
macroeconomía del desarrollo

M

agnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas

Juan Chacaltana



División de Desarrollo Económico
Santiago de Chile, diciembre de 2009



Este documento fue preparado por Juan Chacaltana, consultor de la División de Desarrollo Económico, de la CEPAL, en el marco de las actividades del Programa de Cooperación CEPAL/AECID: “Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento en América Latina y el Caribe, Políticas de Empleo (AEC/08/003)”. Trabajo preparado para el Taller “Los retos que enfrenta la institucionalidad laboral”, División de Desarrollo Económico, CEPAL, 13 y 14 de abril de 2009.

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

El autor desea agradecer los valiosos comentarios de Omar Rodríguez de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México, Pablo Coloma, Director del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile, y Jürgen Weller de la CEPAL, a una versión preliminar. Enviar comentarios a jchacaltana@gmail.com.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843 ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323363-4

LC/L.3143-P

N° de venta: SG.09.II.G.116

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Políticas de empleo juvenil	9
1. Magnitud y heterogeneidad en el empleo juvenil.....	9
2. Políticas de inserción laboral.....	11
3. Políticas de empleabilidad y formación para el trabajo.....	14
4. Políticas para promover el emprendimiento juvenil.....	18
III. Políticas de fomento a las micro y pequeñas empresas	23
1. Magnitud y heterogeneidad	26
2. Políticas del entorno de los negocios	27
2.1 Estrategias de reducción de costos	27
2.2 Estrategias orientadas al marco normativo: leyes Mype (o Mipyme)	41
3. Desarrollo productivo.....	42
3.1 Acceso al crédito	42
3.2 Servicios de desarrollo empresarial.....	44
3.3 Acceso a mercados	45
Bibliografía	49
Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados	53

Índice de cuadros

CUADRO 1	POLÍTICAS DE INSERCIÓN JUVENIL.....	12
CUADRO 2	LEYES DE PRIMER EMPLEO EN AMÉRICA LATINA	13
CUADRO 3	ALGUNAS EXPERIENCIAS CON CONTRATOS DE FORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	15
CUADRO 4	PROGRAMAS “INTEGRADOS” O “ARTICULADOS”	17
CUADRO 5	DISTRIBUCIÓN DE LA FUERZA LABORAL POR TIPO DE INSERCIÓN	18
CUADRO 6	AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR TAMAÑO DEL NEGOCIO	26
CUADRO 7	DIFICULTADES PARA INICIAR UN NEGOCIO Y OBTENER UNA LICENCIA EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA.....	28
CUADRO 8	ALGUNAS EXPERIENCIAS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EN AMÉRICA LATINA.....	29
CUADRO 9	INDICADORES SOBRE EL PAGO DE IMPUESTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO.....	31
CUADRO 10	ALGUNOS ESQUEMAS DIFERENCIADOS DE TRIBUTACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	32
CUADRO 11	INDICADORES DB RELACIONADOS A LOS ASPECTOS LABORALES: AMÉRICA LATINA Y RESTO DEL MUNDO.....	34
CUADRO 12	EL SISTEMA GRADUAL DE COLOMBIA	39
CUADRO 13	LEYES MYPE EN AMÉRICA LATINA	41
CUADRO 14	AMÉRICA LATINA: ALGUNOS PROGRAMAS DE COMPRAS ESTATALES	47

Índice de recuadros

RECUADRO 1	EL PROGRAMA JÓVENES CON OPORTUNIDADES DE MÉXICO	16
RECUADRO 2	EL CASO DEL COLECTIVO INTEGRAL PARA EL DESARROLLO (CID) EN EL PERÚ.....	21
RECUADRO 3	BRASIL: SISTEMA INTEGRADO DE PAGO DE IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS	33
RECUADRO 4	EL REGIMEN LABORAL PARA LA MICROEMPRESA EN EL PERÚ.....	36
RECUADRO 5	LA LEY MIPYME EN COLOMBIA Y LOS INCENTIVOS PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS.....	38
RECUADRO 6	LA SUSTITUCIÓN DE MULTAS POR CAPACITACIÓN EN CHILE	41
RECUADRO 7	EL SISTEMA DE INSTITUCIONES DE MICROFINANZAS EN EL PERÚ	43
RECUADRO 8	PROGRAMA DE MICROEXPORTACIÓN PARA MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN CHILE	46

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	ORIENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO EN EL PERÚ.....	20
GRÁFICO 2	PERÚ: HETEROGENEIDAD PRODUCTIVA POR TAMAÑO DE EMPRESA.....	24
GRÁFICO 3	AMÉRICA LATINA: HETEROGENEIDAD PRODUCTIVA POR TAMAÑO DE EMPRESA EN PAÍSES SELECCIONADOS.....	25
GRÁFICO 4	PERÚ: COSTOS ADICIONALES AL SALARIO MÍNIMO SEGÚN RÉGIMEN LABORAL	37

Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	MAPA DEL EMPLEO JUVENIL.....	10
DIAGRAMA 2	TÚNEL DEL EMPRENDIMIENTO.....	19
DIAGRAMA 3	AMÉRICA LATINA: MAPA DE LA FORMALIDAD Y EL EMPLEO.....	27

Resumen

Este documento analiza algunas de las principales estrategias que se han implementado en la región en relación al fomento del empleo juvenil y de las micro y pequeñas empresas. Ambos colectivos comparten dos características notables: son al mismo tiempo fenómenos de una gran magnitud cuantitativa y, al mismo tiempo, son fenómenos de una gran heterogeneidad, pues no todos los jóvenes están en la misma situación ni tienen las mismas necesidades, y lo mismo ocurre con las micro y pequeñas empresas. Esto implica que no solo es necesario y urgente diseñar estrategias innovadoras para estos colectivos, sino que estas intervenciones deben ser diseñadas de tal manera que atiendan demandas y necesidades también específicas de subgrupos al interior de cada colectivo. El documento identifica algunas tendencias comunes en estas estrategias y las comenta analizando casos específicos. En general, existe bastante experiencia a nivel de ciertos programas, muchos de los cuales se desarrollan a nivel micro, los cuales deben ser complementados con intervenciones en el entorno económico y laboral para potenciar su impacto.

I. Introducción

En relación al empleo, los problemas de los jóvenes y de las microempresas comparten dos características notables. Primero, son colectivos de una gran magnitud. Existen más de 100 millones de jóvenes entre 15 a 24 años de edad en América Latina, aceptándose además de que se trata de la generación más numerosa que habrá en las siguientes décadas. En el caso de las microempresas, estas representan más del 90% de las empresas de todos los países donde se tiene esta información. En ambos casos, la importancia numérica en el mercado de trabajo es enorme, pero, al mismo tiempo son quienes enfrentan los problemas laborales más severos.

Segundo, se trata de fenómenos altamente heterogéneos. Los jóvenes no son todos iguales, ni todos enfrentan las mismas características. Por su parte, las microempresas, pueden ser muy disímiles entre sí, tomando en cuenta el tipo de organización empresarial o hasta su racionalidad y capacidad. Por tanto, en ambos casos, lejos de pensarse en políticas que pueden aplicarse de manera uniforme a todo el colectivo, es necesario pensar en esquemas complejos que tomen en cuenta al mismo tiempo su magnitud y su heterogeneidad.

Dada su magnitud, los países de América Latina, han venido aplicando diversos tipos de políticas y tienen una nutrida experiencia en ambas dimensiones. Precisamente aquí también comparten otra característica común: además de políticas específicas a cada colectivo, existe en la región una tendencia a generar leyes específicas para ellos (leyes de primer empleo o leyes para las pequeñas empresas), algunas de las cuales incluyen expresamente regímenes laborales especiales. Esta tendencia, es uno de los desafíos más importantes a la institucionalidad laboral en la región, pues configura una nueva forma de flexibilización laboral, sobre la cual la región ya tuvo bastante experiencia en las décadas precedentes.

En este ensayo, estos temas, en el marco de un análisis más detallado sobre cada tema, destacando la experiencia regional en cada colectivo, con la finalidad de extraer lecciones o aprendizajes a ser tomados en cuenta en el diseño de nuevas políticas. Por ser una revisión regional, el énfasis está en algunas de las experiencias de política pública más conocidas.

II. Políticas de empleo juvenil

La juventud actual de América Latina se encuentra en un momento crucial. No solo Debido al particular periodo que les ha tocado vivir, muchos de ellos, ya no creen en las soluciones tradicionales a los problemas laborales, como la educación o el trabajo. Por eso es que, según datos recientes, uno de cada cinco jóvenes en la región, no estudia ni trabaja. A esto hay que añadir que la mayoría de los jóvenes que tienen empleo trabajan en condiciones precarias. Este desafío requiere respuestas específicas, sobre todo en momentos de crisis como el actual. Los países de la región vienen realizando numerosos esfuerzos en esta dirección, aunque con perspectivas muchas veces distintas¹. En este capítulo analizamos, algunas de las principales estrategias implementadas con la finalidad de identificar tendencias y espacios de intervención.

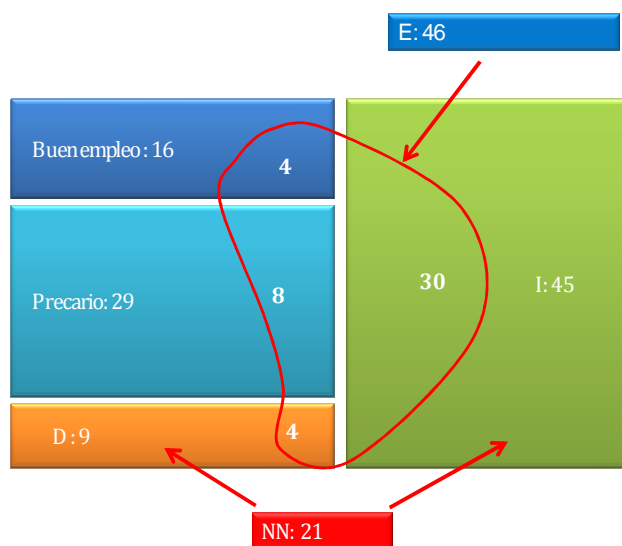
1. Magnitud y heterogeneidad en el empleo juvenil

El problema del empleo juvenil en América Latina es de una gran magnitud. Al 2005, existían más de 100 millones de jóvenes entre 15 y 24 años de edad. Incluso, en diversa medida, algunos países han experimentado reducciones en el peso demográfico de la niñez dentro de su población e incrementarse el de los jóvenes y/o jóvenes-adultos. Así, la necesidad de soluciones basadas en el mercado de trabajo ha aumentado.

¹ Se puede decir adicionalmente que en América Latina en los últimos años se ha vivido un “boom” de estudios sobre empleo juvenil. Solo para mencionar algunos ejemplos, se pueden citar los informes de la OIT (OIT: 2007;2007b; 2007c; 2007; 2008a; 2008b) y de la CEPAL (2005a, 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2008a; 2008b; 2008c, 2008d y 2008e). Los temas de política más frecuentemente analizados han sido, en este orden, formación o empleabilidad; emprendimiento; políticas para colectivos específicos; legislación laboral y seguridad social.

Al mismo tiempo, se trata también de un problema de gran heterogeneidad. Debido a las diferentes trayectorias experimentadas y diferentes activos acumulados, no todos los jóvenes se encuentran en la misma situación y, por tanto, no todos tienen las mismas necesidades de política. Si uno establece, por ejemplo, un cruce entre la situación educativa y la situación de empleo de los jóvenes encuentra diversos grupos que podrían ser considerados para fines de política: hay jóvenes que solo estudian y cuyas preocupaciones pasan por la calidad y pertinencia de la educación a la que acceden; hay jóvenes que sólo trabajan que tienen intereses específicos relacionados por ejemplo a la calidad de sus puestos de trabajo actuales y futuros. También hay jóvenes que estudian y al mismo tiempo trabajan (algunos trabajan para estudiar), pero también hay jóvenes que no estudian ni trabajan (NN). Los que no estudian ni trabajan son uno de cada cinco jóvenes en la región, y de estos, dos de cada tres son mujeres².

DIAGRAMA 1
MAPA DEL EMPLEO JUVENIL
(Como porcentaje de la población de 15 a 24 años)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OIT (2007).

Notas: D: desempleado; NN: no estudia, no trabaja; I: inactivo; E: estudia.

El grupo de los que no estudian ni trabajan es preocupante. Aquí se ha venido produciendo un fenómeno complejo. Observando en retrospectiva el itinerario que les ha tocado vivir, estos jóvenes nacieron en la década de los 80's, un período de crisis, tanto desde el punto de vista económico como social en los países. Luego crecieron en la década de los 90, periodo de cambios muy fuertes especialmente en el mercado de trabajo, en el cual muchos jóvenes actuales vieron a sus padres perder sus empleos, pasar angustias laborales, tener que acostumbrarse al hecho de que los trabajos duran poco, etc. En la actual década empezaron a experimentar un proceso de crecimiento prolongado, el cual generó expectativas, especialmente entre los más adaptados al tipo de crecimiento observado, pero que lamentablemente parece estar terminando de manera abrupta y sin que muchos se hayan podido beneficiar.

Así, en la juventud se ha producido al parecer una “crisis de referentes” que les dificulta visualizar su expectativa o perspectiva de trayectoria laboral y personal hacia el futuro³. Si los jóvenes ven que al padre, al vecino o algún familiar mayor, no les va bien en el mercado de trabajo, aun cuando

² Dos de cada tres jóvenes que no estudia ni trabaja son mujeres jóvenes, muchas de las cuales tienen embarazos adolescentes o hijos en primera infancia. En algunos países, la principal ocupación de las mujeres jóvenes es el servicio doméstico, que presentan los niveles más bajos de remuneración y protección social.

³ Una explicación detallada sobre la “crisis de referentes” se puede encontrar en Chacaltana (2006).

estudiaron alguna carrera profesional u oficio, o acumularon cierta experiencia (que eventualmente se pudo volver obsoleta), entonces ya no es tan seguro para ellos, por ejemplo, que estudiando o esforzándose tendrán un buen trabajo en el futuro. Es una suerte de “contrato social” que tiene el joven con la sociedad, en el cual aquel asume que si estudia, si acumula experiencia trabajando, incluso ganando poco al principio, este sacrificio inicial lo va a conducir a tener un mejor trabajo y una trayectoria ascendente en el futuro. Cuando esto no se cumple, es decir, cuando los sacrificios iniciales no se traducen en mejoras a lo largo de la vida, aparecen problemas como la frustración, la apatía, el desencanto, el no estudio o no trabajo, que son respuestas realmente fuera del sistema. Si los jóvenes dejan de creer en la educación o el trabajo como parte de su trayectoria personal, entonces tenemos una situación en la que todo puede pasar, porque aparecen otros referentes, como la voluntad de emigrar por ejemplo, pero también otros que son más riesgosos.

Uno de los escenarios o referentes más preocupantes es el de la violencia juvenil. Según datos de la Cepal (2008), la violencia creció en la mayor parte de la región en los últimos años y los jóvenes se encuentran sobre representados en la incidencia y gravedad de esta tendencia, tanto como víctimas y perpetradores. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el promedio de homicidios en América Latina triplica el mundial y el homicidio es la primera causa de muerte entre los jóvenes varones⁴. Según el Banco Mundial (2008), más de la mitad de los jóvenes entre 12 y 24 años de edad, se encuentran en situación de riesgo, y entre un 25% y un 32% sufre actualmente las consecuencias de al menos un tipo de comportamiento de riesgo (no matricula, embarazo juvenil, homicidios, consumo excesivo de alcohol, etc.). Este mismo estudio añade que el comportamiento de riesgo entre la juventud reduce el crecimiento económico de América Latina hasta en un 2 por ciento por año y les cuesta a los países miles de millones de dólares que pueden llevar a equivaler hasta el 1 por ciento del PIB⁵.

Para muchos y muchas jóvenes, enfrentar este desafío implica políticas que fortalezcan los trabajos que ya tienen y en otros casos, políticas que procuren que los trabajos iniciales, prácticas o aprendizajes, efectivamente les permitan acumular formación y experiencia, a fin de impulsar sus trayectorias. Para el caso de los que no estudian ni trabajan, que son los que más preocupan, probablemente las respuestas vengan de fuera del mercado laboral. Por ejemplo con la reforma del sistema educativo y la reducción del abandono de los estudios, o programas focalizados para jóvenes mas vulnerables⁶. En lo que sigue del documento, nos concentramos en las respuestas y estrategias que se han implementado en la región desde el punto de vista del mercado de trabajo.

2. Políticas de inserción laboral juvenil

Las políticas de empleo juvenil, por lo general se han concebido como medios para impulsar la inserción laboral de los jóvenes. Más específicamente, se ha concentrado la atención en la primera inserción laboral, aun cuando crecientemente se encuentra evidencia de que los jóvenes enfrentan niveles de rotación laboral superiores al promedio y por tanto, son buscadores permanentes de empleo. Uno de los mecanismos más utilizados son los servicios de empleo. Estos servicios han mejorado en años recientes en muchos países de la región, ampliando su cobertura hacia territorios descentralizados, e incorporando tecnologías de información para sus servicios de información. En algunos casos, se ha incluido el tema de derivaciones de los buscadores de empleo hacia entidades educativas u otros servicios del Estado (articulando así diversas intervenciones), considerando que no en todos los casos, el empleo inmediato resuelve los problemas laborales de las personas. En

⁴ Según este mismo informe, “un fuerte móvil es la pertenencia a un grupo en que se asegura cierto grado de identificación colectiva. Si la sociedad flaquea en proyectos colectivos y de motivación política, en la creación de instituciones y empleos, los jóvenes –o una parte de ellos– acuden a otros referentes de pertenencia en que concilian una función simbólica (sentirse parte de, ser reconocidos por) así como una función material (obtener beneficios que no logran por otra vía). Muchas pandillas operan como sistemas de integración social a nivel micro que reflejan, compensan y a la vez refuerzan la desintegración social en el nivel macro”

⁵ Cunningham, W. and others (2008). Youth at risk in Latin America and the Caribbean. Understanding the causes. Realizing the potential. Authors. Directions in Development. The World Bank. Washington D.C.

⁶ Según Cunningham (2008), en América Latina, cada joven que deserta de la escuela renuncia al equivalente del 14% del PIB per capita cada año de su vida laboral.

otros casos, se ha trabajado una mayor correlación entre los servicios públicos de empleo, y la red de entidades privadas que también se dedican a estos servicios, sobre todo considerando que a veces las poblaciones objetivos de ambos sistemas son complementarios.

CUADRO 1
POLÍTICAS DE INSERCIÓN JUVENIL

País	Componentes
Argentina. Red de servicios de empleo	<p>Existe la Dirección de Servicios de Empleo que apoya técnicamente la constitución de la Red de Servicios de Empleo en todo el territorio del país.</p> <p>Líneas de trabajo: mejorar la inserción de personas con problemas de empleo para cuya concreción es clave la función de las oficinas de empleo municipales. Existen 270 oficinas de empleo municipales que prestan servicios como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientación laboral • Apoyo a la búsqueda de empleo • Asesoramiento para el empleo autónomo • Intermediación laboral • Derivaciones <ul style="list-style-type: none"> - Instituciones educativas / formación profesional - Servicios sociales / otros programas
Chile Servicio local de empleo para beneficiarios del sistema de protección social	<p>El objetivo es disponer de un Programa integral, que abarque las distintas etapas del proceso de Intermediación Laboral, de acuerdo a las necesidades de los usuarios del Sistema de Protección Social. Interactúa con diversas instancias del Estado, red privada de servicios de empleo y tiene una plataforma de descentralización.</p> <p>Los componentes del programa son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico del perfil laboral del usuario e Itinerario Personalizado de Inserción Laboral (IPIL). • Concreción y seguimiento al Itinerario Personalizado de Inserción Laboral mediante oferta pública de programas. <ul style="list-style-type: none"> - Habilitación Sociolaboral (intervención que puede implementar el mismo ejecutor con los recursos transferidos). - Cursos de nivelación de estudios, incluido en el catálogo SENCE según Convenio Marco (SENCE). - Cursos de capacitación incluidos en el catálogo SENCE según Convenio Marco (SENCE). - Programas de Bonificación (SENCE). - Oferta de otros Servicios Públicos • Colocación y seguimiento a la colocación en un puesto de trabajo.

Fuente: Argentina: Secretaría de Empleo Argentina. Organización y Funciones de un Servicio Nacional de Empleo. Experiencias de la Región, presentación powerpoint. Seminario Lima, Perú, 10 y 11 de marzo de 2009. Chile: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), presentación powerpoint. Seminario Lima, Perú, 10 y 11 de marzo de 2009.

Sin embargo, a pesar de estos avances, para el caso de los jóvenes, el esquema general de intermediación e información laboral pareciera ser insuficiente. Al ser buscadores continuos de empleo, y como no pueden mostrar muchos referentes previos de trabajo, los jóvenes requieren darse a conocer ante los empleadores: deben probar quiénes son, qué han estudiado y cómo se desempeñan (a veces incluye credenciales policiales o judiciales) lo cual puede resultar difícil y costoso. Es por eso, que en un Seminario realizado en Perú, un joven indicó *“no me digan donde están los empleos, díganles a las empresas quien soy yo”*. En este sentido, un área natural de ampliación de estos servicios sería la facilitación de credenciales para el trabajo. En Perú, por ejemplo, el costo de las credenciales que exigen los empleadores (certificados de estudios, certificados de antecedentes penales o policiales, documentos de identidad, fotografías, y hasta certificados de salud en ciertas ocupaciones) puede llegar a ser considerable, sobre todo porque la vigencia de estos documentos es corta (tres meses por lo general).

Desde otra perspectiva, la inserción laboral de los jóvenes se ha tratado de estimular vía la demanda. Así, otro mecanismo más recientemente utilizado, han sido las denominadas Leyes de primer empleo, que en la práctica constituyen un mecanismo legal de incentivo a la contratación de los jóvenes, pues reducen ciertos costos de contratación. Estos esquemas existen actualmente en México y Chile (en México se subsidia la cotización a la seguridad social y en Chile es un subsidio directo a la remuneración). En Paraguay también existe una Ley pero ha enfrentado problemas de implementación

práctica⁷. En República Dominicana, se estaba discutiendo un proyecto de Ley⁸. En Brasil existió un programa de Primer Empleo hasta el 2007⁹.

CUADRO 2
LEYES DE PRIMER EMPLEO EN AMÉRICA LATINA

País	Características	Algunos resultados
México. Ley de Primer empleo	El programa es administrado por el Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS). Se lanzó en 2007 con el propósito de incentivar la creación de empleos. El universo principal de atención es la población juvenil. La mecánica del programa es un subsidio del gobierno federal en que el IMSS paga el 100% de la cuota patronal correspondiente de cada empleo creado, esto tiene el objetivo adicional de consolidar la transición de las PYMES hacia esquemas de mayor formalidad y, por tanto, ampliar la base tributaria. El subsidio es recibido por la empresa a partir del cuarto mes de creación del empleo (al cuarto mes se devuelve el primer mes, el onceavo el segundo, etc.; al principio era en el mes 10). La empresa se compromete a contratar a un empleado sin experiencia hasta por quince meses continuos. Para que una empresa pueda participar en el programa debe estar al corriente de su contribución fiscal al momento de recibir el subsidio y todo su personal debe estar afiliado al IMSS. Si el joven deja de trabajar, se suspende la devolución. Los trabajadores y sus familias recibirán los beneficios de la seguridad social como acceso a los servicios de salud, derecho a una pensión, subsidios en caso de maternidad, enfermedad, riesgos de trabajo, fallecimiento o matrimonio; y acceso a las guarderías, centros vacacionales, deportivos y de seguridad social del IMSS.	En su primer año de ejecución el programa ejecuto el 16% de su presupuesto, razón por lo cual se redujo el número de meses de cotización requeridos de 10 a 4 (Urzúa, 2008)
Chile	En 2009, se aprobó un subsidio al empleo de jóvenes que tengan entre 18 y 25 años de edad de familias pobres (40% más pobre). El subsidio tiene dos componentes: un pago al joven trabajador y otro al empleador, quien recibirá el subsidio cuando contrate jóvenes. El monto del subsidio varía según escalas de remuneraciones, siendo 30% de la remuneración en la escala más baja. El empleador debe encontrarse al día en el pago sus cotizaciones previsionales. El pago será mensual. El subsidio no será imponible ni tributable. Existe un mecanismo también para trabajadores independientes. El subsidio beneficiará a unos 300 mil jóvenes en el primer año e implicará un gasto aproximado de 50 mil millones de pesos. La administración recaerá en el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), y un Reglamento del Ministerio del Trabajo controlará los procedimientos y requisitos para la solicitud y pago del beneficio.	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Urzúa (2008) y SENCE (2009).

Es necesario tener cuidado con algunos efectos no deseados de estos programas, como los efectos sustitución, “peso muerto” o de riesgo moral, por ejemplo¹⁰. Ante ello, los programas deben tomar medidas para prevenir estos problemas. En México el programa contempla que este incentivo solo funcionará a partir de un número de meses mínimo de contratación del joven. Con esto se podría decir que el objetivo del programa se orienta más bien a prolongar la estadía del joven en la empresa, lo cual es un objetivo válido. Es necesario también analizar su funcionamiento en tiempos de crisis.

⁷ En Paraguay la Ley 1980 del 2003, contempla que los empleadores que contraten trabajadores están exceptuados de ciertos costos como la contribución a pensiones de jubilación, seguridad social, asignaciones familiares, vacaciones y la indemnización por preaviso. La inaplicabilidad de la Ley se debe a ciertos requisitos que involucra una discusión sobre la competencia de ciertas instituciones.

⁸ Aprobado ya el proyecto de ley por la Cámara de diputados, la ley se encuentra en discusión en el Senado. Esta tiene como objetivo facilitar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, al sistema productivo nacional y dotarlos de una formación que desarrolle capacidad para el trabajo y el emprendimiento. La ley establece, entre otras cosas, que los empleadores que contraten a jóvenes obtendrán incentivos y beneficios, como exención del pago del auxilio de cesantía y del pago del 1% al Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).

⁹ Se trató del Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo, a cargo del Ministerio de Trabajo y Empleo y orientado a jóvenes de 16 a 24 años en desempleo involuntario, sin empleo anterior y de familias muy pobres. Las empresas que contrataban jóvenes tenían acceso a una subvención económica de unos 450 dólares anuales por joven contratado. El requisito era que el joven participante debía proseguir estudios y las empresas estar al día en sus impuestos federales. En marzo del 2007, se dejó sin efecto el componente de subvención.

¹⁰ Betcherman, G Karina Olivas and Amit Dar (2004) Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries January 2004 Social Protection Unit Human Development Network, The World Bank.

Finalmente, un tema interesante es el vínculo con la seguridad social. Usualmente se asume que el costo de la seguridad social es un límite a la contratación de jóvenes. Este es uno de los temas menos estudiados y más complejos para el impulso de las trayectorias juveniles. Tradicionalmente los sistemas de seguridad social han concebido a los jóvenes como aportantes solidarios para trabajadores de mayor edad, pero habría que repensar ese concepto en países en donde los jóvenes tienen bajísima protección¹¹. Los esquemas implementados se orientan a jóvenes asalariados trabajando en empresas, en tanto que el colectivo en donde es más baja la cobertura de la seguridad social es entre los jóvenes del sector informal y no asalariados. Así, probablemente sea conveniente también ensayar, en donde sea posible, esquemas alternativos para jóvenes no asalariados, ciertamente desde una perspectiva que tome en cuenta el ciclo de vida, empezando en la juventud.

3. Políticas de empleabilidad y formación para el trabajo

Una de las áreas de política más tradicionales tiene que ver con la educación y la formación profesional. Aquí existe en la práctica un mercado de formación, que opera con proveedores públicos y privados, en donde se han identificado al menos cuatro problemas principales.

- Acceso/equidad. Grandes segmentos de los jóvenes quedan excluidos de acceder a una formación, desde el sistema escolar básico, y más aun a etapas más avanzadas de formación para el trabajo.
- Financiamiento. La formación es una inversión cuyos retornos no pertenecen o retornan completamente a quien invirtió, lo cual genera un problema de derechos de propiedad. Se le ha tratado de resolver con mecanismos contributivos, deductivos e incentivos.
- Pertinencia. Aquellos que logran acceder a formación para el trabajo, enfrentan el reto de que lo aprendido tenga correspondencia con las necesidades del mundo del trabajo y la producción.
- Transparencia sobre la calidad. Aun si la formación tuviera realmente demanda en el mercado laboral, existen problemas asociados a la calidad, la cual no es muy evidente en el caso de la formación. La calidad del servicio de capacitación no se conoce instantáneamente, sino mucho tiempo después de haber sido consumido, es decir, cuando el joven ingresa al mercado de trabajo (se le denomina “bien experiencia”).

Los países de la región han dado respuestas a estos problemas de manera diversa, lo cual ha configurado una variedad de modelos de formación que intentan responder a uno o varios de estos problemas¹². Quizás el modelo más extendido es el de los Institutos de Formación Profesional, que es una de las respuestas al problema del acceso (inequidad), a la pertinencia y al mismo tiempo a la falta de financiamiento. Típicamente los Institutos de Formación Profesional se financian con contribuciones de empresas (se trata por tanto de un mecanismo contributivo). Su contenido formativo es su gran fortaleza, y su presencia institucional es predominante en muchos países de la región.

Un segundo modelo se basa en la empresa. Es un esquema que trata de solucionar el problema de la pertinencia, al hacer participe a la propia empresa en los procesos de formación. Según diversos estudios, cuando la empresa participa directamente, se obtienen los más altos retornos a la formación para el trabajo. Existen diversas formas en que la empresa puede participar en los procesos de formación. Una de ellas, que intenta solucionar también el problema del financiamiento, es un mecanismo deductivo (a diferencia del sistema contributivo de los IFPs), como el existente en Chile, denominado “Franquicia Tributaria”. Básicamente, se trata de un sistema mediante el cual el Estado autoriza deducir del impuesto a la renta, hasta un monto definido, los de gastos en formación de la mano de obra. La empresa puede proporcionar formación directamente o patrocinar formación de sus trabajadores vía la oferta institucional ya existente.

¹¹ Durán y Chacaltana (2007).

¹² Ver Abdala (2007) y Camacho (2009) para algunas clasificaciones en este sentido.

Otra modalidad, más frecuente, son los denominados contratos de formación o aprendizaje¹³. Existen diversas modalidades y experiencias. En varios países el mecanismo consiste en que por cada cierto número de trabajadores contratados la empresa debe contratar a un aprendiz, y en caso contrario, debe pagar una contribución a una Institución de Formación Profesional. En Chile, el programa de aprendices más bien incluye incentivos a las empresas que contraten jóvenes, que consiste en una subvención mensual del 50% de un salario mínimo mensual por aprendiz. En Perú, se ha generado una gama diversa de modalidades de contratos de formación para diversos públicos objetivo (sin educación, egresados de secundaria, con educación técnica, estudiantes universitarios o egresados universitarios), con costos y beneficios laborales menores en casi todos los casos.

CUADRO 3
ALGUNAS EXPERIENCIAS CON CONTRATOS DE FORMACIÓN
EN AMÉRICA LATINA

Experiencia	Características	Algunos Resultados
<p>Contratos de aprendizaje en Colombia (Ley 789 de 2002 y sus Decretos Reglamentarios 933 y 2 585 de 2003)</p> <p>Edades: Mayores de 14 años, sin edad máxima.</p>	<p>Las empresas privadas (no incluye empresas de construcción) que ocupen a un número de trabajadores no menor de 15, están obligados a contratar aprendices: un aprendiz por cada 20 trabajadores y uno adicional por fracción de diez o superior. Las empresas que tengan entre 15 y 20 trabajadores tendrán también un aprendiz.</p> <p>En la etapa lectiva, el aprendiz recibe un sostenimiento mensual no menor al 50% del salario mínimo y en la etapa práctica el aprendiz un sostenimiento mensual no menor al 75% del salario mínimo legal vigente. En ambos casos, deberá estar cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud sobre la base de un salario mínimo legal y afiliado al Sistema de Riesgos Profesionales por la Administradora de Riesgos Profesionales. Si el aprendiz es estudiante universitario, recibe un sostenimiento mensual no menor a un salario mínimo legal vigente. En caso que la empresa no quiera contratar aprendices, podrá monetizar total o parcialmente la cuota de aprendices al SENA. El contrato de aprendizaje tiene una duración de dos años y los cursos tienen una duración de unas 800 horas.</p>	<p>Durante el año 2007, se registraron unos 89 mil alumnos con contrato de aprendizaje (Farne, 2009).</p>
<p>Modalidades formativas en Perú (D S N° 002-97-15 y Ley N° 28 518 de Mayo del 2005)</p> <p>Edades: depende del tipo de contrato.</p>	<p>Existen cinco modalidades formativas, que implican costos laborales menores. a) convenio de formación laboral juvenil para jóvenes de 16 a 25 años que no hayan terminado estudios escolares, por un plazo máximo de 36 meses, b) contrato de prácticas pre profesional para estudiantes de nivel superior donde se le brinda una orientación y capacitación técnica profesional acorde a sus estudios, c) Contrato de práctica profesional, para quienes han egresado de la educación universitaria, d) contrato de aprendizaje para el sector industrial, a través del SENATI y dirigido a jóvenes de 14 a 24 años. y e) Pasantías en empresas, para cualquier joven.</p> <p>Tiene tope de duración y un porcentaje máximo de trabajadores en las empresas en estas modalidades. Recientemente se añadieron medidas de control ex ante (ej. presentar plan de capacitación en algunos casos).</p>	<p>En el 2008 se registraron 6 233 convenios de formación laboral juvenil, 26 805 prácticas pre profesionales, 18 387 prácticas profesionales, 276 contratos de aprendizaje y 5 324 pasantías en empresas.</p>
<p>Programa de aprendices en Chile. (Ley N° 19 518 del 14 de octubre de 1997)</p> <p>Edades: menores de 21 años.</p>	<p>Las empresas que contratan aprendices pueden recibir los beneficios del Programa de Aprendices: una bonificación mensual del 50% de un ingreso mínimo mensual por cada aprendiz contratado, hasta los primeros 12 meses de vigencia del contrato. Además, reciben una bonificación (de hasta \$340) por cada aprendiz para capacitación ya sea vía los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) o efectuada por la misma empresa. Tienen una duración máxima de 2 años y el porcentaje de aprendices no podrá exceder del 10% del total de trabajadores ocupados a jornada completa. La capacitación debe durar 132 horas cronológicas como mínimo. Se debe iniciar el 2° mes de vigencia del contrato.</p>	<p>Entre los años 2003 y 2004, participaron 542 empresas en el Programa (el 47% del sector comercio). En el 2004, el número de aprendices fue de 1 033 y más del 77% de ellos estuvo contratado en empresas de más de 200 trabajadores. En el 2007 la cobertura fue de 4 100 jóvenes entre 16 y 25 años.</p>

Fuente: OIT (2007), Farné (2009) y Ministerio de Trabajo del Perú.

¹³ Véase Barbagelata (2003), Formación y legislación del trabajo. Cinterfor, Montevideo.

Es importante asegurar que estos contratos efectivamente proporcionen formación a los jóvenes. Desafortunadamente, esto no siempre ocurre así, y en muchos casos, estos contratos son usados solamente para reducir costos laborales sin brindar la capacitación correspondiente. Incluso, por esta razón, algunos autores, los consideran o clasifican como mecanismos de incentivo a la inserción laboral (Camacho, 2009), cuando su función principal es formar. Con este fin, es necesario encontrar un adecuado balance entre la facilidad para realizar este tipo de contratos y la necesaria verificación de que esta formación ocurra. En algunos países, se han creado mecanismos de certificación de la formación a partir de estos contratos, que tienen un enorme potencial de desarrollo.

Un tercer modelo, más reciente, es el que diversos autores han denominado “modelo Joven”, basado en la experiencia del Chile Joven (Adbala, 2007; Camacho, 2008). Se trata de un modelo orientado fundamentalmente al problema de acceso; por lo que en su diseño fue focalizado hacia sectores juveniles pobres y principalmente urbanos. Típicamente utilizan a la oferta instituciones existentes (tanto públicas y como privadas), como proveedores. Su preocupación por el problema de la pertinencia se ha traducido en el requerimiento de que las entidades de capacitación evidencien vínculos con el sector empresarial. También han intentado atacar el problema de la poca transparencia sobre la calidad de la formación al construir registros de entidades de formación. Una evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo indicó que cuando han habido resultados, “estos programas han sido soluciones parciales a problemas estructurales más complejos”, que “no atacan las causas fundamentales del desempleo”, y que “requieren de un contexto macroeconómico favorable”¹⁴. Esto último refleja el hecho de que la formación requiere un mercado laboral que demande las habilidades impartidas en la etapa de formación.

La preocupación por la equidad, se ha extendido recientemente a la educación básica. En algunos países se ha ensayado una extensión de los Programas de Transferencias Condicionadas. Es el caso de México, por ejemplo, con el programa Jóvenes con Oportunidades (recuadro 1) o el programa Becate¹⁵. Por su parte, en Colombia el programa Familias en Acción incrementó la asistencia escolar en niños entre 12 a 17 años de manera significativa. Más recientemente, destaca la propuesta del programa Pro Jovem en Brasil (que analizamos más adelante) el cual también incluye esta preocupación. Hacer que los jóvenes terminen la secundaria además de reducir conductas de riesgo entre los jóvenes (Banco Mundial, 2009), reduce la presión en el mercado de trabajo por el lado de la oferta, lo cual podría tener efectos positivos adicionales a nivel agregado.

RECUADRO 1 EL PROGRAMA JÓVENES CON OPORTUNIDADES DE MÉXICO

Es un programa de transferencia de renta condicionada dirigidos a la población en situación de pobreza. Es un programa multisectorial encabezado por la Secretaría de Desarrollo Social, en el cual participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, los gobiernos estatales y municipales, quienes orientan su articulación a partir del principio de co-responsabilidad en la atención y disminución de la pobreza con un enfoque de auto-desarrollo por parte de los beneficiarios.

El programa consiste en el otorgamiento de una beca mensual a la familia de los jóvenes beneficiarios que varía entre los 60 y 70 dólares mensuales. La familia se compromete a mantener a su hijo/a en el sistema educativo y a estimular su deseo de superación. En la medida que el becario permanece en el sistema educativo va acumulando puntos que al llegar a la obtención del grado traduce en una transferencia financiera de alrededor de 300 dólares promedio, que puede aplicar en la ampliación o remodelación de su casa o que puede ahorrar como capital semilla para un negocio.

(Continúa)

¹⁴ BID (2006). *Evaluación de los programas Joven en América Latina*, Washington. D.C.

¹⁵ Se inició en 2007 y aplica el criterio de desempeño académico. El monto de las becas asciende, hasta 90 dólares mensuales. El número de alumnos que cubre este sistema es de alrededor de 100 mil en el sistema medio superior y 175 mil en el sistema de educación superior. En el año 2008 las becas se aumentaron para llegar a unas 290 mil en todo el país. Se ingresa vía Internet y los criterios de selección y asignación de los becarios está controlado por una serie de candados electrónicos, y son procedimientos estandarizados los que deciden a quién se asignan las becas, lo cual aumenta la transparencia y elimina trámites burocráticos. (Urzúa, 2008).

(Conclusión)

El programa Jóvenes con Oportunidades otorga unas 700 mil becas a jóvenes de educación media superior. Su impacto se ubica en la población de 15 a 21 años. Las evaluaciones existentes demuestran que en ese grupo de edad se ha logrado disminuir el abandono de la escuela, en particular entre los hombres, y la reducción del tiempo dedicado a las actividades domésticas entre las mujeres. También ha contribuido a la mejora de los proyectos personales de los jóvenes, que se observa en la postergación del matrimonio y la fecundidad, así como en el inicio y término de estudios superiores.

Sin embargo el programa también tiene limitaciones, pues la retención en un sistema educativo deficitario no es garantía de inserción laboral decente. El Programa todavía tiene que hacer mayores esfuerzos para lograr incidir en la modificación de la currícula con el propósito de formar competencias que estén relacionadas con las necesidades del desarrollo local y regional y, sobre todo, avanzar en la formación y actualización del personal docente.

Un problema de la implementación se relaciona con la escasez de planteles de educación media superior en zonas remotas y marginadas.

Fuente: Urzúa (2008).

Un cuarto modelo ha aparecido en años recientes y se caracteriza por contar con un enfoque integrado, tanto en las dimensiones a intervenir, como por los actores participantes¹⁶. Se entiende que el tema de la formación, en un contexto más amplio de empleabilidad, el cual tienen varias dimensiones y en donde suelen participar diversos actores de manera simultánea. Como ejemplos de estos modelos, se pueden mencionar a los programas Pro Jovem de Brasil y Chile Califica.

CUADRO 4
PROGRAMAS “INTEGRADOS” O “ARTICULADOS”

Programa	Objetivos/Componentes	Instituciones participantes
PROJOVEM Integrado (Brasil). Público Objetivo: Jóvenes de 18 a 29 años, a pesar de estar alfabetizados, no concluyeron estudios primarios, pertenecen a familias con renta per cápita mensual de medio salario mínimo.	Busca la reinserción de jóvenes en el sistema educativo, así como en el mercado laboral, para propiciar oportunidades de desenvolvimiento humano y ejercicio de su ciudadanía. Tiene 4 componentes <ul style="list-style-type: none"> • Projovem Adolescente. (reestructuración del Programa Agente Joven) Para jóvenes de 15 a 17 años. El objetivo es complementar la protección social básica a la familia, y crear las condiciones para la integración, la reinserción de los jóvenes en el sistema educativo. • Projovem Urbano. (reconfiguración de Projovem – Programa Nacional de Inclusión de jóvenes). Intenta elevar el nivel de escolaridad por medio de la educación básica, la formación profesional y el ejercicio de la participación ciudadana. • Projovem Campo. Busca ampliar y fortalecer el acceso y permanencia de los jóvenes agricultores en el sistema educativo. Toma en cuenta los ciclos agrícolas en el calendario educativo. Es una reorganización del programa “Saberes da Terra”. • Projovem Trabajador. Unifica los programas “Consortio Social de la Juventud”, “Juventud ciudadana” y “Escuela de Fábrica”. Busca preparar a los jóvenes en ocupaciones alternativas para el mercado de trabajo. 	Secretaría General de la Presidencia, la Cámara Civil, los Ministerios de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social, el de Trabajo y Empleo, Cultura, Deportes y Planificación.
Chile Califica - Chile	Opera en cuatro niveles <ul style="list-style-type: none"> • Nivelar estudios. • Capacitación laboral. • Mejorar la formación técnica. • Certificar competencias laborales. Sus principales acciones son: <ul style="list-style-type: none"> • Orientación Vocacional y Laboral. • Formación Técnica • Formación Dual • Estudios del comportamiento del Mercado laboral • Certificación de Competencias Laborales 	Chile Solidario. Los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía con apoyo del Banco Mundial, crear el Programa Chile califica. Tiene un nivel de coordinación entre los organismos públicos que no es posible constatar en otros programas de empleo juvenil.

Fuente: Elaboración propia en base a información de los programas.

¹⁶ Camacho (2009) destaca que estos programas tienen como “condición inherente la coordinación intersectorial”.

Estos programas, de manera similar al modelo “Joven”, atienden temas diversos que van desde la formación continua hasta la certificación de competencias. En esta generación de programas, además de los temas de equidad y pertinencia, se ha enfatizado el tema de la transparencia de la calidad en el mercado de formación, el cual cada vez tiene muchos proveedores y con una alta dispersión en términos de calidad. Sobre este punto, existen diversas soluciones que pasan por el establecimiento de¹⁷:

- Registro de instituciones de formación, por parte de instituciones rectoras.
- Normas técnicas.
- Sistemas de Acreditación de personas, lo que brinda al mercado laboral un mensaje de las capacidades certificadas del trabajador, e indirectamente del centro donde se formó
- Mecanismos de información sobre impacto o retornos a la capacitación.

La falta de información, con que muchas veces los jóvenes toman decisiones importantes, puede determinar que los escasos recursos que destinan a la formación, no necesariamente los beneficien. En consecuencia, las estrategias mencionadas se convierten en instrumentos cruciales para asegurar transparencia en la calidad de la formación y deben ser impulsadas incluso a escalas mayores a las actuales.

4. Políticas para promover el emprendimiento juvenil

Usualmente se ha tendido a pensar las soluciones al problema del empleo juvenil desde el punto de vista de la inserción laboral, más específicamente, como un problema de inserción en empresas. Incluso desde la educación básica, los jóvenes egresan principalmente con una visión del trabajo basada en una relación de dependencia. Este tipo de análisis, tiende a ignorar el hecho de que en la región, casi 4 de cada 10 trabajadores termina trabajando en una relación que no es de dependencia.

En particular, es muy importante la presencia del trabajo independiente, donde se forjan muchas veces las iniciativas de emprendimiento (cuadro 5).

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN DE LA FUERZA LABORAL POR TIPO DE INSERCIÓN
(En porcentajes)

	Jóvenes (15 a 24)	Total (jóvenes + adultos)
Asalariados ^a	81	63
Microempresa (hasta 5 trabajadores)	25	18
Micronegocio (6 a 10)	11	8
Pequeña empresa (11 a 50)	16	14
Mediana empresa (51 a 100)	5	5
Gran empresa (101 a más)	13	13
NEP	10	5
No asalariados	19	37
Independiente, trabaja solo	13	32
Independiente, trabaja con TFNR ^b	6	5
Total	100	100

Fuente: OIT. Panorama Laboral de América Latina 2008. Notas: Estos cálculos solo incluyen empleo en negocios privados, es decir, no incluyen trabajo doméstico ni empleo en el sector público.

^a Incluye patrones o conductores de negocio.

^b Es un estimado mínimo en base solo a algunos países (en la mayoría de los países no se pudo estimar).

En general, existen dos tipos de emprendedores: aquellos que se inician en estas actividades por oportunidad, y aquellos que lo hacen por necesidad (GEM, 2006; Llisterri y otros, 2006). Entre los

¹⁷ Calderón (2007).

jóvenes hay una mayoría de emprendedores que se orientan por la necesidad o supervivencia. El problema consiste en que el emprendimiento muchas veces es “remedial” es decir, el joven empieza usualmente trabajando como asalariado pero estos empleos no duran, de manera que este proceso se repite varias veces, y a medida que avanza en edad muchos jóvenes se dan cuenta de que tienen poco futuro como trabajador asalariado, y recién entonces empiezan a pensar en un negocio, pero esto más bien como respuesta a la exclusión. Es decir, se es emprendedor pero por necesidad y la idea sería más bien promover emprendedores por oportunidad y generar las condiciones para esto.

Existen diversos factores que limitan o restringen el emprendimiento por oportunidad de los jóvenes. La literatura especializada (White y Kenyon, 2004) ha identificado dos tipos de restricciones al emprendimiento:

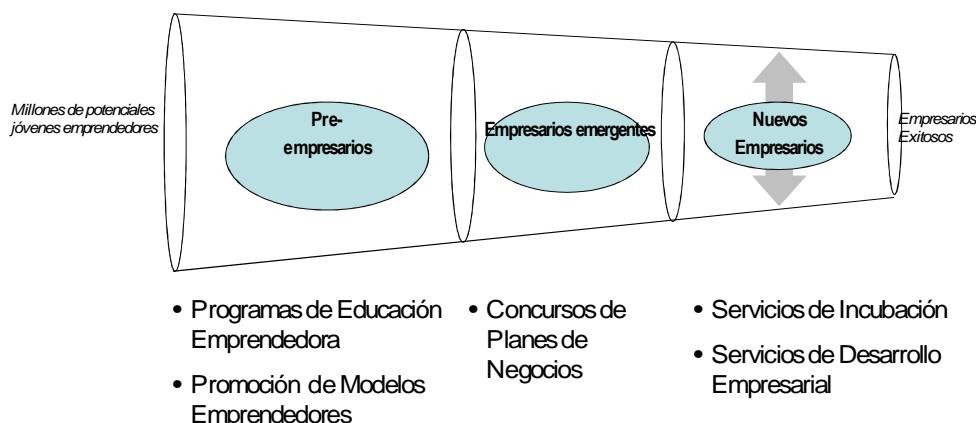
- Restricciones asociadas a la decisión de ser emprendedor, entre las cuales destacan la falta de vocación hacia el empleo independiente y la aversión al riesgo,
- restricciones asociadas a la constitución específica de un negocio, que incluye problemas asociados a la creación de negocios y aquellos que tienen que ver con su funcionamiento (acceso al crédito y servicios de desarrollo empresarial).

Por otro lado, se sabe, que existen dos tipos de jóvenes relacionados al emprendimiento:

- Aquellos que están pensando poner un negocio. Son los más numerosos. Aquí se requiere programas de tipo masivo, motivación, como concursos de planes de negocio, programas de innovación curricular, liderazgo, etc.
- Aquellos que ya tienen un negocio. Al interior de este grupo, la mayoría tiene un corto tiempo de funcionamiento, en tanto que quienes tienen negocios consolidados son proporcionalmente menos.

Un esquema que resume estas ideas, ha sido analizado por Tueros (2008)¹⁸. La primera etapa se puede denominar “pre empresarial”, pues aquí se encuentran los jóvenes que tienen el deseo e ideas preliminares de hacer un negocio. La segunda etapa es la de empresarios emergentes, donde la idea se ha transformado ya en un plan de negocio. Finalmente la tercera etapa, es la de inicio de negocios propiamente dicho, donde aparecen los nuevos empresarios, fase en la cual se requiere de servicios de incubación o desarrollo empresarial por ejemplo. Aunque este esquema se puede ampliar para considerar etapas mas específicas, el punto principal es que las políticas mas apropiadas no son las mismas en cada etapa.

DIAGRAMA 2
TÚNEL DEL EMPRENDIMIENTO

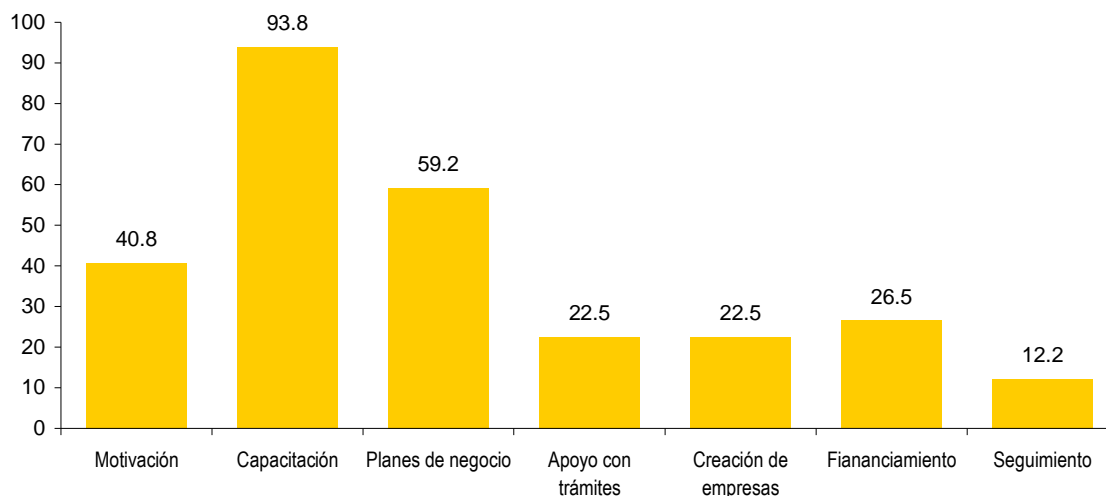


Fuente: Elaboración propia.

¹⁸ Tueros (2008). Emprendimiento juvenil. Presentación en el Seminario Internacional Políticas y Programas de Empleo Juvenil en América Latina, realizado en La Paz, Bolivia en diciembre del 2008.

Además, es necesario avanzar en la discusión sobre la pertinencia y efectividad de estos instrumentos. Un estudio realizado en Perú, (Linares, 2008), encontró que la oferta de programas de promoción de emprendedores en el año 2006, se concentraba en la fase de motivación, capacitación y planes de negocios, mientras que una minoría se dedicaba a la fase de formación de los negocios y su acompañamiento¹⁹.

GRÁFICO 1
ORIENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO EN EL PERÚ
(En porcentajes)



Fuente: Linares (2008).

En cuanto a experiencias específicas, existen algunas referencias interesantes en América Latina. Desde el lado público, Camacho (2009) menciona el Bono Emprende de Perú de 2003, el “Youth Entrepreneurship Success” (YES) de Trinidad y Tobago de 2004, y el Fondo Emprender de Colombia de 2003, entre otros. Asimismo, el caso de Chile Emprende es una iniciativa de articulación institucional que parece interesante. El Fondo Emprender en Colombia también parece promisorio.

Son más numerosas pero también más pequeñas, las iniciativas no gubernamentales. Aquí se puede mencionar al respecto, la experiencia del Colectivo Integral para el Desarrollo en Perú. Este programa fue premiado por el BID en el 2007, como el mejor programa de apoyo a jóvenes empresarios en América Latina, entre 86 participantes. Su metodología no utiliza el crédito como eje central de su propuesta, sino la formación. Entre las lecciones aprendidas, esta experiencia plantea que para iniciar un negocio los pequeños negocios se inician con ahorros propios o de familiares y que la mayor necesidad está en las áreas de orientación y acompañamiento en materia de capacitación y conocimientos empresariales.

¹⁹ Otro hallazgo de este estudio es que la mayor parte de la oferta de este tipo de servicios estaba conformada por iniciativas privadas o de cooperación técnica, en tanto que el sector público tenía menos experiencia en esta área.

RECUADRO 2 EL CASO DEL COLECTIVO INTEGRAL PARA EL DESARROLLO (CID) EN EL PERÚ

El CID es una organización sin fines de lucro fundada en 1990. Promueve jóvenes emprendedores y creadores de negocios, en particular de estratos pobres. Aunque se inició en base a la idea de un fondo rotatorio, el esquema actual ya no considera al crédito como un eje central de la intervención sino que da énfasis al desarrollo de competencias empresariales de los jóvenes y promover una mejora de las condiciones en el entorno que favorecen la emergencia de emprendedores. Para esto ha desarrollado una novedosa metodología de intervención, que se ha aplicado en Perú y otros países de América Latina (El Salvador, Nicaragua, Honduras, Paraguay y de manera indirecta en República Dominicana).

Los jóvenes acceden al programa a través de una convocatoria abierta y pública. El programa tiene una duración promedio de 6 meses. Los servicios ofrecidos involucran:

- Capacitación en gestión empresarial sobre mercadeo y técnicas de ventas, costos y finanzas, tributación y formalización, liderazgo y motivación.
- Asesoría en gestión empresarial sobre temas de mercadeo, costos y finanzas, tributación y formalidad. Es un complemento obligado de los cursos y permite establecer una relación de confianza que facilita el aprendizaje y la puesta en práctica de herramientas de gestión.
- Ferias locales Tienen objetivo comercial pero también pedagógico sobre el mercado, tendencias del consumo, tipos de clientes, términos y estrategias de negociación, etc.
- Capital semilla Fondo no reembolsable que se otorga a los jóvenes que presenten y sustenten planes de negocios viables, o de negocios con menos de 1 año en funcionamiento con posibilidades de expandirse. Los beneficiarios deben aportar 50% de la inversión total requerida y al menos 10% en efectivo.
- Fondo de garantía Consiste en negociar con una entidad crediticia, el diseño de un producto financiero adaptado a las características de los jóvenes emprendedores El fondo cubre el riesgo de las operaciones con jóvenes. La entidad financiera seleccionada debe realizar la evaluación y el seguimiento como lo hace con todos sus clientes. Los beneficiarios tienen una relación directa con la entidad y no deben tener conocimiento de la existencia del fondo para evitar distorsiones y percepciones erradas sobre el mismo. A la entidad financiera se le pide que con el transcurrir del tiempo comience a arriesgar sus propios recursos.

El programa ha sido evaluado utilizando grupos de control y se ha encontrado que los negocios apoyados por el CID, son más sostenibles en el tiempo, generan más empleo, son más formales y permiten generar más ingresos a los jóvenes. Los resultados y el impacto mencionados le han valido al CID obtener el premio a la excelencia en servicios de desarrollo empresarial otorgado por el BID el año 2007.

Fuente: Linares (2008).

III. Políticas de fomento a las micro y pequeñas empresas

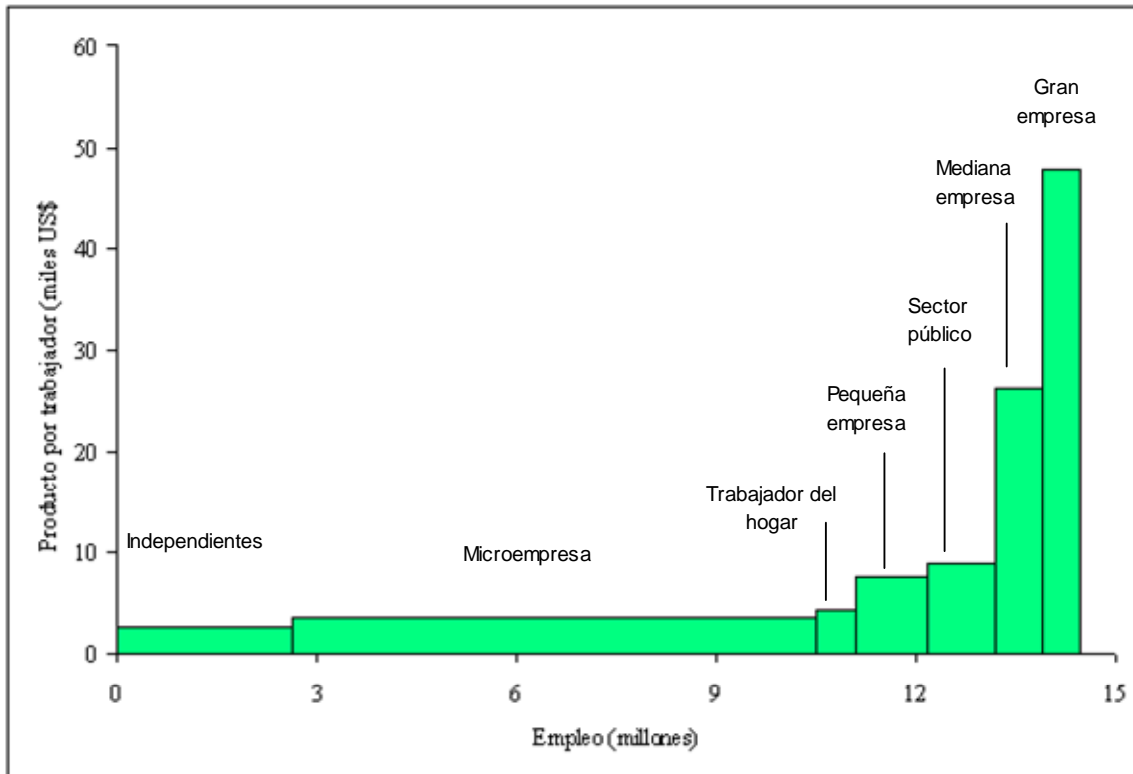
Las cifras económicas de América Latina en años recientes han sido positivas. Según la CEPAL, el PBI regional creció en 27% en términos reales entre el 2000 y el 2007, lo que dinamizó el mercado de trabajo. No obstante, el producto por trabajador solo creció en 7% y la evolución de los salarios fue insatisfactoria (OIT, 2008)²⁰. Una de las razones para este comportamiento es que en la mayor parte de países de la región, existe una marcada heterogeneidad productiva, es decir, coexisten sectores de alta productividad con sectores de muy baja productividad, y justamente los salarios y las condiciones de trabajo en general, se determinan precisamente en aquellos sectores de menor productividad. Se requiere entonces poner especial atención en estos sectores con fines de elaborar políticas.

La heterogeneidad productiva se expresa de manera muy clara según el tamaño de la empresa. No existen datos para todos los países, pero en algunos de ellos, esto se ha podido graficar de manera muy clara. Esto se puede apreciar muy claramente en el gráfico 4, para un conjunto de países seleccionados, con datos de Infante (2009). En cada caso, en el eje horizontal, se presenta el empleo acumulado porcentualmente, pero desagregado en tres componentes: sector de bajo producto por trabajador, sector de producto por trabajador medio y sector de alto producto por trabajador. En el eje vertical, se presenta el nivel de producto por trabajador, a través de un índice estandarizado. Se observa que los sectores de baja productividad, concentran las proporciones más altas de empleo, siendo en la mayor parte de los casos, mayor al 50% de la ocupación. El sector de alta productividad en cambio, salvo en Costa Rica, concentra menos del 10% de los empleos totales.

Por otro lado, los diferenciales de productividad entre los sectores más productivos y los menos productivos, tienen una elevada dispersión, siendo los diferenciales mayores en países como Honduras o Perú.

En el gráfico 2 se presentan datos más detallados para el caso de Perú. Se observa que el sector de los trabajadores por cuenta propia y luego la microempresa, exhiben los niveles más bajos de producto por trabajador, pero al mismo tiempo, concentran la mayor parte del empleo.

GRÁFICO 2
PERÚ: HETEROGENEIDAD PRODUCTIVA POR TAMAÑO DE EMPRESA

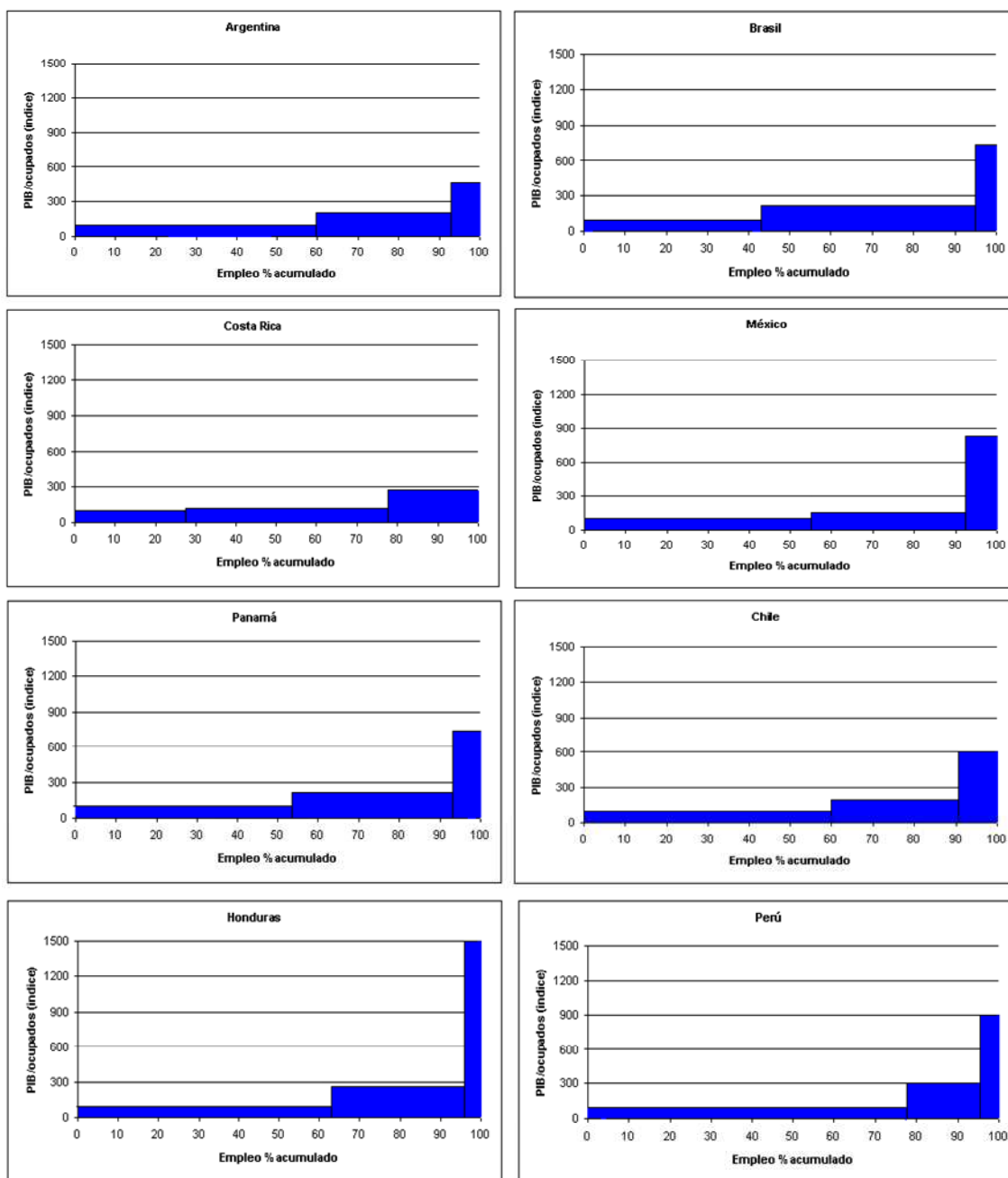


Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

²⁰ OIT (2008). Evolución de los salarios en América Latina 1995-2006, Santiago de Chile.

GRÁFICO 3 AMÉRICA LATINA: HETEROGENEIDAD PRODUCTIVA POR TAMAÑO DE EMPRESA EN PAÍSES SELECCIONADOS

(En porcentajes y nivel de productividad por trabajador)



Fuente: Linares (2008).

Así, para mejorar las condiciones de trabajo de estos sectores, y del mercado de trabajo en general, se requieren entonces políticas específicas para los negocios más pequeños. Los países de América Latina vienen realizando una gama de acciones y estrategias que es necesario analizar a fin de extraer lecciones y recomendaciones. En este capítulo, luego de revisar algunas cifras recientes, realizamos una revisión de algunas de las estrategias implementadas.

1. Magnitud y heterogeneidad

La forma predominante en que se organizan los mercados de trabajo en América Latina es a través de pequeños negocios. Esto se puede apreciar en el cuadro 6 donde se observa que el 55% de los trabajadores de la región laboran en unidades de hasta cinco trabajadores.

Un hecho notable es la magnitud del trabajo independiente o por cuenta propia que llega al 37%²¹. Este porcentaje llega al 61% en los ámbitos rurales, y 31% en las zonas urbanas. Asimismo, un 5% de los trabajadores no pueden ser clasificados de acuerdo al tamaño del negocio (18% en las áreas rurales) pero sus características laborales (% con protección social) se asemejan bastante a los trabajadores por cuenta propia.

CUADRO 6
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR TAMAÑO DEL NEGOCIO
(En número de negocios)

	Total	Rural	Urbano	Estudio máximo hasta secundaria	Porcentaje con protección social
Independientes (unipersonal)	37	61	31	42	18
Microempresa (hasta 5)	18	8	16	25	34
Micronegocio (6 a 10)	8	2	10	8	62
Pequeña empresa (11 a 50)	14	5	15	8	70
Mediana empresa (51 a 100)	5	1	9	3	85
Gran empresa (101 y más)	13	3	17	7	94
NEP	5	18	3	7	12
Total	100	100	100	100	47

Fuente: Linares (2008).

El 58% de trabajadores que laboran como asalariados, se compone de un 18% que labora en microempresas de hasta 5 trabajadores, 8% en empresas de entre 6 a 10 trabajadores, 14% en la pequeña empresa, 5% en mediana empresa y un 13% en empresas de más de 100 trabajadores.

Las características de los trabajadores en cada una de estas formas de organización son diferentes. El 42% de los trabajadores que solo tienen hasta educación secundaria, labora como trabajador independiente. En general, el nivel de educación sube a medida que aumenta el tamaño del negocio. Lo mismo ocurre con la tenencia de seguridad social²².

Un tema interesante resulta de combinar información sobre estructura del empleo, con la tenencia de seguridad social. Si se toma la seguridad social como proxy de informalidad, es posible tener una idea de la dimensión y características de la formalidad²³. Esta es más frecuente en las empresas más grandes, y es muy reducida en las empresas más pequeñas y sobre todo entre los trabajadores por cuenta propia. Este tipo de aproximación permite afirmar por ejemplo, que las políticas de formalización entre las empresas que tienen trabajadores asalariados son diferentes a las políticas de formalización en los

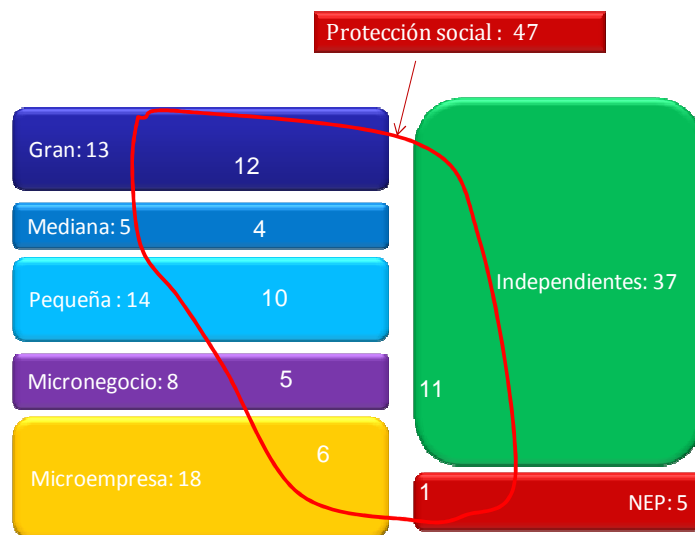
²¹ Los trabajadores por cuenta propia, pueden trabajar solos (trabajador independiente propiamente dicho) o con ayuda de familiares (en algunos países se les denomina microempresas familiares), pero según el estudio citado, por escasez de datos, eso no se ha podido desagregar para toda América Latina.

²² Cabe indicar que por razones de información, estos datos consideran como tenencia de seguridad social a todos los mecanismos existentes, sean estos contributivos o no. Otros estudios consideran que solo debería tomarse en cuenta a los sistemas contributivos (Duran, 2007)

²³ La tenencia de seguridad social es utilizada por algunos estudios como proxy de formalidad. Aquí también se utiliza con dicho fin, básicamente por disponibilidad de información, aun cuando es claro que existen otras dimensiones en este concepto.

sectores donde no existe asalariamiento. Y, como se desprende del diagrama 3, justamente estos sectores explican la mayor parte de la informalidad.

DIAGRAMA 3
AMÉRICA LATINA: MAPA DE LA FORMALIDAD Y EL EMPLEO
(Por tipo de negocios)



Fuente: Elaboración propia en base a Panorama Laboral de la OIT (2008)
NEP: No específica. Las cifras pueden no coincidir por redondeo

Además de políticas de crecimiento económico sostenido, el desarrollo de la micro y pequeña empresas usualmente se ha abordado a partir de dos grandes ejes: el desarrollo de un entorno favorable para el progreso de los negocios y políticas específicas a las micro y pequeñas empresas.

2. Políticas del entorno de los negocios

En cuanto a la constitución de un entorno favorable al desarrollo de las empresas más pequeñas, lo más frecuente ha sido tratar de reducir los costos de producción y de transacción. Aquí analizamos algunas de las estrategias más utilizadas²⁴.

2.1 Estrategias de reducción de costos

Las estrategias más utilizadas son: a) reducción de costos de registro, b) tributarios y c) laborales. Según los países, los énfasis varían.

2.1.1 Simplificación de trámites

Este ha sido un tema de bastante interés en la región. Según el Doing Business 2008, en América Latina una empresa requiere realizar 11 trámites para registrarse como tal, lo que le toma unos 61 días, y le representa un 37% del ingreso nacional per cápita. No es la región más cara en el mundo para crear una empresa, pero sí aquella donde hay más trámites (11) y la duración es más prolongada (61 días). Según esta misma fuente de información, al interior de la región, los países donde existen más trámites para

²⁴ Es notorio el interés en los costos de las empresas, en particular los costos de formalización. Sin embargo, debemos indicar que no hemos encontrado muchas estrategias orientadas a mejorar los beneficios de la formalidad. Este es un tema que parece central, pues algunos estudios parecen indicar que los beneficios de la formalidad o no son muy evidentes para las empresas o no parecen ser muy significativos.

iniciar un negocio son Brasil (18), República Bolivariana de Venezuela (16), Estado Plurinacional de Bolivia (15) y Argentina y Ecuador (14) y aquellos donde se necesita más días para cumplirlos, son Haití (202), Brasil (152) y Venezuela (141).

CUADRO 7
DIFICULTADES PARA INICIAR UN NEGOCIO Y OBTENER UNA LICENCIA
EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA

Región	Asia del Este y el Pacífico	Europa del Este y Asia Central	América Latina y el Caribe	Oriente Medio y África del Norte	Países OECD	Asia del Sur	África Sub-Sahariana
Inicio de un negocio							
Procedimientos (N°)	9	9	11	9	6	8	11
Duración (días)	47	26	61	28	15	33	56
Costo (como porcentaje del ingreso nacional per cápita)	35	11	37	48	5	41	148
Pagado en Min. Capital (como porcentaje del ingreso nacional per cápita)	50	45	9	315	33	1	189
Obtención de licencias							
Procedimientos (N°)	19	24	17	20	14	16	18
Duración (días)	175	251	239	176	153	247	263
Costo (como porcentaje del ingreso per cápita)	177	628	268	420	62	3230	2549

Fuente: Doing Business (2008).

En cuanto a las dificultades para obtener licencias, América Latina se encuentra en el promedio de otras regiones del Mundo. No obstante, sí presenta niveles elevados en los indicadores de número de trámites y días utilizados para cumplirlos, respecto de lo que se observa en los países de la OECD y del sudeste asiático, por ejemplo²⁵.

La respuesta de los países a estos problemas ha sido la implementación de esquemas de simplificación de trámites. Estos mecanismos se han implementado en varios países de la región, en mayor o menor magnitud y con varios esquemas. Existen al menos tres tipos de esquemas:

El primero de ellos, es aquel que genera una ventanilla única de atención a empresarios (a veces denominados *centros de un solo paso*), con la finalidad de simplificar los registros y trámites. Aunque no siempre con este nombre, estas instancias existen en diversos países, y en la mayoría de ellos las experiencias se han iniciado en algunas localidades específicas, para luego ampliar su cobertura. En algunos casos particulares, las reducciones de trámites y tiempos han sido espectaculares. En Guatemala, por ejemplo, a través de la Ventanilla Ágil, se redujeron los requisitos de 59 a 9 y de 10 formularios a uno solo, lo cual ha reducido no solo el tiempo que las empresas destinan a realizar estos trámites sino también el costo de los mismos²⁶. Para este tipo de iniciativas, no necesariamente se requiere una Ley, sino principalmente un esfuerzo de coordinación inter institucional bajo un liderazgo claro.

²⁵ Esta situación no es nueva. Ya desde inicios de la década de los 80s, De Soto (1984) advertía de problemas similares en algunos países como Perú, por ejemplo donde el trámite para abrir y cerrar un pequeño taller industrial requería obtener 11 requisitos previos durante 289 días y representaba un costo de más de 1.200 dólares.

²⁶ Castillo, Gutiérrez y Stumpo (2007).

CUADRO 8
ALGUNAS EXPERIENCIAS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EN AMÉRICA LATINA

Experiencia	Descripción
Bolivia. Proyecto de simplificación de trámites para el registro de empresas en el Gobierno Municipal de la Paz.	<p>Crea una ventanilla única que elimina duplicidades y simplifica procesos internos. Crea formularios únicos y crea normativa, manual de procedimientos y guía del usuario.</p> <p>Resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reduce número de visitas del empresario en un 67%. • Elimina de 18 a 9 los requisitos para la obtención de la Licencia de Funcionamiento. • Reduce de 43 a 13 los pasos en trámite para obtener de la Licencia de Funcionamiento. • Reducción del tiempo de espera de 17 días a 4 horas. <p>Para el 84% de las actividades económicas, los empresarios realizan el trámite de licencia en 30 minutos y 48 horas para actividades de expendio de bebidas y juegos electrónicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recepción promedio de 17 solicitudes por día y 16 aprobaciones por día (incremento del 70%).
Guatemala. Ventanilla Ágil	<p>Se creó en 2006 con el fin de simplificar trámites básicos para inscripción y registro de empresas, reducir costos indirectos, y mejorar el clima para los negocios. Intenta ser el único punto de contacto entre el empresario y las instituciones involucradas, mediante la creación de un formulario único, un solo juego de requisitos y un solo pago. Incluye una página web en donde el empresario puede encontrar información sobre los trámites, el formulario, los requisitos y el monto del pago único que debe realizar. En la práctica, se ha integrado en un solo paso los trámites necesarios para registrar e inscribir empresas en: Registro Mercantil, Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y Diario de Centroamérica.</p> <p>Resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se logró registrar unas 30 mil nuevas empresas en el primer año de creación. Las empresas quedan habilitadas para operar en 24 horas y mediante un solo punto de contacto. • N° de formularios: de 10 a 1 • N° de requisitos: de 59 a 9 • N° de visitas del empresario: de 16 a 3 • N° de pagos: de 9 a 1 • N° de visitas al banco: de 9 a 1 • N° de pasos: de 191 a 75
El Salvador. Centro de Trámites empresariales	<p>Opera como ventanilla única; concentra los 11 procesos que antes se realizaban en 5 instituciones distintas. Además de los trámites para formalizar su empresa, el empresario obtiene información, orientación y asesoría.</p> <p>pueden realizar registros de números de identificación tributaria, de contribuyente, de identificación patronal, balances contables iniciales, matrícula de empresa y establecimiento, poderes, credenciales, registros de marca y nombre comercial, nombramiento del centro de trabajo y reglamento interno.</p> <p>Resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De 9 visitas a diferentes dependencias, se reducen a 2 en el CTE. • El costo (tiempo invertido y desplazamiento de una dependencia a otra) se ha reducido en un 46% para una persona natural y en un 25% para una persona jurídica. • Se reduce el plazo de tramitación a 7 días y se mejora el acceso a la información de los trámites a seguir.
México. Sistema de Apertura Rápida de Empresas - SARE	<p>Promueve el establecimiento de empresas de "bajo riesgo" en un plazo máximo de 48 horas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En un solo lugar se puedan realizar los trámites federales, estatales y municipales necesarios. • Se dirige especialmente a las micro, pequeñas y medianas empresas que representan el 80% de las actividades económicas de México. Es un programa federal. Es implementado en cerca de 30 ciudades mexicanas. • A junio del 2007, los resultados indicaban: Apertura de 114.823 empresas, la generación de 339.213 nuevos empleos e inversiones por cerca de 18.907.696.798 de pesos. <p>Existe discusión sobre los resultados: Dos estudios realizados el mismo año, dan resultados diferentes. Por un lado, Kaplan, Piedra y Seira (2006) encuentran cuantitativamente pequeños efectos del programa de simplificación sobre el flujo de registro de nuevas firmas. Por otro lado, Bruhn (2006) encuentra un incremento significativo del 5,6% del stock de negocios como consecuencia del SARE.</p>

(Continúa)

CUADRO 8 (Conclusión)

Honduras. Comité de Simplificación Administrativa para Empresas.	<p>Busca coordinar las iniciativas de simplificación de trámites en el país. Ha ejecutado diversos proyectos con resultados importantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Registro Mercantil. Reducción del tiempo para registrar una empresa. Se pasó de 25 días en enero 2005 al 1er día en marzo 2007. • Proyecto de eliminación de requisitos para afiliarse a una empresa al seguro social: Se eliminaron tres requisitos en la afiliación de empresas al seguro: Permisos de Operación, Permisos de Explotación de Transporte, Permisos de Centros de Educación. Se pasó de 90 a 30 días la afiliación al seguro social. • Permiso de operación simplificado en las Alcaldías Municipales Distrito Central y San Pedro Sula. (incluye: Apertura de un negocio (primera vez), Renovación de permiso de operación (anual), Permiso de Rótulo (para ciertos tipos), Cambio de Actividad Económica, Cambio de Dirección, Cambio de Nombre, Cierre de Negocio). • Reducción del tiempo para emitir un Permiso de Operación. Se pasó de 30 días en enero 2006 a 3 días en marzo 2007. • Registro de la Propiedad Inmueble (Instituto de la Propiedad) Reducción del tiempo para Registrar una Propiedad: de 31 días en enero 2005 a 6 días en marzo 2007. • Proyecto Portal empresarial. Para los sectores de vivienda y turismo. El proyecto Portal Empresarial consiste en que el empresario pueda realizar en un solo lugar los trámites de ley, los cuales son aproximadamente 13 en 7 diferentes instituciones, para la apertura de una empresa.
--	---

Fuente: Elaborado en base a Castillo, Gutiérrez y Stumpo (2007) y páginas web de los países analizados.

Un segundo esquema, consiste en la implementación de estrategias complejas de simplificación de trámites para la competitividad, como la existente en Honduras, la cual incluye una Ley de simplificación administrativa y un comité para la simplificación administrativa de las empresas (Honduras Compite). Este sistema, además de una ventanilla única, está a cargo de analizar permanentemente y proponer acciones para la simplificación de todas aquellas áreas que afectan la competitividad de la empresa. Seguramente, tomando en cuenta estas experiencias, el reporte de Doing Business 2008 considera que Honduras se encuentra dentro del grupo de los mayores reformadores de la región. Al 2008 el número de procedimientos totales para iniciar un negocio eran 13 y el número de días 21, casi la tercera parte de lo que era en el 2004.

Un tercer esquema, como por ejemplo el sistema SIMPLES de Brasil, combina la reducción de trámites con un esquema simplificado de pago de impuestos. Específicamente, se trata de un sistema que combina un régimen tributario especial para las microempresas (hasta 100 mil dólares anuales) y pequeñas empresas (hasta 1 millón de dólares anuales), con un régimen de simplificación administrativa que con un documento único permite hacer efectivo el Monotributo, el cual reemplaza el pago de al menos ocho obligaciones y exonera de otras tres.

Estos datos muestran que los países han sido activos en cuanto a la simplificación de trámites. La pregunta es si estos esfuerzos han tenido resultados significativos en cuanto a la formalidad. No existen muchas evaluaciones de impacto realizadas sobre el particular, y en los casos que existen hay discusión sobre los resultados. En México, por ejemplo, existe discusión sobre la implementación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE). Dos estudios realizados el mismo año, dan resultados diferentes. En efecto, Mientras Kaplan, Piedra y Seira (2006) encuentran cuantitativamente pequeños efectos del programa de simplificación sobre el flujo de registro de nuevas firmas, Bruhn (2006) sí encuentra un incremento del 5,6% del stock de negocios como consecuencia del SARE.

A nivel de América Latina, un estudio reciente de FUNDES (2007) señala que en su experiencia de trabajo en la región “no existen evidencias sólidas que permitan establecer una relación directa entre la simplificación de trámites y la reducción de la informalidad”. Añade que “los costos para el registro de la actividad productiva representan sólo una parte, en general menor, de los gastos en términos de impuestos y aportes patronales que hay que aportar para operar y que estas empresas necesitan realizar un salto de productividad que les permita operar con mayor competitividad y para eso se requiere enfrentar un conjunto de problemas que, muchas veces, incluyen el acceso al crédito, la capacitación del empresario para mejorar sus capacidades de gestión y marketing, la formación de recursos humanos para la producción y el mejoramiento de la tecnología”. Más aun, indican que “no parece posible esperar resultados de impacto

elevados a partir de estos instrumentos en términos de reducción de la informalidad, simplemente a través de la mejora de los procesos de registro e inscripción de las empresas”.

Así, es claro que la existencia de trámites largos y de utilidad poco clara imponen una barrera a la formalización de las micro y pequeñas empresas, pero es también claro que su sola remoción no implicará necesariamente una masiva formalización inmediata, y que más bien los esfuerzos avanzados en esta dirección deben ser acompañados de otro tipo de instrumentos o intervenciones más vinculados al desarrollo mismo de los negocios. Asimismo, se reconoce la necesidad de evaluar más detalladamente estas experiencias.

2.1.2 Regímenes tributarios especiales

Otra área de reducción de costos es la tributación. Los datos del Doing Business 2008, (cuadro 9), señalan que en promedio América Latina es la región con la tasa de impuesto a la renta más alta del mundo (23%); y donde las horas dedicadas al pago de los impuestos es más elevada (367 horas; unos 15 días). Tasas impositivas elevadas, y trámites engorrosos para cumplir con la tributación, generan desincentivos para el cumplimiento, especialmente en las empresas más pequeñas. En términos de impuestos y contribuciones laborales, América Latina no es la región más costosa, ya que Europa tiene tasas más altas. Entre los países con mayor dificultad para el pago de impuestos al interior de la región, el Doing Business menciona a Colombia, Panamá, Bolivia y Venezuela (Rep. Bolivariana de).

CUADRO 9
INDICADORES SOBRE EL PAGO DE IMPUESTOS
EN AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO

Región	Asia del Este y el Pacífico	Europa del Este y Asia Central	América Latina y el Caribe	Oriente Medio y África del Norte	Países OECD	Asia del Sur	África Sub-Sahariana
Numero de pagos	27	46	49	25	15	31	39
Horas dedicadas al pago	272	452	367	237	183	306	321
Impuesto a las utilidades (%)	18	11	23	15	20	20	21
Impuestos y contribuciones laborales (%)	11	29	20	17	23	8	13
Otros impuestos (%)	10	11	14	5	3	14	33
Tasa impositiva total (% de utilidades)	39	51	57	36	46	41	68

Fuente: Doing Business (2008).

Una solución para enfrentar las dificultades en el pago de los impuestos sería establecer algún tipo de esquema diferenciado por tamaño de empresa, pues las empresas más pequeñas tienen menor capacidad de cumplir. De manera contraria a lo que se pudiera pensar, en América Latina existe una tendencia bastante extendida a tener regímenes tributarios con algún tipo de tratamiento especial para las empresas más pequeñas. Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (González, 2007), hace una exhaustiva revisión de los esquemas tributarios que existen en la región al respecto. Se observan diversos modelos o esquemas.

Un primer modelo, es el de la excepción simple de algunos tributos. En algunos casos, se exoneran de impuestos importantes como el impuesto al valor agregado a colectivos específicos, como los artesanos en Colombia y Ecuador. En otros casos, como México o Panamá, las exoneraciones se aplican en impuestos específicos, como el impuesto a los activos en México o el Impuesto sobre la transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios en Panamá.

CUADRO 10
ALGUNOS ESQUEMAS DIFERENCIADOS DE TRIBUTACIÓN
EN AMÉRICA LATINA

Régimen	Ejemplos /Detalle
Exoneraciones	<ul style="list-style-type: none"> Colombia. Están exentos del pago del impuesto al <i>valor agregado</i>: personas físicas (comerciantes, artesanos, agricultores y ganaderos) con bajo patrimonio, que tengan como máximo un establecimiento. No se incluyen establecimientos en centro comercial o almacén de cadena, ni quienes desarrollen actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización, etc. Venezuela Están exentos del pago del Impuesto al Valor Agregado los pequeños contribuyentes cuyas ventas no superen los \$41.442 aprox. Ecuador: Régimen especial del impuesto al <i>valor agregado</i> con tasa del 0% para personas físicas dedicadas a la artesanía. México: Están exentos del pago del <i>impuesto al activo</i> los pequeños contribuyentes (personas físicas cuyos ingresos no superaron los \$372.000 y los contribuyentes adheridos al REPECOS). Panamá. Se exime del pago del Impuesto sobre la transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios a los pequeños comerciantes, productores o prestadores de servicios cuyo ingreso promedio bruto mensual no supere los \$3.000 aprox. y el anual no supere los \$36.000.
Regímenes especiales	<ul style="list-style-type: none"> Costa Rica. Régimen de tributación simplificada que sustituye el <i>Impuesto General a las Ventas y el Impuesto sobre la Renta</i>. Porcentaje sobre el monto total de compras (negocios de comercio, industria y pesca artesanal que realicen compras con tope máximo, tengan hasta 3 trabajadores y un solo establecimiento). México. Régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS) Sustituye al Impuesto a la Renta y al Impuesto al Valor Agregado, impuestos locales y exonera del Impuesto al Activo. Orientado a personas físicas con ingresos anuales de hasta \$ 186.133 y que vendan bienes y servicios solo al público en general (comercio, industria, autotransporte y agropecuario) Perú. <ul style="list-style-type: none"> -El régimen único simplificado (RUS) (personas naturales con negocio) Cuota fija, sustituye al impuesto la renta y el impuesto general al valor agregado. -Régimen especial del impuesto a la renta (RER). Es una alícuota del 2,5% en el caso de comercio y la industria y de 3,5% para los servicios. Personas con negocios con tope de rentas y una serie de parámetros físicos. Guatemala. Régimen del pequeño contribuyente. Una tasa de 5% sobre los ingresos totales reemplaza el pago del impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta.
Monotributo	<ul style="list-style-type: none"> Brasil SIMPLES <ul style="list-style-type: none"> -Personas jurídicas: Microempresa (hasta \$ 102.938) y Pequeña empresa (hasta \$1.029.380) (ingresos brutos) Sectores: Comercio, servicios, industria y sector primario de la economía. -Pago único que incluye los impuestos federales y las contribuciones del empleador al sistema de seguridad social. El pago es mensual y se aplica una alícuota progresiva según el nivel de los ingresos brutos. Uruguay Monotributo <ul style="list-style-type: none"> -Empresa unipersonal que realice alguna actividad comercial en la vía pública o espacios abiertos y tengan ingresos brutos que no superen \$18.700 al año. -Se sustituyen todos los impuestos nacionales excepto los que gravan la importación. Se aporta una cuota mensual al Banco de previsión social. La base imponible es un salario ficto equivalente a un mínimo nacional.

Fuente: Gonzáles, 2006 y páginas web de entidades de tributación en países seleccionados.

Un segundo modelo, más frecuente, es el de los regímenes simplificados. A través de estos mecanismos se simplifica el pago de impuestos a los negocios de menor tamaño, definidos estos en base a algunos criterios específicos, que pueden ser las ventas, los ingresos o los gastos del negocio. Luego, se aplica o un porcentaje sobre las ventas o los ingresos, o un monto fijo, el cual sustituye uno o más impuestos u obligaciones. Se observa que los límites o variables que sirven para identificar a los contribuyentes beneficiarios de estos regímenes varían considerablemente entre países. Del mismo modo varían las tasas aplicables.

Una tercera variante, que en realidad es una profundización de los regímenes especiales, es el denominado sistema de “monotributo” que se ha aplicado en pocos países. A través de este mecanismo se sustituye el pago de todos (o casi todos) los tributos por una tasa única. De acuerdo a Gonzáles (2007), estos esquemas existen en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En Uruguay existe un sistema de monotributo, orientado a empresas unipersonales de la actividad comercial que realicen sus actividades en la vía pública o espacios abiertos, y vendan menos de

US\$18.700 al año. Este monotributo sustituye todos los impuestos nacionales excepto los que gravan la importación (aranceles). La forma de pago es a través de un monto fijo mensual.

En Brasil, existe el sistema SIMPLES que incluye a la microempresa y a la pequeña empresa, definidas estas en base a los ingresos brutos del negocio. Se trata de un sistema que combina un régimen tributario especial para las microempresas (hasta 100 mil dólares anuales) y pequeñas empresas (hasta 1 millón de dólares anuales), con un régimen de simplificación administrativa que permite con un único documento hacer efectivo el monotributo, el cual reemplazó el pago de al menos ocho obligaciones y exonera de otras tres. El pago se calcula aplicando una alícuota creciente (dependiendo del nivel de ingresos) sobre la base del ingreso bruto mensual. Para calcular la alícuota se utiliza el ingreso bruto acumulado en los doce meses anteriores al periodo de verificación. El comercio, la industria y los servicios tributan de manera diferenciada.

¿Ha funcionado este esquema en algún país donde se haya implementado? No existen muchas evaluaciones de impacto de estos sistemas. En Brasil, dos estudios (Fajnzylber, Maloney y Rojas; 2006; Monteiro y Assuncao, 2006) ha encontrado efectos significativos (concentrados en el primer año) del programa SIMPLES, aunque como hemos dicho este es un programa que combina simplificación administrativa con simplificación tributaria.

RECUADRO 3 BRASIL: SISTEMA INTEGRADO DE PAGO DE IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS (SIMPLES NACIONAL O SUPER SIMPLES)

El sistema Simplex existe en Brasil desde el año 1996. En el año 2007, fue reemplazado por el sistema Simplex Nacional, que se crea con la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa y nace por la necesidad de unificar la compleja legislación tributaria que se aplicaba a las MIPES en el ámbito federal y municipal.

Se trata de un régimen tributario diferenciado y simplificado que combina el registro simplificado de empresas junto con impuestos y contribuciones al seguro de salud más bajos que permite una reducción del 8% de la carga tributaria de las empresas.

Las microempresas cuyos ingresos anuales no superen los 240 mil reales (US\$100.000 aprox.) y las pequeñas empresas cuyos ingresos anuales no superen los 2,4 millones de reales (US\$1 mill aprox.) podrán acceder a los beneficios de este régimen tributario.

Simplex Nacional implica el pago mensual por medio de un único documento de los siguientes impuestos y contribuciones:

- Impuesto sobre la renta de la persona jurídica
- Impuesto sobre productos industrializados, excepto importaciones.
- Contribución social sobre los ingresos netos
- Contribución para el financiamiento de la Seguridad Social, excepto importaciones.
- Contribución para el PIS/PASEP (Programa de Integración Social y Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público)
- Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) a cargo de la persona jurídica con excepción de algunas prestadoras de servicios.
- Impuesto sobre operaciones relativa a la Circulación de Mercancías y sobre Prestaciones de Servicios de Transporte Interestatal e Intermunicipal y de Comunicaciones.
- Impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza.

Además las Micro y Pequeñas empresas que se acojan al Simplex Nacional quedan exentas del pago de:

- Contribuciones instituidas por las entidades de servicio social autónomas entre ellas el SEBRAE, SENAI, SENAC, SESI, SESC, etc.
- Contribución sindical patronal instituida por la Consolidación de las Leyes del Trabajo.
- Las demás contribuciones instituidas por la Unión.

Se aplica una alícuota creciente (dependiendo del nivel de ingresos) sobre la base del ingreso bruto mensual. Para calcular la alícuota se utiliza el ingreso bruto acumulado en 12 meses anteriores al periodo de verificación. El comercio, la industria y los servicios tributan de manera diferenciada.

Fuente: Gonzáles (2006) y páginas web de entidades de tributación en países seleccionados.

En Uruguay, según el Presidente del Banco de Previsión Social hacia mediados del 2007, el Monotributo (que fue creado en 2001), no estaba funcionando bien y por ello propuso la creación de “un nuevo régimen de Monotributo... para que entren al sistema de Seguridad Social los que no están; no para que se “aviven” y paguen menos los que ya están”²⁷ Esto quiere decir que existe posibilidad de riesgo moral incluso en este tipo de esquemas, y por tanto, no solo importa el hecho de tener un sistema de este tipo, sino fundamentalmente como se diseña la estructura de incentivos.

Sobre los esquemas de simplificación tributaria en general, Gonzáles (2006) indica que al parecer estos no han funcionado como se hubiera esperado. Primero, según él, los pequeños contribuyentes han ejercido una resistencia activa –una “rebelión fiscal”– a la fiscalización, no solo en países en los cuales deben abonar un impuesto sustitutivo, sino inclusive en países en los cuales solo deben cumplir con obligaciones formales estar exentos del pago del Impuesto al Valor Agregado. Cita para ello, el caso del Repecos en México, el cual no ha funcionado muy bien debido a la resistencia impuesta principalmente desde el sector de comercio ambulatorio, parte del cual vende artículos de contrabando (o robados) o que infringen las leyes de propiedad intelectual. Segundo, otro problema es cuando contribuyentes de mayor nivel económico se hacen pequeños fiscalmente para aprovecharse fraudulentamente de los beneficios fiscales que estos regímenes conllevan, y como ejemplo de esto menciona el sector del transporte en Bolivia y México.

Finalmente, un tema interesante surge a partir de la idea del Monotributo, cuando este incorpora a las contribuciones de seguridad en salud. En los regímenes tradicionales de seguridad social en salud, normalmente se paga por cada trabajador en la empresa. Es decir, a más trabajadores declarados se paga más. En cambio, en un sistema de Monotributo que incluya a la seguridad social, dado que la contribución se basa en las ventas, cuando se paga más hay más incentivos para declarar trabajadores y registrarlos en la seguridad social. Es decir, el esquema y los incentivos se invierten y de excluyentes se pueden tornar incluyentes.

2.1.2 Regímenes laborales especiales

Los índices del Doing Business (2008) también exploran el tema laboral. Básicamente concentra su atención en los denominados “índices de rigidez” en el mercado de trabajo, entre los cuales incluye la dificultad para la contratación, las horas trabajadas, despido y rigidez en el empleo.

CUADRO 11
INDICADORES DB RELACIONADOS A LOS ASPECTOS LABORALES:
AMÉRICA LATINA Y RESTO DEL MUNDO

Región	Asia del Este y el Pacífico	Europa del Este y Asia Central	América Latina y el Caribe	Oriente Medio y África del Norte	Países OECD	Asia del Sur	África Sub-Sahariana
Índice dificultad en contratación	19	36	37	26	25	24	42
Índice rigidez en horas	21	51	36	42	39	18	44
Índice dificultad para despedir	19	32	25	31	28	40	42
Índice rigidez en empleo	20	40	32	33	31	27	43
Costos no salariales (% del salario)	9	25	13	15	21	7	12
Costos de despido (semanas de salarios)	38	26	56	56	26	66	68

Fuente: Doing Business (2008).

²⁷ Murro, E. (2007), Presidente del Banco de Previsión Social del Uruguay. Intervención en Videoconferencia. <http://www.bps.gub.uy/documentos/RT/IntervencionMurroVideoConferencia.pdf>

Según estos datos, América Latina ocupa el segundo lugar en el mundo, después del África Sub Sahariana, en términos de rigidez en la contratación. Los mismos datos indican que no es una región con mucha rigidez en las horas de trabajo y tampoco en la dificultad para despedir, se ubica en posiciones intermedias en los índices de rigidez en el empleo, y en los indicadores de costos no salariales.

Estos datos contrastan con estudios de OIT (por ejemplo, OIT, 2006), que señalan que muchos países reformaron sus legislaciones en la década de los noventa justamente en lo referente a la flexibilidad en la contratación²⁸.

En cualquier caso, probablemente debido a este tipo de información, a pesar que en la década de los noventa diversos países emprendieron reformas en sus legislaciones laborales (Vega, 2005), se ha empezado a producir una nueva tendencia hacia la flexibilización laboral, específicamente a través de regímenes laborales especiales por tamaño de empresa. El argumento es que tanto la capacidad de pago por parte de las empresas como la capacidad del Estado para hacer cumplir sus leyes es más baja mientras más pequeño es el tamaño de la empresa, y entonces cabría la posibilidad de considerar regímenes especiales según el tamaño del negocio.

Esto ha generado debates muy intensos. ¿Deberían los trabajadores de empresas de distinto tamaño, ser tratados de manera diferente por la legislación laboral? ¿No es eso una práctica discriminatoria? Existen argumentos en favor y en contra. De acuerdo a Morgado (2006), los principales argumentos a favor de establecer tratamientos diferenciados son tres:

- Primero, la legislación laboral impone un costo que es muy alto de cumplir para las pequeñas empresas e impide su formalización.
- Segundo, es importante que estas empresas pequeñas sean apoyadas, pues en ellas se concentra la mayor parte de la mano de obra, especialmente en países donde el crecimiento del empleo formal es lento.
- Tercero, es probable que un tratamiento diferenciado para las pequeñas empresas podrían permitir una conexión de las mismas con el sector de las medianas y grandes empresas.

Los argumentos en contra apuntan al hecho que estas iniciativas implican un tratamiento diferente entre trabajadores, con un riesgo moral por una potencial exclusión dado que este tipo de esquemas podrían incentivar segmentación en el mercado de trabajo y así se limitaría la movilidad social.

Probablemente el argumento a favor más importante es que en la práctica en América Latina, ya existen tratamientos diferenciados en partes de las legislaciones laborales considerando el tamaño de la empresa²⁹. Sin embargo, en lo que se refiere a regímenes destacan tres casos: Perú, Colombia y Chile.

El caso peruano: progresividad por tamaño

El régimen laboral especial (RLE) aplicable a las microempresas en Perú se encuentra vigente desde 2003 (Ley Mype 1) y desde octubre de 2008, se amplió su cobertura a pequeñas empresas (Ley Mype 2). La Ley Mype 1 disminuyó drásticamente los costos adicionales al salario básico a cargo del empleador para las microempresas (empresas de hasta 10 trabajadores y cierto nivel de ventas) como incentivo a la formalización de las mismas y sus trabajadores. La Ley Mype 2, mantiene el RLE para la microempresa y amplía su cobertura a pequeñas empresas (hasta 100 trabajadores y cierto nivel de ventas) aunque en este caso, el recorte de costos ha sido menor.

²⁸ Según OIT (2006) “las reformas implementadas en la década del noventa flexibilizaron la contratación y el despido, en muchos casos se abandonaron mecanismos solidarios de la protección social, y se produjo un debilitamiento de algunas de las instituciones de relaciones laborales en particular de la negociación colectiva y de los medios tradicionales de solución de conflictos”. Añade que “los resultados de dichos procesos fueron decepcionantes en América Latina, no solo porque el crecimiento económico alcanzado fue bastante pobre sino que se observó un incremento del desempleo y del empleo informal”.

²⁹ Según Vega (2005), alrededor de la mitad de los países de América Latina ya han reformado sus legislaciones a fin de promover empresas de menor tamaño.

Así, desde octubre de 2008 la Ley Mype opera en tres niveles:

- Primero, elimina o recorta algunos beneficios al trabajador. En particular, para las microempresas, se elimina la sobre tasa por sobre tiempo de trabajo nocturno (35%); las gratificaciones que equivalen a dos meses de salario al año, la compensación por tiempo de servicios (un mes de salario por año trabajado) y la asignación familiar (que equivale al 10% del salario mínimo)
- Segundo, reduce algunos beneficios laborales. En el caso de las microempresas, las vacaciones que se reducen a la mitad (de 30 días a 15 días al año) o la indemnización por despido arbitrario (que se reduce a la tercera parte, de 1,5 salarios a 0,5 salarios por año trabajado, es decir a 10 remuneraciones diarias). Para las pequeñas empresas, las vacaciones se reducen en la misma magnitud que para el caso de las microempresas. En el caso de la indemnización despido arbitrario se estipuló que sería equivalente a 20 remuneraciones diarias por año de trabajo.
- Tercero, en el caso de la microempresa, hace que la contribución a las pensiones de vejez sea voluntaria. Por su parte los trabajadores de la pequeña empresa están obligados a afiliarse a algún sistema de pensiones. Hay que precisar que en Perú, esta contribución no es pagada por los empleadores sino por los trabajadores, por lo cual no entra en el cálculo de los costos pagados por los empleadores.

RECUADRO 4 EL REGIMEN LABORAL PARA LA MICROEMPRESA EN EL PERÚ

En el año 2003, Perú aprobó la Ley de Promoción y formalización de las micro y pequeñas empresas (Ley No 28015). Entre otros instrumentos, esta ley incluye un régimen laboral especial para las microempresas (hasta 10 trabajadores) que reduce (en algunos casos elimina) algunos de los beneficios laborales para los trabajadores de las Mype.

Características del régimen laboral para las micro y pequeñas empresas^a

Beneficio	Régimen general ^b	Régimen especial Microempresas ^c	Régimen especial Pequeñas empresas ^b	Unidad
	D.L. N° 728	Ley N° 28015 D.L. N° 1086	D.L. N° 1086	
1. Tributario				
Impuesto a la renta	30%	30%	30%	Renta de 3ra categoría
2. Laboral				
Salario Mínimo (SM)	550	550	550	Soles por mes
Adicionales				
Gratificaciones	2	0	1	Salario mensual por año
CTS	1	0	0,5	Salario mensual por año
Vacaciones	30	15	15	Días al año
Subsidio familiar	10%	0%	10%	% del SM
Seguro de salud	9%	4,5%	9%	% del salario
Pensiones	11%	11%	11%	% del salario
	<i>obligatorio</i>	<i>opcional</i>	<i>obligatorio</i>	
Otros				
Indemnización especial		2 (máx. 12)		Salario mensual por año
Despido arbitrario	1,5 (máx. 12)			Salario mensual por año
		10 (máx. 90)	20 (máx. 120)	Salario diario por año
Sobretiempo nocturno	35%	0		% del salario

(Continúa)

RECUADRO 4 (Conclusión)

3. Efectos sobre costos laborales				
Costos laborales	152%	109%	136%	
Salario	100%	100%	100%	
Adicional	52%	9%	36%	

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

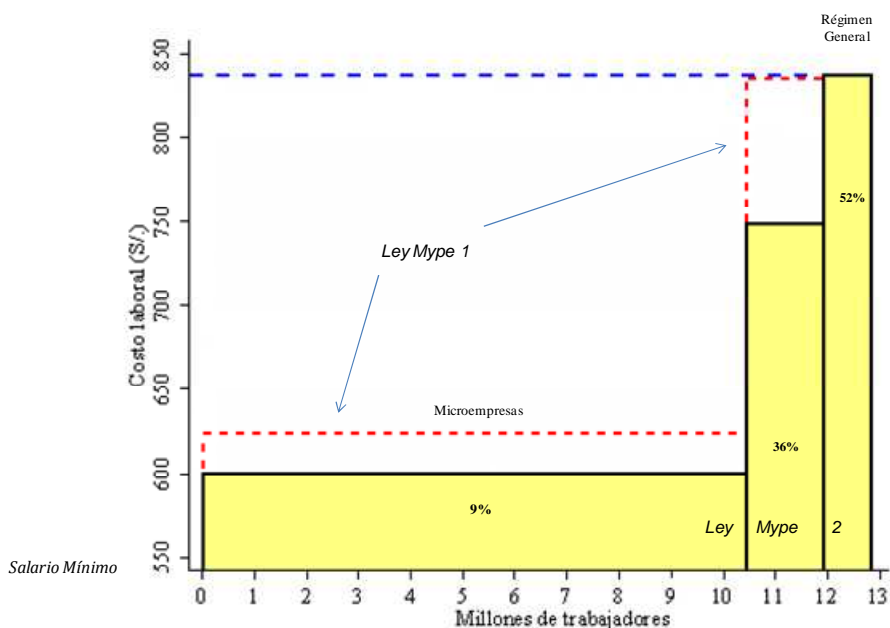
- ^a Los datos del cuadro han sido estimados para un trabajador que gana el salario mínimo y tiene familia.
- ^b Incluye gratificaciones, vacaciones, CTS, asignación familiar y seguridad social en salud
- ^c Incluye seguridad social en salud y la mitad de las vacaciones

Aunque el salario mínimo es el mismo para ambos regímenes, la Ley Mype reduce drásticamente algunos beneficios laborales para los trabajadores de las microempresas: elimina las gratificaciones, la CTS y la asignación familiar; reduce las vacaciones a la mitad y hace que las contribuciones a las pensiones (que son pagadas por los trabajadores) sea opcional. La consecuencia inmediata es que los costos laborales para los empleadores adicionales al salario mínimo por ejemplo, se reducen de 52% en el régimen general a 13% en el régimen especial.

Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia de estos cambios, los costos no salariales para los empleadores se reducen drásticamente. En el caso de la microempresa, la reducción es de 52% a 13% si la estimación es realizada para un trabajador que tiene familia y que gana el salario mínimo. En el caso de la pequeña empresa la reducción es de 52% a 36%. Para ser parte del sistema, las microempresas deben registrarse ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante una declaración simple de trabajadores. En la práctica, la mayor parte de los trabajadores en el mercado de trabajo peruano, se encuentran en alguno de los regímenes especiales, en tanto que en el régimen general se encuentra menos del 10% de los trabajadores.

GRÁFICO 4
PERÚ: COSTOS ADICIONALES AL SALARIO MÍNIMO SEGÚN RÉGIMEN LABORAL
(Costo laboral por trabajador)



Fuente: Elaboración propia.

¿Ha funcionado este régimen? No se cuenta con evaluaciones de la Ley Mype 2 pero si de la Ley Mype 1. Una evaluación realizada por Chacaltana (2008) a la Ley Mype 1, encuentra que luego de cuatro años de funcionamiento, alrededor de 32 mil empresas se habían acogido a este régimen con el fin de formalizarse (la mayoría de los cuales entre el 2005 y el 2006). Una encuesta aplicada a estas empresas detectó que alrededor de 35% ya había desaparecido (o dejado de existir tal como se registraron en el MTPE) por lo que el registro efectivo se reduce a poco más de 21 mil. Una comparación de estas Mypes con un grupo de control de empresas que no se registró, encuentra que las empresas que se registraron venden más que las que no se registraron, y registraron más a sus trabajadores en la seguridad social pero tienen márgenes de ganancia menores. Esto se debe a que las empresas formales al cumplir con la formalidad, incurren en costos que reducen sus márgenes de ganancia en alrededor de tres puntos porcentuales. En particular, las empresas registradas, aunque no pagan salarios mayores que las no registradas, si tienen un porcentaje significativamente mayor de trabajadores afiliados al seguro de salud. Este es un resultado esperable: al parecer las empresas informales están haciendo algunas ganancias como consecuencia de no pagar la contribución de sus trabajadores.

*El caso colombiano: progresividad en el tiempo*³⁰

Una variante de este sistema existe en Colombia, y se caracteriza por ser gradual. Es decir, a diferencia del sistema peruano que genera un régimen paralelo que se mantiene hasta que venza el plazo contemplado en la Ley, el sistema colombiano establece un régimen paralelo que converge en el tiempo con el régimen general. La idea del sistema gradual colombiano es que, en el tiempo, todas las empresas deberían ser capaces de cumplir con el régimen general, pero que en los momentos de inicio, las empresas más pequeñas necesitan promoción para cumplir con la legalidad. Este esquema, en consecuencia, introduce un incentivo para incrementar la productividad y las capacidades de cumplimiento de las firmas. Si una empresa, luego de un plazo prudencial, no puede cumplir con los estándares laborales, quizás nunca lo hará, y probablemente haya que discutir la viabilidad de este tipo de empresas.

RECUADRO 5 LA LEY MIPYME EN COLOMBIA Y LOS INCENTIVOS PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS

La Ley de la micro, pequeña y mediana empresa en Colombia fue aprobada en el año 2000, y luego modificada en el 2004. Contiene un conjunto de instrumentos de apoyo a las Mipymes, entre los cuales destacan incentivos para la creación de empresas, que son de dos tipos:

a. Reducciones graduales en algunas contribuciones laborales. Involucra reducciones graduales y temporales de los aportes parafiscales al SENA (una contribución para capacitación), el Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF) y la contribución a las Cajas de Compensación Familiar. Este incentivo se aplica a nuevas Mipymes creadas después de la aprobación de la ley. Las reducciones se aplican gradualmente:

- 75% para el primer año de operación;
- 50% para el Segundo año de operación; y
- 25% para el tercer año de operación.

b. Régimen especial para tributos locales. Los gobiernos locales (municipios, distritos y departamentos) pueden establecer regímenes especiales en impuestos y contribuciones de sus respectivas jurisdicciones con el propósito de estimular la creación y subsistencia de MIPYMES. Para este propósito pueden establecer, entre otras cosas, exclusiones, periodos de exoneración y menores tasas impositivas.

Fuente: Elaboración propia.

En la práctica, en Colombia la Ley 590 (promulgada en el año 2000, modificada en el 2004 por la ley 905) define al sector Mipyme y establece una serie de instrumentos para su promoción, tanto a nivel

³⁰ En Colombia existe una amplia experiencia en promoción de las Mype. Primero, aquí existían los programas nacionales de microempresa (PNM) desde 1984 hasta 2000 año en que se reemplazó esta estrategia por la Ley Mype (2000 y 2004). Segundo existe experiencia de ejercicios que tratan de evaluar el impacto de estas leyes de promoción (Caballero, et. al. 1998; Castañeda y Cubillos 2002). Tercero, aunque empezó en 2001, desde 2004, alrededor de 26 mil micro y pequeñas empresas son encuestadas cada año a fin de proporcionar información para la elaboración de políticas públicas.

de mercado como a nivel institucional, y al mismo tiempo establece que el mejor escenario para la promoción de la Mype es el nivel local.

La ley también incluye incentivos para la creación de empresas, de los cuales dos son los más notorios. Primero, reducciones graduales en algunas contribuciones (los denominados “aportes parafiscales”) a cargo de las empresas. Estas contribuciones son: una contribución para Capacitación laboral (que financia el SENA), una contribución para el bienestar familiar (ICBF) y una compensación familiar (Caja de compensación familiar).

Segundo, la Ley también establece que los gobiernos locales pueden implementar regímenes especiales tributarios, relacionados a los tributos locales que ellos administran.

Este sistema es interesante porque plantea diversos tópicos nuevos en el debate sobre cumplimiento de la ley y tamaño de la firma. Primero, el sistema gradual implícitamente asume que luego de cuatro años, las firmas que no alcancen algún nivel necesario para cumplir con el régimen laboral general ya no serán estimuladas por parte del estado a través de este tipo de reducciones. Segundo, al permitir regímenes especiales en la tributación –al mismo tiempo que incentivos laborales– se reconoce claramente que la regulación laboral no es la única restricción para la creación de nuevas empresas, y que el tema laboral y el tributario deben ser atendidos de manera simultánea para que este esquema de incentivos funcione. En el cuadro 12 se muestra la magnitud de esta reducción.

CUADRO 12
EL SISTEMA GRADUAL DE COLOMBIA

Categoría	Régimen General	Ley Mipyme			
		Año 1 (25%)	Año 2 (50%)	Año 3 (75%)	Año 4 (100%)
Salario	100	100	100	100	100
Salarios diferidos	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8
Prima de servicio	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
Vacaciones	4,17	4,17	4,17	4,17	4,17
Cesantía	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3
Contribuciones a la seguridad social^a	25,2	25,2	25,2	25,2	25,2
Pensiones ^b	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
Salud ^c	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
Riesgos Profesionales	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Contribuciones parafiscales	9,0	2,3	4,5	6,8	9,0
Sena	2,0				
Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar (ICBF)	3,0				
Cajas de compensación	4,0				
TOTAL	55,8	49,0	51,3	53,5	55,8

Fuente: Elaboración propia en base a Proexport (2006) y las leyes colombianas vigentes.

Notas:

^a A cargo del empleador.

^b Las cotizaciones a salud son: 8,5% a cargo de los empleadores y 4% a cargo de los trabajadores).

^c Las contribuciones son 12% a cargo del empleador y 4% del trabajador + 1-2% de solidaridad dependiendo del ingreso.

Para este ejercicio asumimos una estructura de costos laborales según la cual si el salario en Colombia es como 100, los costos laborales adicionales derivados de la regulación laboral son como 54,6%³¹. En el régimen general, los aportes parafiscales representan alrededor de 9% sobre el salario base. La Ley establece que estos aportes se reduzcan en el primer año al 25% de su valor, en el régimen

³¹ Farné (1998) encontró una cifra similar 52%. La principal diferencia de estimación se ubica en el costo de las pensiones y de los riesgos profesionales.

general (de 9% a 2,3%), y por tanto los costos laborales adicionales al salario se reducirían de 54,6% a 47,8% en el primer año. En el segundo año, la reducción ya no es al 25% sino al 50% y en el tercer año al 75%, de modo que en el cuarto año las micro y pequeñas empresas ya pagan igual que todas las empresas del régimen general.

¿Ha funcionado este sistema? Aún no existen evaluaciones formales de este sistema en Colombia, pero algunas referencias indican que la Ley Mipyme, aun cuando ha sido considerada como un paso importante para la creación de nuevas empresas, no ha tenido mayor influencia. Al respecto, Gómez, Martínez y Arzuza (2006) argumentan que diversos factores han contribuido para esta situación:

- La ley es ambigua y algunos de los incentivos involucrados son solo recomendaciones (no son obligatorios). Como ejemplo de esto mencionan que ellos no han encontrado ningún caso de algún gobierno local donde los estímulos tributarios a nivel local se hayan implementado;
- los incentivos dados por esta ley para la parte laboral –los aportes parafiscales– son marginales y frecuentemente son atenuados por el incremento de otros costos como el impuesto adicional de 10% en el impuesto a la renta y otros tributos locales.

Así, la lección en este caso parece indicar que la reducción gradual de los costos parafiscales puede no ser suficiente por sí sola. Aquí debemos recordar que un estudio de Arbelaez y Zuleta (2003) encontró que solo el 3% de las Mipymes en la industria, y el 1% en el comercio, señalaron a los costos parafiscales como una restricción mayor para su desarrollo; y que básicamente las mayores restricciones se concentraban en otros sectores como: baja demanda por sus productos, altas tasas de interés, impuestos elevados y el contrabando. Una conclusión similar se deriva del estudio de Rodríguez (2003), entre las Mypes en el cual encontró que las restricciones más importantes para el Desarrollo de las Mype, de acuerdo a los propios empresarios Mype, fueron: acceso al financiamiento, la situación general del país, el sistema tributario y el acceso a los mercados. La legislación laboral se ubicó en el octavo lugar de un conjunto de 12 restricciones consultadas.

El caso chileno: tratamiento diferenciado

Una tercera vía ensayada en América Latina es aquella en la que se aplica la legislación laboral general para todas las empresas, pero el cumplimiento por parte de las empresas más pequeñas, es tratado de manera diferente. Esta es una alternativa interesante dado que plantea una pregunta bastante simple: si la capacidad de cumplimiento de las Mypes es baja, entonces— en vez de reducir los estándares laborales para ellas— ¿por qué no trabajar directamente con ellas para incrementar su capacidad de cumplimiento?

Para este propósito, se requiere conocer las razones del incumplimiento entre las Mypes. Una de las causas probables es el bajo conocimiento de las leyes laborales, las cuales pueden ser complicadas o difíciles de entender. En consecuencia, mejorar el conocimiento podría incrementar el cumplimiento directamente sin reducir los estándares laborales.

Un ejemplo de este tipo de medida existe actualmente en Chile, específicamente en relación al sistema de inspecciones. La idea es bastante sencilla: si el sistema de inspecciones del Ministerio de Trabajo encuentra una Microempresa familiar que no cumple con el régimen general, entonces el sistema le permite a esa Mype (hasta 9 trabajadores) sustituir las multas impuestas por la asistencia a sesiones de capacitación del propietario de la Mype. Se asume, en consecuencia una falta de conocimiento de la Mype respecto de la legislación laboral general. Esto no significa que la penalidad desaparece sino que se sustituye y de hecho, las Mypes que se acogen a este beneficio deben corregir la situación que motivó la multa.

¿Ha funcionado este sistema? Montero, Reinecke y Zapata (2006) realizan una evaluación de impacto usando data longitudinal y muestran que –en promedio– participar en los cursos de capacitación no reduce significativamente la probabilidad de incumplir otra vez en el futuro (después de la primera vez). Sin embargo, los efectos son mayores entre las empresas más pequeñas. En general, su efecto más importante es que ha abierto una forma de tratamiento diferenciado que no es común en América Latina:

específicamente ha planteado la pregunta de si los sistemas inspectivos –u otros procedimientos– deben ser llevados a cabo de igual forma para todas las empresas sin importar su tamaño.

RECUADRO 6 LA SUSTITUCIÓN DE MULTAS POR CAPACITACIÓN EN CHILE

En el año 2001 la reforma laboral incluyó una iniciativa que permite a los empleadores de las micro empresas (hasta 9 trabajadores) que tuvieran infracciones laborales, a sustituir el pago de las multas por la asistencia a un curso de capacitación (con duración no mayor a dos semanas), sobre legislación laboral impartido por la Dirección Laboral. A la solicitud de la empresa, los inspectores deciden y autorizan si la empresa puede utilizar este mecanismo. Este beneficio es utilizado solamente una vez al año y el empresario tiene dos meses, contados desde el momento de la aprobación, para tomar el curso. Utilizar este beneficio implica que el empleador ha corregido la situación que motivó la penalidad (Vergara, 2005).

Una evaluación de impacto, utilizando data longitudinal realizada por Montero, Reinecke y Zapata, (2006) muestra que, en promedio, participar en estos cursos no reduce significativamente la probabilidad de incumplimiento otra vez. Sin embargo, si encuentra efectos en las empresas más pequeñas.

Fuente: Elaboración propia.

2.2 Estrategias orientadas al marco normativo: leyes Mype (o Mipyme)

Una aproximación más comprehensiva en el entorno de los negocios es la tendencia a la regulación específica para las empresas más pequeñas observada en la región. En particular, se ha observado una tendencia hacia la generación o promulgación de Leyes de apoyo a las Mype, las denominadas “Leyes Mype”, “Leyes Pyme”, o Leyes “Mipyme” según el énfasis en cada caso. En la actualidad, estas leyes existen por lo menos en Colombia, Argentina, México, Brasil, Venezuela (Rep. Bol. de) y Perú. A fines del 2008, se aprobó una Ley Mipyme en Nicaragua y a inicios del 2009 en Honduras.

CUADRO 13
LEYES MYPE EN AMÉRICA LATINA

	Colombia	Argentina	México	Brasil	Venezuela	Perú
Sectores	Todos	Todos	Industria	Todos	Industria	Todos
<i>Población objetivo</i>						
Artesanos	x		x			
Micro	x	x	x	x		
Pequeña	x	x		x	x	x
Mediana	x	x			x	x
<i>Instrumentos</i>						
Financiamiento	x	x	x	x	x	
Incentivos fiscales	x		x	x	x	
Compras estatales	x	x		x	x	
Capacitación y asistencia técnica		x		x	x	x
Simplificación administrativa	x	x	x	x	x	
Incentivos laborales		x		x		x
Incentivos a exportaciones	x	x		x	x	

Fuente: Elaboración propia en base a legislación vigente.

Respecto de las características de estas leyes, en casi todos los países el foco de atención son las microempresas, salvo en Venezuela (Rep. Bol. de), donde la cobertura de la ley es para la Pequeña y Mediana empresa. También en Colombia y Argentina se involucra a la mediana empresa, en tanto que

en México se involucra también al sector artesanal. Usualmente, estas leyes involucran a todos los sectores económicos, como en Perú, pero en México y Venezuela (Rep. Bol. de), solo se dan estas leyes para aquellas microempresas del sector industrial. La lógica de esta selección sectorial probablemente se debe a que tratan de incentivar el crecimiento de Mypes industriales, y desincentivar la existencia de Mypes en otros sectores (como el comercio o servicios). Los instrumentos utilizados por estas leyes usualmente vienen por el lado de la promoción de su competitividad. Lo más común es la existencia de mecanismos de financiamiento, servicios de capacitación y esquemas de compras estatales. También existen casos en los cuales se dan medidas orientadas a la formalización, a través de incentivos fiscales, simplificación administrativa, incentivos a las exportaciones e incentivos laborales. De manera interesante, los incentivos tributarios son más comunes de lo que usualmente se podría pensar para las empresas más pequeñas.

3. Desarrollo productivo

Las estrategias más frecuentes son aquellas que tienen relación con el financiamiento, los servicios de desarrollo empresarial y el acceso a mercados.

3.1 Acceso al crédito

Las empresas más pequeñas en América Latina, enfrentan graves problemas de acceso al crédito. Según Ramírez (2004), solo un 5% de las microempresas en América Latina tiene acceso al crédito de cualquier fuente, y la mayor parte de las veces estas fuentes son informales (de familiares y amigos, prestamistas, etc.).

En vista que el crédito –y su costo– fundamentalmente depende del riesgo de los potenciales prestatarios, el hecho de no contar con historia crediticia o no poder acreditar capacidad de pago realmente complica sus posibilidades de acceso. En consecuencia, la administración y eventual reducción del riesgo crediticio suele ser parte de las experiencias que se han implementado en la región. Existen diversas modalidades mediante las cuales el Estado trata de acercar el financiamiento a las empresas más pequeñas.

Probablemente el esquema más conocido, es aquel que se basa en fondos de financiamiento –lo que se denomina banca de desarrollo– mediante la cual el Estado pone a disposición de entidades privadas líneas de crédito para la microempresa. Aquí el Estado opera desde un financista de segundo piso. Es el caso del FONAMYPE en Argentina, que es un fondo con recursos aportados por el Estado para brindar financiamiento a mediano y largo plazo y realizar aportes de capital a las Mipymes. En el caso de Perú, el FOGAPI, fue un fondo administrado por un banco de segundo piso (COFIDE) estatal, que operaba bajo el esquema de fondo de garantía.

Otra de las modalidades más recientes y exitosas son las microfinanzas. Según Ramírez (2004), las instituciones de micro finanzas cubren solo el 2.6% de las microempresas en la región, pero aun así esto representa la mitad del total de créditos a las microempresas que llegan solo al 5%. Una de las experiencias más reconocidas en la región en cuanto a posibilitar el acceso de empresas con alto riesgo al sistema financiero es el sistema de micro finanzas puesto en marcha en Perú, el cual se encuentra contemplado como un mecanismo aparte dentro de la “Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros”, que establece el marco de regulación y supervisión al que se someten las empresas que operan en el sistema financiero. Las instituciones de microfinanzas (IMF) en Perú son de tres tipos: las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) y las Empresas de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYME) (recuadro 8). Los créditos otorgados por estas instituciones a las MYPE son básicamente de corto plazo y para capital de trabajo (o de giro), aunque también se están orientando crecientemente hacia la adquisición de activos.

RECUADRO 7 EL SISTEMA DE INSTITUCIONES DE MICROFINANZAS EN EL PERÚ

En Perú, la Ley de Banca contempla la existencia de Instituciones de Micro Finanzas (IMF) que tienen como grupo objetivo a las MYPE. Se dividen en tres grupos:

1. Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), que son empresas de propiedad de municipalidades, que financian principalmente a las MYPE. El 55% de sus utilidades deben ser reinvertidas por Ley y los dividendos destinados a obras sociales en su zona. A la fecha, existen 13 CMAC.
2. Las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC), que son empresas privadas, que financian principalmente a las MYPE en zonas rurales. A la fecha, existen 12 CRAC.
3. Las Empresas de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYME), que son empresas privadas que buscan promover el desarrollo económico y social de los sectores sin acceso al crédito formal. Muchas de las EDPYME son constituidas a partir de ONG crediticias que ingresaron al sistema financiero por incentivos tributarios y reguladoras. No están autorizadas a captar depósitos del público. A la fecha, existen 14 EDPYME.

El trabajo de estas empresas se caracterizan por.

- Una política de identificación de sujetos de crédito, en la cual se reemplaza garantías o colaterales por garantías, para lo cual utilizan sistemas de evaluación de los sujetos de crédito y se establece una relación duradera con el cliente.
- Segundo, utilizan mecanismos de seguimiento a los créditos, tanto para recuperar los mismos como de manera preventiva para anticipar posibles dificultades de pago.
- Tercero, existe una política de comunicación permanente con el cliente.

El sistema de microfinanzas ha sido uno de los sistemas de promoción a la MYPE que ha tenido más éxito en el Perú. Antes de su reconocimiento por la Ley de Bancos, estas instituciones no manejaban más de 300 millones de dólares al año. En la actualidad sin embargo, las IMF tienen unas 500 oficinas a nivel nacional, alrededor de 10 mil personas laborando en ellas y 1 millón de clientes. Manejan un monto superior a los 2 mil millones de dólares al año, que explica la mitad del mercado de créditos a las MYPE y de hecho presentan mejores indicadores que la banca múltiple en cuanto a liquidez, morosidad y rentabilidad.

Fuente: Villarán (2008).

Según Villarán (2008), se trata de un modelo exitoso. Las claves para dicho éxito son: a) las IMF sean autosostenibles; b) las tasas de interés y las comisiones se fijan de acuerdo al mercado y los costos; c) estas empresas son supervisadas por la Superintendencia de banca y Seguros (SBS), y pueden acceder a financiamiento de segundo piso del Estado (a través de COFIDE); y d) las IMF se especializan en servicios financieros, dejando de lado otros servicios como capacitación, asistencia técnica y mercados³².

Otra experiencia similar existe en Bolivia, aunque con un rol más claro de un actor específico, como el Banco Sol. Según Otero (2003), Banco Sol –y también el esquema peruano– surgen de la necesidad de crear un vínculo más claro entre las entidades de microfinanzas y los mercados de capital “donde residen los fondos de la magnitud necesaria como para responder a la enorme demanda de capital del sector microempresario”. Así, en Bolivia en 1992 se crea el primer banco comercial de microfinanzas, nacido de una ONG, Prodem, y hoy conocido como BancoSol, que exhibe un crecimiento significativo y que elimina los cuellos de botella que enfrentan las ONGs: a) marca el inicio de la intermediación financiera en microfinanzas, que amplía el concepto de entrega de crédito a la creación de productos financieros, incluyendo la captación de ahorros; b) despierta el interés de las entidades supervisoras, las cuales rápidamente perciben la importancia de regular las microfinanzas; c) empieza a surgir competencia en el mercado boliviano que mejora la entrega de servicios financieros; y d) Bolivia se convierte en el “laboratorio” de la región, aumentando su alcance total a cerca de la mitad de los microempresarios del país, y un número creciente de entidades en la región buscan formalizarse.

Finalmente, también existen experiencias de reducción de riesgo directo. Así como existen centrales de riesgo para identificar a malos clientes, en algunos casos (como Colombia) se han intentado elaborar

³² A futuro, según Villarán (2008), los retos que deben afrontar las IMF son: a) lograr una mayor solidez institucional, a través del fortalecimiento de sus sistemas operativos, informáticos, de gestión y de atención al cliente, b) desarrollar estrategias de fidelización para limitar el traslado de los clientes hacia otras instituciones y, a su vez, la probabilidad de sobre-endeudamiento de dichos clientes, c) reforzar su imagen de entidad regional, que genera beneficios tangibles para el desarrollo de la comunidad, d) diversificar productos y segmento objetivo, a fin de cubrir nichos de mercado que en la actualidad se encuentran parcialmente desatendidos (por ejemplo, préstamos de largo plazo para tecnología y/o exportaciones de las MYPE) y e) formar alianzas estratégicas entre ellas, para fortalecer su patrimonio y alcanzar economías de escala, entre otras razones.

listados de buenos clientes sobre la base de información de micro y pequeñas empresas con el sistema comercial. Las empresas mayoristas usualmente tienen información sobre sus compradores y dicha información podría ser el punto de partida de un esquema de identificación de buenos clientes que ayudaría a las entidades financieras a reducir el riesgo. Otro esquema va por el lado de la identificación de la capacidad de pago. Aquí se puede citar por ejemplo, el caso del programa Mivivienda en Perú, en donde se da un préstamo hipotecario a personas que de otro modo no tendrían acceso al crédito. La condición es que durante un periodo prudencial –que se define en un año– estas personas no consideradas por la banca tradicional como clientes, aporten a una cuenta de ahorros un monto fijo que les permite al mismo tiempo acreditar capacidad de pago y acumular la cuota inicial del préstamo hipotecario.

Así, no se puede decir que la región carece de ideas al respecto. Sin embargo, es cierto también que todas estas experiencias coexisten con sistemas financieros con altos costos de operación y que usualmente consideran a las empresas más pequeñas como más riesgosas per se.

3.2 Servicios de desarrollo empresarial

Los servicios de desarrollo empresarial (SDE) están conformado por un variado conjunto de servicios no financieros a las empresas, que incluyen servicios de asesoría, asistencia técnica, capacitación, capacitación en gestión empresarial, capacitación técnica, consultoría, estudio de mercado, franquicias, incubadoras empresariales, outsourcing, servicios de acceso a mercados, servicio de desarrollo de productos, servicio de diseño de productos, servicios de información empresarial, servicios de mercadeo y transferencia tecnológica.

A veces se ofrecen en conjunto con crédito y otros servicios financieros. Según Tueros (2005), los enfoques sobre SDE han evolucionado en el tiempo. Al principio, los SDE cubrían toda la gama de servicios no financieros, incluyendo aquellos como la legalización y la contabilidad, que no contribuían a la competitividad de la firma; eran básicamente promovidos por subsidios públicos o privados y su prestación era directa por parte de proveedores públicos o privados, quienes recibían el subsidio a cargo de un donante. Posteriormente surgió un nuevo enfoque conocido como el enfoque de “desarrollo del mercado” de SDE que insistía en que los SDE son servicios que contribuyen a la competitividad de la empresa, no a sus funciones tradicionales; su prestación debe estar regulada por las reglas de mercado, no por subsidios; y el proveedor de servicios debe evitar una función directa de prestación, más bien debe buscar un rol de facilitación. Una pregunta de interés en este punto es porque no se ha desarrollado espontáneamente un mercado privado de SDE. Debe haber entonces una falla de mercado que es necesario reconocer para establecer políticas pertinentes.

Según este mismo estudio, en América Latina se ha acumulado expertise respecto de SDEs y algunas de las buenas prácticas que se han identificado en la región son³³:

- La implementación de Centros de Servicios de SDE.
- El uso de Bonos (o vouchers) de SDE.
- Redes de Formación de Formadores.
- Franquicias.
- Diplomados, etc.

Es importante identificar en qué fase del desarrollo de un negocio, interviene cada uno de estos instrumentos: si es en la fase de inicio (start up), de consolidación, de crecimiento o de desarrollo. En la

³³ Aquí se puede mencionar la experiencia del programa Inicia y Mejora tu Negocio que la OIT ha impulsado en diversos países de la región en la última década, cuyo objetivo es precisamente el desarrollo de un mercado de servicios de desarrollo empresarial más sólido, con la finalidad de promover la creación de negocios sostenibles.

fase de inicio, las acciones de identificación y promoción del emprendimiento son necesarias (Kantis, Angelelli y Moori, 2005)³⁴.

Uno de los programas más exitosos en este sentido es el Programa de Bonos de Capacitación GAMA/BID en Paraguay, en donde se ha podido recuperar parte importante de los costos (Goldmark, 1994) y los empresarios están dispuestos a pagar por lo menos la mitad del costo del curso. El Programa de Bonos es un ejemplo interesante también en cuanto a los mecanismos usados para otorgar subsidios: debido a que las instituciones de capacitación solo pueden cobrar sus bonos una vez que el microempresario ha asistido a un 75% del curso, los cursos menos populares no reciben subsidios del programa. Los cursos con alta demanda sí reciben subsidios. Ésta es una alternativa al procedimiento tradicional en el que especialistas en desarrollo escogen las instituciones a subsidiar. En el Programa de Bonos los empresarios deciden por sí mismos cuáles cursos se ajustan mejor a sus necesidades, dirigiendo así el subsidio a través de la demanda para apoyar cursos que valen la pena.

Esta estrategia ha sido replicada con similar éxito en Perú, a través del programa Bonopyme, el cual ha sido evaluado con éxito en cuanto a tasas de sobrevivencia de los negocios (Jaramillo, 2004). En Perú también se han implementado Centros de Servicios de Desarrollo Empresarial, a partir de la experiencia de la ONG Swisscontact y en América Latina a partir de la experiencia de FUNDES.

Respecto de los resultados de los SDE, al parecer estos son positivos. Una revisión realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (2004) indica que los proyectos de SDE emprendidos por ellos en la región ha tenido efectos positivos. Por el lado de la oferta, en el 80% de los casos, se favoreció la aparición de nuevos proveedores y en el 90% de los casos se incrementó la calidad de los servicios. Por el lado de la demanda, aunque esta fue menor a la esperada, en el 60% de los casos, las empresas que sí demandaron se mostraron satisfechas con los servicios recibidos.

Precisamente, uno de los problemas más importantes es la demanda por SDE que parece ser baja. Al respecto, García y Hernández (2005), analizan un programa de SDE en Perú y llegan a la conclusión de que este no ayuda a incrementar el número de trabajadores en la empresa, aunque los resultados son positivos cuando los servicios los provee un profesional independiente³⁵. Los servicios de desarrollo de gestión en el área financiera contribuyen a mejorar la rentabilidad de las PYME's en 5% sobre este indicador; y no mejoran significativamente el producto por trabajador aunque múltiples SDE al mismo tiempo si tienen un impacto positivo. Probablemente debido a estos efectos pequeños es que no se ha generado una demanda suficiente para la creación de un mercado privado de SDE. Sin embargo, aquí también influyen sin duda elementos asociados a las características de las Mypes. Por ello, concluyen estos autores que el principal problema que impide que los SDE obtengan los resultados es la inadecuación de los SDE ofrecidos respecto a las necesidades reales de las PYME's y recomiendan fomentar mecanismos que contribuyan a mejorar la calidad de los SDE.

3.3 Acceso a mercados

Un primer tema tiene que ver con el acceso de las empresas más pequeñas a los mercados, tanto internos como internacionales. Aquí los programas más conocidos se pueden agrupar en tres grandes áreas: a) programas que impulsan la comercialización en general; b) programas de compras estatales que favorecen a las Mypes; y c) programas de apoyo a las exportaciones de las Mypes.

Los programas de apoyo a la comercialización son bastante comunes en la región, pero a escala reducida, y generalmente son apoyados por organizaciones sociales de base u ONGs. Se suele financiar ferias, ruedas de negocio, eventos o instrumentos de promoción de las ventas de las Mype (como catálogos por ejemplo). No existe mucha información respecto al impacto de estas iniciativas pero parecen ir en la dirección correcta.

³⁴ Estos autores, ponen como ejemplo de actividades de emprendimiento el programa Softex de Brasil, un programa de microempresas en la provincia de Buenos Aires y el programa "Emprende tu Idea" en El Salvador.

³⁵ García y Hernández (2005), Servicios de Desarrollo Empresarial: ¿El por qué de su poca demanda? Lima, Grade.

RECUADRO 8 PROGRAMA DE MICROEXPORTACIÓN PARA MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN CHILE

Es un programa licitado por SERCOTEC y ejecutado por la ONG COMPARTE. Busca mejorar la inserción de MYPES chilenas con potencial exportador en los mercados externos. El programa busca promover la integración de un número definido de MYPES en los círculos de comercialización del Comercio Justo, aprovechando las características específicas de este mercado que en su funcionamiento se adapta de mejor medida a las características de pequeñas empresas y en su crecimiento ofrece diversas oportunidades para la oferta del sector de las MYPES.

El programa se dirige a micro- y pequeñas empresas y grupos de productores del rubro artesanía y agroindustria. Se evalúan diferentes factores para seleccionar las organizaciones que muestran mejores condiciones para ser integradas en las redes comerciales del Comercio Justo. Los criterios de selección incluyen: a) factores organizacionales y socio-económicos y b) competitividad del producto en términos tipo de producto, volumen de producción, disponibilidad, calidad y precio.

El programa contempla dos etapas:

- Primera etapa: los productores interesados tienen la oportunidad de postular a través de fichas de postulación disponibles de forma impresa en las oficinas regionales de SERCOTEC y en la página Web para su impresión. Además se puede postular a través de esta página Web. Todas las postulaciones recibidas son luego consolidadas en una base de datos de la cual se seleccionan 130 postulantes para participar en una evaluación profunda por parte del equipo de Comparte que se realiza en terreno, en los talleres artesanales, plantaciones y plantas de proceso de los productores. De los productores evaluados, los 75 productores artesanos y 15 productores de alimentos con mayor potencial exportador se invitan a participar en la segunda etapa del proyecto.
- Segunda etapa: implementación de capacitaciones, asistencias técnicas y talleres de diseños para mejorar las posibilidades del productor en el mercado internacional, así como la promoción y eventual exportación de los productos.

Desde 1989, COMPARTE ha logrado proveer asistencia para la exportación a más de 400 artesanos, exportando a cerca de 30 países con ventas anuales de alrededor de un millón de dólares

Fuente: <http://www.exportapymes.com>.

Un tipo de programa que sí ha sido materia de trabajo extensivo por parte de los Estados, son los programas de compras estatales que favorecen a las Mype. Aquí se reconoce que el Estado, a través de instituciones como el gobierno central, empresas públicas, gobiernos locales, gobiernos regionales, organismos descentralizados autónomos e instituciones públicas descentralizadas, constituye un mercado potencial para el desarrollo de las PYMEs. Sin embargo, es claro que existen restricciones al acceso de las pequeñas empresas a las compras estatales. Según Lozano (2008), entre ellas podemos mencionar³⁶:

- Falta de transparencia e información sobre los procedimientos de contratación y oportunidades de negocio con el Estado.
- Desconfianza y falta de experiencia en compras públicas.
- Altos costos de transacción para las entidades públicas de contratar con proveedores pequeños.
- Baja capacidad tecnología y financiera de las Mype.

Diversos países ya han incorporado mecanismos para enfrentar estas restricciones. Según un informe del Sena de Colombia, “México, Brasil, Argentina, Chile, Venezuela (Rep. Bol. de), Perú y Bolivia (Estado Plurinac. de), han iniciado el fomento y promoción de compras a PYMEs locales” a través de esquemas de contratación y beneficios. Incluso en Perú y Venezuela existe la obligatoriedad legal de compra estatal con Mipyme que llega hasta volúmenes del 40% del presupuesto disponible y se definen franjas con topes de valores en casos particulares. En el cuadro 13, se presentan algunas de estas experiencias.

³⁶ LOZANO (2008), “Las compras estatales y las Mipymes”, enero de 2008.
<http://www.cafamdesarrolloempresarial.com/download/las.compras.estatales.y.las.mipymes.pdf>

CUADRO 14
AMÉRICA LATINA: ALGUNOS PROGRAMAS DE COMPRAS ESTATALES

Experiencia	Como funciona
Bolivia (Estado plurinacional de)	Programa Compro Boliviano. Es operado desde el Viceministerio de Microempresa en el Ministerio de Producción. Es el nuevo mecanismo para todas las compras que realizarán el Estado, los Municipios, las Entidades Descentralizadas, las entidades Desconcentradas, superintendencias entre otras dependientes. Entre sus diferentes mecanismos, uno de los más originales es el de Ferias a la Inversa, donde las entidades públicas en demanda de algún bien o servicio (por ejemplo, sábanas y ropa blanca para hospitales del Sector Salud) pasan al VM de Microempresa sus demandas. Estas son publicadas para licitaciones de pequeños lotes. Los productores interesados acuden a las licitaciones que son manejadas y adjudicadas por las unidades técnicas del Vice Ministerio.
Brasil	La Ley General de la Microempresa, fija límite preferencial para compras de MYPEs – R\$80.000 (U\$36.700). Estimula la subcontratación de MYPEs en grandes contratos. Establece bienes y Servicios Divisibles, lo que incentiva el suministro parcial para las MYPEs Establece Preferencia para MYPES “empataadas”. Las Compras Gubernamentales a Mypes Llegan a U\$15 mil millones/año, generando 800 mil empleos directos y 1,6 millón indirectos.
Perú. Programa de compras estatales para la Mype	La Ley de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa dispone que el Estado reserve no menos del 40% de sus compras a la Mype. La estrategia tiene tres pasos: <ul style="list-style-type: none"> • Conformación de grupos de empresas por rubros productivos y de servicios. • Identificación de agentes estratégicos en las entidades públicas con miras a aplicar instrumentos de promoción comercial (ruedas de negocios especializadas, show rooms y otros). • Implementación de una red de interconexión comercial. Se difunde las oportunidades de negocio a través del portal web, que cuenta con 30 mil usuarios inscritos que reciben diariamente la información vía correo electrónico. De éstos inscritos, el 18,9% se benefició con la buena pro de al menos un proceso de selección convocado por el Estado en el 2007. Según el Ministerio de Trabajo peruano, en el año 2007, las micro y pequeñas empresas le vendieron al Estado 3.850 millones de nuevos soles, que representa el 38% del total de las compras estatales adjudicadas al sector empresarial. Participaron 25.611 Mypes, que constituyen el 81,05% del total de proveedores.
Colombia	Existe un marco institucional para el acceso de las Mipymes a las compras estatales. Las entidades estatales deberán realizar convocatorias limitadas a las Mipymes departamentales, locales y regionales siempre que se garantice la satisfacción de las condiciones técnicas y económicas requeridas en la contratación. La ley 816 de 2003 asigna un puntaje adicional entre 10% y 20% cuando los proponentes oferten bienes o servicios nacionales. A pesar de la existencia de estas normas, se reconoce la necesidad de llevar a la práctica este marco normativo.

En Perú, efectivamente la Ley Mype exige que el Estado reserve no menos del 40% de sus compras anuales a las Mypes. Por ello, el programa Mi Empresa, ha creado un sistema que difunde y acerca los mecanismos de compras estatales a las Mypes. Para esto se tiene una red de cerca de 30 mil pequeños proveedores inscritos a los cuales se les hace llegar diariamente la información sobre oportunidades de negocio con el Estado. En los hechos, en el 2007, las Mypes representaron el 38% de las compras del Estado, participando más de 25 mil proveedores.

En Colombia, existe un marco legal que insta a las entidades públicas a comprar a las Mipymes (Lozano, 2008). Además, existe la Red Colombiana de Centros de Subcontratación, en donde se promueve el enlace entre la oferta y la demanda de bienes, servicios, procesos productivos y tecnología de las diferentes cadenas productivas, para mejorar sus niveles de competitividad. El Sena por ejemplo, tiene un programa de desarrollo de proveedores que ha funcionado de manera interesante con resultados medibles.

Desde otra perspectiva, también se ha explorado la posibilidad de que más Mypes participen de mercados vinculados a la exportación. El problema central aquí es que negocio de exportación es de por sí complejo ya que tanto la tecnología de mercadeo como la de producción debe ser consistente con los más altos estándares a nivel mundial para poder ser competitivo. De esta manera, las pequeñas empresas usualmente quedan excluidas de los negocios de exportación. Sin embargo, existen algunas posibilidades para que las empresas más pequeñas puedan exportar.

Por un lado, existe la posibilidad de establecer consorcios. Esto existe de manera espontánea en los pequeños productores de café en Perú, por ejemplo, quienes bajo un esquema de exportación de productos orgánicos han logrado posicionar al café como primer producto de exportación agrícola en el

Perú, desplazando al segundo lugar al espárrago, por ejemplo. En Brasil, existe un mecanismo legal, que trata de incentivar la organización de consorcios privados. Por ejemplo, el Consorcio SIMPLES, contemplado en la última Ley general de la Mype, mediante el cual se espera promover la conformación de consorcios, utilizando para ello incentivos tributarios. Básicamente, el Consorcio Simple consiste en la organización y exoneración tributaria para la realización comercial de compra y de venta de mercancías y de servicios para los mercados nacionales e internacionales.

Por otro lado, desde el lado estatal o mixto (estatal/privado), también existen iniciativas directas. Es el caso del Programa de Microexportaciones en Chile, auspiciado por SERCOTEC y ejecutado por la ONG Comparte (recuadro 8). En este caso, la ONG actúa como un promotor y articulador de las exportaciones de pequeños productores, principalmente artesanos, y ha logrado consolidar una oferta más o menos estable en el tiempo. Se han beneficiado alrededor de 400 empresarios artesanos, con ventas de un millón de dólares anuales a más de 30 países. Asimismo, algunas las ONGs han tenido un rol protagónico en la creación de modelos de comercialización para las pequeñas empresas. En Bolivia por ejemplo, es notoria la experiencia del *Programa de Mercadeo en Bolivia*³⁷.

³⁷ Una explicación detallada de este caso, se puede encontrar en Goldmark (1996). En 1986 MEDA (Mennonite Economic Development Associates) ayudó a desarrollar un nuevo cultivo con pequeños productores en Santa Cruz (Bolivia) que les permitió duplicar sus ingresos. En 1990, varios grupos de productores conformaron la Asociación Nacional de Productores de Frijol (ASOPROF), conformada por 17 cooperativas de agricultores que representa a 1.800 miembros. En 1993, ASOPROF y MEDA conformaron una compañía con fines de lucro, ASOMEX, que empezó con dos objetivos: a) exportar todo lo que ASOPROF produjera, y b) investigar otros mercados y proporcionar financiamiento para pequeños productores. La compañía fue rentable en su primer año en operaciones, y alcanzó su punto de equilibrio en el segundo (Goldmark, 1996). Hacia el 2004, ASOMEX representaba varias asociaciones (ASOPROF es una de ellas), con un aproximado de 12.368 beneficiarios.

Bibliografía

- Arbeláez María Angélica, Zuleta Luis Alberto, Velasco Andrés, Rosales María Fernanda y Domínguez Camilo (2003), ‘Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en Colombia: Diagnóstico General y Acceso a los Servicios Financieros’, (mimeo) Fedesarrollo-Banco Mundial.
- Bruhn, M (2006). License to sell: The effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- Barbagelata Hector Hugo (2003), ‘Formación y legislación en el trabajo’, 2ª ed. Cinterfor – OIT, Montevideo.
- Betecherman, G Karina Olivas and Amit Dar (2004) Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries January 2004 Social Protection Unit Human Development Network, The World Bank
- BID (2006). Evaluación de los programas Joven en América Latina. OVE Washington. D.C.
- Cepal (2008) Panorama Social de América Latina 2008. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal.
- (2008), Juventud y cohesión social en ibero américa. Un modelo para armar. Comisión económica para América Latina y el Caribe, Cepal.
- Cabal, M. (1998) ‘Evaluación de los programas de apoyo a la microempresas 1997-1998’, DNP, Fundación Corona y Corporación Para el Desarrollo de Microempresa, Bogotá.
- Castañeda y Cubillos (2002), ‘Tercera Evaluación Plan Nacional de Microempresas’
- Castillo, G Irma Gutiérrez, Giovanni Stumpo (compiladores), (2007), ‘Simplificación de trámites para la creación de empresas: La experiencia de Fundes’. Cepal – Fundes.
- Camacho, María Claudia (2009), ‘Empleo para Jóvenes em las Américas: Estrategias y recomendaciones de política’, en Boletín Técnico Senac.

- Cunningham, W. and others (2008). Youth at risk in Latin America and the Caribbean. Understanding the causes. Realizing the potential. Authors. Directions in Development. The World Bank. Washington D.C.
- Chacaltana, Juan (2003) Políticas públicas y empleo en las micro y pequeñas empresas en Perú. OIT.
- ___ (2006) Empleos para los Jóvenes. CEPAL-GTZ- CEDEP. Lima
- ___ (2007) El boom del empleo en Ica. En Desafiando al desierto. Lima: Cedep.
- ___ (2008) Una evaluación de la Ley Mype en Perú, al cuarto año de vigencia. Lima: OIT.
- Durán, F y Chacaltana J (2007) La protección social de los jóvenes en América Latina En: Revista Internacional de Estudios de la Seguridad Social, ISSN 0379-0266, N°. 99, 2007 , pags. 113-121
- Farné, Stefano (1998). Los costos laborales en Colombia. Chapter 5 in Tokman y Martínez, eds. (1999). Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación. Lima: ILO.
- Farne (2009). Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia. Documento de Trabajo Cepal.
- Fajnzylber, P.; Maloney, W.F.; Rojas, G.V.M, (2006), “Does formality improve micro-firm performance? Quasi-experimental evidence from the Brazilian SIMPLES program”. Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/includes/scripts/open.asp?ruta=/images/dynamic/articles/521/Fajnzylber.pdf>
- García, Juan Manuel y Manuel Hernández (2005) Servicios de Desarrollo Empresarial: ¿El por qué de su poca demanda? Lima, Grade.
- Gonzales, Dario. 2006. “Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Goldmark, Lara (1996). BUSINESS DEVELOPMENT SERVICES: A Frame Work for Analysis. Working Paper. Washington D.C: BID.
- Global Entrepreneurship Monitor. 2008 Executive Report. Niel Bosma, Zoltan J. Acs, Erkkó Autio, Alicia Coduras, Jonathan Levie. Global Entrepreneurship Monitor, 2008.
- Gómez, Liyis, Joselín Martínez y María Arzuza (2006). Política pública y creación de empresas en Colombia. Pensamiento & Gestión N°21, pp. 1 – 25. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Hernando de Soto, Enrique Ghersi, Mario Ghibellini, 1986. “El otro Sendero: La revolución informal”. Instituto Libertad y Democracia. Lima, Peru.
- Infante (2009) Documento inédito Cepal.
- International Finance Corporation, 2007. “Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: Guide for Practitioners”. The World Bank Group.
- Jaramillo, Miguel (2004). “La regulación del mercado laboral”, Informe de Consultoría. Lima: GRADE.
- Kaplan D & Eduardo Piedra & Enrique Seira, 2007 “Are Burdensome Registration Procedures an Important Barrier on Firm Creation? Evidence from Mexico”. Centro de investigación económica, ITAM.
- Kantis, H. Angelelli P. y V Moori, 2005. Developing entrepreneurship. Experience in Latin America and Worldwide. IADB. Washington. DC.
- Lozano, 2008. “Las compras estatales y las Mipymes” Enero 31 de 2008 <http://www.cafamdesarrolloempresarial.com/download/las.compras.estatales.y.las.mipymes.pdf>
- Linares, Dino 2008. Emprendimiento Juvenil: el caso del “Colectivo Integral de Desarrollo (CID). Presentación en el Seminario Internacional Políticas y Programas de Empleo Juvenil en América Latina, realizado en La Paz, Bolivia en Diciembre del 2008.
- Llisterri y otros, 2006. *Is youth entrepreneurship a necessity or an opportunity?* Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2006
- Monteiro, Joana C. M., and Juliano J. Assunção, 2006. “Outgoing the Shadows: Estimating the Impact of Bureaucracy Simplification and Tax Cut on Formality and Investment.” Pontificia Universidade Católica, Department of Economics, Rio de Janeiro.
- Montero, Luis; Reinecke; Gerhard; y Zapata, Daniela, 2006. “Sustitución de multas por capacitación: Evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de legislación laboral en micro empresas”, Santiago, Chile.
- Morgado E (2006). “Reflexiones acerca del régimen laboral de la micro, pequeña y mediana empresa”. En P. Kurczyn. “Decimocuarto congreso iberoamericano de derecho del trabajo”. D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Murro, E. (2007) Presidente del Banco de Previsión Social del Uruguay. Intervención en Videoconferencia. <http://www.bps.gub.uy/documentos/RT/IntervencionMurroVideoConferencia.pdf>.
- Niels Bosma, Zoltan Acs, Erkkó Autio, Alicia Coduras, y Jonathan Levie (2006) Global Entrepreneurship Monitor - GEM 2006. Babson Collage (UK), Universidad del Desarrollo, (Chile), London Business School (UK).

- OIT 2007. Trabajo Decente y Juventud - América Latina. Oficina Internacional del Trabajo, _____ 2008 Panorama Laboral 2008, Oficina Internacional del Trabajo, OIT, 2008
- Vuletin, Guillermo, 2008. "Measuring the informal economy in Latin America and the Caribbean". IMF working paper, April 2008.
- Vega, María Luz (2005). "La Reforma Laboral: Un Análisis Comparado". Lima: ILO
- Villarán, Fernando (2007) El mundo de la pequeña empresa. Lima: Copeme.
- _____ (2008) Políticas e instituciones de apoyo a la MYPE en el Perú. Lima: SASE (Mimeo).
- Tueros, Mario (2005). Los Servicios de Desarrollo Empresarial: un paradigma en transición. XX Simposio Latinoamericano de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa "Desarrollo Local e Inserción Global: el Nuevo Desafío de la Integración" Lima, 21 de Septiembre 2005.
- _____ (2008). Emprendimiento juvenil. Presentación en el Seminario Internacional Políticas y Programas de Empleo Juvenil en América Latina, realizado en La Paz, Bolivia en Diciembre del 2008.
- Rodríguez, Astrid (2003). La realidad de la Pyme Colombiana. Bogotá: FUNDES.
- Ramírez A (2004) The Microfinance Experience in Latin America and the Caribbean IADB.
- Urzua (2008) *Situación y desafíos del empleo juvenil en México (2008: El riesgo de recesión económica)* Presentación en el Seminario Internacional Políticas y Programas de Empleo Juvenil en América Latina, realizado en La Paz, Bolivia en Diciembre del 2008.
- White y Kenyon, 2004. *Enterprise-based Youth Employment Policies, Strategies and Programmes: Initiatives for the Development of Enterprise Action and Strategies*. In: Skills Working Paper No. 1 – InFocus Programme on Skills, Knowledge and Employability. Geneva: ILO, 2004
- Feldstein, Martin (1998), "Refocusing the IMF", *Foreign Affairs*, vol. 77, No. 2, March/April.
- Fischer, Stanley (1998), "Reforming world finance: lessons from a crisis", *IMF Survey*, Special Supplement, 19 October.
- Graham, Carol (1994), *Safety Nets, Politics, and the Poor*, Washington, The Brookings Institution.
- Greenspan, Alan (1998), "The structure of the international financial system", *Remarks at the Annual Meeting of the Securities Industry Association*, Boca Raton, Florida, 5 November.
- _____ (1996), "The challenge of central banking in a democratic society", *Remarks at the Annual Dinner and Francis Boyer Lecture of The American Institute for Public Policy Research*, Washington, 5 December.
- Griffith-Jones, Stephany (1998), *Global Capital Flows-Should They Be Regulated?*, London, Macmillan.
- Grilli, Vittorio and Gian Maria Milesi-Ferretti (1995), "Economic Effects and Structural Determinants of Capital Controls", *IMF Staff Papers*, vol. 42, No. 3, September.
- Group of Seven (1999), *Communiqué of the G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Petersburg, Bonn.
- _____ (1998), *Declaration of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors*, 30 October.
- Group of 24 (1998), *Communiqué*, 3 October.
- Helleiner, Gerry and Ademola Oyejide (1998), "Global Economic Governance, Global Negotiations and the Developing Countries", Background Paper for the *Human Development Report 1999*, December.
- IMF (International Monetary Fund) (1998), *Toward a Framework for Financial Stability*, Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund), Interim Committee (1998), *Statement*, Washington, D.C., 16 April.
- Jospin, Lionel (1998), "La crise mondiale et nous", *Le nouvel observateur*, 10 September.
- Krugman, Paul (1998), "The Eternal Triangle", Cambridge, Massachusetts Institute of Technology (MIT), unpublished.
- Larraín, Guillermo, Helmut Reisen and Julia von Maltzan (1997), "Emerging Market Risk and Sovereign Credit Ratings", OECD Development Centre Technical Paper, No. 124, April.
- Miyazawa, Kiichi (1998), "Towards a New International Financial Architecture", *Speech at the Foreign Correspondents Club of Japan*, 15 December.
- Morgan, J. P. (1998), *World Financial Markets*, New York, 7 October.
- Ocampo, José Antonio (1998), "Beyond the Washington Consensus: a view from ECLAC", *CEPAL Review*, No. 66, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Ocampo, José Antonio y Camilo Tovar (1998), "Capital Flows, Savings and Investment in Colombia, 1960-96", *Capital Flows and Investment Performance: Lessons from Latin America*, R. Ffrench-Davis and H. Reisen (eds.), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/OECD Development Centre, París y Santiago.
- Rodrik, Dani (1998a), "Rethinking the World Economy", Boston, Harvard University, Unpublished.
- _____ (1998b), "Who Needs Capital-Account Convertibility?", Harvard University, February, Unpublished.

Stiglitz, Joseph y Andrew Weiss (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, junio.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (1998), *Trade and Development Report*, Geneva.

United Nations, Task Force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs (1999), *Towards a New International Financial Architecture. Report of the Task Force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs (LC/G.2054)*, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), marzo.

Williamson, John y Molly Mahar (1998), "A Survey of Financial Liberalization", *Essays in International Finance*, No. 211, noviembre.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

100. El empleo en la crisis: efectos y políticas, Víctor E. Tokman (LC/L.3153-P), N° de venta: S.09.II.G.126, (US\$10.00), 2009.
99. Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina, Mario Velásquez P. (LCL.3144-P), N° de venta: S.09.II.G.117, (US\$10.00), 2009.
98. Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas, Juan Chacaltana (LC/L.3143-P), N° de venta: S.09.II.G.116, (US\$10.00), 2009.
97. Rigideces y espacio fiscal en América Latina. Un estudio de experiencias comparadas (inglés), Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, Ramiro Ruiz del Castillo (LC/L.3136I-P), N° de venta: E.09.II.G.111 (US\$10.00), 2009.
96. Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú, Stefano Farné (LC/L.3118-P), N° de venta: S.09.II.G.97, (US\$10.00), 2009.
95. La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de Perú, Luis Alberto Arias Minaya (LC/L.3108-P de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
94. Dinámica del empleo y crisis en América Latina: resultados de estimaciones de panel, Lucas Navarro (LC/L.3106-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
93. Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal, Manuel Masombrío (LC/L.3099-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
92. La tributación directa en Chile: equidad y desafíos, Michael Jorratt De Luis (LC/L.3094-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
91. Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México, Daniel Álvarez Estrada (LC/L.3093-P), N° de venta: S.09.II.G.77, (US\$10.00), 2009.
90. Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay, Jürgen Weller, con la colaboración de Andrés Véliz (LC/L.3092-P), N° de venta: S.09.II.G.76, (US\$10.00), 2009.
89. La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala, Maynor Cabrera (LC/L.3081-P), N° de venta: S.09.II.G.68 (US\$10.00), 2009.
88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.
87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.
86. Flexible Labour Markets, Workers' Protection and Active Labour Market Policies in the Caribbean, Andrew S. Downes (LC/L.3063-P), Sales No.: E.09.II.G.59 (US\$10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: