



Distribución Restringida
LC/BUE/R.226
Marzo 1997

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Oficina en Buenos Aires



ESTRATEGIA DE DESARROLLO EMPRESARIAL

Director del Trabajo: Bernardo Kosacoff

Equipo Profesional: Carlos Bonvecchi
Mariana Fuchs
Hugo Kantis
Adrián Ramos
Gabriel Yoguel

Trabajo realizado en el marco del Proyecto "Estrategias de desarrollo empresarial para la Argentina" que dirige Bernardo Kosacoff, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, con datos actualizados a febrero de 1996.

Las opiniones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

1.	Resumen Ejecutivo	
	I.	Objetivos y metodología 1
	II.	El replanteo de la estructura empresarial argentina 2
	III.	Características estructurales de las Pymes argentinas . . . 3
	IV.	Objetivos estratégicos generales 4
	V.	Obstáculos identificados 6
	VI.	Propuestas para el desarrollo empresarial 12
	VII.	Ejes de la estrategia 17
	Anexo:	Definición de Pymes 22
2.	Características estructurales de las Pymes argentinas: los condicionamientos del nuevo contexto.	Documento 1
3.	Sistema institucional de apoyo técnico y gestión empresarial para la pequeña y mediana empresa. . .	Documento 2
4.	El financiamiento de las pequeñas y medianas empresas.	Documento 3
5.	Marco regulatorio e infraestructura física.	Documento 4

RESUMEN EJECUTIVO

I. OBJETIVOS Y METODOLOGIA

1. El objetivo del presente informe es la elaboración de una Estrategia para el Desarrollo Empresarial (EDE), con énfasis en la pequeña y mediana empresa (Pyme). Con tal propósito se analizarán las limitaciones específicas a la actividad empresarial competitiva para que sirvan como criterios de evaluación en la confección del programa operativo plurianual del BID para la Argentina.
2. Para la estructuración de la estrategia y la identificación de iniciativas y proyectos, se evaluaron cuatro componentes básicos no excluyentes: 1) Marco regulatorio, políticas e incentivos; 2) Infraestructura física; 3) Sistema institucional de apoyo técnico y de gestión empresarial y 4) Sistema financiero.
3. Debe subrayarse que la EDE: 1) pretende priorizar las necesidades y la identificación de proyectos desde la perspectiva del sector empresarial; 2) no busca abordar de una vez todos los problemas identificados sino únicamente una primera selección de los mismos. De este modo, se contribuye a la jerarquización de los problemas identificados en función de su importancia estratégica, la amplitud de su impacto en las empresas, la intensidad o gravedad de sus efectos, su falta de cobertura por las actuaciones en curso y la factibilidad de su resolución, a fin de seleccionar un número limitado de problemas susceptibles de ser tratados individualizadamente en la programación del Banco.
4. Para su realización se consideraron el conjunto de los trabajos efectuados recientemente sobre Pymes por instituciones públicas y privadas y especialmente las opiniones de empresarios, funcionarios, académicos y representantes de cámaras empresariales consultados a lo largo de más de 110 entrevistas mantenidas durante este proyecto.
5. En esa dirección fueron de mucha utilidad las evaluaciones efectuadas en: 1) el Programa de Apoyo a la Reconversión Empresarial de la Secretaría de Comercio e Inversiones sobre las características de las Pymes a partir de entrevistas a 200 firmas; 2) los trabajos efectuados en el Programa CFI-CEPAL y en el Programa Pyme de CEPAL que entrevistaron alrededor de 700 firmas en las áreas de competitividad, inserción externa, cooperación empresarial e innovación; 3) los estudios que abarcan el desempeño de las 1000 empresas de mayor tamaño elaborados en el Área de Desarrollo Industrial de CEPAL; 4) el Informe del BID "Reseña de la información identificada y recopilada sobre Pequeñas y Medianas Empresas" para el desarrollo de la EDE en Argentina (ver Anexo III); 5) los estudios efectuados por el Instituto de Desarrollo Industrial de la UIA; y 6) el reciente informe de FIEL sobre las Pymes en la Argentina.
6. Adicionalmente, resultaron esenciales las reuniones mantenidas con paneles de empresarios Pymes de diferentes sectores (textil, química fina, bienes de capital, marroquinería, confecciones, implementos agrícolas, etc), con los encargados de cámaras empresariales con fuerte participación Pyme y con organizaciones empresariales de primer grado.
7. En ese sentido, este informe constituye una síntesis efectuada a partir del conjunto de trabajos recientes y enriquecida por los aportes recibidos en el trabajo de campo y por los lineamientos suministrados por el Proyecto de "Estrategias de Desarrollo Empresarial para la Argentina" efectuado por el BID. Asimismo, ha sido de suma utilidad la exposición y debate público, durante el desarrollo del proyecto, de algunos de los contenidos básicos en la Segunda Conferencia Industrial de la UIA que reunió a 300 empresarios locales; la Octava Conferencia de ABAPRA que convocó a 1400 banqueros y financistas; y las Primeras Jornadas de Investigación en Economía, a la que asistieron más de 400 economistas.

8. Este informe, a su vez, está acompañado por cuatro documentos de base: 1. Características estructurales de las Pymes argentinas: los condicionantes del nuevo contexto; 2. Sistema institucional de apoyo técnico y de gestión empresarial a la Pyme; 3. El financiamiento de las Pymes; 4. Marco regulatorio e infraestructura física, cuyas principales conclusiones han sido esenciales para la elaboración de la EDE.

II. EL REPLANTEO DE LA ESTRUCTURA EMPRESARIAL ARGENTINA

1. La economía argentina está transitando un proceso de profundas transformaciones económicas. Las políticas de estabilización, fundadas en una rígida disciplina monetaria y fiscal, están acompañadas de reformas estructurales -desregulación, apertura y privatizaciones- que modifican sustancialmente el funcionamiento del modelo económico y su inserción en el contexto regional e internacional.

2. La firma no está ajena a este proceso. Estas modificaciones ampliaron la perspectiva de los empresarios, de manera independiente de la actividad económica que desarrollan. Las nuevas condiciones impusieron un replanteo de la lógica de producción de bienes y servicios, pero más aún, una revisión de múltiples factores, entre los que se destacan los esquemas de financiamiento, las modalidades de cooperación, las cadenas de comercialización y la inserción en los procesos de globalización y regionalización. La recomposición del funcionamiento de los mecanismos del mercado inciden en la redefinición del vínculo empresa-mercado.

3. Un aspecto central y generalizado fue el aumento de la productividad, con impactos empresariales y sectoriales cualitativamente distintos. Este proceso abarcó a la actividad agropecuaria, de comercio, construcción, servicios, y en particular al sector industrial. En forma estilizada, se pueden observar para el conjunto de la industria dos grandes grupos diferenciados. El primero, caracterizado por reestructuraciones "ofensivas", con subas de la productividad que le permitieron a las empresas alcanzar los mejores niveles internacionales. Son alrededor de 400 establecimientos, que representan aproximadamente el 40% del producto industrial. Están difundidos por todo el tejido manufacturero, e inciden fuertemente en el proceso de concentración de los mercados que caracteriza a la dinámica de la producción industrial. Los ejemplos más representativos son las grandes plantas de insumos básicos (acero, aluminio, refinerías de petróleo, petroquímica, etc.), la industria alimenticia, algunas plantas metalmecánicas y del complejo automotor y varias firmas que se expandieron en los mercados de consumo masivo recientemente.

4. El segundo grupo, está caracterizado también por un notable incremento de la productividad si su punto de comparación es su propio pasado. Ahora, si la comparación es con los mejores niveles internacionales, la brecha es aún muy grande. Su sobrevivencia en los mercados se la puede identificar con estrategias defensivas. Acá está ubicada la mayor parte de las empresas y del empleo. Estas firmas mejoraron su desempeño a partir de cambios organizacionales, inversiones selectivas y puntuales y una notable reducción en los requerimientos de empleo por unidad de producto. Sin embargo, operan en plantas con equipamientos básicos de varias décadas de antigüedad. Aún no han superado sus problemas de escala (menor al 10% de la escala óptima) y de especialización (escaso desarrollo de subcontratistas y proveedores especializados).

5. Un aspecto central de las nuevas condiciones generadas por la apertura de la economía ha sido la imposibilidad de trasladar vía precios los incrementos de costos, dada la existencia de la competencia con los productos vía importación. Este factor determinó una búsqueda permanente de reducir los costos medios, dado el mayor incremento de los precios de los bienes y servicios no transables. Simultáneamente,

la estabilidad de precios generó un aumento notable en los requerimientos de financiamiento de las empresas. El crédito comercial fue recreado, el volumen de ventas se incrementó notablemente y ambos elementos determinaron un aumento significativo del endeudamiento y de la exposición financiera de las firmas. Estas nuevas condiciones determinaron un delicado equilibrio de las empresas. Sus precios crecen más lentamente que el promedio, las tasas de ganancia se reducen, se incrementa el endeudamiento, dependen de mantener el nivel de actividad y tienen fuertes límites para aumentar su productividad, en la medida que no efectúen reestructuraciones ofensivas. El reposicionamiento de las empresas, a partir de decisiones estratégicas, es el factor clave para superar los desafíos que enfrentan actualmente. En particular, para las Pymes este desafío tiene rasgos específicos.

III. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LAS PYMES ARGENTINAS: LOS CONDICIONANTES DEL NUEVO CONTEXTO

1. Los rasgos predominantes de las Pymes argentinas antes del proceso de apertura eran la centralización de la gestión en la figura del dueño, la inserción externa poco significativa, el predominio de estrategias defensivas, el amplio mix de producción, la escasa especialización productiva, la reducida cooperación con otras firmas, la escasa relevancia de las actividades de innovación y el reducido nivel de inversión.
2. Estas características, a las que se adicionan la existencia de información incompleta y de mercados imperfectos, condicionan las respuestas que pueden implementar frente a las reformas estructurales. Asimismo, otro rasgo particular está dado por la dificultad de acceso que tienen las Pymes a los instrumentos de apoyo.
3. Desde el comienzo de la década del 90 el conjunto de las firmas -en particular las Pymes- están expuestas a cambios estructurales (apertura y desregulación de los mercados) y a procesos de globalización y de integración que aumentan la presión competitiva y presionan a las firmas a encarar un cambio estructural, que va más allá de un reajuste en la trayectoria evolutiva recorrida previamente.
4. Para un número importante de firmas, las ventajas sobre las que construyeron su capacidad competitiva en el pasado han dejado de existir, lo que se manifiesta en que más de la mitad está afectada por el nuevo escenario.
5. La dificultad de definir una estrategia en el proceso de transformación económica abarca al conjunto de Pymes, independiente de su especialización en actividades agropecuarias, industriales y de servicios. Los cambios tecno-productivos recientes están difundándose por todo el tejido productivo. La gestión del cambio de las empresas se da simultáneamente con una creciente concentración y segmentación de los mercados, que replantea el tamaño mínimo de las unidades productivas y la identificación de una mayor diferenciación en la producción de bienes y servicios.
6. El nuevo "ambiente económico" ha aumentado la incertidumbre de las firmas y la cantidad y calidad de la información que deben procesar. Debido a las diferencias existentes en sus capacidades y a los senderos madurativos previos las firmas decodifican de diferente forma la mayor incertidumbre del ambiente.
7. La mayor heterogeneidad de las respuestas se traduce en una amplia variedad de estrategias competitivas: la inserción externa, la cooperación empresarial y la mayor importancia asignada a los procesos de innovación.

8. Se pueden identificar grupos de firmas con características y demandas específicas propias. Una estilización de los mismos permite diferenciar i) un grupo minoritario de firmas de elevado posicionamiento competitivo (5% del total) que exhibe rasgos de excelencia productiva y comercial y que tiene perspectivas favorables para adaptarse a las nuevas reglas del juego; ii) un grupo numeroso de Pymes (30% del total) que tiene un reducido posicionamiento competitivo y escasas posibilidades de sobrevivir en el nuevo escenario y iii) la mayor parte de las Pymes, de "conductas estratégicas defensivas" que enfrentan un desafío refundacional.

9. En ese marco, las políticas públicas que han proliferado en la primera parte de los noventa se caracterizan por un fuerte desencuentro con las demandas específicas de las firmas y presentan importantes problemas de instrumentación y coordinación, requiriendo la presencia de "agentes traductores" que conecten ambos espacios.

IV. OBJETIVOS ESTRATEGICOS GENERALES

1. En función de las entrevistas efectuadas y del conjunto de documentos de las entidades empresariales se han identificado cuatro objetivos estratégicos generales. Estos objetivos no son independientes y actúan de forma simultánea. Su identificación está orientada a promover un mejor ambiente de negocios, la eliminación de distorsiones y obstáculos para el desarrollo de las fuerzas competitivas del mercado, el impulso de condiciones más favorables para el aumento de la competitividad y cooperación de las empresas y el fortalecimiento de la tendencia hacia una mayor internacionalización de las firmas:

- I. FORTALECER LAS CADENAS DE VALOR AGREGADO**
- II. DESARROLLAR CAPACIDADES TECNOPRODUCTIVAS PARA LA INTERNACIONALIZACION**
- III. POTENCIAR EL TRAMADO DE PYMES EN UN NUEVO CLIMA COMPETITIVO**
- IV. PROPENDER A UN CRECIENTE EQUILIBRIO TERRITORIAL**

2. Fortalecer las cadenas de valor agregado implica, entre otros factores, la transición a la producción de bienes y servicios más diferenciados, generados esencialmente a partir de criterios de calidad. La asociatividad, la cooperación, el desarrollo de proveedores y subcontratistas especializados y el incentivo a la creación de nuevos empresarios, juegan un rol central en la conformación de estas nuevas redes productivas, que tienden a romper con los falsos dilemas de la empresa grande vs. la Pyme y del sector agropecuario vs. industria vs. los servicios. Este camino requiere de un uso intensivo de la calificación de recursos humanos y del fortalecimiento del sistema innovativo nacional, tendiendo al doble proceso de modernización tecnológica y creación de nuevos puestos de trabajo, basados en un nuevo clima competitivo y en la extensión del mercado.

3. Desarrollar capacidades tecnoproductivas para la internacionalización es el único camino, en el necesario proceso de apertura económica, para maximizar los beneficios sociales a partir de una integración activa en el proceso de regionalización y globalización. Esto genera la necesidad de gestionar en forma adecuada el proceso de modernización de la empresa argentina, rescatando los activos tecnoproductivos acumulados en su trayectoria evolutiva y superando sus restricciones para operar en un nuevo clima de competencia

internacional. Exponerse a la competencia de productos importados e incrementar la presencia en los mercados externos replantean las estrategias de las firmas, imponiendo nuevos criterios en los procesos de inversión, de innovación tecnológica, en el aprovisionamiento doméstico e internacional de bienes y servicios, etc.

4. **Potenciar el tramado de Pymes en un nuevo clima competitivo** posibilitará el desarrollo de capacidades y la mayor integración de las Pymes al tejido productivo a partir de su participación en redes de firmas, de una activa vinculación con las firmas grandes y del desarrollo de estrategias de cooperación empresarial. A su vez, permitirá una mejor decodificación de las señales del mercado, de fundamental importancia para que las Pymes desplieguen nuevas estrategias competitivas que apunten a generar desarrollos innovativos y posibiliten su inserción activa en la corriente internacional de bienes. De este modo se tenderá a aumentar el número de Pymes con posibilidades de adaptarse a las nuevas reglas del juego, mediante el logro de una mayor especialización, del aumento de las escalas en las que operan, de la implementación de normas internacionales de calidad, del desarrollo de la subcontratación, etc.

5. **Propender a un creciente equilibrio territorial** a través del fortalecimiento de las articulaciones de las Pymes con firmas e instituciones públicas y privadas locales, de modo de generar sinergias y potenciar la capacidad de acumulación a nivel regional. A través del desarrollo de "networks" adecuados entre los agentes e instituciones a nivel local se podrán reducir los elevados costos de transacción derivados de un patrón de industrialización espacialmente concentrado, avanzando en una adecuada descentralización de las acciones públicas y privadas de política.

6. **Estos cuatro objetivos estratégicos son el punto de articulación del conjunto de propuestas y líneas de acción en una perspectiva de desarrollo de los factores competitivos para la EDE.** Las experiencias internacionales de mejor desempeño demuestran que serán más efectivos aquellos esfuerzos que tengan metas definidas en el mediano plazo, con actividades que aprovechen las interfases de acciones sistémicas y las sinergias resultantes de mejores condiciones competitivas de los mercados, intervenciones evaluadas en función del beneficio social e instituciones públicas y privadas que desarrollen rutinas para mejorar la gestión de cambio de las firmas.

7. A continuación se presentan:

- * **Obstáculos Identificados**
- * **Propuestas para el Desarrollo Empresarial**
- * **Ejes de la Estrategia**

V. OBSTACULOS IDENTIFICADOS

1. Durante la elaboración del proyecto se han identificado un conjunto detallado de obstáculos y restricciones, considerados por el sector empresarial como los más significativos y que dificultan el desarrollo de la competitividad de las firmas. Estos obstáculos han sido agrupados siguiendo los cuatro componentes de la EDE.

2. En la evaluación de las restricciones surge que de acuerdo con la opinión empresarial, y sujeto al objetivo de la EDE, el componente de Sistema Institucional de Apoyo Técnico y Gestión Empresarial y el componente Sistema Financiero constituyen las áreas prioritarias de atención.

OBSTACULOS PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL	IMPACTO ^{1/}	GRAVEDAD ^{2/}
A. SISTEMA INSTITUCIONAL DE APOYO TECNICO Y GESTION EMPRESARIAL^{3/}		
A.1. Servicios oficiales		
1. La utilización de servicios oficiales de apoyo a las PYMES es muy limitada, tendiendo a predominar el desconocimiento de las instituciones e instrumentos oficiales existentes.	**	***
2. No existe una estrategia proactiva de llegada a las firmas ni un estilo de gestión pública basado en un enfoque orientado al cliente, en este caso las PYMES.	***	**
3. Se carece de una adecuada coordinación entre los servicios existentes que permita alcanzar efectos sinérgicos.	**	**
4. La efectividad de los servicios oficiales es muy limitada. Asimismo, la dotación de recursos disponibles para las PYMES resulta insuficiente.	***	**
5. El grado de descentralización operativa es aún limitado, determinando una difusión menor a la potencial y una inadecuada gestión, junto con una capacidad de llegada diferenciada según regiones y áreas.	**	***

^{1/} El impacto mide la difusión que tiene el obstáculo considerado en la estructura empresarial argentina. Su rango es menor (*) a mayor (***).

^{2/} La gravedad mide el efecto negativo del obstáculo sobre la competitividad empresarial. Su rango es: poco significativo (*) a muy significativo (***).

^{3/} Los obstáculos identificados en este componente están desarrollados en el Documento N° 2 Sistema Institucional de Apoyo Técnico y de Gestión Empresarial a la Pequeña y Mediana Empresa.

6. El prestigio de los servicios oficiales frente a las firmas es limitado y varía significativamente según las diversas instituciones y aún al interior de un mismo tipo de servicio. Es necesario revertir un pasado de "mala reputación".	***	***
A.2. Servicios privados	IMPACTO	GRAVEDAD
1. Se requiere una profunda reformulación estratégica del rol de las instituciones empresariales sin la cual el mero fortalecimiento de su capacidad financiera carecería de sentido. Es previsible, en el corto plazo, un proceso de desaparición de instituciones, y a su vez, de fortalecimiento de otras a partir de mecanismos de aprendizaje institucional.	**	***
2. Escasa utilización de la consultoría privada por la PYME, parcialmente atribuible a problemas de falta de recursos financieros para contratar tales servicios y fundamentalmente a la falta de identificación de su utilidad.	**	**
3. Las Pymes enfrentan elevados costos de transacción en la búsqueda de consultores idóneos, en la evaluación ex-ante, en la negociación de condiciones y en la evaluación expost de los resultados de la consultoría.	**	**
4. La oferta de consultores se basa en profesionales con limitada experiencia de trabajo en firmas PYMES. Con frecuencia ofrecen respuestas basadas en las condiciones existentes en firmas grandes, en otros casos se trata simplemente de falta de experiencia.	**	**
5. Se carece de una adecuada oferta de consultores generalistas capaces de asistir a la firma en el diseño de una agenda estratégica.	**	**
6. La baja propensión de las PyMES argentinas a definir mecanismos de cooperación entre firmas limita la posibilidad de acceder conjuntamente a ciertos servicios de consultoría.	**	**
7. Las principales fuentes de apoyo y asesoramiento de las PYMES son de carácter informal, no se integran en un programa global de actividades regulares y sistemáticas, sino que tienden a basarse fuertemente en el apoyo brindado por miembros de la red de contactos personales del empresario (el contador de la firma, familiares empresarios y/o profesionales, etc.) para quienes el cambio de modelo económico plantea desafíos de reconversión igualmente significativos.	**	*
B. SISTEMA FINANCIERO^{4/}	IMPACTO	GRAVEDAD
1. Bajo nivel de monetización que se traduce en una situación de restricción crediticia.	***	***
2. Reducida importancia de otras fuentes de fondeo de los préstamos distintas de los depósitos bancarios. Acentúa la situación de racionamiento de crédito.	***	**

^{4/} Los obstáculos identificados en este componente están desarrollados en el Documento N° 3 El financiamiento de las pequeñas y medianas empresas.

3. Aunque desde la implementación del Plan de Convertibilidad la concentración del crédito en un número reducido de clientes ha disminuído, la proporción sigue siendo muy elevada.	***	***
4. La dispersión entre la tasa mínima, promedio y máxima es muy elevada, tanto por el lado del tamaño de las firmas como por el lado regional.	***	***
5. Los bancos que atienden de manera preferente a las PYMES enfrentan, en general, costos de sus pasivos más altos, mayor proporción de depósitos en pesos, superiores costos de intermediación financiera, ingresos más reducidos en concepto de servicios bancarios.	***	***
6. Una elevada proporción de los préstamos otorgados se hacen bajo la modalidad de adelantos en cuenta corriente, descuento de documentos y créditos prendarios. El plazo promedio de los mismos se sitúa en torno a los 50 días.	***	***
7. Aunque en el período 1991-1994 el crédito se expandió para todas las actividades, la industria se ubica entre las menos beneficiadas. El sistema financiero institucionalizado sólo provee el 16% de los recursos financieros que demanda la actividad industrial en concepto de capital de trabajo y para inversión en máquinas, equipos e instalaciones fabriles.	***	***
8. La estructura de financiamiento de las Pymes es dependiente, de manera más elevada que en el caso de las empresas de mayor tamaño, de la reinversión de utilidades, del crédito de los proveedores y del aporte de los socios.	**	***
9. El crédito externo y el fondeo a través del mercado de capitales es, para las Pymes, insignificante. Ello aumenta la vulnerabilidad y debilidad constitutiva de las Pymes.	***	***
10. Disminución relativa del papel de la banca en el fomento de las actividades productivas.	**	**
11. El papel de la banca pública como entidad mayorista de segundo piso no ha sido todo lo eficiente que se esperaba, tanto por el lado del "management", como por el costado de las altas tasas a las que se represtan los fondos otorgados por el BID.	**	**
12. Falta de desarrollo de capacidades de evaluación del riesgo crediticio, suplantada con exigentes requisitos para garantizar la deuda bancaria; en especial, para las empresas Pymes.	**	**
13. Acceso dificultoso a las escasas líneas de crédito para las Pymes.	**	**
14. Dificultades para las empresas Pymes para cumplir con los requisitos informativos de los bancos en lo relativo a préstamos ordinarios y a créditos para inversión.	**	**
15. Reducida amplitud del menú de instrumentos financieros que ofrece el mercado local; en particular, para las Pymes.	**	**

C. MARCO REGULATORIO^{5/}	IMPACTO	GRAVEDAD
C.1. Administración del Comercio Exterior		
<p>1. Falta de actualización y modernización de las instituciones que actúan en el área de Comercio Internacional, tanto en cuanto a las inversiones necesarias en equipamiento (incluyendo edificios, sistemas de información, etc.), como en management, y especialmente procedimientos, reglamentaciones y gestión:</p> <p>* El Servicio de Aduanas. * La Comisión Nacional de Comercio Exterior y la Subsecretaría de Comercio Exterior.</p>	<p>** *</p>	<p>** ***</p>
<p>2. Ineficaz control de la competencia desleal y lentitud en la implementación de medidas de salvaguardia a los productores locales.</p> <p>* La presentación de una denuncia por competencia desleal implica un costo que las PYMES pueden difícilmente afrontar. * La demora en las investigaciones sobre dumping lleva a la desaparición de las firmas involucradas antes de llegar a la resolución correspondiente al caso. Se trata de un problema técnico, vinculado a la operatoria de los distintos organismos e instituciones y no de índole político.</p>	<p>* *</p>	<p>*** ***</p>
C.2. Regulaciones laborales	IMPACTO	GRAVEDAD
<p>1. Tanto por su extensión como por su complejidad y por las implicancias que tienen -en especial sobre el costo del trabajo-, limitan la creación de nuevo empleo y la normalización del empleo irregular, y además comprometen la propia subsistencia de los contratos hoy vigentes. La consecuencia es que no se generan nuevos contratos -en especial en la PYME- frente a la falta de flexibilidad en la contratación y la elevada litigiosidad.</p>	<p>**</p>	<p>**</p>
<p>2. Los costos monetarios que se derivan del régimen de indemnización por despido conllevan costos de ajuste más elevados para las empresas más pequeñas. Cabe señalar que la legislación más reciente referida a empresas PYME (ley 24.467 y el decreto 737/95) redujo parte de los mismos.</p>	<p>*</p>	<p>*</p>
<p>3. La modalidad de negociación colectiva tiende a fijar salarios superiores a los de equilibrio para las PYMES reduciendo el nivel de empleo en este grupo de firmas. La reciente ley de PYMES procura modificar esta situación, aunque los empresarios consideran que no elimina los problemas existentes (condiciones de representación gremial, ultraactividad, etc) por lo cual no se considera operativa.</p>	<p>**</p>	<p>*</p>
<p>4. Las nuevas modalidades de contratación vigentes presentan numerosos aspectos burocráticos lo que complica su uso por parte de las PYMES.</p>	<p>**</p>	<p>*</p>
<p>5. En la nueva normativa de accidentes de trabajo se incluye el tema del autoseguro. En principio, se estima que una reglamentación rigurosa haría improbable que una empresa pequeña pueda acceder al autoseguro.</p>	<p>*</p>	<p>*</p>

^{5/} Los obstáculos identificados en este componente están desarrollados en el Documento N° 4 Marco Regulatorio e Infraestructura Física.

6. Las normas generales de higiene y seguridad (luminosidad, sanitarias, etc.) no discriminan por el tamaño de la firma, lo que tiende a establecer niveles mínimos que pueden resultar exigentes para las empresas más pequeñas y débiles para las más organizadas.	**	*
7. Impuestos al trabajo. * El alto peso de estos impuestos implica una propensión menor a la utilización de mano de obra. * Las reducciones de aportes no toman en cuenta el tamaño de las firmas.	*** ***	*** ***
C.3. Otros obstáculos identificados	IMPACTO	GRAVEDAD
1. Elevada incidencia de los costos fijos de exportación sobre envíos de reducido tamaño.	**	**
2. Sesgo antiexportador en resoluciones de la Dirección General Impositiva (DGI). * Este organismo ha cambiado el tamaño mínimo de exportador, e impide así la incorporación de ventas al exterior de menor envergadura. * Los saldos a favor del Impuesto al Valor Agregado por importaciones que poseían las firmas y eran de libre disponibilidad, no lo son más. A su vez, sólo la DGI, de oficio, puede decidir que los saldos disponibles puedan aplicarse al pago de deudas previsionales (el contribuyente no puede solicitarlo).	* *	* *
3. La imposición indirecta sobre los ingresos brutos que afecta a las transacciones en todas las jurisdicciones provinciales, genera un efecto de piramidación o cascada por el cual el impuesto es añadido a la estructura de costo de cada una de las etapas productivas. Asimismo, en otros casos se verifica la superposición de impuestos (impuestos provinciales y tasas municipales)	**	*
4. Problemas con el acceso rápido y sencillo a las comunicaciones y normativas que impactan sobre los distintos sectores.	***	**
5. Complejidad y lentitud de los trámites ante entes gubernamentales (Sec. de Comercio, Aduana, Poder Judicial, Registros Públicos, etc.)	***	*
6. Demoras en aprobaciones de trámites y sobrecostos por multiplicidad de organismos de contralor.	*	*
7. Barreras a la entrada en las contrataciones del Estado.	*	*
8. Falta de adecuación en el decreto de Especialización a las particularidades sectoriales, en especial cuando no tienen una contraparte en el exterior que adquiera los productos terminados.	*	*
9. Regulación de los honorarios profesionales provinciales.	*	*
D. INFRAESTRUCTURA FÍSICA⁶	IMPACTO	GRAVEDAD

⁶ / Los obstáculos identificados en este componente están desarrollados en el Documento N° 4 Marco Regulatorio e Infraestructura Física.

<p>1. La infraestructura de transporte radial a Buenos Aires no responde a las nuevas necesidades que demandan un mayor desarrollo regional e inserción internacional.</p>	<p>*</p>	<p>*</p>
<p>2. Falta de desarrollo de infraestructuras de transporte. * Transporte fluvial. Los principales problemas actuales son: de dragado y señalización, falta de equipamiento y de puertos especializados. * Puertos. Falta de desarrollo de inversiones vinculadas al transporte multimodal. Falta de adecuación y equipamiento en puertos fluviales. * Transporte ferroviario. Insuficiente desarrollo de las vinculaciones con Brasil y Chile. * Transporte carretero. Problemas provenientes de la antigüedad relativa del parque automotor.</p>	<p>* * * **</p>	<p>* * * **</p>
<p>3. Medio ambiente. La legislación nacional vigente implica la necesidad de construir plantas de tratamiento de efluentes y el transporte de los residuos sólidos peligrosos acumulados a dicha planta para neutralizarlos, generando costos significativos para las firmas, en especial las Pymes.</p>	<p>**</p>	<p>**</p>
<p>4. Altos costos, a corto plazo, en algunos servicios públicos debido a la legislación adoptada en el proceso de privatizaciones y concesiones en mercados escasamente competitivos.</p>		
<p>5. Energía eléctrica. Las tarifas actuales son consideradas elevadas para las pequeñas y medianas empresas ya que para negociar una tarifa de energía en el Mercado Eléctrico Mayorista, las firmas deben ser consideradas Grandes Usuarios -potencia contratada de 1.000 KW como mínimo-.</p>	<p>*</p>	<p>**</p>
<p>6. Comunicaciones. Distorsiones considerables vinculadas al alto costo en las comunicaciones desde el interior del país a Buenos Aires, afectando particularmente a las Pymes. Carencias en el conocimiento de las firmas de las posibilidades que las nuevas tecnologías dan para el acceso a la información y para hacer negocios, y del marco legal, institucional y tecnológico necesario.</p>	<p>**</p>	<p>**</p>

VI. PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL

1. En función de los obstáculos identificados previamente, se ha seleccionado un conjunto de propuestas.

2. Las siguientes propuestas fueron elaboradas considerando los siguientes elementos:

i. su objetivo es tender a superar las restricciones al mejoramiento de la competitividad empresarial Pyme.

ii. consideran únicamente los planteamientos empresariales identificados durante el desarrollo del trabajo.

iii. el equipo local calificó y priorizó las propuestas, tratando de efectuar una evaluación que sintetice los planteamientos de los empresarios.

iv. la calificación del grado de prioridad de cada propuesta, que es simplemente indicativa, ha sido alta, media y baja.

v. la selección del grado de prioridad se fundamentó en función del impacto y gravedad de los obstáculos identificados, considerando, a su vez, las acciones en curso del gobierno y de otros organismos y la pertinencia de los problemas para considerarlos como acciones factibles de asumir por el Banco.

PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL	PRIORIDAD
A. SISTEMA INSTITUCIONAL DE APOYO TECNICO Y DE GESTION EMPRESARIAL	
<p>1. Fortalecimiento de las capacidades de la firma y de su entorno.</p> <p>* Existe una clara necesidad de capacitación en lo que refiere al proceso de adopción e implementación de decisiones estratégicas. Estas acciones deben incluir no sólo al empresario, sino también a quienes forman parte de su entorno más próximo.</p>	ALTA
<p>2. Estímulo de las relaciones de colaboración con otras firmas</p> <p>* Promoción de actividades de cooperación con firmas nacionales y del exterior orientadas a estimular su integración en redes competitivas. * El apoyo a la asociatividad debería incluir la identificación y el estímulo de espacios institucionales capaces de promover la cooperación entre empresas como objetivo específico. * Acciones de capacitación y asistencia técnica a Pymes proveedoras, subcontratistas o clientes orientadas al fortalecimiento de la cadena de valor agregado.</p>	ALTA
<p>3. Fortalecimiento de la red de instituciones de la sociedad civil vinculadas a las empresas</p> <p>* Asistencia para el fortalecimiento de la selección y adecuación de aquellas instituciones intermedias que deben desempeñar un rol clave en la instrumentación de acciones de apoyo a la Pyme, en particular de las cámaras y asociaciones empresariales. * Trabajo conjunto con consejos profesionales y universidades para definir acciones destinadas a adaptar la oferta de servicios profesionales a las Pymes.</p>	ALTA

<p>4. Fortalecimiento, coordinación y descentralización de la oferta de servicios oficiales de apoyo a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> * La evaluación del grado de justificación de su existencia. * Reformulación de objetivos y actividades * Sincronización de esfuerzos con otras instituciones * Dotación de recursos adecuados * Control de gestión permanente * Descentralización organizacional * Instituciones intermedias de ámbito regional * Establecer proyectos piloto y publicitar sus resultados para aumentar la credibilidad de los programas * Incorporar en los programas un componente de "marketing" 	<p align="center">ALTA</p>
<p>5. Promoción del acceso al mercado de consultoría privada:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Facilitar el acceso a consultores generalistas para la definición de prioridades estratégicas de la empresa * Facilitar el acceso a especialistas sectoriales para el diseño e implementación de las acciones específicas requeridas * Diseño de un sistema de control de calidad de los servicios de consultoría que incluya la calificación de la oferta y su evaluación en las diversas etapas del proceso * Promoción de Centros de Servicios Empresariales gestionados por el sector privado. Su contribución potencial a la reducción de costos de transacción y a la competitividad de las Pymes es elevada * Inclusión de la red de contactos claves de las firmas en el diseño e instrumentación de acciones de llegada a las firmas (bancos, cámaras, contadores, etc.) 	<p align="center">ALTA</p>
<p>6. Estímulo a la ampliación de la base empresarial existente, reduciendo las barreras a la entrada e incentivando la creación de nuevas empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> * Simplificación de regulaciones * Revisión de superposiciones entre organismos que regulan el funcionamiento de las Pymes * Identificación y apoyo a "emprendedores/innovadores", etc 	<p align="center">MEDIA</p>
<p>B. SISTEMA FINANCIERO</p>	<p align="center">PRIORIDAD</p>
<p>B.1. De carácter general y permanente</p>	
<p>1. Si el núcleo de los obstáculos que enfrentan las Pymes en materia financiera se origina en una situación que puede ser caracterizada como de racionamiento del crédito, entonces la superación o desplazamiento de esta restricción supone la necesidad de un crecimiento constante del ahorro privado. Por ende, toda propuesta de política que esté enderezada a impulsar el aumento del mismo debe estar entre las acciones que con mayor nivel de prioridad debe impulsar el Banco.</p>	<p align="center">ALTA</p>
<p>2. Asignarle la máxima prioridad a las medidas de carácter estructural orientadas a reducir los costos de intermediación financiera, vía la acción simultánea de reducción de los contenidos impositivos, la mejora de la eficiencia operativa de las instituciones, el desarrollo del mercado de capitales -en particular a largo plazo- y la ampliación del espectro de instrumentos financieros.</p>	<p align="center">ALTA</p>
<p>3. Con la máxima prioridad, impulsar la rápida puesta en marcha de las sociedades de garantía recíproca.</p>	<p align="center">ALTA</p>

B.2. De carácter coyuntural y para la transición	
1. En el proceso de reestructuración del sistema financiero, fortalecer su papel en el fomento de las actividades productivas; en particular, en el interior del país y en las zonas con mayor nivel de desempleo.	ALTA
2. Reformular el papel del BICE como banco de segundo piso para agilizar la concesión de créditos. Ampliar el número y cobertura geográfica de las entidades elegibles. Reducir los costos de intermediación de los fondos desembolsados.	ALTA
3. Fortalecer las líneas crediticias en los estratos intermedios, dirigidas a las firmas medianas con dificultades distintas a las de los microemprendimientos y grandes empresas.	ALTA
4. Simplificar las exigencias para el acceso a las líneas oficiales de crédito de promoción, actualmente vigentes.	ALTA
5. Apoyar a las empresas en la confección de información contable, económica y financiera que los bancos solicitan a las Pymes.	ALTA
6. Fomento a la creación de entidades privadas y públicas especializadas en la evaluación del riesgo crediticio.	ALTA
7. Sobre la base de las dos propuestas anteriores, creación de una central de riesgo de crédito.	ALTA
8. Impulsar la rápida puesta en marcha y agilización de instrumentos financieros más aptos para las Pymes: en particular, el "leasing" para bienes de capital, la factura conformada, el cheque diferido, y el "warrant".	ALTA
9. Desarrollar mecanismos similares al de la factura conformada, para el lanzamiento de "commercial papers" u obligaciones negociables para las Pymes.	MEDIA
C. MARCO REGULATORIO	PRIORIDAD
C.1. Administración del Comercio Exterior^{7/}	
<p>En materia legislativa y administrativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Contar con una reglamentación interna que establezca plazos acotados para la apertura de la investigación, no más allá de los 90 días corridos de efectuada la denuncia sobre prácticas desleales en el comercio ante la autoridad de aplicación. De igual manera, plazos perentorios para cumplimentar aquella y sancionar los derechos que eventualmente correspondan. * Contar con formularios de presentación de la denuncia que sistematicen y simplifiquen la labor del denunciante, de modo tal de no dificultar la presentación de las Pymes que habitualmente carecen de recursos para afrontar las presentaciones complejas. * Dar a publicidad a través del Boletín Oficial información mínima (Nº de expediente, producto, origen) de las denuncias presentadas, de modo tal que el público interesado pueda efectuar un control de la gestión, tal como se hace hoy en el Régimen de Especialización Industrial. * Definir claramente cada dato de la denuncia para evitar la arbitrariedad del funcionario a cargo. * Sancionar un régimen legal para la adecuada protección de la información confidencial, estableciendo la que debe tener ese carácter, quiénes tienen acceso a ésta y cuáles son las penalidades por la violación del mismo. 	BAJA

^{7/} En esta sección se detallan las propuestas de las asociaciones gremiales empresariales, quienes le dieron la máxima prioridad al tema. Sin embargo, se consideró que se están realizando acciones gubernamentales específicas para su mejora.

<p>En materia de procedimiento y equipamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Contar con el presupuesto suficiente que permita el equipamiento del área correspondiente para una eficaz labor de los funcionarios. * Contar con funcionarios capacitados (si fuera posible especializados por sectores), en particular con un cuerpo de auditores que pueda investigar en los registros de la empresa denunciada sin caer en engaños usuales en estos casos. * Cumplir inexorablemente con los plazos que establezca la legislación, ya que las demoras traen aparejada una profundización del daño, tornando en muchas ocasiones inviable la prosecución de la actividad del sector industrial afectado. 	<p>BAJA</p>
<p>En materia de instituciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> * La existencia de la CNCE sólo se justifica si sus funcionarios, en particular los que tienen la capacidad de decisión, son independientes del Ministerio de Economía. Este es el esquema en que se pensó cuando se propuso seguir el ejemplo del ITC norteamericano, donde se designan 3 directores por cada partido político (Republicanos y Demócratas), y en caso de empate, sus decisiones se inclinan por la industria local. Por ello es necesario que los directores de la CNCE sean designados por el Congreso de la Nación ante quien rendir cuentas. * Creación de un Tribunal especializado como instancia de apelación de las decisiones que se tomen a nivel administrativo, tal cual prescriben los art. 23 del Código de Subsidios y 13 del Código Antidumping del GATT. 	<p>BAJA</p>
<p>C.2. Regulaciones laborales</p>	
<ul style="list-style-type: none"> * Sistema de cobertura del desempleo. La reformulación que se propone del sistema conjunto de prestaciones por desempleo abarca tres dimensiones: reemplazar el seguro de desempleo por un Programa General de Empleo y Capacitación, unificar los pagos por preaviso en un régimen único idéntico al de la Ley de Contrato de Trabajo y sustituir el régimen de indemnizaciones por un mecanismo de ahorro individual de carácter obligatorio. 	<p>MEDIA</p>
<ul style="list-style-type: none"> * Emergencia ocupacional. En el corto plazo, se propone definir una única "modalidad de contratación" (de emergencia) habilitada por un período definido y accesible a todas las empresas, lo que implica un menor costo laboral. 	<p>BAJA</p>
<ul style="list-style-type: none"> * Negociación colectiva y asociaciones sindicales. Se recomienda llevar la negociación a nivel de empresa. 	<p>BAJA</p>
<ul style="list-style-type: none"> * Accidentes y enfermedades de trabajo. Se recomienda establecer formas que permitan realizar coberturas colectivas que faciliten el acceso de firmas más pequeñas. 	<p>BAJA</p>
<ul style="list-style-type: none"> * Subcontratación. Se propone facilitar la segmentación productiva y el outsourcing, a través de la modificación de la Ley de Contrato de Trabajo. 	<p>MEDIA</p>
<ul style="list-style-type: none"> * Régimen de asignaciones familiares. Es necesaria la reformulación y simplificación del régimen. 	<p>BAJA</p>
<ul style="list-style-type: none"> * Desregulación de las obras sociales, con el objetivo de mejorar la cobertura de la asistencia de salud. 	<p>MEDIA</p>
<ul style="list-style-type: none"> * Reducción de los aportes patronales y mejoramiento de la calidad y administración de la seguridad social. 	<p>BAJA</p>

C.3. Otras propuestas	
* Simplificación y desregulación en las tramitaciones administrativas.	BAJA
* Modernización de la Administración de Justicia.	MEDIA
* Eliminación de superposición de impuestos (impuestos provinciales y tasas municipales).	BAJA
* Fomento a las asociaciones y fusiones empresarias.	BAJA
* Eliminación de barreras a la entrada en las contrataciones del Estado, particularmente cuando se discrimina a las Pymes.	BAJA
D. INFRAESTRUCTURA FISICA	PRIORIDAD
<p>Puertos.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Apoyo para la eficiente implementación de la Sociedad Administradora de Puerto, evitando la transferencia de ineficiencias de gestiones anteriores y apoyando la consolidación del puerto. * Planes de apoyo para la financiación de la infraestructura portuaria dada su calidad de actividad de capital intensivo. La inversión privada debe ser fomentada, con especial mención del desarrollo de los puertos fluviales, a los cuales les falta adecuación y equipamiento. * Favorecer el desarrollo de inversiones vinculadas al transporte multimodal. * Propender al más eficiente uso de los recursos humanos, favoreciendo su capacitación y la flexibilización de los sistemas de contratación. 	BAJA
<p>Transporte fluvial.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Mantenimiento de las vías navegables. Un ejemplo lo constituye el tramo Santa Fe río arriba: merece un esfuerzo concreto para su dragado y balizamiento. * Debe ser fomentada la integración con Brasil, Paraguay y Bolivia y el uso de conceptos multimodales al efecto. * Deberían redefinirse las restricciones y gravámenes que limitan el desarrollo de la bandera. Su aplicación a demostrado no haber aportado fondos al fisco, dada la nula incorporación de unidades, pero ha favorecido el crecimiento de banderas de competencia que rápidamente han superado a la Argentina. * Necesidad de continuar con el proceso de flexibilización iniciado en el sector promoviendo la capacitación y la desregulación de los costos laborales. 	BAJA
<p>Transporte ferroviario.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo de vinculaciones eficientes con Brasil. Mejorar la complementación de los servicios. * Mejorar los pasos con Chile, con especial mención a la importancia que el multimodalismo y la vinculación bioceánica tienen en dicha definición. * Promover el reequipamiento y la especialización de los tráficos, con especial visión de su impacto en el futuro desarrollo de proyectos multimodales y de Terminales Interiores de Carga. 	BAJA
<p>Transporte carretero.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Apoyo a la financiación de la reconversión del parque automotor con el fin de reducir costos en los servicios y aumentar la eficiencia y la seguridad en el tránsito. * Planes de entrenamiento y capacitación del personal. * Promover la integración de este tipo de transporte en proyectos de multimodalismo. 	BAJA
<p>Energía eléctrica y comunicaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Adecuación de la legislación que regula los servicios públicos privatizados con el propósito de reducir los altos costos que afectan a las firmas. 	BAJA

VII. EJES DE LA ESTRATEGIA

1. Como resumen de los antecedentes previamente presentados, surgen los siguientes ejes potenciales para la EDE:

<p><u>Articulados por los objetivos estratégicos generales de:</u></p> <p>I. FORTALECER LAS CADENAS DE VALOR AGREGADO</p> <p>II. DESARROLLAR CAPACIDADES TECNOPRODUCTIVAS PARA LA INTERNACIONALIZACION</p> <p>III. POTENCIAR EL TRAMADO DE PYMES EN UN NUEVO CLIMA COMPETITIVO</p> <p>IV. PROPENDER A UN CRECIENTE EQUILIBRIO TERRITORIAL</p>					
---	--	--	--	--	--

PRINCIPALES OBSTACULOS (en base al listado de obstáculos identificados)	EMPRESAS PRIORITARIAS	LINEAS DE ACTUACION (en base a las propuestas empresariales)	PROG. ACTUALES O EN EVALUAC. DEL BID	INSTRUMENTOS OFICIALES ^{6/}	ORGANISMOS E INSTITUC. RESPONS.
A. SISTEMA INSTITUCIONAL DE APOYO TECNICO Y DE GESTION EMPRESARIAL					
1. Inadecuada oferta de consultores generalistas. 2. Escasa capacidad en el diseño de una agenda estratégica. 3. Dificultad en evaluar el desafío de la reconversión frente al cambio del modelo económico.	1. Pequeñas empresas. 2. Medianas empresas.	1. Fortalecimiento de las capacidades de la firma y de su entorno.	1. PRE 2. PREX 3. Centros de Desarrollo Empresarial	1. Prog. de capacitación del CIEI 2. Prog. de capacitación del INAC 3. Cursos de capacitación del CIME-INTI 4. Capacitación para exportadores agrícolas no tradicionales 5. Prog. Comercial 6. Autodiagnóstico	1. Entidades empresariales 2. Organismos oficiales: nacionales, provinciales y municipales.

^{6/} Listado meramente indicativo; para su profundización consultar *Guía del Empresario Pyme*, Ministerio de Economía, Subsec. de la Pequeña y Mediana Empresa, 1995.

Estrategia de Desarrollo Empresarial para la Argentina

<p>1. Frágil desarrollo de la cooperación interempresarial. 2. Debilidad en la cadena de proveedores y subcontratistas especializados. 3. Escasa articulación entre PYMES y grandes firmas, y entre empresas del sector agropecuario, industrial y de servicios.</p>	<p>1. Todo el conjunto empresarial.</p>	<p>1. Estímulo de las relaciones de colaboración con otras firmas.</p>	<p>1. Programa Bolívar 2. PRE 3. PREX 4. Centros de Desarrollo Empresarial</p>	<p>1. Prog. de desarrollo de proveedores 2. Prog. de integración vertical 3. Fundación Invertir 4. Prog. BC-NET 5. Prog. ECIP 6. Polos productivos 7. Fondos para consorcios Pymes</p>	<p>1. Entidades empresariales. 2. Ministerio de Economía.</p>
<p>1. Necesidad de reformulación de las instituciones empresariales. 2. Ausencia de una estrategia proactiva de difusión de los programas para PYMES. 3. Reducido grado de descentralización operativa. 4. Necesidad de incrementar la propia gestión privada en sus programas de apoyo. 5. Escasa vinculación del sistema científico-tecnológico con las organizaciones empresariales.</p>	<p>1. Todo el conjunto empresarial.</p>	<p>1. Fortalecimiento de la red de instituciones de la sociedad civil vinculadas a las empresas.</p>	<p>1. Centros de Desarrollo Empresarial</p>		<p>1. Entidades empresariales. 2. Organismos del sistema científico y tecnológico. 3. Ministerio de Economía. 4. Instituciones locales.</p>
<p>1. Servicios oficiales de apoyo a las PYMES: limitados, descoordinados, con insuficiente dotación de recursos y altamente centralizados. 2. "Mala reputación", escasa difusión y reducida efectividad de los servicios oficiales de apoyo. 3. Ausencia de evaluación ex-ante y ex-post.</p>	<p>1. Pequeñas empresas. 2. Medianas empresas.</p>	<p>1. Fortalecimiento, coordinación y descentralización de la oferta de servicios oficiales de apoyo a través de la evaluación del grado de justificación de su existencia.</p>	<p>1. PRE 2. PREX</p>		<p>1. Ministerio de Economía, con fuerte participación provincial y municipal.</p>
<p>1. Escasa utilización de la consultoría privada por la PYME. 2. Elevados costos de transacción en la contratación de consultoría privada. 3. Falta de promoción a la difusión del uso de la consultoría privada. 4. Reducida oferta de consultores privados especializados en PYMES.</p>	<p>1. Pequeñas empresas. 2. Medianas empresas.</p>	<p>1. Promoción del acceso al mercado de consultoría privada.</p>	<p>1. Centros de Desarrollo Empresarial 2. PRE 3. PREX</p>	<p>1. Rég. de financiación de servicios de consultoría</p>	<p>1. Entidades empresariales. 2. Entidades profesionales. 3. Organismos del sistema científico-tecnológico.</p>

1. Reducida creación de nuevas empresas en el tejido productivo.	1. Todo el conjunto empresarial.	1. Estimulo a la ampliación de la base empresarial existente.			1. Ministerio de Economía. 2. Organismos del sistema científico-tecnológico.
B. SISTEMA FINANCIERO					
1. Racionamiento y concentración del crédito bancario, con altos costos y plazos reducidos.	1. Medianas empresas.	1. Apoyo a las medidas de estabilización y reforma estructural. 2. Destinar, de manera específica, una proporción significativa de los créditos a las Pymes. 3. Reducir para los prestatarios el costo del crédito. 4. Fortalecer las líneas crediticias en los estratos intermedios de préstamos.	1. Micro I, II y III 2. Multisec. I y II 3. Reconv. productiva II 4. Apoyo a la reestruct. empresarial	1. Créditos para compra bienes de capital, para capital de trabajo, adquisición de tecnologías y para inversión/o reconversión	1. Ministerio de Economía 2. Banco Central.
1. El papel de la banca pública como banco de segundo piso no ha sido todo lo eficiente que se esperaba.	1. Medianas empresas. 2. Medianas-grandes empresas.	1. Reformular el papel del BICE como banco de segundo piso para agilizar la concesión de créditos. 2. Reducir los costos de intermediación de los fondos desembolsados.	1. Micro I, II y III 2. Multisec. I y II 3. Reconv. productiva II 4. Apoyo a la reestruct. empresarial		1. Banco Central.

<p>1. Falta de desarrollo de capacidades de evaluación de riesgo crediticio suplantadas por exigentes requisitos para garantizar la deuda bancaria.</p>	<p>1. Pequeñas empresas. 2. Medianas empresas.</p>	<p>1. Facilitar la confección de la información contable, económica y financiera de las Pymes. 2. Fomento a la creación de entidades privadas y públicas especializadas en la evaluación del riesgo crediticio. 3. Rápida puesta en marcha de las Sociedades de Garantía Recíproca.</p>	<p>1. Sociedades de Garantías Recíprocas 2. Central de Riesgos</p>		<p>1. Ministerio de Economía. 2. Banco Central.</p>
<p>1. Limitado menú de instrumentos financieros.</p>	<p>1. Pequeñas empresas. 2. Medianas empresas.</p>	<p>1. Impulsar la rápida puesta en marcha y agilización de instrumentos financieros más aptos para las Pymes: en particular, el "leasing" para bienes de capital, la factura conformada, el cheque diferido, y el "warrant".</p>		<p>1. Cédulas hipotecarias rurales 2. Obligaciones negociables 3. Financiación de exportaciones 4. Otros</p>	<p>1. Ministerio de Economía. 2. Banco Central.</p>
C. MARCO REGULATORIO					
<p>1. Falta de coordinación de los programas de recursos humanos. 2. Excesos burocráticos para las PYMES en los sistemas de contratación. 3. Ausencia de políticas de reentrenamiento en calificaciones demandadas. 4. Inadecuada política de tributación sobre la remuneración al trabajo.</p>	<p>1. Todo el conjunto empresarial.</p>	<p>1. Programa General de Empleo y Capacitación.</p>	<p>Programas de Empleo (Varios)</p>	<p>1. Proyecto Joven 2. PROCOL 3. Prog. de Empleo privado 4. Otros</p>	<p>1. Entidades empresariales. 2. Gremios de trabajadores. 3. Ministerios: de Economía, Educación y Trabajo.</p>

D. INFRAESTRUCTURA FISICA					
<p>1. Insuficiente desarrollo de pasos fronterizos. 2. Escaso desarrollo de infraestructura de transporte en el área extra-metropolitana.</p>	<p>1. Todo el conjunto empresarial.</p>	<p>1. Fortalecimiento de infraestructuras regionales.</p>	<p>1. Programa de Inversión para el Desarrollo Regional 2. Programa de Desarrollo Provincial</p>		<p>1. Ministerio de Economía. 2. Gobiernos provinciales.</p>
E. SISTEMA INNOVATIVO TECNOLÓGICO^{9/}					
<p>1. Fragilidad del sistema tecnológico industrial. 2. Falta de integración de un programa de Innovación. 3. Escaso desarrollo de centros de innovación e incubadoras de empresas. 4. Reducido grado de difusión de la gestión de calidad. 5. Escaso vínculo empresa-sistema científico/tecnológico. 6. Limitado apoyo financiero a proyectos de innovación.</p>	<p>1. Pequeñas empresas. 2. Medianas empresas.</p>	<p>1. Fortalecimiento de la innovación y del desarrollo tecnológico en el tejido productivo. 2. Articulación de programas en: a) investigación y desarrollo; b) gestión de calidad; c) desarrollo de subcontratistas; d) centros tecnológicos e incubadoras de empresas.</p>	<p>1. Modernización tecnológica 2. FONTAR 3. SECYT/CONICET 4. FOMIN 5. Programa Bolívar</p>	<p>1. Prog. del INTI, INTA, CONICET, SECYT, otros.</p>	<p>1. Ministerio de Economía 2. SECYT 3. CONICET 4. INTI 5. INTA 6. CNEA 7. Universidades</p>

^{9/} Llama la atención el escaso énfasis puesto por los empresarios en los aspectos referidos a este área. En contraposición, en el mundo los mismo ocupan un lugar prioritario, tal como surge del informe del consultor internacional.

ANEXO I. DEFINICION DE PYMES (por sectores)

a) Resoluciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos 401/89 y 52/94.

PARAMETROS MAXIMOS

SECTOR	PERSONAL	VENTAS ING. BRUTOS ANUALES	ACTIVOS PRODUCTIVOS (4)
INDUSTRIAL Y MINERO	300	18 millones	10 millones
COMERCIAL Y SERVICIOS	100	12 millones	2,5 millones (3)
HOTELES DE TURISMO (1)	300	6,5 millones	130 (2)
TRANSPORTE	300	15 millones	
AGROPECUARIO		1 millón	3 millones
FRUTIHORTICOLA		9 millones	7 millones

Notas: (1) Categoría superior a 4 estrellas; (2) Número de habitaciones; (3) Patrimonio Neto; (4) Los valores no podrán ser inferiores al 10% de las ventas anuales sin IVA ni impuestos internos. En el caso del Patrimonio Neto no podrán ser inferiores al 5% de las mismas.

b) En algunos estudios académicos se utiliza otra definición de Pymes^{10/}, que incorpora el valor bruto de la producción y el nivel de asalarización (Asalariados/Ocupación):

Empresas Medianas: Valor de producción entre US\$ 700 mil y 3,5 millones, con un grado de asalarización superior al 75%.

Empresas Intermedias: Valor de producción entre US\$ 140 mil y 700 mil.

Empresas Pequeñas: Valor de la producción entre US\$ 50 mil y 140 mil.

Microestablecimientos: Hasta 5 ocupados o con más de 5 ocupados y valor de producción inferior a US\$ 50 mil.

^{10/} Ver Roitter, Mario: **Evolución Intercensal de las Pymes. Regresión productiva y modalidades de supervivencia**; Convenio de Cooperación Técnica CFI/CEPAL; Documento de trabajo PRIDRE N° 28; Buenos Aires, Mayo de 1992.

CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE LAS PYMES ARGENTINAS: LOS CONDICIONANTES DEL NUEVO CONTEXTO

El objetivo de este informe es plantear una visión estilizada de los principales problemas de las Pymes argentinas que suministre un marco para el desarrollo posterior de los otros componentes de la "Estrategia de Desarrollo Empresarial" para la Argentina.

Para su realización se consideraron el conjunto de los trabajos efectuados recientemente sobre Pymes por instituciones públicas y privadas y especialmente las opiniones de empresarios y de funcionarios de Cámaras Empresariales consultados a lo largo de entrevistas mantenidas durante este proyecto.

En esa dirección fueron de mucha utilidad las evaluaciones efectuadas en el Programa de Apoyo a la Reconversión empresarial de la Secretaría de Comercio e Inversiones sobre las características de las Pymes a partir de entrevistas a 200 firmas; los trabajos efectuados en el Programa CFI-CEPAL y en el Programa Pyme de CEPAL que entrevistaron alrededor de 700 firmas en las áreas de competitividad, inserción externa, cooperación empresarial e innovación; el Informe del BID "Reseña de la información identificada y recopilada sobre Pequeñas y Medianas Empresas" para el desarrollo de la "Estrategia de Desarrollo Empresarial" en Argentina, los estudios efectuados por el Instituto de Desarrollo Industrial de la Unión Industrial Argentina y el reciente informe de FIEL sobre las Pymes en la Argentina. Adicionalmente, resultaron esenciales las reuniones mantenidas con paneles de empresarios Pymes de diferentes sectores (textil, química fina, bienes de capital, marroquinería, confecciones, implementos agrícolas, etc), con los encargados de Cámaras empresariales con fuerte participación Pyme y con Organizaciones empresariales de primer grado.

En ese sentido, este informe constituye una síntesis efecuada a partir del conjunto de trabajos recientes enriquecida por los aportes recibidos en el trabajo de campo y por los lineamientos suministrados por el Proyecto de "Estrategias de Desarrollo Empresarial para la Argentina" efectuado por el BID.

En la primera sección se estiliza la conducta de las Pymes argentinas antes de la apertura. En la sección segunda se plantean los desafíos de la apertura para las Pymes y en la tercera las principales respuestas frente a las reformas estructurales, identificando una tipología de situaciones. Luego de la sección de política e instituciones se plantean los comentarios finales. Por último se anexa un apéndice estadístico que permite apreciar algunas características estructurales de las Pymes y los resultados preliminares de la comparación de los Censos Económicos de 1985 y 1994.

1. Las Pymes argentinas antes de la apertura

1.1. Las Pymes no son firmas grandes de menor tamaño.

Se trata de agentes económicos con características propias y con lógicas económicas y modalidades de comportamiento altamente específicas e idiosincráticas. Esto se explica porque:

- * la conducción de la firma coincide con la figura del propietario;
- * las características y atributos del dueño (educación, edad, capacidad de programación estratégica, etc) resultan relevantes en la elección de las conductas que condicionarán su sendero evolutivo (Quintar 1993, Moorí-Koenig et al 1995).

1.2. Rasgos básicos de las Pymes argentinas antes de la apertura^{1/}.

Hasta la aceleración del proceso de apertura a principios de los noventa, las Pymes argentinas podían ser caracterizadas por un conjunto de rasgos, entre los que destacan los siguientes:

* gestión centralizada en la figura del dueño, excesivamente focalizada en la fabricación y con escasa capacidad estratégica para superar las restricciones existentes a su desarrollo.

* inserción externa poco significativa, contracíclica y con escasa inteligencia de mercado que determina que las firmas sean, en general, tomadoras de precio.

* predominio de estrategias defensivas con fuertes limitaciones para internalizar las incertidumbres y turbulencias del mercado.

* amplio mix de producción y escasa especialización y linearización de las etapas productivas, aspectos que explicaban en parte las deficiencias de escala.

* gobierno jerárquico de las transacciones y escaso peso de los mecanismos de cooperación con otras firmas, que se manifestaba en el reducido peso de la subcontratación, la elevada integración vertical de los procesos productivos y el fuerte aislamiento de las firmas en el tejido productivo.

* actividades de innovación poco relevantes, de tipo incremental y centradas casi exclusivamente en mejora de productos existentes previamente.

* reducido nivel de inversión y escasa difusión de las tecnologías organizacionales con una débil formalización de los procesos productivos utilizados.

1.3. Estas características de las firmas y la existencia de "fallas de mercado" explican el insuficiente acceso que las Pymes tienen a:

- * recursos financieros
- * información comercial relevante
- * know-how tecnológico y de gestión para la modernización
- * mecanismos apropiados para la formación de recursos humanos
- * información sobre programas del gobierno dirigidos al sector privado

1.4. Los rasgos de las Pymes descritos anteriormente condicionan las respuestas que pueden implementar frente a las reformas estructurales y, por lo tanto, su sendero evolutivo futuro.

2. Las Pymes frente a la apertura

^{1/} En el anexo estadístico se presentan algunos cuadros que muestran algunas características estructurales de las Pymes argentinas.

2.1. El nuevo "ambiente económico" ha aumentado la incertidumbre de las firmas, en áreas para las que no están en general preparadas.

La apertura de la economía, las reformas estructurales y la conformación del Mercosur han aumentado el grado de incertidumbre de las Pymes respecto a su posición futura en el mercado, a la aparición de nuevos competidores, a la oferta de sustitutos a sus productos, etc. Estas nuevas incertidumbres más que compensan la disminución de otras tales como la variabilidad del nivel absoluto de precios que afectaba significativamente a las firmas durante el período de turbulencias macroeconómicas previo al plan de convertibilidad. La cantidad y calidad de la información que las firmas deben procesar actualmente es mayor que la que necesitaban en el marco de una economía cerrada y con turbulencias macroeconómicas.

2.2. Las respuestas de las firmas en el nuevo contexto dependen de la forma cómo pueden decodificar las "incertidumbres", lo que a su vez está condicionado por los senderos madurativos previos y por el grado de importancia que asumen los rasgos estructurales enunciados anteriormente.

Debido a la existencia de "fallas de mercado", a las diferencias existentes en sus capacidades y a los senderos recorridos previamente como consecuencia de las acciones que llevaron a cabo para implementar estrategias competitivas en el pasado, las firmas decodifican la mayor incertidumbres del ambiente de diferente forma, lo que se traduce en distintas estrategias competitivas.

2.3. Las firmas necesitan introducir cambios significativos en su estructura y organización y en los activos en los que sustentaban sus estrategias competitivas.

Debido a las "fallas del mercado", las señales de precios no necesariamente son las más correctas desde una perspectiva de largo plazo, lo que aumenta el costo de coordinación de las transacciones realizadas a través del mercado. Las empresas, que vienen transitando a lo largo de 'historias evolutivas' diferenciadas, se ven enfrentadas a la necesidad de re-pensar sus capacidades competitivas frente al cambio de escenario económico.

2.4. Debido a la diferente forma cómo internalizan las "incertidumbres", en una primera etapa del proceso de ajuste macroeconómico aumenta el abanico de opciones que las Pymes visualizan como posibles. Se produce una mayor dispersión de las reacciones iniciales de las firmas y un aumento de la heterogeneidad al interior del segmento Pyme.

Al aumentar el número de opciones que las firmas visualizan como posibles crece la heterogeneidad en las respuestas y el número de recorridos empresarios esperables ex ante. Esta heterogeneidad resulta aún mayor a la existente en el caso de un proceso evolutivo típico desarrollado en ausencia de turbulencia macroeconómica (Nelson 1991).

2.5. La heterogeneidad de las respuestas se explica por los rasgos acumulados en su desarrollo previo, entre los que destacan las características de la gestión empresarial.

Las características predominantes en la gestión Pyme dificultan la captación y decodificación de las señales del nuevo escenario. Por lo tanto, las diferencias existentes en la gestión de las firmas son decisivas para entender la heterogeneidad de respuestas frente al nuevo escenario de mayor incertidumbre.

2.6. En una segunda fase del proceso de ajuste disminuye la heterogeneidad intraPymes.

Esto es la consecuencia de la desaparición de firmas que no logran implementar las innovaciones organizacionales y productivas necesarias para sostenerse en el mercado y de la entrada de nuevas firmas, mejor preparadas para confrontar las nuevas reglas del juego.

2.7. En las nuevas circunstancias macroeconómicas y regulatorias las Pymes han sufrido una importante pérdida de posición relativa.

Tienen una menor participación en el mercado ampliado, enfrentan nuevos y mayores competidores, tienen menor control sobre los movimientos y el perfil que va tomando la oferta de sustitutos, deben reajustarse a la nueva situación de la demanda y son más dependientes de nuevos agentes "intermediarios" (cadenas de distribución, contratistas, empresas de mayor dimensión, etc.).

2.8. Para un número importante de firmas, las ventajas sobre las que constituyeron su capacidad competitiva en el pasado han dejado de existir.

Las empresas Pymes participantes del mercado ampliado se han visto progresivamente forzadas a reorientar sus productos y procesos productivos a fin de acercarse a los prevalecientes a escala internacional. Para algunos sectores y firmas lograr este objetivo puede ser prácticamente imposible debido al retraso tecnológico y organizativo con que operaban previamente. En otros casos, la presión competitiva ha estimulado la adaptación y copia -especialmente en el área de la ingeniería de producto más que en la de procesos- percibiéndose cierto acercamiento hacia estándares internacionales.

2.9. Para un conjunto importante de Pymes el nuevo escenario implica una situación de re-fundación, es decir, de re-diseño y de re-concepción de su negocio particular.

La gestión económica y productiva de las Pymes enfrenta un escenario inédito que obliga a un replanteo organizativo y económico que va más allá de un ajuste en su trayectoria evolutiva. La transformación requerida por las nuevas circunstancias no necesariamente se corresponde mecánicamente con una fase posterior de desarrollo al nivel alcanzado por las empresas.

2.10. Las entrevistas efectuadas con diversos grupos de empresarios y cámaras empresariales, así como trabajos sectoriales previos (Moori-Koenig et al 1993, Kantis et al 1993), dan cuenta de una proporción muy significativa de firmas afectadas por el nuevo "ambiente". En la mayor parte de los casos las causas son endógenas a las firmas^{2/}.

^{2/} Los resultados preliminares del Censo Económico de 1995 revelan una importante disminución del número de plantas y ocupados en el estrato Pyme. Así, en el marco de una disminución global del empleo industrial del 25%, el estrato de firmas que ocupaba entre 6 y 100 personas expulsa 150 mil puestos de trabajo entre 1993 y 1995, lo que

En los primeros años de la década del 90, el cambio en el régimen de incentivos y en el marco regulatorio afectaba, según las opiniones empresariales, a más de la mitad de las firmas Pymes metalmeccánicas y proporciones similares de firmas correspondientes a otros sectores tales como calzado, muebles, confecciones y marroquinería, caracterizados por una importante participación de Pymes.

En la mayor parte de los casos, los elementos limitantes para superar las restricciones emergentes de las nuevas reglas del juego eran las siguientes:

- * deficiencias en la organización de la producción
- * atraso tecnológico
- * bajo nivel de productividad
- * insuficiente tamaño económico
- * escasa disponibilidad de información
- * estilo de gestión excesivamente personalizado y centrado en aspectos de fabricación

2.11. En un grupo reducido de Pymes afectadas prevalecen sólo las restricciones exógenas, entre las que destacan las siguientes:

- * ausencia de financiamiento
- * nivel del tipo de cambio real
- * existencia de asimetrías macroeconómicas
- * precio de los insumos básicos
- * elevados costos de energía y otros servicios privatizados.

2.12. La liberalización de la economía y el juego de los mercados en la asignación de recursos no se ha manifestado todavía en un aumento de la base empresarial, ni en una ampliación de los negocios para las empresas que permita a las Pymes sortear las segmentaciones de escala a las que están sometidas.

3. Las respuestas de las Pymes frente a las reformas estructurales: Hacia una tipología de situaciones

3.1. En el nuevo escenario las Pymes han reaccionado de diferente modo, con importantes heterogeneidades y con un marcado predominio de las estrategias vegetativas y defensivas.

Las estrategias vegetativas se caracterizan por un tipo de gestión "cortoplacista", orientada a la mera sobrevivencia. El tamaño del proyecto empresarial se va reduciendo y tiene como piso superior el fijado por la lógica de reproducción económica familiar.

Las estrategias defensivas pueden ser tanto transitorias como permanentes. En las primeras se combinan acciones tales como racionalizar personal y disminuir el volumen de producción con otras tendientes a reestructurar parcial o totalmente la firma para enfrentar los nuevos desafíos del mercado. En este subgrupo la interrupción de la trayectoria evolutiva de las firmas constituye i) una etapa para acondicionar sus activos tangibles e intangibles a un relanzamiento posterior o ii) una fase transitoria hacia la adopción de "conductas vegetativas".

representa una caída del empleo del 23%.

3.2. Un grupo minoritario de firmas Pymes ha comenzado a desplegar, en el marco de una fuerte heterogeneidad de situaciones, estrategias más novedosas que incluyen un aumento de la inserción externa, de la cooperación empresarial y de las actividades de innovación. Se trata de intentos aislados e incipientes, poco generalizados en el sistema productivo y con alto grado de aleatoriedad tanto en los casos de fracaso como de éxito.

3.3. En relación a la cooperación, se destacan los esfuerzos de esas Pymes para desplegar esas estrategias con firmas de distinto tamaño, en particular brasileñas.

Estos acuerdos, beneficiados por la existencia de preferencias arancelarias y protocolos sectoriales, constituyen un elemento central para asegurar la competitividad en el nuevo escenario. Están orientados a optimizar el posicionamiento de las firmas en el mercado y reflejan la necesidad de un replanteo de los esquemas tradicionales de funcionamiento económico, productivo y de gestión a nivel microeconómico y la ruptura del modelo de firma "aislada e independiente" predominante en las fases anteriores de la industrialización sustitutiva (Yoguel 1995).

3.4. La inserción externa de las Pymes ha ido aumentando en forma significativa en los últimos años.

Sin embargo, la mayor parte de las Pymes aún vende su producción fundamentalmente en el mercado interno y/o tiene una inserción externa reducida y/o esporádica -en general de tipo contracíclico-, que es marginal en la estrategia de la firma (Gatto 1995, Moori-Koenig y Yoguel 1995).

Por el contrario, las Pymes que están en el sendero de excelencia exportadora constituyen:

- * casos aislados
- * poco vinculados entre sí
- * no representativos de ventajas sistémicas y sectoriales.

La apertura de la economía, en un contexto de globalización y conformación del MERCOSUR aumentará la inserción externa de las Pymes que se adapten al nuevo "ambiente". Sin embargo, el grado de importancia que alcance dependerá de las características técnicas de las empresas, del tipo de producto elaborado y de las estrategias competitivas que desplieguen.

3.5. El aumento de la importancia asignada a las actividades "innovativas" (implementación de sistemas de calidad, desarrollo y mejora de productos y procesos, cambios organizacionales, nuevas formas de vinculación con el mercado) en la búsqueda de la competitividad ha sido otra de las respuestas estratégicas de las firmas frente al nuevo escenario (Boscherini y Yoguel 1995).

El proceso innovativo en las Pymes se caracteriza por:

- * ser de tipo incremental
- * desarrollarse en departamentos que efectúan además otras tareas
- * tener un alto grado de informalidad aunque con estabilidad y continuidad de los equipos de trabajo
- * carecer de un presupuesto específico para el desarrollo de las actividades
- * desconocer y subvaluar los costos involucrados
- * utilizar financiamiento propio.

En general se trata de acciones defensivas para lograr la sobrevivencia en las nuevas condiciones y/o mantener la posición de las firmas en el mercado. Dados los desafíos que deben enfrentar en las nuevas condiciones competitivas, las acciones innovativas implementadas parecen aún insuficientes.

3.6. Como consecuencia de la distinta forma cómo las firmas internalizan las incertidumbres del "nuevo ambiente" ha aumentado la heterogeneidad intraPyme.

La fuerte heterogeneidad de las respuestas producidas en cada sector han ido conformando "clusters" de firmas al interior de cada rama, con características y demandas específicas propias.

En ese sentido, el posicionamiento competitivo de las firmas depende en mayor medida del sendero madurativo previo y del tipo de respuesta estratégica que pudieron articular frente a las reformas estructurales que del sector de pertenencia.

Las variables "estilizadas" en la primera sección permiten construir la siguiente tipología de firmas Pymes (Yoguel 1995):

3.7. Las Pymes de elevado posicionamiento competitivo constituyen un grupo minoritario.

Se caracterizan por tener perspectivas favorables de adaptarse a las nuevas reglas del juego. Su posición está determinada tanto por su historia tecno-productiva previa como por su capacidad de desarrollar conductas estratégicas ofensivas que les han permitido anticiparse a los cambios y decodificar los posibles escenarios futuros ^{3/}.

Las características de estas firmas son las siguientes:

* constituyen un grupo minoritario de Pymes que exhiben rasgos de excelencia productiva y comercial que contrastan con el resto. Este grupo es representativo de sólo el 5% de las Pymes.

* tienen una adecuada capacidad gerencial para introducir cambios sustantivos en su esquema productivo y/o de comercialización.

* recorren una trayectoria exportadora exitosa y/o tienen una conducta dinámica en el mercado interno. En ambos casos, las firmas aprovecharon la apertura económica incorporando una mayor cantidad de insumos importados en su función de producción.

* son innovadoras en un sentido amplio y están recorriendo un sendero tecnológico de mayor nivel de coherencia que les permite aprovechar experiencias y aprendizajes desarrollados en el pasado.

^{3/} Estas firmas corresponden a los casos que se incluyen en el grupo de "exitosas en el nuevo contexto" en el diagnóstico efectuado por el Ministerio de Economía para diseñar el Programa de Apoyo a la Reconversión Empresarial (PRE). Han percibido el cambio de paradigma, han venido invirtiendo en los últimos años e iniciaron una salida exportadora hacia fines de los ochenta.

* Entre las innovaciones más interesantes a nivel comercial destaca la capacidad de articularse dinámicamente con sus demandantes ^{4/} ofreciendo "conceptos de producto" más que productos. Esto involucra excelencia de proceso, adecuados flujos de información tecnológica, adaptación a los requerimientos específicos de los demandantes, servicio de post-venta, calidad y diseño.

3.8. Un grupo numeroso de Pymes (30% del total) tiene un reducido posicionamiento competitivo y escasas posibilidades de sobrevivir en el nuevo escenario.

* carecen de información adecuada para diseñar una estrategia adaptativa exitosa.

* están afectadas por problemas organizacionales y productivos previos

* han gozado de una mayor protección "natural" antes de la apertura.

* han tenido conductas vegetativas, y se caracterizan por un tipo de gestión "cortoplacista", orientada a la mera sobrevivencia.

* el tamaño del proyecto empresarial tiende a ir reduciéndose cada vez más teniendo como piso superior el que le fija la lógica de reproducción económica familiar.

* tienen fuertes dificultades para encarar iniciativas de cambio de manera autónoma y adoptan conductas regresivas de redimensionamiento.

* la debilidad de la gestión empresarial propia de numerosas firmas Pyme alcanza su máxima expresión en este segmento de empresas.

* la ausencia de una adecuada capacidad de autodiagnóstico acerca de la potencialidad de sus recursos internos y de sus limitaciones para identificar y capitalizar oportunidades de mercado constituye un factor crítico.

3.9. Las Pymes de posicionamiento competitivo intermedio (65% del total) enfrentan un desafío refundacional y se caracterizan por tener "conductas estratégicas defensivas" ^{5/}

* están afectadas tanto por problemas productivos y organizacionales previos como por los que se derivan de las reformas estructurales recientes y de la globalización de los mercados.

* despliegan acciones tendientes a contrabalancear los riesgos más que aprovecharlos como oportunidades de nuevos desarrollos.

^{4/} Las interacciones cooperativas con los clientes y proveedores constituyen un aspecto a destacar debido a que podría estar expresando una reversión de las tendencias a la integración vertical que predominaron durante las dos décadas anteriores.

^{5/} Este grupo corresponde a las firmas que en la tipología efectuada para diseñar el PRE son conceptualizadas como i) "yo sé lo que hay que hacer pero no sé cómo", ii) "algo hay que cambiar pero no sé qué" y iii) "de ojos vendados que requieren orientación".

* este tipo de conductas pueden ser tanto transitorias como permanentes. En las primeras se combinan acciones típicamente defensivas (racionalizar personal, disminución del volumen de producción, etc.) con otras tendientes a reestructurar parcial o totalmente la firma para enfrentar los nuevos desafíos del mercado. En este subgrupo la interrupción en la trayectoria evolutiva de las firmas constituye una etapa para acondicionar sus activos tangibles e intangibles a un relanzamiento posterior.

* Las firmas en las que las conductas estratégicas defensivas asumen un carácter permanente se caracterizan por desarrollar acciones centradas casi exclusivamente en el abaratamiento de los costos de producción para poder subsistir transformándose -en caso de sobrevivir- en empresas con conductas vegetativas".

3.10. La evidencia empírica disponible parece sugerir que, más allá de excepciones particulares, el modelo organizativo dominante en la mayor parte de las Pymes disfuncional con el nuevo esquema de organización social de la producción y con el perfil básico de evolución futura del aparato industrial.

En este sentido, problemas tales como la escala productiva óptima, el cambio de 'nicho' de mercado, el replanteo organizacional y de marketing, la desintegración vertical y la reducción del mix de fabricación, etc. deberán insertarse entre las preocupaciones de la comunidad empresaria. La presión competitiva -tanto la proveniente de la apertura externa como la del MERCOSUR- claramente ha puesto de manifiesto la fuerte brecha relativa que en todas estas dimensiones tienen las firmas Pymes argentinas, con respecto a sus competidores internacionales. En ese contexto, pueden diferenciarse diversas restricciones que afectan en forma desigual a las firmas incluidas en la tipología presentada más arriba.

3.11. Las restricciones que enfrentan las firmas de cada uno de los tres grupos son diferentes, aunque existen algunas que afectan a las firmas de distinto posicionamiento competitivo.

3.12. Las restricciones que enfrentan todas las Pymes son las siguientes:

- * reducidas escalas en las que operan, en especial cuando se las compara con sus competidoras internacionales;
- * dificultades para encarar la transición generacional;
- * falta de financiamiento de capital de trabajo e inversión;
- * baja capacidad para identificar, gestionar y acceder a los instrumentos de apoyo;
- * elevadas tarifas de los servicios públicos privatizados;

3.13. Las restricciones que enfrentan las firmas de posicionamiento competitivo bajo e intermedio son aún mayores. Entre ellas destacan las siguientes:

- * escasa capacidad de gestión estratégica;
- * dificultades para captar y decodificar señales del contexto;
- * escasa "inteligencia de mercado" para decodificar señales;
- * falta de conocimiento sobre nuevas técnicas y métodos;
- * dificultades para desempeñar una gestión comercial más orientada al mercado y para evaluar la demanda;

- * dificultades para desarrollar acciones estratégicas que integren las diversas áreas de la gestión empresarial;
- * escasa actualización tecnológica;
- * dificultades para incorporar sistemas de calidad y para cambiar la "cultura" de la empresa;
- * falta de información para identificar y evaluar oportunidades de negocios.

3.14. Adicionalmente, las firmas de bajo posicionamiento competitivo también presentan las siguientes restricciones:

- * escaso nivel de calificación de los recursos humanos;
- * reducidos niveles de productividad asociados a la elevada integración vertical y escasa especialización productiva.

3.15. La mayor parte de las Pymes exportadoras (con la excepción del reducido número de firmas que transitan un sendero hacia la excelencia exportadora), tienen un posicionamiento alto y medio y presentan restricciones específicas. Entre ellas destacan las dificultades para:

- * intensificar acciones de promoción comercial en el exterior;
- * atender pedidos de mayor tamaño;
- * revertir la imagen país desfavorable;
- * articular acuerdos de cooperación con firmas del exterior;
- * profundizar conocimiento de mercados externos;
- * obtener información sobre canales de comercialización en mercados externos e identificar y desarrollar nichos de mercado;
- * asegurar un contacto más frecuente con los clientes externos;
- * afrontar costos de desarrollo de productos;
- * compensar el inadecuado sostén institucional en los países de destino.

4. Política e Instituciones: un desencuentro entre la oferta y la demanda

4.1. Al analizar las acciones de apoyo a las Pymes debe tenerse presente que las especificidades de estas empresas condicionan las formas tradicionales de intervención, en especial las políticas diseñadas e implementadas desde organismos centrales.

4.2. En ese sentido, es conveniente una estrategia de intervención que tenga presente la necesidad de operar a niveles más cercanos a las firmas, con una modalidad de organización y comunicación en la que predomine un estilo "entrepreneurial" y con la participación activa del "personal network" operativamente vinculado a la actividad de la firma. (contador, banco local, agencias de servicios de apoyo, etc) de modo de poder captar las demandas específicas de las firmas.

4.3. En el caso de Argentina, la oferta de instrumentos de política orientada hacia las Pymes ha aumentado significativamente en los últimos años, aunque en el marco de una ausencia de articulación interinstitucional.

4.4. Los instrumentos se han venido diseñando como si los agentes se movieran en un escenario de competencia perfecta, es decir racionalidad e información perfecta y libre entrada.

4.5. La ausencia de un espacio orientado a captar las demandas específicas de las firmas, a difundir los instrumentos existentes y a estimular su utilización, a coordinar las diversas instituciones de servicio y a descentralizar operativamente las instituciones constituye la principal limitación existente en las políticas diseñadas hasta el presente.

4.6. En ese marco, la mayor parte de las firmas desconocen los instrumentos de apoyo financiero, de capacitación y asistencia técnica dirigidos a ellas.

4.7. En la mayor parte de los casos las firmas desconocen la existencia de instituciones de apoyo a las actividades innovativas.

Por un lado esto es la expresión de la incapacidad de las instituciones para desarrollar relaciones positivas con las empresas Pymes y para difundir las informaciones sobre los servicios de apoyo ofertados. Por otro lado refleja tanto las limitaciones de las firmas para aprovechar los servicios de las instituciones de apoyo debido a sus problemas de gestión, como las dificultades que tienen para explicitar claramente las acciones de apoyo que requieren. Asimismo, en el área de comercio exterior la mayor parte de las firmas desconocía las instituciones e instrumentos existentes. En el caso de las firmas que conocían los instrumentos e instituciones de apoyo las opiniones predominantes consideraban que los servicios eran insuficientes, de baja calidad y de elevado precio.

4.8. La oferta de consultores privados orientados a la Pyme en áreas de comercio exterior, gestión y reestructuración productiva es insuficiente. La mayoría de las firmas entrevistadas ha manifestado que predominan los consultores orientados hacia firmas de mayor tamaño que, en general, no consideran las condiciones iniciales que tienen las firmas. Es frecuente, en esos casos, que partan de ideas absolutas (calidad, innovación, etc) y no de "autopistas" a las que hay que entrar para tratar de posicionarse en la mejor "estación".

4.9. Hay un "desencuentro" entre oferta (tanto privada como pública) y demanda de instrumentos de apoyo a las Pymes, que es la expresión de que tanto las firmas como las instituciones de apoyo funcionan en subespacios independientes y no complementarios. La presencia de "traductores" que puedan conectar ambos subespacios, hasta el momento excesivamente aislados, resultaría clave para mejorar el vínculo entre las empresas y el sistema institucional de apoyo.

4.10. El Programa de Apoyo a la Reconversión Empresarial (PRE) y el Programa de Apoyo a la Reconversión de los Exportadores (PREX) vienen a cubrir (ver documento institucional) una considerable proporción de los reclamos empresariales ya que por la naturaleza de los problemas y la precariedad de los mecanismos de mercado existentes actualmente, se parte de la concepción de que es necesaria una intervención del estado para fortalecer la ampliación de la base empresarial, sin obstaculizar los mecanismos de mercado utilizados en la asignación de recursos en la Argentina.

5. Comentarios finales

5.1. Las Pymes argentinas enfrentan, en su mayor parte, un desafío refundacional. Sin embargo el grado de efectividad de las respuestas dependerá del sendero evolutivo previo, del tipo de inserción en el tejido productivo y de la forma como internalicen las incertidumbres.

Las Pymes argentinas se ven en la necesidad de modificar la orientación estratégica del negocio, aumentar los grados de autonomía decisional, incorporar nuevas capacidades de gestión, rediseñar la estrategia competitiva y efectuar transformaciones radicales en su estructura. Sin embargo, sus respuestas están mucho más acotadas en el nuevo escenario, y a la vez están muy condicionadas por las trayectorias tecno-productivas previas.

En ese sentido, su evolución futura dependerá del posicionamiento competitivo alcanzado, de las formas como se vinculan con agentes económicos de mayor tamaño, del sector de actividad y/o nicho de mercado en el que actúan y del tipo de estrategia competitiva que logren desplegar. Estas estrategias estarán fuertemente condicionadas por la naturaleza de los productos ofertados (especializados, standarizados, a pedido, etc), por su ubicación en la cadena productiva (productos intermedios, bienes de consumo final, bienes de capital) y por las posibilidades de integrarse a redes de firmas que posibiliten fragmentar el proceso productivo y aumentar la escala productiva de cada fase.

5.2. Para levantar las restricciones del nuevo contexto y adaptarse al nuevo ambiente económico las Pymes deberán aumentar sus vinculaciones y grado de cooperación con otras firmas, incrementar su inserción externa y/o defender su participación en el mercado interno y desplegar actividades innovativas.

Debe señalarse finalmente que el proceso de reestructuración no es sólo responsabilidad y competencia de la acción empresarial individual y de su conducta microeconómica. La transformación del sector industrial, y de las pequeñas y medianas firmas, es un punto crítico de encuentro entre lo macro y lo micro de una determinada sociedad, esto es, entre las políticas globales que regulan el comportamiento de los grandes precios de la economía y las políticas específicas que estimulan la transformación de subsectores y plantas industriales específicos. En ese sentido, el desafío de los próximos años es el de dar respuesta a la demanda de coordinación entre ambos planos a través del diseño de políticas públicas que hagan factible procesos menos traumáticos de reconversión productiva no exclusivamente librados al juego de los mercados.

Referencias Bibliográficas

Boscherini F. y Yoguel G.(1995) Procesos innovativos en Pymes: algunas reflexiones sobre el caso argentino, CEPAL-International Development Center of Japan, mimeo.

FIEL, Las Pymes en la Argentina, Informe ejecutivo, Tomo 1, octubre 1995.

Gatto F., (1995) "Las exportaciones industriales de pequeñas y medianas empresas", en Kosacoff (Ed) Hacia una nueva estrategia exportadora, Universidad de Quilmes.

Gatto F. y Ferraro C, (1994) Las Pymes en el MERCOSUR: Definiciones y primeras estimaciones, Documento de Trabajo N° 34, Cepal, Bs Aires.

Gatto F y Yoguel G, (1994) "Las Pymes argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica" en Kosacoff (Ed) El Desafío de la Competitividad, Alianza.

Kantis H., (1993) La competitividad de las Pymes productoras de calzado, Programa CFI-CEPAL, mimeo.

Kantis H, Moori-Koenig V y Yoguel G, (1993) Competitividad de las Pymes productoras de bienes de capital de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo N° 34.

Moori-Koenig V, Yoguel G., y Gatto F., (1993) Reflexiones sobre la competitividad de las empresas Pymes en el nuevo escenario de apertura e integración. La situación de las firmas metalmecánicas: Serie Integración Económica, Documento de Trabajo N° IE/03, Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires.

Moori Koenig V, Quintar A y Yoguel G (1995) "Estrategias, gestión empresarial y posicionamiento competitivo", en Ferraro (Ed) Las estrategias competitivas de las Pymes en los noventa, Alianza 1995, (en prensa).

Moori-Koenig V y Yoguel G. (1995), Perfil de la inserción externa y conducta exportadora de las Pymes argentinas, CEPAL, Documento de Trabajo N° 65.

Nelson R, (1991) Why do firms differ and why does it matter?, Working Paper # 91-7, University of California at Berkeley, Center of Resarch Management.

Quintar, A.(1993) Pequeños y medianos empresarios industriales metalmecánicos de Rosario. Documento de Trabajo N° 38. Programa CFI-CEPAL, Buenos Aires.

Ramos A., Pequeñas y medianas empresas: Reseña de la información identificada y recopilada, Estrategia de Desarrollo Empresarial para la Argentina, CEPAL, 1995.

Yoguel G., (1995) "Las estrategias de cooperación interempresarial argentino-brasileñas: El caso de las Pymes argentinas y brasileñas", en Ferraro (Ed) Las estrategias competitivas de las Pymes en los noventa, Alianza (en prensa).

Yoguel G, (1995) "Reestructuración económica, Integración y Pymes: el caso de Brasil y Argentina" en Katz (Ed) Estabilización Macroeconómica, Reforma estructural y Comportamiento Industrial. Editorial Alianza, Buenos Aires, (en prensa).

SISTEMA INSTITUCIONAL DE APOYO TECNICO Y DE GESTION EMPRESARIAL A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

1. Introducción

Las transformaciones de la economía argentina desde inicios de los noventa han definido nuevas condiciones para el funcionamiento de las empresas. La profundización de la apertura comercial y la desregulación económica han generado un marco que plantea nuevas demandas de competitividad para las Pymes. En este escenario, se ha asignado al mercado un rol estratégico como institución central que gobierna la asignación de los recursos de la sociedad.

Al mismo tiempo, es posible visualizar una proliferación de instrumentos y servicios oficiales de apoyo a las Pymes orientados a facilitar su proceso de adaptación a las condiciones del mercado.

La necesidad de establecer acciones de apoyo a este segmento de firmas suele fundamentarse a nivel internacional en la existencia de mayores costos de transacción en la Pyme debido a sus limitaciones de recursos para internalizar funciones técnicas y de marketing, necesarias para conducir negocios (Nootboom 1993). Desde esta perspectiva, es posible observar la creciente relevancia asignada al entorno de la firma como soporte básico del desarrollo de capacidades competitivas en la Pyme (Johanisson 1994) y al estilo de las acciones de apoyo, destacándose la necesidad de una actuación que incluya al empresario Pymes y a la red de agentes vinculados al mismo a través del accionar de instituciones fuertemente descentralizadas y de estilo "entrepreneurial" (Gibb 1993).

Los retornos sociales de un buen funcionamiento de los sistemas de apoyo a las firmas Pyme y del éxito de estas empresas excederían, desde esta perspectiva, los beneficios privados individuales. Esto es así debido a la existencia de fallas de mercado referidas a la disponibilidad y acceso a la información en tanto bien público, la provisión de financiamiento y en general al bajo grado de desarrollo de mercados de factores (Levy 1994).

En el caso específico de las pequeñas y medianas empresas argentinas, la profundidad de las transformaciones económicas en curso define un nuevo escenario en el cual existen elevados costos de transición. No sólo se ven presionadas a adoptar decisiones estratégicas, debido a la creciente competencia en los mercados en los que operan, sino que la mayoría debe adquirir nuevas prácticas de gestión para organizar y coordinar su implementación. El desafío incluye la necesidad de diseñar una agenda estratégica coherente, la definición de una secuencia y "timings" en la concreción de un conjunto de acciones complejas así como también lograr un elevado nivel de flexibilidad para ajustar tales acciones a las alteraciones en los escenarios previstos. En este contexto, existe una fuerte demanda de apoyo a las Pymes capaz de reducir los elevados costos asociados a la transición.

El objetivo de este informe consiste en presentar una caracterización del sistema de apoyo a las PyMES argentinas. Luego de una breve caracterización del desarrollo de este segmento de firmas durante los últimos años, se presenta la visión empresarial sobre estas iniciativas así como también de los servicios de apoyo que brindan las cámaras empresariales y la consultoría privada a las PyMES. Finalmente, se efectúan comentarios en relación a las nuevas líneas de acción oficial a ser próximamente implementadas.

2. El sistema oficial de apoyo institucional a la Pyme: la visión desde la demanda

La oferta de instrumentos y servicios de apoyo a las PyMEs argentinas ha tendido a ampliarse significativamente durante los últimos años, poniendo de manifiesto la creciente inquietud que tanto a nivel público como privado existiría respecto de las perspectivas de este segmento de firmas.

Sólo durante el corriente año es posible mencionar la sanción por ley del Estatuto para las Pequeñas y Medianas Empresas que establece como objetivo la promoción del crecimiento y desarrollo de este segmento de firmas a través de la creación de nuevos instrumentos y la consolidación de los existentes. El mismo define un régimen especial para las relaciones laborales de la pequeña empresa a la vez que prevé facilitar el acceso al crédito (en particular a través de un sistema de Sociedades de Garantía Recíproca), crear un Sistema Único integrado de Información y Asesoramiento para las Pymes, fortalecer y coordinar las acciones públicas ya existentes, propiciar la progresiva adquisición de normas de calidad por parte de las firmas, promover la formación de consorcios, etc. Se encomienda asimismo al Ministerio de Economía de la Nación el establecimiento de un programa de capacitación de cuadros gerenciales de las Pymes que facilite la especialización del sector.

Adicionalmente, recientes anuncios oficiales indican el compromiso gubernamental de incluir una sección específica que contemple la particular situación de las Pymes en cada nueva disposición pública. También durante el corriente año, el Ministerio de Economía ha publicado una compilación de los instrumentos dirigidos a la Pymes actualmente vigentes a los efectos de difundir y facilitar el acceso a los mismos. En un anexo se presenta una breve descripción de los servicios de apoyo existentes.

Este nuevo cuadro de situación configura evidentemente un avance en la definición de acciones efectivas orientadas a fortalecer la competitividad de las firmas pequeñas y medianas en el actual contexto de transformación económica. Más allá de su efectividad, este conjunto de iniciativas oficiales definen un cuadro de legitimación del segmento Pymes. Según la expresión de un destacado dirigente empresarial el gobierno les ha otorgado una suerte de "cédula de identidad". Es decir, que ha reconocido la necesidad de incluir a las Pymes en la agenda oficial.

En tal sentido, recoger las impresiones de los potenciales beneficiarios de tales medidas respecto del funcionamiento de los servicios de apoyo a las Pymes constituye un insumo sumamente valioso para el logro de los objetivos planteados.

En base a los relevamientos previos efectuados a firmas Pymes en la CEPAL, a las entrevistas que se hicieron a empresas, cámaras y sectores en el marco de este proyecto del BID, a la información proveniente de la UIA sobre 250 empresarios, a las entrevistas mantenidas con la Confederación General de la Industria, Asociación de Industriales Metalúrgicos y con otras agrupaciones empresariales, fue posible identificar las opiniones empresariales predominantes sobre el sistema de apoyo, cuya síntesis se presenta a continuación:

- * La utilización de servicios de apoyo externos a las firmas es muy limitada en el caso de las Pymes.
- * Entre las firmas predomina el desconocimiento de las instituciones e instrumentos oficiales existentes.^{1/}

^{1/} Esta impresión coincide con cifras del mismo Ministerio de Economía según las cuales de 205 firmas relevadas apenas el 2% conoce los programas de apoyo existentes.

* Buena parte de los servicios de apoyo oficiales han sido creados recientemente y presentan diversos tipos de debilidades que afectan sus posibilidades de éxito. Según se desprende de las entrevistas con interlocutores del sector privado:

. No existe una estrategia proactiva de llegada a las firmas ni un estilo de gestión pública basado en un enfoque orientado al cliente, en este caso las Pymes.

. Se carece de una adecuada coordinación entre los servicios existentes que permita alcanzar efectos sinérgicos potenciando su impacto.

. La dotación de recursos para el desarrollo de los servicios de apoyo es limitada tanto en cantidad como en su grado de adaptación a las necesidades cualitativas de las Pymes. Ello restringe su grado de alcance y efectos sobre las firmas.

. Su grado de descentralización operativa es aún limitada, determinando una capacidad de llegada diferenciada según regiones y áreas.

. Se carece de instrumentos que promuevan la elaboración de proyectos orientados a definir una estrategia global de la firma y su articulación con el conjunto de apoyos existentes.

. Su prestigio frente a las firmas es limitado y varía significativamente según las diversas instituciones y aún al interior de un mismo tipo de servicio. Es necesario revertir un pasado de "mala reputación".

. Algunos de los principales factores identificados que atentan contra el prestigio y credibilidad de los servicios públicos de apoyo son:

i) falta de continuidad en "las reglas de juego", referidas a medidas generales del gobierno. Incide en la credibilidad general del sector público y afectan indirectamente su carácter de proveedor de servicios de apoyo.^{2/}

ii) incumplimiento de las condiciones originales previstas en los servicios de apoyo. Defrauda las expectativas generadas en el sector beneficiario.^{3/}

iii) dilación en el otorgamiento de beneficios.^{4/}

^{2/} Cambios en medidas de estímulo tales como reintegros a la exportación o aranceles afectan la credibilidad del sector público.

^{3/} Algunas firmas mencionaron como ejemplo el caso del programa de autodiagnóstico de la Secretaría de Industria. Otras señalaron que la autoridad de aplicación efectuó promesas que luego no cumplió (enviar un informe a los 6 meses, pasar a una segunda etapa del proyecto y un papel para el banco que flexibilice las condiciones en las que dan créditos para las Pymes, etc). Originalmente, luego del diagnóstico se preveía pasar a una segunda etapa de consultoría y en la tercera, luego de efectuar los cambios planeados, las firmas recibirían un certificado para poder presentar a los bancos y poder conseguir mayores facilidades de financiamiento.

^{4/} Por ejemplo en los programas incluidos en la Ley de asistencia tecnológica (SECyT, FONTAR) la concreción de beneficios es lenta y en algunos casos llega a la firma fuera de tiempo. Las empresas se involucran en costos (por ejemplo relacionados con la evaluación privada) sin que existan en muchos casos los fondos prometidos.

iii) servicios más caros que la consultoría internacional.^{5/}

iv) falta de especificidad y baja capacitación del personal a cargo del servicio.

. Se carece de un sistema de control de gestión que evalúe el cumplimiento de metas, la asignación de recursos, la relación costo-efectividad, el correcto desempeño y la calidad de los servicios brindados.

En suma, sólo para un minoritario núcleo de firmas la oferta oficial de servicios de apoyo constituye una fuente de beneficios reales. Adicionalmente, las firmas que logran acceder a tales beneficios los consideran como un subsidio de alta incertidumbre, es decir, que en caso de concretarse será computado como un resultado extraordinario pero que de modo alguno interviene significativamente en el proceso decisorio de la firma. Un sistema de apoyo efectivo a las firmas debe revertir este tipo de funcionamiento.

3. El rol de los servicios de apoyo privado según la perspectiva de las firmas

3.1 Las instituciones empresariales

En los últimos años han surgido diversas iniciativas de apoyo a Pymes en distintas instituciones empresariales. A modo de ejemplo se mencionan las siguientes

* Unión Industrial Argentina (UIA):

En su departamento Pymi ha implementado una Bolsa de Subcontratación Industrial en cooperación con ONUDI. Consiste en un sistema de información orientado a facilitar el establecimiento de vínculos entre pequeñas y medianas firmas subcontratistas con firmas demandantes que proveen planos, normas y/o especificaciones técnicas. La misma funciona en Buenos Aires, Córdoba y Rosario e incluye información de 1290 empresas de los sectores metalmeccánico y de plásticos.

La Bolsa de Subcontratación Industrial se encarga además de recibir misiones comerciales extranjeras, de preparar agendas de trabajo con firmas locales a los efectos de promover acuerdos comerciales y/o productivos, y de la participación en ferias internacionales (Hannover, MIDEST) a través del Programa AI-Invest de la Unión Europea.

Con base a la experiencia de numerosas firmas participantes de la Bolsa de Subcontratación, desde 1993 se ha diseñado un Programa de Internacionalización de Proveedores y Subcontratistas que consiste en la identificación por parte de diez empresas multinacionales de entre cinco y diez proveedores PyMIS y la realización de actividades tales como la identificación de canales de exportación, participación en ferias internacionales, salón de compras con la participación de las principales oficinas de compras de distintos países, identificación de contrapartes extranjeras para la realización de acuerdos de cooperación, "joint ventures" y alianzas estratégicas, promoción de la inserción de las Pymis en los canales de compras internacionales y el mejoramiento de la calidad de procesos y productos a través de la contratación de consultoría especializada.

^{5/} Algunas firmas mencionaron como ejemplo que ciertos servicios de calidad del INTI son más caros que las consultorías internacionales (entre 50% y 70%).

Por último, se encuentra muy avanzada la implementación de una **Red de Centros de Servicio Empresariales** como parte de un proyecto de la Unión Industrial Argentina con el Banco Interamericano de Desarrollo y con un fuerte involucramiento empresarial y base de operaciones altamente descentralizada, se propone constituir plataformas para el desarrollo de servicios reales a las empresas locales de diversas áreas de la provincia de Santa Fe (Rafaela, Esperanza), de la provincia de Buenos Aires (Mar del Plata), Mendoza (San Rafael) y en la provincia de Entre Ríos. Entre sus objetivos se enuncia la generación de un proceso dinámico de desarrollo mediante la expansión del mercado de servicios empresariales en función de las demandas de las firmas locales.

Para alcanzar tales objetivos, el proyecto financiará la constitución y fortalecimiento institucional de los **Centros de Servicio** y de la **Unidad de Coordinación** a los efectos de conformar una **Red de Centros de Desarrollo Empresarial**, la etapa inicial de desarrollo de los servicios y el análisis de la replicabilidad de la experiencia en otras áreas.

Partiendo de la identificación de la demanda de las firmas, los Centros organizarán la oferta a través del servicio directo a las empresas o bien de su contratación en el mercado. Entre los servicios de carácter horizontal se destaca la realización de diagnósticos, servicios de información de mercado, capacitación empresarial, asesoramiento financiero, proyectos específicos de competitividad y promoción de exportaciones con particular énfasis en el trabajo en grupos. También se prevé la realización de seminarios estratégicos sectoriales a cargo de expertos nacionales e internacionales, programas de capacitación y de consultoría a empresas de sectores específicos, apoyo a nuevos empresarios a través de talleres de capacitación y consultoría técnica y un programa de captación de inversiones del exterior y promoción de joint-ventures entre empresas.

Este tipo de iniciativas se corresponde en buena medida con las demandas planteadas por los empresarios y con el estilo de intervención que tiende a predominar en los países desarrollados. Su carácter altamente descentralizado y su enfoque orientado a la demanda constituyen los aspectos más destacables de esta iniciativa.

* Confederación General de la Industria (CGI)

También la Confederación General de la Industria, entidad que nuclea fundamentalmente a pequeñas y medianas firmas, viene llevando a cabo actividades de apoyo a las empresas. Desde fines de la anterior década, a través del Instituto Tecnológico, ha desarrollado acciones tendientes a la modernización de las firmas micro y Pyme. El área de capacitación organiza cursos para empresarios y personal de empresas sobre temas vinculados al mejoramiento de la gestión de la firma y a la gestión de la calidad. Asimismo, en el marco del Proyecto de Cooperación Técnica con la Agencia Alemana GTZ se brinda la posibilidad de participar de las delegaciones que asisten a cursos de capacitación en gestión en Alemania. Otras actividades en este área son los programas de capacitación en Japón.^{6/}

Adicionalmente, el área de Vinculación Tecnológica difunde información acerca de la Ley de Fomento a la Innovación Tecnológica, desarrollando actividades de identificación, selección, formulación, presentación y seguimiento de proyectos.

^{6/} Argentine Program for Quality Management, Program for Argentine Entrepreneurs, Top Manager Seminar.

Por último, cabe mencionar como actividad llevada a cabo por la CGI la realización de seminarios para detección de emprendedores.

*** Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA):**

La Asociación de Industriales Metalúrgicos ha implementado diversas actividades de apoyo a las firmas. El Programa ONUDI-ADIMRA, por ejemplo, define como su objetivo el brindar asistencia a un grupo de Pymes y de fortalecer la cooperación entre instituciones empresariales que asisten a las firmas en el área metalmeccánica. El inicio del programa, en 1992, ha tenido por eje la capacitación empresarial en temas de gestión estratégica, administración de la producción, CAD/CAM y calidad. Posteriormente se ha trabajado en la detección de problemas al interior de las firmas y en la asistencia a las mismas.

Asimismo ADIMRA cuenta con un área de Consultoría en temas vinculados a la gestión de calidad (implementación de normas ISO 9000, formación de auditores de calidad, etc.), a la organización industrial (sistema de costeo ABC, sistemas de producción, etc) y el asesoramiento en cuestiones de adecuación ambiental.

Los ejemplos anteriormente mencionados estarían evidenciando que las cámaras empresariales están llamadas a desempeñar un rol significativo como parte de un sistema integrado de apoyo a las PyMES. Dadas las limitaciones de escala y recursos de este segmento de firmas, las organizaciones empresariales constituyen un espacio potencial para nuclearlas en torno al desarrollo de servicios reales, que por sus características, son susceptibles de ser utilizados en forma grupal ("bienes club").

No obstante, una evaluación más global efectuada a partir de las entrevistas con directivos de firmas pequeñas y medianas indicaría que aún se requiere recorrer un largo tránsito para lograr que las instituciones empresariales desempeñen un rol efectivo del carácter señalado en el párrafo anterior. Varios factores obstaculizan este proceso.

* En primer lugar es necesario indicar que los costos de transición propios de dicho proceso no son inferiores a los de las mismas empresas pequeñas y medianas. También en este caso se trata de organizaciones fundadas en otro escenario, con objetivos y misiones a cumplir que sólo parcialmente coinciden con aquéllos que exige el actual contexto. En efecto, la canalización de reclamos sectoriales ante el sector público y las organizaciones gremiales de trabajadores, tradicional rol de estas instituciones, ya no agotan la agenda de necesidades de las firmas representadas. Por el contrario, existe una fuerte demanda de reconversión de las organizaciones gremiales a los efectos de dotarlas de las capacidades básicas para su desempeño como actor clave del sistema de servicios de apoyo a las empresas. Ello supone necesariamente un proceso costoso en el cual no todas las entidades conseguirán relegitimarse socialmente. El horizonte de tiempo requerido para el desarrollo del "aprendizaje institucional" necesario es superior al ritmo de ajuste microeconómico.

* Las dificultades de las entidades empresariales para redefinir su estrategia institucional no son menores que las enfrentadas por las mismas firmas a las que representan.

*Adicionalmente, muchas de estas cámaras empresariales carecen de una adecuada dotación de recursos financieros dado el carácter procíclico de sus fuentes de fondeo. Ello afecta sus posibilidades de brindar servicios reales.

*Por último, cabe señalar que la profundidad de las transformaciones de la economía argentina ha tendido a incrementar la heterogeneidad de intereses representados por una misma institución empresarial,

afectando en algunos casos su propia representatividad y capacidad de desempeñar un rol como el señalado.

3.2 La consultoría privada

* Las Pymes argentinas hacen un muy bajo uso de la consultoría privada y su prestigio entre los empresarios Pyme es reducido.

* El bajo nivel de apoyo efectivo de la consultoría privada a la Pyme sólo parcialmente puede atribuirse a problemas de falta de recursos financieros para contratar tales servicios. El costo del servicio es apenas uno de los factores que inhiben su utilización por parte de las firmas, según se desprende de las entrevistas con empresarios así como también de la experiencia de otros países (Smallbone y otros 1993, Monsted 1991, Crabtree 1991)

* Las Pymes enfrentan elevados costos de transacción en la búsqueda de consultores idóneos, en la negociación de condiciones, y en la evaluación del proceso y resultados de la consultoría.

* Es difícil para las firmas evaluar a los consultores ex-ante. Por lo tanto deben encarar procesos de prueba y error a los que debido a limitaciones de recursos no desean someterse. En general, los empresarios tienen una enorme desconfianza sobre el rendimiento de los consultores y sobre el resultado de las consultorías, que en general es mucho menor a lo esperado.

* Existe una dificultad de comunicación entre empresarios Pyme y consultores basada en la asimetría de información, en la ausencia de códigos comunes y en las reducidas habilidades profesionales para establecer un proceso de comunicación efectiva.

* La oferta de consultores se basa en profesionales con limitada experiencia de trabajo en firmas pequeñas y medianas. Con frecuencia ofrecen respuestas basadas en las condiciones existentes en firmas grandes, en otros casos se trata simplemente de falta de experiencia.

* Se carece de una adecuada oferta de consultores generalistas capaces de asistir a la firma en el diseño de una agenda estratégica que defina actividades y prioridades a ser encaradas secuencialmente como parte de un programa articulado de transformación.

* La oferta de consultores con adecuado "know how" sectorial específico es reducida, lo cual limita la posibilidad de establecer un diálogo "de igual a igual" con el empresario, quién con frecuencia considera que el consultor es un "outsider" que no conoce su problema específico.

* Existe un problema cultural en la contratación de consultoría: se la ve como un costo y no como una inversión.

* Adicionalmente, la baja propensión de las Pymes argentinas a definir mecanismos de cooperación entre firmas limita la posibilidad de acceder conjuntamente a ciertos servicios de consultoría relacionados con actividades precompetitivas.

En estas condiciones las principales fuentes de asesoramiento de las Pymes son de carácter informal, no se integran en un programa global de actividades regulares y sistemáticas, sino que tienden a basarse fuertemente en el apoyo brindado por miembros de la red de contactos personales del empresario (el

contador de la firma, familiares empresarios y/o profesionales, etc.) para quienes el cambio de modelo económico plantea desafíos de reconversión igualmente significativos.

4. Areas de demandas identificadas

* Fortalecimiento de las capacidades de la firma y sus articulaciones interorganizacionales, a través de:

i) acciones de capacitación del empresario Pyme para operar en un contexto globalizado y competitivo. Los empresarios se han visto obligados a acelerar su proceso de toma de decisiones en los últimos años sin contar con una capacidad de gestión estratégica que permita brindar respuestas sólidas y articuladas. La mayoría de las firmas carece de una metodología sistemática para tomar decisiones de mediano y largo plazo. Existe una clara necesidad de capacitación en lo que refiere al proceso de toma de decisiones estratégicas.

ii) acciones de extensionismo para inducir a los empresarios a introducir los cambios necesarios.

iii) acciones de capacitación de trabajadores para adecuarse a los nuevos requerimientos de habilidades y modalidades de organización. En general las Pymes pueden conseguir personal de segunda línea, lo que hace que las tareas de formación profesional y calificación tengan una elevada prioridad para el desarrollo de las capacidades competitivas.

iv) acciones de asistencia técnica a las firmas para la introducción de procesos de cambio en diversas áreas de la gestión empresarial.

v) acciones de capacitación y asistencia técnica a Pymes proveedoras orientadas al fortalecimiento de la cadena de valor agregado.

vi) asistencia técnica para el fortalecimiento de instituciones intermedias que deben desempeñar un rol clave en la instrumentación de acciones de apoyo a la Pyme (cámaras, universidades, bancos, etc). En el caso de las cámaras empresarias, la opinión de los empresarios es que hay que redefinir su rol a los efectos de lograr su aggiornamiento en una economía abierta y fortalecer su capacidad de gestión para que puedan brindar una oferta de servicios adaptados a las necesidades de las firmas en la actual transición. Fortalecerlas financieramente carecería de sentido en ausencia de un profundo replanteo de su rol. Asimismo, debería evaluarse la posibilidad de propiciar la visita de gerentes de cámaras empresariales extranjeras destacadas por su rol activo en el apoyo a las empresa PyMES a los efectos generar un "efecto demostración positivo" que facilite la transferencia de know how y el fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional de las organizaciones argentinas.

vii) trabajo conjunto con consejos profesionales y universidades para definir acciones destinadas a adaptar la oferta de servicios profesionales a las Pymes. Son instituciones de la sociedad civil que surgen de la estructura social y deberían tener más participación, dado que -en general- son organismos que gozan de prestigio.

viii) promoción de actividades de cooperación entre firmas nacionales y con empresas del exterior (joint ventures, subcontratación internacional, consorcios de exportación, etc.) orientadas a estimular su integración en redes competitivas. Estas iniciativas deberían incluir el fortalecimiento de la vinculación de

las empresas con las universidades así como también la participación de organismos internacionales de asistencia técnica (por ejemplo: la agencia de cooperación alemana GTZ).

*** Ampliación de la base empresarial existente**

i) generación de condiciones para la ampliación de la base empresarial existente. La creación de nuevas empresas y de una nueva camada de empresarios es central para alimentar el tejido industrial y el desarrollo de las capacidades competitivas de las firmas. Un área de acciones debería tender a simplificar las regulaciones existentes para las nuevas firmas (ver Documento sobre el marco regulatorio).

ii) revisión de superposición de organismos que regulan el funcionamiento de las Pymes. Frecuentemente, la información que solicitan es similar (ie: presentaciones ambientales). Se trata de costos adicionales para las firmas que no agregan valor.

iii) identificación y apoyo a "emprendedores" priorizando aquellos procesos de creación de nuevas firmas que contribuyan al fortalecimiento de la cadena de valor agregado.

*** Fortalecimiento y coordinación de la oferta de servicios oficiales de apoyo existentes**

i) Las acciones deberían considerar la necesidad de contar con una infraestructura de organizaciones que acumulen memoria, aprendan y construyan rutinas.

ii) Actualmente, existe una falta de coordinación entre instrumentos e instituciones, aspecto que es fundamental solucionar para encarar una estrategia de intervención.

iii) Las instituciones y los instrumentos requieren ser evaluados permanente, de modo de poder rectificar rumbos e introducir los cambios necesarios en la ingeniería institucional. Se requiere de un amplio sistema de control de la gestión de tales instituciones que evalúe el cumplimiento de metas, la asignación de recursos, la relación costo-efectividad, el correcto desempeño y la calidad de los servicios brindados. Deben haber castigos cuando las rutinas no funcionan y/o los servicios son inadecuados (calidad, tiempo, etc).

iv) La organización de los mismos debe ser de carácter descentralizado y estar basada en el desarrollo de esfuerzos conjuntos con las instituciones privadas que forman parte del entorno próximo a las firmas (cámaras, bancos, etc). El grado de complejidad del nuevo escenario económico plantea la necesidad de brindar servicios de apoyo diferenciados con una elevada capacidad de brindar respuestas ad-hoc no estandarizadas.^{7/}

^{7/} Adicionalmente, existe un conjunto de demandas puntuales de los empresarios tales como: i) flexibilización de los procedimientos aduaneros para la exportación de pequeños volúmenes, envíos de repuestos y muestras, ii) simplificación de los requerimientos de información exigidos para fundamentar la valorización de los productos, iii) simplificación administrativa general de trámites ante organismos públicos (Administración Nacional de Seguridad Social, Dirección General Impositiva, etc.).

5. Sobre las nuevas líneas de acción oficial

5.1 Aspectos coincidentes con las demandas empresariales detectadas

Buena parte de las demandas de los empresarios están contempladas en las nuevas líneas a ser implementadas por el Ministerio de Economía a través del PRE (Programa de Apoyo a la Reversión Empresarial) y del PREX (Programa Reversión Empresaria para la Exportación). Estas iniciativas tienen como antecedente las acciones originalmente previstas conjuntamente con el Ministerio de Trabajo en el Programa de Apoyo a la Reversión Productiva (PARP) y que incluyen un proyecto específico de capacitación y asistencia técnica a las microempresas (Proyecto Microempresas), un proyecto de capacitación y pasantías de jóvenes (Proyecto Joven), un proyecto de orientación para la inserción laboral (Proyecto Imagen) y un Proyecto de fortalecimiento de las Oficinas de Empleo.

En esta sección se enunciarán los aspectos de las nuevas líneas de acción a implementarse que cubren las expectativas empresariales, mientras que en la próxima sección se detallan las expectativas empresariales que deben ser debidamente consideradas.

El diagnóstico que efectúa el PRE sobre la situación de las Pymes concuerda con la forma cómo los empresarios autoevalúan su situación (ver informe características estructurales de las Pymes argentinas: los condicionantes del nuevo contexto). Existen fallas de mercado, un desarrollo institucional insuficiente y limitaciones estructurales para que las Pymes aprovechen la oferta actualmente disponible dirigida hacia ese segmento. Esto constituye un buen punto de partida para el diseño de un plan de acción que pueda tener efecto sobre el universo de interés.

A su vez, los objetivos que se fija están, en general implícitos y muchas veces explicitados en la agenda de los empresarios sobre el sistema institucional de apoyo necesario. Entre ellos destacan:

- i) Coordinar programas públicos existentes,
- ii) Difundir los programas,
- iii) Efectuar acciones para aumentar el aprovechamiento de los mismos,
- iv) Facilitar el acceso de las empresas a los programas,
- v) Contribuir a desarrollar habilidades en empresarios,
- vi) Facilitar el acceso de las Pymes a servicios de asesoramiento y gestión,
- vii) Facilitar el acceso de las firmas a los servicios de capacitación,
- viii) Mejorar la oferta de servicios de capacitación y asesoramiento,
- ix) Contribuir al desarrollo de mercados de capacitación y asesoramiento y
- x) Apoyar el desarrollo de iniciativas de asociación entre empresas.

En ese sentido el programa pivotea alrededor de tres ejes que han sido priorizados por los empresarios: Información, Asistencia Técnica y Capacitación. Así, la coordinación de los programas actualmente existentes y la dinamización de un mercado de servicios de consultoría privada contribuirían a reforzar la modernización y el progreso de las empresas rezagadas que tienen potencial para levantar las restricciones del nuevo ambiente competitivo.

Los 5 componentes del PRE, 1) Coordinación con otros programas existentes, 2) Apoyo a la reorientación empresarial, 3) Asesoramiento y Asistencia técnica, 4) Capacitación y 5) Fortalecimiento de la oferta de asesoramiento y capacitación, están en línea con los objetivos señalados precedentemente, compartidos -en general- por los empresarios.

En especial, la coordinación de los programas existentes (componente 1), las acciones de reorientación empresarial (componente 2) y el fortalecimiento de la oferta de capacitación (componente 5) coinciden plenamente con las demandas empresariales detectadas.

5.2 Demandas empresariales que deberían ser consideradas

En esta sección se presentan, para cada componente, ideas relevantes detectadas a través de entrevistas con empresarios que pueden contribuir a la optimización de las líneas de acción oficial a implementarse (PRE, PREX).

Componente 1: Coordinación con otros programas existentes

- i) El componente de coordinación debería considerar la necesidad de evitar duplicaciones de esfuerzos entre acciones previstas en el programa con otras instituciones del sistema de apoyo oficial (por ejemplo: ventanilla Pyme, CIEI, Autodiagnóstico).
- ii) Los empresarios demandan más coordinación pero piensan que, en muchos casos, los programas e instrumentos ofertados son insuficientes, tienen problemas de instrumentación y carecen de una masa crítica mínima de recursos humanos para atender a la población de empresas que deberían ser beneficiadas. Este reclamo constituye un área de acción que debería ser considerada en mayor medida por las líneas de acción a implementar.
- iii) Adicionalmente, en diferentes reuniones se sugirió la conveniencia de realizar un ordenamiento y reformulación de los programas actualmente en vigencia a los efectos de alcanzar una mayor consistencia entre objetivos y resultados. Algunas líneas de acción requerirán ser fortalecidas, la continuidad de otras seguramente se verá cuestionada.
- iv) Una de las líneas de acción que debería ser considerada es la implementación de un sistema de control de gestión permanente basado en el establecimiento de metas e indicadores de performance y la periódica evaluación de resultados y auditoría de gestión. Debería contemplarse la posible participación de Administradores Gubernamentales en la auditoría de las Instituciones que participan del sistema de servicios de apoyo.
- v) Debería considerarse la posibilidad de designar a una Unidad de auditoría académica externa encargada de la evaluación del programa, de la realización de estudios de diagnóstico, "inputs", etc. Esta Unidad debería estar integrada por instituciones de prestigio académico preferentemente con experiencia en Pymes.

Componente 2: Reorientación empresarial

- i) Parece correcta la estrategia del programa, centrada en la motivación del empresario para el cambio, el apoyo en la definición de sus necesidades de servicios profesionales y en la contratación de la consultoría. No obstante, no se debería omitir la consideración de acciones más centradas aún en la capacitación del empresario en materia de gestión. Ni el ejecutivo de cuenta, ni el consultor desempeñarán un rol sustituto del empresario-gerente, figura dominante en la empresa Pyme y responsable de la implementación de las recomendaciones del consultor.

- ii) Asimismo, debería tenerse presente que las acciones previstas para la reorientación empresarial deberían incluir además a figuras relevantes de la red de contactos próximos a la firma (contador, gerente, etc.).
- iii) El apoyo a la asociatividad debería incluir la identificación y el estímulo de espacios empresarios promotores de la cooperación entre empresas como objetivo específico (rondas de negocios, así como también aquellos de propósito más general orientados a agrupar empresarios y a favorecer el intercambio de experiencias (clubes de empresarios, etc.). Los procesos de cooperación requieren la identificación de socios confiables y ello suele verse favorecido por el desarrollo de espacios concretos de estímulo a la asociatividad.
- iv) El intercambio de experiencias con empresarios PyMES dinámicos de otros países debe también considerarse como una actividad movilizadora capaz de contribuir significativamente al proceso de reorientación empresarial y estímulo a la asociatividad.

Componentes 3 y 4: Asesoramiento y Asistencia técnica y Capacitación

- i) La estrategia del programa descansa en la dinamización del mercado de servicios de consultoría y capacitación privados. En ese sentido, su éxito (en términos de producir un proceso de reconversión de las firmas) dependerá de la eficacia que se logre en la articulación entre firmas y consultores privados. El diagnóstico sobre utilización de consultoría privada indica que la transición desde la situación actual no debería dejarse librada a un proceso de prueba y error sino que se debería diseñar una estrategia específica orientada a minimizar los costos y riesgos de dicha transición. El control de calidad de los consultores debería ser implementado tanto ex-ante a su contratación como durante el proceso de consultoría y no sólo al final del mismo.
- ii) En efecto, el escaso prestigio actual de los consultores privados ante los agentes Pymes constituye un factor limitante para el logro de una adecuada articulación entre ambos agentes. Debería considerarse la posibilidad de efectuar una adecuada evaluación de calidad de consultores previa a su incorporación al directorio de profesionales. De dicha evaluación debería poder calificarse la necesidad de actualización profesional orientada a Pymes identificando aquéllos que podrían desempeñarse como capacitadores de consultores.
- iii) Asimismo, en particular en las primeras etapas en las que se requiere fortalecer la oferta profesional, dicho control debería existir también durante el proceso mismo de consultoría a los efectos de evitar malas experiencias que se constituyan en efectos de demostración negativos.
- iii) Adicionalmente, debería distinguirse entre dos tipos de consultores: el generalista capaz de impulsar un proceso de cambio en la firma y el especialista requerido para la asistencia técnica específica de las empresas. Su perfil es claramente diferente y así como se requiere del primero para decodificar las necesidades de la empresa y hacer un seguimiento del proceso de cambio, es fundamental contar con especialistas capaces de establecer un diálogo "de igual a igual" con el empresario Pyme basado en su experiencia y conocimientos técnicos específicos sobre el sector.^{8/} De lo contrario se carecerá de la credibilidad necesaria para introducir el cambio en la empresa.

^{8/} El sector define factores relevantes en términos de alternativas tecnológicas, caminos de crecimiento, orientación de mercados, etc.

- iv) El fortalecimiento de la oferta de servicios profesionales debería basarse en cuatro ejes de capacitación: el desarrollo de habilidades generales de comunicación, la especialización sectorial, la especificidad de las Pymes y la práctica concreta en empresas.
- v) El "ejecutivo de cuenta" de los Contratistas de Servicios de Gerenciamiento (CSG), previstos en el programa, podría desempeñar el rol de generalista y traductor al cual se ha hecho mención más arriba. Podría auxiliar a la firma no sólo en la elección del programa de reestructuración sino también en la selección del consultor. Esto resultaría importante por la escasa utilización de consultoría por parte de las Pymes y para prevenir conductas oportunistas que se pueden desprender de las fallas de mercado.
- vi) No debería soslayarse sin embargo, que muy posiblemente existirá una etapa inicial de fuerte desconfianza hacia el "ejecutivo de cuenta". No sólo será visualizado como un "outsider" a la empresa sino que su propio objetivo de venta de servicios podrá generar resistencias por parte de los empresarios. La definición de una estrategia de llegada y la utilización de canales apropiados constituye un aspecto crítico para el éxito del programa recomendándose el trabajo conjunto con miembros de la red de contactos próximos al empresario (contadores, bancos, etc.). Más aún, deberían ser considerados como posibles "target group" para la conformación de CGS.
- vii) Una de las limitaciones existentes para el funcionamiento del programa es la baja disponibilidad de consultores locales capacitados para formar consultores. Debería analizarse la alternativa de contar en una primera etapa con la apoyatura de consultores internacionales especializados en temas de reconversión que abarque diversas áreas de la gestión Pyme. Esta apoyatura debería tener una doble función de capacitación de consultores y asistencia técnica a las firmas. Ello podría lograrse a través de actividades de capacitación de los consultores locales en el marco de programas "in company" que brinden asistencia técnica a firmas en los que los consultores internacionales podrían ejercer un rol de instrucción, supervisión y asesoramiento a los consultores locales.

En las entrevistas con empresarios fue destacado el importante rol desempeñado por la agencia alemana GTZ en su apoyo a distintos sectores específicos para encarar procesos de reestructuración productiva. La agencia opera a través de convenios de cooperación con asociaciones y cámaras industriales o gremios profesionales de las siguientes especialidades: tecnología de soldadura, industria del calzado, manufacturas de plástico y caucho, industria metalmeccánica, tecnología maderera, elaboración de queso e industria gráfica y química liviana. El apoyo incluye la asistencia directa a través de consultorías focalizadas "in company", el apoyo a la creación de centros tecnológicos sectoriales, actividades de transferencia de tecnología y capacitación tecnológica.

El grado de éxito de este tipo de experiencias descansa en el carácter sectorial específico del proceso de transferencia de "know how" por parte de consultores especializados en procesos de reconversión productiva.

- viii) Los ejecutivos de cuenta deberían inducir el desarrollo de programas empresariales que apunten a introducir cambios en tecnologías de procesos, nuevas formas de organización del proceso de trabajo y procesos innovativos en un sentido amplio.
- ix) El perfil del ejecutivo de cuenta debería estar preespecificado. Las Contratistas de Servicios deberían presentar entre sus antecedentes el currículum de los ejecutivos de cuentas con los que trabajarán a los efectos de su evaluación y aprobación.

- x) Debería evaluarse la posibilidad de constituir una unidad de auditoría académica externa calificadora de la oferta y encargada además de la evaluación del programa, realización de estudios e "inputs" necesarios para el desarrollo del mismo. Esta unidad debería estar integrada por instituciones de prestigio académico, preferentemente aquéllas con experiencia en el área Pymes.
- xi) Debería excluirse a la CSG de la evaluación de la consultoría, la que debería recaer en la Unidad Administradora del Proyecto y en los empresarios. Para eso, es esencial la definición de una metodología precisa y objetiva de evaluación.
- xii) El sistema de cofinanciación previsto debería incluir algún mecanismo capaz de evitar la posibilidad de una utilización no genuina de los fondos del programa por parte de empresas y consultores, quienes a través de acciones concertadas podrían provocar el funcionamiento perverso del sistema (maniobras de sobrefacturación, etc.)
- xiii) Deberían incluirse acciones de apoyo a programas de formación de profesionales especializados en Pymes (títulos de grado, carreras cortas, maestrías, etc).

ANEXO: Los servicios oficiales de apoyo a las Pymes ^{9/}

Se enuncian a continuación las principales instituciones y servicios de apoyo oficial a PyMES que brindan información, capacitación y asesoramiento incluyendo una breve descripción de sus actividades principales y de su localización geográfica

a) Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI):

a.1) Actividades

- . Servicios de control exigidos por regulaciones o por la tecnología utilizada
- . Desarrollos orientados a la optimización de procesos y el logro de productos competitivos
- . Asesoramiento y capacitación de profesionales y técnicos
- . Apoyo en la implementación de la normalización industrial
- . Programas especiales, con particular orientación hacia aquéllos que incrementen o diversifiquen las exportaciones (calidad, packaging, etc).

a.2) Localización

Cuenta con 41 unidades tecnológicas que incluyen 32 centros de investigación sectorial, 26 de los cuales se localizan en Capital y Gran Buenos Aires. Hace dos años ha establecido 8 delegaciones regionales en el interior del país.

b) Centro de Información y Estadística Industrial (CIEI)

Es un programa conjunto de la Secretaría de Industria de la Nación, el INTI y los gobiernos provinciales.

b.1) Actividades

- . Descentralización de trámites (inscripción en el Registro Industrial de la Nación y en el Registro de Productores de Bienes de Capital)
- . Cursos de capacitación para PyMES
- . Servicio de información ante consultas puntuales de interés de las empresas
- . Base de Datos con información sobre cámaras empresariales, normas técnicas, líneas de crédito, asistencia tecnológica, entidades PyMES internacionales, oportunidades comerciales, licitaciones internacionales, ferias y exposiciones.
- . Información sobre créditos para PyMES y asistencia técnica en la gestión de los mismos

^{9/} Incluye solamente los servicios e instituciones dependientes del gobierno nacional. Se excluyeron las instituciones e instrumentos de carácter financiero.

- . Asesoramiento a empresarios sobre instrumentos de promoción de la Secretaría de Industria de la Nación
- . Relevamiento y estudio de sectores industriales de importancia para las Pymes

b.2) Localización

La Coordinación cuenta con 1 Director y 13 profesionales y está radicada en la Capital Federal. Cuenta con 18 oficinas en el interior del país a cargo de 1 Director y 1 ó 2 auxiliares, 11 oficinas a cargo de 1 responsable en la Provincia de Buenos Aires, 3 Ventanillas Pyme en Provincia de Buenos Aires con 1 responsable a cargo, 1 Ventanilla en la provincia de Entre Ríos.

c) Sistema de Fortalecimiento de las Estructuras de Apoyo a las Pymes (Autodiagnóstico Asistido)

c.1) Actividades

- . Preparación de un informe diagnóstico de la empresa
- . Asistencia técnica
- . Facilitación de los instrumentos públicos y privados para su reconversión

c.2) Localización

Opera en todo el país a través de 15 consultores. Se implementa a través del INTI, el CIEI (ver a y b de esta sección), el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA) y Universidades Nacionales y provinciales.

d) Ventanilla Pymes

d.1) Actividades

- . Informa y asesora sobre créditos para Pymes y MyPES
- . Informa y asesora sobre Régimen de Especialización Industrial
- . Informa y asesora sobre Dumping y cláusulas de salvaguardia
- . Informa y asesora sobre elaboración de Proyectos de inversión
- . Informa y asesora sobre Obligaciones negociables para Pymes

d.2) Localización

Opera a través de su sede en Capital Federal y 3 ventanillas en Provincia de Buenos Aires.

e) Programa de Polos Productivos

e.1) Actividades

. Identifica áreas geográficas y núcleos empresarios regionalmente acotados cuya competitividad puede ser potenciada

. Facilita a los empresarios así identificados y que acuerden metas y objetivos con el gobierno nacional y/o provincial y municipal correspondientes los instrumentos de apoyo a la industria disponibles, así como también estudios de mercados y formación de recursos humanos.

e.2) Localización

A la fecha existe un total de 15 polos productivos: 4 en la provincia de Santa Fe, 1 en Mendoza, 2 en Chaco y Formosa, 2 en La Rioja, 2 en Córdoba, 2 en Neuquén y Río Negro, 1 en Chubut y 1 en Misiones.

f) Programa de desarrollo de proveedores

f.1) Actividades

. Asistencia técnica, capacitación y apoyo crediticio a Pymes proveedoras de grandes firmas

f.2) Localización

Provee información desde la Ventanilla Pymes de Capital Federal

g) Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC)

g.1) Actividades

. Promueve la constitución de empresas cooperativas exportadoras de productos no tradicionales a través de la asistencia técnica y financiamiento

. Capacitación orientada al desarrollo organizacional y la formación gerencial

g.2) Localización

Brinda informes en su sede de Capital Federal

h) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

Cuenta con tres centros de investigación en la Capital Federal y 16 centros regionales de asistencia técnica y extensionismo. Algunos programas orientados a la Pyme rural son:

i.1) Programa cambio rural

. Asistencia Técnica a la Pyme rural para mejorar su competitividad a través del trabajo en grupos de productores

. Vinculación al crédito para facilitar el acceso de la Pyme a las fuentes de financiamiento

i.2) Programa de investigación y extensión para minifundistas

. Implementación de tecnologías sencillas para mejoramiento de la productividad y elevación de ingresos del productor

j) Unidad de Financiamiento Agropecuario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca

Sus principales actividades son:

. Brindar información y asesoramiento a Pymes agropecuarias sobre fuentes alternativas de financiamiento

. Asistir técnicamente en la presentación de proyectos

. Diseñar instrumentos financieros para el sector

k) Centro de Asesoramiento Pyme del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Se asesora telefónicamente acerca de cuestiones referidas a relaciones laborales

l) Fundación EXPORT-AR

Es un organismo mixto integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y representantes del sector privado.

l.1) Actividades

. Información sobre oportunidades comerciales

. Información sobre licitaciones internacionales

. Estudios de mercados

. Listado de importadores extranjeros

. Información y apoyo logístico para ferias locales e internacionales

. Organización de misiones comerciales y viajes de negocios

. Información básica de comercio exterior

. Ingreso y utilización de la Business Cooperation Network

. Acceso a bases de datos internacionales

l.2) Localización

Recientemente ha comenzado a abrir oficinas en el interior del país además de su sede en Capital Federal.

Referencias bibliográficas

Crabtree, R. & Gomolka E. (1991). "Perceptual barriers to consultant utilization: an examination of why manufacturers don't use consultants and what consultants can do about it". Proceedings of the 36th ICBSB World Conference. Viena.

Gibb Alan, (1993). "Key factors in the design of policy support for the small and medium enterprise development process: an overview". Entrepreneurship & Regional Development N.5, pp 1-24.

Guía del empresario PYME (1995). Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Industria, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa.

Johanisson Bengt, (1994). "Designing supportive contexts for emerging enterprises". Small Business Dynamics, pp 117-144.

Levy Brian, (1994). "Can intervention work?. The role of government in SME success", Washington, World Bank.

Monsted Mette, (1991). "Contradictions in the role of consultants as change agents. Evaluation of an education for consultants", Vaxjo University Working Papers, Suecia.

Nooteboom, (1993). "Firm size effects on transaction costs". Groningen, The Netherlands.

Smallbone David, North David y Leigh Roger, 1993. " The use of external assistance by mature SMEs in the UK: some policy implications", Entrepreneurship & Regional Development, 5, pp 279-295.

EL FINANCIAMIENTO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

1. Introducción

Existe una presunción, bastante generalizada, de que las firmas pequeñas y medianas (Pymes) enfrentan una situación de restricción crediticia. La misma se presenta no sólo en el sistema financiero institucionalizado sino, también, en el mercado de capitales. No obstante, el presente informe se concentra en la consideración de las entidades bancarias.

Diversos trabajos de investigación sugieren que este tipo de restricción ocurre en los países desarrollados y en los en vías de desarrollo. Empero, en el caso argentino, la situación parece presentar aristas más agudas; en especial, porque se trata de un país que, en los últimos 20 años, estuvo inmerso en una fuerte inestabilidad macroeconómica que derivó, sobre los finales de la década anterior y comienzos de la actual, en sucesivos brotes hiperinflacionarios.

En este marco, la virtual destrucción de la moneda casi hizo desaparecer, también, la tradicional función de los bancos de intermediar fondos y, con ello, la de generar crédito en volúmenes, plazos y costos razonables a las actividades productivas. En ese proceso, las Pymes resultaron las más perjudicadas.

Sin embargo, cuando la economía se estabiliza como en los años recientes, muchas de las dificultades que se presentaron en el pasado deberían tender a desaparecer o, por lo menos, atenuarse. Aunque la evolución del sistema y del mercado financiero a partir de 1991 muestra signos alentadores, subsisten todavía muchos de los problemas que viene arrastrando la industria bancaria local.

Más aún, algunas de las dificultades y restricciones que se habían atenuado en el pasado reciente, renacieron como consecuencia de los impactos que sobre el conjunto de los bancos locales produjo el "efecto tequila".

En el presente informe se procura identificar cuales son los principales inconvenientes que enfrentan las Pymes -con especial énfasis en las industriales- para acceder, en el sistema bancario interno, a mayores volúmenes de crédito, a plazos más largos y a costos más bajos que los actuales.

2. La Distribución del Crédito entre Actividades

Entre 1991 y 1994 el total de las financiaciones, excluidas las correspondientes a las familias y otros, casi se triplicó en términos nominales. Sin embargo, ese crecimiento no se distribuyó de manera uniforme entre las actividades productivas.

Al respecto, el crédito crece más para el sector comercio -tanto mayorista como minorista- (295%), seguido de los establecimientos financieros y de seguros (286%), el resto de los servicios excluidos la electricidad, el gas y el agua, con un 229% y la producción primaria (215%).

Las actividades menos beneficiadas fueron la construcción (84.5%), los servicios privatizados o concesionados (104%) y la industria manufacturera (136%).

Si se relaciona la evolución de los préstamos con la del PBI se observa un importante aumento en el coeficiente de crédito: pasa de un 7.2% en 1991 a un 13.7% en 1994. Esto es, casi se duplica.

Excepto la construcción, entre 1991 y 1994, todas las actividades aumentaron de manera significativa su coeficiente de crédito. Dos se destacan: la producción primaria que pasa de un 11% a un 25% y el sector comercio de un 6% a un 15.3%. También fue importante la mayor financiación otorgada a los servicios: pasan de un 5.7% a un 12.6%.

La industria no estuvo al margen del proceso, pero su coeficiente de crédito a PBI se ubica entre los que menos crecieron en términos relativos: se mueve de un 9% en 1991 a un 14.5% en 1994.

3. La Distribución del Crédito en la Industria^{1/}

Entre 1991 y 1994 el valor bruto de la producción industrial creció poco menos de un 39% y las financiaciones totales dirigidas a la actividad manufacturera un 139%. De este modo, el coeficiente de crédito bancario a valor de producción pasó de un 4% en 1991 a un 7% en 1994.

Aunque no se dispone de datos comparativos internacionales, las cifras mencionadas revelan la reducida gravitación del crédito bancario como proporción del valor de producción que, bajo ciertas condiciones, puede ser considerado como una variable que se aproxima al valor de las ventas fabriles.

El bajo valor del coeficiente se hace más evidente cuando se trata de un país donde la importancia del mercado de capitales como fuente de aprovisionamiento de recursos financieros es, para la mayoría de las firmas, irrelevante^{2/}.

Cabe destacar que entre 1991 y 1994 se observa un proceso de desconcentración del crédito bancario por sectores de actividad. En efecto, a comienzos de la presente década las empresas productoras de papel, de sustancias químicas y petroquímicas, las de productos metálicos básicos, las de máquinas y aparatos eléctricos y de material de transporte concentraban casi el 49% de las financiaciones totales otorgadas; el año anterior, ese porcentaje había descendido al 39%.

Corresponde mencionar que las actividades señaladas no sólo reúnen una proporción elevada del valor de producción industrial (37% y 39% en ambos años) sino que, además, presentan un perfil empresario caracterizado, en general, por firmas de tamaño grande.

Ello estaría indicando, por otra parte, que para ese segmento de empresas, los recursos de origen externo -sean bancarios, de proveedores o del mercado de capitales- asumieron una importancia mayor en la estructura de financiamiento.

Revela, también, que las tasas de interés abonadas en el mercado local en comparación con las internacionales, aún por ese conjunto privilegiado de firmas, fueron más altas. La contracara es que a las Pymes no les queda otro recurso que el crédito bancario y financiero local a tasas aún superiores a las abonadas por las firmas más grandes.

^{1/} En este caso, los coeficientes de crédito están calculados como porcentaje de las financiaciones otorgadas respecto del valor bruto de la producción, ambas a precios corrientes.

^{2/} "...el número de fuentes de financiamiento aumenta con el tamaño... Asimismo, la reinversión de utilidades es la fuente más común, seguida por el crédito financiero local. Este último es relativamente menos utilizado por las empresas menores... Además, el crédito externo es inexistente para empresas con menos de 50 empleados..." FIEL, "Las Pymes en la Argentina", Resumen Ejecutivo, mimeo, noviembre de 1995.

4. La Demanda y la Oferta de Crédito para la Industria

De acuerdo con la última información disponible, que corresponde al primer trimestre de 1995, el total de los préstamos del sistema financiero alcanzó a 55.147 millones de pesos excluidos los recursos devengados. Si, a su vez, se excluyen las financiaciones otorgadas a las familias, el crédito bancario total destinado a las actividades productivas alcanzaba a los 41.000 millones.

Para esa misma fecha, el PBI total anualizado a precios corrientes se lo estima en 293.416 millones; esto es, un coeficiente de crédito bancario total del 14% del PBI; porcentaje apenas superior al registrado en el promedio del año 1994.

De esos 41.000 millones, el 24% -equivalente al 17.8% de las financiaciones totales- eran destinados a la industria en el primer trimestre del corriente año; es decir, poco más de 9.800 millones. Este comportamiento implicó que el coeficiente del crédito al sector se haya mantenido en un valor semejante al del promedio de 1994: 14.5% del PBI sectorial.

Los valores estimados pueden considerarse como una aproximación a la oferta de crédito bancario a la actividad manufacturera. ¿Cuál es la demanda? Una manera de aproximarse es estimar el volumen de recursos requeridos como capital de trabajo y como financiamiento para la inversión.

De acuerdo con el estudio de FIEL ya citado, el capital de trabajo requerido por la industria como porcentaje de las ventas se ubica en torno al 45% para el conjunto de la industria. Ello implicaría, para el año 1994, un requerimiento del orden de los 60.000 millones de pesos³/. Se deduce, entonces, que el sistema bancario sólo proporciona el 16% de las necesidades de capital de trabajo de la industria⁴/.

Pero la actividad manufacturera también requiere fondos para financiar su inversión. ¿Cuál es el monto aproximado de la misma? Se estima que durante 1994 la inversión total en maquinaria y equipo importado alcanzó, en el cómputo de las Cuentas Nacionales, a poco más de 9.600 millones de dólares. Sin embargo, los datos provenientes del INDEC, arrojan una cifra del orden de los 6.000 millones en importación de bienes de capital⁵/.

¿Cuánto de ese equipamiento se destinó al sector industrial? De acuerdo con cálculos realizados en el IDI⁶/, sólo un 30% como máximo podría ser considerado como inversión para la producción de bienes en la actividad manufacturera; esto es, cerca de 2.000 millones.

³/ Ese valor surge de considerar el 44.6% señalado en el estudio de FIEL y la estimación correspondiente al valor bruto de la producción industrial en 1994: 134.000 millones de pesos.

⁴/ Los porcentajes, como proporción de las ventas, de capital de trabajo requerido por las empresas PYMES son más elevados que los de las empresas grandes -entre 25% y 30%-; FIEL, ob.cit.

⁵/ El origen de la discrepancia se encuentra en que mientras el INDEC valúa las importaciones puestas en el puerto, el sistema de Cuentas Nacionales le adiciona los gastos de nacionalización que, en este cálculo, representan el 60% del valor CIF de las máquinas y equipos importados.

⁶/ Kacef, Osvaldo, "Algunas consideraciones acerca de la composición de la inversión", IDI, Nota N° 43.

Si se atiende a que la producción local de bienes de capital fue del orden de los 3.000 millones de dólares en 1994, y se supone que también un 30% de la misma se destina a la producción de bienes en la industria, entonces la demanda de recursos financieros para invertir alcanzaría, en el caso de la industria, a los 3.000 millones de dólares.

Es sabido que los bienes de capital importados son financiados con líneas de crédito del exterior, y por eso los 2.000 millones no constituirían una demanda dirigida al sistema bancario local. Sin embargo, sí debería tomarse en cuenta la necesidad de financiar la construcción civil en la industria.

De acuerdo con algunas estimaciones provenientes del cómputo de Cuentas Nacionales esa inversión es de alrededor del 2% del total de la realizada en construcción; esto es, un monto del orden de los 1.000 millones de pesos anuales.

En suma, la industria local demandaría fondos por 2.000 millones de pesos anuales para financiar gastos de inversión en bienes de producción local. Por lo tanto, la demanda total ascendería a 62.000 millones. El sistema bancario local sólo provee algo menos de 10.000 millones; es decir, alrededor del 16% del total.

De ahí, entonces, que tal como muestra el trabajo citado de FIEL, es la reinversión de utilidades la fuente de financiamiento a la que acuden, con mayor frecuencia, las empresas fabriles. Luego le sigue el crédito bancario local y el correspondiente a los proveedores. Los recursos de origen externo se sitúan, en promedio, por debajo de los aportes realizados por los socios.

El trabajo de FIEL provee información sobre la utilización de las diversas fuentes de financiamiento según el tamaño de las firmas. De ella se desprende que en el caso de las Pymes adquieren una importancia relativa mayor que en las empresas más grandes, el crédito de proveedores y el aporte de los socios frente a valores semejantes en la reinversión de utilidades. Al mismo tiempo tienen una gravitación relativa inferior el crédito bancario local y externo.

En síntesis, aunque la información existente no permite cuantificar con precisión la participación de cada fuente en el financiamiento total de la industria, en especial en lo que respecta al capital de trabajo, es claro que el sistema bancario no constituye la principal. Y ello es aún más acentuado en el caso de las PYMES que se ven obligadas a recurrir, con mayor intensidad, a la reinversión de utilidades, al crédito de proveedores y al aporte los socios.

5. El Nivel de Monetización

Es indudable que, desde un punto de vista macroeconómico, cuanto menor sea el nivel de monetización de la economía más reducida será la cantidad de recursos crediticios disponibles.

La Argentina ha sido, en su historia reciente, una caso paradigmático de progresiva desmonetización. En efecto, de acuerdo con datos elaborados por el Banco Central^{7/}, en 1950 el

^{7/} D'Amato, Laura et. al, "Convertibilidad y Sistema Financiero", Estudios del Sistema Financiero, mimeo, BCRA, Buenos Aires 1993.

coeficiente de liquidez⁸/ era equivalente a casi el 31% del PBI. Diez años después había descendido a poco más de la mitad 16%. En 1974, alcanza el máximo nivel posterior a 1950, con 23% del PBI.

Desde entonces, con fuertes oscilaciones vinculadas a las cambiantes circunstancias macroeconómicas y en el marco de una tendencia general decreciente, registró casi el 18% en 1980. A partir de ahí, se inicia el proceso de mayor desmonetización que, en términos promedio anual, alcanza su menor nivel en 1990 con 3.5% del PBI.

El Plan de Convertibilidad produce un punto de inflexión en esta tendencia declinante. A partir de 1990, la monetización avanza de manera permanente; en particular, durante 1993 y 1994 cuando se obtienen coeficientes de liquidez del orden del 16% al 17% del PBI, incluyendo los depósitos en moneda extranjera.

Los valores promedio del año 1995 están afectados por la crisis bancaria que se produjo a partir del denominado "efecto tequila". Al respecto, desde fines de 1994 y hasta mediados de mayo de 1995, se registró un incesante retiro de depósitos y una reducción de los billetes y monedas en poder del público.

Luego de las elecciones presidenciales, que confirmarían un significativo triunfo del partido de gobierno, se inicia el proceso de recuperación de los fondos fugados. Se estima que a fines de 1995 se restablecerá el nivel de depósitos existentes al momento en que se produjo la crisis.

Dado este comportamiento y el del PBI que habría declinado en el orden del 2% con un aumento de precios del 3%, en términos nominales anuales el coeficiente de liquidez no debería haber variado de manera significativa.

No obstante, dado que el proceso de retiro y de recuperación de fondos no se distribuyó de manera homogénea entre los diversos tipos de bancos⁹/, el volumen global de crédito no sólo se vio reducido sino que, además, el destinado a las Pymes lo fue aún más. En especial, porque las entidades más afectadas fueron la banca cooperativa, los bancos privados chicos y la banca pública de provincias que son las que atienden, con mayor intensidad, los requerimientos de las Pymes.

En efecto, entre noviembre del año anterior y julio de 1995, los depósitos totales de los bancos cooperativos declinaron un 45%; los de las entidades privadas chicas un 37% y los de los bancos provinciales, excluido el de Buenos Aires, un 17%. En ese mismo lapso, los depósitos privados de todo el sistema se contrajeron un 8.5%.

En valores absolutos, mientras el valor total de los depósitos perdidos por los grupos de bancos señalados alcanzó a los 4.900 millones de pesos/dólares, el sistema en su conjunto perdió algo menos de 3.800 millones.

Un bajo nivel de monetización se traduce, de manera inevitable, en una situación de restricción crediticia. Aunque se trata de un obstáculo que afecta a todas las actividades productivas, con independencia del tamaño de las firmas, es indudable que es superior la probabilidad de que sean las

⁸/ Definido como billetes y monedas, depósitos a la vista, caja de ahorro, plazo fijo, operaciones de pase, aceptaciones. Incluye recursos devengados y colocaciones en moneda extranjera.

⁹/ De acuerdo con datos difundidos por la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), en octubre de 1994 diez bancos concentraban el 49.5% del total de los depósitos. En julio de este año, las mismas entidades reunían el 58.5%.

Pymes las que enfrentan la situación de mayor racionamiento de crédito.

Esa probabilidad mayor se origina en una imperfección del mercado de crédito derivada de la existencia de costos de información para distinguir, entre los distintos prestatarios potenciales, las características de los riesgos asociados a la demanda de fondos.

Si como es habitual, la tasa de retorno de un proyecto está vinculada de manera directa al riesgo, la circunstancia mencionada no sólo conduce a un racionamiento de fondos sino, además, a que los demandantes de crédito que no acceden al mismo sean, en la mayoría de los casos, aquellos cuyos proyectos exhiben la mayor tasa de retorno.

En estas condiciones, se tiende a prestar a quienes demuestran un cumplimiento inmejorable de sus compromisos o a quienes son capaces de presentar las mejores y mayores garantías. Claro está, que ambos atributos no tienen por que estar asociados, de manera necesaria, con la tasa de retorno de un proyecto.

6. Capacidad Prestable

La capacidad prestable de las entidades financieras no proviene sólo de la captación de depósitos que realicen. Además de ellos, netos de los encajes establecidos, en el caso de los bancos argentinos la posibilidad de otorgar financiamiento se origina en los redescuentos otorgados por la autoridad monetaria, en los recursos propios líquidos, en otras financiaciones de entidades financieras, en otras obligaciones por intermediación financiera, en el resultado de las operaciones de pase y en las obligaciones negociables emitidas.

Resulta muy ilustrativo observar la evolución de la estructura de la capacidad prestable del sistema financiero local desde fines de 1990. A esa fecha, que corresponde al momento de menor nivel de monetización que se registró en la economía argentina, la importancia de los depósitos como fondeo de los préstamos se situaba en el 33.6%. Eran más importante los redescuentos (36%), y le seguían las otras fuentes distintas de los recursos propios líquidos (24.4%).

A partir de la implementación del Plan de Convertibilidad, el crecimiento incesante de la monetización fue elevando la importancia relativa de los depósitos hasta llegar a representar un 60% en octubre de 1994. Los redescuentos, por su parte, disminuyeron de manera drástica su gravitación, alcanzando en la fecha señalada, al 3.3%.

Respecto de los fondos originados en otras obligaciones, también se incrementó su ponderación en la estructura de la capacidad prestable hasta el 27.1% en octubre del año anterior. Por último, la importancia de los recursos propios líquidos se situó en el 9.6%^{10/}.

Empero, más allá de que el proceso de remonetización volvió a ubicar a los depósitos en la importancia relativa anterior como fondeo principal de los créditos, es relevante destacar la estructura de

^{10/} Aunque no se dispone de datos fehacientes, es muy probable que en los momentos más difíciles de la crisis bancaria desatada por el "efecto tequila", la importancia relativa de los redescuentos haya alcanzado, otra vez, relevancia. Debe tenerse en cuenta que, hasta mayo de 1995, el sistema perdió cerca del 17% de los depósitos. Ahora, el proceso de retorno de los depósitos reemplaza a los redescuentos, en la magnitud que habían alcanzado en la cima de la crisis, como fuente de la capacidad prestable.

la capacidad prestable según tipo de entidades.

En efecto, entre los bancos públicos, la importancia de los depósitos es mayor en el caso de las entidades de provincia -64% respecto de 54% de los nacionales- y, en el caso de los privados, los cooperativos exhiben la mayor proporción (83%).

En el reciente trabajo de FIEL citado, se señala que los bancos públicos y cooperativos son los que "...tienen más presencia en los prestatarios pequeños y medianos. Sin embargo, sólo la banca cooperativa tiene una presencia uniforme entre los prestatarios Pymes...".

Dado que la participación de estas últimas entidades en la captación total de depósitos alcanza a poco más del 6%, puede concluirse que uno de los principales obstáculos para el acceso al crédito bancario por parte de las Pymes proviene no sólo de los bajos niveles de monetización existentes sino, también, de la fragmentación del mercado en cuanto a la atención de los potenciales prestatarios; esto es, las entidades que menor captación tienen son, a su vez, quienes atienden con preferencia a las Pymes.

Otro aspecto relevante que deriva en un obstáculo que dificulta la obtención de crédito por parte de las Pymes, está constituido por la dualidad existente en el sistema financiero respecto del acceso a fondos de provenientes de otras obligaciones; entre ellas, las de origen externo.

En efecto, los bancos cooperativos son los que presentan el menor porcentaje de recursos originados en otras obligaciones en la estructura de su capacidad prestable: no alcanza al 10% cuando los bancos privados nacionales superan el 30% y en los extranjeros el 36%.

En el caso de los bancos públicos de provincia, otro de los grupos de entidades que asisten con preferencia a las Pymes, el valor está influido por la elevada participación del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, los bancos públicos utilizaban líneas del exterior y préstamos interbancarios, a diciembre de 1994, para financiar en cada caso el 5.3% y el 5.6% de sus activos. En el caso de las entidades privadas, esos porcentajes fueron del 6.3% y del 3.4% de sus activos.

Cabe destacar, que estas fuentes externas fueron utilizadas por 113 entidades; empero, sólo 14 concentraron el 75% del saldo (dos públicos nacionales, uno provincial, siete privados S.A y cuatro extranjeros).

Otras fuentes de financiación, tales como la emisión de obligaciones negociables, descuento de pagarés o letras, créditos de corresponsalías u operaciones de pase o a término, aportaron sólo el 7% en el caso de los bancos públicos y el 15% en el de los privados.

Aunque 35 entidades utilizaron la emisión de obligaciones negociables como fuente de fondos, sólo 5 bancos privados emitieron el 70% del total, colocándose el 86% del mismo en residentes del exterior.

La relevancia de este punto se origina no sólo en la cuantía de los recursos sino, además, en el costo de los mismos. Ello implica, entonces, que las Pymes se enfrentan además de a una situación de racionamiento de crédito, a otra de costos elevados en relación a empresas de mayor tamaño.

7. La Concentración del Crédito en el Sistema Financiero

Un rasgo destacado del sistema financiero local es la elevada concentración que exhibe el crédito. En efecto, hacia diciembre del año anterior, sobre un total de casi 5 millones de clientes de préstamos, los 100 primeros concentraban el 32.59% de los créditos. Hacia abril de 1995, esa proporción había crecido al 33.65%^{11/}.

Cabe advertir que, en el caso argentino, sólo en la industria existen alrededor de 400 empresas que pueden ser consideradas de gran tamaño. Por ende, si en los 100 primeros clientes que abarcan todas las actividades se concentra casi el 34% de los créditos, esa proporción debe ser bastante superior si se extiende a los primeros 400 clientes^{12/}.

En otras palabras, el remanente de las financiaciones totales que se pueden destinar a las PYMES y, dentro de ellas a las industriales, no parece ser de gran significación.

Una apreciación semejante puede obtenerse a partir de los datos que muestran la concentración de los créditos según tamaño de las entidades financieras^{13/}. En efecto, para el conjunto del sistema financiero, las 5 primeras entidades en asignación de créditos concentraban el 38.5% de los mismos; las 35 primeras, el 78% y las 169 restantes el 22%.

La situación se acentúa, de manera creciente, si se consideran sólo a las entidades privadas y dentro de éstas a las que operan de manera minorista. Así, los primeros 35 bancos privados en asignación de crédito concentraban el 78.5% de los préstamos y las 92 entidades restantes el 21.5%. Esta última proporción desciende, en el caso de los bancos minoristas, al 13.7% para las restantes entidades excluidas las primeras 35.

Si como señala el trabajo de FIEL, son los bancos cooperativos y, en menor medida, los públicos de provincia los que atienden con preferencia a las Pymes, es obvio que en los primeros 35 de cada segmento considerado no se encuentra ninguno de los cooperativos.

En suma, la situación descrita plantea un interrogante: si, como parece inevitable, el sistema financiero argentino va en camino de una reestructuración en la cual las entidades pequeñas y medianas son las más amenazadas con la desaparición, dado que son éstas las que atienden con preferencia a las Pymes, ¿que pasará cuando la concentración bancaria se concrete?, ¿aumentará el crédito a las Pymes?.

^{11/} Cabe destacar que desde la implementación del Plan de Convertibilidad la concentración del crédito en los 100 primeros clientes ha descendido de manera significativa: pasó de un 47.2% al 33.65% señalado.

^{12/} Cabe destacar que a la industria manufacturera se dirige casi el 34% de los créditos otorgados a los principales clientes.

^{13/} La información corresponde a agosto de 1993. Sin embargo, no existen razones para suponer que la situación muestre tendencias a la desconcentración. Al contrario, la depuración del sistema producida como consecuencia del "efecto tequila" debe haber acentuado los rasgos.

8. Distribución del Crédito por Estratos de Concentración^{14/}

Se trata de una estimación que debe ser tomada con precaución por cuanto, como se advierte en la nota al pie, constituye una aproximación resultante de sucesivas agregaciones de información. Así, por ejemplo, aunque se disponía de datos sobre valor de la producción para ramas escasamente concentradas, no se contaba con similar desagregación en el caso del crédito bancario.

En consecuencia, se optó por agrupar en dos grandes categorías: actividades con alto nivel de concentración y actividades con mediano y escaso nivel de concentración.

La información tiende a confirmar lo señalado en la sección anterior; esto es, que entre 1991 y 1994, se observa un proceso de desconcentración del crédito bancario a favor de las actividades con un nivel de concentración mediano y escaso.

En efecto, en el lapso mencionado, las financiaciones otorgadas a las ramas más concentradas aumentaron un 117%, mientras que las dirigidas a las que muestran menores niveles de concentración se incrementaron un 161%. De esta forma, mientras en 1991 se repartían por partes iguales el crédito bancario, en 1994 las primeras pasaron a absorber el 46% del total.

Dado que el valor de la producción generado por las ramas más concentradas creció en un porcentaje superior a las escasas y medianas -45% respecto de 34%-, los coeficientes de crédito disminuyeron para las primeras y aumentaron para las otras.

9. Las Tasas de Interés

La existencia de economías de escala en la industria bancaria, por lo menos dentro de cierto rango, sumado al escaso volumen que adquiere la intermediación financiera y los servicios asociados a ella, crea las condiciones para que las entidades financieras puedan gozar y ejercer un poder oligopólico. Ese poder se acrecienta si, además, el mercado de capitales tiene una importancia reducida como eventual competidor del sistema bancario.

Es cierto que la apertura financiera externa puede poner un límite a ese poder oligopólico de los bancos. Sin embargo, si el acceso al financiamiento externo es acotado, entonces las virtudes de la competencia serán también limitadas.

Y esto es lo que refleja la situación de las Pymes: se enfrentan no sólo a una situación de racionamiento de crédito sino, además, a costos más elevados que las empresas de mayor tamaño. Cabe destacar, en este sentido, lo sucedido con las tasas de interés desde el inicio del Plan de Convertibilidad.

La tasa activa implícita promedio en pesos, acumulada entre abril de 1991 y diciembre de 1994, fue del 249.6% sin considerar comisiones. Si se las incluye, se alcanza un valor de 296%. Dado que durante ese período los precios salida de fábrica de los productos industriales variaron un 9.6%, la tasa real acumulada fue del 219% en el primer caso, y del 261% en el segundo.

^{14/} Corresponde a la concentración técnica estimada a partir del Censo Industrial de 1985. Se trata de una aproximación ya que el cálculo de los estratos fue realizado a cinco dígitos del CIU y las estimaciones que se mencionan en el texto corresponden a agrupamientos a tres dígitos del clasificador.

Ello implica tasas reales anuales en pesos entre el 37% y el 43%. En dólares, los valores son mucho más reducidos: alrededor del 12% anual promedio. Empero, debe tenerse en cuenta que el financiamiento en pesos representa el 40% del total y constituye una de las pocas fuentes de recursos a las que acceden las Pymes^{15/}.

Debe tenerse en cuenta, por lo demás, que los datos consignados son valores promedio y que existe una fuerte dispersión entre entidades y según se trate de empresas de primera o segunda línea.

En efecto, en abril de 1991, la tasa nominal anual activa en pesos de los bancos cooperativos alcanzaba al 78.6% , mientras que el promedio del sistema se ubicaba en el 42%. En diciembre del año anterior, los valores correspondientes eran el 34.8% y 23.6%. En abril de este año, las tasas se habían elevado al 46% y al 30% en cada caso.

Por lo demás, si se atiende a que las tasas de interés en pesos abonadas por las empresas de primera línea se situaban, para la fecha señalada, en torno a un 16% promedio anual, se comprueba los altos costos financieros que deben soportar las Pymes.

Un panorama semejante se plantea por el lado de las tasas en dólares. Aunque las mismas son más reducidas, se observa también una clara diferencia entre tipos de entidades y tamaño de las firmas. En efecto, en abril de 1995, la tasa activa implícita de préstamos en moneda extranjera era, para el promedio del sistema, equivalente al 15% anual. En el caso de los bancos cooperativos se elevaba al 20% y, en el de las empresas de primera línea no alcanzaba al 14%.

Los comentarios precedentes aparecen confirmados por los resultados de la encuesta realizada por FIEL. En efecto, de acuerdo con ella, el costo anual del crédito se ubica en la Argentina en el orden del 23.3%. Sin embargo, si se atiende al costo soportado por tamaño de empresas se observa que mientras las pequeñas abonaban un promedio del 26% y las medianas del 22%, las grandes en el orden del 12%.

Como se observa, las Pymes, cualquiera sea el sector de actividad en el que actúen, enfrentan al mismo tiempo una situación de racionamiento de crédito y de costos muy superiores a los de empresas de mayor tamaño.

En un marco de esta naturaleza, no sólo no existen proyectos con tasas de retorno semejantes sino que, además, resulta difícil o poco racional intentar la reconversión de las plantas para adecuarlas a las nuevas condiciones de competencia.

10. Tipo de Préstamo, Plazos, Tasas

En diciembre de 1994, del total de financiaciones otorgadas en pesos, excluidos los recursos devengados, el 38.5% fue otorgado bajo la forma de adelantos en cuenta corriente. De acuerdo con estudios realizados por el Banco Central^{16/}, el plazo promedio de esos préstamos era de 12 días. En el caso de los bancos

^{15/} Cálculos presentados por el ex Presidente del Banco Central, Dr. José Luis Machinea, en el Congreso de la Unión Industrial Argentina realizado en Mar del Plata en agosto pasado, señalaban que en el caso de las entidades financieras de menor tamaño relativo, la tasa activa real acumulada en pesos había alcanzado en el período abril 1991-diciembre 1994 al 430%; esto es, casi el 58% anual.

^{16/} Indicadores del Sistema Financiero, Banco Central de la República Argentina, junio-agosto de 1995.

cooperativos los valores eran: 46% de los préstamos totales a un plazo de 11 días promedio.

Cabe destacar el nivel de las tasas de interés asociadas a ese tipo de financiación. El valor promedio ponderado por monto fue del 46% anual en mayo de 1995, siendo la tasa mínima del 12% y la máxima del 80%.

La segunda modalidad en pesos de importancia era, en diciembre de 1994, los créditos con garantía hipotecaria. En este caso, representaban el 19% del total para el sistema en su conjunto, y apenas 1.4% para los bancos cooperativos.

El plazo promedio de todas las entidades era poco menos de 7 años. En cambio, en el caso de la banca cooperativa ese plazo no llegaba a un año. Respecto de las tasas vigentes en mayo, la promedio ponderada se ubicaba en el 13%; la mínima en el 9% y la máxima en el 22% anual.

El tercer tipo de préstamos en pesos por su gravitación eran, a fines del año anterior, los documentos a sola firma. En el caso del sistema en su conjunto, esa modalidad representaba el 18% del total y, en los bancos cooperativos, el 24%. El plazo promedio para ambos conjuntos eran 72 y 117 días. Las tasas promedio ponderado, mínima y máxima se ubicaban en los siguientes valores: 17%, 11% y 73% anual.

Por último^{17/}, la modalidad prendaria en pesos era poco utilizada: 2.3% del total en el caso del total del sistema y 1% en la banca cooperativa. El plazo promedio era algo más de un año para el promedio de todas las entidades y menos de ese lapso en el caso de los bancos cooperativos. Las tasas se situaban en el 24% promedio, 15% la mínima y 37% anual la máxima.

Como síntesis, puede decirse que en la operatoria de préstamos en moneda nacional, casi el 78% de los mismos, que son los que de manera habitual demandan las firmas, implican un plazo promedio de algo menos de 2 años. Empero, este período está influido, de manera significativa, por la modalidad hipotecaria que, en la totalidad del sistema está afectada por el peso de estos préstamos en la banca pública nacional.

Si se excluyen los préstamos con garantía hipotecaria, casi el 60% de las financiaciones son a un plazo de 45 días. En el caso de los bancos cooperativos, esos valores son 71% de los préstamos totales a un plazo promedio de 50 días.

En otras palabras, se observa una baja exposición global de las entidades a riesgos derivados de la tenencia de activos financieros de largo plazo en moneda local; aunque los depósitos estén concentrados, también, en plazos reducidos.

El panorama no difiere de manera significativa cuando se atiende a la operatoria en moneda extranjera. Los cuatro tipos de préstamos considerados concentran la mayor parte de las financiaciones, tanto para el promedio del sistema, como para la banca cooperativa -superior al 70% en ambos casos-. Respecto de los plazos promedio, incluidos los créditos con garantía hipotecaria, son de 281 días para la totalidad de los bancos, y 189 días para la banca cooperativa.

^{17/} La modalidad de los préstamos personales no se considera. El interés está puesto en el financiamiento a las empresas, aunque es cierto que en ocasiones los empresarios PYMES toman créditos a su nombre para atender las necesidades de las firmas.

Si se excluye a estos últimos, los otros tipos de préstamos que utilizan de manera habitual las empresas concentran el 55% de las financiaciones para el promedio y el 63% para las entidades cooperativas. En este caso, los plazos promedio se ubican en 163 y 149 días.

En suma, la conclusión general para la operatoria en pesos es extensible a la operatoria en dólares. La dispersión de tasas, entre la promedio, la mínima y la máxima adquiere en este caso, también valores elevados.

11. Características de los Bancos que prestan a las Pymes¹⁸ /

El cálculo de la tasa activa mínima¹⁹ / que permite a las entidades alcanzar el equilibrio operativo - esto es, beneficios nulos- constituye un indicador que resume el origen de las diferencias de tasas entre distintos tipos de bancos.

Así, en el último cuatrimestre de 1994, la tasa activa mínima del conjunto del sistema financiero alcanzó al 14.8%. Son los bancos públicos de provincia y los cooperativos los que exhiben los mayores valores de tasa activa mínima: en el primero de los casos alcanza al 20.7% y, en el segundo, al 21.3%.

Como se observa, son las entidades que atienden de manera preferente a las Pymes las que requieren, para no incurrir en pérdidas operativas, de elevadas tasas de interés mínimas.

¿Cuáles son los factores que las afectan de manera más negativa? Por lo pronto, que el costo de sus pasivos es también muy elevado. Así, en abril del corriente año, la tasa pasiva implícita de los depósitos en moneda nacional alcanzaba para el promedio del sistema al 8.5% anual, y en moneda extranjera un valor semejante. En ambos casos, el costo de captación para los bancos cooperativos era superior: 11.4% anual.

Para comparar, de manera más precisa, durante los últimos cuatro meses de 1994 los bancos cooperativos tenían un costo de captación de los depósitos del 9.9% anual en el caso de los nominados en pesos y del 7.8% en los realizados en dólares. Estos valores contrastaban con el 6% anual promedio para el conjunto del sistema en ambos tipos de colocaciones.

Otra de las razones es que los bancos que atienden de manera preferente a las Pymes captan más depósitos en pesos que en dólares. En consecuencia, si la tasa pasiva implícita es mayor en pesos que en dólares y, a su vez, captan más en la moneda local, el crédito fondeado con estos recursos tenderá a ser más caro que en el resto de los bancos.

Un tercer factor que suele mencionarse es que las entidades públicas de provincia y las cooperativas tienen mayores costos de intermediación. En este caso, el indicador disponible está para el primer tipo de bancos y para las entidades privadas del interior. En ambos casos, se supera de manera holgada el promedio del sistema.

¹⁸/ La información que, de manera periódica, difunde el Banco Central no es siempre homogénea. Esto es, para una misma variable, los datos no se brindan siempre de la misma forma. De ahí, entonces, que a veces se toma a los bancos cooperativos como el ejemplo de los que atienden a las Pymes de manera preferente y, en otras ocasiones, se recurre a los bancos privados nacionales del interior.

¹⁹/ Definida como la relación entre los costos netos y la capacidad prestable.

En efecto, frente a un 1.32% mensual (17% anual) del conjunto de bancos en abril de 1995, los públicos de provincia alcanzaban al 1.83% (24%) y los de capital privado al 2.21% (30%).

Por último, los menores ingresos que consiguen las entidades que más prestan a las Pymes en concepto de servicios bancarios constituye otro factor que no permite reducir el costo de captación. Al respecto, si se atiende a la relación gastos de administración menos ingresos por servicios respecto del total de los depósitos, son las entidades de provincia, tanto públicas como privadas, las que exhiben un valor más alto: 1.17% y 1.20% respecto de un 0.67% promedio de todo el sistema financiero.

Frente a este panorama, resulta pertinente explorar algunos caminos alternativos orientados a reducir el nivel de la tasa activa mínima.

Un estudio realizado por el Banco Central²⁰/ mostraba, partiendo de la situación del sistema bancario en el tercer cuatrimestre del año anterior, que un aumento de la capacidad prestable del 20% produciría, de manera aproximada, una reducción de 2.5 puntos porcentuales en la tasa activa mínima y, lo que resultaba importante, que tendría un efecto muy similar sobre los distintos grupos de entidades.

Una disminución semejante de la tasa activa mínima, con efectos equivalentes en los distintos tipos de bancos, también se podía lograr recurriendo a una quita muy fuerte en el gasto en remuneraciones y en cargas sociales -alrededor de un tercio-.

Se señalaba, en ese estudio, que el aumento de la capacidad prestable no podía originarse, de manera importante, en la reducción de encajes. A los niveles de diciembre pasado, se requería disminuir el encaje promedio a la mitad para obtener un aumento del 5.5% en la capacidad prestable.

Sí parecía ser importante el impacto de la eliminación de los cargos por incobrabilidad. En ese caso, se podía alcanzar una reducción en la tasa activa mínima de casi 3 puntos porcentuales. Aunque favorecería más a los bancos extranjeros, también se verían beneficiados los que se especializan en la operatoria minorista.

12. Las Demandas del Sector Empresario

Del conjunto de las entrevistas que se realizaron con dirigentes gremiales empresarios, titulares o altos ejecutivos de firmas de tamaño grande y Pymes, analistas y consultores económicos y, también con banqueros privados, puede trazarse un cuadro de demandas que puede ser sintetizado en las cuestiones que a continuación se mencionan. Debe tenerse en cuenta, además, que las mismas hacen un hincapié particular en la necesidad de asistir, de manera creciente, a las empresas Pymes industriales.

Un aspecto sobre el cual se puso el acento fue en que la banca oficial debe retomar el tradicional papel que le cupo en el fomento de la actividad productiva; en particular, en que el Banco de la Nación actúe con mayor eficacia en su política crediticia.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que esta entidad concentraba a mediados de año casi el 16% de los depósitos totales, el 14% de los préstamos totales y cuenta con la red de sucursales más numerosa y extendida del país.

²⁰ / Indicadores del Sistema Financiero, Banco Central de la República Argentina, febrero-abril de 1995.

Otra demanda vinculada con la banca pública está referida a la insatisfacción del sector empresario respecto de la actuación del Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE) como entidad de segundo piso.

Dicha insatisfacción comprende, por lo menos, dos cuestiones: por una parte, el inadecuado desempeño del management bancario y, por el otro, las altas tasas a las cuales se represtan los fondos otorgados por el BID; valores que se acrecientan a medida que se desciende en el tamaño de las firmas. Por último, que se deberían flexibilizar las normas que permiten declarar elegibles a las entidades financieras para participar en el Multisectorial.

Ya como una cuestión de política bancaria, algunos sectores empresarios impulsan la idea de establecer un sistema de encajes fraccionarios diferenciales que induzca a la banca privada a prestar una parte mayor de sus recursos a las Pymes²¹/.

Aunque fue bien recibida la sanción de la ley que permite la creación de las sociedades de garantía para las Pymes se reclama, no obstante, la rápida puesta en marcha de las mismas, ya que se considera que constituyen un instrumento idóneo para facilitar el acceso al crédito bancario, a plazos más largos y a costos menores de los que ahora se les ofrecen.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la encuesta de FIEL, las Pymes son las firmas que exhiben la mayor proporción de deuda garantizada: entre un 33% y 44% respecto de un 10% y 13% de las empresas más grandes.

Por el lado del acceso a líneas de crédito a tasas subsidiadas, el reclamo es que esta política sea profundizada de manera especial para las Pymes. Al respecto, la demanda apunta a que se incremente el monto del financiamiento y a que el subsidio sea mayor en el caso de las zonas del país donde la tasa de desempleo sea más elevada.

Los sectores empresarios son concientes, asimismo, de las dificultades que exhiben las Pymes para cumplir, de manera adecuada, con los requisitos de información económica, financiera y contable que exigen las entidades para el análisis de las demandas de crédito.

Esta dificultad no comprende sólo a los requerimientos crediticios ordinarios sino, también, a los originados en proyectos de inversión. Por estas razones, otro de los reclamos es que desde el Gobierno se otorguen facilidades financieras o subsidios para el asesoramiento y auditoría en la presentación de información a los bancos; sea ésta para préstamos de operación como para inversión. En este caso, esos subsidios deberían extenderse a los servicios de consultoría y a la evaluación de los proyectos.

Se estima que de procederse en el sentido propuesto, se podrían reducir los costos administrativos en la tramitación de los créditos y mejorar la calidad de la información proporcionada. Ello debería redundar, para las Pymes, en un costo del financiamiento mucho más reducido que el actual.

Otro reclamo se origina en el reducido menú de instrumentos financieros disponibles para el otorgamiento de créditos a las Pymes. En este aspecto, las propuestas empresarias se centran sobre tres herramientas: por un lado, el "leasing" para bienes de capital; por el otro, la llamada factura conformada;

²¹/ Esta idea es anterior a que el Banco Central reformara las normas sobre encajes no remunerados y las sustituyera por requisitos de liquidez que devengan una tasa de interés. En principio, estas nuevas disposiciones no resultan contradictorias con esa idea.

por último, la agilización del financiamiento del "warrant", en especial, por su impacto en las economías regionales.

El reclamo final se vincula con la necesidad de aliviar las exigentes normas técnicas de calificación de cartera a que obliga el Banco Central. En este sentido, se argumenta que si el Estado flexibiliza a las mismas para aquellos bancos que presten a firmas que se acojan a la moratoria impositiva y previsional, dicha práctica podría ser extendida a las entidades que presten a Pymes que cumplan con ciertas condiciones a establecerse.

Por último, cabe reiterar que el problema de la insuficiencia general del crédito tiene una estrecha relación con el reducido nivel de monetización existente. Aspecto sobre el cual sólo se puede influir a través de coherentes y sustentables políticas macroeconómicas de corto, medio y largo plazo.

13. Los Créditos del BID

Entre los numerosos préstamos que el BID ha otorgado a la Argentina en los últimos años, dos se destacan por las posibilidades que ofrecen para atender los requerimientos financieros de las PYMES. Se trata, por un lado, del Global I y II a Microempresas y, por el otro, del Multisectorial.

En el primero de los casos, los desembolsos realizados alcanzan al 69% de los fondos comprometidos (45 millones de dólares). En cambio, en el segundo a poco más del 10% sobre 300 millones que es el monto total del crédito otorgado.

Las autoridades del Banco conocen, en detalle, los inconvenientes que se presentaron en la operatoria de ambos créditos, los cuales adquirieron una envergadura mayor en el caso del Multisectorial. Esos obstáculos y dificultades son los mismos que los empresarios y banqueros pusieron de relieve en las entrevistas: en el management del BICE y costos elevados para los tomadores de los fondos.

El aspecto sobre el que aquí se quiere llamar la atención es la importancia que esos créditos pueden tener no sólo para el conjunto de las empresas sino, en especial, para las Pymes. En efecto, debe destacarse que 300 millones de dólares constituye un monto significativo, en términos marginales, cuando se atiende al reducido nivel de monetización que exhibe la economía argentina.

Y más aún, cuando el crédito se encuentra concentrado en pocas empresas, en pocas actividades, en pocas regiones. Y cuando los plazos habituales son reducidos y las tasas de interés abonadas muy elevadas.

La importancia de introducir cambios en la operatoria de estos créditos se potencia cuando las autoridades del país y del Banco tienen previsto, en los años 1996-1998, renovar el préstamo a Microempresas, el Multisectorial y otros como el de Apoyo a la Reestructuración Empresarial, Reconversión Productiva II que en conjunto sumarían alrededor de 750 millones de dólares.

Se trata de montos significativos que, en el contexto actual del sistema financiero local, podrían constituirse en una formidable palanca para la reconversión y despegue de las Pymes.

14. Consideraciones Finales

En la formulación de una estrategia de desarrollo empresarial, el ingrediente financiero es crucial. Esa centralidad es aún mayor en países como la Argentina que, en los años recientes, ha redefinido las condiciones que determinan el marco de competitividad. Esa redefinición afecta, en mayor medida, a las Pymes.

Las cuestiones de índole financiera que ponen obstáculos para el desarrollo de las Pymes son numerosos y comprenden aspectos de tipo estructural como de naturaleza no permanente. Entre los primeros, cabe mencionar el reducido nivel de monetización de la economía; la fuerte concentración del crédito en pocas empresas, regiones y actividades; el reducido plazo promedio de los préstamos; las altas tasas de interés vigentes, en particular para las Pymes; etc.

Entre los segundos, el abandono de la banca pública de su papel en el fomento de la actividad económica; la impericia de entidades financieras públicas para actuar como bancos de segundo piso; rigidez en la política de encajes; excesivas reglamentaciones y pedidos de información para la tramitación de los créditos; requerimientos de garantías muy elevadas para el otorgamiento de los créditos; reducido menú de instrumentos financieros; etc.

En este contexto, agravado por las consecuencias que sobre los países emergentes como Argentina ha tenido y tiene el "efecto tequila", es que el apoyo del Banco debe estar orientado a una estrategia que incorpore ingredientes de tipo estructural y para atravesar la transición.

MARCO REGULATORIO E INFRAESTRUCTURA FISICA^{1/}

A. MARCO REGULATORIO

I. Antecedentes

1. El gobierno que asumió a mediados de 1989, encaró la profundización de ciertas acciones que venían del pasado reciente como tendencias incipientes, junto a la ejecución de nuevas líneas de política focalizadas en la desregulación, la privatización y la apertura económica. Algunas de las manifestaciones de estos cambios han sido la eliminación de un conjunto de mecanismos regulatorios del comercio, la liberalización del mercado cambiario, la reestructuración del Estado, la baja de aranceles externos y la creciente desregulación del mercado de trabajo.

2. Como se señaló en el párrafo anterior, uno de los pilares de la estrategia económica a partir de fines de los ochenta fue la revisión y remoción de un amplio conjunto de mecanismos regulatorios de la economía. Estas acciones desregulatorias iniciadas con la liberalización de diversos precios y mercados en 1989, adquirieron un carácter más abarcativo a partir del Decreto N° 2284 de noviembre de 1991. Este decreto expone la filosofía general del gobierno (facilitar el comercio interno y externo, eliminar distorsiones artificiales de los precios relativos, afianzar la estabilización de precios y provocar la disminución de otros, aumentar la transparencia de los mercados, etc.) y constituye el punto de partida para el dictado de un conjunto de normas de desregulación. Abarca distintas áreas, destacándose los siguientes aspectos centrales:

* Comercio interior: Eliminación de restricciones a la oferta de bienes y servicios. Modificación de la Ley de Defensa de la Competencia. Suspensión de la Ley de Abastecimiento. Eliminación de aranceles profesionales mínimos y pagos centralizados. Libre contratación de honorarios.

* Comercio exterior: Eliminación de cupos a la importación y exportación (excepto automóviles). Eliminación de preferencias del Régimen de Compre Nacional. Simplificación de controles sanitarios en Aduana. Eliminación de restricciones a las importaciones según origen y procedencia. Eliminación de las intervenciones previas y autorizaciones para la exportación. Eliminación de la reserva de cargas. Eliminación del almacenamiento en Aduana. Simplificación del registro de exportadores e importadores. Unificación de boleta para el pago de impuestos sobre las importaciones. Simplificación sobre normas y verificación selectiva en Aduana.

* Entes reguladores: Disolución de la Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, IFONA, Mercado de concentración pesquera, Corporación Argentina de Productores de Carnes y Mercado Nacional de Hacienda. Desregulación de los mercados lácteo y pesquero.

^{1/} Este informe fue elaborado en base a información proveniente de una serie de trabajos recientes sobre la estructura empresarial argentina, informes proporcionados por instituciones oficiales vinculadas al área en estudio y organismos internacionales, opiniones relevadas en distintas entrevistas con empresarios y cámaras que los agrupan y a partir del contenido del Informe Intermedio siguiendo los lineamientos de la "Estrategia de Desarrollo Empresarial" del Banco Interamericano de Desarrollo.

* **Reforma fiscal**: Eliminación de sobretasas, contribuciones e impuestos sobre el vino, el comercio de carne, industrialización y exportación de granos, etc. Supresión arancel consular para importaciones. Eliminación de la tasa del 3% de Estadística. Supresión del Fondo de Exportaciones. Supresión del registro de producción siderúrgica y promoción sectorial. Eliminación de franquicia en la importación de insumos para el aluminio. Eximición de impuestos a los Sellos y Ganancias en las operaciones con acciones. Eliminación del impuesto a la transferencia de títulos.

* **Mercado de capitales**: Simplificación de los requisitos para la presentación de balances. Derecho de suscripción de valores.

* **Sistema Unico de Seguridad Social**: Disolución de las cajas de subsidios familiares y creación del Sistema Unificado de Seguridad Social.

* **Negociaciones colectivas**: Constitución de Comisiones Negociadoras de Convenios Colectivos de Trabajo por empresa. Aplicación de los niveles de negociación por actividad.

3. Posteriormente, se dicta otro decreto modificatorio (Nº 2488/91) cuyas principales acciones son: Registración de ventas al exterior mediante declaración jurada. Pago anticipado de los tributos a la exportación. Publicación de lista de precios de mercaderías de importación. Derogación de la Ley y el Decreto que restringen el comercio interno y externo mediante precios mínimos, cupos, restricciones cuantitativas, reglamentaciones contractuales y otras disposiciones.

4. Ambos decretos son seguidos por un conjunto de reglamentaciones que afectan distintos ámbitos, entre ellos, los bancos, seguros, transporte, Aduana, etc. En efecto, el programa de desregulación fue adquiriendo diversas formas en las diferentes áreas involucradas. Estas acciones implementadas inciden con distinta magnitud en el desarrollo de las firmas. Entre las principales reglamentaciones cabe señalar:

* **Seguros**. Se libera el mercado de seguros. Disolución del Instituto Nacional de Reaseguros. Se autoriza la contratación de seguros de transporte de los bienes que se exportan o importan en compañías de seguros extranjeras.

* **Metrología Legal**. Se simplifican los trámites para la aprobación de modelos, limitando la exigencia de planos sólo a los componentes mecánicos.

* **Transporte**.

- **Por agua y servicios portuarios**. La organización portuaria argentina caracterizada por altos costos operativos y de tarifas, por carencias de depósitos adecuados para almacenar mercaderías y por deficiencias en la administración, en el mantenimiento y en la prestación de los servicios. La desregulación del sector comprendió distintos aspectos. Se reorganiza la Secretaría de Transporte; se crea la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables. Se disuelve la Administración General de Puertos. Transferencia y privatización de Puertos. Simplificación de los requisitos para la navegación fluvial y marítima. Reordenamiento de los servicios de practicaje, pilotaje y remolque.

- **Aéreo de Carga**. Eliminación de restricciones al transporte aéreo de cargas, para servicios regulares o no, de reducido o gran porte.

- **Terrestre de Carga**. Hacia 1992 el mercado del transporte automotor de cargas presentaba restricciones a la oferta, constituidas especialmente por barreras provinciales e interprovinciales, por el régimen de concesiones y permisos que otorgaba el Estado y por un antiguo reglamento de cargas por carretera. El Decreto Nº 1494/92 dispuso la desregulación de la carga y descarga de mercaderías y la liberación de la contratación de transportistas en todo el territorio nacional. Se simplificó y unificó el registro nacional de transportistas y se eliminó su consideración como servicio público. Aplicación al transporte de carga de jurisdicción nacional. Coordinación con las autoridades provinciales. En cuanto al Mercosur, se ratifican las normas de aplicación del acuerdo de transporte internacional. Como resultados de la nueva normativa se observaron caídas en los precios del transporte interno y también del transporte internacional.

* **Aduana**. Plan de fortalecimiento de la Administración Nacional de Aduanas. Informatización de trámites aduaneros: Proyecto "María", de adecuación de normas a fin de dotar a la Administración Nacional de Aduanas de una mayor eficiencia y transparencia en los sectores operativos.

* **Derogación de la Resolución Nº 2611/85** referida a la percepción de gravámenes al flete marítimo y fluvial de importación y exportación.

* **Desreglamentación y desburocratización**. Resolución del Ministerio de Economía nro 996/94. Intruye a todos los organismos centralizados y descentralizados dependientes del MEyOSP para que remitan a la Subsecretaría de Desregulación y Organización Económica un informe descriptivo de los trámites que deben realizar los particulares y las empresas ante el organismo respectivo relativo a presentaciones, registros o habilitaciones, los requisitos que deben cumplir en cada instancia, los plazos previstos, etc.

II. Obstáculos para el desarrollo empresarial identificados en el marco regulatorio actualmente vigente.

Como se señaló anteriormente, desde fines de los años ochenta se han ido sucediendo significativas transformaciones que consolidan una creciente tendencia desregulatoria, percibida y confirmada por el sector empresario, tanto por las grandes firmas como por las PYMES. La desaparición de un conjunto de mecanismos regulatorios, la liberalización del mercado cambiario, la apertura externa de la economía, la creciente desregulación del mercado de trabajo constituyen, entre otros, algunos de los cambios que ha sufrido el contexto en el que operan las firmas argentinas.

No obstante, los empresarios locales han identificado un conjunto de obstáculos para el desarrollo de la competitividad de sus firmas provenientes de las distintas medidas regulatorias y desregulatorias. En las múltiples entrevistas llevadas a cabo a empresarios y a instituciones que agrupan a las firmas y en base a las publicaciones e informes elaborados por ellas y por otros organismos vinculados a distintos aspectos de la operatoria de las empresas^{2/} se enfatizan dos áreas fundamentales en las cuales el sector empresarial parece centrar sus prioridades: **II.1. el comercio exterior** y **II.2. las relaciones laborales**.

^{2/} En el informe preliminar realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo se identifican y reseñan las fuentes de información consultadas al respecto.

II.1. El comercio exterior.

Las demandas empresariales respecto al marco regulatorio del comercio exterior se vinculan con las características y funcionamiento de las instituciones y regulaciones encargadas de la administración del mismo. En ese sentido, en esta sección se consideran: 1) los reclamos empresariales; 2) se señala la actuación de cada uno de los organismos competentes en la administración del comercio exterior; 3) las regulaciones vigentes respecto a conductas de comercio desleal (dumping e importaciones subsidiadas) y medidas de salvaguarda a los productores locales, y 4) las propuestas que los propios empresarios y las cámaras donde se agrupan señalan como conducentes a la solución de los obstáculos que enfrentan las firmas, y en particular aquéllas que son consideradas PYMES.

1. Actualización y modernización de las instituciones de Comercio Internacional.

En la búsqueda de una mayor estabilidad monetaria, el programa de liberalización del comercio fue adoptado unilateralmente y con la urgencia propia producto de la necesidad de superar la crisis económica. Mientras los cambios macroeconómicos necesarios para llevar a cabo esta transformación fundamental en la política económica son políticamente complejos, son relativamente sencillos de ejecutar. Los controles de cambio y las barreras a las importaciones pueden ser eliminados por decreto. Sin embargo, las instituciones vinculadas al comercio exterior, han permanecido con las mismas características que tenían durante la etapa de economía semicerrada. Los cambios institucionales profundos son difíciles de completar y la adaptación de las organizaciones a las nuevas condiciones es aún más compleja. Construir instituciones para la política comercial no es una tarea fácil, pero sin esa reforma institucional, la apertura económica es vulnerable.

En este punto, existen dos tipos de instituciones que demandan una modernización, tanto en cuanto a las inversiones necesarias en equipamiento (incluyendo edificios, sistemas de información, etc.), como en management, y especialmente procedimientos, reglamentaciones y gestión:

* Las Aduanas. En la búsqueda de alcanzar instituciones efectivas y eficientes en su tarea, el código aduanero local debe ser revisado, incorporando la noción actual del delito aduanero. Se observa la necesidad de una profunda revisión de los procedimientos y normas actuales. La capacitación y el reequipamiento informático son fundamentales. Empero, en los últimos tiempos el servicio de Aduanas ha sido eje de considerables transformaciones que mejoraron significativamente su accionar, como ser la introducción del Sistema "María" mencionado anteriormente.

* Las instituciones que administran el comercio internacional. En este caso, los reclamos empresariales aumentan y adquieren un carácter de inmediatez. En ese sentido, se trata de un problema de regulación y de administración de recursos. Un ejemplo exitoso de cambio en el sentido (mencionado insistentemente por los empresarios consultados para la realización del informe) de la modernización de estas instituciones es el caso de México que logró establecer instituciones (con la ayuda de fondos de organismos internacionales) similares a la Comisión de Comercio Internacional (ITC por su sigla en inglés) y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos (DOC por su sigla en inglés) que centralizan la operatoria en comercio exterior.

2. Actuaciones de los diversos organismos en relación a los procedimientos antidumping y antisubvenciones³:

- La Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) que funciona en el ámbito de la Secretaría de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos fue creada por el decreto N° 766 del 12 de mayo de 1994, con el fin de constituir un organismo público descentralizado que además de participar en el proceso de control y regulación del comercio desleal, se dedique al análisis de la competitividad internacional de la producción argentina, participe en la evaluación de medidas de salvaguardia y asista técnicamente a la Secretaría de Comercio e Inversiones en diversos aspectos de la política comercial externa.

Las funciones esenciales de la CNCE: a) analizar las tendencias del comercio internacional y de la competencia de las importaciones en los mercados internos, identificando situaciones de daño efectivo o potencial a los distintos sectores y ramas de la producción nacional; b) conducir las investigaciones y efectuar determinaciones sobre el daño a la producción nacional en los casos de importaciones en condiciones de competencia desleal (dumping y subvenciones) y en oportunidad de evaluarse la adopción de medidas de salvaguardia; c) analizar medidas de política comercial, tanto en su diseño como en la evaluación de sus resultados, que demanden una consideración de sus efectos sobre la producción nacional. Aspectos tales como la política arancelaria, los proyectos de integración económica y los regímenes sectoriales pueden requerir una evaluación económica por parte de la CNCE a solicitud de la Secretaría de Comercio e Inversiones (SCI); d) informar a la SCI sobre las barreras al comercio de productos argentinos en el resto del mundo; e) actuar en representación del país como el organismo nacional especializado en el análisis del daño a la producción nacional en los casos derivados de tratados internacionales de los que la Argentina sea signataria.

Organización interna de la CNCE: Cuenta con un Directorio y un equipo técnico de apoyo. El directorio está integrado por un Presidente y cuatro Vocales, todos ello designados por decreto del Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Los Vocales duran 4 años en sus funciones y se renuevan por mitades cada 2 años, mientras que el Presidente no tiene un mandato determinado por ser funcionario político superior del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Los cuadros técnicos son cubiertos por medio de convocatorias públicas. La estructura orgánica de la CNCE fue planeada en tres áreas: Análisis de la Competencia Internacional, Asuntos Legales e Institucionales y Administración. A ellas se agrega la Secretaría General y una Unidad de Auditoría Interna.

- La Subsecretaría de Comercio Exterior (SSCE) es la autoridad en lo relativo a la determinación de la existencia de dumping o de subvención.

- La Secretaría de Comercio e Inversiones es la responsable de la apertura de las investigaciones y de aspectos de procedimiento previos a la intervención del Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos. Este último es la autoridad que fija los derechos antidumping y compensatorios tanto preventivos como definitivos.

3. Control de la competencia desleal y medidas de salvaguardia a los productores locales.

³ En el Informe Anual 1994 de la Comisión Nacional de Comercio Exterior, República Argentina, se tiene una síntesis de estos aspectos. A su vez, una parte sustantiva de la información presentada surge de entrevistas con las instituciones.

En 1992, la Argentina adhirió -por medio de la ley 24.176- a los acuerdos sobre Dumping y sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios del GATT que establecen una disciplina multilateral para la aplicación de medidas antidumping y derechos compensatorios. Asimismo, la ley Nº 24.425 de diciembre de 1994 legisla la adhesión de la Argentina a los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay del GATT, los que incluyen las nuevas versiones de los códigos sobre Dumping y Derechos Compensatorios.

Las prácticas usuales de competencia desleal son el dumping y las subvenciones. Estas prácticas son frecuentes en el comercio internacional, por lo que las economías toman algunos recaudos para neutralizar sus efectos. Las medidas de control del comercio desleal (derechos antidumping y derechos compensatorios) están basadas en la temporalidad y la no discrecionalidad en la selección de los sectores beneficiados.

El Código Antidumping del GATT exige la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones en condiciones de dumping y el daño a la producción nacional, en cuya determinación deben considerarse indicadores tales como la pérdida de participación de mercado, la caída en el empleo o en la producción, reducción en los beneficios, subutilización de la capacidad instalada y efectos sobre los precios. El Decreto Nº 766/94 ha optado por un sistema de investigación de los casos de dumping, que consiste en separar en distintos organismos las investigaciones sobre su existencia y sobre la existencia del daño material a la producción nacional (Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Comercio e Inversiones y Comisión Nacional de Comercio Exterior, respectivamente). Finalmente, es responsabilidad del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos la aplicación de medidas antidumping. Un esquema similar corresponde al caso de importaciones subvencionadas y derechos compensatorios.

Asimismo, el GATT establece normas para la adopción de medidas de salvaguardia a los productores locales. Su aplicación es pertinente en situaciones de comercio leal, cuando se ha producido un crecimiento sensible de las importaciones que pone en riesgo a una actividad productiva y las autoridades económicas consideran conveniente crear un horizonte de certidumbre dentro del cual puedan ponerse en marcha programas de reconversión o ajuste estructural.

En todo ello, Argentina ha avanzado considerablemente, según el sector empresarial. Sin embargo, la falta de "equidad y transparencia" genera efectos distorsivos en la economía y la competitividad, especialmente sobre los proyectos industriales.

En el caso más específico de las PYMES cabe señalar dos situaciones que constituyen un claro ejemplo de estas dificultades. En primer lugar, la presentación de una denuncia por competencia desleal implica un costo que las PYMES pueden difícilmente afrontar (contratar una consultora para ello, ya que no cuentan con personal que puede dedicarse a la elaboración de una carpeta, etc.). En este punto en particular es de destacar el caso de firmas grandes que se ocupan de brindar apoyo a sus subcontratistas PYMES para la preparación de estas presentaciones. En segundo lugar, la demora en las investigaciones sobre dumping lleva a la desaparición de las firmas involucradas antes de llegar a la resolución correspondiente al caso (Un claro ejemplo lo constituye la industria de la madera terciada, para la cual la resolución salió tres años después de iniciada la investigación y para ese entonces, de las ocho fábricas que existían, cinco habían cerrado y dos se encontraban en convocatoria de acreedores). Se trata de un problema técnico, vinculado a la operatoria de los distintos organismos e instituciones y no de índole político. Los empresarios enfatizan la necesidad de contar con una administración racional de los diversos mecanismos de comercio internacional.

4. Propuestas empresarias en relación a 1., 2. y 3.:

4.1. En materia legislativa y administrativa.

- * Contar con una reglamentación interna que establezca plazos acotados para la apertura de la investigación, no más allá de los 90 días corridos de efectuada la denuncia ante la autoridad de aplicación. De igual manera, plazos perentorios para cumplimentar aquélla y sancionar los derechos que eventualmente correspondan.
- * Contar con formularios de presentación de la denuncia que sistematicen y simplifiquen la labor del denunciante, de modo tal de no dificultar la presentación de las PYMES que habitualmente carecen de recursos para afrontar las presentaciones complejas.
- * Dar a publicidad a través del Boletín Oficial información mínima (Nº de expediente, producto, origen) de las denuncias presentadas, de modo tal que el público en general pueda efectuar un control de la gestión, tal como se hace hoy en el Régimen de Especialización Industrial.
- * Definir claramente cada dato de la denuncia para evitar la arbitrariedad del funcionario a cargo.
- * Sancionar un régimen legal para la adecuada protección de la información confidencial, estableciendo la que debe tener ese carácter, quiénes tienen acceso a ésta y cuáles son las penalidades por la violación del mismo.

4.2. En materia de procedimiento y equipamiento.

- * Contar con el presupuesto suficiente que permita el equipamiento del área correspondiente para una eficaz labor de los funcionarios.
- * Contar con funcionarios capacitados (si fuera posible especializados por sectores), en particular con un cuerpo de auditores que pueda investigar en los registros de la empresa denunciada sin caer en engaños usuales en estos casos.
- * Cumplir inexorablemente con los plazos que establezca la legislación, ya que las demoras traen aparejada una profundización del daño, tornando en muchas ocasiones inviable la prosecución de la actividad del sector industrial afectado.

4.3. En materia de instituciones.

- * La existencia de la CNCE sólo se justifica si sus funcionarios, en particular los que tienen la capacidad de decisión, son independientes del Ministerio de Economía. Este es el esquema en que se pensó cuando se propuso seguir el ejemplo del ITC norteamericano, donde se designan 3 directores por cada partido político (Republicanos y Demócratas), y en caso de empate, sus decisiones se inclinan por la industria local. Por ello es necesario que los directores de la CNCE sean designados por el Congreso de la Nación ante quien rendir cuentas.
- * Creación de un Tribunal especializado como instancia de apelación de las decisiones que se tomen a nivel administrativo, tal cual prescriben los art. 23 del Código de Subsidios y 13 del Código Antidumping del GATT.

5. Acciones recientes del Gobierno vinculadas con la administración del comercio exterior.

En el equipo económico se percibe una buena predisposición para monitorear el impacto de las importaciones sobre varios sectores industriales y acelerar el tratamiento de las denuncias de casos de competencia desleal. Para ello se está reestructurando la Subsecretaría de Comercio Exterior y en ese sentido debe interpretarse la suba de derechos específicos para algunos productos textiles y de calzado

deportivo. En cuanto a las denuncias por competencia desleal, el paso decisivo es la determinación de si se abre o no la investigación, puesto que tanto el importador como el productor consideran relevante el cambio de situación. Actualmente, se demoran 90 días con el Decreto 2191 para la apertura de la investigación, pero tanto la Subsecretaría de Comercio Exterior como la Comisión de Comercio Exterior están analizando ese decreto para reducir los plazos a la mitad. De este modo, en un plazo de entre 45 a 55 días, el importador y el productor local van a saber a qué atenerse. También, el gobierno está empezando a estudiar los impactos regionales de las importaciones, enfocando en los sectores PYMES que no están capacitados para presentar denuncias.

DENUNCIAS EFECTUADAS POR COMPETENCIA DESLEAL, 1988-1994

	1988/1990	1991/1992	1993	1994	TOTAL
Denuncias con apertura de investigación	3	32	15	0	50
Denuncias con aplicación de medidas	3	13	3	0	19
Denuncias pendientes, desest. o archivadas	13	10	23	20	66
TOTAL	19	55	41	20	135

Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

II.2. Normas regulatorias del mercado laboral.

1. Durante la década de los ochenta, el mercado de trabajo se caracterizaba por ser poco flexible, debido a la persistencia de múltiples regulaciones laborales. Mientras, las tasas de desocupación y subocupación eran relativamente bajas, a pesar de las enormes fluctuaciones en la actividad económica durante esos años. Por otra parte, una de las principales características del mercado laboral era la creciente importancia del sector informal que resultaba, en parte, de la reacción empresarial frente a la onerosa carga de la regulación del mercado de trabajo, reduciendo la cobertura real sobre el conjunto de la población. Asimismo, existía un bajo nivel de productividad laboral comparada de la Argentina respecto de otros países emergentes. Entre 1970 y 1990 la productividad media de la economía no sólo no creció a las tasas habituales en esos países (entre 3 y 5% anual), sino que cayó en términos absolutos un 3%. En ese sentido, la rigidez del mercado de trabajo constituía el reclamo regulatorio excluyente por parte de los empresarios argentinos.

2. Uno de los ejes principales de la política económica del gobierno que asumió en 1989 fue "desmantelar" esa red de mecanismos regulatorios. En esa dirección, el mercado laboral está experimentando profundos cambios durante los años noventa, vinculados en parte con modificaciones en las instituciones económicas elementales del país (fiscales, monetarias, tarifas externas, régimen de jubilaciones y pensiones). En el caso particular de las instituciones laborales, éstas no sólo introducen incentivos a modificar las relaciones capital/trabajo para el conjunto de las firmas, sino que en especial presentan un impacto diferencial sobre las empresas de acuerdo con las características de su tecnología y de sus relaciones de producción en general. Asimismo, se debe señalar el dramático incremento en la tasas de desempleo y subempleo en los últimos años, alcanzando en mayo de 1995 alrededor del 30% de la población económicamente activa; junto con un notable incremento en los índices de productividad media del trabajo. Cabe señalar que producto de las fuertes transformaciones desregulatorias emprendidas por el actual gobierno, las demandas de los empresarios de mayor flexibilidad en el mercado laboral dejaron de ocupar el lugar de reclamo central, pasando a tener un nivel de importancia menor en relación a otros temas como la administración de la apertura externa.

3. Las regulaciones del mercado laboral argentino tienen, en general, características comunes. En primer lugar, poseen un carácter antisimétrico respecto de la dirección del cambio admitido: una variable no puede elevarse, pero puede disminuir sin límite, o recíprocamente. En segundo lugar, tanto la legislación como la jurisprudencia han favorecido la extensión de la asimetría al plano temporal: una vez determinada la restricción, sólo puede ser reforzada pero no debilitada por disposiciones ulteriores. Los límites de la variación son inmutables, independientemente de los cambios en otras variables relacionadas. En tercer lugar, se trata en general de disposiciones de orden público, que no están sujetas a modificación aún cuando exista acuerdo de las partes directamente involucradas.

4. La visión empresarial en relación al régimen laboral y sus implicancias en la actividad de las PYMES se centra en la falta de adecuación de la normativa hoy vigente, a pesar de que se han dado importantes pasos en materia de flexibilización laboral. De acuerdo con los empresarios y sus cámaras, la normativa laboral, tanto por su densidad como por las implicancias que tiene -en especial sobre el costo del trabajo- limita la creación de nuevo empleo y la normalización del empleo irregular, y además compromete la propia subsistencia de los contratos hoy vigentes. La consecuencia es que no se generan nuevos contratos -en especial en la PYME- frente a la falta de flexibilidad en la contratación y la elevada litigiosidad. La incorporación de las cuatro nuevas modalidades de contratación a la legislación laboral (período de prueba, aprendizaje, contrato a tiempo parcial y una nueva modalidad temporaria) y la reforma de la ley de quiebras aparecen como conducentes a la generación de empleo. No obstante, aparece en la discusión una serie de regulaciones laborales vigentes que a juicio de los empresarios afectan a las empresas y en particular a las PYMES.

5. Costos de despido. Los costos monetarios que se derivan del régimen de indemnización por despido conllevan costos de ajuste más elevados para las empresas más pequeñas. Cabe señalar que la legislación más reciente referida a empresas PYME (ley 24.467 y el decreto 737/95) redujo parte de estos costos.

El despido sin justa causa tiene asociado en la legislación argentina un costo monetario por la ruptura del contrato, que se integra con dos componentes, uno en concepto de indemnización y otro en concepto de preaviso. Este último pago alcanza a un mes de remuneración si la antigüedad del trabajador es de hasta 5 años, y a dos meses si la antigüedad es mayor. La indemnización por antigüedad es de un mes de

remuneración por año trabajado o fracción mayor de tres meses, con un tope sobre dicha remuneración de tres veces el ingreso básico de convenio total aplicable al trabajador.

El impacto de la regulación sobre despido depende de la relación entre la remuneración efectiva y el tope indemnizatorio. Cuanto mayor este cociente, menor el costo derivado de la indemnización respecto del costo laboral habitual. En la Argentina, se observa una menor remuneración promedio, para el mismo nivel de remuneración de convenio aplicable, en las empresas pequeñas respecto de las más grandes (en gran parte, debido a un menor nivel de capital humano de los asalariados). Por lo tanto, el costo monetario de la indemnización por antigüedad constituirá una restricción efectiva más frecuente para las empresas pequeñas.

Finalmente, cabe señalar que a partir de la legislación reciente para PYMES, se prevé por un lado, que los convenios colectivos del ámbito particular de empresas PYMES puedan cambiar el régimen de compensación por despido introduciendo cuentas de capitalización individual. Ello constituye un antecedente legal que sustenta un mecanismo que elimine los actuales costos de ajuste monetarios asociados al actual régimen de indemnizaciones. Por otro lado, la normativa reduce los costos de indemnización de empresas PYMES bajo modalidades contractuales "promovidas". En estos casos se elimina la indemnización por antigüedad, que ya es la mitad de la indemnización habitual en tales contratos "promovidos".

6. Negociación colectiva. La modalidad de negociación tiende a fijar salarios superiores a los de equilibrio para las PYMES reduciendo el nivel de empleo en este grupo de firmas. La reciente ley de PYMES procura modificar esta situación, aunque los empresarios consideran que no elimina los problemas existentes en el diseño de la legislación (condiciones de representación gremial, ultraactividad, etc) por lo cual no se considera operativa.

La legislación sobre negociación colectiva establece, entre otras cosas, que: a) los convenios colectivos de actividad bloquean los de nivel inferior (de empresa, por el principio de irrenunciabilidad). Las PYMES tienen una capacidad prácticamente nula de imponer condiciones para un acuerdo "promedio" para todo el sector de actividad, lo que es negociado por las firmas líderes; b) los convenios valen independientemente de la representatividad de los firmantes (principio erga omnes). Desde el punto de vista de las firmas involucradas por pertenecer a una "actividad" o "rama", ello implica ceder a terceros un instrumento amplio de negociación.

La reciente ley sobre PYMES establece como requisito para la homologación de un convenio colectivo de trabajo, que éste contenga un capítulo específico que regule las relaciones laborales de la pequeña empresa, salvo que en la actividad exista un convenio específico para las mismas. La norma establece que los convenios colectivos para pequeñas empresas no pueden ser afectados por convenios de otra actividad, y que los convenios colectivos para el ámbito de las PYMES se negocian entre la representación de éstas y la entidad sindical con personería gremial. Estas disposiciones no resultan operativas ya que no modifican las condiciones de representación gremial y mantienen el principio de representación erga omnes, así como persiste la vaguedad jurídica de quiénes representan a las PYMES.

No obstante, la ley 24467 introduce la posibilidad de adecuar algunas instituciones laborales para el nivel de las PYMES (acotado para empresas de hasta 40 personas ocupadas). Estas modificaciones incluyen en primer lugar la adecuación de la licencia por vacaciones, en segundo lugar el pago del aguinaldo (fraccionado hasta 3 períodos, lo que facilita el giro del negocio en actividades estacionales), y en tercer lugar la posibilidad de modificar el régimen de indemnización. Asimismo, se introduce la posibilidad de redefinir los puestos de trabajo de las categorías convencionales, a efectos de lograr una mayor movilidad interna. Finalmente, se estipula que, más allá de la fecha de vencimiento estipulada en los convenios

colectivos de pequeñas empresas, el convenio se extingue de pleno derecho a los tres meses de la fecha de vencimiento. La posibilidad de lograr estas adecuaciones está severamente limitada al no modificarse el régimen básico de incentivos que hace que los sindicatos y cámaras empresarias se sienten a negociar.

La descentralización de los convenios colectivos de trabajo es de carácter multidimensional ya que requiere no sólo tener en cuenta la legislación específica sobre negociación, sino también las normas de la ley de contrato de trabajo, así como la de asociaciones sindicales y la legislación sobre obras sociales.

7. Modalidades de contratación. Las nuevas modalidades vigentes presentan considerables aspectos burocráticos lo que complica su uso por parte de las PYMES.

A fines de 1991 la ley 24013, Ley Nacional de Empleo, introdujo diversas modalidades de contratación laboral más flexibles que la forma general (contrato por tiempo indeterminado) prevaleciente hasta entonces: contratos para el fomento del empleo, por lanzamiento de nueva actividad, y contratos para jóvenes de práctica laboral y de formación. Estos contratos ofrecen a los empleadores exenciones de diferente magnitud en las contribuciones patronales, y reducción en los costos de indemnización. Diversas restricciones se establecieron para la celebración de estos contratos, en particular que el porcentaje de trabajadores bajo tales modalidades no puede superar el 30% del plantel permanente de cada firma. En empresas de 6 a 25 trabajadores ese porcentaje se amplió al 50%, y en las de hasta 5 trabajadores al 100%.

En cuanto a los contratos para jóvenes, los contratos de formación suponen celebrar un acuerdo con una institución para lograr esa formación. Estos acuerdos implican costos elevados para el caso de un número reducido de postulantes, por lo que existe un tamaño mínimo de curso, que a su vez implica que los contratos son celebrados por firmas de tamaño mediano o grande.

A fines de marzo de 1995, la ley 24465 de "promoción del empleo", extendió el régimen de modalidades promovidas a nuevos segmentos de la población: trabajadores mayores de 40 años, personas con discapacidad, ex combatientes de Malvinas y mujeres en general. Los porcentajes máximos de ocupados en estas modalidades no difieren para las empresas pequeñas de los fijados en la Ley Nacional de Empleo. Además se introducen "contratos de aprendizaje" para desocupados de 14 a 25 años.

Por las diversas razones apuntadas anteriormente, y en tal sentido los aspectos burocráticos no constituyen una cuestión menor, las firmas que han hecho uso de estas modalidades contractuales han sido predominantemente medianas y grandes.

8. Accidentes de trabajo. Los requisitos para el autoseguro excluyen de hecho a las PYMES.

En la nueva normativa se incluye en particular el tema del autoseguro: los empleadores podrán autoasegurar los riesgos del trabajo en tanto acrediten solvencia económica financiera, y garanticen los servicios necesarios para otorgar las prestaciones médicas que prevé la ley. En principio se estima que una reglamentación rigurosa en la materia haría improbable que una empresa pequeña pueda acceder al autoseguro. Ello implica que en forma masiva estas PYMES no tienen otra opción que la de asegurarse en las nuevas Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), y con ello quedar expuestas a dos cuestiones: a) primas de desequilibrio elevadas por carecerse de información adecuada en materia de probabilidades de infortunio por firma; b) eventuales conductas no competitivas de las ARTs.

9. Aportes patronales. En el año 1994, el actual gobierno decidió iniciar un proceso de reducción de los aportes patronales vinculado a la distribución geográfica de la empresa beneficiada (favoreciendo a las

áreas más alejadas de la región metropolitana). Posteriormente, debido a problemas fiscales, se dio un paso atrás con la medida y sólo se reintrodujo en forma parcial. Si bien todas las empresas se benefician por igual de la reducción dentro de la misma región, el estrato formal de PYMES tiene una reducción promedio mayor que el estrato de no PYMES dado que la proporción de estas firmas localizadas en el interior es mayor que en las empresas de mayor tamaño.

La remuneración neta percibida por el asalariado en cada momento del tiempo es menor que el monto abonado por el empleador, siendo la diferencia explicada por los aportes, contribuciones, tasas e impuestos que se calculan sobre la remuneración bruta. Desde el punto de vista del empleador, los pagos realizados en concepto de salario bruto y los impuestos sobre dicha remuneración constituyen un agregado que define el "costo de la mano de obra". En la Argentina, la remuneración neta (incluyendo pagos diferidos de aguinaldo y vacaciones) es sólo el 59% del costo laboral por el trabajo convenido.

10. Higiene y seguridad. Las normas generales de higiene y seguridad (luminosidad, sanitarias, etc.) no discriminan por el tamaño de la firma, lo que tiende a establecer niveles mínimos que pueden resultar exigentes para las empresas más pequeñas y débiles para las más organizadas.

11. **Propuestas empresarias en materia de marco regulatorio laboral.**

Según la visión empresarial, la corrección de estos efectos de discriminación llevarían a ganancias de eficiencia en el mercado laboral de las PYMES. Por lo tanto, recomiendan, en primer lugar, una reformulación general de las regulaciones e instituciones vigentes en el mercado laboral. En la reforma se incluyen los siguientes temas:

- Sistema de cobertura del desempleo. La reformulación que se propone del sistema conjunto de prestaciones por desempleo abarca tres dimensiones: reemplazar el seguro de desempleo por un Programa General de Empleo y Capacitación, unificar los pagos por preaviso en un régimen único idéntico al de la Ley de Contrato de Trabajo y sustituir el régimen de indemnizaciones por un mecanismo de ahorro individual de carácter obligatorio.
- Imposición al trabajo. Se propone la reforma del conjunto de las instituciones de la seguridad social con el objeto de establecer instituciones y niveles impositivos más favorables al empleo y sustentables en el tiempo.
- Emergencia ocupacional. En el corto plazo, se propone definir una única "modalidad de contratación" (de emergencia) habilitada por un período definido y accesible a todas las empresas, lo que implica un menor costo laboral. Los nuevos trabajadores no serán beneficiarios del sistema de asignaciones familiares y realizarán aportes al efecto, no tienen derecho a indemnización. Esta modalidad resulta de especial importancia para las PYMES ya que constituye un mecanismo para incorporarse rápidamente al sector formal de la economía.
- Negociación colectiva y asociaciones sindicales. Se recomienda llevar la negociación a nivel de empresa.
- Accidentes y enfermedades de trabajo. Se recomienda establecer formas que permitan realizar coberturas colectivas que faciliten el acceso de firmas más pequeñas.
- Subcontratación. Se propone facilitar la segmentación productiva y el outsourcing, a través de la modificación de la Ley de Contrato de Trabajo.

- Régimen de asignaciones familiares. Es necesaria la reformulación y simplificación del régimen.
- Desregulación de las obras sociales.
- Reducción de los aportes patronales y mejoramiento de la calidad y administración de la seguridad social.

III. Obstáculos vinculados con la exportación de bienes y servicios.

Como se explicitara en la Sección I referida a los antecedentes y a las características básicas del Programa desregulatorio argentino, se ha avanzado considerablemente en cuanto a la facilitación y simplificación de los distintos procedimientos vinculados con la exportación de bienes y servicios.

De hecho, se ha eliminado gran parte de las regulaciones que implicaban distorsiones en la actividad exportadora. El proceso de apertura de la economía y la integración regional con el MERCOSUR han significado profundos cambios en la regulación requerida. El conjunto de firmas e instituciones contactadas en general, pero las pequeñas y medianas empresas en particular identifican algunas trabas o problemas que se abordan puntualmente.

* Existe una elevada incidencia de los costos indirectos fijos de exportación sobre envíos de reducido tamaño. Es el caso de la mayor parte de las PYMES.

* Plan Trienal de Fomento a las PYMES. En este plan no se priorizan las exportaciones.

* Sesgo antiexportador en resoluciones de la Dirección General Impositiva (DGI). Este organismo ha cambiado la denominación de exportador, incrementando su tamaño e impidiendo así la incorporación en este componente de exportaciones de menor envergadura.

* Resolución 72 de la DGI: Los saldos a favor que tenían las empresas del IVA por importación que era de libre disponibilidad para ellas no lo es más, lo que constituye un sesgo antiexportador. A su vez, sólo la DGI, de oficio, puede disponer que los saldos disponibles puedan aplicarse al pago de deudas previsionales (el contribuyente no puede solicitarlo).

* Reintegro de impuestos. Se ha avanzado mucho en los tiempos desde que se comenzó a pagar estos reintegros en Aduana. Existe una mayor credibilidad. Sin embargo, existen fuerzas para volver hacia atrás (vinculadas con episodios policiales en aduana de Campana y que implicaron la vuelta de controles que conllevan demoras no estimables).

* Se sugiere perfeccionar la resolución vinculada a la importación temporaria y lograr mayor agilidad en el control. Por otro lado, alargar los plazos de la importación temporaria a los que tiene en la actualidad el Brasil y a su vez incorporar el régimen de reposición de stock (Brasil lo tiene).

IV. Otros obstáculos identificados relacionados con normas regulatorias que afectan la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.

En las numerosas entrevistas a firmas y a diversas instituciones que las agrupan surgió otro conjunto de aspectos vinculados a regulaciones que inciden con cierta magnitud en el desarrollo de las firmas. Entre ellos, se enfatizaron particularmente los efectos diferenciales del impuesto a los ingresos brutos. Este impuesto reúne características específicas ya que su tratamiento es descentralizado -de orden provincial- lo que implica condiciones de negociación diferentes en el caso, por ejemplo, de la radicación de plantas en una u otra provincia. Por otra parte, surgieron otros aspectos regulatorios que se enuncian seguidamente.

1. Imposición sobre los ingresos brutos.

Un impuesto a las transacciones, tal como está definido el impuesto sobre los ingresos brutos (ISIB) en todas las jurisdicciones provinciales, genera un efecto de pirámida o cascada por el cual el impuesto es añadido a la estructura de costo de cada una de las etapas productivas, alterando la formación del precio final del producto.

Los efectos son los siguientes:

- Sobre las exportaciones. Incremento de los precios de los insumos derivado de la aplicación del impuesto, descoloca los precios de producción internos en el orden internacional. Dado que el componente impositivo depende y varía de acuerdo a cada proceso productivo en particular, y a la elección tecnológica de cada empresa, los reembolsos son inviables prácticamente.
- Sobre las importaciones. Implanta una barrera protectora a los productos provenientes del exterior. Dado que las importaciones no tributarían el impuesto en las etapas productivas iniciales (sólo lo hacen para las operaciones de distribución y comercialización), los productos nacionales se encuentran soportando una carga adicional.
- Sobre las PYMES en especial. Constituye una evidente política de desaliento. Las grandes firmas tienden a integrar sus fábricas para competir en los mercados internos y externos, y por lo tanto, reducen el mercado potencial de las pequeñas y medianas.
- Sobre las economías regionales. Dadas las características de un alto nivel de concentración geográfica en todos los indicadores económicos y demográficos, es previsible que los costos de distribución y comercialización aumenten a medida que el destino se aleja de Bs.As. Una menor escala y la dispersión territorial agregan nuevas etapas en el proceso productivo aumentando los costos. A esto hay que adicionar la alícuota del impuesto.
- Valor agregado. Dado que la base imponible se calcula sobre el Valor Bruto de Producción (VBP) y no sobre el Valor Agregado (VA), el impuesto discrimina en contra de aquellas actividades con una reducida agregación de valor. En definitiva, un tributo como éste se apodera de una porción importante de la rentabilidad de este tipo de actividades. Si se tiene en cuenta que una gran cantidad de estas empresas son PYMES (caracterizadas por un pequeño aporte al VA) y las ubicadas en economías regionales, existen nuevos fundamentos que reafirman lo señalado anteriormente.
- La presión del impuesto sobre los ingresos brutos, en algunos casos, es tal que "incentiva" la evasión de éste y de otros tributos.

2. Problemas con el acceso rápido y sencillo a las comunicaciones normativas que impactan sobre los distintos sectores.

3. Complejidad y lentitud de los trámites ante entes gubernamentales (Sec. de Comercio, Aduana, etc.)

4. Eliminación de superposición de impuestos (impuestos provinciales y tasas municipales).

5. Demoras en aprobaciones y sobrecostos por multiplicidad de organismos de contralor.

6. Barreras a la entrada en las contrataciones del Estado.

7. Falta de adecuación del decreto de Especialización a las particularidades sectoriales.

Existen varios sectores que, a diferencia del automotriz, no tienen una contraparte en el exterior que adquiera los productos terminados. Por lo tanto, sólo es posible exportar partes, piezas y "commodities", favoreciendo a sectores como la petroquímica y la siderurgia, pero perjudicando a otros como el de bienes de capital.

8. Regulación de los honorarios profesionales provinciales.

9. Dificultades para el fomento de fusiones y asociaciones de empresas.

10. Laxitud en la legislación de privatizaciones que implica altos costos en los servicios públicos.

B. INFRAESTRUCTURA FISICA

El sector de infraestructuras físicas ha tenido un notable desarrollo en los últimos años. Este crecimiento está vinculado en particular con una mayor disponibilidad de recursos energéticos y la modernización de la red de comunicaciones. Por otra parte, el sector ha sido uno de los más afectados por las políticas de privatización y desregulación implementadas por el actual gobierno y por una serie de acciones de organismos internacionales en ese sentido. De las entrevistas con empresarios y cámaras empresariales es posible concluir que los obstáculos a la competitividad vinculados con estas áreas ocupan un lugar de relevancia menor. Sin embargo, se han detectado algunos aspectos en los cuales las empresas afirman notar algunas dificultades. La apertura económica y el proceso de integración regional parecen determinar la necesidad de cambios puntuales en la infraestructura vinculada al transporte. La infraestructura de transporte radial a Buenos Aires no responde a las nuevas necesidades estratégicas que demandan un mayor desarrollo regional. Finalmente, se mencionan otros obstáculos identificados en relación a la infraestructura física, pero que producen, según los empresarios, impactos menores.

1. Transporte.

1.1. Los puertos.

Se ha avanzado considerablemente en cuanto a la modernización de la infraestructura portuaria. La reciente promulgación de la Ley de Puertos y las diversas normas que se dictaron desregularon la actividad. Se privatizaron puertos y las terminales en el puerto de Buenos Aires. La inversión privada ha sido fuerte en este sentido, a pesar de que en el interior del país no se ha llegado a un nivel que el sector empresario considere ideal. Además de las mejoras obtenidas con la privatización de terminales en el puerto de Buenos Aires, quedan importantes esfuerzos por realizar, para los que se requerirá:

- * Apoyo para la eficiente implementación de la Sociedad Administradora de Puerto, evitando la transferencia de ineficiencias de gestiones anteriores y apoyando la consolidación del puerto.
- * Planes de apoyo para la financiación de la infraestructura portuaria dada su calidad de actividad de capital intensivo. La inversión privada debe ser fomentada, con especial mención del desarrollo de los puertos fluviales, a los cuales les falta adecuación y equipamiento.
- * Favorecer el desarrollo de inversiones vinculadas al transporte multimodal.
- * Propender al más eficiente uso de los recursos humanos, favoreciendo su capacitación y la flexibilización de los sistemas de contratación.

1.2. El transporte fluvial.

Los principales problemas actuales al respecto son: problemas de dragado y señalización, falta de equipamiento y de puertos especializados. Pueden señalarse los siguientes aspectos vinculados con el logro de futuros fletes competitivos y mejores servicios :

* Mantenimiento de las vías navegables. Un ejemplo lo constituye el tramo Santa Fe río arriba merece un esfuerzo concreto para su dragado y balizamiento. Al respecto cabe señalar que por su inclusión en el concepto de Hidrovía, el tramo argentino, ha seguido el ritmo de los estudios que incluyen zonas con marcada dificultad desde la perspectiva de la protección del medio ambiente.

* Se observa que el tramo argentino puede ser desvinculado de esas consideraciones pasándose a la implementación y financiación de las obras que demanda y que beneficiarán a importantes sectores (entre ellos: forestal, maderero, celulósico, papelerero, minero, etc.).

* Debe ser fomentado el desarrollo de soluciones que permitan la integración con Brasil, Paraguay y Bolivia y el uso de conceptos multimodales al efecto.

* Debería redefinirse la conveniencia de restricciones y gravámenes que limitan el desarrollo de la bandera. Su aplicación a demostrado no haber aportado fondos al fisco, dada la nula incorporación de unidades, pero ha favorecido el crecimiento de banderas de competencia que rápidamente han superado a la Argentina.

* Necesidad de continuar con el proceso de flexibilización iniciado en el sector promoviendo la capacitación y la desregulación de los costos laborales.

1.3. El transporte marítimo.

Este sector ha sido duramente impactado por la desregulación y la caída de protecciones regionales vinculadas con leyes de reserva de cargas. En lo que respecta a los tráficos con Brasil, se encuentra vigente el Acuerdo sobre Transporte Marítimo Argentina/Brasil que reserva todas las cargas a armadores de ambos países, con exclusión del trigo, mineral de hierro, petróleo y sus derivados.

1.4. El transporte ferroviario.

En lo que hace a cargas, desde la privatización de las líneas se registraron notables aumentos en las toneladas km movilizadas. No obstante, cabe señalar algunos aspectos pendientes según el sector empresario:

* Desarrollo de vinculaciones eficientes con Brasil. Mejorar la complementación de los servicios.

* Mejorar los pasos con Chile, con especial mención a la importancia que el multimodalismo y la vinculación bioceánica tienen en dicha definición.

* Promover el reequipamiento y la especialización de los tráficos, con especial visión de su impacto en el futuro desarrollo de proyectos multimodales y de Terminales Interiores de Carga.

1.5. El transporte carretero.

Este medio es percibido por el sector empresario como ser uno de los de mayor desarrollo y capacidad de adaptación. No obstante, se sugieren algunas propuestas de mejora que podrían aumentar la eficiencia:

- * Apoyo a la financiación de la reconversión del parque automotor que presenta como principal característica su considerable antigüedad, que implica mayores costos en los servicios y menor eficiencia además de la seguridad en el tránsito.
- * Planes de entrenamiento y capacitación del personal.
- * Promover la integración de este tipo de transporte en proyectos de multimodalismo.

1.6. Propuestas para el sector transporte en su conjunto:

- * Ley de Transporte multimodal. Su tratamiento está demorado. El Mercosur ya ha acordado su norma al Transporte Multimodal, incorporada como norma Aladi.
 - Se ha insistido en la necesidad de contar con una legislación local de Transporte Multimodal, existiendo bajo análisis, por lo menos tres proyectos en el parlamento.
 - EL multimodalismo es la utilización de más de un medio de transporte en el movimiento de una carga, por lo tanto resume en él los reclamos que se hacen a todos los medios y la coordinación de los mismos.
 - En lo particular, es válido señalar la importancia que ha de adquirir el tráfico bioceánico con Chile.
- * Revisión de la metodología y encuadre jurídico de la Aduana local. Un punto importante lo constituye el impacto del costo aduanero, en especial para las PYMES. Este es un componente adicional que no ayuda al posicionamiento del país. En este sentido, se necesita apoyo para lograr modificaciones en este tema y a su vez apoyo para la capacitación técnica en la Aduana.
- * Necesidad de mejorar pasos fronterizos y la operatoria aduanera con Chile y Brasil.

2. Otras prioridades en relación a la infraestructura física.

2.1. Medio ambiente.

La necesidad de plantas de tratamiento de efluentes líquidos a partir de la legislación nacional vigente surge como el aspecto fundamental en relación a la problemática del medio ambiente. Ello implica la construcción de plantas de tratamiento y el transporte de los residuos sólidos peligrosos acumulados a una planta de tratamiento para neutralizarlos lo que genera un costo significativo para las firmas, en especial las PYMES. Por otra parte, aparece una nueva legislación en la Provincia de Buenos Aires (ley 11.459 y decreto 1601/95) que dispone la obligación de que toda firma industrial cuente con un certificado de aptitud ambiental. Para ello, las firmas deben evaluar el impacto ambiental de sus procesos, lo que implica la contratación de una empresa asesora en la materia y un costo considerable por el estudio.

2.2. Energía eléctrica.

Las tarifas actuales son consideradas elevadas para las pequeñas y medianas empresas ya que para negociar una tarifa de energía en el Mercado Eléctrico Mayorista, las firmas deben ser consideradas Grandes Usuarios -potencia contratada de 1.000 KW como mínimo-. Por lo tanto, las PYMES no pueden comprar energía en condiciones económicas de precios, calidad y de duración en el tiempo libremente pactadas lo que implica altos costos para la mayoría de estas firmas. Actualmente, la Secretaría de Energía tiene en estudio la posibilidad de reducir ese límite de los 1.000 KW al orden de los 100 KW, con lo cual quedarían comprendidas las pequeñas y medianas empresas.

2.3. Comunicaciones.

Este sector ha tenido importantes avances en los últimos años. Sin embargo, los empresarios han identificado distorsiones considerables no vinculadas a la infraestructura en sí, sino al alto costo en las comunicaciones desde el interior del país a Buenos Aires, afectando particularmente a las PYMES.