

Síntesis

MIPYMES en América Latina Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento

Marco Dini y Giovanni Stumpo

Coordinadores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD



Financiado por
la Unión Europea

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Síntesis

MIPYMES

en América Latina

Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento

Marco Dini y Giovanni Stumpo

Coordinadores



Esta publicación es la síntesis del libro *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, publicado en el marco del proyecto “Mejores políticas para las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina (EUROMIPYME)”, financiado por la Unión Europea.

Los editores agradecen a los integrantes de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que contribuyeron a la realización del libro cuya síntesis aquí se presenta: Álvaro Calderón, Nicolo Gligo, Jorge Miranda y María Cecilia Plottier, por los comentarios realizados a las versiones preliminares de los diferentes capítulos, y a Francisca Lira, por la diagramación de esta síntesis.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2019/20

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2019. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.19-00091

Esta publicación debe citarse como: M. Dini y G. Stumpo (coords.), “Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Síntesis”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/20), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

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

Índice

Nota del editor	5
Prólogo	7
I. Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina	11
<i>Felipe Correa, Valentina Leiva, Giovanni Stumpo</i>	
II. Avances y desafíos de las políticas de fomento a las mipymes	41
<i>Marco Dini y Martín Rueda</i>	
III. El rol de las mipymes y las políticas de fomento: algunas conclusiones	63
<i>Felipe Correa, Marco Dini y Giovanni Stumpo</i>	

Nota del editor

En octubre de 2018 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó, en el marco del proyecto “Mejores políticas para las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina (EUROMIPYME)”, financiado por la Unión Europea, el libro *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. En ese libro se analizan el desempeño de las mipymes y las políticas de fomento en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, el Uruguay y la subregión de Centroamérica. Al mismo tiempo, se presenta un estudio comparado de las estrategias de apoyo a las mipymes y se plantean propuestas orientadas a una nueva generación de políticas a nivel regional.

Para difundir con mayor facilidad los resultados de los estudios realizados y las propuestas formuladas, el texto que aquí se presenta sintetiza los principales hallazgos del libro que se menciona en el párrafo anterior. Esta síntesis está organizada en tres capítulos.

En el capítulo I se retoma el análisis de las dinámicas de las micro, pequeñas y medianas empresas de América Latina. En particular, se explica su importancia para las economías de la región, además de sus potencialidades y puntos críticos. Asimismo, se profundiza en el estudio de las brechas de productividad laboral relativa que se registran entre las empresas de distintos tamaños, lo que implica niveles muy altos de heterogeneidad estructural y obstáculos muy serios para el desarrollo sostenible de los sistemas productivos de la región.

En el capítulo II se resumen los resultados del análisis comparado de las políticas de fomento de las mipymes que han sido puestas en marcha en una decena de países latinoamericanos en las últimas décadas. En este ámbito, se

constata la profundización del marco normativo y la diversificación de las medidas de apoyo, y, al mismo tiempo, se evidencian las debilidades que aún subsisten en el sistema institucional de fomento, en las visiones estratégicas y en las modalidades de gestión adoptadas por los países analizados.

Finalmente, el tercer y último capítulo contiene una síntesis de las conclusiones y propuestas que han sido elaboradas en el marco del proyecto EUROMIPYME, a partir de los estudios comparativos sobre la realidad de la región, en pro del desarrollo de una nueva generación de políticas de fomento y de una agenda regional de apoyo a las mipymes.

Prólogo

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

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

Las instituciones de apoyo que llevan a cabo programas de fomento orientados a estimular el desarrollo de las mipymes deben tomar en cuenta estos elementos y analizar su experiencia preguntándose qué debe hacerse para garantizar la integración de estas empresas en los procesos de transformación productiva y tecnológicos en curso. Este libro, que nace en el marco del proyecto EUROMIPYME, fruto de la cooperación entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Unión Europea, tiene por objeto precisamente contribuir a esta reflexión partiendo de un análisis del

desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas de la región y de la evolución experimentada por las políticas e instituciones de apoyo en una decena de países latinoamericanos en los últimos 15 años. Tomar como punto inicial el reconocimiento de los logros, innovaciones y avances que se han consolidado y la precisa identificación de las debilidades que aún persisten en las estrategias de fomento permite sentar las bases para una reorganización de las políticas de apoyo.

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

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

Todo eso redundará en un bajo desempeño de las mipymes, cuyo indicador más significativo es la persistencia de una gran brecha de productividad laboral respecto a las empresas grandes, que, en el caso de las microempresas, es hasta siete veces mayor que la observada en los países de la Unión Europea. Esta heterogeneidad de los agentes productivos afecta su integración y, por

esta vía, su capacidad de aprendizaje y dinamismo. El análisis de por qué las políticas y los programas de fomento implementados no han logrado incidir en esta realidad —a pesar de los avances que han producido— es el objeto central de este libro.

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

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

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

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

I. Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina

Felipe Correa, Valentina Leiva
y Giovanni Stumpo

Introducción

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

La comparación con la Unión Europea es significativa, porque en los países que forman parte de esa comunidad de Estados las mipymes constituyen un componente fundamental, dinámico e integrado de la estructura productiva, y las políticas implementadas para esas empresas han sido consideradas, en más de una oportunidad, una referencia para las propuestas de fomento en América Latina¹.

La alta contribución al empleo, combinada con la baja contribución a la producción, refleja brechas de productividad mayores, entre unidades productivas de diferente tamaño, en América Latina que en la Unión Europea. La estructura productiva heterogénea y la especialización en productos de bajo valor agregado, que caracterizan a América Latina, influyen de manera

¹ Véase CEPAL (2012 y 2018a).

decisiva sobre el desempeño de estas empresas y se manifiestan en la brecha de productividad mencionada y en una muy baja participación en las exportaciones.

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

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

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

A. Mipymes y desarrollo económico

Un aspecto fundamental de las mipymes latinoamericanas es su heterogeneidad. En primer lugar, encontramos microempresas cuya gestación suele responder a necesidades individuales de autoempleo y que a menudo se encuentran en una situación de informalidad, que incluye bajos niveles de capital humano, dificultad para acceder a recursos financieros externos, escasa internacionalización y realización de actividades con bajos requerimientos técnicos. En el otro extremo, se encuentran las pequeñas y medianas empresas (pymes) de alto crecimiento, que se caracterizan por tener un comportamiento mucho más dinámico, tanto respecto de la facturación como de la creación de puestos de trabajo, y cuyo desempeño responde al aprovechamiento de oportunidades de mercado a través de una gestión empresarial eficiente e innovadora². El concepto de tamaño de empresa, por tanto, oculta realidades muy diversas en este tipo de unidades productivas.

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

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

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

- Contribuir a aumentar la productividad a través de la introducción de cambios tecnológicos y organizativos. De esa forma, actuarían como agentes que fomentan el cambio estructural ayudando a crear y difundir innovaciones y a desarrollar nuevos mercados (CEPAL/OCDE, 2012). Asimismo, la entrada de nuevas empresas fomenta la competencia, pues se introducen nuevos modelos de negocio que desafían los tradicionales al crear una turbulencia saludable —destrucción creativa en términos schumpeterianos— que conlleva la búsqueda constante de un uso más productivo de los recursos³, lo que contribuye a aumentar la productividad agregada de una economía (Altenburg y Eckhardt, 2006).
- Desarrollar un papel importante a la hora de crear aglomeraciones productivas, concebidas como una colaboración entre agentes económicos e instituciones en el ámbito local, con el objetivo de generar un beneficio competitivo. Esta interacción permite a las empresas involucradas alcanzar niveles de producción más elevados, incorporar tecnología más fácilmente, acelerar los procesos de aprendizaje y, en definitiva, conseguir un nivel de eficiencia colectiva que no sería alcanzable por una empresa individual (Ferraro, 2010; Dini y Stumpo, 2004).
- Contribuir a la inclusión social al aumentar los ingresos de las microempresas y reducirse su vulnerabilidad, aunque su reconversión hacia sectores más dinámicos no está garantizada, porque tomaría bastante tiempo y las personas no necesariamente tienen las capacidades requeridas. Por otra parte, si reciben el apoyo adecuado de políticas bien diseñadas, las microempresas pueden generar incrementos de ingreso en los estratos más vulnerables.

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

B. La información cuantitativa

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

A diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea, en América Latina no existe un acuerdo sobre la definición de mipyme. Sin embargo, en este caso no se trata de buscar rangos homogéneos entre los países de la región. Dadas la ausencia de un mercado común y de una real integración económica, por un lado, y la existencia de contextos nacionales económicos y productivos muy heterogéneos, por el otro, no parece oportuno llegar a la misma definición de los distintos tamaños empresariales en todos los países. En cambio, sería deseable poder contar, por lo menos, con criterios parecidos para la identificación de las distintas categorías empresariales. En efecto, en la región es posible encontrar criterios basados en el personal ocupado, las ventas anuales (en ocasiones con límites distintos según el sector de actividad económica), y el valor de los activos o de las exportaciones, a veces combinados entre sí. En algunos casos no existe una definición nacional y se utiliza la de una institución internacional⁴. También puede ocurrir que en el mismo país coexistan varias definiciones de mipyme; tradicionalmente, una basada en la cantidad de empleados y utilizada por los institutos de estadística y otra que sigue los criterios de las instituciones de fomento a las empresas, como volumen de ventas y activos⁵.

Al mismo tiempo, en la mayoría de los países no hay un registro sistemático de las principales variables que permiten analizar y monitorear las características y el desempeño de las empresas. No obstante, el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE)⁶ del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina, y el Laboratorio de Dinámica Laboral y Empresarial del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del Ecuador representan dos excepciones destacables. En ambos casos se

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

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

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

construyó un sistema de información a partir de registros administrativos que permite monitorear en forma permanente a todas las empresas formales del país, así como realizar estudios específicos sobre aspectos que son relevantes para el diseño y evaluación de las políticas (por ejemplo, la demografía empresarial y la dinámica exportadora de las empresas). En este sentido, vale la pena destacar que en los dos casos mencionados las instituciones a cargo del sistema de información han implementado áreas específicas de estudio para realizar investigaciones relacionadas con estos objetivos.

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

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

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

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

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

C. Las mipymes en América Latina

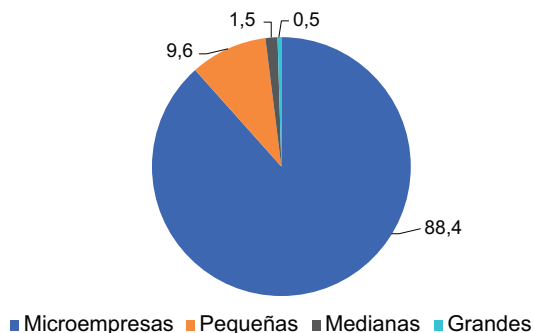
Considerando la economía formal, las mipymes representan el 99,5% de las empresas de la región y la gran mayoría son microempresas (88,4% del total).

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

Gráfico 1.1

América Latina: distribución de las empresas según tamaño, 2016

(En porcentajes)



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

La presencia de microempresas es mayoritaria en todos los sectores de la economía y en algunos casos supera el 90% del total de las empresas: por ejemplo, en el comercio y en el sector de “otras actividades comunitarias, sociales y personales”⁷. En particular, el comercio es un sector en que se concentra la mayor cantidad de microempresas formales. Las bajas barreras a la entrada favorecen, en este caso, la proliferación de empresas de tamaño muy reducido que, a menudo, responden más a estrategias de autoempleo y sobrevivencia económica que a un verdadero proceso de desarrollo empresarial. En el comercio también está presente una cantidad importante de pymes; sin embargo, en el caso de estas empresas, la industria, en particular al tratarse de las empresas medianas, y las “actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler” concentran una cantidad significativa de unidades productivas.

Cuadro 1.1

América Latina: cantidad de empresas según sector de actividad y tamaño, 2016*(En porcentajes)*

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

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

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

Cuadro I.2

América Latina: cantidad de empresas según tamaño y sector de actividad, 2016
(En porcentajes)

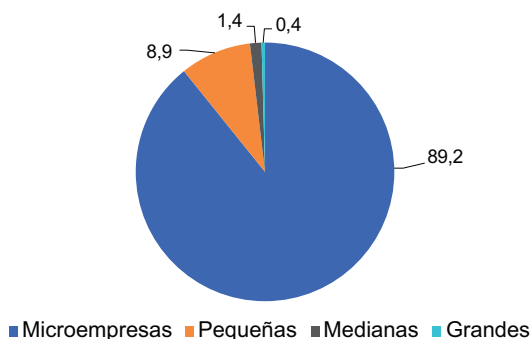
Sector	Microempresa	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2	4	5	4	3
Explotación de minas y canteras	0	0	1	1	0
Industria manufacturera	9	14	19	22	10
Suministro de electricidad, gas y agua	0	0	1	2	0
Construcción	3	7	9	7	3
Comercio al por mayor y menor	42	31	23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

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

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

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

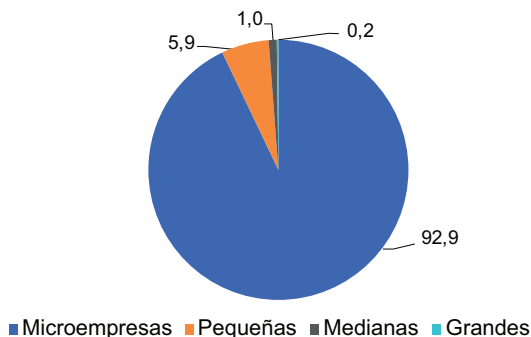
Gráfico 1.2

América Latina: distribución de las empresas según tamaño, 2009*(En porcentajes)*

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

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

Gráfico 1.3

Unión Europea: distribución de las empresas según tamaño, 2016*(En porcentajes)*

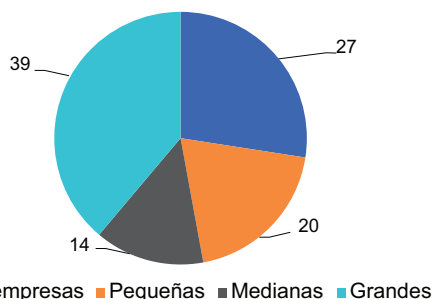
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

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

Gráfico 1.4

América Latina: participación de las empresas en el empleo, 2016

(En porcentajes)



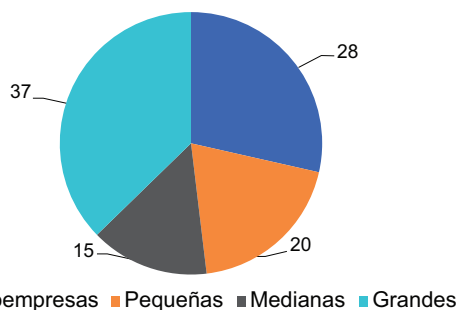
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

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

Gráfico 1.5

América Latina: participación de las empresas en el empleo, 2009

(En porcentajes)



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

Existen diferencias entre los países de América Latina; por ejemplo, en la Argentina las mipymes ocupan al 54% de los trabajadores formales, mientras que en México ese valor llega al 67%. Sin embargo, considerando el conjunto de la región, más del 60% del empleo formal depende de estas empresas. En particular, 1 de cada 3 puestos de trabajo se encuentra en una pyme. Por otro

lado, a las microempresas, aunque representan casi el 89% de las empresas de la región, se les puede atribuir solo el 27% del empleo formal, que en este caso presenta una clara orientación hacia sectores de baja productividad: cerca del 50% de los puestos de trabajo de las microempresas se encuentra en los sectores de comercio y “otras actividades comunitarias, sociales y personales”.

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

Cuadro I.3

América Latina: distribución del empleo según sector de actividad y tamaño de empresa, 2016

(En porcentajes)

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

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

Cuadro I.4

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

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

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

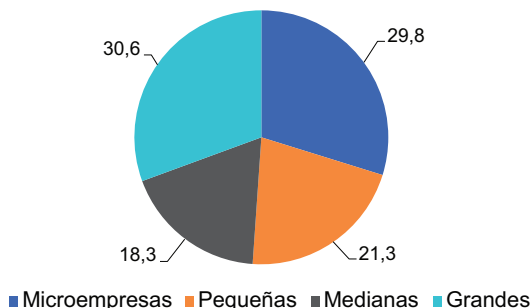
La presencia de estas empresas, en términos de empleo, también es importante en sectores de productividad media, como los de la industria, y transporte y telecomunicaciones⁸. En esos dos ámbitos, aproximadamente la mitad del empleo se concentra en grandes empresas, mientras que en sectores de baja productividad —por ejemplo, los de la agricultura, el comercio y la construcción— la participación de las empresas más grandes es bastante menor.

De esta manera, en América Latina es posible apreciar una cierta tendencia a la especialización de las empresas de menor tamaño en actividades de baja productividad. Esto sugiere una estructura productiva heterogénea en la cual un número reducido de empresas concentran gran parte del PIB regional, en sectores con una productividad muy elevada, mientras el resto se encuentra en actividades cuyo desempeño es bastante pobre. En este sentido, vale la pena destacar que, en

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

la región, los tres sectores de más alta productividad representan el 26,9% del valor agregado pero apenas el 8% del empleo total y el 1,8% del número de empresas.

Gráfico 1.6

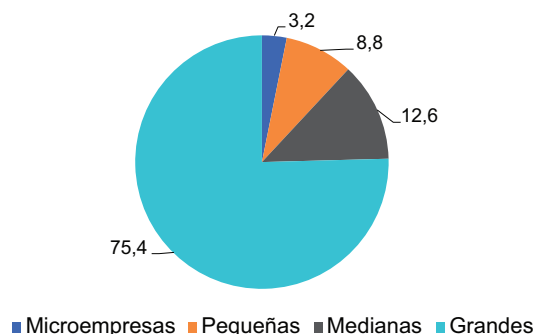
Unión Europea: participación de las empresas en el empleo, 2016*(En porcentajes)*

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

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

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

Gráfico 1.7

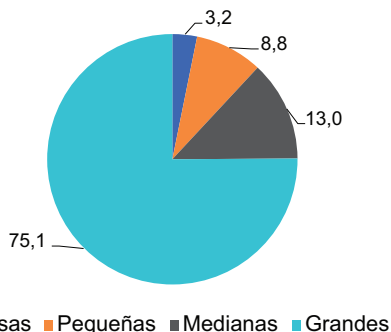
América Latina: participación de las empresas en la producción, 2016*(En porcentajes)*

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

Gráfico 1.8

América Latina: participación de las empresas en la producción, 2009

(En porcentajes)



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

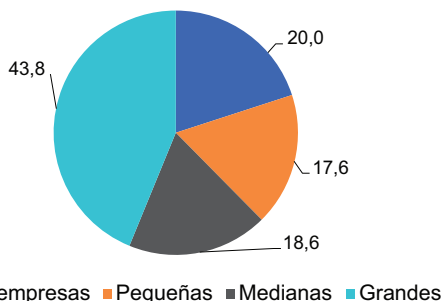
La situación es muy distinta en la Unión Europea, donde en 2015 las mipymes representaban el 56,2% del valor agregado. Las diferencias más grandes entre las dos regiones se pueden observar en el segmento de las microempresas.

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

Gráfico 1.9

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

(En porcentajes)



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

Esta situación refleja las características de las microempresas de la región (así como de una parte de las pymes), ya que son empresas que operan en mercados

locales acotados que dependen de la evolución de la demanda interna, en sectores con bajas barreras a la entrada y la salida, que tienen tasas elevadas de natalidad y mortalidad y que, muchas veces, responden más a estrategias de autoempleo y sobrevivencia que a una dinámica de desarrollo empresarial.

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

Cuadro I.5

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

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

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

^a Sector industrial.

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

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

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

D. Productividad y heterogeneidad del desempeño

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

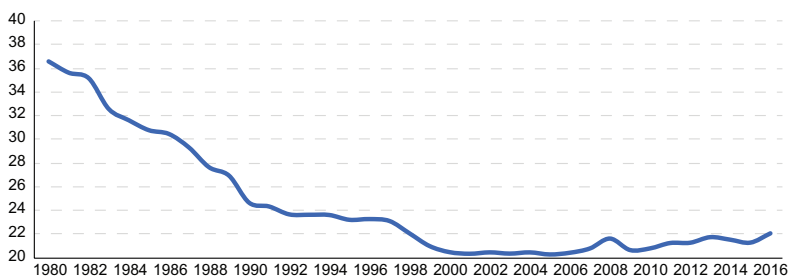
La dinámica de la productividad de América Latina ha sido analizada por la CEPAL en muchas oportunidades (CEPAL, 2018b, 2014 y 2010), y la elevada, y por mucho tiempo creciente, brecha de productividad de la región respecto a la frontera internacional ha sido evidenciada como uno de los aspectos más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

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

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

Gráfico I.10

América Latina: productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos, 1980-2016
(En porcentajes)



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

Cuando se considera la dinámica y la composición de la economía, la explicación de esta brecha de productividad se puede encontrar en la concentración de la producción en pocas actividades intensivas en recursos naturales (agricultura, pesca, minería y algunos sectores industriales), que generan una cantidad muy grande de divisas a través de las exportaciones pero operan con muy pocas conexiones con el resto de la estructura productiva y no tienen efectos relevantes en términos de derrames tecnológicos, creación

de capacidades locales y desarrollo territorial. Al mismo tiempo, hay también cadenas productivas dinámicas, como es el caso de la industria automotriz en el Brasil y México y, en menor medida, de la industria aeroespacial en estos mismos países y la industria electrónica en México. Pero se trata de casos aislados, cuyo éxito es cuestionado, o por lo menos incompleto, y no logra modificar el panorama económico general de América Latina.

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

En efecto, las peculiaridades que han sido evidenciadas en relación con las empresas de la región se reflejan claramente en el análisis de la productividad relativa interna⁹. Este indicador permite comparar el desempeño de los distintos grupos de empresas en el interior de un país o una región.

Cuando se considera ese indicador en las mipymes de América Latina y Europa, se pueden apreciar diferencias importantes en el desempeño de las distintas categorías de empresas. En 2016 la productividad del trabajo de una empresa mediana en América Latina era, en promedio, menos de la mitad de la que registraba una empresa grande de la misma región (véase el gráfico I.11). En cambio, en las empresas pequeñas la productividad laboral alcanzaba apenas el 23% de la productividad de una empresa grande y, finalmente, las microempresas presentaban un valor de la productividad laboral que solo ascendía al 6% de aquella de las empresas grandes.

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

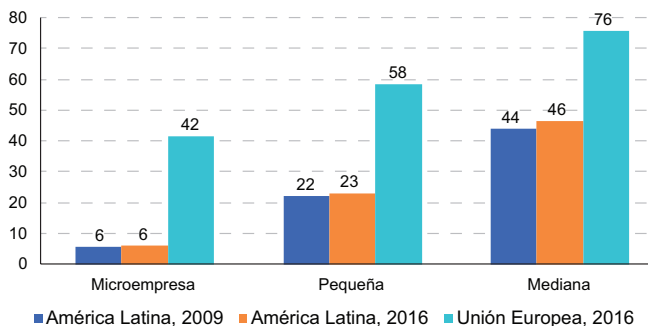
En este sentido, en América Latina la diferencia entre microempresas y grandes empresas es, en promedio, siete veces mayor de la que se registra en Europa. Asimismo, las diferencias de desempeño entre los distintos segmentos de empresas que forman las mipymes son mucho más marcadas en América Latina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

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

Gráfico I.11

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

(En porcentajes)



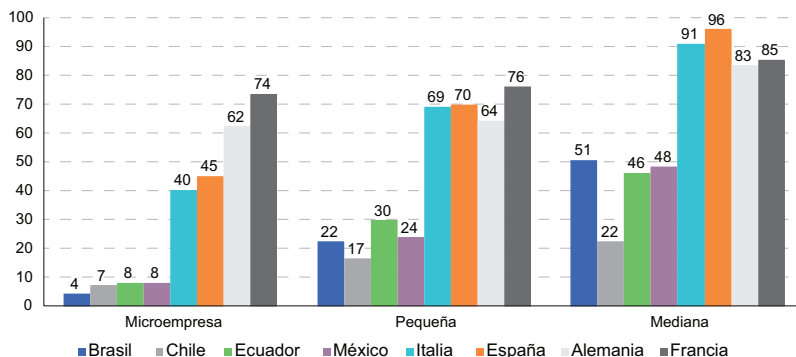
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

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

Gráfico I.12

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

(En porcentajes)



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

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

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

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

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

Cuadro I.6

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

(En porcentajes)

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

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

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

La heterogeneidad en el desempeño de las empresas se puede observar también a través de la dispersión de su productividad. Con la información disponible para los países, se pueden graficar las curvas de Lorenz y hacer cálculos de desigualdad, medida por el coeficiente de Gini sobre la base de la productividad laboral. En los

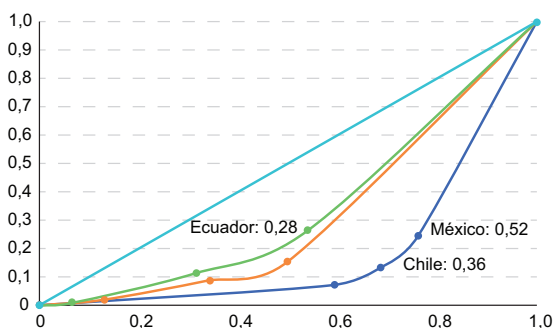
gráficos I.13 y I.14, las líneas de colores representan los distintos países y los tres puntos de cada curva identifican las contribuciones acumuladas en valor agregado (ordenadas) y empleo (abscisas) de las micro, pequeñas y medianas empresas. El punto con coordenadas 1:1 corresponde a los aportes de las empresas grandes.

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

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

Gráfico I.13

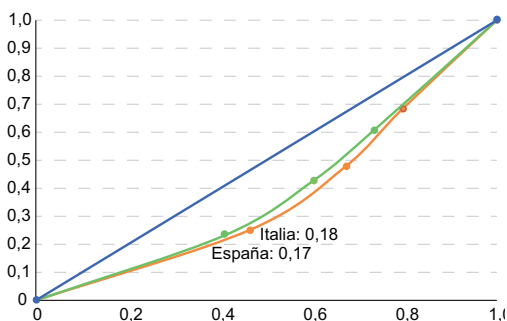
América Latina (3 países): curva de Lorenz y coeficiente de Gini de las productividades por tamaño de empresa, 2016



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

Gráfico I.14

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



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

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

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

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

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

E. Inserción en la estructura productiva

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

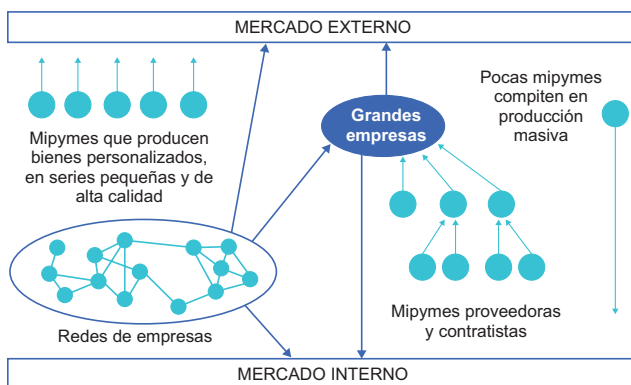
En los diagramas I.1 y I.2 se presenta de forma esquemática la inserción de las mipymes en las dos estructuras productivas mencionadas.

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

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

Diagrama I.1

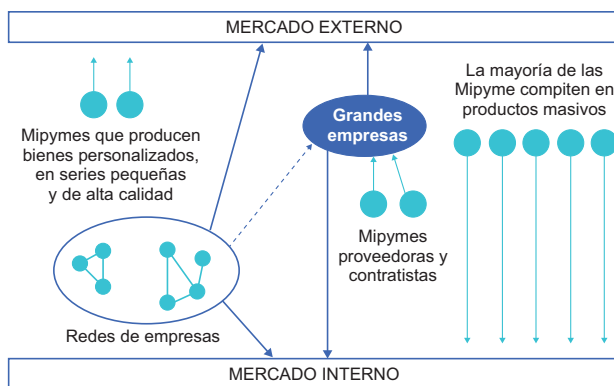
Unión Europea: inserción de las empresas en la estructura productiva



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama I.2

América Latina: inserción de las empresas en la estructura productiva



Fuente: Elaboración propia.

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

Finalmente, una situación de mucha heterogeneidad impone su propia inercia. La inercia que es inherente a esta situación obstaculiza la posibilidad de que disminuyan las brechas de productividad (*catching-up*), pues una mayor desigualdad, al mismo tiempo que de forma aparente promete un mayor potencial de crecimiento de la productividad, en la realidad contribuye al bloqueo de tal oportunidad debido a que hace muy difícil que se establezcan relaciones de colaboración entre las firmas. En conclusión, el fenómeno constituye una promesa continua que, de no mediar un impacto exógeno, es difícil de alcanzar.

F. Especificidades de las empresas y diseño de las políticas

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

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

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

En efecto, en fases de estancamiento y recesión de la actividad económica, la tasa de mortalidad de las empresas presenta un comportamiento inversamente

proporcional a su tamaño y, al mismo tiempo, la tasa de entrada de nuevas empresas se contrae más en el caso de las empresas formales más pequeñas (Yoguel y otros, 2004; Crespi, 2003).

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

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

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

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

Esta distribución del empleo presenta cierta variabilidad de acuerdo a las características específicas de la estructura productiva de cada país de la región; por ejemplo, en los países de menor desarrollo industrial, el comercio puede ser relevante en términos de empleo también para el conjunto de las grandes empresas y llegar a igualar, o hasta superar, la importancia de la

industria. Igualmente, en ese mismo segmento de empresas, los servicios de telecomunicaciones e intermediación financiera pueden tener un peso mayor en aquellas economías de menor tamaño y más especializadas en los sectores mencionados.

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

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

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

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

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

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

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

Esta es un área de investigación aún en desarrollo en América Latina; aun así, en un estudio preliminar realizado por la CEPAL se indica que la especialización sectorial es un factor significativo entre los que determinan las brechas de productividad¹⁰. Es importante profundizar en el análisis de los elementos que permiten explicar las elevadas brechas de productividad que existen entre las empresas, porque se trata de uno de los rasgos específicos de la heterogeneidad estructural de la región, y, por lo tanto, identificarlo y establecer su importancia relativa pueden ayudar a orientar las políticas de fomento.

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

- Altenburg, T. y U. Eckhardt (2006), *Productivity enhancement and equitable development: challenges for SME development*, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Baldwin, J. (1995), *The Dynamics of Industrial Competition: A North American Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global* (LC/TS.2018/56), Santiago, julio.
- ____ (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- ____ (2014), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2604), Santiago, abril.
- ____ (2012), *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental* (LC/L.3535/Rev.1), Santiago, octubre.
- ____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3), Santiago, mayo.
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural* (LC/G.2545), París.

- Correa, F. y G. Stumpo (2017), “Brechas de productividad y cambio estructural”, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/91), M. Cimoli y otros (eds.), Santiago, noviembre.
- Crespi, G. (2003), *Pyme en Chile: nace, crece y ... muere. Análisis de su desarrollo en los últimos siete años*, Santiago, Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), octubre.
- Dini, M. y G. Stumpo (eds.) (2004), *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva: estudios de caso en América Latina*, Ciudad de México, Siglo XXI/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferraro, C. (comp.) (2010), “Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina”, *Documentos de Proyectos (LC/W.337)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Kulfas, M. y E. Goldstein (2011), “Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina: debates para un nuevo marco conceptual y de implementación”, *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe (LC/R.2180)*, C. Ferraro (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *Panorama del emprendimiento 2012*, París.
- _____(2004), *Understanding Economic Growth: A Macro-level, Industry-level, and Firm-level Perspective*, París, marzo.
- Peres, W. y G. Stumpo (2002), “La dinámica de las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe”, *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina*, Ciudad de México, Siglo XXI/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
- Rabellotti, R. (1997), *External Economies and Cooperation in Industrial Districts: A Comparison of Italy and Mexico*, Londres, Macmillan.
- Santoleri, P. y G. Stumpo (2014), “Microempresas y pymes en América Latina: características de las empresas y políticas de apoyo”, *Documento de Trabajo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) (2007), *Fatores condicionantes e taxas de sobrevivência e mortalidade das micro e pequenas empresas no Brasil 2003–2005*, Brasília, agosto.
- Stumpo, G. (2007), “Políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en América Latina: situación actual y desafíos”, *Desarrollo Pyme*, N° 1, Buenos Aires, Secretaría de Emprendedores y Pymes, abril.
- Yoguel, G. y otros (2004), “Patrones básicos de rotación de empresas en Argentina hacia el final de la convertibilidad”, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (CEPAL/MTESS), inédito.

II. Avances y desafíos de las políticas de fomento a las mipymes

Marco Dini y Martín Rueda

Introducción

El interés en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) ha sido una constante en las políticas de fomento productivo desarrolladas por los países de Europa y América Latina en los últimos treinta años. Sin embargo, el enfoque y los ejes centrales de esas políticas, y más aún sus prioridades y resultados, registran diferencias significativas. Tal vez la más notoria concierne a su grado de integración con las estrategias de desarrollo productivo a nivel nacional. Mientras que en Europa las políticas para el fomento de las mipymes se han integrado progresivamente en los planes y medidas que apuntan al fortalecimiento de los territorios¹ y en las redes institucionales que promueven el desarrollo de mercados, tecnologías², investigación³ y acceso al financiamiento⁴, en América Latina las iniciativas en pro de las empresas de menor tamaño han mantenido un estatus separado y han logrado un escaso nivel de integración y coordinación con el resto de las políticas productivas.

¹ Como en el caso de los programas de especialización estratégica inteligente y de los clústeres.

² Por ejemplo, la European Enterprise Network y los Digital Innovation Hubs.

³ El programa Horizonte 2020 se refiere a este aspecto.

⁴ Este es uno de los principales objetivos del programa COSME de la Unión Europea para la competitividad de las empresas y las pymes.

En este marco, no obstante, las políticas de fomento de las mipymes en América Latina han registrado una importante evolución, que, en la última década, ha incluido tanto el cuadro normativo como la institucionalidad, los instrumentos de fomento y los recursos invertidos. A continuación se presenta un balance sintético de los progresos logrados en cada área y de los elementos de fragilidad que estas políticas aún presentan.

A. Cuadro normativo

En la mayoría de los países analizados se registran avances en el marco normativo, pues este se ha profundizado y ampliado mediante la aprobación de normas que reconocen la importancia de las mipymes en las respectivas economías nacionales. Dicho reconocimiento ha llevado a la aprobación de medidas especiales que permiten adoptar un tratamiento más favorable para este segmento de empresas en materias administrativas y tributarias.

El propósito de estas medidas es crear condiciones que permitan a las empresas de menor tamaño reducir o contrabalancear las desventajas —especialmente relacionadas con las economías de escala— que deben enfrentar, en la organización de sus insumos y en la generación de sus ingresos, a causa de su tamaño reducido.

Más adelante en este capítulo se intenta cuantificar el esfuerzo fiscal que han realizado algunos de los países de la región a fin de establecer regímenes tributarios especiales para las mipymes. Lamentablemente, no existen análisis exhaustivos que permitan hacer estimaciones más completas de los efectos de estas medidas sobre el desempeño competitivo de este segmento empresarial.

B. Institucionalidad

En lo que respecta a la institucionalidad de apoyo, se observa, por un lado, la persistencia de debilidades sustanciales en las entidades públicas encargadas de las políticas de fomento a las mipymes y la falta de coordinación efectiva entre los distintos organismos del Estado que intervienen en estas materias, y, por otro, una tendencia general a ampliar el número de instituciones involucradas en las mencionadas políticas de fomento y una gran apertura hacia el sector privado.

En relación con este último aspecto, es importante destacar que todos los países analizados en el estudio han incorporado instancias de diálogo sobre las políticas destinadas a las mipymes, en las que participan entidades de gobierno y representantes del sector empresarial. Entre estos últimos, a menudo se ha incluido a voceros de las asociaciones de empresas de menor tamaño.

La creación de estos espacios de diálogo, cuyo propósito principal es discutir los lineamientos generales de las medidas de fomento que se quiere implementar para apoyar a las mipymes, es probablemente el aspecto más novedoso que se advierte en el panorama institucional en la última década. Esto, de por sí, representa un reconocimiento explícito del rol que las asociaciones de mipymes pueden desempeñar en el diseño de mejores políticas de apoyo. Sin embargo, en la mayoría de los casos la efectividad de estas instancias de diálogo ha demostrado ser muy reducida debido a la falta de atribuciones claras, la escasez de recursos y las debilidades de las entidades participantes. Además, a menudo las labores ejecutadas por dichas instancias —que se han caracterizado por largos períodos de inactividad— han sido poco constantes.

Mucho más efectivos han resultado los modelos de colaboración público-privada que, en varios países de la región, se han puesto en marcha con el propósito de implementar proyectos específicos de fomento. Algunos ejemplos de este tipo de colaboración son: el programa de centros tecnológicos gestionados por la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) en colaboración con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Ministerio de la Producción y Trabajo; los Centros de Desarrollo Empresarial financiados por el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), entidad pública de fomento a las mipymes de Chile, y gestionados por cámaras de comercio, entre otros organismos, y los centros de transformación digital de la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (iNNpuls), de Colombia, administrados por las cámaras de comercio. El número de estas iniciativas, cuyo grado de madurez y consolidación varía según el caso, es bastante reducido, y sus objetivos son definitivamente más acotados que los que se proponen las instancias de diálogo mencionadas previamente, ya que se centran exclusivamente en la implementación de actividades de apoyo que abarcan aspectos puntuales del quehacer empresarial. No obstante, esta colaboración público-privada ha logrado con frecuencia dos resultados destacables: por un lado, ha permitido estimular la complementación de los conocimientos del mundo empresarial (especialmente referidos a las dinámicas competitivas y de mercado) con los de las entidades públicas de fomento (por ejemplo, en materia de sistema de apoyo, marco normativo y

relaciones interinstitucionales), y, por otro, gracias a ella se han movilizad recursos económicos privados en pro de las actividades de apoyo, lo que probablemente no se habría producido en su ausencia.

Otro aspecto relevante de la problemática institucional atañe a las características de las entidades públicas responsables de las políticas para el fomento de las mipymes. En este ámbito predomina una situación de inestabilidad y fragilidad. Frecuentemente, se modifica el rango institucional de dichas entidades, mientras que las responsabilidades que se les delegan no se acompañan de una adecuada asignación de recursos y atribuciones. Su personal experimenta un alto grado de rotación, que se acentúa en correspondencia con los ciclos políticos. Lo anterior afecta seriamente la capacidad de aprendizaje institucional y más aún el liderazgo que estos órganos del Estado pueden efectivamente ejercer entre las demás entidades públicas que intervienen en los temas relativos a las mipymes. Esta debilidad, sumada a la falta de un proyecto político claro y consensuado sobre el rol de las empresas de menor tamaño en el desarrollo productivo, deriva en una falta de coordinación interinstitucional que se manifiesta en una limitada convergencia y una escasa sinergia entre las acciones que llevan a cabo las entidades a cargo de temas clave, como formación, innovación, promoción de exportaciones y financiamiento, entre otros.

Los países que más han avanzado en el diseño y puesta en marcha de estrategias articuladas y de largo plazo para el desarrollo de las mipymes son aquellos que, además de un referente ministerial para estos temas, han creado una agencia especializada en el desarrollo de las mipymes, dotada de un cierto grado de autonomía respecto de las respectivas autoridades ministeriales; recursos suficientes y estables; profesionales motivados y especializados en distintas áreas y disciplinas; atribuciones claras y respaldo político para desempeñar su función, y flexibilidad para adaptar sus instrumentos de acción a las necesidades cambiantes de las empresas atendidas. Los países de la región que cuentan con agencias de este tipo son una minoría, aunque, en los últimos años, el panorama regional se ha enriquecido con la creación de nuevas entidades de fomento.

Chile y el Brasil fueron pioneros en este ámbito y sus instituciones ya tienen varias décadas de antigüedad, habiendo transitado por realidades macroeconómicas, contextos políticos y hasta regímenes institucionales diferentes. Recientemente se crearon el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), de México, e iNNpulsa, de Colombia. Unos años antes se constituyó la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), de El Salvador.

Cuadro II.1

América Latina (5 países): creación de agencias especializadas en desarrollo productivo, 1950-2017

	1950-1970	1970-1990	1990-2017
Chile	SERCOTEC ^a (1955) INDAP ^b (1963)		
Brasil		CEBRAE ^c (1972) SEBRAE ^d (1990)	
El Salvador			CONAMYPE ^e (1996)
México			INADEM ^f (2013)
Colombia			iNNpulsa Colombia (2012)

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

^a Servicio de Cooperación Técnica.

^b Instituto de Desarrollo Agropecuario.

^c Centro Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.

^d Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas.

^e Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.

^f Instituto Nacional del Emprendedor.

Como indica el cuadro II.2, cuatro de las instituciones mencionadas están especializadas en mipymes, y dos (INADEM e iNNpulsa) operan con todo tipo de empresas.

Cuadro II.2

América Latina (5 países): principales agencias de desarrollo empresarial

Institución	Universo objetivo	Figura jurídica	Vinculación con el gobierno y los órganos directivos	Financiamiento
Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) (Brasil)	Microempresas, pymes y emprendedores	Entidad asociativa de derecho privado, sin fines de lucro	Es un órgano desvinculado de la función pública. En el Consejo Deliberativo del SEBRAE, el Gobierno Federal se encuentra representado por un delegado del Ministerio de Economía (entre 13 miembros de los sectores público y privado)	Para la ejecución de las políticas de apoyo a las micro y pequeñas empresas (mipes) se instituyó una alícuota sobre las contribuciones sociales. Esta es recaudada por el Instituto Nacional del Seguro Social y posteriormente traspasada al SEBRAE en un plazo de 30 días ^a

Cuadro II.2 (conclusión)

Institución	Universo objetivo	Figura jurídica	Vinculación con el gobierno y los órganos directivos	Financiamiento
Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) (Chile)	Microempresas y emprendedores	Corporación de derecho privado	Es una entidad dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Su directorio se designa a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	Presupuesto General del Estado
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) (Chile)	Agricultura familiar y campesinos	Servicio funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio	Depende del Ministerio de Agricultura, que propone el nombramiento del Director Nacional al Presidente de la República	Presupuesto General del Estado
Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (INNpuls) (Colombia)	Empresas y emprendedores	Programa especial del Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex)	Bancóldex actúa como administrador de INNpuls. Al mismo tiempo, Bancóldex es una sociedad mixta vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)	Utilidades de Bancóldex (previa autorización del gobierno nacional)
Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) (El Salvador)	Micro y pequeñas empresas (mipes)	Institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio	Elabora y propone al órgano ejecutivo en el ramo de economía las políticas nacionales de fomento, desarrollo y competitividad de las mipes	Presupuesto General del Estado
	Empresas	Órgano administrativo desconcentrado	Es un órgano vinculado a la Secretaría de Economía. El Instituto está a cargo de un presidente designado por el Presidente de la República	Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

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

* Si bien, gracias a esta alícuota, el SEBRAE alcanza una importante autonomía presupuestaria, la ley de desvinculación de este servicio (referida a la Ley núm. 8029 de 1990 y al decreto núm. 99570/90) acota sus márgenes de maniobra reglamentando el destino de los fondos.

Cabe señalar dos aspectos que son clave en el funcionamiento de estos organismos: por un lado, la disponibilidad de recursos y, por otro, la estabilidad institucional. Esta última depende en gran medida del grado de autonomía respecto del gobierno central y de la permanencia de la planta profesional.

El cuadro II.3 ilustra la evolución del presupuesto ejecutado por las seis instituciones consideradas. Las cifras, que indican las variaciones respecto al año base 2011⁵ y están calculadas en monedas nacionales constantes, permiten identificar tres tendencias claras, que demuestran una heterogeneidad marcada en los procesos de consolidación de las agencias: un fuerte crecimiento del monto de recursos ejecutados por iNNpulsa y el SERCOTEC, que multiplicaron, respectivamente, por 6 y por más de 2 su presupuesto inicial; el aumento significativo, pero más moderado (de aproximadamente el 50% en términos reales), en el caso del SEBRAE y el INDAP, y la caída del presupuesto del INADEM, que entre 2014 y 2017 se redujo a aproximadamente un tercio de la cifra del primero de esos años. El caso de la CONAMYPE es especial: la contracción de los últimos dos años, posiblemente relacionada con la reestructuración experimentada por la institución (que se detallará más adelante en el texto), vuelve a colocar el presupuesto en los valores de 2011.

Cuadro II.3

América Latina (5 países): presupuestos ejecutados de las agencias de desarrollo empresarial, 2011-2017*(En monedas nacionales constantes)*

País e institución	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Brasil (millones de reales)							
Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE)	2 707,0	3 116,2	3 184,2	3 541,2	3 835,7	3 602,2	3 916,0
Chile (millones de pesos chilenos)							
Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	24 581,3	30 625,0	36 216,5	31 918,3	49 216,1	47 045,7	53 434,9
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	177 837,7	206 923,9	221 020,4	235 133,3	255 538,6	252 952,0	275 361,8
Colombia (millones de pesos colombianos)							
Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (iNNpulsa)	13 539,7	31 010,3	70 610,3	65 085,7	No disponible	62 575,5	82 428,4
El Salvador (millones de dólares)							
Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)	5,3	3,8	7,4	8,0	8,8	8,5	5,0
México (millones de pesos mexicanos)							
Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)	No disponible	No disponible	No disponible	10 139,3	7 265,7	7 231,5	3 369,1

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

⁵ En el caso del INADEM, que empezó a operar en 2013, se escogió 2014 como año base.

En cuanto a la estabilidad de la planta profesional, las estrategias adoptadas por las entidades mencionadas han sido distintas: Chile, en 2003, introdujo un Sistema de Alta Dirección Pública, cuyo objetivo principal es dotar a las instituciones del Estado de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo, mediante concursos públicos y transparentes (Ley núm. 19.882). Esta normativa atañe también a las instituciones de fomento de las mipymes, pero hasta el momento no se ha realizado ninguna evaluación que permita estimar su impacto en el desempeño de dichas instituciones. El Brasil, por su parte, hace aproximadamente treinta años adoptó una estrategia diferente, que consistió en reformar el estatuto del Centro Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (CEBRAE) para otorgar a esta institución (que cambió su nombre a SEBRAE) una mayor autonomía financiera y de dirección. Para lo primero se introdujo un mecanismo de financiamiento parafiscal, y para lo segundo se cambió la composición de sus órganos directivos, concediendo una participación relevante al sector privado.

Por último, cabe destacar el paso clave que dio El Salvador, en 2017, en pro de la consolidación de la CONAMYPE: mediante una reforma de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, se estipuló que se convirtiera en una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con autonomía administrativa y técnica.

C. Instrumentos de fomento

En esta materia, se observan algunas tendencias relativamente claras. Primero, se aprecia un esfuerzo significativo por incorporar herramientas de fomento nuevas o que abarquen problemáticas recientes. Esos instrumentos incluyen un número creciente de medidas que apuntan a estimular el emprendimiento. Por otra parte, aunque son relativamente nuevas, las medidas que promueven la incorporación de tecnologías digitales en las empresas de menor tamaño ya están ampliamente presentes en las agendas de desarrollo de la mayoría de los países de la región.

En segundo lugar, se mantiene, o incluso se acentúa, la tendencia a la fragmentación de las medidas. En la mayoría de los casos, las entidades de fomento consideradas en el estudio gestionan un portafolio muy amplio de instrumentos de apoyo, cada uno de los cuales ha sido concebido para atacar una problemática específica de las mipymes de acuerdo con procedimientos que varían según el caso y con una asignación de recursos reducida. Esta fragmentación tiende a generar dos efectos negativos, uno de tipo administrativo y otro estratégico. Desde el punto de vista administrativo, se multiplican los procedimientos burocráticos y los costos de gestión. En términos estratégicos, se reduce la efectividad de las políticas porque las mipymes, cuando logran acceder a las herramientas de

apoyo, reciben una atención muy focalizada que no responde a una visión de conjunto de las necesidades de la empresa y sus proyecciones.

Por último, un tercer elemento que caracteriza las herramientas de apoyo a las mipymes es el predominio de instrumentos neutrales que no discriminan ni por sector ni por territorio de pertenencia, con lo cual la mayoría de las veces los programas de fomento no tienen en cuenta las profundas diferencias que existen entre las capacidades de los distintos sistemas productivos y entre sus trayectorias y proyecciones competitivas, así como tampoco la heterogeneidad de los diversos sistemas institucionales.

Un estudio que incluye alrededor de 250 instrumentos de fomento de siete países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Uruguay) muestra que más del 50% de estas medidas no seleccionan ni por sector productivo ni por territorio. Al contrario, poco más del 16% establece preferencias tanto para sectores como para territorios determinados. Casi un cuarto de las herramientas analizadas contempla preferencias sectoriales pero no territoriales, y el 8% considera especificaciones territoriales pero no sectoriales.

D. Recursos para las mipymes

Los recursos que las políticas públicas han logrado movilizar en pro del desarrollo de las mipymes han alcanzado montos significativos globalmente, lo que se debe en gran medida a los programas de subsidios, créditos, regímenes tributarios especiales y compras públicas, como se puede observar en el cuadro II.4.

Cuadro II.4

América Latina (7 países): recursos para las mipymes en relación con el producto interno bruto (PIB)^a

(En porcentajes)

	Argentina (2015)	Brasil (2014)	Chile (2015)	Colombia (2014)	El Salvador (2015)	México (2015)	Uruguay (2015)
Subsidios	0,01	0,01	0,33	0,04	0,05	0,05	0,07
Instrumentos de crédito	1,00	1,29	1,04	2,21	1,15	1,86	0,07
Compras públicas	-	0,11 ^b	3,64	No disponible	2,09	1,09	No disponible
Sistemas especiales de tributación (sacrificio fiscal)	0,23 ^c	1,2 ^d	0,08	-	-	0,12	0,07 ^e

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

^a Los años de estimación de los datos se indican entre paréntesis.

^b Corresponde a adquisiciones de micro y pequeñas empresas (mipes).

^c Corresponde a 2017.

^d Corresponde a 2016.

^e Corresponde a 2014.

Cabe destacar, en primer lugar, que las cifras contenidas en el cuadro II.4 se deben interpretar cuidadosamente. Las cuatro líneas representan modalidades de acción muy diferentes, que pueden compararse exclusivamente si se les considera como recursos que, por distintas vías, contribuyen al desarrollo de las mipymes. El segundo llamado de atención que es necesario hacer para una correcta lectura de los datos es que los valores se han obtenido considerando las principales medidas de apoyo o los presupuestos de las entidades más importantes, por lo tanto, el nivel de precisión varía de un país a otro. Sin embargo, estas variaciones no deberían alterar el orden de magnitud de los recursos incluidos, por lo cual las conclusiones generales deberían ser válidas a pesar de estas imprecisiones. Por último, se debe tener presente que, en los programas destinados a empresas de todos los tamaños, la estimación de los recursos efectivamente destinados a las mipymes representa una aproximación que debería ser afinada sobre la base de investigaciones específicas, que no pudieron realizarse en el contexto del presente documento. La principal información que este cuadro proporciona tiene que ver precisamente con reconocer que los recursos captados por las mipymes gracias a las iniciativas de fomento son más importante de lo esperado si se consideran en conjunto.

En segundo lugar, el cuadro evidencia la heterogeneidad en la composición de estas “canastas” de recursos: en la Argentina, el Brasil y México los instrumentos que han contribuido mayormente a direccionar capitales a las empresas de menor tamaño parecen haber sido los instrumentos financieros; en Chile y El Salvador, las compras públicas.

Por último, es posible advertir que la contribución relativa de cada recurso es netamente distinta en cada país. La comparación debe tener en cuenta las diferencias significativas entre las modalidades de registro de los ítems que conforman las cuatro categorías⁶, pero, aun así, es probable que los órdenes de magnitud sean indicativos de diferencias reales. Por ejemplo, el porcentaje de los subsidios que se estima para Chile es mucho mayor que en cualquier otro país, mientras que una desproporción parecida se observa respecto de la cifra correspondiente a los sistemas de tributación especial en el Brasil.

⁶ Esto es especialmente válido en el caso de las compras públicas, en que a veces solo se incluyen los recursos otorgados a las mipymes en el marco de programas específicos (como ocurre en el Uruguay), mientras que en otros casos se toman en cuenta los resultados de todas las licitaciones públicas (como sucede en Colombia). Igualmente, algunos países no consideran todo el universo de las mipymes, sino solo a las micro y pequeñas empresas (Brasil y Chile) o solo a las pymes (México), lo que explica en cierta medida el gran tamaño de las brechas entre algunos países.

E. Un balance preliminar

Los logros y las debilidades que han sido descritos en las secciones anteriores dibujan un cuadro complejo y con muchos matices, cuyo análisis detallado requeriría un espacio que trasciende las posibilidades del presente documento. No obstante, si se relacionan los esfuerzos realizados a través de las medidas y programas de apoyo con los logros alcanzados, el balance resulta algo desalentador, ya que no se ha conseguido incidir de manera visible en la realidad de las mipymes de la región y, en particular, en la reducción de las brechas internas y externas de productividad laboral.

La explicación que aquí se sugiere es que este desempeño insatisfactorio es el resultado de una combinación de causas estratégicas y operacionales.

Entre las primeras destaca —salvo algunas excepciones o declaraciones de principios— la escasa claridad acerca del rol que podrían jugar las empresas de menor tamaño en la transformación productiva de los países y, específicamente, sobre su aporte a la generación de tejidos productivos más dinámicos. Esta limitada claridad estratégica, a su vez, dificulta la priorización de los objetivos de las políticas, lo que redundando en una escasa coordinación entre las instituciones de fomento, cada una de las cuales tiende a concentrarse en su propia área de trabajo sin lograr la convergencia de tareas que sería necesaria para enfrentar los cambios de gran magnitud que la región necesita.

Un segundo aspecto digno de mención se refiere a los límites que demuestra el enfoque que ha predominado en el diseño de las políticas en muchos países de la región. La confianza excesiva en la capacidad del mercado de asignar eficientemente los recursos a las actividades productivas ha motivado la aplicación de medidas horizontales (no discriminatorias de sectores ni territorios), que no permiten alterar la estructura productiva existente e incidir, así, de manera efectiva en la reducción de la heterogeneidad que la caracteriza y que es una de las causas relevantes del pobre desempeño de las mipymes. De la misma manera, sobre la base de esta perspectiva, se ha argumentado en favor de una visión minimalista del rol de la institucionalidad pública, justificando recortes presupuestarios que han debilitado a las instituciones encargadas de las políticas para las mipymes y obstaculizado la conformación de entidades estables, con capacidades, atribuciones y recursos suficientes para desarrollar un liderazgo efectivo que estimule la convergencia institucional y la creación de sinergias entre las distintas entidades de gobierno que intervienen en los temas de interés para estos segmentos empresariales. Con el propósito de estimular el desarrollo de mercados de servicios que respondan, sin la necesidad de intervención pública, a las demandas de las empresas, este enfoque, además, ha favorecido una modalidad de atención

basada en medidas puntuales —una para cada problema que enfrente la empresa—, sin preocuparse de que los procesos de transformación más profundos requieren de planes de atención integrales y de largo plazo. En la práctica, esto ha generado una notoria propensión de las entidades de apoyo a fragmentar sus esfuerzos de fomento en centenares de medidas puntuales y de alcance limitado, lo que ha producido una dispersión enorme, que ha reducido la eficacia de las políticas e incrementado sus costos de gestión.

Los factores operacionales que contribuyen a explicar el pobre desempeño de las políticas son aquellos sobre los cuales no hay cuestionamientos teóricos relevantes y que se producen no por una decisión deliberada, sino por debilidades en los procesos de gestión. Es así, por ejemplo, en lo que respecta a los sistemas de monitoreo y evaluación. Nadie discute la importancia de contar con herramientas que permitan supervisar el desarrollo de un programa de fomento, aprender de los errores y ponderar los resultados logrados. Sin embargo, su diseño, implementación e integración en los procesos de formulación y ajuste de las políticas se verifica muy raras veces, debido a la limitada prioridad que se le asigna. Algo similar ocurre con el diálogo público-privado orientado al diseño de mejores políticas de fomento productivo. Si bien no se cuestiona el rol que pueden desempeñar las asociaciones de las empresas en estos procesos, raramente se toman decisiones concretas que permitan fortalecer las capacidades y atribuciones de las instancias de colaboración que han sido creadas para promover esta convergencia de actores.

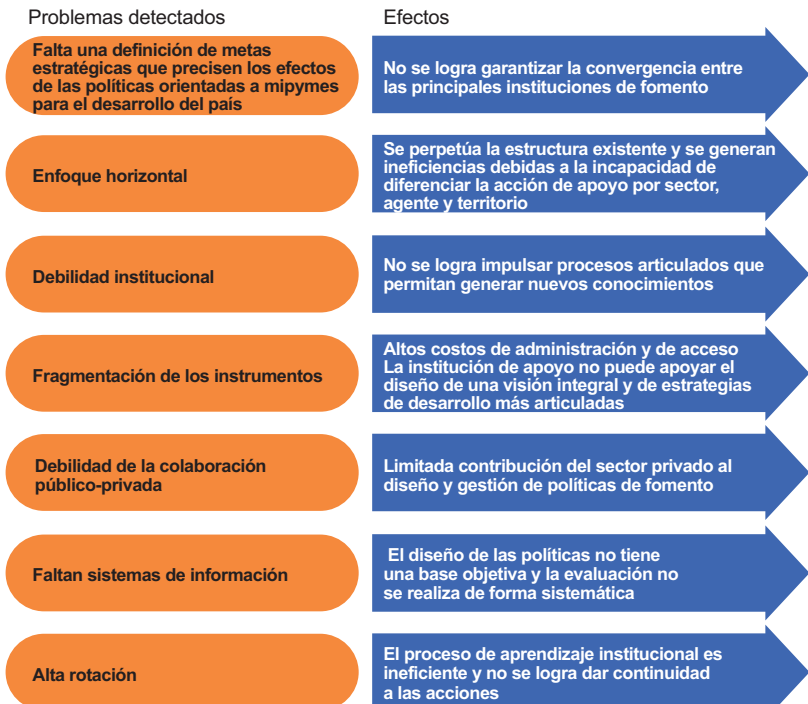
Los elementos descritos y representados en el diagrama II.1 configuran un listado de ajustes urgentes, que son necesarios para garantizar una mayor eficacia de las políticas. Entre ellos, los principales son la integración de estas con las estrategias generales de fomento productivo, la convergencia de las políticas de fomento impulsadas por las distintas instituciones de apoyo, la focalización en pocos instrumentos prioritarios, la consolidación de las entidades encargadas de la puesta en marcha de estas iniciativas y una disciplina de medición de impactos.

No obstante, a pesar de que la implementación de estos ajustes es necesaria, no es suficiente, pues para enfrentar los desafíos que impone el actual escenario económico y tecnológico internacional es preciso avanzar rápida y decididamente hacia la puesta en marcha de una nueva generación de políticas.

Antes de desarrollar este tema, que se esbozará en el último capítulo del documento, es importante revisar brevemente los avances alcanzados en relación con las políticas destinadas a impulsar la incorporación de las tecnologías digitales en las mipymes, ya que dichas tecnologías son uno de los principales medios de aceleración del cambio tecnológico que se está verificando en todos los procesos productivos y de consumo a nivel global.

Diagrama II.1

América Latina: principales elementos de debilidad de las políticas de fomento a las mipymes



Fuente: Elaboración propia.

F. Políticas para la promoción de las tecnologías digitales en las mipymes

Los estudios realizados por la CEPAL revelan que la mayoría de los países de América Latina han definido estrategias nacionales para impulsar el progreso de estas tecnologías. Aun así, los principales avances se refieren al mayor acceso a infraestructura física, sobre todo gracias a los servicios de banda ancha, así como a la implementación de programas sociales para brindar conectividad en los ámbitos de la educación y la salud (CEPAL, 2018a). En cambio, en lo que respecta a la capacidad de las empresas de incorporar las tecnologías digitales en sus procesos productivos, aún se registran retrasos considerables (CEPAL, 2018a).

En relación con este último punto, cabe destacar que la revisión de las políticas implementadas en la región no es alentadora: si bien las estrategias digitales de numerosos países contemplan entre sus objetivos el desarrollo de las capacidades digitales de las empresas (y en numerosos casos se mencionan explícitamente las mipymes), se constata que muchos países aún presentan una fragmentación institucional considerable y que el grado de coordinación entre las entidades de fomento que se ocupan de las mipymes en términos generales y las que se dedican a su desarrollo digital es extremadamente bajo.

En particular, el cuadro II.5 da cuenta de la multiplicidad de actores que intervienen en estas políticas. Destaca el liderazgo de los ministerios de telecomunicaciones, que en la mayoría de los casos son titulares de las agendas de innovación digital, pero existen dificultades para garantizar una eficiente coordinación con los representantes de las instituciones encargadas de las políticas de desarrollo productivo.

Cuadro II.5

América Latina (8 países): principales instituciones de fomento que apoyan la integración de las tecnologías digitales en las mipymes

País	Interinstitucionalidad	Instituciones relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones	Instituciones productivas
Argentina		Secretaría de Modernización	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Brasil	Grupo de Trabajo Interministerial liderado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicaciones	Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicaciones	
Chile	Comité de Ministros para el Desarrollo Digital	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
Colombia	Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC)	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)
Costa Rica		Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
El Salvador			1) Ministerio de Economía (MINEC); 2) Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)

Cuadro II.5 (conclusión)

País	Interinstitucionalidad	Instituciones relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones	Instituciones productivas
México	Coordinación de la Estrategia Digital Nacional (EDN) (Presidencia)	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Secretaría de Economía
Perú	1) Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI); 2) Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF)		Ministerio de la Producción

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

Un segundo elemento importante es la falta de una estrategia que diferencie los instrumentos o programas de apoyo para la incorporación de las tecnologías digitales según las características de las empresas atendidas. Con la excepción de las políticas que han sido diseñadas en algunos países de la región para apoyar a las empresas de las áreas marginales, en general, no existen esfuerzos sistemáticos para adaptar las medidas de apoyo a las distintas necesidades y potencialidades de las empresas.

Un último aspecto por destacar concierne al objetivo predominante en las acciones de fomento de las tecnologías digitales. Los resultados preliminares del estudio que está desarrollando la CEPAL sobre este tema indican que los instrumentos que prevalecen son los que apuntan a incrementar las posibilidades de acceso a Internet y a estimular en las firmas el desarrollo de capacidades básicas en el manejo de las tecnologías digitales (alfabetización digital).

La problemática del acceso, que sigue siendo un obstáculo de especial relevancia para la población marginal, especialmente en las zonas rurales más alejadas, se ha enfrentado mediante la acción de apoyo de centros comunitarios, centros empresariales u otras oficinas de atención descentralizada, que ofrecen a las comunidades y a las empresas puntos de acceso e instructivos básicos para el manejo de las herramientas más simples, como navegar en la web, uso de correo electrónico y creación de cuentas personales en las redes sociales.

Mucho más escasos son los programas o las políticas que promueven la incorporación de estas tecnologías en los procesos productivos de las empresas. La transformación digital de una empresa se desarrolla en períodos de tiempo largos y requiere tanto de apoyo técnico como de un financiamiento adecuado. En relación con esto último, tan solo en la Argentina

se identificaron programas de financiamiento explícitamente relacionados con la incorporación de tecnologías digitales. Hay varias iniciativas que promueven la difusión de aplicaciones digitales para las pymes y otras que estimulan el comercio digital, mientras que el uso de las tecnologías digitales para la reconfiguración de las cadenas productivas es aún incipiente y ha tenido lugar en muy pocos países.

La evaluación de estas políticas es difícil porque muchas son relativamente nuevas y porque en este ámbito se registra una dramática falta de datos acerca de la penetración de las tecnologías digitales en las empresas de menor tamaño. La información más completa se refiere casi exclusivamente al uso de tecnologías muy básicas, como el correo electrónico para comunicarse con los clientes o las páginas web empresariales. Aun así, el panorama regional que proporcionan, por ejemplo, las encuestas del Banco Mundial⁷ se caracteriza por fuertes retrasos en la tecnificación de las microempresas respecto a las más grandes y por marcadas diferencias entre los países.

Algo similar se observa en relación con el desarrollo de nuevos emprendimientos intensivos en tecnología de la información y gestión de datos. Según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM), el análisis de la actividad emprendedora de la región revela que la dinámica de las industrias digitales locales es muy frágil y que persisten modelos de negocio orientados a sectores de baja intensidad tecnológica. América Latina destaca por ser una de las regiones con mayor tasa de emprendimientos tempranos en el mundo⁸ —un 18,5% de la población en edad de trabajar pone en marcha nuevas actividades— y, al mismo tiempo, una de las que menos emprende en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) —que presenta una tasa de emprendimiento temprano del 2,8%, aproximadamente la mitad de la que registran los países más industrializados—.

⁷ Véase Banco Mundial, Enterprise Surveys [base de datos en línea] <http://www.enterprisesurveys.org>.

⁸ Medida como el porcentaje de la población de entre 18 y 65 años que se encuentra en el proceso de crear un negocio, lo que correspondería a un emprendimiento naciente, o que es propietaria de un nuevo negocio de menos de tres años y medio.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (2004), “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 82 (LC/G.2220-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- _____(2003), “Curso sobre desarrollo local”, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) [en línea] <http://www.asocam.org/sites/default/files/publicaciones/files/6efa2c339d6d5c5b599edfccf32c4cd6.pdf>.
- Andreoni, A., F. Frattini y G. Prodi (2017), “Structural cycles and industrial policy alignment: the private-public nexus in the Emilian Packaging Valley”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 41, N° 3, Oxford, Oxford University Press, mayo.
- Beccattini, G. (2002), “Del distrito industrial marshalliano a la ‘teoría del distrito’ contemporánea: una breve reconstrucción crítica”, *Investigaciones Regionales*, N° 2, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá.
- Bellandi, M. (2003), “Sistemas productivos locales y bienes públicos específicos”, *Ekonomia*, N° 53, Bilbao, Gobierno Vasco.
- Brusco, S. (1992), “El concepto de distrito industrial: su génesis”, *Los distritos industriales y las pequeñas empresas I: distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia*, F. Pyke, G. Becattini y W. Sengenberger (eds.), Madrid, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- Camuffo, A. y R. Grandinetti (2005), “I distretti industriali come economie della conoscenza”, *ARGOMENTI*, N° 15, Milán, FrancoAngeli Edizioni [en línea] http://www.francoangeli.it/Riviste/Scheda_Rivista.aspx?IDarticolo=26026.
- CCI (Centro de Comercio Internacional) (2016), *Bringing SMEs onto the e-Commerce Highway*, Ginebra, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital* (LC/CMSI.6/4), Santiago, abril.
- _____(2018b), *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe, 2017* (LC/TS.2018/11), Santiago, abril.
- _____(2016a), *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: la situación de América Latina y el Caribe* (LC/G.2685(CCITIC.2/3)), Santiago, septiembre.
- _____(2016b), “Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe, 2016”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.710/Rev.1), Santiago, octubre.
- _____(2016c), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029(CMSI.5/4)/Rev.1), Santiago, agosto.
- _____(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SE.S.34/3)), Santiago, julio.

- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/30)), Santiago, mayo.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Secretaría General Iberoamericana) (2010), *Innovar para crecer: desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica* (LC/G.2443), Santiago, marzo.
- Cetrangolo, O. y otros (2014), *Monotributo en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cimoli, M. y G. Porcile (2013), “Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: una caja de herramientas estructuralistas”, *serie Desarrollo Productivo*, N°194 (LC/L.3736), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Dávila, J. y otros (2014), *Eficiencia y transparencia en el sector público: avances en las compras públicas en América Latina y el Caribe, 2002–2012*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Di Tommaso, M. y R. Rabellotti (1999), *Efficienza collettiva e sistemi di impresa*, Bologna, Il Mulino.
- Dini, M. (2010), “Competitividad, redes de empresas y cooperación empresarial”, *serie Gestión Pública*, N° 72 (LC/L.3264-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- _____(2009). “Capital social y programas asociativos: reflexión sobre instrumentos y estrategias de fomento de CORFO”, *Desarrollo productivo en Chile: la experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*, O. Muñoz (ed.), Santiago, Corporación de Fomento de la Producción/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (CORFO/FLACSO), agosto.
- Dini, M. y G. Stumpo (coords.) (2004), *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva: estudios de caso en América Latina*, Ciudad de México, Siglo XXI/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Evenett, S. y B. Hoekman (2000), “Discriminación en las adquisiciones gubernamentales y el comercio internacional”, *La nueva agenda del Comercio en la OMC*, M. Olarreaga y R. Rocha (comps.), Bogotá, Instituto del Banco Mundial/Centro Editorial Universidad del Rosario, julio.
- Fratini, F. (2018), “Manufacturing, SME and technology-triggered change: Insights into digitization in the automated-packaging-machine cluster in Bologna (Italy)”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- GERA (Global Entrepreneurship Research Association) (2018), *Global Report 2017/18*, Londres, abril.

- Goldstein, E. y M. Kulfas (2011), “Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina: debates para un nuevo marco conceptual y de implementación”, *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (LC/R.2180), C. Ferraro (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CEPAL/AECID).
- Grandinetti, R. (2003), “L’evoluzione dei distretti industriali in una prospettiva knowledge-based”, *Culture Economie e Territori*, N° 6, Mestre, Asociación de Artesanos y Pequeñas Empresas de Mestre [en línea] <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2014/05/FoedusN6.pdf>.
- Grandinetti, R. y R. Tabacco (2003), “Industrial districts in a knowledge-based perspective: the role of knowledge transfer and knowledge combination”, documento presentado en Conference on Clusters, Industrial Districts and Firms: the Challenge of Globalization, Modena, 12 y 13 de septiembre [en línea] http://www.researchgate.net/profile/Raffaella_Tabacco/publication/228724585_Industrial_districts_in_a_knowledge-based_perspective_the_role_of_knowledge_transfer_and_knowledge_combination/links/00b495225a573eeada000000.pdf.
- Heredia, A. (2018), “Los instrumentos de fomento de las políticas digitales en las mipyme de América Latina”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Hevia, F., S. Vergara-Lope y H. Ávila (2011), “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 19, N° 38, Ciudad de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Humphrey, J y H. Schmitz (2004), “Chain governance and upgrading: taking stock”, *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*, H. Schmitz (ed.), Cheltenham, Edward Elgar.
- INADEM (Instituto Nacional del Emprendedor) (2016), *Manual de Procedimientos del Fondo Nacional Emprendedor*, Ciudad de México, octubre.
- Ladipo, O., A. Sánchez y J. Sopher (2009), *Accountability in Public Expenditures in Latin America and the Caribbean: Revitalizing Reforms in Financial Management and Procurement*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lavarello, P. y M. Mancini (2017), “Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina”, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/91), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- López, G., y H. Tan (eds.) (2010), *Evaluación de impacto de los programas para pymes en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.

- MINCYT (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva) (2011), *Argentina Innovadora 2020: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. lineamientos estratégicos 2012-2015*, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2014), *Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018*, Santiago.
- Moguillansky, G. (2010), “Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público-privada para el desarrollo regional en Chile”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.333), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Muñoz, O. (ed.) (2009), *Desarrollo productivo en Chile: la experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*, Santiago, Corporación de Fomento de la Producción/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (CORFO/FLACSO), agosto.
- Navarro, L. (2014), “Entrepreneurship policy and firm performance: Chile’s CORFO Seed Capital Program”, *Policy Brief*, N° 230, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agosto.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009), *OECD Territorial Reviews: Chile*, París.
- Pimentel, J. (2017), “Relatório de avaliação da política pública Simples Nacional: regime especial unificado de arrecadação de tributos e contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte, em atendimento ao que dispõe a resolução do Senado Federal N° 44, de 2013 e ao Req. N° 16/2017”, Brasília, Comisión de Asuntos Económicos, noviembre [en línea] <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2017/12/05/relatorio>.
- Piza, C. y otros (2016), *The Impacts of Business Support Services for Small and Medium Enterprises on Firm Performance in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review*, Oslo, Campbell Foundation, enero.
- Poma, L. (2013), *Oltre il distretto: imprese e istituzioni nella nuova competizione territoriale*, Milán, Franco Angeli.
- Porter, M. (2000), “Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy”, *Economic Development Quarterly*, vol. 14, N° 1, Thousand Oaks, SAGE Publications.
- Pyke, F. y W. Sengenberger (ed.) (1992), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sabel, C. (2005), “Bootstrapping development: rethinking the role of public intervention in promoting growth”, Nueva York, Universidad de Columbia, noviembre [en línea] <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.518.8488&rep=rep1&type=pdf>.
- Schmidt, F. (2014), “O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico; análise do caso brasileiro”, *Texto para Discussão*, N° 1992, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), enero.

- Schmitz, H. (ed.) (2004), *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*, Cheltenham, Edward Elgar.
- _____(1995), “Collective efficiency: growth path for small-scale industry”, *The Journal of Development Studies*, vol. 31, N° 4, Abingdon, Taylor and Francis.
- Secretaría Técnica y de Planificación (2015), *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*, Santa Tecla, enero.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2016), “Estudio de actualización del índice de políticas públicas para pymes en América Latina y el Caribe (IPPPALC)”, documento preparado para la Reunión Regional sobre el Estudio de Actualización del Índice de Políticas Públicas para pymes en América Latina y el Caribe, San José, 8 de julio [en línea] http://www.sela.org/media/2262587/ippalc_vf-010716.pdf.
- Teubal, M. (2013), “Promoting high tech entrepreneurial systems: reflections on the Israeli experience”, Jerusalén, Universidad Hebrea de Jerusalén, agosto [en línea] http://www3.grips.ac.jp/~gist/en/events/document/gistseminar_52_2.pdf.
- Vázquez, A. (2007), “Desarrollo endógeno: teorías y políticas de desarrollo territorial”, *Investigaciones Regionales*, N° 11, Madrid, Asociación Española de Ciencia Regional.
- _____(2000), “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual” (LC/R.1964), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.

III. El rol de las mipymes y las políticas de fomento: algunas conclusiones

Felipe Correa, Marco Dini y Giovanni Stumpo

Introducción

La velocidad y la complejidad de los procesos de transformación en curso en el ámbito de las empresas suponen desafíos cada vez más insoslayables por las firmas que operan en forma aislada, especialmente si son de dimensiones reducidas. Esto debería orientar la atención de las instituciones de fomento hacia la dinamización de los sistemas productivos y la densificación de las relaciones entre empresas, y centrar la modalidad de ejecución en el diálogo entre los actores. Por otro lado, en un contexto como el latinoamericano, caracterizado por una profunda heterogeneidad estructural, las iniciativas de fomento tienen que considerar las dinámicas de los sectores, de modo de privilegiar aquellos sistemas (cadenas o clústeres) que contribuyan en mayor medida al proceso de transformación productiva de cada país.

Por lo tanto, una nueva generación de políticas de apoyo a las mipymes debería incluir ajustes relevantes en las modalidades operacionales —cómo desarrollar las acciones de fomento— y en las orientaciones estratégicas —el por qué y para qué de las políticas—. Lo primero es clave para mejorar su eficiencia y lo segundo contribuye a asegurar la magnitud de los impactos y la velocidad de los cambios.

A continuación se esbozan algunas propuestas que se organizan alrededor de dos ejes estructurantes: políticas habilitantes y catalizadores de los procesos de transformación productiva de las mipymes. Por último, el capítulo termina con la referencia a una visión regional que, en el marco de experiencias de

colaboración entre los países, podría generar oportunidades y espacios inéditos para el florecimiento de nuevas políticas de fomento y para el desarrollo de las instituciones que apoyan a las mipymes.

A. Políticas habilitantes de los procesos de transformación productiva de las mipymes

El propósito central de estas medidas es crear las condiciones que permitan a las empresas de menor tamaño participar en las dinámicas productivas en igualdad de condiciones con respecto a las empresas más grandes.

En este frente hay por lo menos tres áreas de gran relevancia y que deberían considerarse: las que atañen a la normativa, a la infraestructura y a la capacidad productiva.

Las medidas que intervienen en el primero de esos ámbitos encuentran un terreno fértil en los logros legislativos alcanzados en las últimas dos décadas. No obstante, en numerosos países aún no se ha avanzado lo suficiente en materia de políticas de competencia como para resolver los desequilibrios de poder que, en muchas cadenas productivas, todavía estrangulan el desarrollo de las mipymes. Los aspectos más importantes que deberían considerarse en relación con eso son tres:

- La implementación de medidas que castiguen el abuso de posición dominante, especialmente en lo que se refiere a lo siguiente:
 - Las relaciones de proveeduría entre grandes y pequeñas empresas.
 - El acceso a canales de distribución dominados por empresas grandes.
- La revisión de las normas que producen una concentración de derechos legales, especialmente, licencias comerciales, derechos de agua y concesiones para la explotación de recursos naturales.
- El fortalecimiento de la asociatividad de las mipymes para incrementar su capacidad de negociación y su eficiencia productiva.

En lo que concierne al segundo eje de acción, la atención debería centrarse en garantizar que el crecimiento de la infraestructura productiva sea compatible con las necesidades planteadas en los planes de fomento de las mipymes. Esto puede implicar el llevar a cabo inversiones tradicionales que apunten a potenciar cadenas productivas prioritarias para estas empresas mediante, por ejemplo, el desarrollo del transporte o la logística, o inversiones en nuevas

tecnologías digitales a fin de seguir ampliando el acceso a banda ancha en zonas que aún no logran conexiones de calidad.

En cuanto al tercer eje, relativo a las capacidades productivas, el análisis de la experiencia latinoamericana muestra que los problemas de base, en especial el financiamiento y la capacitación, aún no han sido resueltos y siguen siendo una prioridad en las estrategias de desarrollo de las empresas de menor tamaño, incluso en los pocos países que, en determinadas áreas críticas, han puesto en marcha medidas de alto impacto, como los programas de crédito en la Argentina o los incentivos a la formalización en el Brasil.

Estas temáticas han sido abordadas tradicionalmente a través de políticas que no discriminan por sector ni por territorio. Sin embargo, en un contexto de alta heterogeneidad estructural y de recursos finitos y acotados se debe garantizar que un porcentaje significativo de las iniciativas de fomento se concentren en aquellas cadenas o sistemas productivos que se consideren prioritarios para la transformación estructural de la economía promoviendo que las acciones de todas las entidades que operan los distintos instrumentos de apoyo converjan hacia esas cadenas.

Por otro lado, las medidas que suponen un menor compromiso fiscal, como las normas y políticas destinadas a incentivar la formalización, pueden mantener un enfoque no selectivo con el propósito de atender a sectores y territorios que no hayan sido priorizados.

Un capítulo específico de las políticas habilitantes debería estar dedicado a las tecnologías digitales, aunque los grandes desafíos en esta materia, como la definición de estándares de interoperabilidad y el avance de la tecnología 5G, la ciberseguridad y el mercado único digital para América Latina, trascienden, evidentemente, el área de las mipymes. No obstante, las autoridades responsables de la estrategia de desarrollo de este sector deberían tener atribuciones que les garantizaran el acceso a la información completa sobre los proyectos que se gestionan en esta área y las facultades para intervenir en las instancias de debate correspondientes.

B. Catalizadores de los procesos de transformación productiva de las mipymes

La necesidad de acortar la curva de aprendizaje y acelerar la asimilación de nuevas tecnologías, especialmente en el área digital, motiva la búsqueda de instrumentos y programas que permitan impulsar en forma decidida el proceso de modernización de las mipymes. Estos instrumentos y programas deben

poder alcanzar una escala significativa para garantizar impactos relevantes y orientarse claramente hacia las prioridades estratégicas de transformación productiva. Dada la magnitud de este desafío, parece necesario tomar en consideración, en primera instancia, los instrumentos y las instituciones que ya operan en el ámbito del desarrollo empresarial, con el fin de reorientar su acción hacia los segmentos de las micro, pequeñas y medianas empresas.

A continuación, se hace referencia a tres ejemplos de instrumentos e instituciones concretas.

1. Compras públicas y encadenamientos productivos

Las compras del sector público pueden ser un gran incentivo para la incorporación de mejores tecnologías, incluidas las digitales, en pequeñas empresas que quieran ser proveedoras del Estado. Dado el volumen de bienes y servicios que el sector público adquiere anualmente en todos los países —que en un porcentaje no menor corresponde a compras a mipymes—, es posible esperar que esta línea de acción represente una herramienta de alto impacto y gran cobertura. Para que logre realmente un efecto innovador en una masa significativa de empresas, es necesario que, junto con el estímulo generado por la demanda, se consolide una institucionalidad de apoyo que tenga las capacidades, los recursos, las atribuciones y la estabilidad que se requieren para respaldar la creación de capacidades en las empresas acompañando a aquellas firmas que estén dispuestas a realizar los ajustes e innovaciones necesarios para alcanzar los estándares determinados por los clientes.

Las grandes compañías privadas que lideran cadenas productivas integradas por mipymes pueden también ser muy eficaces para estimular la innovación de las pequeñas empresas y, en particular, la introducción de tecnologías digitales, por ejemplo, adoptando procedimientos de comunicación y coordinación, basados en estas tecnologías, que permitan el desarrollo de bienes colectivos industriales (*industrial commons*)¹, la gestión integrada de los respectivos procesos productivos y la coordinación de las demandas, entre otros aspectos. Asimismo, en colaboración con las instituciones de educación superior y los programas de capacitación, esas empresas pueden crear iniciativas para la formación técnica o empresarial y, en cooperación con centros tecnológicos, impulsar proyectos de investigación que permitan definir y difundir estándares y promover la adaptación de las tecnologías y los procesos productivos de las firmas proveedoras.

¹ Como los centros comunes de repuestos o materias primas.

2. Centros de desarrollo

Numerosos países de la región han hecho grandes inversiones para crear centros de desarrollo tecnológico y de gestión empresarial con una orientación especial hacia las mipymes. Estos centros pueden contribuir en gran medida a acelerar el proceso de aprendizaje e innovación de las empresas, sobre todo si se cumplen las siguientes condiciones: por un lado, estas entidades deben tener claridad sobre las características de los sistemas productivos que integran, y desempeñar su acción de apoyo en función de las necesidades y potencialidades de las empresas que los conforman; en segundo lugar, deben complementar sus competencias con aquellas de las demás entidades técnicas que operan en dichos sistemas productivos. La experiencia de los centros de desarrollo empresarial y su colaboración con los centros de transferencia tecnológica representan un primer paso en esa dirección, que tiene que consolidarse, y podrá hacerlo, en la medida en que se precise su rol en la articulación de los respectivos sistemas productivos.

3. Asociaciones empresariales

La experiencia de Europa y, en menor medida, de algunos países latinoamericanos muestra que un aporte muy destacado al proceso de desarrollo de nuevas tecnologías (digitales y tradicionales) es el que realiza el sector empresarial organizado. Las asociaciones empresariales, además de un rol tradicional de representación y provisión de servicios, pueden hacer una contribución decisiva orientando las políticas de fomento, gestionando proyectos de apoyo a las empresas (especialmente las de menor tamaño) y participando en la articulación de estrategias de desarrollo local. En este contexto, gracias a su conocimiento de las empresas y la cercanía con ellas, estas asociaciones pueden desempeñar dos funciones importantes: por una parte, pueden sensibilizar a las firmas afiliadas para que logren identificar las potencialidades de las tecnologías digitales y conozcan los rudimentos de su utilización, y, por otra, pueden desempeñar un rol de acompañamiento técnico para que las propias empresas lleven a cabo los programas de ajuste e innovación que se precisan para incorporar estas tecnologías en sus estrategias productivas. Los clústeres del País Vasco, en España, y las cámaras de mipymes de la región de Emilia-Romaña, en Italia, son ejemplos emblemáticos de este tipo de acciones. En América Latina hay experiencias similares, pero su masificación requiere que se definan incentivos específicos y programas de apoyo que contribuyan a fortalecer estos organismos empresariales.

En síntesis, teniendo en cuenta los ajustes mencionados con anterioridad, la estrategia de desarrollo de las mipymes debería articularse como se ilustra a continuación.

Diagrama III.2

América Latina: una nueva generación de políticas de fomento a las mipymes



Fuente: Elaboración propia.

El objetivo estratégico de las políticas de apoyo a las mipymes es la conformación y consolidación de sistemas productivos en los sectores y territorios prioritizados por su aporte al proceso de transformación estructural de la economía. Para eso debe producirse una convergencia entre las distintas medidas habilitantes —especialmente las relativas a la infraestructura, la regulación de la competencia, la normativa y las capacidades empresariales— y aquellos programas que puedan masificar y acelerar el impacto de transformación en amplios sectores de pequeñas empresas.

La gobernanza de estas políticas debe tener presente las especificidades de los sistemas productivos locales, es decir, se deben contemplar diseños flexibles de las medidas de apoyo, junto con generar capacidades locales para la gestión de los programas de fomento. Con el objeto de garantizar la inserción de las áreas prioritizadas en los sistemas productivos nacionales, regionales y globales, la gobernanza productiva deberá considerar además un enfoque de gobernanza multinivel poniendo especial énfasis en la construcción de capacidades públicas y en un diálogo permanente con los diferentes niveles y actores.

El eje estructurante de esta tarea es la conformación de capacidades permanentes de aprendizaje e innovación, basadas en una institucionalidad pública con capacidad de acción y que mantenga un diálogo permanente con el sector privado.

C. El desarrollo de las mipymes desde una perspectiva regional

La envergadura de los desafíos implícitos en los procesos de transformación de los sistemas productivos de la región plantea varios temas que deberían ser abordados desde una perspectiva regional, mediante una acción coordinada de los actores del fomento productivo.

En este sentido, la Ley de la Pequeña Empresa (Small Business Act) de la Unión Europea² muestra un camino del cual pueden extraerse lecciones acerca de cómo implementar tareas coordinadas que puedan mejorar las políticas nacionales de fomento a las mipymes. En particular, una agenda de cooperación de las entidades públicas, privadas y académicas que se ocupan del desarrollo de las empresas de menor tamaño en la región permitiría lograr los siguientes objetivos:

- Dar mayor visibilidad a la problemática de las mipymes y favorecer la integración de las políticas de fomento que se orientan hacia este segmento de empresas con las respectivas estrategias nacionales de desarrollo productivo.
- Acelerar la difusión de buenas prácticas y, por esta vía, potenciar el desarrollo de las capacidades de las entidades involucradas.
- Alcanzar economías de escala que permitan desarrollar programas complejos que se relacionan con servicios altamente especializados.
- Generar instancias de coordinación con el fin de elaborar medidas que requieren de una intervención de tipo supranacional.
- Facilitar el proceso de integración regional, lo que se produciría, indirectamente, como consecuencia del cumplimiento de las metas anteriores.


Una acción coordinada a nivel regional podría basarse en dos pilares principales: una declaración que defina de manera explícita los principios que orientan las políticas de fomento de las mipymes en todos los países de la región que adhieren a dicha tarea regional, y la conformación de una instancia permanente de encuentro y diálogo entre las entidades de fomento que se ocupan del desarrollo de las empresas de menor tamaño.

De manera esquemática, los pasos fundamentales de este proceso deberían incluir, por lo menos, los siguientes:

- Las autoridades rectoras de las políticas orientadas a las mipymes de los países de la región podrían definir principios generales que guíen el diseño e implementación de las políticas de fomento dirigidas a estas empresas, y producir un documento de referencia —al estilo de la Ley de la Pequeña Empresa de la Unión Europea— que podría incluir un conjunto de propósitos, tales como:

² La Ley de la Pequeña Empresa constituye un marco general para los países de la Unión Europea, adoptado en 2008 y referido a las pequeñas y medianas empresas, que tiene por objeto mejorar el modo de abordar el emprendimiento, simplificar el entorno normativo y de políticas de las pymes y eliminar las barreras para el desarrollo de este segmento. Véase [en línea] https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_en.

- Los gobiernos deben comprometerse a evaluar el impacto sobre las mipymes de toda política productiva antes de implementarla.
 - El diálogo público-privado debe guiar la elección de los objetivos estratégicos de las políticas.
 - Las medidas de apoyo deben ser transparentes y los datos relevantes deben ser de fácil acceso.
 - Cada estrategia debe considerar indicadores de éxito y debe contemplar modalidades de seguimiento y evaluación.
- Construir una instancia de encuentro de los representantes de las instituciones rectoras de las políticas y de las entidades privadas y académicas que participan en su elaboración o implementación, donde periódicamente se analicen los avances, se compartan las experiencias y los aprendizajes, y se formulen sugerencias a los gobiernos.
 - Dotar esta instancia de encuentro de los instrumentos, capacidades y recursos necesarios para realizar investigaciones, diseñar propuestas y ejecutar acciones de apoyo a los gobiernos en las distintas áreas del fomento de las mipymes.
 - Crear una plataforma virtual que facilite el registro y el intercambio de las iniciativas implementadas en las esferas del diseño, la gestión y la evaluación de las políticas para mipymes y que promueva una gestión activa del conocimiento a través de encuentros periódicos sobre aspectos temáticos determinados.
 - Definir una estrategia para la construcción de sistemas de información, basados en registros administrativos, que permitan crear y mantener bases de datos actualizadas y detalladas sobre las mipymes y su desempeño.
 - Definir y llevar a efecto anualmente un plan de estudios y actividades de asistencia técnica para los gobiernos de la región a fin de ampliar y profundizar los análisis de las buenas prácticas y la formulación de recomendaciones, y realizar actividades de formación en temas de interés, como compras públicas para el desarrollo de las mipymes, incorporación de nuevas tecnologías digitales en las mipymes, desarrollo de cadenas productivas en sectores dinámicos, construcción de mecanismos institucionales para la dinamización de los sistemas productivos locales, mecanismos de financiamiento para cadenas productivas, y redes empresariales o esquemas asociativos de empresas, entre otros.



Este documento fue elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco del proyecto “Mejores políticas para las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina (EUROMIPYME)”, financiado por la Unión Europea.

En el texto se analizan las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) de América Latina y las políticas de fomento implementadas en la última década por las instituciones que promueven su desarrollo.

Las mipymes representan el 99% de las empresas de la región y contribuyen con el 61% del empleo formal y el 25% de la producción. Su aporte a las economías regionales las convierte en un agente fundamental en la lucha contra la pobreza y en la reducción de las grandes brechas estructurales que obstaculizan el desarrollo de América Latina.

El esfuerzo realizado por las entidades de fomento ha permitido ampliar el marco normativo y diversificar las medidas de apoyo. No obstante, el diseño, la implementación y la cobertura de las políticas han sido insuficientes para reducir las brechas de productividad de las mipymes respecto de las grandes empresas. Esta situación resulta particularmente crítica en el contexto de la revolución tecnológica actual.

A partir de los casos estudiados y de los análisis comparativos, la CEPAL sintetiza en este documento sus propuestas para una nueva generación de políticas de fomento de las mipymes en América Latina.