas de las acciones de fomento y el segundo, a identificar sus debilidades de gestión.

#### a) Revisión del enfoque estratégico

El punto de partida de esta reflexión es que las políticas de fomento de las mipymes adolecen de una falta de orientación estratégica clara que permita garantizar la convergencia de las acciones de las distintas instituciones de apoyo. Una evaluación de la eficacia estratégica de las medidas de fomento requiere, en primer lugar, que las instituciones responsables de su diseño y actuación hayan fijado objetivos y metas claras, en función de los cuales medir los resultados conseguidos. La propuesta de la CEPAL fija el blanco en la heterogeneidad estructural y en la reducción de las brechas salariales y de productividad laboral relativa. Se puede, evidentemente, sostener perspectivas diferentes, pero no puede haber una evaluación estratégica sin que el rol de las mipymes haya sido explícitamente reconocido, consensuado y precisado. Sin esto, podrán estudiarse los impactos de las medidas individuales, pero no la eficacia y coherencia del diseño en su conjunto y el grado de sinergias entre los ejes de acción impulsados por los distintos actores.

La escasa claridad que se evidencia en este aspecto da cuenta, probablemente, de la insuficiente atención puesta, hasta el momento, en el tema clave de la convergencia de las políticas de las distintas entidades de fomento y explica porque los recursos movilizado a favor de las mipymes no surtan el efecto esperado en cuanto a la generación de un cambio significativo en su desempeño. Faltando una directriz clara que permita alinear las metas de las distintas instituciones, los múltiples mecanismos de intervención (subsidios, créditos, compras públicas y regímenes especiales) no suman.

Un corolario de esta falta de claridad estratégica es que a menudo, las políticas para las mipymes cargan con el peso de una multiplicidad de objetivos (a veces contradictorios) que, por falta de una visión general no pueden ser ordenados según prioridades claras.

Ahora bien, si se adopta la perspectiva propuesta por la CEPAL (de la centralidad de un cambio estructural) la mirada crítica puede ser aún más precisa y permite evidenciar los siguientes factores de debilidad.

En primer lugar, la clara predominancia de los instrumentos no selectivos impide que se pongan en marcha proyectos que apunten a la transformación de la estructura económica y de los modelos de organización productiva que penalizan a las mipymes. Las medidas contempladas por este enfoque no discriminan entre sectores o territorios

y, en muchos casos, tampoco entre actores. Este planteamiento se basa en la convicción de que el sector público no tiene capacidad para distinguir entre situaciones diferentes y que cualquier distinción que introduzca en su relación con las empresas sería arbitraria y probablemente dictada por intereses particulares que capturan la acción del Estado. Evidentemente un riesgo de esta naturaleza existe, pero la solución debería buscarse en generar instituciones especializadas, con bases profesionales y autonomía suficiente, que operen con mecanismos transparentes de toma de decisión, en colaboración con el sector privado y sobre la base de periódicas evaluaciones de los resultados alcanzados. La respuesta más frecuente, al contrario, ha sido: reducción de las capacidades de las instituciones y generación de políticas basadas en mecanismos neutrales de asignación de los recursos. Esto produce dos distorsiones importantes: la primera de tipo conceptual ya que se presenta por neutral una modalidad de intervención que en realidad discrimina en favor de los actores establecidos. La neutralidad de este enfoque es solo aparente, porque actores, sectores y territorios no compiten con igualdad de oportunidades y por lo tanto, las medidas de fomento terminan reforzando a los que desde el comienzo tenían mayores oportunidades. Por otro lado, se generan ineficiencias operativas, ya que se obligan actores que tienen necesidades y potencialidades distintas a operar bajo las mismas reglas y con las mismas condiciones.

En segundo lugar, las instituciones de fomento son débiles. La desconfianza en las capacidades profesionales del sector público (y aún más en su capacidad de aprendizaje) y la aspiración a reducir los gastos operativos de las políticas de fomento, externalizando los servicios de apoyo, conduce a desarrollar una resistencia (pasiva en algunos casos, muy activa en otros) hacia el desarrollo institucional. En lugar de crear o consolidar entidades capacitadas en las tareas de fomento, se prefieren generar procesos automáticos de asignación de los recursos. Dichos procesos consisten en predefinir las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios y establecer procedimientos fijos para evaluar las demandas de las empresas. De esta manera, la entidad de apoyo puede minimizar el riesgo de arbitrariedad con cualquier evaluación subjetiva y, acotando la necesidad de evaluaciones de las diversidades contextuales e individuales que caracterizan cada acción de fomento, reducen sus costos de gestión. Por muy legítimas que sean estas metas, este enfoque metodológico no permite estimular el desarrollo de nuevos conocimientos en instituciones y empresas. La innovación (entendida precisamente como proceso de creación, difusión y asimilación de nuevos conocimientos) es un fenómeno interactivo y dinámico que se genera a partir de la definición de un espacio de diálogo y confianza entre los sujetos productivos; de la elaboración de visiones compartidas que orientan la acción común; de la puesta en marcha de actividades colectivas; de la revisión permanente de estos procesos y de la sistematización y difusión de los aprendizajes logrados. Por esto, impulsar y, más aún, gestionar estas dinámicas, requiere de entidades especializadas que operen en el largo plazo, y una gobernanza adecuada que permita optimizar su integración en el ecosistema circunstante.

Por último, las políticas de apoyo se caracterizan por una fragmentación extrema de los instrumentos de fomento. Predominan medidas que apuntan a solucionar problemas específicos y que contemplan recursos limitados y tiempos muy reducidos de atención a las empresas. A la raíz de este fenómeno está, por un lado, nuevamente, la desconfianza en las instituciones públicas y en su capacidad de operar instrumentos que requieran de cantidades más significativas de recursos. Parece más fácil garantizar y fiscalizar la capacidad técnica y la ética de los funcionarios, si estos están llamados a gestionar sumas reducidas de dinero. Por otro lado, se sigue interpretando la problemática del desarrollo de las mipymes exclusivamente a la luz del enfoque de falla de mercado. La idea a la

base de esta visión es que, en determinados aspectos del quehacer empresarial, las dinámicas de mercado no operan de forma eficiente, en el caso de las empresas de menor tamaño. Si bien esta idea refleja una realidad incuestionable, también sugiere una idea muy discutible de que la intervención del Estado se justifica tan solo para implementar medidas que resuelven esos temas puntuales. Bajo esa perspectiva, para cada aspecto problemático que enfrente la empresa (la introducción de tecnologías ambientales, el desarrollo de certificaciones de calidad, la capacitación de operarios especializados, la exploración de mercados, etc.) se tiene que crear un procedimiento específico que apunte a enfrentar y solucionar ese tema acotado. En el mejor de los casos, aunque las acciones de apoyo así programadas resulten eficaces para alcanzar los propósitos planteados, se producen dos efectos negativos: por un lado, se multiplican los gastos administrativos de los instrumentos de fomento y se incrementan sensiblemente las dificultades que las mipymes experimentan para acceder al sistema de apoyo, dado que deben aprender a interpretar y moverse en una selva de instrumentos distintos<sup>33</sup>. Por otro lado, solo contribuye marginalmente a los procesos de aprendizaje en las empresas. La generación e incorporación de nuevos conocimientos es el fruto de un proceso complejo, en el que convergen distintas áreas de la empresa, que se basa en la interacción con el entorno (interno y externo) y que se prolonga en el tiempo, sobre la base de mecanismos de prueba y error. No son, normalmente, las dificultades puntuales las que más complican el accionar de las empresas, sino su capacidad de promover y gestionar estrategias articuladas y dinámicas, adaptándolas a la evolución de su condición y entorno, especialmente en contextos turbulentos y de rápidos cambios, como son los que presentan la nueva economía digital. Un camino alternativo es el que plantean los programas de articulación productiva que generalmente plantean estrategias de intervención más complejas y de largo plazo. Sin embargo, con pocas excepciones, son instrumentos de escaso alcance y débilmente conectados con los demás.

#### **b) Revisión de los modelos de gestión**

En esta sección se incluyen referencias a aquellos aspectos de la gestión de las políticas de fomento de las mipymes cuyas ineficiencias no son producto, como en el caso anterior, de incongruencias estratégicas, sino de faltas operativas que perjudican el buen funcionamiento de los sistemas de apoyo.

En primer lugar, la colaboración entre el sector público y el privado contribuye limitadamente al diseño de políticas. Si bien no hay cuestionamientos teóricos serios sobre el rol que juegan o podrían jugar las asociaciones empresariales, en los países estudiados las instancias de encuentro y colaboración entre estos sectores son (salvo excepciones) escamante activas, debido, entre otros factores, a la falta de capacidades, atribuciones y presupuesto.

En segundo lugar, las políticas no cuentan con sistemas de información que permitan realizar análisis a profundidad de la condición de las mipymes, con lo cual, a menudo las políticas se diseñan sin tener datos precisos y referencias claras. Relacionado a lo anterior, hay pocas instituciones que han efectivamente desarrollado una práctica sistemática de análisis de los resultados e impactos de las medidas de apoyo. De esta manera, para la mayoría de las entidades de fomento, resulta imposible aprender de la experiencia y mejorar de manera continua los programas implementados en pro de las mipymes.

Un tercer aspecto que afecta al desempeño operativo de los equipos que se encargan del desarrollo de las políticas para mipymes es el alto grado de rotación que los caracteriza.

---

<sup>33</sup> En países como Chile existen más de 100 instrumentos de fomento.

Esta característica se produce por un conjunto de factores, pero uno de los que probablemente incide mayormente son los cambios de administración producto de los ciclos electorales y de la falta de una legislación efectiva sobre la carrera profesional en el sector público. Este fenómeno se percibe con mayor profundidad en las entidades ministeriales, mientras que las agencias especializadas que poseen cierta autonomía del gobierno pueden registrar una mayor estabilidad de los equipos técnicos.

El siguiente diagrama resume los aspectos principales.

Diagrama X.2

**América Latina: principales elementos de debilidad de las políticas de fomento a las mipymes**



Fuente: Elaboración propia.

**2. Ajustes requeridos en la operación de las políticas de fomento para las mipymes**

El diagnóstico que se expuso en las páginas anteriores sugiere un primer conjunto de medidas que son necesarias (aunque no suficientes) para corregir las debilidades detectadas en las experiencias recientes y mejorar el impacto de los esfuerzos realizado en pro de las mipymes. Los ajustes no definen la orientación estratégica de la política (el qué hacer), sino su modalidad operativa (el cómo), apuntando básicamente a la creación de condiciones institucionales que sean coherentes con una visión de transformación de largo plazo, adecuadas a los desafíos que impone el nuevo escenario competitivos.

Los cambios deberían tomar en consideración los siguientes elementos:

- Las medidas para el desarrollo de las mipymes deben focalizarse en pocos objetivos, coherentes con las metas priorizadas, y en esta dirección debe converger la acción de las distintas instituciones de fomento, con el propósito de maximizar las sinergias entre las actividades de apoyo que se ocupan de las diferentes áreas temáticas (tales como, exportaciones, innovación, crédito, etc.).

- Los mecanismos de apoyo deben ser pocos, basarse en estrategias integrales de atención, centrándose no exclusivamente en las empresas individuales, sino también en la articulación de su sistema productivo.
- Por lo anterior, dichos mecanismos deben ser de largo plazo, contemplar recursos suficientes para impulsar la generación de cambios significativos y deben adaptarse a las especificidades de los actores, territorios y sectores, siguiendo las prioridades fijadas por la estrategia.
- Para minimizar los riesgos de arbitrariedad, la definición de las metas y de las áreas prioritarias de acción debe basarse en un ejercicio de diálogo y análisis conducido conjuntamente por los distintos representantes de las entidades que integran al sistema productivo: empresas, gobierno, comunidad y academia.
- Para asegurar el desarrollo de medidas que tomen en cuenta las peculiaridades de los sistemas productivos locales, debe poder garantizarse un rol importante de los actores locales en el diseño, implementación y gestión de los programas y políticas que los afectan.
- Hay que reforzar la institucionalidad de apoyo, invirtiendo simultáneamente en las siguientes direcciones:
  - Profesionalización de las entidades de apoyo, mediante programas de formación, incentivos profesionales que reduzcan la rotación, normas que precisen las atribuciones y garanticen presupuestos adecuados, seguros y estables.
  - Fortalecimiento de las entidades de diálogo público-privado para garantizar un involucramiento activo y responsable del sector empresarial.
  - Generación de sistemas de información que apoyen el diseño de políticas y la evaluación de impactos y resultados.

### **3. Lineamientos para el diseño de una nueva generación de políticas de fomento a las mipymes**

Los ajustes descritos en la sección anterior si bien necesarios, no son suficientes para producir una efectiva transformación de las mipymes.

En primer lugar, es clave precisar el rol que se quiere atribuir a las mipymes en el proceso de transformación del país (si se espera que su contribución se centre en la generación de empleo, por ejemplo, o de reequilibrio territorial, diversificación de exportaciones, innovación, u otro; si debe ser similar en las distintas regiones o si hay metas distintas según el territorio que se considere, etc.), fijar metas que permitan priorizar las acciones de apoyo y garantizar la complementariedad entre las políticas orientadas a mipymes y las demás políticas productivas.

En segundo lugar, es importante prestar especial atención a la transformación digital. Aunque se trate de un proceso en curso, del que tan solo puede vislumbrarse el sentido general, dos conclusiones deberían ser consideradas en el diseño de las políticas para mipymes:

- La complejidad de este fenómeno seguirá incrementándose y las respuestas individuales de instituciones y empresas deberán ser reemplazada por acciones y estrategias colectivas que permitan sumar y complementar las capacidades de los individuos, con el propósito de dar impulso a un profundo proceso de transformación.



## Bibliografía

- Albuquerque, F. (2004), “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 82 (LC/G.2220-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- \_\_\_\_ (2003), “Curso sobre desarrollo local”, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) [en línea] <http://www.asocam.org/sites/default/files/publicaciones/files/6efa2c339d6d5c5b599edfcf32c4cd6.pdf>.
- Andreoni, A., F. Frattini y G. Prodi (2017), “Structural cycles and industrial policy alignment: the private-public nexus in the Emilian Packaging Valley”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 41, N° 3, Oxford, Oxford University Press, mayo.
- Beccattini, G. (2002), “Del distrito industrial marshalliano a la ‘teoría del distrito’ contemporánea: una breve reconstrucción crítica”, *Investigaciones Regionales*, N° 2, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá.
- Bellandi, M. (2003), “Sistemas productivos locales y bienes públicos específicos”, *Ekonomia*, N° 53, Bilbao, Gobierno Vasco.
- Brusco, S. (1992), “El concepto de distrito industrial: su génesis”, *Los distritos industriales y las pequeñas empresas I: distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia*, F. Pyke, G. Becattini y W. Sengenberger (eds.), Madrid, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- Camuffo, A. y R. Grandinetti (2005), “I distretti industriali come economie della conoscenza”, *ARGOMENTI*, N° 15, Milán, FrancoAngeli Edizioni [en línea] [http://www.francoangeli.it/Riviste/Scheda\\_Rivista.aspx?IDarticolo=26026](http://www.francoangeli.it/Riviste/Scheda_Rivista.aspx?IDarticolo=26026).
- CCI (Centro de Comercio Internacional) (2016), *Bringing SMEs onto the e-Commerce Highway*, Ginebra, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital* (LC/CMSI.6/4), Santiago, abril.
- \_\_\_\_ (2018b), *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe, 2017* (LC/TS.2018/11), Santiago, abril.
- \_\_\_\_ (2016a), *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: la situación de América Latina y el Caribe* (LC/G.2685(CCITIC.2/3)), Santiago, septiembre.
- \_\_\_\_ (2016b), “Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe, 2016”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.710/Rev.1), Santiago, octubre.
- \_\_\_\_ (2016c), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029(CMSI.5/4)/Rev.1), Santiago, agosto.
- \_\_\_\_ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.
- \_\_\_\_ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/30)), Santiago, mayo.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2010), *Innovar para crecer: desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica* (LC/G.2443), Santiago, marzo.
- Cetrangolo, O. y otros (2014), *Monotributo en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cimoli, M. y G. Porcile (2013), “Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: una caja de herramientas estructuralistas”, *serie Desarrollo Productivo*, N° 194 (LC/L.3736), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Dávila, J. y otros (2014), *Eficiencia y transparencia en el sector público: avances en las compras públicas en América Latina y el Caribe, 2002–2012*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Di Tommaso, M. y R. Rabellotti (1999), *Efficienza collettiva e sistemi di imprese*, Bologna, Il Mulino.

- Dini, M. (2010), “Competitividad, redes de empresas y cooperación empresarial”, *serie Gestión Pública*, N° 72 (LC/L.3264-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- (2009). “Capital social y programas asociativos: reflexión sobre instrumentos y estrategias de fomento de CORFO”, *Desarrollo productivo en Chile: la experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*, O. Muñoz (ed.), Santiago, Corporación de Fomento de la Producción/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (CORFO/FLACSO), agosto.
- Dini, M. y G. Stumpo (coords.) (2004), *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva: estudios de caso en América Latina*, Ciudad de México, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Evenett, S. y B. Hoekman (2000), “Discriminación en las adquisiciones gubernamentales y el comercio internacional”, *La nueva agenda del Comercio en la OMC*, M. Olarreaga y R. Rocha (comps.), Bogotá, Instituto del Banco Mundial/Centro Editorial Universidad del Rosario, julio.
- Frattoni, F. (2018), “Manufacturing, SME and technology-triggered change: Insights into digitization in the automated-packaging-machine cluster in Bologna (Italy)”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- GERA (Global Entrepreneurship Research Association) (2018), *Global Report 2017/18*, Londres, abril.
- Goldstein, E. y M. Kulfas (2011), “Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina: debates para un nuevo marco conceptual y de implementación”, *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (LC/R.2180), C. Ferraro (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CEPAL/AECID).
- Grandinetti, R. (2003), “L’evoluzione dei distretti industriali in una prospettiva knowledge-based”, *Culture Economie e Territori*, N° 6, Mestre, Asociación de Artesanos y Pequeñas Empresas de Mestre [en línea] <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2014/05/FoedusN6.pdf>.
- Grandinetti, R. y R. Tabacco (2003), “Industrial districts in a knowledge-based perspective: the role of knowledge transfer and knowledge combination”, documento presentado en Conference on Clusters, Industrial Districts and Firms: the Challenge of Globalization, Modena, 12 y 13 de septiembre [en línea] [http://www.researchgate.net/profile/Raffaella\\_Tabacco/publication/228724585\\_Industrial\\_districts\\_in\\_a\\_knowledge-based\\_perspective\\_the\\_role\\_of\\_knowledge\\_transfer\\_and\\_knowledge\\_combination/links/00b495225a573ecada000000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Raffaella_Tabacco/publication/228724585_Industrial_districts_in_a_knowledge-based_perspective_the_role_of_knowledge_transfer_and_knowledge_combination/links/00b495225a573ecada000000.pdf).
- Heredia, A. (2018), “Los instrumentos de fomento de las políticas digitales en las mipyme de América Latina”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Hevia, F., S. Vergara-Lope y H. Ávila (2011), “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 19, N° 38, Ciudad de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Humphrey, J. y H. Schmitz (2004), “Chain governance and upgrading: taking stock”, *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*, H. Schmitz (ed.), Cheltenham, Edward Elgar.
- INADEM (Instituto Nacional del Emprendedor) (2016), *Manual de Procedimientos del Fondo Nacional Emprendedor*, Ciudad de México, octubre.
- Ladipo, O., A. Sánchez y J. Sopher (2009), *Accountability in Public Expenditures in Latin America and the Caribbean: Revitalizing Reforms in Financial Management and Procurement*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Lavarello, P. y M. Mancini (2017), “Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina”, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/91), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- López, G., y H. Tan (eds.) (2010), *Evaluación de impacto de los programas para pymes en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- MINCYT (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva) (2011), *Argentina Innovadora 2020: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. lineamientos estratégicos 2012-2015*, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2014), *Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018*, Santiago.
- Moguillansky, G. (2010), “Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público-privada para el desarrollo regional en Chile”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.333), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Muñoz, O. (ed.) (2009), *Desarrollo productivo en Chile: la experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*, Santiago, Corporación de Fomento de la Producción/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (CORFO/FLACSO), agosto.
- Navarro, L. (2014), “Entrepreneurship policy and firm performance: Chile’s CORFO Seed Capital Program”, *Policy Brief*, N° 230, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agosto.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009), *OECD Territorial Reviews: Chile*, París.
- Pimentel, J. (2017), “Relatório de avaliação da política pública Simples Nacional: regime especial unificado de arrecadação de tributos e contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte, em atendimento ao que dispõe a resolução do Senado Federal N° 44, de 2013 e ao Req. N° 16/2017”, Brasília, Comisión de Asuntos Económicos, noviembre [en línea] <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2017/12/05/relatorio>.
- Piza, C. y otros (2016), *The Impacts of Business Support Services for Small and Medium Enterprises on Firm Performance in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review*, Oslo, Campbell Foundation, enero.
- Poma, L. (2013), *Oltre il distretto: imprese e istituzioni nella nuova competizione territoriale*, Milán, Franco Angeli.
- Porter, M. (2000), “Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy”, *Economic Development Quarterly*, vol. 14, N° 1, Thousand Oaks, SAGE Publications.
- Pyke, F. y W. Sengenberger (ed.) (1992), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sabel, C. (2005), “Bootstrapping development: rethinking the role of public intervention in promoting growth”, Nueva York, Universidad de Columbia, noviembre [en línea] <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.518.8488&rep=rep1&type=pdf>.
- Schmidt, F. (2014), “O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico; análise do caso brasileiro”, *Texto para Discussão*, N° 1992, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), enero.
- Schmitz, H. (ed.) (2004), *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*, Cheltenham, Edward Elgar.
- (1995), “Collective efficiency: growth path for small-scale industry”, *The Journal of Development Studies*, vol. 31, N° 4, Abingdon, Taylor and Francis.

- Secretaría Técnica y de Planificación (2015), *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*, Santa Tecla, enero.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2016), “Estudio de actualización del índice de políticas públicas para pymes en América Latina y el Caribe (IPPPALC)”, documento preparado para la Reunión Regional sobre el Estudio de Actualización del Índice de Políticas Públicas para pymes en América Latina y el Caribe, San José, 8 de julio [en línea] [http://www.sela.org/media/2262587/ippalc\\_vf-010716.pdf](http://www.sela.org/media/2262587/ippalc_vf-010716.pdf).
- Teubal, M. (2013), “Promoting high tech entrepreneurial systems: reflections on the Israeli experience”, Jerusalén, Universidad Hebrea de Jerusalén, agosto [en línea] [http://www3.grips.ac.jp/~gist/en/events/document/gistseminar\\_52\\_2.pdf](http://www3.grips.ac.jp/~gist/en/events/document/gistseminar_52_2.pdf).
- Vázquez, A. (2007), “Desarrollo endógeno: teorías y políticas de desarrollo territorial”, *Investigaciones Regionales*, N° 11, Madrid, Asociación Española de Ciencia Regional.
- (2000), “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual” (LC/R.1964), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.

## Anexo

### Cuadro A.1

#### América Latina (países seleccionados): leyes marco para las mipymes

| País       | Leyes principales sobre mipymes   |
|------------|---|
| Argentina  | <p>En 1995 se promulgó la Ley Pyme (Ley 24.467), que impulsó el desarrollo de estas empresas mediante la creación de instrumentos de fomento ad hoc. Dicha norma otorgó al órgano competente (Secretaría de Economía) la responsabilidad de definir los criterios de elegibilidad de dichas empresas.</p> <p>La ley fue posteriormente modificada en el año 2000 (Ley 25.300) y, por último, en 2016 (Ley 27.264). Esta última versión cambió la definición de pyme, constituyó el Consejo de Monitoreo y Competitividad de las pymes e introdujo incentivos para la inversión y el financiamiento de las pymes, así como incentivos tributarios.</p>   |
| Brasil     | <p>En 1996 se aprobó la Ley SIMPLES (Ley 9.317) y en 1999 el Estatuto de las Mipes (Ley 9.841), derogando los estatutos previos (Ley 7.256 de 1984 y 8.864 de 1994). Posteriormente (en 2006), se instituyó un nuevo marco legal a través de la Ley General de la Mipe (Ley Complementar 123) que, a su vez, fue modificada en varias ocasiones (2008: Ley Complementar 128, 2009: Ley Complementar 133, 2014: Ley Complementar 144, 2016: Ley Complementar 155). Entre los aspectos que experimentaron cambios destacan: la metodología de cálculo de los impuestos, las modalidades de acceso al financiamiento y los mecanismos de compras públicas y de fomento del asociativismo.</p>  |
| Chile      | <p>En 2010 se promulgó el Estatuto Pyme (Ley 20.416). En 2014, en el marco de la reforma tributaria, se introduce un régimen tributario especial para las empresas de menor tamaño (Ley 20.780 de 2014).</p>  |
| Colombia   | <p>Las disposiciones de la Ley 78 de 1988, ya citadas en el cuadro X.1, fueron revisadas por la Ley 590 de 2000, "Para la Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas". Posteriormente la ley fue modificada sustancialmente por la Ley 905 de 2004, ajustándose la definición de las mipymes, el marco institucional y las medidas para facilitar el acceso al mercado, el desarrollo tecnológico y la creación de empresas. Finalmente, las leyes que expiden los Planes de Nacionales de Desarrollo (PND) (Ley 1.151 de 2007, Ley 1.450 de 2011, Ley 1.753 de 2015) introdujeron modificaciones puntuales en los instrumentos y los objetivos de la ley.</p>  |
| Costa Rica | <p>En 2002 se promulgó la Ley 8.262 ("Ley de Fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas") que creó el Consejo Asesor Mixto de la pyme -adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio- integrado por 3 ministerios, 2 entidades académicas, la agencia promotora de comercio exterior, un representante de las organizaciones privadas vinculadas al desarrollo de las pymes, la banca pública y dos delegados de las asociaciones empresariales designados por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada. Esta ley, además, constituyó el fondo especial para el desarrollo de las mipymes (FODEMIPYME), financiado con un aporte patronal y la contribución del Banco Popular y de Desarrollo Comunal quien lo administra. Dicho fondo tiene por objetivo conceder avales a las mipymes, así como créditos y subsidios para la contratación de servicios a operadores privados o entidades públicas, para que desarrollen programas para el fortalecimiento de las mipymes. Finalmente, la ley estableció el programa PROPYME para el fortalecimiento de la innovación y el desarrollo tecnológico de las pymes. Dicho programa opera con fondos del presupuesto anual del Estado (administrados por un fideicomiso), financiando acciones y actividades dirigidas a mejorar las capacidades de gestión y competitividad de las pymes. Esta ley fue modificada en 2007 (donde se introduce al sector agropecuario en la política de fomento) y 2008 (con la que se crea el sistema de Banca de Desarrollo de Costa Rica).</p> |

Cuadro A.1 (conclusión)

| País        | Leyes principales sobre mipymes  |
|-------------|--|
| Ecuador     | En 2005, el Decreto Ejecutivo 2639 declara el desarrollo competitivo de las pymes como una política de Estado y establece un programa integral de desarrollo de las pymes, aprobado por el Consejo Nacional de la Competitividad. Para su ejecución y monitoreo, se crea el Consejo Superior de Desarrollo de las pymes (CODEPYME), adscrito al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad, integrado por cuatro carteras de Estado y dos representantes de las asociaciones empresariales designados: la Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria (FENAPI), y la Cámara de la Pequeña y Mediana Empresa de Pichincha (CORPEI). Se crea además el fondo para el desarrollo de las pymes (FONDEPYMES), manejado por un operador privado y encargado de incrementar la productividad de las pymes mediante el cofinanciamiento de diferentes medidas de apoyo. Este decreto, que nunca tuvo fuerza de ley, fue substituido en 2010 por el libro III del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones del 2010, titulado "Del desarrollo empresarial de las mipymes y de la democratización de la producción". El reglamento de esta norma establece una definición y clasificación de las mipymes y delega la coordinación de las políticas de fomento de las mipymes al Consejo Sectorial de la Producción, conformado por representantes del sector público. Finalmente, el libro crea un registro único de las mipymes y establece políticas para el acceso al financiamiento (se crea el Fondo Nacional de Garantías), y a las compras públicas. |
| El Salvador | En 2014 se consagra la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa, que clasifica las micro y pequeñas empresas e instaura un sistema interinstitucional de apoyo a las políticas de fomento y desarrollo de las mipes. Este sistema está dirigido por el Ministerio de Economía, mientras que la responsabilidad de su coordinación es atribuida a la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE). Esta norma, además, instaura un registro de las mipes y un mecanismo para simplificar los trámites de estas empresas. En noviembre 2017, la reforma de la ley de mipes modifica la naturaleza jurídica de CONAMYPE, quien pasa a ser una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio; con autonomía administrativa y técnica. La institución se financia con el presupuesto de la Nación y con contribuciones de la cooperación internacional <sup>a</sup> y el ente rector de la política de fomento a las mipes sigue siendo el Ministerio de Economía.  |
| México      | En 2002 fue aprobada la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Se crea el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Competitividad de las Mipymes, así como el Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y los Consejos Estatales para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. En 2015 esta ley es reformada, incluyéndose el enfoque de género en las políticas de fomento a las mipymes.   |
| Perú        | En 2003 se promulgó la "Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa" y posteriormente se creó el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CODEMYPE) quien estableció medidas de promoción de las mipes. En 2008, se aprobó la "Ley de promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa y del acceso al empleo decente" (conocida como Ley Mype) que fijó regímenes laborales especiales para estas empresas.  |
| Uruguay     | En 1992 se promulga el Decreto 54/992 que establece el Estatuto de las pymes y que reglamenta y faculta a la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) <sup>b</sup> para dirigir la política de fomento y promoción de las mipymes.  |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

<sup>a</sup> En 2016, el presupuesto de CONAMYPE constaba en un 88% de fondos del gobierno central, en un 2%, de fondos del Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (FANTEL), y en un 10%, de fondos de la cooperación externa.

<sup>b</sup> La DINAPYME fue creada por la Ley 16.170 de 1990.



## **XI. El rol de las mipymes y las políticas de fomento: algunas conclusiones**

Felipe Correa, Marco Dini y Giovanni Stumpo

### **Introducción**

El presente libro ha sido elaborado en el marco del proyecto EUROMIPYME, una iniciativa de cooperación entre la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe y la Unión Europea, cuyo principal propósito es apoyar el diseño de mejores políticas de fomento para las mipymes de América Latina. En este contexto, con el fin de analizar tanto las características y el desempeño de las empresas, como las políticas de fomento para estas empresas, se han realizado investigaciones en siete países de la región, además de un estudio sobre aquellos que pertenecen al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Las mipymes son un componente fundamental del tejido empresarial en América Latina. En efecto, representan el 99,5% de las empresas y contribuyen con el 61% del empleo formal y con el 25% de la producción.

Gracias a la labor de homogeneización de la información de los distintos países, que la CEPAL ha realizado en el marco de estas investigaciones, es posible identificar ciertos aspectos generales, tanto de la dinámica de las mipymes, como de su condición actual. Sobre la base de estos resultados es posible avanzar en la identificación de los problemas más urgentes e importantes que obstaculizan el desarrollo de estas empresas y en la formulación de propuestas para el diseño de políticas de fomento que permitan mejorar su desempeño y, al mismo tiempo, impulsar la transformación de la estructura productiva de la región.

En la década que abarca el período comprendido entre 2006 y 2015, la contribución de los distintos tamaños de empresas al número de unidades productivas y al empleo se mantuvo prácticamente constante. En el número de empresas el cambio más significativo consistió en el incremento de la participación de las pymes (+0,8%) en desmedro de las microempresas (-0,8%). Desde el punto de vista del empleo, las variaciones mayores fueron la contracción en la participación de las micro y medianas empresas (-2%) en pro de un incremento de la participación de las grandes (+2%). En cuanto a la producción, entre 2009 y 2016, los únicos cambios perceptibles fueron un incremento de lo 0,3% en la participación de las grandes empresas y una reducción de lo 0,3% en la participación de las medianas.

El reducido aporte de las mipymes a la producción, en comparación con el empleo que éstas generan, determina diferenciales de productividad muy elevados respecto a las grandes empresas: en América Latina, en promedio, la productividad de las microempresas equivale a apenas el 6% de la de las grandes empresas; en el caso de las pequeñas empresas es un 23% y en el de las medianas un 46%. Si bien esos valores esconden diferencias entre los países de la región, esas brechas son mucho más altas de las registradas en la Unión Europea, donde la relación entre la productividad de las mipymes y la de las grandes empresas alcanza el 42% en el caso de las microempresas, el 58% para las pequeñas y el 76% para las medianas.

Este aspecto es muy importante porque afecta al conjunto de la productividad de la región. En este sentido, si no se logran aumentos sostenidos de la productividad de las mipymes que permitan reducir las brechas con las grandes empresas (es decir aumentos superiores al que registra la economía en su conjunto), no será posible cerrar las distancias que presentan las economías de la región respecto a los países más desarrollados.

Además, es necesario destacar que el incremento en la productividad permite elevar de forma sostenible los salarios y, por esta vía, el nivel de ingresos de la población, hecho especialmente relevante en un contexto donde se estima que más del 30% de la región vive en condiciones de pobreza.

La brecha interna de productividad, es decir los diferenciales de productividad entre mipymes y grandes empresas, es uno de los rasgos significativos de la heterogeneidad estructural de América Latina, junto con la brecha externa que mide los diferenciales de productividad entre los países de la región y los países desarrollados.

La baja productividad de las mipymes es el producto de un complejo entramado de interrelaciones entre variables tanto institucionales, culturales y cognitivas, como propiamente económico-productivas. Estas últimas incluyen: los sectores de especialización (que como se mencionó son, principalmente, los de reducida productividad laboral), la baja calificación del capital humano, la limitada tasa de innovación, la escasa propensión a la colaboración y el limitado nivel de encadenamiento productivo, el escaso nivel de desarrollo alcanzado por el mercado del crédito para empresas de menor tamaño y la lenta incorporación de tecnologías más avanzadas, entre otras.

Además, se puede señalar que esta heterogeneidad estructural (existencia de grandes brechas productivas internas y externas) tiene especificidades que varían según el país, el sector económico y el territorio del país al cual se haga referencia. Para tomar en cuenta estas variables, las medidas de fomento que se desarrollen para enfrentar esta problemática deberían ajustarse a las características particulares de los distintos sistemas productivos considerados.

## A. Un balance preliminar de las políticas de fomento a las mipymes

Las mipymes se han mantenido al centro de la agenda política de las instituciones de fomento productivo de América Latina a lo largo de las últimas tres décadas. Más aun, en el último decenio se han registrado avances importantes. Los más significativos pueden resumirse en cuatro aspectos relevantes:

- Cuadro normativo. Se ha profundizado el cuadro normativo ya que la mayoría de los países analizados en el marco de este estudio han elaborado normas que reconocen la importancia de este segmento empresarial para las respectivas economías nacionales, e introducen consecuentemente tratamientos especiales para este segmento (generalmente en el ámbito administrativo y tributario) orientados a superar las dificultades que más afectan a estas empresas.
- Institucionalidad. Se ha enriquecido y ampliado la institucionalidad de apoyo. En particular, se han abierto espacios de diálogo estratégico y de colaboración entre el sector público y el sector empresarial para el diseño de las políticas y la gestión de medidas de fomento determinadas (especialmente: políticas territoriales, centros de desarrollo tecnológico, centros de desarrollo empresarial).
- Instrumentos. Se han diversificado los instrumentos de fomento, potenciándose las acciones para el desarrollo de la empresarialidad e introduciéndose medidas (aún incipientes) para estimular la incorporación de tecnologías digitales en las mipymes.
- Recursos. Se ha canalizado una cantidad muy significativa de recursos hacia las empresas de menor tamaño, gracias principalmente a los programas de subsidios, crédito, regímenes tributarios especiales y compras públicas.

A pesar de estos avances indiscutibles, las políticas no han logrado incidir de manera visible en la realidad de las mipymes de la región y, en particular, en la reducción de las brechas interna y externa de productividad laboral. La explicación que aquí se sugiere es que este resultado es producto de la combinación de causas estratégicas y operativas (estas últimas relacionadas con la modalidad de gestión de las medidas de apoyo) que terminan restando efectividad a las políticas desplegadas por las instituciones de fomento a las mipymes.

En términos estratégicos, destaca en forma especial —salvo determinadas declaraciones de principio— la poca claridad acerca del rol que podrían jugar las empresas de menor tamaño en la transformación productiva de los países (y, en particular, su contribución a la generación de tejidos productivos más dinámicos).

La limitada claridad estratégica sobre el rol de las mipymes en la transformación productiva repercute en una insuficiente integración y coordinación de instituciones, instrumentos y recursos.

Desde el punto de vista de las políticas, la ausencia de una visión sistémica restringe los espacios efectivos de integración entre las políticas de fomento de las mipymes y las demás políticas de desarrollo, como las de promoción industrial, infraestructura, educación, comercio y medio ambiente, entre otras.

La falta de claridad estratégica se refleja, además, en una limitada capacidad de priorización de los objetivos, lo que redundaría en una escasa coordinación entre las instituciones de fomento. Cada una de éstas tiende a concentrarse en su propia área de trabajo, sin preocuparse de generar una efectiva convergencia con las demás, lo que impide la generación de aquellas sinergias que se precisan para generar los cambios de gran magnitud que la región necesita.

Otro factor que contribuye a intensificar la insuficiente coordinación interinstitucional es la debilidad de las instituciones encargadas de las políticas. Entre sus funciones debería estar la supervisión de las actividades desarrolladas por las distintas entidades que intervienen en esta área de acción; sin embargo, la escasez de recursos humanos y financieros con la que estas entidades cuentan le impide desempeñar eficazmente esta función.

Una imagen distinta, de mayor estabilidad, capacidad operativa y especialización profesional, es la que ofrecen las entidades especializadas en mipymes (en particular SERCOTEC en Chile, SEBRAE en el Brasil y CONAMYPE en El Salvador) que, sin embargo, representan una excepción en el panorama latinoamericano.

Por último, se evidencia una clara propensión de las entidades de apoyo a dispersar sus esfuerzos de fomento en centenares de medidas puntuales y de limitado alcance y en instrumentos que no discriminan ni por territorio, ni por sector, por lo que se impulsan iniciativas que no tienen en cuenta las particularidades de las distintas realidades productivas.

En términos operativos o de gestión, destacan dos puntos. En primer lugar, aún hay claros retrasos en la adopción de buenas prácticas de trabajo que integren modalidades sistemáticas de monitoreo, evaluación y ajustes permanente de las estrategias de fomento. En segundo lugar, aún no hay un consenso suficientemente amplio acerca de la importancia de garantizar una real participación del sector empresarial en el diseño y gestión de las medidas de apoyo, que redunde en una definición más precisa de las atribuciones y de los recursos asignados a los espacios de diálogo y colaboración que han sido creados.

Estos elementos configuran un listado de ajustes urgentes y necesarios para garantizar una mayor eficacia de las políticas. Sin embargo, a pesar de que su implementación es necesaria, no es suficiente, pues para generar una estrategia que resulte acorde con los desafíos que impone el actual escenario, es preciso, además, delinear una nueva generación de políticas.

## **B. Una agenda regional**

La velocidad y la complejidad de los procesos de transformación en curso en el ámbito de las empresas suponen desafíos cada vez más insoslayables por las firmas que operan en forma aislada, especialmente si son de dimensiones reducidas. Esto debería orientar la atención de las instituciones de fomento hacia la dinamización de los sistemas productivos y la densificación de las relaciones entre empresas, y centrar la modalidad de ejecución en el diálogo entre los actores. Por otro lado, en un contexto como el latinoamericano, caracterizado por una profunda heterogeneidad estructural, las iniciativas de fomento tienen que considerar las dinámicas de los sectores, de modo de privilegiar aquellos sistemas (cadenas o clústeres) que contribuyan en mayor medida al proceso de transformación productiva de cada país.

Por lo tanto, una nueva generación de políticas de apoyo a las mipymes debería incluir ajustes relevantes en las modalidades operacionales —cómo desarrollar las acciones de fomento— y en las orientaciones estratégicas —el por qué y para qué de las políticas—. Lo primero es clave para mejorar su eficiencia y lo segundo contribuye a asegurar la magnitud de los impactos y la velocidad de los cambios.

A continuación se esbozan algunas propuestas que se organizan alrededor de dos ejes estructurantes: políticas habilitantes y catalizadores de los procesos de transformación productiva de las mipymes. Por último, el capítulo termina con la referencia a una visión

regional que, en el marco de experiencias de colaboración entre los países, podría generar oportunidades y espacios inéditos para el florecimiento de nuevas políticas de fomento y para el desarrollo de las instituciones que apoyan a las mipymes.

### **1. Políticas habilitantes de los procesos de transformación productiva de las mipymes**

El propósito central de estas medidas es crear las condiciones que permitan a las empresas de menor tamaño participar en las dinámicas productivas en igualdad de condiciones con respecto a las empresas más grandes.

En este frente hay por lo menos tres áreas de gran relevancia y que deberían considerarse: las que atañen a la normativa, a la infraestructura y a la capacidad productiva.

Las medidas que intervienen en el primero de esos ámbitos encuentran un terreno fértil en los logros legislativos alcanzados en las últimas dos décadas. No obstante, en numerosos países aún no se ha avanzado lo suficiente en materia de políticas de competencia como para resolver los desequilibrios de poder que, en muchas cadenas productivas, todavía estrangulan el desarrollo de las mipymes. Los aspectos más importantes que deberían considerarse en relación con eso son tres:

- La implementación de medidas que castiguen el abuso de posición dominante, especialmente en lo que se refiere a lo siguiente:
  - Las relaciones de proveeduría entre grandes y pequeñas empresas;
  - El acceso a canales de distribución dominados por empresas grandes.
- La revisión de las normas que producen una concentración de derechos legales, especialmente, licencias comerciales, derechos de agua y concesiones para la explotación de recursos naturales.
- El fortalecimiento de la asociatividad de las mipymes para incrementar su capacidad de negociación y su eficiencia productiva.

En lo que concierne al segundo eje de acción, la atención debería centrarse en garantizar que el crecimiento de la infraestructura productiva sea compatible con las necesidades planteadas en los planes de fomento de las mipymes. Esto puede implicar el llevar a cabo inversiones tradicionales que apunten a potenciar cadenas productivas prioritarias para estas empresas mediante, por ejemplo, el desarrollo del transporte o la logística, o inversiones en nuevas tecnologías digitales a fin de seguir ampliando el acceso a banda ancha en zonas que aún no logran conexiones de calidad.

En cuanto al tercer eje, relativo a las capacidades productivas, el análisis de la experiencia latinoamericana muestra que los problemas de base, en especial el financiamiento y la capacitación, aún no han sido resueltos y siguen siendo una prioridad en las estrategias de desarrollo de las empresas de menor tamaño, incluso en los pocos países que, en determinadas áreas críticas, han puesto en marcha medidas de alto impacto, como los programas de crédito en la Argentina o los incentivos a la formalización en el Brasil.

Estas temáticas han sido abordadas tradicionalmente a través de políticas que no discriminan por sector ni por territorio. Sin embargo, en un contexto de alta heterogeneidad estructural y de recursos finitos y acotados se debe garantizar que un porcentaje significativo de las iniciativas de fomento se concentren en aquellas cadenas o sistemas productivos que se consideren prioritarios para la transformación estructural de la economía promoviendo que las acciones de todas las entidades que operan los distintos instrumentos de apoyo converjan hacia esas cadenas.

Por otro lado, las medidas que suponen un menor compromiso fiscal, como las normas y políticas destinadas a incentivar la formalización, pueden mantener un enfoque no selectivo con el propósito de atender a sectores y territorios que no hayan sido priorizados.

Un capítulo específico de las políticas habilitantes debería estar dedicado a las tecnologías digitales, aunque los grandes desafíos en esta materia, como la definición de estándares de interoperabilidad y el avance de la tecnología 5G, la ciberseguridad y el mercado único digital para América Latina, trascienden, evidentemente, el área de las mipymes. No obstante, las autoridades responsables de la estrategia de desarrollo de este sector deberían tener atribuciones que les garantizaran el acceso a la información completa sobre los proyectos que se gestionan en esta área y las facultades para intervenir en las instancias de debate correspondientes.

## 2. Catalizadores de los procesos de transformación productiva de las mipymes

La necesidad de acortar la curva de aprendizaje y acelerar la asimilación de nuevas tecnologías, especialmente en el área digital, motiva la búsqueda de instrumentos y programas que permitan impulsar en forma decidida el proceso de modernización de las mipymes. Estos instrumentos y programas deben poder alcanzar una escala significativa para garantizar impactos relevantes y orientarse claramente hacia las prioridades estratégicas de transformación productiva. Dada la magnitud de este desafío, parece necesario tomar en consideración, en primera instancia, los instrumentos y las instituciones que ya operan en el ámbito del desarrollo empresarial, con el fin de reorientar su acción hacia los segmentos de las micro, pequeñas y medianas empresas.

A continuación, se hace referencia a tres ejemplos de instrumentos e instituciones concretas.

### Compras públicas y encadenamientos productivos.

Las compras del sector público pueden ser un gran incentivo para la incorporación de mejores tecnologías, incluidas las digitales, en pequeñas empresas que quieran ser proveedoras del Estado. Dado el volumen de bienes y servicios que el sector público adquiere anualmente en todos los países —que en un porcentaje no menor corresponde a compras a mipymes—, es posible esperar que esta línea de acción represente una herramienta de alto impacto y gran cobertura. Para que logre realmente un efecto innovador en una masa significativa de empresas, es necesario que, junto con el estímulo generado por la demanda, se consolide una institucionalidad de apoyo que tenga las capacidades, los recursos, las atribuciones y la estabilidad que se requieren para respaldar la creación de capacidades en las empresas acompañando a aquellas firmas que estén dispuestas a realizar los ajustes e innovaciones necesarios para alcanzar los estándares determinados por los clientes.

Las grandes compañías privadas que lideran cadenas productivas integradas por mipymes pueden también ser muy eficaces para estimular la innovación de las pequeñas empresas y, en particular, la introducción de tecnologías digitales, por ejemplo, adoptando procedimientos de comunicación y coordinación, basados en estas tecnologías, que permitan el desarrollo de bienes colectivos industriales (*industrial commons*)<sup>1</sup>, la gestión integrada de los respectivos procesos productivos y la coordinación de las demandas, entre otros aspectos. Asimismo, en colaboración con las instituciones de educación superior y los programas de capacitación, esas empresas pueden crear iniciativas para la formación técnica o empresarial y, en cooperación con los centros tecnológicos, impulsar

---

<sup>1</sup> Como los centros comunes de repuestos o materias primas.

proyectos de investigación que permitan definir y difundir estándares y promover la adaptación de las tecnologías y los procesos productivos de las firmas proveedoras.

### Centros de desarrollo

Numerosos países de la región han hecho grandes inversiones para crear centros de desarrollo tecnológico y de gestión empresarial con una orientación especial hacia las mipymes. Estos centros pueden contribuir en gran medida a acelerar el proceso de aprendizaje e innovación de las empresas, sobre todo si se cumplen las siguientes condiciones: por un lado, estas entidades deben tener claridad sobre las características de los sistemas productivos que integran, y desempeñar su acción de apoyo en función de las necesidades y potencialidades de las empresas que los conforman; en segundo lugar, deben complementar sus competencias con aquellas de las demás entidades técnicas que operan en dichos sistemas productivos. La experiencia de los centros de desarrollo empresarial y su colaboración con los centros de transferencia tecnológica representan un primer paso en esa dirección, que tiene que consolidarse, y podrá hacerlo, en la medida en que se precise su rol en la articulación de los respectivos sistemas productivos.

### Asociaciones empresariales

La experiencia de Europa y, en menor medida, de algunos países latinoamericanos muestra que un aporte muy destacado al proceso de desarrollo de nuevas tecnologías (digitales y tradicionales) es el que realiza el sector empresarial organizado. Las asociaciones empresariales, además de un rol tradicional de representación y provisión de servicios, pueden hacer una contribución decisiva orientando las políticas de fomento, gestionando proyectos de apoyo a las empresas (especialmente las de menor tamaño) y participando en la articulación de estrategias de desarrollo local. En este contexto, gracias a su conocimiento de las empresas y la cercanía con ellas, estas asociaciones pueden desempeñar dos funciones importantes: por una parte, pueden sensibilizar a las firmas afiliadas para que logren identificar las potencialidades de las tecnologías digitales y conozcan los rudimentos de su utilización, y, por otra, pueden desempeñar un rol de acompañamiento técnico para que las propias empresas lleven a cabo los programas de ajuste e innovación que se precisan para incorporar estas tecnologías en sus estrategias productivas. Los clústeres del País Vasco, en España, y las cámaras de mipymes de la región de Emilia-Romaña, en Italia, son ejemplos emblemáticos de este tipo de acciones. En América Latina hay experiencias similares, pero su masificación requiere que se definan incentivos específicos y programas de apoyo que contribuyan a fortalecer estos organismos empresariales.

En síntesis, teniendo en cuenta los ajustes mencionados con anterioridad, la estrategia de desarrollo de las mipymes debería articularse como se ilustra a continuación.

Diagrama XI.1

#### América Latina: una nueva generación de políticas de fomento a las mipymes



Fuente: Elaboración propia.

El objetivo estratégico de las políticas de apoyo a las mipymes es la conformación y consolidación de sistemas productivos en los sectores y territorios priorizados por su aporte al proceso de transformación estructural de la economía. Para eso debe producirse una convergencia entre las distintas medidas habilitantes —especialmente las relativas a la infraestructura, la regulación de la competencia, la normativa y las capacidades empresariales— y aquellos programas que puedan masificar y acelerar el impacto de transformación en amplios sectores de pequeñas empresas.

La gobernanza de estas políticas debe tener presente las especificidades de los sistemas productivos locales, es decir, se deben contemplar diseños flexibles de las medidas de apoyo, junto con generar capacidades locales para la gestión de los programas de fomento. Con el objeto de garantizar la inserción de las áreas priorizadas en los sistemas productivos nacionales, regionales y globales, la gobernanza productiva deberá considerar además un enfoque de gobernanza multinivel poniendo especial énfasis en la construcción de capacidades públicas y en un diálogo permanente con los diferentes niveles y actores.

El eje estructurante de esta tarea es la conformación de capacidades permanentes de aprendizaje e innovación, basadas en una institucionalidad pública con capacidad de acción y que mantenga un diálogo permanente con el sector privado.

### C. El desarrollo de las mipymes desde una perspectiva regional

La envergadura de los desafíos implícitos en los procesos de transformación de los sistemas productivos de la región plantea varios temas que deberían ser abordados desde una perspectiva regional, mediante una acción coordinada de los actores del fomento productivo.

En este sentido, la Ley de la Pequeña Empresa (Small Business Act) de la Unión Europea<sup>2</sup> muestra un camino del cual pueden extraerse lecciones acerca de cómo implementar tareas coordinadas que puedan mejorar las políticas nacionales de fomento a las mipymes. En particular, una agenda de cooperación de las entidades públicas, privadas y académicas que se ocupan del desarrollo de las empresas de menor tamaño en la región permitiría lograr los siguientes objetivos:

- Dar mayor visibilidad a la problemática de las mipymes y favorecer la integración de las políticas de fomento que se orientan hacia este segmento de empresas con las respectivas estrategias nacionales de desarrollo productivo.
- Acelerar la difusión de buenas prácticas y, por esta vía, potenciar el desarrollo de las capacidades de las entidades involucradas.
- Alcanzar economías de escala que permitan desarrollar programas complejos que se relacionan con servicios altamente especializados.
- Generar instancias de coordinación con el fin de elaborar medidas que requieren de una intervención de tipo supranacional.
- Facilitar el proceso de integración regional, lo que se produciría, indirectamente, como consecuencia del cumplimiento de las metas anteriores.

---

<sup>2</sup> La Ley de la Pequeña Empresa constituye un marco general para los países de la Unión Europea, adoptado en 2008 y referido a las pequeñas y medianas empresas, que tiene por objeto mejorar el modo de abordar el emprendimiento, simplificar el entorno normativo y de políticas de las pymes y eliminar las barreras para el desarrollo de este segmento. Véase [en línea] [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_en).

Una acción coordinada a nivel regional podría basarse en dos pilares principales: una declaración que defina de manera explícita los principios que orientan las políticas de fomento de las mipymes en todos los países de la región que adhieren a dicha tarea regional, y la conformación de una instancia permanente de encuentro y diálogo entre las entidades de fomento que se ocupan del desarrollo de las empresas de menor tamaño.

De manera esquemática, los pasos fundamentales de este proceso deberían incluir, por lo menos, los siguientes:

- Las autoridades rectoras de las políticas orientadas a las mipymes de los países de la región podrían definir principios generales que guíen el diseño e implementación de las políticas de fomento dirigidas a estas empresas, y producir un documento de referencia —al estilo de la Ley de la Pequeña Empresa de la Unión Europea— que podría incluir un conjunto de propósitos, tales como:
  - Se deben comprometer a los gobiernos a evaluar el impacto sobre las mipymes de toda política productiva antes de implementarla.
  - El diálogo público-privado debe guiar la elección de los objetivos estratégicos de las políticas.
  - Las medidas de apoyo deben ser transparentes y los datos relevantes deben ser de fácil acceso.
  - Cada estrategia debe considerar indicadores de éxito y debe contemplar modalidades de seguimiento y evaluación.
- Construir una instancia de encuentro de los representantes de las instituciones rectoras de las políticas y de las entidades privadas y académicas que participan en su elaboración o implementación, donde periódicamente se analicen los avances, se compartan las experiencias y los aprendizajes, y se formulen sugerencias a los gobiernos.
- Dotar esta instancia de encuentro de los instrumentos, capacidades y recursos necesarios para realizar investigaciones, diseñar propuestas y ejecutar acciones de apoyo a los gobiernos en las distintas áreas del fomento de las mipymes.
- Crear una plataforma virtual que facilite el registro y el intercambio de las iniciativas implementadas en las esferas del diseño, la gestión y la evaluación de las políticas para mipymes y que promueva una gestión activa del conocimiento a través de encuentros periódicos sobre aspectos temáticos determinados.
- Definir una estrategia para la construcción de sistemas de información, basados en registros administrativos, que permitan crear y mantener bases de datos actualizadas y detalladas sobre las mipymes y su desempeño.
- Definir y llevar a efecto anualmente un plan de estudios y actividades de asistencia técnica para los gobiernos de la región a fin de ampliar y profundizar los análisis de las buenas prácticas y la formulación de recomendaciones, y realizar actividades de formación en temas de interés, como compras públicas para el desarrollo de las mipymes, incorporación de nuevas tecnologías digitales en las mipymes, desarrollo de cadenas productivas en sectores dinámicos, construcción de mecanismos institucionales para la dinamización de los sistemas productivos locales, mecanismos de financiamiento para cadenas productivas, y redes empresariales o esquemas asociativos de empresas, entre otros.



Este libro es el resultado de investigaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco del proyecto “Mejores políticas para las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina (EUROMIPYME)”, financiado por la Unión Europea.

En el volumen se analizan las dinámicas de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) de América Latina y la evolución de las políticas de fomento implementadas en la última década por las instituciones que promueven su desarrollo.

Las mipymes representan el 99% de las empresas de la región y contribuyen con el 61% del empleo formal y el 25% de la producción. Su aporte a las economías regionales las convierte en un sujeto ineludible y central para atacar el problema de la pobreza y reducir las grandes brechas estructurales que obstaculizan el desarrollo de América Latina.

El esfuerzo realizado por las entidades de fomento ha permitido ampliar el marco normativo y diversificar las medidas de apoyo. No obstante, estos avances no son suficientes para enfrentar los desafíos que caracterizan el actual escenario competitivo. En particular, la profunda transformación de los modelos productivos y de consumo, generada por la revolución tecnológica en curso, plantea la necesidad de un cambio profundo en el enfoque y en las modalidades de trabajo de las entidades de apoyo.

A partir de los casos estudiados y de los análisis comparativos que se sintetizan en este libro, la CEPAL espera contribuir al debate entre los encargados de formular políticas, los académicos y los representantes del sector privado, estimulando el desarrollo de una nueva generación de políticas de fomento para las mipymes de América Latina.

