

Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Económico
Latino-Americano e do Caribe

Systeme Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Políticas Públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe

Copyright © SELA, noviembre de 2014. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.



Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Systeme Economique
Latinoaméricain et Caribéen



Políticas Públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe

Relaciones Intrarregionales

Copyright © SELA, octubre de 2014. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	5
I. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS MIPYMES: SU IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR, ASPECTOS INSTITUCIONALES Y GRANDES DESAFÍOS	7
1. Relevancia de las MIPYMES en la región	7
2. Algunos rasgos principales de las pymes y las políticas en la región	10
3. Evolución de las políticas e instituciones de apoyo a MIPYMES en la región	12
4. Lecciones y desafíos a partir de las experiencias	23
II. PRINCIPALES CONCLUSIONES E INICIATIVAS SURGIDAS EN LOS TALLERES SUBREGIONALES	27
1. Metodología de los talleres	27
2. Principales resultados de los talleres	29
CONCLUSIONES	33
RECOMENDACIONES	33
ANEXO I. TALLER SOBRE POLÍTICAS PUBLICAS DE APOYO A LAS MIPYMES SELA-VICEMINISTERIO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA DE BOLIVIA. La Paz, 24 y 25 de julio de 2014	
ANEXO II. TALLER SOBRE POLITICAS PÚBLICAS DE APOYO A LAS MIPYMES SELA-VICEMINISTERIO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA DE HONDURAS. Tegucigalpa, 28 y 29 de julio de 2014	
ANEXO III. TALLER SOBRE POLITICAS PÚBLICAS DE APOYO A LAS MIPYMES SELA-MINISTEIRO DE TRABAJO Y DESARROLLO DE MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA DE TRINIDAD Y TOBAGO. Puerto España.18 y 19 de agosto de 2014	

P R E S E N T A C I Ó N

Este estudio sobre las Políticas Públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe, se realiza en cumplimiento de la Actividad II.2.1 "Foro Latinoamericano y Caribeño de Políticas Públicas para la Promoción y Apoyo de las PYMES ", del Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente para el año 2014. Esta actividad responde a la necesidad de identificar el avance en la implementación de las mejores prácticas detectadas en nuestra región sobre políticas públicas para apoyar la participación de las PYMES en cadenas de valor regionales por lo cual se basa en una recopilación de la información presentada durante los 3 talleres subregionales realizados en La Paz ,Bolivia; Tegucigalpa, Honduras y Puerto España, Trinidad y Tobago.

En su concepción y diseño, este estudio se centro en tres objetivos básicos: apoyar las iniciativas y esfuerzos de los Estados Miembros del SELA para la implementación efectiva de estrategias e instrumentos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), mediante actividades de asesoría, asistencia técnica y cooperación; recoger y difundir información sobre buenas prácticas en el diseño y la implementación de políticas públicas, producto de esfuerzos de los países de la región para fomentar a las MIPYMES; y, promover reuniones entre los diversos actores involucrados en las políticas de apoyo a MIPYMES, para el intercambio de experiencias, modalidades de implementación y análisis de las diferentes actuaciones.

El estudio se llevó a cabo con un triple propósito. Por una parte, conocer el estado y evolución reciente de las políticas públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe; al mismo tiempo, el segundo propósito fue identificar instrumentos y acciones que, por su carácter innovador y relevancia, puedan servir para posibles intercambios futuros de experiencias y buenas prácticas. En tercer lugar se procuró identificar problemas e inquietudes comunes, en varios países de la región que pueden ser objeto de intercambio de experiencias, apoyo o seguimiento, ya sea por parte del SELA, como por otros organismos interesados en el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En la primera parte del documento se explica la importancia de las políticas públicas para las MIPYMES y los aspectos institucionales y grandes desafíos que presentan los países y en la segunda parte, se explican las principales conclusiones e iniciativas surgidas en los talleres sub regionales mencionados.

Por último, el documento plantea una serie de recomendaciones para un trabajo posterior profundizando los temas derivados y analizados en el estudio. La Secretaría Permanente expresa su reconocimiento y agradecimiento al Dr. Carlo Ferraro como consultor y a su equipo Carlos Aggio y Rubén Azcúa, por el invaluable esfuerzo realizado en su labor para la elaboración de este estudio.

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio se ha centrado en tres objetivos básicos, apoyar las iniciativas y esfuerzos de los estados miembros del SELA para la implementación efectiva de estrategias e instrumentos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) mediante políticas públicas que dinamicen el comportamiento de este tipo de firmas mediante actividades de asesoría, asistencia técnica y cooperación. En segundo lugar, recoger y difundir información sobre buenas prácticas en el diseño y la implementación de políticas públicas que expresen los esfuerzos de los países de la región para fomentar a las MIPYMES. En tercer lugar, promover reuniones de intercambio entre los diversos actores involucrados en las políticas de apoyo a MIPYMES, para el intercambio de experiencias, modalidades de implementación y análisis de las diferentes actuaciones.

En la primera sección de este informe se presenta una breve descripción del estado actual de las políticas públicas para la promoción de las MIPYMES en la región; ese análisis general incluye menciones e iniciativas de política que se están implementando en algunos de los países miembros que enviaron representantes a los talleres. En la segunda sección se incluyen algunos elementos destacados de las políticas públicas de apoyo a MIPYMES en los países de la región así como propuestas que surgen de la interacción y debate con los formuladores de políticas públicas presentes en los tres talleres desarrollados en Bolivia, Honduras y Trinidad y Tobago. Esas propuestas constituyen una base para diseñar, implementar y dar seguimiento a una agenda de trabajo sobre las políticas públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe. En la tercera sección se presentan a modo de conclusión breves recomendaciones que emergen tanto del estudio como de los tres talleres realizados.

Del análisis realizado, se desprende que se requiere aumentar la importancia relativa de las políticas de apoyo a MIPYMES y de desarrollo productivo en el universo de políticas de Estado. En tal sentido, se necesita dar prioridad política, afectar recursos suficientes mediante mejoras presupuestarias y otorgar continuidad a la política mediante acuerdos y consensos.

Diseñar e implementar políticas efectivas implica manejar un enfoque conceptual, abordar nuevos métodos y prácticas de gestión que deben desembocar en instituciones que sean a la vez, flexibles y fuertes. Para poder contar con políticas eficientes es necesario tener información de base de buena calidad que no sea esporádica y que permita aumentar la capacidad de diseñar, implementar y evaluar políticas contando con cuadros técnicos calificados. A su vez, del desarrollo de los tres talleres participativos surgieron un conjunto de iniciativas, que de apoyarse en el futuro, serán un importante aporte para mejorar el diseño y la implementación de las políticas para MIPYMES en la región. Entre las iniciativas señaladas se incluye una propuesta de organizar una red a nivel regional, para dar continuidad a los grupos de trabajo de los talleres, así como trabajar sobre temas tales como sistemas de información estadística; mecanismos de monitoreo y evaluación de políticas públicas; articulación productiva, internacionalización, emprendedorismo y la innovación.

INTRODUCCIÓN

En su concepción y diseño, este estudio y las actividades de consultoría que lo nutren se han centrado en tres objetivos básicos que son los siguientes. En primer lugar apoyar las iniciativas y esfuerzos de los estados miembros del SELA para la implementación efectiva de estrategias e instrumentos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) mediante políticas públicas que dinamicen el comportamiento de este tipo de firmas mediante actividades de asesoría, asistencia técnica y cooperación. En segundo lugar, recoger y difundir información sobre buenas prácticas en el diseño y la implementación de políticas públicas que expresen los esfuerzos de los países de la región para fomentar a las MIPYMES. En tercer lugar, promover reuniones de intercambio entre los diversos actores involucrados en las políticas de apoyo a MIPYMES, para el intercambio de experiencias, modalidades de implementación y análisis de las diferentes actuaciones.

Con estos antecedentes, este estudio se llevó adelante con un triple propósito. Por una parte, conocer el estado y evolución reciente de las políticas públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe; al mismo tiempo, el segundo propósito es identificar instrumentos y acciones que, por su carácter innovador y relevancia, puedan servir para posibles intercambios futuros de experiencias y buenas prácticas. En tercer lugar se ha procurado identificar problemas e inquietudes comunes en varios países de la región que pueden ser objeto de intercambio de experiencias, apoyo o seguimiento, ya sea por parte del SELA como por otros organismos interesados en el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Para ello, se llevó adelante una metodología de investigación que combinó la revisión de fuentes de información secundaria disponible con consultas a responsables políticos y técnicos de la política pyme en los diferentes países de la región por medio de tres talleres participativos. El proceso se inició con un trabajo de análisis y revisión de la bibliografía sobre políticas de apoyo a las MIPYME en América Latina y el Caribe; esa tarea, se apoyó fuertemente en trabajos de consultores especializados y estudios elaborados por diferentes instituciones (como el BID, la Unión Europea, ONUDI, OECD, CAF) y fundamentalmente por los trabajos que la CEPAL ha venido impulsando desde la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Además la experiencia del equipo de consultores en el diseño y evaluación de políticas de apoyo a las pymes dio lugar a un diagnóstico preliminar que fue compartido, por los autores, con los hacedores de política en los talleres subregionales¹. Esas instancias participativas sirvieron para generar un espacio donde los asistentes pudieron validar o corregir aquellos aspectos del estado de situación que consideraran necesario. Asimismo, el contacto directo con los responsables de las políticas nacionales permitió identificar iniciativas de reciente implementación que por su desempeño justifican su difusión y por el otro detectar inquietudes y áreas prioritarias de trabajo conjunto futuro.

A continuación de esta breve introducción, el documento está compuesto por tres secciones; en la primera se presenta una breve descripción del estado actual de las políticas públicas para la promoción de las MIPYMES en la región; ese análisis general incluye menciones e iniciativas de política que se están implementando en algunos de los países miembros que enviaron representantes a los talleres. En la segunda sección se incluyen algunos elementos destacados de las políticas públicas de apoyo a MIPYMES en los países de la región así como propuestas que surgen de la interacción y debate con los formuladores de políticas públicas presentes en los talleres. Esas propuestas constituyen una base para diseñar, implementar y dar seguimiento a una

¹ Buscando asegurar la participación de la mayor cantidad y diversidad de países los talleres se organizaron en tres ciudades en diferentes latitudes de la región: La Paz Bolivia los días 24 y 25 de julio (Comunidad Andina y América del Sur); Tegucigalpa 28 y 29 de Julio (América Central); Puerto España 18 y 19 de Agosto (Caribe).

6

agenda de trabajo sobre las políticas públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe. En la tercera sección se presentan a modo de conclusión breves recomendaciones que emergen tanto del estudio como de los tres talleres realizados.

Para terminar, en los anexos se han incorporado la descripción de los tres talleres, la lista de participantes y las principales conclusiones de los mismos

I. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS MIPYMES: SU IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR, ASPECTOS INSTITUCIONALES Y GRANDES DESAFÍOS

1. Relevancia de las MIPYMES en la región

Las MIPYMES son actores importantes para el desarrollo económico de los países de América Latina y el Caribe. En todos ellos representan un alto porcentaje del total de establecimientos brindando sustancial aporte al desarrollo de empresariedad. Las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina representan entre el 95 y el 99% de las empresas de la región y su aporte es importante en términos de empleo, menor en términos de producción y poco relevante en relación con las exportaciones directas.

CUADROS:

El Cuadro 1 que se presenta a continuación incluye para un grupo seleccionado de países la participación por tamaño del conjunto de empresas, pudiéndose verificar la predominancia de las MIPYMES. En particular, en países como México, Ecuador y Perú las micro empresas representan más del 95% del total de firmas del país.

CUADRO 1

América Latina: el peso de las PYMES. Establecimientos por tamaño de empresa, 2010

(Porcentajes)

Proporción de establecimientos por tamaño				
	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Argentina	81.6	16.1	1.9	0.4
Brasil	85.4	12.1	1.4	1.0
Chile	90.4	7.8	1.2	0.6
Colombia	93.2	5.5	1.0	0.3
El Salvador	95.4	3.8	0.6	0.2
Ecuador	96.8	2.5	0.5	0.2
México	95.5	3.6	0.8	0.2
Perú	98.1	1.5	0.34	0.02
Uruguay	83.8	13.4	3.1	0.6
Trinidad y Tobago	79.6	17,5	2,4	0,5

Fuente: CEPAL y Elaboración Propia en base a información de cada país (OSC-T&T Año 2007).

Por su parte, el aporte al empleo total de las MIPYMES es también relevante. Tal como se desprende del Cuadro 2, países como Perú, El Salvador y Colombia registran un aporte de las micro empresas superior al 50% del empleo formal.

8

CUADRO 2**América Latina (países seleccionados): proporción del total de empleo, por tamaño de la empresa, 2010**

(Porcentajes)

Proporción del empleo por tamaño				
	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Argentina	12.7	19.1	19.9	48.5
Brasil	18.8	21.6	12.2	47.4
Chile	25.0	24.0	14.0	37.0
Colombia	50.6	17.5	12.8	19.1
Ecuador	44.0	17.0	14.0	25.0
El Salvador	66.6	8.6	6.2	18.6
México	45.6	23.8	9.1	21.5
Perú	77.7	10.5	6.4	5.4
Trinidad Tobago	12.1	28.7	28.6	30.7

Fuente: CEPAL y Elaboración Propia en base a información de cada país (OSC-T&T Año 2007)

A modo de síntesis, en el Cuadro 3 se presentan tres indicadores que muestran la relevancia económica de este segmento de firmas. Para una muestra de países latinoamericanos, las cifras indican que en términos de generación de empleo, aporte al PBI y participación en las exportaciones, las MIPYMES representan una porción predominante en la generación de empleo (61%), un aporte importante pero más modesto al PBI del país (30%) pero un magro registro de exportaciones directas (9%).

CUADRO 3**América Latina (4 países): participación de los distintos tamaños de empresas en el empleo, el PBI y las exportaciones**

	Microempresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Grandes empresas
Empleo	30.4	16.7	14.2	38.7
PBI	7.3	9.8	11.4	71.5
Exportaciones	0.2	1.8	6.4	91.6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

*Los países considerados son Argentina, Brasil, Chile y México. En el cuadro se presentan las distribuciones porcentuales del empleo, el PBI y las exportaciones de cada tipo de empresa respecto del total de empresas del sector formal. Se utilizan promedios simples sobre la base de datos oficiales. El criterio de clasificación del tamaño de empresa corresponde a las definiciones de las instituciones de fomento de cada país.

Tal como se mencionó en párrafos anteriores, en el Cuadro 4 se presenta la participación de las MIPYMES de países tales como Argentina, Brasil y Chile, en las exportaciones nacionales, quedando de manifiesto que es marginal y muy minoritaria, lo que contrasta con la situación de las MIPYMES en países de la OCDE, tales como Italia, España, Alemania y Francia.

CUADRO 4

Participación de las empresas según tamaño en las exportaciones

(en porcentajes)

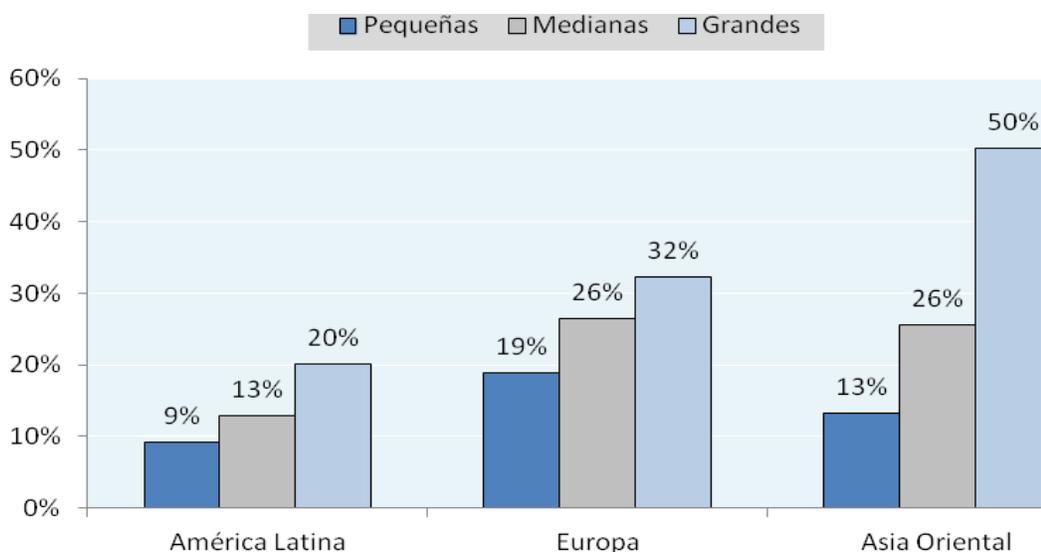
	Argentina	Brasil	Chile	España	Italia	Alemania	Francia
Micro	0.3	0.1	-	11.1	9	8	17
Pequeñas	1.6	0.9	0.4	13.3	19	12	10
Medianas	6.5	9.5	1.5	22.6	28	18	15
Grandes	91.6	82.9	97.9	47.1	44	62	58

Fuente: "Perspectivas económicas de América Latina 2013 - POLÍTICAS DE PYMES PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL" OCDE/CEPAL 2012 (CEPAL: LC/G.2545).

GRÁFICO 1

Empresas que exportan de forma directa e indirecta, según tamaño, por región, 2009-2010

(en porcentajes)



Fuente: "Perspectivas económicas de América Latina 2013 - POLÍTICAS DE PYMES PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL" OCDE/CEPAL 2012 (CEPAL: LC/G.2545)

El papel de las PYMES en el desarrollo

En materia de desarrollo socioeconómico, se pueden mencionar al menos cuatro aspectos en los cuales las pequeñas y medianas empresas pueden desempeñar un papel importante, con miras a un proceso de desarrollo productivo en economías donde se impulse una mayor integración productiva y tengan más peso las actividades intensivas en tecnología.

10

1. Las PYMES pueden ayudar a la articulación de las cadenas productivas, fortaleciendo eslabones relativamente débiles, mejorando su contenido tecnológico e incorporando en forma más intensiva el conocimiento en la producción.
2. El impulso a un proceso de articulación productiva de ese tipo contribuye a aumentar la creación de empleo y, fundamentalmente, la calidad del mismo. Este aspecto es también primordial para elevar el salario real promedio de la economía y colaborar en el logro de una mejor distribución del ingreso.
3. Las PYMES desempeñan un rol decisivo en el desarrollo territorial, cuando las políticas apuntan a agregar valor mediante el procesamiento de los recursos naturales, a promover la incorporación de empresas pequeñas y medianas en eslabonamientos productivos y a la integración de productores locales en clusters y cadenas de valor que exceden el ámbito local.
4. En esas condiciones, al menos una parte de las pequeñas y medianas empresas tiene la potencialidad de transformarse en empresas dinámicas, si consiguen operar en un clima de negocios más estable sobre la base de políticas más sólidas y coherentes.

En suma, las pymes son un aporte para mejorar la competitividad de la economía en su conjunto; el desarrollo productivo, sectorial y regional, las condiciones socio-laborales y la distribución del ingreso.

2. Algunos Rasgos Principales de las PYMES y las Políticas en la Región

2.1. Características generales

Hace tres o cuatro décadas atrás, cuando empezaron a tomar forma, aunque de manera incipiente, los instrumentos de apoyo a las empresas de menor tamaño, se fueron forjando las primeras iniciativas de apoyo las pequeñas y medianas empresas². Con el correr del tiempo a los instrumentos y políticas de apoyo a las pymes así como a los análisis de empresas de menor tamaño se incorporaron las microempresas; esto procuró dar respuesta a las demandas y necesidades de este tipo de firmas que son objeto de atención para las iniciativas de apoyo y fomento en países de la región. Es así que hoy en día, en términos genéricos se habla de micro, pequeña y mediana empresas (MIPYME) para referirse a un amplio universo compuesto por agentes heterogéneos que abarca desde las micro y pequeñas empresas de subsistencia hasta medianas empresas altamente competitivas, que pueden operar en la frontera tecnológica y con capacidad de innovación y presencia en mercados externos.

En este contexto las MIPYMES son actores importantes para el desarrollo productivo de los países, realizan un aporte sustancial a la generación de empleo y al desarrollo de la capacidad empresarial en los agentes económicos productivos. En general las MIPYMEs están muy ligadas a la demanda interna; y participan muy poco en el comercio exterior pues tienen un bajo coeficiente de internacionalización.

En una amplia mayoría las MIPYMES están fuertemente orientadas al mercado interno, concentrando sus operaciones de compra y venta en un radio de relativa cercanía; esta dependencia del mercado interno las hace vulnerables a los efectos de las crisis sobre la demanda interna. En su gran mayoría atienden a mercados finales aunque en la medida en que aumenta su tamaño relativo y capacidades, acceden a mercados intermedios como proveedores de insumos y partes para otras empresas productoras.

² La divulgación de esta categoría de empresas en función de su tamaño fue tal que se las empezó a reconocer por su acrónimo PYMES, cuyo uso en castellano fue aprobado por la Real Academia Española.

Las MIPYMES no abastecen en forma mayoritaria los mercados en los cuales operan; detentan porciones pequeñas de esos mercados inclusive cuando se trata de mercados de cercanía.

Muy pocas de ellas exportan y la participación de las MIPYMES América Latina y el Caribe en las exportaciones es más baja que la de otras regiones. La participación en las exportaciones es reducida como resultado de su débil desempeño en términos de competitividad, una marcada brecha de productividad respecto de las grandes empresas, y, en buena medida, debido también a la fuerte orientación hacia el mercado interno de este tipo de firmas. En Brasil y Argentina las pymes exportan valores algo superiores a 10% del total nacional; en tanto, en el resto de los países su participación es inferior a 3% (Ferraro y Stumpo, 2010).

2.2. Algunas características estructurales

Tal como hemos señalado, si las micro, pequeñas y medianas empresas en la región representan entre el 95 y el 99% de los establecimientos y si su aporte es más importante en términos de empleo que en términos de producción, estamos ante una categoría de agentes económicos que se caracterizan también por su baja productividad.

En la región, al interior de cada país, la diferencia de productividad entre estos agentes y las grandes empresas es mucho mayor en comparación a la que se registra en los países desarrollados.

CUADRO 5

Productividad Relativa por tamaño de empresas 2010

(porcentaje)

	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Argentina	24%	36%	47%	100%
Brasil	10%	27%	40%	100%
Chile	3%	26%	46%	100%
México	16%	35%	60%	100%
Perú	6%	16%	50%	100%
Alemania	67%	70%	83%	100%
España	46%	63%	77%	100%
Francia	71%	75%	80%	100%
Italia	42%	64%	82%	100%

Fuente: CEPAL

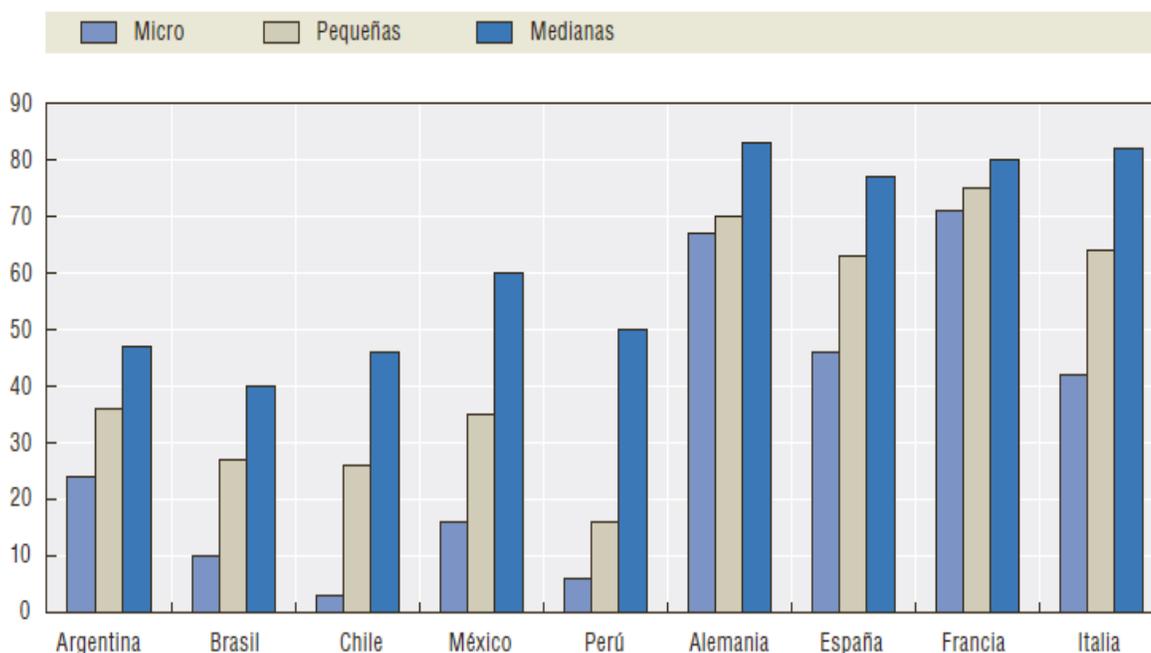
El Gráfico 2 que se incluye a continuación presenta la información contenida en el Cuadro 5 de modo de visualizar las diferencias relativas en productividades.

La MIPYMES de la región presentan ciertos patrones en sus niveles de productividad relativa que resultan característicos. En promedio, las MIPYMES alcanzan niveles de productividad relativos inferiores a los que se registran en países seleccionados de la OCDE. Por ejemplo, las empresas pequeñas de la región tienen de 16% a 36% de la productividad de las empresas grandes, mientras

12

que las pequeñas empresas en los países europeos alcanzan entre 63% y 75% de la productividad de las empresas grandes. Las discrepancias en productividad inciden sobre las brechas salariales, lo que reviste consecuencias importantes sobre la distribución del ingreso y la desigualdad dentro de la región

GRÁFICO 2
Productividad relativa en países seleccionados de América Latina y la OCDE
(en porcentajes, productividad de empresas grandes = 100%)



Fuente: "Perspectivas económicas de América Latina 2013 – Políticas de PYMES para el CAMBIO ESTRUCTURAL" OCDE/CEPAL 2012 (CEPAL: LC/G.2545).

La MIPYMES de la región presentan ciertos patrones en sus niveles de productividad relativa que resultan característicos. En promedio, las MIPYMES alcanzan niveles de productividad relativos inferiores a los que se registran en países seleccionados de la OCDE. Por ejemplo, las empresas pequeñas de la región tienen de 16% a 36% de la productividad de las empresas grandes, mientras que las pequeñas empresas en los países europeos alcanzan entre 63% y 75% de la productividad de las empresas grandes. Las discrepancias en productividad inciden sobre las brechas salariales, lo que reviste consecuencias importantes sobre la distribución del ingreso y la desigualdad dentro de la región.

3. Evolución de las políticas e instituciones de apoyo a MIPYMES en la región

Los países de América Latina y el Caribe, en las últimas dos décadas han venido implementando programas de apoyo a las MIPYMES, en muchos casos con una amplia variedad de acciones e instrumentos que han conseguido diferentes niveles de efectividad y alcance en el marco de un proceso de creación y desarrollo de instituciones. En la actualidad, prácticamente todos los países de la región cuentan con instituciones nacionales de apoyo a las empresas de menor tamaño.

En una rápida síntesis que grafique la evolución histórica de la problemática de las políticas pymes en las agendas de los gobiernos se puede mencionar que, en general, hubo acciones aisladas de apoyo a las PYMES entre las décadas de los años setenta y ochenta; si bien algunos gobiernos intervenían activamente en la economía con políticas para determinados sectores o grupos de empresas, no siempre las PYMES ocupaban un espacio en la agenda de la política pública (Kulfas y Goldstein, 2011). En aquellos años pocos países contaban con una entidad encargada del apoyo a las PYMES y que cuando existía interés en apoyar a este sector, se lo hacía con medidas aisladas y sin un plan integral.

En los años noventa las políticas de fomento productivo experimentaron un cambio importante en el contexto de las recomendaciones del Consenso de Washington y las profundas reformas que se introdujeron en cada país en esa década. En ese contexto de privatizaciones de empresas públicas, apertura de las economías con sus consecuencias sobre el movimiento de bienes y capitales, la concepción dominante situaba al mercado como el mejor articulador y un buen mecanismo para asignar recursos. En cuanto a la política de apoyo a MIPYMES prevalecieron las acciones horizontales de tipo general, no selectivas y no focalizadas.

Es en ese marco, a mediados del decenio, cuando las PYMES consiguen ocupar una posición de mayor preponderancia en la agenda de los gobiernos. En muchos casos, la razón fue que se vislumbraba como una posible salida a los problemas de desempleo que se agravaban con los efectos de la liberalización económica sobre la producción nacional (Kulfas y Goldstein, 2011).

En un principio, las intervenciones más frecuentes fueron los programas de financiamiento ejecutados mediante mecanismos de primer piso. Hoy en día las iniciativas cubren diferentes áreas de intervención con herramientas que buscan facilitar el acceso a financiamiento, tecnología, asistencia técnica, capacitación, comercio exterior, compras públicas y promover el desarrollo de prácticas asociativas, aglomerados productivos y clusters.

Si bien se registran avances en el diseño de novedosos e innovadores instrumentos de política en casi todos los países, los logros efectivos han sido limitados y con un impacto bajo en el desempeño de las firmas. Así se puede afirmar, que la brecha existente entre los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos es básicamente producto de una escasa coherencia entre los objetivos que se persiguen, los instrumentos utilizados, los programas y presupuestos asignados (Kulfas y Goldstein, 2011). También en esta pobre performance incide la trayectoria de las instituciones de apoyo y la capacidad de aprendizaje de las organizaciones involucradas en el diseño y la implementación de las políticas (Ferraro y Stumpo, 2010).

En general, las políticas de apoyo a las MIPYMES tienen mayor presencia en las declaraciones y propuestas de gobierno que en implementaciones efectivas con resultados concretos e impacto comprobable en los beneficiarios. Si bien las políticas de apoyo a las MIPYMES tienen presencia en las declaraciones y propuestas de gobierno, son diseñadas y ejecutadas por niveles de gobierno con insuficiente asignación de recursos financieros, escasos recursos humanos técnicamente calificados e información de base de mala calidad.

Los magros resultados de las acciones de gobierno para apoyar a las PYMES obedecen a problemas de diseño de políticas relacionados con la poca claridad de definición de los objetivos de la intervención pública y la apropiación de un marco teórico incompleto basado sólo en las fallas de mercado (Kulfas y Goldstein, 2011).

14

Este planteo en la región coexiste también una mirada estructuralista originada en las economías en desarrollo en la cual la política pymes está enmarcada en la política de desarrollo productivo que no está orientada sólo a solucionar fallas de mercado sino a crear condiciones de funcionamiento de nuevos mercados y nuevas formas de articulación entre lo público y lo privado (Ferraro y Stumpo, 2010)

En este enfoque no se trata solo de corregir distorsiones sino de generar cambios que estimulen la transformación de la estructura productiva, para moldear nuevas formas de producción con la incorporación del cambio tecnológico como variable significativa para acceder a productos con mayor valor agregado y niveles de sofisticación crecientes. Esto significa también impulsar políticas selectivas para potenciar el crecimiento de las empresas más dinámicas y fomentar la creación de firmas de base tecnológica,

En América Latina y el Caribe conviven ambas visiones sin que los gobiernos expliciten cuáles son las bases para la construcción de la política pública ni qué rol se les asigna a las empresas MIPYMES en el desarrollo económico. En algunos casos se plantean objetivos que se acercan a lo sistémico aunque esto no se traduce plenamente en las acciones que se llevan a cabo.

3.1. Principales áreas de actuación de la política MIPYME

Los países de la región cuentan con herramientas y servicios para apoyar a las MIPYME en diversas áreas; a continuación se identifican los ámbitos más importantes de actuación:

- i. Creación de empresas;
- ii. acceso al financiamiento;
- iii. asistencia técnica y capacitación;
- iv. innovación y mejoras de gestión;
- v. internacionalización;
- vi. articulación productiva, y
- vii. compras públicas.

Durante los últimos veinte años, los países de la región han impulsado iniciativas para poner en marcha políticas de apoyo a las pymes basadas en la cooperación empresarial y la colaboración interinstitucional, con el fin de mejorar el desempeño productivo y competitivo de las empresas y crear un ambiente de negocios pujante, innovador y dinámico. Estas iniciativas forman parte de las denominadas “políticas de articulación productiva” (Ferraro y Gatto, 2010).

Si bien en la gran mayoría de los países de la región las políticas de articulación productiva forman parte de la agenda pública, las experiencias han sido variadas en cuanto a los objetivos planteados y a los resultados. Una de las claves del éxito de las políticas públicas para las pymes, en general, es la continuidad de las mismas. Y en particular, las políticas de articulación productiva requieren un tiempo de maduración para el establecimiento de los vínculos público-privados y entre las propias empresas que componen las aglomeraciones.

La política pública en Latinoamérica en la última década ha incorporado activamente el objetivo de promover la creación de empresas o más comúnmente conocida como *entrepreneurship*. Diversas instancias dan cuenta de la positiva evolución en la cobertura de esta política en términos de objetivos e instrumentos. Si bien aparentemente esta política se focaliza en las micro-empresas, las diversas dimensiones que asumen los instrumentos de promoción involucrados, involucran tanto a los actores propiamente dichos (empresas) como a las instituciones que conforman el ecosistema emprendedor (cámaras empresariales, entidades de financiamiento, instituciones de

entrenamiento, aceleradoras, incubadoras, universidades, centros de transferencia de tecnología, gobiernos locales, etc.). El Box 1 presenta, a modo de ejemplo, una síntesis de las estrategias de desarrollo emprendedor, en este caso en América Central.

BOX 1. Estrategias de emprendedorismo en América Central

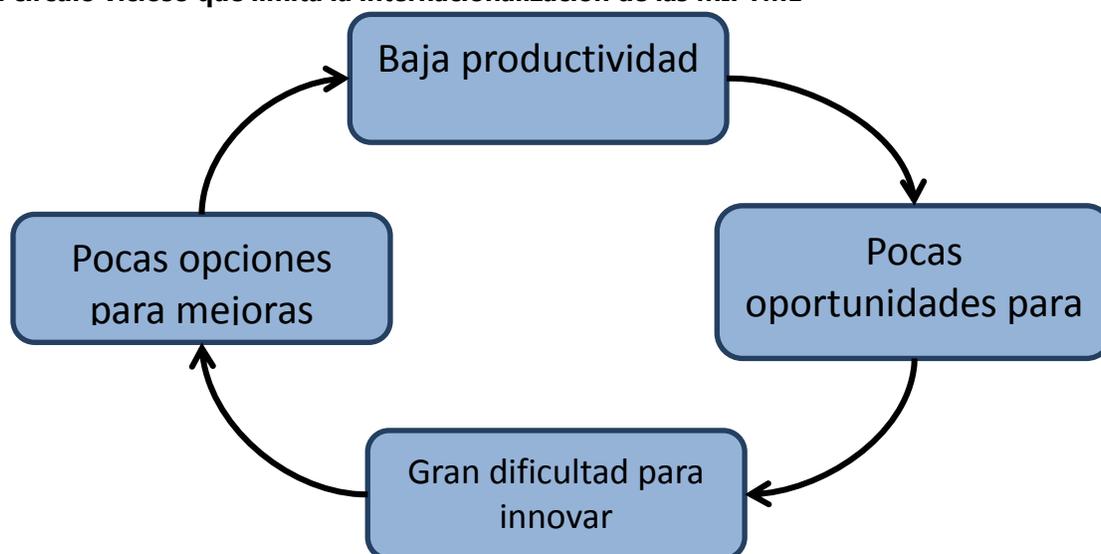
En América Central, con el liderazgo del CEMPROMYPE se puso en marcha la Estrategia SICA EMPRENDE. La misma es una iniciativa impulsada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países que conforman el SICA y plantea colocar el emprendimiento como un eje vital de las políticas de desarrollo de los países, impulsando a emprendedores/as desde una perspectiva integral, articulada, con un enfoque de ecosistema, desde la cual se reconoce que desarrollar emprendimientos es ciertamente una tarea crucial, que requiere de la articulación y coordinación de los actores. Esta estrategia supranacional se ha materializado en estrategias y programas nacionales en varios países con la cooperación de los Gobiernos de Colombia y Taiwán

En mayo de 2014, República Dominicana puso en marcha RD-Emprende que busca fomentar el pensamiento emprendedor para estimular la creación de empresas éticas y sostenibles, fortalecer el ecosistema de apoyo al emprendimiento, promover el desarrollo de la cadena de financiamiento a los emprendedores y promover el emprendimiento como eje transversal en todos los ámbitos de la educación nacional, para cambiar a soñadores en hacedores, a empleados en empleadores, y para generar un movimiento socioeconómico que aproveche la plataforma que representa el país para los negocios.

En Julio de 2014, se puso en marcha la Estrategia de Fomento al Emprendimiento de Honduras que busca propiciar 'el crecimiento económico incluyente y sostenido para generar empleo y reducir la pobreza, apoyando a los jóvenes y grupos de mujeres emprendedoras, brindándoles herramientas y procesos innovadores que les permitan impulsarse como empresarios'. Esto se lleva adelante a través de cinco ejes de trabajo constituidos por: I) instrumentos de soporte, II) financiamiento de capital semilla e inversión; III) articulación institucional entre instituciones públicas, privadas, academia y cooperantes; IV) mentalidad y cultura (agencia de noticias y promoción de inversiones), y V) sistema educativo (formación para los maestros en el tema del emprendedorismo).

GRÁFICO 3

El círculo vicioso que limita la internacionalización de las MIPYME



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Por su parte, los programas para impulsar la inserción externa buscan incrementar básicamente el coeficiente de exportaciones de las empresas MIPYMES aun cuando el concepto de internacionalización vinculado al objetivo de mejora de la competitividad es mucho más complejo que el antes citado. La participación de las pymes en las exportaciones es reducida como resultado de su débil desempeño en términos de competitividad, su baja productividad y su fuerte dependencia del mercado interno. En los países de la región donde las pymes tienen una mayor

16

presencia en las exportaciones estas alcanzan valores algo superiores a 10% mientras que en el resto, su participación es inferior a 3% (Ferraro y Stumpo, 2010).

3.2. Efectividad de los programas y dificultades que conlleva su implementación

Pese a los avances registrados en el diseño y la ejecución de programas y políticas públicas de apoyo a las MIPYME, se registran algunas falencias asociadas al limitado alcance de los programas, a las pocas evaluaciones de impacto, a las dificultades de articulación interinstitucional y, sobre todo, a la falta de focalización de las políticas, las cuales tienen objetivos difusos e incluso, hasta contradictorios. Aparentemente no se registra una línea estratégica que dirija las iniciativas de política pública de apoyo a las empresas MIPYMES entendiendo a éstas como agentes importantes en el desarrollo económico de un territorio.

Resulta difícil sacar conclusiones y realizar análisis serios a partir de la escasa información disponible y las pocas evaluaciones de desempeño de las políticas de apoyo a las pymes la región. Muchos programas que son difundidos en las páginas web institucionales de organismos responsables no están implementados y muchas veces se confunden anuncios de propuestas y proyectos a realizar con actividades ya realizadas; un elemento determinante está vinculado con los presupuestos exiguos destinados a la política pymes.

En materia de evaluación no se registra una trayectoria en la realización de análisis de impacto que contemplen la incorporación de variables cuantitativas y cualitativas mientras que algunos programas solo dan a conocer algunos datos agregadas sobre el número de empresas asistidas.

Lo señalado ensombrece una discusión seria que apunte a develar los mitos sobre las políticas de apoyo a las MIPYMES tratando de identificar la efectividad de sus acciones e instrumentos, los resultados obtenidos, las razones que mueven la acción de los gobiernos y los mecanismos de aprendizaje a incorporar para mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas.

3.3. Las instituciones de apoyo: sus avances

En las últimas dos décadas se produjeron cambios institucionales importantes que elevaron el rango de las entidades de fomento a las pymes en diversos países; por ejemplo se crearon secretarías de apoyo a la pyme, en algunos casos con rango ministerial y dependiendo de la presidencia, se crearon viceministerios, y áreas específicas de actuación gubernamental para el fomento de este tipo de empresas. (Ver mapa de instituciones).

A pesar de esto, la nueva ubicación en el organigrama gubernamental no siempre ha significado más poder de ejecución, más peso político y más recursos económicos y financieros.

De hecho muchas veces los recursos presupuestarios son escasos o inexistentes y el funcionamiento de las instituciones de apoyo depende de recursos extrapresupuestarios y aportes de organismos internacionales o la cooperación internacional. En general se registra una fuerte necesidad de contar con recursos humanos calificados en las instituciones de apoyo para hacer frente a los nuevos requerimientos de las empresas y la dinámica económica caracterizada por una fuerte volatilidad, e incertidumbre en el marco de una globalización creciente.

La forma en que están constituidas las agencias de promoción pyme es uno de los factores que incide en la planificación de las políticas y en la efectividad de las mismas. El grado de autonomía,

la disponibilidad presupuestaria, la cantidad y calidad de los recursos humanos son algunos de los elementos que definen la configuración institucional.

La autonomía, junto a la disponibilidad de recursos humanos calificados y presupuestos suficientes, son algunos de los rasgos característicos de las agencias que conforman el entramado institucional, aun cuando no se ha podido contrastar una relación lineal entre la presencia de estos elementos y tener una política pyme efectiva, ya que la configuración institucional idónea depende de las características que predominan en cada uno de los países, de la filosofía que hay detrás de la construcción de las políticas y también de las necesidades y potencialidades que presentan las empresas (Kulfas y Goldstein, 2011).

Mapa de instituciones públicas de apoyo a mipymes de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia en base a información de cada país

18

La autonomía, junto a la disponibilidad de recursos humanos calificados y presupuestos suficientes, son algunos de los rasgos característicos de las agencias que conforman el entramado institucional, aun cuando no se ha podido contrastar una relación lineal entre la presencia de estos elementos y tener una política pyme efectiva, ya que la configuración institucional idónea depende de las características que predominan en cada uno de los países, de la filosofía que hay detrás de la construcción de las políticas y también de las necesidades y potencialidades que presentan las empresas (Kulfas y Goldstein, 2011).

3.4. Desarrollo institucional

El desarrollo institucional es clave para la continuidad de las políticas y para generar capacidad de aprendizaje e implementación. El entorno en el cual se ejecutan las políticas para las pymes es uno de los determinantes de la efectividad de las mismas. La conformación institucional de las agencias de promoción, los sistemas de intervención que prevalecen y el marco normativo vigente forman parte de ese contexto o entorno en el cual se desarrollan las políticas.

El marco institucional es parte de ese entorno complejo; está compuesto por las agencias oficiales de promoción de MIPYMES así como por otras instituciones que ejecutan políticas y utilizan instrumentos específicos, tales como bancos de desarrollo, entidades de promoción científica y tecnológica, centros de promoción de exportaciones, cámaras empresarias, instituciones no gubernamentales, agencias de extensión, entre otras.

Es común a la mayoría de los países, la utilización de redes de agencias o centros de desarrollo de MIPYMES para dotar de capilaridad a las políticas y acercar la relación con los empresarios. Ejemplo de estos son los centros de Desarrollo Empresarial, agencias de extensión, entre otras.

BOX 2. *Centros de Desarrollo Empresarial*

Varios países en América Central han puesto en marcha Centros de Desarrollo Empresarial para la MIPYME. En este sentido la CONAMYPE de El Salvador ha sido pionera en crear, en alianzas con otras instituciones, 15 Centros de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CDMYPE) que brindan de modo gratuito o cofinanciado con los empresarios, los siguientes servicios:

- Asesoría Empresarial
- Asesoría en el Uso de las Tecnologías de Información y Comunicación
- Asesoría en Empresarialidad Femenina
- Asesoría Financiera
- Asistencia técnica
- Capacitaciones

El modelo salvadoreño, inspirado en los Small Business Development Centers (SBDCs) de EE.UU., fue validado en el ámbito del SICA y luego 'exportado' mediante mecanismos de cooperación Sur- Sur a otros países de la región. De acuerdo al CEMPROMYPE hay más de 30 Centros funcionando en varios países de América Central donde los centros tienen características específicas adaptadas a las necesidades y posibilidades de cada país (Guatemala, Costa Rica, Honduras y República Dominicana).

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada en Taller Tegucigalpa (28 y 29 de Julio)

En la mayoría de los países de la región se han incorporado nuevas normas para mejorar la atención a las empresas, con medidas, por ejemplo, para simplificar trámites, ampliar la oferta de programas de apoyo o facilitar la participación de las pymes en las compras públicas.

La forma en que están constituidas las agencias de promoción MIPYMES es uno de los factores que incide en la planificación de las políticas y en la efectividad de las mismas. El grado de autonomía, la antigüedad, la disponibilidad presupuestaria, la cantidad y calidad de los recursos humanos son algunos de los elementos que definen la configuración institucional.

En la región coexisten diversas situaciones, dando cuenta de países con fuerte desarrollo institucional, otros países con institucionalidad en proceso de construcción y al mismo tiempo países con institucionalidad débil (Ferraro y Stumpo, 2010).

La coordinación y articulación interinstitucional es condición necesaria para la eficiencia de la política dirigida a MIPYMES. Se trata de coordinar acciones entre las agencias componentes del marco institucional de promoción a nivel país, actuando en red e incorporando a organismos e instituciones tanto públicas como privadas que actúan promoviendo instrumentos de apoyo a las MIPYMES.

El marco institucional es relevante para que la política de asistencia a MIPYMES adquiera contundencia e impacto y al mismo tiempo se debe resaltar la necesidad de coordinación entre los diferentes niveles de intervención pública e institucional (por ejemplo lograr equilibrio entre focalización de instrumentos y esquemas de segundo o tercer piso que ofrecen mayor cobertura).

Asimismo, la descentralización de la ejecución de instrumentos y programas de apoyo a MiPyMEs acercándolos a los territorios donde están las empresas beneficiarias si bien cuenta con algunos ejemplos y experiencias positivos en las últimas dos décadas, también expresa algunos indicios que muestran dificultades para lograr una mayor y más eficiente descentralización operativa de los instrumentos de fomento ampliando su cobertura y distribución geográfica. A su vez, el marco institucional se completa con un contexto legal que otorgue previsibilidad y basamento a los objetivos e instrumentos de política de apoyo a la MiPyME. La mayoría de los países de la región ha diseñado marcos regulatorios relativos a la promoción de MiPyMEs, identificándose en la actualidad un conjunto de tareas pendientes, entre las que se pueden mencionar, la efectividad de las leyes y decretos, la focalización de objetivos para el diseño de instrumentos, la mejor comprensión dinámica de la problemática que enfrentan las MiPyMEs y la incorporación de sistemas de evaluación efectivos.

BOX 3. CHILE: el papel de CORFO y SERCOTEC en las políticas de apoyo a las MIPYMES

La productividad total de factores ha ido cayendo sistemáticamente en Chile, de acuerdo a la Corporación de Fomento de la Producción y la Universidad Adolfo Ibáñez. Mientras que en los años noventa esta cifra alcanzaba 1,4%, en promedio, durante este siglo, ésta descendió a más de la mitad llegando sólo a 0,6%.

El deterioro es aún más preocupante si se considera la estructura de la economía chilena, donde la mayoría de las empresas son más bien pequeñas y con escasas perspectivas de crecimiento y sobrevivencia. De acuerdo a la información proporcionada por el Servicio de Impuesto Internos, en 2012, la productividad laboral de las microempresas fue 20% menor que la de las pequeñas y medianas, mientras que el conjunto de ellas alcanzaban sólo un quinto de la productividad laboral obtenida por las grandes empresas.

En este contexto, el gobierno, a través de los desafíos planteados en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, apunta a una transformación productiva que mediante la diversificación económica permita elevar la productividad. Para ello es fundamental remover las barreras que limitan el acceso a técnicas productivas y de gestión en las empresas de menor tamaño, permitiéndoles a ellas no sólo crecer y generar más empleos, sino también participar en los desafíos y oportunidades de esta nueva propuesta.

20

Dentro de las medidas adoptadas para el cumplimiento de estos objetivos, la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, ha decidido traspasar al Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, todos aquellos programas que involucren mejoras de gestión para la micro y pequeña empresa, tales como, los Programas Asociativos para las Microempresas, PAM, Fomento a la Calidad, FOCAL MYPE y los Fondos de Asistencia Técnica, FAT. Asimismo, se transferirán los Centros ChileEmprende para contribuir a la instalación de la red de Centros de Desarrollo Empresarial, que buscarán mejorar la pertinencia, integración y cobertura de los servicios de apoyo a la gestión entregados por parte del Estado.

En el ámbito de la innovación, difusión y transferencia de soluciones productivas, la CORFO ha propuesto crear los siguientes tres programas.

1. **Centros de Extensionismo Tecnológico** para promover la masificación, desarrollo y fortalecimiento de prácticas y capacidades tecnológico-productivas de las pymes en determinados sectores de la economía. Cada Centro deberá desarrollar un conjunto de servicios articulados (diagnósticos, asesorías especializadas, capacitaciones, entre otros) destinados a mejorar el acceso a soluciones tecnológicas.
2. **Fortalecimiento de Capacidades para Difusión Tecnológica** para mejorar la productividad de las empresas mediante el desarrollo de capacidades de absorción para la innovación. CORFO cofinanciará el desarrollo de proyectos que permitan acceder, difundir y transferir conocimiento, técnicas y prácticas de producción. Se contará con cofinanciamiento a grupos de empresas que viajen a conocer soluciones tecnológicas relacionadas con sus problemáticas; apoyo a profesionales y técnicos que deseen adquirir, mediante pasantías, conocimientos relevantes para la empresa en la que trabajan y la contratación de expertos para resolver problemas específicos de las empresas.
3. **Promoción de la Innovación Productiva** mediante el apoyo de CORFO a la innovación empresarial en procesos y productos a través de dos tipos de subsidios, cuyo aporte no podrá sobrepasar los US\$100.000. El primero apoyará la fase de prototipo del proyecto y el segundo la validación y empaquetamiento de la consecuente innovación.

Fuente: Elaboración propia a partir de contribución de Lorena Farías, CORFO, Chile.

A modo de presentar una aproximación a la importancia otorgada a la política de apoyo a MIPYMES, el Cuadro 6 incluye una estimación del gasto agregado de las instituciones de fomento en países seleccionados en la región, de donde queda explícita la baja afectación de recursos, inferior al diez por mil del PBI.

CUADRO 6**Gastos de las instituciones de fomento a pymes, 2005**

(en porcentaje del PIB)

País	Gasto	País	Gasto
Argentina	0,004	México	0,015
Brasil	0,085	Nicaragua	0,022
Chile	0,030	Panamá	0,027
Colombia	0,008	Paraguay	0,005
Costa Rica	0,004	Perú	0,004
Ecuador	0,005	Rep. Dominicana	0,033
El Salvador	0,019	Uruguay	0,002
Guatemala	0,006	Rep.Bol.de Venezuela	0,024
Honduras	0,005	América Latina	0,018

Fuente: CEPAL

	Chile	Argentina	Brasil	México	Colombia	Ecuador	El Salvador
Asistencia técnica y capacitación	Pyme	Pyme	Micro y Pyme	Pyme	Micro y Pyme	Micro y Pyme	Micro y Pyme
Innovación y mejoras de gestión	Pyme	Pyme	Pyme	Pyme	Pyme		Micro y Pyme
Aumento de exportaciones	Micro	Micro	Micro	Micro	Micro		Pyme
Articulación productiva	Pyme	Micro y Pyme	Micro	Micro y Pyme	Micro y Pyme	Micro y Pyme	Micro y Pyme
Compras públicas	Micro	Micro y Pyme					

Fuente: CEPAL

BOX 4. BOLIVIA: Ideas Rectoras Política Pública de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa

El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) ha definido cuatro líneas de políticas públicas de apoyo a las MIPYMES que han sido plasmadas en su plan sectorial y se describen a continuación.

- 1. La industrialización selectiva** que busca incrementar el grado de industrialización de la manufactura y la agroindustria, articulando y priorizando la inversión estatal y privada en complejos productivos para generar empleo, valor agregado y soberanía productiva.

El MDPyEP desarrolla acciones para desburocratizar y transparentar la gestión con el objetivo de reducir los tiempos, los costos y el número trámites para la creación de unidades productivas, con énfasis en MYPE. Para ello, coordina con otros organismos públicos la constitución de una Ventanilla Única.

Los principales instrumentos y programas están vinculados con: a) los sistemas de información productiva, planificación y seguimiento, que apoyen la toma de decisiones para medir, evaluar, ajustar y reconducir las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos del sector; b) la desburocratización para eliminar o reducir los obstáculos para la creación y el funcionamiento de unidades económicas productivas, especialmente las micro empresas de subsistencia; c) la gestión pública plurinacional transparente, desburocratizada y despatriarcalizada para optimizar la gestión administrativa, operativa y técnica de las entidades del sector productivo, mejorando sus procesos, desarrollando capacidades tecnológicas e implementando sistemas de gestión de calidad para la mejora de la gestión pública.

- 2. La generación, distribución y redistribución equitativa de recursos productivos para los actores de la economía plural**, con énfasis en la producción de pequeña escala y la economía comunitaria, para mejorar y generar empleo digno, contribuir a superar la pobreza extrema y garantizar medios de vida sostenibles a toda la población. Esta línea de políticas busca asegurar el acceso equitativo al financiamiento productivo y a la formación, capacitación y asistencia técnica especializada.

El programa de servicios financieros plantea adecuar y diversificar la oferta a través de la implementación de nuevos instrumentos y productos financieros alternativos al crédito, focalizados de acuerdo al modo de producción y reproducción de las unidades.

Para la formación Productiva se busca articular el sistema productivo con el sistema educativo mejorando la implementación de diseños curriculares y promoviendo la asistencia técnica en diseño, adaptación, capacitación, desarrollo e implementación de proyectos demostrativos, y asesoramiento a instituciones públicas y privadas en la

ejecución de proyectos vinculados al desarrollo de procesos productivos y de gestión)

- 3. La política para mejorar los términos de intercambio entre las formas de organización de la economía plural, asegurando equidad en la distribución del excedente.** Esta línea de acción busca regular, normar y generar acuerdos en complejos productivos priorizados para mejorar las interrelaciones productivas y comerciales entre las formas de organización de la economía plural, privilegiando a las y los micro y pequeños productores. Mediante los conglomerados productivos-comerciales para pequeños productores, se busca generar espacios donde confluyen proveedoras de materias primas, insumos, accesorios o servicios, transformadores industriales, micro y pequeñas unidades productivas y comercializadoras, hasta grandes corporaciones, permitiendo que los compradores de bienes intermedios o finales encuentren lo que requieran a precio justo y con calidad adecuada.
- 4. La política de inserción comercial con soberanía** que busca mejorar y diversificar el acceso a mercados con énfasis en la producción de pequeña escala y transformación de materias primas nacionales, ampliando el mercado interno y la oferta exportable con valor agregado nichos de mercado. Los principales instrumentos son:
- a) Incentivo a la producción de las micro y pequeñas unidades productivas con asociatividad y protección del mercado interno: Generación de infraestructura y condiciones de comercialización adecuadas para el comercio interno y la promoción de productos artesanales y con valor agregado
 - b) Desarrollo y diversificación de las compras estatales de productos para que las MYPES puedan acceder en mejores condiciones a los procesos de contrataciones y compras del sector público, en sus diferentes niveles de gobierno
 - c) Desarrollo y diversificación del mercado externo
 - d) Implementar mecanismos para profundizar y ampliar la oferta de productos exportables con valor agregado, para que las productoras y los productores exportadores puedan mejorar y ampliar su participación en el mercado externo, apoyando a los emprendimientos y unidades productivas exportadoras, principalmente de la economía social comunitaria y micro y pequeñas unidades productivas mediante acciones de promoción, búsqueda de mercados, financiamiento, capacitación y asistencia técnica.

Fuente: Elaboración propia a partir de contribución de Julio Delgado, Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa, Bolivia.

4. Lecciones y Desafíos a partir de las experiencias

4.1 Objetivos y estrategias

El rol asignado a las MIPYMES en los procesos de desarrollo se refleja en los objetivos priorizados en las políticas de fomento hacia estas firmas. En general, en las políticas públicas de apoyo a las MIPYMES en la región sigue existiendo una multiplicidad de objetivos que, en algunos casos, es elevada y no siempre coherente y justificada. Se pueden mencionar, entre los más importantes, generar más empleo, promover las exportaciones y aumentos de productividad, mejorar la capacidad de innovación y la competitividad, favorecer el desarrollo de capital humano, promover el desarrollo regional y reducir las fallas de mercado.

Más allá de consideraciones relativas al enfoque de la política (neoliberal o no), el fomento de la competitividad es el objetivo más destacado dentro de la región. Todos los países ejecutan programas con el fin de que las empresas sean más competitivas, tanto para que mejoren su posición en los mercados internos como para que puedan insertarse en los mercados internacionales. Para ello, se implementan programas de capacitación, asistencia técnica, financiamiento orientado a la modernización tecnológica y la innovación, y en algunos casos, también programas de fomento de la asociatividad.

En tal sentido, elevar la competitividad de las pymes, especialmente de las empresas medianas y/o dinámicas, implica una mejora para la competitividad de la economía en su conjunto. Así, creación

24

de empleo, solución de fallas de mercado y competitividad son los tres grandes objetivos que se propone la política pyme en la región.

4.2 Diseño e implementación

La heterogeneidad de los beneficiarios requiere una elevada capacidad de selectividad en las políticas que tendría que reflejarse en los objetivos, los instrumentos y las modalidades de implementación de los mismos.

En particular, se debe destacar que la política de apoyo a MIPYMES debe evitar la transformación paulatina de instrumentos de apoyo en fines en sí mismos, tal como surge de la experiencia experimentada en las últimas dos décadas en la región. Se trata de considerar prioritariamente los objetivos de la política para luego diseñar instrumentos que deben evolucionar en el tiempo bajo el marco de la política y sus objetivos.

En algunos países se han producido avances en el diseño de instrumentos específicos introduciendo algunas distinciones que permiten focalizar mejor dentro del universo de las políticas de fomento a las empresas de menor tamaño. Por ejemplo en Brasil se consideran las distintas etapas del ciclo de vida de la empresa (emprendedores que quieren iniciar un negocio; empresas con antigüedad menor a dos años y empresas con una vida mayor a los dos años) ; en México se distinguen cinco tipos de empresas que reflejan distintas etapas del posible desarrollo de las MIPYMES (los nuevos emprendimientos, las microempresas, las pymes, las gacelas y las empresas tractoras). Estas distinciones permiten la asignación de recursos y la elegibilidad de estos diferentes tipos de empresas a los programas de apoyo; son una forma de mayor focalización de las políticas públicas de apoyo a MIPYMES.

4.3. Coordinación de las actuaciones públicas y aumento de la capacidad de diagnóstico y evaluación

Cuando en los países existen varias instituciones públicas que desde distintos ámbitos intervienen en el diseño y la implementación de las políticas que tienen impacto en el desempeño de las MIPYMES, se hace necesaria una coordinación de las intervenciones para reforzar el impacto y la eficacia de las mismas para evitar la duplicación de instrumentos y de esfuerzos. Esto es válido entre los distintos ámbitos subnacionales que van desde lo nacional a lo local así como es necesario coordinar entre las actuaciones de diferentes áreas temáticas como pueden ser por ejemplo, las actuaciones desde el ámbito de la ciencia y la tecnología con las de industria y áreas vinculadas en agricultura, turismo, etc. Asimismo la coordinación y articulación de acciones entre diferentes instituciones vinculadas a las políticas públicas de apoyo contribuye a la creación y fortalecimiento de un verdadero sistema de fomento a las MIPYMES

A pesar de los avances en materia de diversificación de instrumentos financieros para el apoyo de las micro, pequeñas y medianas empresas, se percibe aún una división marcada y falta de complementariedad entre el diseño y la implementación de instrumentos financieros y aquéllos no financieros; en este ámbito hay un camino por recorrer acercando propuestas que vinculen servicios financieros y servicios reales.

Por otra parte, en la región aún escasean mecanismos para profundizar el conocimiento de las características de las firmas, verificar su desempeño y monitorear los resultados de los instrumentos aplicados. Existen experiencias de países de la región que han desarrollado instrumentos en esta línea, como los casos de Argentina, con el Observatorio sobre Empleo y

Dinámica Empresarial (OEDE) y el discontinuado MAPA PYME y también Brasil, con el Observatorio SEBRAE. Sin embargo hay cierta ausencia y falta de tradición y cultura en la implementación de mecanismos de evaluación de los instrumentos y, aún más, de las políticas.

4.4. La necesidad de focalizar las intervenciones

Ante la amplitud del universo de beneficiarios MIPYMES y los recursos disponibles generalmente escasos, es necesario definir objetivos, instrumentos y metodologías de intervención que efectivamente se adapten a las distintas capacidades y potencialidades de las firmas teniendo en cuenta las reales capacidades institucionales de ejecución.

No se trata de excluir este o aquél segmento de firmas sino más bien adaptar y focalizar los objetivos y los mecanismos de apoyo a las especificidades de los distintos agentes económicos, en el contexto de un marco analítico que defina el rol de cada segmento de empresas.

Es necesario que la política y por ende los instrumentos emergentes, comprendan que el sector MIPYME es un conjunto heterogéneo, en el cual se presentan fuertes asimetrías entre sus integrantes, no sólo en tamaño sino fundamentalmente en antigüedad, sector, capacidad de crecimiento, rol de la tecnología, entre otros factores. Se trata que los hacedores de política interpreten cabalmente las necesidades de las demandas de apoyo y la lógica de acción de las empresas MIPYMES.

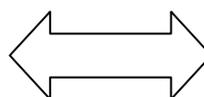
4.5. Vinculación con el proyecto de transformación productiva de los países

La heterogeneidad estructural es un rasgo característico de la región; ésta se manifiesta en fuertes brechas de productividad entre sectores y también entre agentes al interior de cada sector; esto tiene especificidades propias para las MIPYMES y en cada país. La situación de las micro, pequeñas y medianas empresas, a su vez es fiel reflejo de la situación de heterogeneidad vigente en toda la región.

Es por estos rasgos estructurales que la política hacia las MIPYMES debe ser pensada y diseñada como parte de las políticas de desarrollo productivo y no de manera aislada.

En tal sentido, también es relevante comprender que las MIPYMES son agentes que forman parte de tramas productivas, cuyo desarrollo es mucho más complejo que intervenir sobre agentes individuales pero cuyo impacto es sustantivo para la competitividad y el desarrollo socio-económico de un espacio territorial. En este ámbito de acción es vital lograr la continuidad de las políticas e instrumentos ya que se trata de acciones de largo plazo, en las que intervienen vínculos empresariales e interinstitucionales, que exceden ampliamente el esquema de las transacciones de mercado.

Así emerge el eje MiPyME



**TECNOLOGÍA
INNOVACIÓN
COMPETITIVIDAD
TERRITORIO**

26

4.6. Los desafíos para continuar el avance de las políticas de apoyo a MIPYMES

Hemos señalado algunos avances en los sistemas de información para el diseño de políticas y en los mecanismos de evaluación. Sin embargo, no hay una masa crítica de experiencias de políticas públicas en la región que cuenten con evaluaciones de impacto que muestren resultados positivos por el uso de instrumentos eficientes.

En los últimos años, algunos países han hecho avances en la reorganización de su institucionalidad (por ejemplo Brasil, Chile, Uruguay y los países centroamericanos que han coordinado actuaciones mediante CENPROMYPE, entre otros).

Las microempresas han sido incorporadas a las políticas que, hace diez años, eran esencialmente para las pymes, ampliando el universo de beneficiarios y la complejidad de sus demandas que no son explícitas. Al mismo tiempo los mecanismos de promoción de la articulación productiva mediante conglomerados y programas asociativos han sido incorporados en la agenda de política de casi todos los países.

Es por ello que la región está en condiciones de pasar de tener “experiencias novedosas” y “casos exitosos” a disponer de una batería de instrumentos de mayor alcance y cobertura, organizados mediante políticas coherentes y articuladas. Para ello es necesario avanzar desde los frágiles acuerdos estado-sector privado con ausencia de otros actores hacia el desarrollo de mecanismos que fortalezcan la articulación público-privada. Descentralizar la formulación e implementación de políticas respondiendo a las necesidades y capacidades de las distintas realidades subnacionales

En materia de políticas públicas de apoyo a las MIPYMES, no existen soluciones simples y de corto plazo para responder a problemas estructurales y complejos cuya solución demanda continuidad, esfuerzo y compromiso, no solo del sector público sino también del sector privado y de amplios sectores económicos y sociales. En síntesis los desafíos más importantes en el plano institucional pasan por la construcción de un sistema de apoyo más sólido que contemple un proyecto consensuado de largo plazo en el marco de una arquitectura de apoyo estable y sostenible en el tiempo orientada a apoyar el proceso de transformación productiva de los países. En este plano es necesario generar e incorporar procesos de aprendizaje institucional para el rediseño y la adaptación de instrumentos conforme a las necesidades y demandas, aumentar la capacidad de los recursos humanos en las instituciones de apoyo y mejorar el acceso a recursos financieros y presupuestos.

Se requiere aumentar la importancia relativa de las políticas de apoyo a pymes y de desarrollo productivo en el universo de políticas de Estado. En tal sentido se necesita dar prioridad política, afectar recursos suficientes mediante mejoras presupuestarias y otorgar continuidad a la política mediante acuerdos y consensos.

Diseñar e implementar políticas efectivas implica manejar un enfoque conceptual, abordar nuevos métodos y prácticas de gestión que deben desembocar en instituciones que sean a la vez, flexibles y fuertes.

Para poder contar con políticas eficientes es necesario tener información de base de buena calidad que no sea esporádica y que permita aumentar la capacidad de diseñar, implementar y evaluar políticas contando con cuadros técnicos calificados.

II. PRINCIPALES CONCLUSIONES E INICIATIVAS SURGIDAS EN LOS TALLERES SUBREGIONALES

En el marco de este estudio se realizaron tres talleres sub regionales donde participaron más de 120 personas entre hacedores de política pública pyme, representantes del sector privado y académico de la región. El primero fue en La Paz (Bolivia) y convocó a los países de la Comunidad Andina y América del Sur; el segundo en Tegucigalpa (Honduras) donde asistieron representantes de los países de América Central y el tercero en Puerto España (Trinidad y Tobago) al que participaron los países caribeños.³

Esta sección está organizada en dos apartados y tiene por objetivo presentar las principales conclusiones e iniciativas surgidas en los talleres. El primer apartado describe la metodología que se desarrolló especialmente para esta consultoría e incluye los temas y oradores de cada taller. El segundo resume las principales iniciativas, que de apoyarse en el futuro, serán un aporte para mejorar el diseño y la implementación de las políticas pymes en la región. Entre las iniciativas se incluye una propuesta de modalidad de trabajo en red para dar continuidad a los grupos de trabajo de los talleres, así como algunos temas transversales relacionados con sistemas de información estadística y de evaluación de políticas públicas y otros temas de política pública más focalizada como los de la articulación productiva y la innovación.

1. Metodología de los Talleres

En general, los talleres se dividieron en dos partes de una jornada cada una donde se desarrollaron los objetivos y dinámicas que se describen a continuación.

1.1. Parte 1

En todos los casos la primera parte de los talleres comenzó con una apertura formal a cargo de autoridades políticas del país anfitrión seguida de presentaciones de diferentes expositores. La primera exposición luego de la apertura, estuvo a cargo de uno de los miembros del equipo de consultoría y estudio contratado por el SELA; tuvo como propósito compartir el diagnóstico preliminar elaborado en base a fuentes secundarias con los hacedores de política de cada subregión. Los comentarios, sugerencias, y observaciones realizadas por los asistentes fueron incorporados al estudio y están plasmados en la primera sección de este documento.

Durante la primera jornada hubo un espacio para presentaciones de los países que enviaron representantes al taller. Allí, los representantes de la política MIPYME presentaron de modo sintético la política nacional vigente en sus países y los desafíos a futuro; esas presentaciones fueron seguidas por una ronda de preguntas. En la dinámica de las presentaciones se buscó que los oradores abordaran cuestiones prácticas sobre la implementación de los diferentes instrumentos y los principales problemas que debieron sortear. Esto permitió identificar iniciativas de reciente implementación que por su desempeño justifican su difusión y, además, permitió detectar inquietudes y áreas prioritarias de trabajo conjunto que pueden ser abordadas en el futuro. Adicionalmente, miembros de organismos multilaterales especialmente invitados como la CEPAL, el CEMPROMYPE, la AEC y OECS también realizaron presentaciones sobre las actividades y trabajos que se vienen realizando desde sus instituciones (Cuadro 9).

³ El listado completo de los participantes se encuentra en Anexo I. Los detalles de cada taller incluyen en los Anexos IIA, IIB y IIC)

CUADRO 9

Detalle de las presentaciones realizadas en la primera jornada de los tres

	Taller 1 La Paz Bolivia	Taller 2 Tegucigalpa Honduras	Taller 3 Puerto España Trinidad y Tobago.
PRESENTACIONES REALIZADAS POR LOS PAÍSES	<p>Lorena Farías (CORFO)- Chile Fernando Aguirre (Ministerio de Industrias y Productividad)- Ecuador Blythe Muro (Ministerio de la Producción)- Perú Pablo Villar (DINAPYME)- Uruguay Luis Baudoin, Viceministro de Comercio Interior y Exportaciones, Bolivia Martín Bazurco, Viceministro de la Micro y Pequeña Empresa, Bolivia.</p>	<p>Carlos Gunther (Viceministro MIPYME-SSE)- Honduras Ileana Argentina Rogel Cruz (CONAPYME)- El Salvador Sigfrido Lee (Viceministro Ministerio de Economía)- Guatemala Ignacio Méndez (Viceministro de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa)- República Dominicana Laura López Salazar (Ministerio de Economía, Industria y Comercio)- Costa Rica</p>	<p>Alan Cooper (Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development)- Trinidad y Tobago Juana Franklin-Leacock (Business Development Officer, Ministry’s Small Business Development Unit)- Barbados Jeliel Darius (Ministère du Commerce et de l’Industrie)- Haití Douglas Webster (Ministry of Industry, Investment & Commerce)- Jamaica Audrey Gomes (Ministry of Tourism Industry and Commerce)- Guyana</p>
OTROS ACTORES DE LA REGIÓN	<p>Marco Dini (Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL)</p>	<p>Ingrid Figueroa (CEMPROMPE)</p>	<p>Ingrid Jacobs (Asociación de Estados del Caribe) Vincent ilbert (Organization of Eastern Caribbean States – OECS)</p>

Fuente: Elaboración propia en base a la agenda de los talleres

1.2. Parte 2

La segunda jornada de los talleres contó con la participación de expertos internacionales que junto a este equipo consultor hicieron una presentación sobre buenas prácticas de política pyme en diferentes temas. Estas presentaciones (ver cuadro 10) permitieron introducir algunos temas e instrumentos que no habían sido discutidos en la jornada inicial y ayudaron a focalizar el trabajo en grupos.

CUADRO 10

Detalle de las presentaciones realizadas en las segundas jornada de los tres talleres

	Taller 1 La Paz Bolivia	Taller 2 Tegucigalpa Honduras	Taller 3 Puerto España Trinidad y Tobago.
PRESENTACIONES TEMÁTICAS REALIZADAS POR EXPERTOS	<p>Carlo Ferraro Consultor SELA Desarrollo Local, clusters y articulación productiva Marco Dini (CEPAL) Articulación productiva</p>	<p>Carlos Aggio Consultor SELA Pymes e Innovación Carlos Lopez Cerdah Ripoll Director Competitividad y Capacitación Integral Articulación productiva</p>	<p>Rubén Ascúa Consultor SELA Internacionalización de empresas Articulación productiva Ana Caroline Suzuki Belluci, (Ministerio de Desarrollo, Industria e Comercio Exterior) Articulación productiva</p>

Fuente: Elaboración propia en base a la agenda de los talleres

En la segunda parte del segundo día de taller tuvo lugar un trabajo grupal sobre un tema específico que fue pensado como un espacio que permitiera identificar y debatir los factores más relevantes para la promoción de las MIPYMES en la región. Esto exige compartir experiencias y lecciones aprendidas por los participantes que provienen de los distintos países de América Latina y el Caribe. Para eso se invitó a los asistentes a elegir el grupo que tratara los temas más cercanos a su interés y experiencia de modo de poder aportar sus ideas y conocimientos. Mediante el uso de una metodología de trabajo participativa se buscó elaborar a un diagnóstico preliminar y, fundamentalmente a generar propuestas para la solución de los problemas fundamentales que están trabando la competitividad MIPYME en América Latina y el Caribe.

Trabajo en grupos

Salvo en el caso del primer taller (La Paz, Bolivia) donde todos los participantes formaron un único grupo, en los dos talleres restantes se dividió a los asistentes en dos grupos (ver Figura 2.1). Cada grupo de trabajo contó con un moderador / facilitador cuya función fue la de activar la discusión entre los participantes. Para ello se utilizó una metodología de visualización colaborativa de modo que cada persona pueda exponer sus ideas. Una vez recogidas todas las ideas, estas se agruparon temáticamente con la ayuda de los participantes y el facilitador. Una vez que se generó un conjunto consolidado de temas o problemas a ser abordados, el paso siguiente fue priorizarlos, categorizarlos y realizar propuestas para el diseño de soluciones para los problemas detectados.

FIGURA 2.1

Temáticas trabajadas por los grupos en cada taller

<p>Taller 1. La Paz, Bolivia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Local, articulación productiva y clusters
<p>Taller 2. Tegucigalpa, Honduras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Innovación • Articulación productiva
<p>Taller 3. Pto. España, Trinidad y Tobago</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación productiva • Internacionalización de empresas

Fuente: Elaboración propia en base a la agenda de los talleres

Puesta en común

Cada grupo elaboró una síntesis con los resultados de su trabajo que fue presentado y discutido en una sesión plenaria y que se presentan a continuación:

2. Principales resultados de los talleres

En este apartado se presentan las principales iniciativas surgidas a lo largo de los talleres. Si bien el grado de desarrollo y precisión que tienen las mismas es desigual, aquí se incluyen todas las iniciativas sugeridas y que a criterio de ese equipo consultor son las más generalizables a toda la región; para una implementación efectiva de algunas de las propuestas se considera más

30

conveniente abordarlas y llevarlas adelante modo subregional (en cierta forma al igual que se llevaron adelante los talleres).

2.1. Modalidad de trabajo y seguimiento a los talleres

En todos los talleres surgió la inquietud de hacer confluir estas reuniones hacia una agenda de trabajo común. En función de ello se formuló una propuesta para dar continuidad de las actividades de los Talleres mediante una modalidad que podría adoptar la forma de una agenda de trabajo compartida entre el SELA y otros organismos multilaterales de la región como CEPAL, CEMPROMYPE, AEC y OECS.

Si bien la propuesta surgió como una necesidad de implementación inmediata en el primer taller, la organización de los últimos dos talleres permitió completarla con todos los elementos necesarios para llevarla a la práctica en los próximos meses. Para ello se sugieren los siguientes componentes:

- i) Identificación de los temas principales de interés de las instituciones que han (por ejemplo articulación productiva, centros de desarrollo empresarial, sostenibilidad o escalamiento de las iniciativas);
- ii) Circular información de eventos de interés en los que estén participando las diferentes instituciones involucradas;
- iii) Intercambio de experiencias exitosas entre las instituciones.

Para esto se propone confeccionar un mailing list partiendo de la lista de participantes; esto debería servir de base al armado de la red. De esta forma una primera actividad de la red sería la de difundir actividades de interés (seminarios, eventos, misiones comerciales, etc) en las cuales las instituciones van a participar o están organizando.

Para dar contenido a la propuesta, las instituciones deberían señalar sus áreas sensibles y de interés puntualizando uno o máximo dos temas en los que estarán trabajando a lo largo del presente año como primera aproximación a las inquietudes más importantes en el corto plazo. Asimismo, las instituciones podrán también señalar una experiencia positiva que estén llevando adelante en alguno de los temas de políticas públicas abordados en los talleres. Para presentar esta experiencia deberán cumplir con algunos requisitos mínimos como ser que se trate de un programa o instrumento con algo de historia (no se trata de algo a realizar), que tenga un mínimo de consolidación y elementos que permitan comprobar su éxito, que esté documentado y que se trate de una experiencia digna de ser circulada y dada a conocer en términos de aprendizaje y de intercambio.

Esto permitiría avanzar en la construcción de vínculos dentro de la red en función de temas específicos, identificando áreas y problemas comunes donde hay intereses reales.

Con el liderazgo del SELA y la participación de otros organismos se puede pensar a esta modalidad de trabajo como la forma inicial de organización para llevar adelante al menos en parte la agenda de temas que siguen a continuación.

2.2 Información estadística

En todos los talleres hubo un fuerte consenso acerca de la necesidad de mejorar los sistemas estadísticos de modo de tener información confiable, actualizada y comparable internacionalmente sobre la situación de las MIPYMES en los países de la región. Se debe tener en

cuenta que además de la participación del área de gobierno que lleva adelante la política PMYE en los países, hay que sumar a los Institutos de Estadísticas Nacionales. Es importante mencionar que esa metodología fue aplicada hace algunos años por la Comunidad Andina.

En principio se podría organizar un taller donde se busque:

- Sensibilizar y fomentar para que se implementen instrumentos estadísticos de este tipo en los países donde por el momento no hay iniciativas en funcionamiento;
- Armonizar los esfuerzos actuales de los diferentes países. Para esto se podría pensar comenzar definiendo de modo consensuado un conjunto mínimo de preguntas que deberían ser incluidas en todos los instrumentos de la región, en pos de garantizar una comparabilidad mínima, intra y extra regional.
- Buscar financiamiento internacional para implementar un proyecto Regional de largo plazo comenzando con un número reducido de países con la perspectiva de incorporar nuevos países de modo gradual.
- Monitoreo y evaluación de políticas públicas orientadas a pymes

Se identificó una fuerte demanda por metodologías para evaluar y analizar lo que se viene haciendo en los países en materia de políticas públicas de apoyo a las MIPYMES. En general se ha puesto especial énfasis en mostrar lo que están haciendo y en algunos casos, existen indicadores de procesos (ejecución presupuestaria, pymes atendidas, centros de desarrollo empresarial inaugurados, etc.) pero hay poca evidencia del impacto que están teniendo y mucho menos se registran los avances en conceptos como adicionalidad de recursos y sostenibilidad de los proyectos. Aquí hay espacio para trabajar tanto en sensibilizar la necesidad de evaluar las políticas pero también en transferir metodologías concretas para evaluar instrumentos específicos (innovación, exportaciones, etc.).

2.4. Articulación Productiva

Esto surgió con mucha fuerza fundamentalmente en los países de América Central y el Caribe es algo que tiene poco desarrollo y mucho campo para trabajar. En el caso de Honduras se trabajó sobre proyectos en tres lugares y sectores diferentes y refleja el alto interés por implementar programas asociativos en esa región de América Latina. En ese sentido se podrían organizar tanto encuentros como intercambios de experiencia para convertir esas inquietudes en programas concretos.

2.5. Innovación

Los esfuerzos en términos analíticos y de políticas de fomento a la innovación en pymes presentan un desarrollo desigual a lo largo de la Región. Mientras que los países del Cono Sur y andinos muestran una trayectoria de varios años, en América Central y el Caribe el tema está relativamente menos instalado en las agendas de política pública en general y orientadas a PMYES en particular. En esos países surgieron varias iniciativas que podrían impulsarse en el futuro. A saber:

- a) Instalar el tema innovación en la agenda CEMPROMYPE en 2015, entendiendo que actualmente hay otras prioridades y poner un tema adicional les quitaría fuerza, pero la evidencia muestra que el CEMPROMYPE ayuda a legitimar los temas;
- b) trabajar en temas estadísticos incluyendo un módulo sobre innovación en los relevamientos estadísticos que tienen pensado llevar adelante;

32

- c) a partir de la poca visibilidad del tema en los centros de desarrollo empresarial, se habló de capacitar al personal que hoy puede estar confundido acerca de que es innovación y lo asocian mayormente a las TIC o a emprendedores o a grandes empresas. Además se propuso trabajar sobre la idea de incorporar algún servicio a los centros e incluso pensar en algún instrumento financiero que debería ser diferencial según el tamaño de empresa

CONCLUSIONES

Del desarrollo de los tres talleres participativos surgieron un conjunto de iniciativas, que de apoyarse en el futuro, serán un importante aporte para mejorar el diseño y la implementación de las políticas para MIPYMES en la región. Entre las iniciativas señaladas se incluye una propuesta de organizar una modalidad de trabajo en red, para dar continuidad a los grupos de trabajo de los talleres, así como ciertos temas transversales relacionados con sistemas de información estadística, con mecanismos de monitoreo y evaluación de políticas públicas y con otros temas de política pública más focalizados, como los de la articulación productiva, internacionalización, emprendedorismo y la innovación.

RECOMENDACIONES

A lo largo del presente estudio se ha señalado que en la última década se han verificado avances en los sistemas de información para el diseño de políticas y en los mecanismos de evaluación. Sin embargo, no hay una masa crítica de experiencias de políticas públicas en la región que cuenten con evaluaciones de impacto que muestren resultados positivos por el uso de instrumentos eficientes.

En los últimos años, algunos países han hecho avances en la reorganización de su institucionalidad (por ejemplo Brasil, Chile, Uruguay y los países centroamericanos que han coordinado actuaciones mediante CENPROMYPE, entre otros).

Las microempresas han sido incorporadas a las políticas que, hace diez años, eran esencialmente para las PYMES, ampliando el universo de beneficiarios y la complejidad de sus demandas que no son explícitas. Al mismo tiempo los mecanismos de promoción de la articulación productiva mediante conglomerados y programas asociativos han sido incorporados en la agenda de política de casi todos los países.

Es por ello que la región está en condiciones de pasar de tener “experiencias novedosas” y “casos exitosos” a disponer de una batería de instrumentos de mayor alcance y cobertura, organizados mediante políticas coherentes y articuladas. Para ello es necesario avanzar desde los frágiles acuerdos estado-sector privado con ausencia de otros actores hacia el desarrollo de mecanismos que fortalezcan la articulación público-privada y descentralizar la formulación e implementación de políticas respondiendo a las necesidades y capacidades de las distintas realidades subnacionales.

En materia de políticas públicas de apoyo a las MIPYMES, no existen soluciones simples y de corto plazo para responder a problemas estructurales y complejos, cuya solución demanda continuidad, esfuerzo y compromiso, no solo del sector público sino también del sector privado y de amplios sectores económicos y sociales. En síntesis los desafíos más importantes en el plano institucional pasan por la construcción de un sistema de apoyo más sólido, que contemple un proyecto consensuado de largo plazo en el marco de una arquitectura de apoyo estable y sostenible en el tiempo, orientada a apoyar el proceso de transformación productiva de los países. En este plano es necesario generar e incorporar procesos de aprendizaje institucional para el rediseño y la adaptación de instrumentos conforme a las necesidades y demandas, aumentar la capacidad de los recursos humanos en las instituciones de apoyo y mejorar el acceso a recursos financieros y presupuestos.

34

Se requiere aumentar la importancia relativa de las políticas de apoyo a MIPYMES y de desarrollo productivo en el universo de políticas de Estado. En tal sentido, se necesita dar prioridad política, afectar recursos suficientes mediante mejoras presupuestarias y otorgar continuidad a la política mediante acuerdos y consensos.

Diseñar e implementar políticas efectivas implica manejar un enfoque conceptual, abordar nuevos métodos y prácticas de gestión que deben desembocar en instituciones que sean a la vez, flexibles y fuertes.

Ahora bien, para poder contar con políticas eficientes es necesario tener información de base de buena calidad que no sea esporádica y que permita aumentar la capacidad de diseñar, implementar y evaluar políticas contando con cuadros técnicos calificados. Estos aspectos no están siendo abordados debidamente en la mayoría de los países convirtiéndolos en temas que por su transversalidad y relevancia podrían trabajarse de modo conjunto y donde el aporte del SELA podría ser de inmensa ayuda para sensibilizar y estimular a los países a lanzar iniciativas que luego podrían ser financiadas por sus propios presupuestos u otros fuentes de la cooperación internacional.

A su vez, del desarrollo de los tres talleres participativos surgieron otras iniciativas, que de apoyarse en el futuro, serán un importante aporte para mejorar el diseño y la implementación de las políticas para MIPYMES en la región. Entre las iniciativas señaladas se incluye una propuesta de organizar una modalidad de trabajo en red, para dar continuidad a los grupos de trabajo de los talleres y con otros temas de política pública más focalizados, como los de la articulación productiva, internacionalización, emprendedorismo y la innovación.

A N E X O I

**TALLER SOBRE POLITICAS PÚBLICAS DE APOYO A LAS MIPYMES – SELA
VICEMINISTERIO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA DE BOLIVIA
LA PAZ, 24 Y 25 DE JULIO DE 2014-09-24**

Este taller contó con la participación de alrededor de 20 personas de las cuales el 50% eran de instituciones bolivianas fuertemente vinculadas con la formulación e implementación de políticas públicas de apoyo a las MYPYMES y el resto de diferentes países de América del Sur. Se logró conformar un grupo homogéneo y con un tamaño ideal para la discusión y el intercambio de ideas y experiencias.

El detalle de las exposiciones se presenta en el cuadro siguiente e incluye las cinco presentaciones realizadas por los invitados de los países, y las realizadas por el miembro del equipo consultor (Carlo Ferraro)

SÍNTESIS DE LAS PRESENTACIONES

	Presentadores/as y temas
Día 1	Presentaciones Especiales Carlo Ferraro Políticas públicas para las pymes: su importancia para el desarrollo del sector, aspectos institucionales y desafíos futuros Presentaciones realizadas por el país anfitrión Luis Baudoin, Viceministro de Comercio Interior y Exportaciones, Bolivia Martín Bazurco, Viceministro de la Micro y Pequeña Empresa, Bolivia. Presentaciones realizadas por los países participantes Lorena Farías (CORFO)- Chile Fernando Aguirre (Ministerio de Industrias y Productividad)- Ecuador Blythe Muro (Ministerio de la Producción)- Perú Pablo Villar (DINAPYME)- Uruguay Marco Dini (Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL)
Día 2	Carlo Ferraro Consultor SELA Desarrollo Local, clusters y articulación productiva Articulación productiva

La presentación sobre la evolución de las políticas y las instituciones de apoyo a MIPYMES planteando avances y desafíos futuros tuvo una buena recepción. Se generó un debate acerca de cómo lograr que las MIPYMES participen en el marco de la transformación productiva que están encarando los países agregando valor a su producción para disminuir la dependencia de recursos naturales no renovables y commodities.

En el segundo día se organizó un único grupo para tratar el tema articulación productiva, clusters, conglomerados y programas asociativos respondiendo al interés de los asistentes y a la cantidad de personas participantes. El tema surgió por consenso a partir de los intercambios que se dieron el día anterior sobre los programas asociativos que se están impulsando en Bolivia así como en los otros países invitados. Esto permitió abordar un taller que pasó revista al marco conceptual actual y a las principales iniciativas en curso en países de la región que puede ser de utilidad práctica para los que están trabajando en estos temas.

38

Por iniciativa del Viceministro del país anfitrión Martín Bazurco que expresó la necesidad de hacer que estas reuniones confluyan hacia temas concretos y al armado de una agenda de trabajo en común se acordó darle continuidad al taller mediante una red entre las instituciones participantes. En función de esto, Marco Dini de CEPAL formuló una propuesta para dar continuidad de las actividades de los Talleres que podía ser una agenda de trabajo compartida SELA-CEPAL.

PROPUESTA DE MODALIDAD DE TRABAJO EN RED

1. Identificación de los temas principales de interés de las instituciones que han participado en el evento (por ejemplo: articulación productiva, centros de desarrollo empresarial, sostenibilidad o escalamiento de las iniciativas);
2. circular información de eventos de interés en los que estén participando;
3. Intercambio de experiencias exitosas.

Para esto se propone confeccionar un mailing list partiendo de la lista de participantes que debería servir de base al armado de la red. De esta forma una primera actividad de la red sería la de difundir actividades de interés (seminarios, eventos, misiones comerciales, etc) en las cuales las instituciones van a participar o están organizando.

Para dar contenido a la propuesta las instituciones deberían señalar áreas sensibles y de interés para las instituciones puntualizando uno o máximo dos temas en los que estarán trabajando a lo largo del presente año como primera aproximación a las inquietudes más importantes de las instituciones en el corto plazo. Asimismo, las instituciones podrán también señalar una experiencia positiva en los temas vinculados a MIPYMES del taller que están llevando adelante. Para presentar esta experiencia deberán cumplir con algunos requisitos mínimos como ser que se trate de un programa con algo de historia (no se trata de algo a realizar), que tenga un mínimo de consolidación y elementos que permitan comprobar su éxito, que esté documentado y que se trate de una experiencia digna de ser circulada y dada a conocer en términos de aprendizaje y de intercambio.

Esto permitiría avanzar en la construcción de vínculos dentro de la red en función de temas específicos, identificando áreas y problemas comunes donde hay intereses reales.

PROPUESTA CAPACITACIÓN

En este taller se manifestó una demanda para actividades de formación de recursos humanos en el tema de articulación productiva.

LISTADO DE PARTICIPANTES

ORGANIZADOR

German Cairés Secretaría Permanente SELA

FACILITADOR

Carlo Ferraro Consultor SELA

INVITADA ESPECIAL

Marco Dini Oficial de Asuntos Económicos Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

BOLIVIA

- Luis Baudoin Viceministro Comercio Interno y Exportaciones
- Bárbara Cornejo Especialista Ministerio de Economía y Finanzas
- Carmen Cuevas Técnico Ministerio de Economía y Finanzas
- José Alejandro Salguero Jefe Unidad de Desarrollo Estratégico Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
- Gonzalo Helguero Méndez Jefe Unidad de Desarrollo y Promoción Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
- Mariana Chispas Profesional en Desburocratización Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
- Gary Montaña Asesor de Despacho Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
- Julio Delgado Jefe de Unidad Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa
- Libertad Zeballos Castillo Responsable de Materias Primas e Insumos Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa
- Ana Gabriela Gómez Normalización de Competencia Productiva Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa
- Liliana Vega Consultora en línea Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa
- Karim Ramírez Jiménez Consultora Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa
- Cecilia Valda Haquín Profesional Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa
- Yamil Cesar Dávila Gutiérrez Auxiliar –Mensajero Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa
- Patricia Quintana Profesional Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa
- Carmina Arguedas Asesora General a la Coordinación Nacional PRO-BOLIVIA
- Verónica Ramos Gerente General Banco Desarrollo Productivo
- Jorge Bohórquez Hurtado Gerente de Planificación BDP SAM

CHILE

- Lorena Farías Asesor CORFO

ECUADOR

- Fernando Aguirre Director de Desarrollo de MIPYMES y Emprendimientos Ministerio de Industrias y Productividad

PERÚ

- Blythe Muro Cruzado Directora e Articulación de Mercados Ministerio de la Producción

URUGUAY

- Pablo Villar Directora Nacional DINAPYME – MIEM

A N E X O I I

**TALLER SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO LAS MIPYMES
SELA – VICEMINISTERIO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA DE HONDURAS
Tegucigalpa, 28 y 29 de julio de 2014**

Este taller contó con la participación de alrededor de 40 personas. Alrededor de tres cuartas partes de las mismas pertenecían a instituciones hondureñas fuertemente vinculadas con la formulación e implementación de políticas públicas de apoyo a las MYPYMES y el resto a diferentes países de América Central..

El detalle de las exposiciones se presenta en el cuadro siguiente e incluye las cinco presentaciones realizadas por los invitados de los países, y las realizadas por el miembro del equipo consultor (Carlos Aggio) y la del experto internacional invitado especialmente (Carlos Lopez Cerdán Ripoll).

SÍNTESIS DE LAS PRESENTACIONES

	Presentadores/as y temas
Día 1	<p>Presentaciones Especiales</p> <p>Carlos Aggio Consultor SELA Políticas públicas para las pymes: su importancia para el desarrollo del sector, aspectos institucionales y desafíos futuros</p> <p>Ingrid Figueroa Santamaría Estrategia de CENPROMYPE para el fomento de la MIPYME en región SICA</p> <p>Presentaciones realizadas por los países participantes</p> <p>Carlos Gunther (Viceministro MIPYME-SSE)- Honduras</p> <p>Ileana Argentina Rogel Cruz (CONAPYME)- El Salvador</p> <p>Sigfrido Lee (Viceministro Ministerio de Economía)- Guatemala</p> <p>Ignacio Méndez (Viceministro de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa)- República Dominicana</p> <p>Laura López Salazar Asesora Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Ministerio de Economía, Industria y Comercio)- Costa Rica</p>
Día 2	<p>Carlo Ferraro Consultor SELA Pymes e innovación</p> <p>Carlos Lopez Cerdah Ripoll Director Competitividad y Capacitación Integral Articulación productiva</p>

Las dos jornadas de trabajo fueron intensas y fructíferas. El país anfitrión le dio mucha importancia y visibilidad al Taller y aprovechó e hizo coincidir este evento con el lanzamiento de la Estrategia Nacional de Emprendedorismo en un acto oficial encabezado por el Presidente de la Nación.

La primera presentación estuvo a cargo del miembro de este equipo consultor (Carlos Aggio) con un doble propósito. Por un lado disparar la discusión y reflexión sobre la política pyme en AL hasta el momento y compartir experiencias exitosas de otros lados y por el otro relevar las experiencias que los países presentes están llevando adelante en América Central.

Las presentaciones de los participantes, en general contenían algunas diapositivas de diagnóstico que convalidan la evidencia relevada en la sección 1 de este documento y luego describían los instrumentos más importantes de sus países. Hay dos aspectos de la política pyme en la región que han legitimado todos los países, donde el CEMPROMYPE parece operar como un ente aglutinador y referente en la búsqueda de buenas prácticas. Los temas son 1) Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) y 2) emprendedorismo.

44

Varios países tomando como base el modelo de la SBA de EEUU han diseñado una Red de centros de Desarrollo empresarial (hay centros en El Salvador, Honduras, Costa Rica, República Dominicana). Los Centros funcionan desde hace pocos años, en algunos casos meses, y no hay registro preciso del nivel de actividad ni de la calidad de los servicios prestados siendo este aspecto algo para profundizar en el futuro. Asimismo, varios países mencionaron iniciativas con microempresas rurales, artesanos, etc. algunos con elementos asociativos.

El segundo día contó con dos presentaciones: i) pymes e innovación y ii) articulación productiva:

- Sobre innovación se destaca que no es un tema que esté instalado en la Agenda regional. Manifestaron interés en los instrumentos pero también en incorporar preguntas de innovación en relevamientos estadísticos que están elaborando.
- Existe una confusión sobre de que hablamos cuando hablamos de innovación que la presentación ayudó a visibilizar.
- La falta de información sistemática y confiable surgió mucho y tanto el CEMPROMYPME como los países están trabajando sobre eso. Varios países se interesaron sobre el tema de innovación desde lo estadístico y mostraron interés por acceder a los formularios de las Encuestas Nacionales de Innovación que se usan en Argentina y otros países de la región.
- Se habló sobre vínculo universidad empresa dado que había varios académicos allí. La presentación sobre articulación productiva comenzó a partir de lo poco que se había hablado el día anterior del grado de aislamiento de las pymes y desde ese punto siguió conceptualizando que es un cluster, una red, etc. Dio varios ejemplos.
- Luego de las presentaciones se armaron dos grupos para trabajar sobre los dos temas. A partir de problemas identificados en sus países, los asistentes pudieron bosquejar iniciativas concretas incluyendo justificación, objetivos, actividades.

Salieron tres iniciativas de cada grupo:

INNOVACIÓN

- a) Instalar el tema innovación en la agenda CEMPROMYPE en 2015, entendiendo que hoy hay otras prioridades y poner un tema adicional les quitaría fuerza, pero la evidencia muestra que el CEMPROMYPE ayuda a legitimar los temas;
- b) Trabajar en temas estadísticos incluyendo un módulo sobre innovación en los relevamientos estadísticos que tienen pensado llevar adelante;
- c) La poca o nula visibilidad del tema en los centros de desarrollo empresarial. Se habló de capacitar al personal que hoy está confundido acerca de que es innovación y lo asocian a TICs o a emprendedores o a grandes empresas. Además de trabajar sobre la idea de incorporar algún servicio a los centros de este tipo e incluso pensar en algún instrumento financiero que debería ser diferencial según el tamaño de empresa.

ARTICULACIÓN PRODUCTIVA

En esta mesa la discusión giró en torno a temáticas locales (Honduras) y aplicadas. Así surgieron tres potenciales casos donde se podría llevar adelante un proyecto de articulación productiva:

- a) Trabajar en la cadena de proveedores de meriendas y viandas en las escuelas públicas (Honduras);
- b) Trabajar con los artesanos de baúles de madera calados en las afueras de Tegucigalpa;
- c) Trabajar con una cooperativa agraria

Hubo acuerdo acerca de la conveniencia de armar un mailing list y se generaron condiciones para dar continuidad a los temas en el futuro.

LISTADO DE PARTICIPANTES

ORGANIZADOR

Germán Caires Secretaría Permanente SELA

FACILITADOR

Carlos Aggio Consultor SELA

INVITADOS ESPECIALES:

Ingrid Figueroa Directora Ejecutiva CEMPROMYPE

Carlos Lopez Cerdán Ripoll

Director Competitividad y Capacitación Integral

COSTA RICA

- Laura López Salazar Asesora Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- Rolando Marin Alvarado, Asesor,

EL SALVADOR

- Merlin Barrera Viceministra Comercio e Industria Ministerio de Economía de El Salvador
- Ileana Argentina Rogel Cruz Directora Ejecutiva Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa – CONAPYME

GUATEMALA

- Sigfrido Lee Viceministro Ministerio de Economía
- José Enrique Gil Natero Director de Cooperación Internacional Ministerio de Economía
- Victor Ramirez, Consul de la Embajada de Guatemala en Trinidad y Tobago.

HONDURAS

- Alden Rivera Montes Secretario de Estado de Desarrollo Económico
- Carlos Gunther Viceministro MIPYME-SSE Honduras
- Emilio Del Cid Asesor Técnico Dirección General de Propiedad Intelectual
- Jenny Rodríguez Medina Examinador Comisión Nacional de Bancos y Seguros
- Merlyn Ponce Oficial de Núcleos Sectoriales Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa
- Julieta García Jefe de Gestión Empresarial Dirección de Ciencia y Tecnología (DICTA-SAG)
- Eduardo Posadas Director UTH Avanza Centro de Investigación
- María Elena Quilodrán Directora General de Análisis y Evaluación de Políticas Sociales
- Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
- Héctor Ramírez Presidente Junta Directiva Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía- COHDESSE
- Juan Carlos Valero Presidente Asociación Nacional de Medianas y Pequeñas Industrias de Honduras (ANMPIH)
- Solange Láinez Ejecutiva de Financiamiento (FINAM) BCIE
- Wendy Rodríguez Auxiliar Jurídico Secretaría de Desarrollo Económico
- Noé Escalante Cordinador Nacional CDE-MIPYME Secretaría de Desarrollo Económico
- Olvin Anibal Villalobos Asesor Técnico Secretaría de Coordinación General de Gobierno
- Carlos Fiallez Director de Oportunidades para Sectores Vulnerables Sub-Secretaría

46

- Integración Social
- Javier Mejía Vicerrector General Universidad Tecnológica de Honduras UTH
- Xiomara Godoy Asistente Técnico Dirección General de Propiedad Intelectual
- Marcos Antonio Vega Profesor Asociado de Agr negocios Escuela Agrícola Panamericana,
- Universidad Zamora
- Alba Gabriela Garay Especialista en Innovación SCGG/IHCIETI

REPÚBLICA DOMINICANA

- Ignacio Méndez Viceministro Viceministerio de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa
- Ministerio de Industria y Comercio
- Leonardo Valverde Coordinador Regional de PYMES Viceministerio de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa. Ministerio de Industria y Comercio
- César Pérez, Ministro Consejero, Embajada de República Dominicana en Trinidad y Tobago

A N E X O I I I

**TALLER SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO LAS MIPYMES
SELA – VICEMINISTERIO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA DE HONDURAS
Puerto España, 18 y 19 de Agosto de 2014**

Este taller contó con la participación de alrededor de 40 personas. Alrededor de dos tercios de las mismas pertenecían a instituciones del país anfitrión vinculadas con la formulación e implementación de políticas públicas de apoyo a las MYPYMES y el resto a diferentes países del Caribe y de la región (incluidos agregados comerciales de varias de Embajadas)

El detalle de las exposiciones realizadas en las instalaciones de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) se presenta en el cuadro siguiente e incluye las cinco presentaciones realizadas por los invitados de los países, y las realizadas por el miembro del equipo consultor (Rubén Ascúa) y la de la experta internacional invitada especialmente (Ana Caroline Suzuki Belluci).

SÍNTESIS DE LAS PRESENTACIONES

	Presentadores/as y temas
Día 1	<p>Presentaciones Especiales Rubén Ascúa Consultor SELA Políticas públicas para las pymes: su importancia para el desarrollo del sector, aspectos institucionales y desafíos futuros Ingrid Jacobs (Asociación de Estados del Caribe) Vincent Philbert (Organization of Eastern Caribbean States – OECS)</p> <p>Presentaciones realizadas por los países participantes</p> <p>Alan Cooper (Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development)- Trinidad y Tobago Juana Franklin-Leacock (Business Development Officer, Ministry's Small Business Development Unit)- Barbados Jeliel Darius (Ministère du Commerce et de l'Industrie)- Haití Douglas Webster (Ministry of Industry, Investment & Commerce)- Jamaica Audrey Gomes (Ministry of Tourism Industry and Commerce)- Guyana</p>
Día 2	<p>Rubén Ascúa Consultor SELA Articulación productiva Internacionalización de empresas Ana Caroline Suzuki Belluci, (Ministerio do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior) Articulación productiva la experiencia de los Arranjos Productivos Locales (APLs)</p>

Luego de la ceremonia de apertura, la primera presentación estuvo a cargo del miembro de este equipo Consultor (Rubén Ascúa) con un doble propósito. Por un lado disparar la discusión y reflexión sobre la política pyme en AL hasta el momento y compartir experiencias exitosas de otros lados y por el otro relevar las experiencias que los países presentes están llevando adelante en América Central. En ese marco se plantearon cuatro temas emergentes para la discusión en el taller: diferencias de productividad pymes-grandes firmas; significado de la internacionalización; tipo de nuevas empresas a apoyar e innovación en la empresa pyme.

50

A esta presentación le siguieron dos intervenciones de organismos supranacionales (AEC⁴ y la OECS⁵) y luego la de los países participantes. Las presentaciones efectuadas coincidían en un 100% con el diagnóstico mostrado por el equipo consultor respecto a la importancia de las MIPYMES en la economía, empleo, exportaciones, etc. y luego describían los instrumentos más importantes de sus países. Se identificaron varios instrumentos orientados a mejorar el acceso a financiamiento y a proveer asistencia técnica en temas como internacionalización, competitividad y capacitación de recursos humanos. La presentación de la AEC se refirió al proyecto de Small Business Development Centers (SBDC) en línea con planteado en el taller de Centroamérica (Honduras). La temática del apoyo emprendedor forma parte de la agenda en general pero no se lo presenta como la principal política.

Las presentaciones de los países incluyeron muchas precisiones cuantitativas relativas a los programas e instrumentos y se realizaron algunas menciones sobre estudios de impacto y evaluaciones y sobre la necesidad de intensificar los esfuerzos por evaluar más y mejor los programas en funcionamiento. Adicionalmente, se discutió acerca de la necesidad de contar con estudios integrales que abarquen toda la región del Caribe que incluyan información cuantitativa sistematizada a la vez que se instrumente un sistema de actualización periódica de estas estadísticas relativas al sector MIPYME. Se habla con insistencia de micro y pequeñas empresas (incluso en T&T se habla de minimicro empresa) más que de pymes.

El segundo día contó con tres presentaciones. La primera sobre articulación productiva se organizó como una introducción a la problemática de vinculaciones empresariales, interacción con las instituciones y el sector público, innovación y emprendedorismo, se generó un rico intercambio sobre diferencias culturales entre países y las importantes distancias entre los países del Caribe y los países de Sudamérica. Se planteó el desafío de analizar a las articulaciones productivas como una tarea mucho más amplia y abarcativa que los vínculos entre el sector público y el privado, en la cual el sector público debe incorporarse como actor-promotor.

La segunda presentación estuvo dedicada a describir el programa APL (Arranjos Productivos Locales) con una década de actuación en ese país. La expositora enfatizó la experiencia evolutiva, el tamaño que adquirió el programa (1300 APLs), la relevancia que adquirió la figura de la coordinación del APL, la importancia de los diagnósticos productivos, los programas de entrenamiento (incluso de los facilitadores y coordinadores) y los instrumentos de financiación e inversión.

Adicionalmente, se puede destacar de esta exposición la dinámica que adquirió el observatorio de APLs para el propio desempeño del programa, la inclusión de clusters pertenecientes a las denominadas industrias creativas o culturales (27 APLs de este tipo) y la definición de núcleos de trabajo a nivel estadual. Se está avanzando también la conformación de una plataforma on-line para entrenamiento e intercambio entre los participantes.

⁴ La AEC está integrada por los siguientes países: Antigua y Barbuda, Mancomunidad de las Bahamas, Barbados, Belice, República de Colombia, República de Costa Rica, República de Cuba, Mancomunidad de Dominica, Granada, República de Guatemala, República Cooperativa de Guyana, República de Haití, República de Honduras, República de El Salvador, Jamaica, Estados Unidos Mexicanos, República de Nicaragua, República de Panamá, República Dominicana, Federación de San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Saint Vincent and the Grenadines, República de Surinam, República de Trinidad y Tobago, República Bolivariana de Venezuela. Miembros asociados: Aruba, Curazao, Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica, Saint Maarten, Turks and Caicos Islands.

⁵ La OECS está compuesta por nueve estados: Antigua and Barbuda, Commonwealth of Dominica, Grenada, Montserrat, St Kitts and Nevis, St. Lucia and St Vincent and the Grenadines. Anguilla and the British Virgin Islands son miembros asociados a la OECS.

Sobre innovación se destaca que es un tema mencionado entre los asistentes pero que no figura en las presentaciones realizadas en la víspera. Existe confusión sobre los conceptos de innovación y de internacionalización (mucho más que exportaciones). La falta de información estadística sistemática y actualizada surgió como uno de los requerimientos más relevantes a condensar en un observatorio para todo el caribe.

Después del almuerzo y siguiendo la formalidad del programa, se realizó una breve presentación sobre internacionalización y pymes. Sobre el particular se presentaron interrogantes sobre el concepto de internacionalización y su vinculación con pymes+clusters+innovación. En este sentido emergió la inquietud de profundizar el conocimiento en la región sobre estos cuatro ejes.

A continuación y dado el número de participantes, se propuso organizar dos grupos de trabajo bajo los siguientes ejes temáticos:

- 1) Articulación productiva, clusters y emprendedorismo
- 2) Internacionalización e innovación.

En cada grupo se nombró un secretario-relator con la consigna de a partir de problemas identificados en sus países puedan empezar a pensar en iniciativas concretas incluyendo justificación, objetivos, actividades. Los temas más importantes discutidos son:

GRUPO 1: ARTICULACIONES PRODUCTIVAS

El grupo analizó la problemática de cómo fomentar una articulación entre las empresas que participan en clusters y/o cadenas de valor ya que en los países del Caribe las empresas básicamente compiten y cooperan poco. Una de las propuestas del grupo de análisis consistió en desarrollar un proyecto conjunto, donde todos cooperen y participen, incluyendo a empresas e instituciones. El diseño y ejecución del proyecto dependerá de las necesidades de cada cluster, propias.

A su vez, surgió el interrogante acerca de ¿Qué tipo de vínculos son necesarios y deseables al interior de un cluster? Se mencionaron vínculos con instituciones de financiación, investigación, capacitación, apoyo, centros de desarrollo, asociaciones de industria, cámaras de comercio, en síntesis con todas las instituciones.

Por otra parte, una problemática común a los países del Caribe, se ejemplificó con una pequeña confeccionadora que desea expandirse, ¿cómo se la podría apoyar? La mejor salida emergente de los participantes sería una incubadora con participación de la Universidad.

Otra cuestión importante enfatizada por los integrantes del grupo se refirió a ¿cuál es el mejor modelo para desarrollar una pequeña empresa? En principio se debe partir de un adecuado diagnóstico, de ver las necesidades de la empresa y de buscar instrumentos de apoyo que brinden soluciones a esas necesidades. En este proceso evolutivo, surge la importancia de un contexto institucional que acelere este desarrollo.

El debate se movió hacia la cuestión de movilizar empresas de subsistencia hacia negocios dinámicos y emprendedores (típica problemática en el Caribe). Se enfatizó la importancia del planeamiento empresarial a futuro teniendo en cuenta la evolución potencial de cluster (dejando de lado el análisis individual de la empresa).

52

También se planteó la necesidad de mejorar el control y monitoreo de aplicación de recursos de fomento por parte de los destinatarios empresarios. Se requiere que la empresa cofinancie parcialmente estos proyectos.

Una problemática sobre la que hay que actuar, en opinión de los participantes, es que los empresarios no confían en el gobierno. Se debatió el rol del coordinador de grupo, el actor principal que realiza el vínculo entre las empresas y el gobierno.

El plan de capacitación de Brasil dentro del programa de APLs se tomó como modelo para el Caribe, de modo de entrenar gestores de APLs (emprendedorismo) consultoría realizó material y metodología, prueba piloto, evaluación y lanzamiento del programa.

También se analizó la cuestión de la coordinación entre las instituciones de apoyo ya que encierra gran complejidad. El modelo utilizado en Brasil pasa por conformar un Grupo de Trabajo Permanente (con participación activa de las instituciones).

GRUPO 2: INTERNACIONALIZACIÓN

El grupo analizó en primera instancia la definición de internacionalización de pymes para el diseño de políticas públicas de apoyo. Se trata de un proceso de innovación que habilita a las MIPYMES a participar en mercados internacionales como exportadores y como vía para mejorar el input de su actividad productiva.

Se analizó luego cuáles son los mecanismos que componen este proceso? Se identificaron los siguientes:

- 1) creación de una marca nacional que incluya a las más pequeñas compañías;
- 2) remoción de las barreras de ingreso a mercados internacionales;
- 3) innovación y estandarización, como un proceso para crear una marca con diferenciación y atención de nichos de mercado pero que cumpla los estándares requeridos por el mercado internacional;
- 4) integración productiva y comercial, incluyendo tanto a los agentes productivos como a los países de la región en esa integración.

A su vez, se planteó el interrogante de qué requiere para transformar empresas domésticas en compañías de clase mundial y que cumplan los estándares internacionales. Se concluyó que se requiere una sólida coordinación de la acción de las instituciones de fomento y de sus instrumentos, a nivel de la región Caribe. Entre las actividades tendientes a promover la internacionalización de las empresas pymes se mencionaron como las más importantes: entrenamiento (conocimiento sobre regulaciones, estándares requeridos, etc); infraestructura, comunicación, políticas coordinadas entre los distintos estamentos de gobierno; desarrollo de un fondo para financiar estas actividades pero con alcance regional.

Al mismo tiempo se coincidió en que las propias empresas requieren de coordinación de sus acciones y estrategias. En tal sentido la intervención pública necesariamente deberá promover la elevación de las capacidades centrales de las empresas MIPYMES para ingresar al mercado internacional. Adicionalmente, la política macro de país y regional (Caribe) debería ofrecer un marco propicio para este objetivo de internacionalización. Además del entrenamiento, se propugnó que se desarrollen centros de promoción de comercio exterior como política pública prioritaria y en la cual el servicio exterior del país (embajadas) contribuya virtuosamente. Así el

CARICOM (Mercado Común del Caribe) emerge como un antídoto a la diáspora de países caribeños en materia productiva e internacionalización.

El E-commerce también ofrece alternativas válidas para impulsar la internacionalización de las empresas MIPYMES del Caribe. Sobre el particular, ejemplos como Jamaica y el Reggae pueden servir para diseñar políticas que promuevan comercialmente la diferenciación de productos y servicios caribeños. Asimismo, es necesario promover un rol más activo de las cámaras empresariales y del sector privado en el proceso de negociación de acuerdos de comercio exterior e integración planteados por los diferentes gobiernos.

El cambio cultural también fue citado como precondition necesaria para promover efectivamente la mayor inserción internacional de las MIPYMES del Caribe. Así, se necesita un plan gubernamental de largo plazo en la materia que contemple un set de instrumentos y servicios públicos bien focalizados y diferenciados.

LISTADO DE PARTICIPANTES

ORGANIZADOR

Antonio Leone Secretaría Permanente SELA

FACILITADOR

Rubén Ascúa Consultor SELA

INVITADA ESPECIAL

Ana Caroline Suzuki Belluci,
Coordinadora-Geral de Arranjos Produtivos Locais,
Ministerio do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior

BARBADOS

- Juana Franklin-Leacock,
Business Development Officer,
Ministry's Small Business Development Unit

COLOMBIA

- Chabelina Maharaj,
Asistente del Embajador,
Embajada de Colombia Trinidad y Tobago

EL SALVADOR

- Hector Celarie,
Ministro Consejero,
Embajada del El Salvador en Trinidad y Tobago

GUYANA

- Audrey Gomes,
Training and Development Officer of the Small Business Bureau,
Ministry of Tourism Industry and Commerce

54

HAITÍ

- Jeliel A. Darius,
Économiste; Coordinateur do Centre de Développement de l'Entreprise et de
L'Entreprenariat, Ministère du Commerce et de l'Industrie

JAMAICA

- Douglas Webster,
Senior Director,
Ministry of Industry, Investment & Commerce
- H.E. Sharon Saunders,
High Commissioner,
High Commission of Jamaica

REPÚBLICA DOMINICANA

- César Pérez,
Ministro Consejero,
Embajada de República Dominicana en Trinidad y Tobago

TRINIDAD y TOBAGO

- Michelle Isava, Ministry of Arts & Multiculturalism
- Herold Gopaul, Programme Director, Ministry of Community Development
- Vilma Fortune, Senior Planning Officer (Ag.), Ministry of Energy & Energy Affairs
- Zindzi John, Energy Professional Assistant, Ministry of Energy & Energy Affairs
- Brian De Fereire, Trade and Environment Specialist, Ministry of Environment & Water Resources
- Beena Persad, Planning Officer II, Ministry of Food Production, Land and Marine Affairs
- Nireen Jasper, Foreign Service Officer III, Ministry of Foreign Affairs
- Learrie Barry, Ministry of Gender, Youth Affairs and Child Development
- Saara Williams, Research Officer 1, Ministry of Health
- Nina Antoine, Senior Economist, Ministry of Housing and Urban Development
- Hon. Errol Mc Leod, Minister, Ministry of Housing and Urban Development
- Debra D'Abreau, Planning Officer II, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- Michelle Gonzales, Planning Officer I, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- Atiba Borde, FairShare Officer, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- Luciana Thomas, FairShare Officer, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- Shawn Reece, FairShare Officer, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- Makesi Alexander, Sector Liaison, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- Alan Cooper, Policy Analyst, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- Allison Francis, District Coordinator, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- Quweina Roberts, Project Analyst, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development

- Mrs. Ermine Christopher-Salino, Sector Liaison Coordinator, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- Mrs. Marcia Rampersad, Head, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- Ayesha Martin, International Affairs Officer, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- David Moe, Cooperative Development Specialist, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- Dawn Craig, Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development
- Christian Singh, Research Analyst I, Ministry of Public Utilities,
- Kieron Swift, Business Unit Manager- Competitiveness and Innovation, Ministry of Planning and Sustainable Development
- Subrina Nanan, Ministry of Planning and Sustainable Development
- Shivanna Maharaj, Tourism Trainee, Ministry of Tourism
- Annela Rajkumar, Industry Assistant, Ministry of Trade, Industry and Investment
- Brendan Sirju, Centre Coordinator, National Entrepreneurial Development Company (NEDCO)
- Ambica Medini, COSTATT
- Nicole Parks-Radix, TTBS

ASSOCIATION OF CARIBBEAN STATES

- Alfonso Munera Secretary General
- Mr Alberto Durán, Director
- Kariyma Baltimore, Trade Adviser
- Noemi Areli Sanchez, Research Assistant
- Kafi Nicholas, Secretary
- Ingrid Jacobs

ORGANIZATION OF EASTERN CARIBBEAN STATES (OECS)

- Vincent Philbert Head - Export Development Unit, Organization of Eastern Caribbean States (OECS)

BIBLIOGRAFÍA

Ferraro, Carlo (compilador). Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina (LC/R.2179), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

Enlace: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/0/45220/P45220.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/ddpe/tpl/top-bottom.xsl>

Ferraro, Carlo. Las políticas de articulación productiva: cadenas y clusters en América Latina. En co-autoría con Adrián Rodríguez y Octavio Sotomayor, Capítulo II del libro Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay. Experiencias de una cooperación internacional. CEPAL-JICA, Santiago de Chile, 2013.

Enlace: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/51343/Estudioinclusivodelparaguay.pdf>

Ferraro, Carlo y Stumpo, Giovanni. Las pymes en el laberinto de las políticas. Publicado en Políticas de apoyo a pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales, libro compilado por Ferraro y Stumpo, CEPAL- Cooperazione Italiana, Santiago de Chile, 2010.

Enlace: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/41837/P41837.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xslt>

Goldstein, Evelin y Kulfas, Matías. Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual. En Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe, (LC/R.2180), Santiago de Chile, Carlo Ferraro (compilador), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

enlace: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/0/45410/P45410.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/ddpe/tpl/top-bottom.xsl>

Henriquez, Lisette, Políticas para las Mipymes frente a la crisis. Conclusiones de un estudio comparativo de América Latina y Europa. Documento de Trabajo Europe Aid y ONUDI, 2009.