

---

## **El fomento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina: avances y lecciones aprendidas.**

### **Promotion of Micro, Small and Medium Enterprises in Latin America: progress and lessons learned.**

**MSc. Leonardo Arredondo Cervantes**

Licenciado en Economía

Master en Desarrollo Social

Profesor Asistente, Programa FLACSO-Cuba

[leonardo@flacso.uh.cu](mailto:leonardo@flacso.uh.cu)

**Fecha de enviado:** 01/07/2014

**Fecha de aprobado:** 10/07/2014

---

**RESUMEN:** El presente trabajo busca destacar las pautas generales de la política de fomento de las empresas de pequeño formato en América Latina donde en los últimos años esto se ha convertido en una política pública priorizada. A pesar de los avances en esta materia, este segmento empresarial sigue teniendo un rol débil en la estructura productiva de sus respectivos países. De esta forma se pretende sintetizar cuáles han sido sus aciertos y desaciertos y poder tomar notas para experiencias nacionales que busquen perfeccionar o iniciar el fomento de las empresas de pequeño formato.

**PALABRAS CLAVE:** Micro, pequeñas y medianas empresas, políticas de apoyo y fomento empresariales, política diferenciada, América Latina.

**ABSTRACT:** This paper seeks to highlight the broad policy guidelines for the promotion of small size companies in Latin America, where in recent years it has become a prioritized public policy. Despite the progress in this area, this business segment continues to have a weak role in the productive structure of their countries. This is intended to summarize what have been the successes and failures and to take notes for national experiences start looking perfect or promoting companies small.

**KEYWORDS:** Micro, Small and Medium-sized Enterprises, enterprises support and promotion policies, Latin America.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs) son emprendimientos, negocios, independientes desde el punto de vista jurídico, que se clasifican así atendiendo a criterios como volumen de ventas, tamaño del capital propio, número de trabajadores o una combinación de estos<sup>1</sup>. Resultan, dentro de la tipología de las empresas, las más abundantes a nivel mundial.

Una parte significativa de la población y de la economía de los países de Latinoamérica depende de las MIPYMEs. Estas resaltan por su peso en la generación de empleo y resultan una base fundamental del tejido social, elemento que se refuerza por su predominante enfoque hacia los mercados internos de los países en que operan. También es notoria su participación en el número total de empresas y, en menor medida, en su peso en el producto interno bruto.

La inexistencia de una clasificación homogénea para estas empresas<sup>2</sup> obstaculiza la realización de estudios comparativos y hace muy difícil conocer el número agregado de agentes presentes en la economía, así como los trabajadores que emplean y disminuye la efectividad de los mecanismos de apoyo. Súmesele que la información cuantitativa disponible al respecto suele ser escasa y de mala calidad.

El segmento empresarial referido está formado por agentes productivos que van desde microempresas de un sólo un trabajador, con bajísima productividad, e ingresos de subsistencia, a medianas empresas de gran dinamismo, con importantes niveles de facturación anual, alta utilización de las tecnologías y la innovación, participación en cadenas de producción nacional o internacional o de éxito exportador.

Pero las MIPYMEs latinoamericanas muestran rezagos en productividad y capacidad

exportadora respecto a la gran empresa, lo que muestra una nueva cara de la fuerte heterogeneidad estructural latinoamericana. Por ello, la ejecución correcta de política de apoyo a estas empresas mejora su impacto en la economía de la región.

Las MIPYMEs han sido en las dos últimas décadas, objeto de instrumentos y programas de apoyo para mejorar su desempeño. Con todo que persistan numerosos problemas sin resolver al interior de este grupo de empresas y las políticas de apoyo implementadas no sean suficientemente efectivas, no hay dudas de que la implementación de estas iniciativas ha tenido sus impactos. Han generado un acervo de experiencias, que enriquecieron las instituciones encargadas de su fomento y propiciaron buenas prácticas que sirven de base para avanzar hacia formas de apoyo más sistémicas e integradas.

Pero no siempre fue así. Las MIPYMEs permanecieron durante mucho tiempo fuera de la agenda de políticas públicas latinoamericanas. Paradójicamente, fue después de la adopción de las recomendaciones neoliberales del Consenso de Washington que logran ocupar una mejor posición en la agenda de los gobiernos. Hacia el final de la década de los 90 del siglo pasado, las reformas del Consenso habían generado impactos muy negativos sobre diversos segmentos económicos. Los países de la región tuvieron que desarrollar acciones encaminadas a mitigar el estancamiento económico, incluyendo aquellas para aumentar el nivel de producción y de empleo, eliminar el déficit de la balanza de pagos, aumentar las inversiones e intensificar el ritmo de las innovaciones tecnológicas (MDIC, 1999).

La promoción de las empresas de pequeño formato se transformó en una política pública relevante, dado su reconocido papel de

estabilización social, en especial para contrarrestar el elevado desempleo proveniente del cierre de unidades productivas de capital público y/o privado nacional. Al final de la década, con diferentes ritmos de implementación y alcances, fueron creándose y articulándose instrumentos y programas en función de apoyar este segmento empresarial, a partir del surgimiento de nuevas instituciones especializadas en la atención al sector<sup>3</sup> y la creación de fondos especiales para el impulso a estas políticas.

No obstante, las políticas aperturistas dejaron secuelas, en especial en el segmento de pequeñas y medianas empresas (PYMEs), dentro de las MIPYMEs, que los avances en la aplicación de instrumentos de fomento no lograron superar. Más, con el inicio del nuevo milenio la situación económica le dio un respiro a la región. Algunos países lograron retomar la senda del crecimiento; otros aprovecharon la holgura financiera que ofreció la apreciación de los *commodities*; y poco a poco se ha venido advirtiendo en la región que las MIPYMEs comienzan a ser consideradas en los planes de desarrollo económico. Amén de su peso en la generación de empleo, las MIPYMEs comienzan a reconocerse como demandantes de recursos humanos calificados, generando mejoras en la distribución del ingreso. De igual forma se destacan por su flexibilidad para incorporar innovaciones, posibilitando una más profunda inserción en los mercados externos; así como por su participación en la diversificación de la estructura productiva.

El siguiente trabajo busca destacar las pautas generales de la política de fomento empresarial de MIPYMEs en América Latina. De esta forma se pretende sintetizar cuáles han sido sus aciertos y desaciertos y poder tomar notas para

experiencias nacionales que busquen perfeccionar o iniciar el fomento de las empresas de pequeño formato.

### **Evolución reciente de las MIPYMEs en la región**

En los países más grandes de la región, las MIPYMEs tienen mayor presencia relativa en términos de producción y ventas, no así en las economías pequeñas, donde las grandes empresas producen la parte predominante de los bienes de consumo. En las economías más grandes y de estructuras productivas más desarrolladas (Brasil, México y Argentina), los principales sectores de las PYMEs son alimentos, textiles y confecciones, productos químicos y plásticos y metalmecánica. En economías de tamaño medio (Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) predominan en industrias alimenticias y químicas; a diferencia del grupo anterior se observa escasa presencia de las PYMEs en la producción metalmecánica. En los países más pequeños (Costa Rica, Nicaragua, Uruguay) predominan en la industria de alimentos. La concentración en el ramo alimentario se deriva de su especialización en sectores con uso intensivo de mano de obra sustentado en ventajas comparativas naturales o en pequeñas economías de escala. Estas actividades están orientadas mayoritariamente a los mercados internos, con bajísima participación en exportaciones directas (CEPAL, 2011a, p. 11).

En general, las MIPYMEs vienen representando más del 90% del número de empresas de la región (Buitelaar, 2010, p. 4). Esta enorme presencia corresponde fundamentalmente a las microempresas, las cuales en varios países operan en condiciones de informalidad, por lo que es improbable

conocer las cifras exactas. El peso de las empresas de pequeño formato en América Latina es variable. En Colombia, El Salvador, México y Perú los datos oficiales registran una cantidad elevada de microempresas formales,

pero en Ecuador el porcentaje de microempresas formales registradas es más reducido.

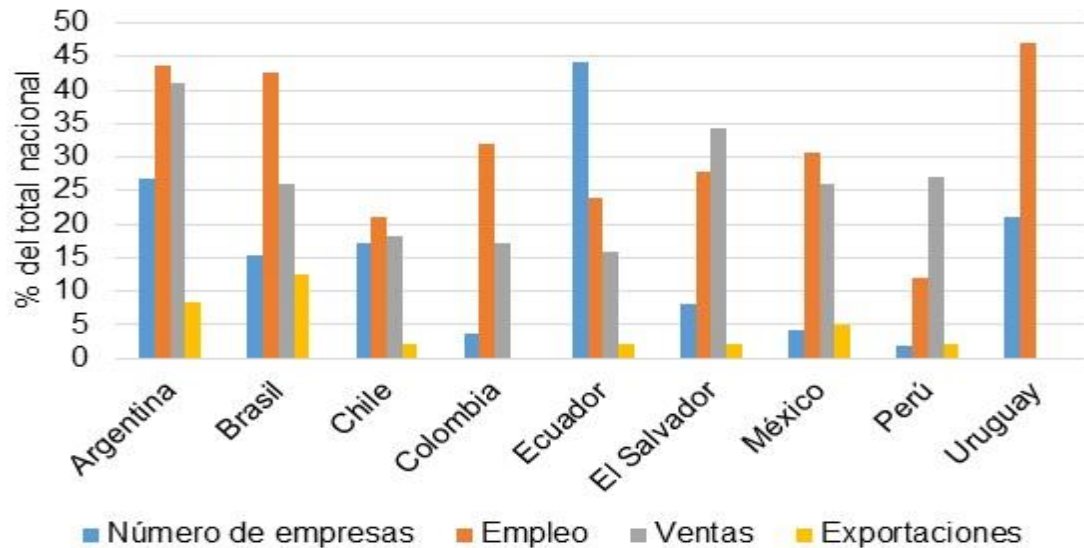


Figura: 1. Participación económica de las PYMEs en países seleccionados en el período 2006 - 2007

Datos: Stumpo y Ferraro, Comp.: 2010, 18.

Las pequeñas y medianas empresas ocupan un lugar destacado en la generación de empleo. Aún sin considerar las microempresas, el nivel de contratación de las PYMEs es considerable en las economías grandes del Cono Sur, Argentina y Brasil, superando el 40%. Igualmente ocurre en el caso de las ventas, donde en Argentina representa la mayor proporción, con un 43% (Buitelaar, 2010, p. 7).

Por otro lado, puede observarse, que la capacidad exportadora de las PYMEs es limitada, llegando sólo Brasil a alcanzar una cifra de exportación con respecto al resto de las empresas de un 12,5% (Buitelaar, 2010, p. 7).

Esto se debe, en lo fundamental, a la orientación de las PYMEs hacia el mercado interno y a que los rubros de exportación basados en recursos naturales, energía, gas, petróleo, minería y *commodities*, en general, se concentran en grandes empresas, esto es, las corporaciones, translatinas y las transnacionales.

### Institucionalidad

El marco institucional que influye en el fomento y desarrollo de las MIPYMEs está constituido por instituciones cuyo ámbito directo es el sector y otras que por alcance logran

afectarlas al ejecutar sus políticas. En el primer caso se destacan las agencias de promoción, los sistemas de intervención y el marco normativo al efecto (por ejemplo, la Ley de PYMEs); en el segundo caso se podrían mencionar a los bancos de desarrollo, los centros promotores de exportaciones y las entidades promotoras de los avances científicos y técnicos. Por otro lado cada vez es más frecuente la creación de redes de centros asistenciales para ampliar el alcance de las políticas y estrechar las vinculaciones con los empresarios, sea cual sea su escala. En añadidura, los actores territoriales tienen una mayor influencia en las MIPYMEs enclavadas en su territorio.

Las instituciones de apoyo a las MIPYMEs muestran notables diferencias en el grado de desarrollo alcanzado en un país u otro. Así ocurre también con el marco normativo, donde algunos países poseen una Ley de PYMEs –que algunas naciones comenzaron a fijar, incluso, desde los noventa-; y otros continúan con esta tarea pendiente. En lo procedimental, las modificaciones más importantes se relacionan con la simplificación de trámites, facilitación de los procesos de apertura y cierre de empresas, y compras públicas. No obstante, la norma no ha sido *per se*, garante del éxito y aún existen dificultades para que estas se lleven a vías de hecho.

Existen en la región diferencias en cuanto al modelo institucional utilizado, que determinan el grado de autonomía de las agencias de apoyo. En algunos países las agencias de promoción son independientes del gobierno central y en otros no.

Las agencias que son independientes del gobierno central parecen tener una mayor capacidad para dar respuesta a los problemas de la empresa de pequeño formato. La

experiencia demuestra que la autonomía de las agencias no es sinónimo de continuidad en la ejecución de los programas, ni de las directrices generales, ni de la estabilidad del personal. Sirva el contraejemplo: Brasil y Chile disponen de agencias autónomas, SEBRAE y CORFO, respectivamente, pero no han podido dar continuidad a sus programas implementados<sup>4</sup>.

Sin embargo, dos casos exitosos de agencias de fomento de PYMEs tienen distinta naturaleza institucional. La Small Business Administration (SBA) de los Estados Unidos es independiente, pero la Small and Medium Enterprise Administration (SMEA) de Taiwán funciona como dependencia del Ministerio de Asuntos Económicos. Por tanto, si bien la autonomía habitualmente es sugerida como un rasgo deseable para las agencias, no existe una receta única que sea válida para el mundo entero. (Goldstein y Gulfas, 2011, p. 441)

En cuanto a la calidad de las iniciativas, se reconoce la necesidad de construir un marco organizativo e institucional estable que permita diseñar políticas con un horizonte de mediano y largo plazo y cierto nivel de independencia del ciclo político. Otros países carecen de un esfuerzo sostenido de desarrollo de capacidades institucionales, tales son los casos de Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay donde se observan un conjunto de acciones aisladas, con bajo nivel de coordinación y continuidad (Stumpo, 2010).

Teniendo en cuenta la importancia que poseen las MIPYMEs para las economías de la región, e independientemente del incremento en los esfuerzos que se vienen llevando a cabo en los últimos años, debe criticarse el hecho de que en sentido general los recursos humanos y financieros puestos en función de esta actividad, a pesar de que han crecido, continúan siendo

escasos<sup>5</sup>; en la Figura 2, puede apreciarse que en el 2005, ninguno de los 17 países seleccionados destinó ni tan siquiera el 0,1% del PIB a apoyar a este segmento empresarial, que aglutina decenas o cientos de miles de

empresas, según el país, y que absorben un porcentaje importante del empleo total.

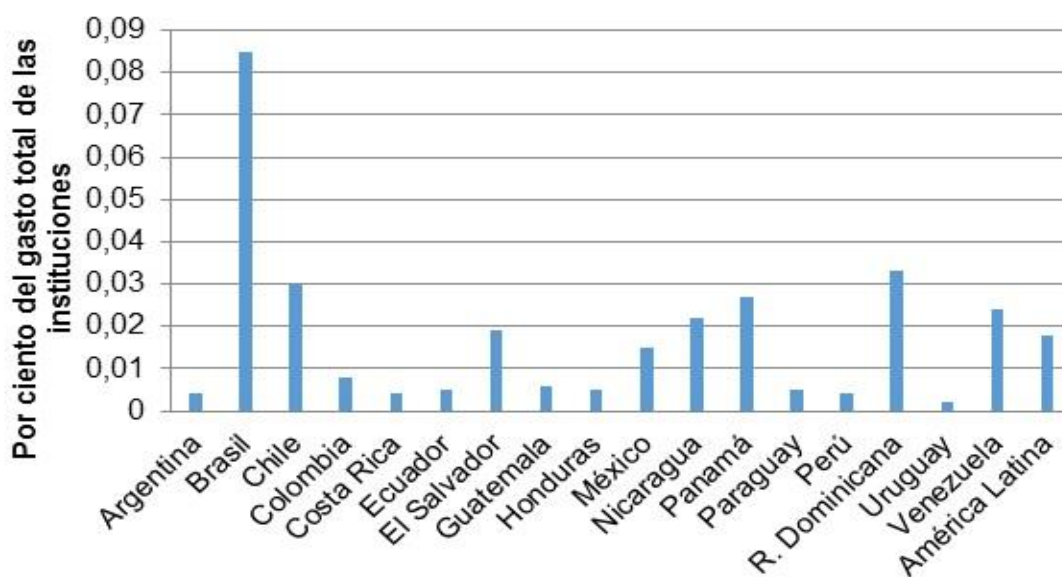


Figura: 2. América Latina (países seleccionados): gastos de las instituciones de fomento destinados a las PYMEs en 2005

Datos: CEPAL, 2010:126.

Otra característica de las agencias que puede incidir en la efectividad de las políticas implementadas, es la antigüedad, toda vez que la experiencia permite construir procesos de aprendizaje para mejorar la forma de atender a las empresas. Entre los casos mencionados, tanto Brasil como Chile cuentan con organismos que intervienen en las políticas para las PYMEs desde hace varias décadas. En el resto de los países, los organismos responsables de estas políticas fueron creados a mediados de la década de los noventa; otros, recién con la llegada del nuevo milenio.

### Las políticas de fomento a MIPYMEs: objetivos, áreas de intervención y programas de apoyo

Los objetivos que en sentido general persiguen los países latinoamericanos con las políticas de fomento a las MIPYMEs son: creación de empleo, desarrollo de capital humano, atenuación de fallas de mercado e incrementos en productividad, innovación y competitividad, destacándose significativamente el primer y último de estos objetivos. En esta línea ejecutan programas con el fin de que sus empresas sean más competitivas, tanto para que mejoren su posición en los mercados internos

como para que puedan insertarse en los mercados internacionales. Para ello, se implementan programas de capacitación, asistencia técnica, financiamiento orientado a la modernización tecnológica y la innovación, y en algunos casos, también programas de fomento de la asociatividad.

A pesar de los elementos comunes, cada país dispone de una estrategia propia, la cual se compone de diversos objetivos, aunque estos no siempre sean coherentes con las políticas que efectivamente se llevan a cabo. A continuación se detallan las pautas generales al respecto.

Las principales áreas de intervención y programas de apoyo, conducidos por las agencias de promoción, del Estado o no, resultan la creación de empresas; el acceso al financiamiento; la asistencia técnica y capacitación; la innovación y mejoras de gestión; el aumento de las exportaciones; la articulación productiva, y las compras públicas.

### **Programas para fomentar la creación de empresas**

Debido al alto riesgo al fracaso o, paradójicamente, la alta posibilidad de éxito -de encontrar un buen negocio- el apoyo al financiamiento en la apertura de nuevas empresas reviste una importancia medular. En este particular existen diferentes modos de accionar.

En algunos casos, las políticas se ejecutan para promover la creación de empresas dinámicas o para apoyar a jóvenes emprendedores; otras veces se orientan más a la generación de autoempleo. Incluso, las políticas pueden impulsar la creación de empresas en un sentido amplio, sin un foco específico; o bien, ofrecer diversos programas para cumplir con más de un objetivo. Sin embargo, los países centran su atención más en

la creación de las llamadas empresas *gacela*; esto es, de rápido crecimiento y dinamismo (Kantis, 2004).

Dos tipos de acciones se destacan: la oferta de asistencia técnica y la oferta de financiamiento. El apoyo se brinda desde los centros de desarrollo empresarial o bien las incubadoras de empresas o instituciones afines; no obstante, en la región, el apoyo se ha concentrado principalmente en el otorgamiento de subsidios, en forma de capital semilla<sup>6</sup> y capital de riesgo<sup>7</sup>. (Echecopar *et al*, 2006)

### **Programas para mejorar el acceso al financiamiento**

Un problema latente en la región es la dificultad de las MIPYMEs para acceder a los créditos. Las causas de ello resultan de la insuficiente información de las empresas para que los bancos puedan realizar las evaluaciones de riesgo y, por otro lado, el método de selección de los beneficiarios.

La banca reconoce que los pequeños montos de los préstamos a las MIPYMEs, predominantemente privados, se les hace poco atractivo prestar a empresas con problemas de información y, por tanto de valoración de la rentabilidad y recuperación de los préstamos. El avance en la resolución de este problema - cuando lo ha habido- ha requerido la intervención directa y certera de los gobiernos, que potencie el desarrollo productivo mediante el fortalecimiento de este tipo de agentes. Este segmento empresarial ha podido acceder mejor al crédito cuando existe algún banco de desarrollo, cuando hay predominio en la economía de los bancos públicos, cuando la banca privada es de capital nacional o bien cuando existen instituciones que su tamaño moderado les permita operar con mayor flexibilidad.

A partir de la comprensión de la heterogeneidad del universo MIPYME en cuanto sus necesidades, posibilidades y potencialidades, los agentes financieros e institucionales han diseñado una productos financieros específicos para atender a los diferentes segmentos empresariales. Se destacan las tarjetas de crédito, sistemas de pago electrónicos (para clientes, proveedores y de servicios), *leasing*<sup>8</sup>, *factoring*<sup>9</sup> y otros. De igual forma, se están incrementando las opciones para realizar operaciones electrónicas facilitando los costos de operaciones.

Aunque no puede negarse que la región se halla en mejores condiciones que nunca antes en cuanto al apoyo brindado al acceso de las MIPYMEs al financiamiento, debe señalarse que aún existen múltiples debilidades en los mecanismos de apoyo. Persiste el sesgo del crédito hacia empresas que ya son clientas de los bancos; la concentración del financiamiento en torno a firmas de mayor tamaño dentro del propio segmento de las MIPYMEs; los costos del financiamiento se mantienen elevados; el predominio de préstamos a corto plazo para capital de trabajo y los inconvenientes burocráticos para la gestión de las líneas de créditos, por mencionar algunos escollos. También puede observarse la ausencia de evaluación del impacto de los programas.

Desde los gobiernos se fomenta la creación y consolidación de sistemas de garantías, que permitan a las empresas cumplir con los requerimientos de la banca y mejorar su acceso al crédito. En los últimos años se ha registrado un fuerte crecimiento en los sistemas de garantía latinoamericanos, con algunas cifras más alentadoras en México, Brasil, Colombia, Chile y, a más distancia, Argentina y Perú.

Los sistemas de garantías en la región presentan una alta heterogeneidad, tanto en su

conformación y forma de implementación, como en los resultados obtenidos. Las diferencias principales se encuentran en las formas jurídicas adoptadas, en el carácter público o privado de los fondos, el grado de cobertura, entre otras.

En general, en la experiencia de América Latina predominan dos modelos: los fondos de garantías y las sociedades de garantías. Los fondos de garantía se constituyen fundamentalmente con capitales públicos, que se aplican en forma automática sin hacer evaluaciones de cada operación, siendo la institución financiera la encargada de realizar los diagnósticos de riesgo. Por su parte, las sociedades de garantías se financian con recursos públicos y, a veces, también con recursos de los privados.

Los sistemas de garantía han tenido un gran crecimiento en los últimos años. Entre 2000 y 2007, el valor de las garantías vivas casi se cuadruplicó y la cantidad de MIPYMEs atendidas creció. A pesar de ello, en general, los resultados no han sido tan alentadores en términos de alcance, adicionalidad y eficiencia.

Por otro lado, las agencias de apoyo de las MIPYMEs avanzan en la creación de servicios de asistencia que contribuyan a mejorar el acceso al financiamiento. Las vías escogidas para ello han sido varias, entre las que se destacan: 1) la ayuda en la realización de los trámites para la presentación de las solicitudes, 2) la asistencia en la confección de proyectos y planes de negocio, información respecto a los instrumentos de financiamiento disponibles en el mercado y diagnósticos para elegir la mejor alternativa de financiamiento.

El ejemplo más destacado en la región lo constituye el SEBRAE que ofrece soluciones para mejorar el acceso al financiamiento a las empresas de menor tamaño sin actuar como prestamista. Entre las acciones que lleva

adelante resaltan: la difusión de las herramientas de financiamiento disponibles para reducir los problemas de información; la capacitación a empresarios y a los bancos para adaptar las evaluaciones crediticias a los segmentos de menor tamaño; el fortalecimiento de las cooperativas de crédito para las MIPYMEs, ya que ofrecen financiamiento a menor costo; y el apoyo a las instituciones de microfinanzas para las micro y pequeñas empresas que se hallen fuera del sistema financiero.

Se podría afirmar que no existe una receta única para determinar la forma de implementación de los programas de financiamiento, pero estos deben responder a las especificidades de cada país.

### **Compras públicas**

El gasto público, puede ser orientado en función de dinamizar la producción nacional. De esto han ido tomando conciencia los gobiernos de la región, y han dispuesto normativas que contribuyan en este sentido, siendo priorizadas las MIPYMEs al participar en las licitaciones públicas. En Brasil, por ejemplo, estas empresas tienen ventaja ante un empate de ofertas; cuando es necesario, se les concede un plazo para la regularización fiscal luego de la presentación de las propuestas; poseen exclusividad en las compras estatales de hasta cierto monto (80000 reales). También se permite la divisibilidad de las compras públicas para facilitar la participación de estas firmas. Como resultado, las compras del gobierno federal a las MPE se incrementaron: mientras que en 2006, antes de la implantación de la ley, estas habían obtenido el 18% del total de adquisiciones, en 2010 este volumen representó casi 30% (Goldstein y Kulfas, 2011, p. 472).

### **Programas de articulación productiva**

Existe un reconocimiento mundial, y también en la región, de que una parte considerable de la competitividad de las empresas depende de las formas y características de las relaciones que dichas empresas establecen con su entorno, tanto productivo como empresarial. Durante los últimos veinte años, los países latinoamericanos han impulsado iniciativas para poner en marcha políticas de apoyo a las MIPYMEs basadas en la cooperación empresarial y la colaboración interinstitucional, con el fin de mejorar el desempeño productivo y competitivo de las empresas y crear un ambiente de negocios pujante, innovador y dinámico. Estas iniciativas reciben el nombre genérico de “políticas de articulación productiva”, aunque abarcan una amplia variedad de políticas con propósitos y diseños diferentes (Dini *et al*, 2007). Actualmente, existen diversas experiencias de articulación productiva en diferentes países de la región, basadas en tres enfoques: redes empresariales, clusters productivos y desarrollo territorial.

Las instituciones locales contribuyen en la identificación de los agrupamientos, pero también en las tareas de articulación local. La incorporación de los programas de articulación al conjunto de políticas tradicionales significó un cambio de paradigma en el diseño de las políticas públicas para MIPYMEs. Las iniciativas de fomento de la asociatividad surgieron como propuesta de los gobiernos en vistas de los resultados positivos alcanzados por experiencias internacionales, aunque también influyó el impulso otorgado desde diversos organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que brindaron financiamiento a los países para implementar este tipo de iniciativas (Goldstein y Kulfas, 2011, p. 468).

Si bien se observa que todos los países cuentan con políticas de articulación productiva, las experiencias han sido muy variadas, tanto desde el punto de vista del diseño como de los resultados, siendo la política de Arreglos Productivos Locales (APL) en Brasil<sup>10</sup>, la que ha logrado una mejor cobertura, una mejor coordinación institucional y, lo más importante, haber sido concebida como una pieza integrante de la política productiva nacional.

### **Asistencia técnica y capacitación**

Los servicios de asistencia técnica han venido adquiriendo cada vez mayor relevancia en el conjunto de las políticas públicas para las MIPYMEs, tendencia que se verifica no solo en los países de la región, sino también a nivel mundial. En este terreno, se destacan: los servicios de consultoría, para alcanzar mejoras de productividad e innovación, que se aplican con el fin de incrementar la competitividad de las firmas; soporte en la realización de trámites, especialmente aquellos asociados a la apertura y cierre de empresas; información para participar en las licitaciones públicas, entre otros. Habitualmente, los programas se ejecutan a través de centros de desarrollo empresarial, agencias locales u otro tipo de entidades que actúan como intermediarias, las cuales pueden ser de carácter público o privado. Aunque los servicios pueden ser en ocasiones gratuitos, lo común es que se exija un copago a las empresas beneficiarias.

En mayor o menor medida, todos los países de la región ofrecen servicios de desarrollo empresarial, aunque sobresale el rol que ejerce el SEBRAE, en Brasil, organismo que ha puesto creciente interés por ampliar su oferta de servicios de capacitación en línea<sup>11</sup>. Otra experiencia interesante, está en El Salvador, donde hay una estrategia exitosa en materia de

servicios a las empresas, especialmente debido al abanico de alternativas y a la multiplicidad de propósitos de los mismos, incluyendo: consultorías individuales y grupales; asistencia a las empresas para la inserción en cadenas de proveedores, para la realización de trámites y para la participación en licitaciones públicas.

No obstante, se ven dos inconvenientes. Por el lado de las empresas, hay una reticencia a destinar recursos para la contratación de servicios de asesoramiento. Las agencias de promoción, por su parte, carecen de una orientación clara en lo que se refiere a la política de asistencia, sin una suficiente focalización de los instrumentos.

### **Programas para impulsar la inserción externa**

Las MIPYMEs que intervienen en las exportaciones, constituyen en todos los países de la región un grupo muy reducido; dado como hemos dicho anteriormente por su débil desempeño en términos de competitividad –que también se expresa en una marcada brecha de productividad respecto de las grandes empresas–, y también, por su fuerte orientación hacia el mercado interno. Este segmento participa con cerca del 10% de las exportaciones en promedio para la región. Sin embargo, existen importantes diferencias entre países. De acuerdo a la información disponible, el rango de esta participación varía entre 24% en Brasil y 2.2% en Chile. Interesante el caso de Costa Rica, donde estas empresas representan el 16% del total de las exportaciones. (CEPAL, 2011a)

Los sectores de mayor relevancia en este sentido son alimentos, productos químicos y maquinaria y equipos. Por su parte, algunos de los sectores con mayor dinamismo en el crecimiento de las exportaciones durante el período 2003-2006 fueron los sectores de

maquinaria y equipos, metales, muebles y madera.

	Micro	Pequeñas	Medianas	MIPYMEs
Argentina	0.3	1.6	6.5	8.1
Brasil	0.3	11.2	13.2	24.7
Chile	--	--	--	2.2
Costa Rica	--	--	--	16.0
Bolivia	0.02	0.2	2.8	3.1
Venezuela	--	--	--	9.0

Cuadro: 1. Participación de las MIPYMEs latinoamericanas de países seleccionados en las exportaciones en 2006.

Datos: CEPAL, 2011b: 28.

Un elemento que no puede perderse de vista en el diseño de las políticas es que aunque la participación de las MIPYME en las exportaciones directas es baja, según la bibliografía consultada existe evidencia, si bien no cuantitativa, sobre la participación indirecta de estas empresas en el comercio exterior a través de sus vínculos productivos con empresas grandes exportadoras, de la venta de su producción a operadores que venden en mercados internacionales y de su participación en encadenamientos productivos que pueden tener grados importantes de internacionalización. Es decir que la internacionalización de las MIPYME va más allá de la participación directa de estas empresas en las exportaciones.

### **Fomento a la innovación y a las mejoras en los procesos productivos**

Todos los países cuentan con medidas implementadas para fomentar las innovaciones en las MIPYMEs. Estas incluyen subsidios, programas de financiamiento, servicios de asistencia técnica y acciones para incentivar la cooperación entre empresas. Habitualmente, en la ejecución de este tipo de políticas toman parte

diversas instituciones; además de las agencias encargadas de la MIPYMEs.

### **Conclusiones**

Independientemente de los disímiles recursos, tanto materiales como humanos, el grado de avance en la concientización de los indudables beneficios que este segmento empresarial aporta al desarrollo económico de las naciones de la región, es cada vez más elevado. Ello se ha traducido en programas de apoyos mejor estructurados y más focalizados en las necesidades específicas del sector y al interior del mismo. La inserción del objetivo de desarrollar y consolidar la posición de las MIPYMEs, dentro de los planes de desarrollo de cada vez más países, y las acciones concretas que lo reafirman, así como los resultados que se han obtenido (en los cuales se deberá continuar trabajando), son una demostración fehaciente de lo que hasta aquí se ha dicho. No obstante un grupo de recomendaciones se pueden encontrar al respecto.

Es necesario de implementar programas diferenciados dentro del universo de las MIPYMEs, atendiendo a la heterogeneidad del

mismo. Diferenciar las distintas escalas de las empresas, sus sectores de actividad, la antigüedad del emprendimiento y los períodos de recuperación de los negocios a la hora de brindar los programas de financiamiento y de apoyo son básicos. Las experiencias que han triunfado han sido aquellas que se han alejado de las políticas generales y han avanzado hacia las políticas específicas. Los gobiernos y los organismos internacionales deben considerar estas particularidades al diseñar las políticas, pues pueden generar la puesta en práctica de iniciativas que no tengan el impacto esperado, por estar dirigidas hacia objetivos mal focalizados.

Se debe proseguir el camino de la profundización de los mercados financieros en la región, siendo aún más importante diseñar nuevos productos financieros que se adapten a las necesidades y características de los emprendedores latinoamericanos, de acuerdo con el nivel de desarrollo de los mercados de cada país. Los casos de éxito en materia de financiamiento a MIPYMEs fueron aquellos en los que la banca pública acompañó a los emprendedores y les permitió ofrecer garantías mancomunadas para los préstamos. Pero el financiamiento no resulta suficiente. Se ha hecho evidente la necesidad de que la asistencia financiera para las MIPYME debe ir acompañada de políticas de asistencia técnica, lo cual demanda la existencia de una fuerte coordinación de objetivos entre las agencias de promoción, las instituciones involucradas en los mercados de financiamiento y otras entidades que intervienen en las políticas de apoyo a las empresas de menor tamaño.

La comprensión por parte de los gobiernos de que el impacto de los instrumentos y programas se potencia cuando forman parte de una

estrategia país de inserción internacional en el marco de una política de desarrollo productivo es meridiana. Esta situación abre un espacio para la construcción de políticas públicas basadas en un enfoque que considere las ventajas competitivas con un carácter dinámico y que puedan construirse a partir de un proceso proactivo y continuo.

En el terreno de la innovación, no se ha avanzado mucho. Las experiencias de las MIPYMEs del sudeste asiático podrían ilustrar mejor a la región. Al igual que en otros, es imprescindible lograr una coordinación entre las instituciones ejecutoras de los programas para potenciar los esfuerzos y evitar solapamientos. Es preciso que la estrategia considere, por una parte, la diversidad dentro del segmento MIPYMEs; y por otra, las distintas etapas por las cuales transitan las empresas. No existen recetas únicas al respecto, pero los programas destinados a incentivar la innovación deben tomar en cuenta estas cuestiones.

#### Notas:

<sup>1</sup> En oposición existen las grandes empresas, pero no hay consensos sobre los límites del tamaño del universo empresarial. Véase Francisco Llopis. "Análisis de la iniciativa empresarial de la pequeña empresa: incorporación del enfoque estratégico al proceso de creación." Tesis doctoral, Universidad de Alicante, mayo de 2000.

<sup>2</sup> Por ejemplo, en Brasil, existe una ley general la cual es válida para la aplicación de las normas tributarias y fiscales, que estableció una clasificación para cada grupo de empresas; sin embargo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) utiliza otros criterios, que tampoco coinciden con los del Servicio Brasileiro de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE).

<sup>3</sup> Por ejemplo, en Argentina, fue creada la Secretaría Pyme en 1997; en El Salvador, surge la Comisión Nacional de Micro y Pequeña Empresa

(CONAPYME) en 1996; en Ecuador, nace la Subsecretaría para las Pequeñas y Medianas Industrias y Artesanías en 1999.

<sup>4</sup> Un ejemplo visible de ello fue la suspensión del programa de los APL (Aglomeraciones Productivas Locales), uno de los cimientos de la política hacia las MIPYMEs.

<sup>5</sup> A esto se suman, inestabilidad y falta de capacitación del personal, cambios frecuentes en la dirección y, a veces, en la orientación de las políticas. Ello explica, en buena parte, la mala calidad de la información disponible en los países. Esto ha provocado que las políticas vigentes se diseñen sobre la base de información parcial, esporádica y que no tenga en cuenta las definiciones que los organismos a cargo del fomento de PYMEs han adoptado para guiar sus acciones.

<sup>6</sup> Capital que apoya actividades conducentes a la creación, puesta en marcha y/o despegue de una idea de negocio, tales como: prospección comercial, pruebas de conceptos en el mercado, empaquetamiento comercial, desarrollo de proveedores, validación comercial, actividades de difusión comercial, desarrollo de prototipos, constitución de la empresa, entre otras.

<sup>7</sup> El capital de riesgo es una forma de financiar empresas que están naciendo y que no tienen un historial que permita confiar en sus resultados o tener la seguridad de que se recibirán retornos por el dinero que se le preste.

<sup>8</sup> El leasing es un contrato mediante el cual, la entidad financiera adquiere bienes, fundamentalmente de capital, los cuales arrienda a las MIPYMEs, durante un plazo determinado, al término del cual la empresa se compromete a comprar el bien arrendado pagando un precio determinado, que se denomina «residual», pues su cálculo viene dado por la diferencia entre el precio originario pagado por el banco más intereses y las cantidades abonadas por la empresa.

<sup>9</sup> El factoring es la compra por una entidad financiera de las facturas a cobrar a futuro, cobrando por ello un interés y una comisión, pero menores a las tasas de interés de los créditos a precios de mercado.

Muy útil para las MIPYMEs, porque pueden disponer más rápido del dinero de la venta.

<sup>10</sup> A pesar del éxito inicial de la política de los APL, el programa no fue incluido en la Política de Desarrollo Productivo (PDP) del año 2008. Desde entonces, se produce un debilitamiento en su promoción, tornándose más en acciones enfocadas a reducir desigualdades regionales y combatir problemas sociales que en su objetivo fundacional de incrementar la competitividad.

<sup>11</sup> Esta decisión se sustenta en que las TICs se encuentran ampliamente difundidas. Alrededor de 350 000 personas participan en los servicios ofrecidos por el SEBRAE a través de la web.

### Referencias

- Arredondo Cervantes, L. (2013). La micro y la pequeña empresa privada en Cuba: propuesta para una política de fomento. Tesis en opción al grado de Master en Economía. FLACSO, Programa Cuba. La Habana.
- Buitelaar, R. (2010). *La situación de las PYMES en América Latina. El enfoque y el aporte de CEPAL*. Documento de trabajo de la XXI Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Paramaribo, Surinam.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia: CEPAL.
- CEPAL. (2011a). *Experiencias exitosas en innovación, inserción internacional e inclusión social. Una mirada desde las pymes*. Santiago de Chile: CEPAL – OEA – BID.
- CEPAL. (2011b). *Inversión extranjera directa y PYMES. Una oportunidad para reforzar los vínculos entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL – AI Invest.
- Dini, M. et al. (2007). *Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Echecopar, G. et al. (2006). *Capital: semilla para el financiamiento de las nuevas empresas. Avances y lecciones aprendidas en América Latina*. Serie de informes de buenas prácticas del

- Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington: BID.
- Fundora Nevot, G. E. (2012). *El cuentapropismo en el proyecto socialista cubano: ¿solo cuestión de desarrollo económico?* Tesis en opción al grado de Master en Desarrollo Social. FLACSO, Programa Cuba. La Habana.
- Goldstein, E. y M. Kulfas. (2011). Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual y de implementación, en Ferraro, C. (Comp.) *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-AECID.
- Held, G. (1999). *Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kantis, H. (Ed.). (2004). *Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*. Washington: BID.
- Llisterri, J. (2007). Alternativas operativas de sistemas de garantías de crédito para la MIPYME. *Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Washington: BID.
- MDIC (Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior) (2011). *Memória de Reunião*. Brasília. Disponible en: [http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1302032661.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1302032661.pdf), Acceso: [16.6.2014].
- Stumpo, G. y C. Ferraro (Comp.) (2010). *Políticas de apoyo a las PYMES en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Santiago de Chile: CEPAL.