

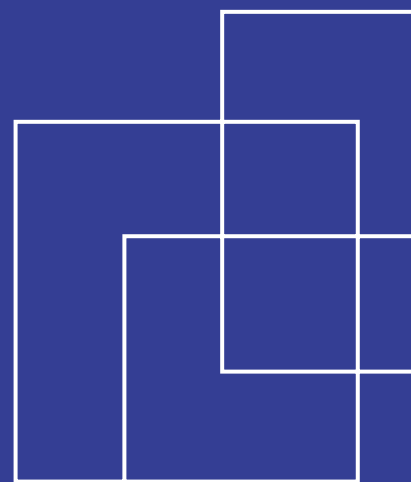


Organización
Internacional
del Trabajo

POLÍTICAS PARA LAS MIPYMES FRENTE A LA CRISIS

Conclusiones de un estudio comparativo
de América Latina y Europa

Documento de Trabajo



POLÍTICAS PARA LAS MIPYMES FRENTE A LA CRISIS

Conclusiones de un estudio comparativo de América Latina y Europa

LYSETTE HENRIQUEZ AMESTOY
2009

Prólogo

Las pequeñas empresas en América Latina han sido duramente afectadas por la crisis actual. Muchas de ellas han sufrido una caída en las ventas, tienen problemas en obtener crédito, y se encuentran agobiadas por los pagos retrasados de sus clientes. Cuando un pequeño taller mecánico tiene que cerrar sus puertas porque los ingresos no cubren los gastos, el impacto sobre la economía y el empleo nacional parece irrelevante. Todas juntas sin embargo, las micro, pequeñas y medianas empresas representan el 85% del empleo privado en América Latina.

La crisis es un aviso a los gobiernos en América Latina sobre la urgente necesidad de crear un entorno propicio en el que las MIPYMES puedan prosperar y proveer empleo decente a las 170 millones de personas que trabajan en ellas. Es una invitación a simplificar la regulación, mejorar los servicios y construir un sector financiero más inclusivo. Para las pequeñas empresas y sus gremios, la crisis genera incentivos para trabajar juntos, para innovar y para buscar nuevos mercados. Para los interlocutores sociales, la crisis es una oportunidad para acercar el problema de la informalidad y las condiciones de trabajo en pequeñas empresas al centro del debate político.

El Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, adoptado en 2009 como respuesta a la crisis global del empleo, reconoce la contribución de las micro, pequeñas y medianas empresas a la creación de empleo y la necesidad de políticas adaptadas a sus necesidades. El arte de diseñar e implementar políticas efectivas para las MIPYMES, sin embargo, requiere entender profundamente los problemas actuales, saber lo que funciona y lo que no funciona, y poder aplicar las lecciones con creatividad. En este contexto puede ser especialmente útil estudiar lo que pasa en otras partes del mundo.

Este documento presenta un análisis comparativo de la situación de las micro, pequeñas y medianas empresas en Europa y en América Latina. El documento describe las políticas para las MIPYMES de la última década en las dos regiones y evalúa su efectividad en tiempos de crisis. Mientras que el documento provee información útil para lectores a ambos lados del Atlántico, es de resaltar la necesidad de planificación a largo plazo y de continuidad mostrada por la experiencia europea. Otro factor importante que determina el éxito de las políticas para MIPYMES es la participación de representantes de pequeñas empresas en el diálogo político.

Donde y cuando sea posible, la OIT acompañará a los gobiernos e interlocutores sociales en América Latina en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas para MIPYMES. Nuestra visión es un entorno propicio que aliente la inversión, la iniciativa empresarial, los derechos de los trabajadores y la creación, el crecimiento y el mantenimiento de empresas sostenibles. Espero que este documento y el seguimiento que daremos al nivel nacional en los países sean pasos en la dirección del establecimiento de trabajo decente para todas y todos.

Guillermo Miranda
Director Regional Adjunto
Oficina Regional para las Américas
OIT

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
A. LAS PEQUEÑAS EMPRESAS DE EUROPA Y DE AMÉRICA LATINA: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS	6
A.1 DEFINICIONES DE MIPYMES	6
A.2 ESTRUCTURA EMPRESARIAL	9
A.3 EMPLEO	11
A.4 NIVEL EDUCACIONAL Y ACCESO AL CONOCIMIENTO.....	13
A.5 PRODUCTIVIDAD Y VENTAS POR EMPRESA	16
A.6 REMUNERACIONES.....	19
A.7 INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA: VALOR AGREGADO, VENTAS Y EXPORTACIONES.....	20
A.8 LA CREACIÓN Y SALIDA DE EMPRESAS.....	23
A.9 PERCEPCIÓN DE PROBLEMAS EN LAS MIPYMES	24
B. DE LAS DIFERENCIAS Y SIMILITUDES DEL ENTORNO	28
B.1 LOS PROGRAMAS DE APOYO: EL CONTEXTO, SU ENFOQUE Y CARACTERÍSTICAS	28
B.2 MARCO REGULATORIO Y FORMALIZACIÓN DE EMPRESAS	39
B.3 FINANCIAMIENTO.....	44
B.4 FACTORES QUE INCIDEN EN LA COMPETITIVIDAD: DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO, TECNOLOGÍA, INNOVACIÓN Y SOFISTICACIÓN DE LOS NEGOCIOS.....	47
B.5 AMPLITUD DE MERCADOS E INTEGRACIÓN PRODUCTIVA.....	51
C. CÓMO IMPACTA LA CRISIS A LAS MIPYMES.....	54
C.1 EFECTO SOBRE LA DEMANDA	54
C.2 EFECTO DEL RETRASO EN EL PAGO DE LOS CLIENTES	56
C.3 SHOCK DEL ENTORNO FINANCIERO	57
C.4 SITUACIONES DE CIERRE Y DESPIDO	58
D. POLÍTICAS FRENTE A LA CRISIS EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA: QUÉ SE HACE Y CÓMO AFECTA A LAS MIPYMES.....	60
D.1 IMPULSO A LA DEMANDA	60
D.2 ACCESO AL FINANCIAMIENTO	62
D.3 CAPITAL DE TRABAJO Y REDUCCIÓN DE GASTOS	64
D.4 PROTECCIÓN DEL EMPLEO, CAPACITACIÓN E INFORMALIDAD.....	65
D.5 EL DIÁLOGO SOCIAL PARA ENFRENTAR LA CRISIS	67
E. CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFIA.....	82

INTRODUCCIÓN

La actual crisis global es la más profunda desde la Gran Depresión, comenzando en el mundo desarrollado, transmitiéndose después a las economías emergentes y a los países en vías de desarrollo. Se inicia como una crisis financiera, propagándose luego con bastante dureza a la economía real. Las proyecciones de reactivación económica de los diferentes organismos multilaterales no son optimistas y han ido reduciendo las tasas de crecimiento económico proyectadas para los países, tanto para este año como para el próximo, particularmente en aquella parte del mundo que habitualmente ha sostenido en proporción importante el dinamismo de la actividad económica global. Estas no son tan pesimistas para las economías emergentes.

En este contexto –y por la experiencia de crisis anteriores– uno de los temas sobre los cuales existe bastante consenso es que la reactivación del empleo se puede producir con rezago a la reactivación económica, demorándose varios años hasta retomar la senda de la situación pre-crisis.

Como un elemento central de la crisis, aparecen los aspectos relacionados con la *demand*a, originados en la tendencia a la baja de la capacidad de consumo de grandes sectores de la población de menores ingresos, su elevado endeudamiento y la escasa capacidad para enfrentarlo en las condiciones de variaciones de las tasas de mercado. Lo anterior, sumado a la tendencia al estancamiento –e incluso a la reducción– que traían los salarios reales de aquellos estratos de la población de menores ingresos, siendo los que mayor propensión al consumo presentan habitualmente en los mercados domésticos. Adicionalmente, los niveles de desocupación o subempleo crecientes.

Por último, la salida a la crisis, se relaciona con reponer una capacidad de demanda, por la vía que un importante contingente de consumidores, que tienen expectativas reales de ingresos y con propensión al consumo, se integren activa y decididamente al mercado. También con empresarios, que frente a estas señales y confiando en las situación que plantea el contexto, se decidan a invertir. Naturalmente, estas expectativas de ingresos descansan en perspectivas de empleo, generadas ya sea por la reactivación de empresas, nuevas inversiones y transitoriamente, incluso por paquetes fiscales de subsidios temporales o políticas de protección social (seguros de desempleo y otros) e inversión pública.

La centralidad del empleo y su retribución, relacionada con la crisis, en su efecto y en la salida de la misma, lleva a que muchos sectores hayan dirigido su atención en estos momentos hacia las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), las grandes generadoras de empleo en todos nuestros países, cuyos ocupados a su vez son consumidores. Estas se han visto fuertemente afectadas por la crisis, por lo que se puede decir que están en el problema y también, muy presentes en la solución.

En este Capítulo se abordará comparativamente las características fundamentales que tienen las MIPYMES en América Latina y en la Unión Europea (UE), sus similitudes y diferencias, su inserción en la economía, los principales problemas y desafíos que enfrentan y los aspectos cubiertos por los programas de apoyo existentes. Se tendrá presente en éste los tres ámbitos donde se desarrollan los factores de competitividad de este tamaño de empresas: el entorno empresarial, la relaciones inter-empresas y la empresa propiamente tal. Posteriormente, se abordará analíticamente los principales efectos que tiene la actual crisis sobre las MIPYMES, ya que es muy temprano aún para disponer de información cuantitativa sobre su real impacto. Además, se analizará el tipo de políticas y programas que se están desarrollando, tanto en la UE como en América Latina, para enfrentarla en distintas áreas y cómo impactan ellas en las MIPYMES. Esto, entendiendo que hay medidas que se orientan directamente a este tamaño de empresas y otras, que indirectamente las afectan. Finalmente se abordarán aquellos aspectos sobre los cuales es necesario poner mayor énfasis –en lo que a MIPYMES

respecta- para superar la recesión posteriormente, para emprender un desarrollo más inclusivo y sustentable en nuestros países. Lo anterior, partiendo de la base de la sustantiva contribución que este estrato de empresas puede hacer para una mejor distribución del ingreso, al aumento de la cohesión social y a una mayor democracia en los países.

A. Las pequeñas empresas de Europa y de América Latina: similitudes y diferencias

a.1 Definiciones de MIPYMES

Existen importantes diferencias entre la Unión Europea y América Latina -e incluso a nivel de los países de ésta última- de lo que se considera micro, pequeña y mediana empresa, ya sean estas definiciones basadas en *Empleo*, *Ventas anuales y/o Activos* de la empresa (Cuadro 1). Estas diferencias son importantes cuando intentamos comparar la inserción de este estrato en la economía de los países o cuan relevantes son desde el punto de vista social, ya que el objeto de comparación difiere bastante. Por ejemplo, en América Latina, Brasil clasifica como mediana empresa industrial a aquellas que tienen hasta 500 ocupados, mientras que en México, Perú y la UE, lo es hasta 250 ocupados; y en países como Uruguay Ecuador el límite se establece en 100. La situación es aún más compleja en materia de *Ventas anuales*, donde el límite para pequeña empresa en la UE está cercano a los US\$ 14 millones¹; en Chile, Ecuador y Perú, alrededor de US\$ 1 millón y en Uruguay, en US\$ 180 mil. La diferencia se profundiza aún más en medianas empresas, donde para la UE, el límite es del orden de US\$ 70 millones² y en América Latina el más alto es Argentina, con US\$ 23,3 millones para comercio y muy por debajo está Chile, con US\$ 3,9 millones. Estas diferencias, de catorce veces en algunos casos, representan realidades diferentes de los países, de las regiones y de la tipología de unidades productivas propias de la actividad económica de cada país. Sin embargo, en una economía globalizada no son neutras. Particularmente, frente a la regulación y a las políticas de fomento productivo y políticas sociales, ya que en muchas ocasiones significan tratamientos diferenciados en materia de apoyos y/o exigencias de regulaciones que inciden en competitividad, por lo que están lejos de ser simples problemas estadísticos. Quizás no sean tan gravitantes cuando el comercio exterior se hace en una región donde mayoritariamente es al interior de la misma, como es el caso de la UE. Pero cuando no es así el tema cobra importancia, como lo es para los países de América Latina.

En general, para fines estadísticos clasificar a las empresas MIPYMES por *Empleo* es muy funcional y es lo que transversalmente más se utiliza a través de los países, ya que además presenta cierta estabilidad en el tiempo, exceptuando épocas de crisis. Sin embargo, las clasificaciones por *Ventas y/o Activos* representan más fielmente las realidades económicas de las empresas, por lo que la combinación de ambos tipos de clasificaciones, tal como se utiliza actualmente en la UE³, parece más recomendable. Aunque en América Latina, cualquier información que suponga transacciones monetarias – como Ventas, Inversión, etc. – en empresas de menor tamaño, presenta ciertos problemas de confiabilidad en la mayoría de los países, mientras menor sea el tamaño de la empresa.

Independencia y participación patrimonial

Un avance importante en las definiciones de las empresas de menor tamaño es la registrada en la UE a partir de enero del 2005, en que además de los parámetros de *Ocupación* y de *Ventas anuales* o

¹ Límite de Ventas para pequeña empresa en la UE: 10 millones de Euros;

² Límite de Ventas para mediana empresa en la UE: 50 millones de Euros.

³ En la UE la empresa debe clasificarse por Empleo y alguno de las dos dimensiones: Ventas Anuales o Activos.

*Activos*⁴, incorpora el concepto de *Participación patrimonial* de otras empresas en la empresa objeto de definición o de ésta en terceras. Lo anterior con el fin de establecer su grado de autonomía, o si estas participaciones podrían hacer variar su carácter de empresas de menor tamaño. En otras palabras, si son “genuinas PYMES”. Por ejemplo, si la participación de otra empresa es menor al 25% se puede considerar que la empresa es independiente. Igualmente, si ésta participa en forma minoritaria con menos de un 25% en otra empresa, también se considera independiente o autónoma. Otra situación se plantea si la participación patrimonial fluctúa entre 25 al 50%, adquiriendo el carácter de empresa asociada o si supera éste, pasando a ser empresa vinculada. Para establecer su carácter de MIPYME se tienen en cuenta estas participaciones en el cálculo de la nueva posición respecto al límite de Ventas y Activos.

Este tipo de definiciones evita, en gran medida, una peligrosa tendencia actual, de hacer aparecer como PYMES a empresas que no lo son, con las ventajas regulatorias, de aplicación de políticas y uso de programas que ello conlleva. En algunos países para evitar el cumplimiento de cierta normativa laboral (implementación de salas cunas, negociación colectiva ampliada, distribución de utilidades de acuerdo a productividad, etc.) se fragmentan artificialmente grandes empresas en múltiples razones sociales, apareciendo como PYMES, correspondiendo en la práctica a una sola empresa o a empresas vinculadas. También se utiliza para acceder a ciertos programas de fomento con altos niveles de subsidio. Igualmente ocurre con algunas formas de empresas del tipo franquicias -aparentemente PYMES- y que realmente son grandes cadenas, con importantes capitales tras ellas. La nueva definición vigente en la UE contribuye a sincerar esta situación al establecer las diferentes categorías -*de empresa autónoma, asociada y vinculada*- determinado en forma realista la clasificación de tamaño respecto a los límites de Empleo, Venta y/o Activos.

Información y Observatorios

La riqueza de información en materia de MIPYMES en la UE, particularmente a través de instancias bastante especializadas como el Observatorio para PYMES de Eurostat, que reúne antecedentes de los 27 estados miembros con homogeneidad metodológica, contrasta con la escasez generalizada de la misma, existente en los países de América Latina. Algunas iniciativas aisladas de Observatorios para las PYMES, de carácter nacional en Brasil y provincial en Argentina, con alguna continuidad a través del tiempo, constituyen la excepción. Iniciativas similares se han impulsado en México pero sin continuidad. Por su parte, el BID ha tratado de promover un proyecto para la región de América Latina que aún no ha logrado concretarse.

Posibilitar la comparación entre las características de las empresas de menor tamaño europeas y latinoamericanas en este documento ha sido una tarea realmente difícil. La falta de información, es preocupante, especialmente en el caso de este tamaño de empresas que presenta una gran vulnerabilidad frente a variaciones del entorno, a decisiones de tipo macroeconómico relacionadas con la política monetaria, fiscal, cambiaria o con el establecimiento de determinadas regulaciones. Por lo tanto, tener sintonía fina respecto a la incidencia de éstas en el estrato, en qué sentido lo afectan y a qué sectores impactan, es una necesidad, más aún en tiempos de crisis. En ese sentido es importante

promover la implementación de Observatorios para empresas de menor tamaño en América Latina, con el objeto

⁴ UE: Además de las definiciones de empleo para PYME, debe cumplir una de las dos: Ventas anuales o Activos.

dar seguimiento a las variables más importantes asociadas a éste.

Cuadro 1-A	COMPARACION DE DEFINICIONES DE MIPYMES EN UNION EUROPEA Y PAISES LATINOAMERICANOS SEGÚN LÍMITES DE OCUPACION, VENTAS Y ACTIVOS							
	LÍMITES DE OCUPACION (personas ocupadas por empresa)							
	UE	Argentina	Brasil	Chile	Ecuador	México	Perú	Uruguay
PYME	10-250	Industria: 10-200 Comercio y Servicios: 5-100	Industria: 20-500 Comercio y Servicios: 10-100	10-200	10-100	Industria: 10-250 Comercio y Servicios: 10-100	10-250	5-100
Mediana	Hasta 250		Industria: Hasta 500 Comercio y Servicios: Hasta 100	Hasta 200	Hasta 100	Industria: Hasta 250 Comercio y Servicios: Hasta 100	Hasta 250	Hasta 100
Pequeña	Menor a 50		Industria: menor a 100 Comercio y Servicios: Menor a 50	Menor a 50	Menor a 50	Industria y servicio: Menor a 50 Comercio: Menor a 30	Menor que 50	Menor a 20
Micro	Menor a 10	Menor a 5	Industria: menor a 20 Comercio y Servicios: Menor a 10 Sector informal: Menor o igual a 5	Menor a 10	Menor a 10	Menor a 10	Menor a 10	Menor a 5

Cuadro 1-B	LÍMITES DE VENTAS (Expresado en miles de US\$ anuales por empresa)							
	UE (1)	Argentina(2)	Brasil	Chile(3)	Ecuador	México	Perú(4)	Uruguay
PYME	2,800- 70,000	Industria: 329-15,780 Comercio: 486- 23,354 Servicios: 123-5,902		95-3,975	100-5,000	Industria: 500-24,000 Comercio: 1,000-48,000 Servicios: 250-12,000	178-13,794	60-5,000
Mediana	70,000	Industria: 15,780 Comercio: 23,354 Servicios: 5,902		Hasta 3,975	Hasta 5,000		Hasta 13,794	Hasta 5,000
Pequeña	14,000	Industria: 1,973 Comercio: 2,919 Servicios: 885		Menor a 934	Menor a 1,000		Menor a 1,000	Menor a 180
Micro	2,800	Industria: 329 Comercio: 486 Servicios: 123		Menor a 95	Menor a 100	Industria: Menor a 500 Comercio: Menor a 1,000 Servicios: Menor a 250	Menor a 178	Menor a 60

(1) UE: Es una estimación en dólares de límites establecidos en euros para la empresa mediana de 50 millones, pequeña de 10 millones y para la microempresa de 2 millones;

(2) Argentina: estimación en dólares para límites establecidos en \$ argentinos;

(3) Chile: Es una estimación en dólares de límites establecidos en Unidades de Fomentos (UF) de 100,000; 25,000 y 2,400 para mediana, pequeña y microempresa respectivamente.

(4) Perú: Es una estimación en dólares de límites establecidos en UIT.

Tasas de cambio al 05.07.2009

Cuadro 1-C	LÍMITES DE ACTIVOS (miles de US\$ por empresa)		
	UE	ECUADOR	URUGUAY
PYME	2,800-60,000	20-4,000	20-350
Mediana	Menor a 60,000	Hasta 4,000	Hasta 350
Pequeña	Menor a 14,000	Menor a 750	Menor a 50
Micro	Menor a 2,800	Menor a 20	Menor a 20

a.2 Estructura empresarial

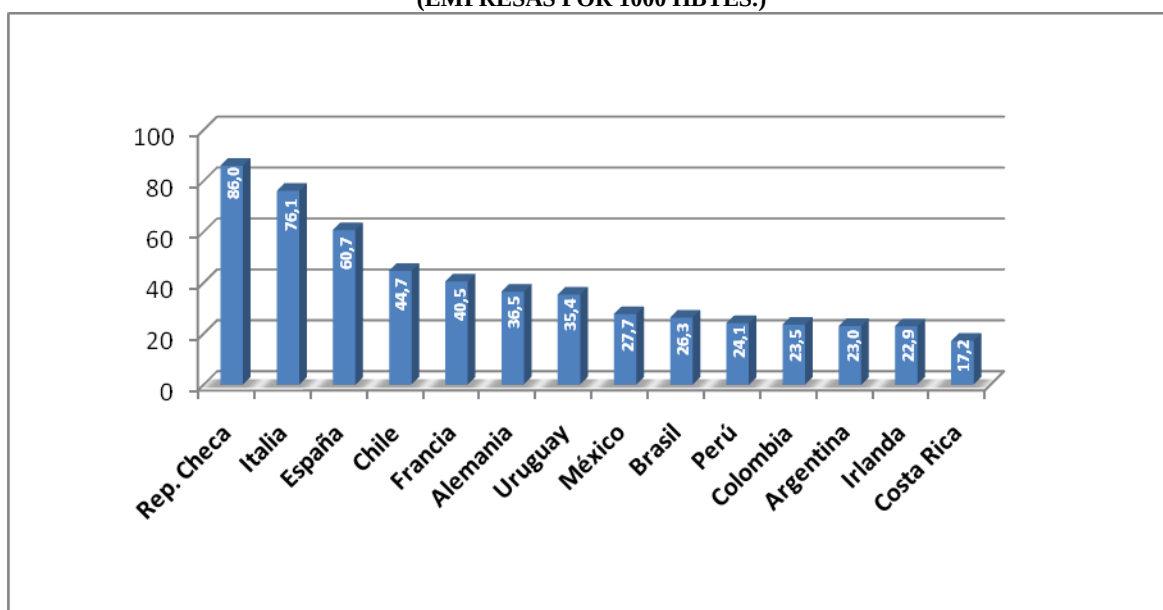
Tanto en la UE como en América Latina, las empresas de menor tamaño constituyen el grueso de la estructura productiva, representando entre el 98% y el 99% de las empresas formales de sus respectivos países (Cuadro 2). Existen pocas excepciones, siendo una de ellas Brasil, cuya proporción de empresas grandes es un poco mayor (5,4%). Sin embargo, respecto a la estructura productiva cabe hacer algunas distinciones que tiene que ver con: la mayor proporción de microempresas o de pequeñas y medianas empresas en la misma; la densidad de empresas con relación a la población o amplitud de la base empresarial y la presencia de empresas informales.

La *densidad de empresas MIPYMES* por cada 1000 habitantes difiere bastante entre la mayoría de los países de la UE y los de América Latina. En los países de la UE en general, se tienen densidades de empresas mayores que en los países de América Latina (Gráfico 1).

Además, en aquellos en que existe una mayor *densidad de empresas*, como en la República Checa, Italia y España, con 86, 76 y 61 empresas por cada 1000 habitantes, respectivamente, su aporte a la generación de riqueza es significativo. Estos coinciden con las mayores contribuciones de las MIPYMES al Valor Agregado del Sector Productivo, fluctuando entre el 57% al 70% de éste (Cuadro 7).

Para los países seleccionados de América Latina del Gráfico 1, la densidad promedio de empresas por cada 1000 habitantes es de 28, mientras para los de la UE, es 52. Mayoritariamente, con la excepción de Chile que tiene 45 empresas por cada 1000 habitantes, los restantes países presentan densidades empresariales menores. Esto plantea una brecha creciente entre la estructura productiva de ambas regiones, fundada en una mayor base empresarial, que probablemente crece con una dinámica también más intensa, lo que va profundizando las diferencias en materia de crecimiento económico entre ambas regiones.

GRAFICO 1
DENSIDAD DE EMPRESAS MIPYMES
(EMPRESAS POR 1000 HBTES.)



En el caso de países que tienen densidades de empresas menores, como es el caso de Alemania e Irlanda, corresponde a situaciones en que la *proporción de microempresas* en la estructura productiva es menor que en los otros países de la región, teniendo una mayor participación de pequeñas y medianas empresas (Cuadro 2). También en América Latina, Chile y Costa Rica tienen una mayor presencia de pequeña y mediana empresa, coincidiendo en el primer caso con una mayor profundidad de su sistema financiero⁵ (Cuadro 11).

En el caso de Argentina, Brasil, México y Perú, llama la atención la gran presencia de microempresas en la estructura –entre el 92% al 97%- con una reducida proporción de pequeñas y medianas empresas. Esto lleva a preguntarse acerca de la capacidad de maduración de esta estructura productiva o más directamente, sobre la capacidad de crecimiento de las microempresas. Lo anterior coincide con una menor profundidad del sistema financiero en estos países (Cuadro 11). Al respecto cabe mencionar el caso de México, cuyo sistema productivo de empresas de menor tamaño por muchos años vivió al margen del sistema financiero (post crisis de 1994), sólo cambiando esta situación desde el 2004 en adelante⁶. En estos mismos países, a su vez es muy elevada la situación de *informalidad*, por lo que las microempresas y *trabajadores por cuenta propia* con esas características, pueden igualar o superar a las microempresas formales y en algunos casos, con creces, como es la situación de Perú. Por lo tanto en América Latina, la presencia de una proporción importante de este tipo de unidades de muy baja productividad, puede ser mayor a la reflejada en las estadísticas, que incluye sólo empresas formales. Cabe destacar que el acceso de este tipo de empresas al sistema financiero es mucho más complejo y por lo tanto, sus posibilidades de crecimiento también son bastante limitadas.

En la UE, en el caso de Italia, España, República Checa y Francia la presencia de la microempresa también es elevada y fluctúa entre el 92%-95%, sin embargo, responde a otro tipo de realidad productiva, con niveles elevados de Productividad y Ventas por Ocupado (Cuadro 5) respecto a sus pares latinoamericanas. También se aprecia una mayor presencia de microempresas en los países de Europa Oriental, producto de la fragmentación de las grandes empresas de las ex Repúblicas Socialista. En los países de la UE el fenómeno relacionado con la informalidad es de menor envergadura⁷ o casi inexistente, por lo que las estadísticas constituyen una buena aproximación de la realidad de la estructura productiva.

Los tamaños de empresas tienen relación con óptimos tecnológicos y escalas de mercado, por lo tanto en la *industria manufactura* se puede apreciar que en el caso de la UE, donde existen menos restricciones de los factores, este sector tiene una menor proporción de microempresas (80%) y más proporción de pequeña y mediana, que en el caso de los sectores de *construcción* (92%) y de *servicios no financieros* (94%) (Cuadro 2). También su productividad es marcadamente mejor a mayor tamaño de empresa⁸. Por su parte, el sector de la *construcción* concentra la microempresa. Similar situación se presenta en *servicios no financieros*.

Cabe destacar que en ambas regiones, las realidades organizativas, de gestión y productivas difieren bastante entre una microempresa de 1 a 9 ocupados, una pequeña de 10 a 49 y una mediana, de 50 a 249, siendo un tema que debe estar muy presente a la hora de la elaboración de las regulaciones, las políticas, los programas y estrategias para el estrato.

⁵ Chile. Profundidad del mercado financiero en términos de “% Monto de Créditos/PIB”: 69,7%.

⁶ México. Profundidad del mercado financiero pasa el 2001 de 10% a 47% el 2006 (% Monto Créditos/PIB).

⁷ Existe informalidad en alguna medida asociado a los migrantes.

⁸ Ver Cuadro 5-C

Otro aspecto a tener en cuenta es que en los países de América Latina las empresas de menor tamaño tienden a estar dispersas en todo el territorio nacional, mientras que las grandes empresas se concentran en sus ciudades más importantes. Lo anterior, por lo menos en lo que respecta a empresas de menor tamaño, también es una característica en la UE. Esto supone un desafío para la institucionalidad de fomento productivo, sector financiero, etc. en la generación de condiciones de entorno en materia de descentralización para atender a este estrato. En general en América Latina existe un fuerte déficit en el desarrollo de institucionalidad a nivel intermedio para esos fines.

En resumen, la amplitud de la base empresarial de los países y las posibilidades que tengan de maduración las empresas para poder alcanzar sus tamaños óptimos es importante, por lo que temas como el apoyo a la creación de empresas para aumentar la base empresarial, el sistema de apoyo en su primeros años para que tengan un crecimiento dinámico y la profundización del sistema financiero de los países, mejorando el acceso particularmente de las microempresas y de las empresas informales, son temas relevantes, particularmente en América Latina. Como lo es también el tratamiento más sistemático y masivo de la informalidad. Otro desafío que plantea la estructura productiva, es el énfasis territorial en el desarrollo de condiciones de entorno propicias para las MIPYMES, con el consiguiente fortalecimiento de la institucionalidad en ese nivel.

MIPYMES: NÚMERO Y DENSIDAD DE EMPRESAS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA								
CUADRO 2	Número de Empresas					Densidad de empresas		
	MIPYMES	Porcentajes			Grande	Población	MIPYMES	Empresas/ 1000 habtes.
		Micro	Pequeña	Mediana		(Miles)	(Miles)	
EUROPA UE-27	99,8	91,8	7,0	1,1	0,2	Promedio países seleccionados:		53,8
Alemania	99,5	83,0	14,2	2,3	0,5	82.366	3.008	36,5
España	99,9	92,2	6,9	0,8	0,1	44.068	2.674	60,7
Francia	99,8	92,2	6,5	1,1	0,2	61.653	2.495	40,5
Irlanda	99,6	80,1	16,4	3,1	0,4	4.235	97	22,9
Italia	99,9	94,5	4,9	0,5	0,1	58.941	4.486	76,1
República Checa	99,8	95,2	3,9	0,7	0,2	10.287	885	86,0
SECTORES								
Industria	99,0	79,5	15,7	3,8	0,9			
Construcción	99,9	91,9	7,8	0,8	0,1			
Servicios y Comercio	99,9	93,7	5,4	0,7	0,1			
AMERICA LATINA						Promedio países seleccionados:		27,8
Argentina	99,4	90,8	7,8	0,8	0,6	38.971	897	23,0
Brasil	94,6	93,6	5,6	0,5	5,4	186.771	4.918	26,3
Chile	98,7	79,2	16,3	2,4	1,3	16.433	735	44,7
Colombia	99,0	97,0	*	2,0	1,0	43.405	1.019	23,5
Costa Rica	98,0	78,0	*	20,0	2,0	4.354	75	17,2
México	99,6	95,6	3,4	0,6	0,4	104.874	2.905	27,7
Perú	nd	nd	nd	nd	nd	27.377	659	24,1
Uruguay	99,4	nd	nd	nd	nd	3.314	117	35,4
Fuente:								
(1) Número de empresas Europa: Statistics in Focus. Eurostat. 24/2006.								
(2) Número de empresas países de América Latina: diversas fuentes. BID. "Observatorio MIPYME: Compilación estadística para 12 países de la Región". Abril, 2003./ INEGI-México/SII-Chile/ IGBE-Brasil/Capítulo III de este documento.								
(3) Densidad de empresas europeas: "European Business: Facts and Figures". Eurostat. 2007.								
(4) Población: CELADE								

a.3 Empleo

Desde la perspectiva del *empleo*, tanto en la UE como en América Latina, las empresas de menor tamaño concentran gran parte del empleo total de los países y del sector privado, en particular. En la UE

representa el 67,7% del empleo del sector privado, correspondiendo éste a empleo en empresas formales (Cuadro 3). Estas participaciones tienen variaciones entre los países, que van desde un 60% en Alemania y Francia a alrededor del 80% en Italia y España. Igual cosa sucede entre sectores, los hay intensivos en empleo en que las MIPYMES representan el 88% del empleo generado, como es la situación del sector de la *construcción*; y los hay intensivos en capital, como lo es la *industria manufacturera* en que esta proporción alcanza sólo al 57%.

En América Latina, la información disponible corresponde en general a Encuestas de Hogares por lo que incorpora al sector informal, con lo que se incrementa la participación de la microempresa⁹. Una síntesis realizada sobre 17 países representativos de América Latina señala que el empleo generado por las empresas de menor tamaño representa el 86,5% del empleo total del sector privado y el 65,9% del empleo total de los países (Cuadro 3). Dos tercios del empleo del sector privado (66%) corresponden a microempresas y *trabajadores por cuenta propia*, siendo una proporción importante del mismo de una alta precariedad, cercana a la informalidad (del orden de 45%). Particular incidencia en materia de ocupación tiene este segmento en el caso de Perú (86,8%), Colombia (70,5%), México (68,6%) y Argentina (67,5%)¹⁰. Habitualmente bajo la categoría microempresa se agrupan situaciones económicas muy diversas: *trabajadores independientes o cuenta propia*, *empresas unipersonales*, *empresas con menos de 5 ocupados* y *empresas entre 5 y 10 ocupados*. En los *trabajadores independientes o cuenta propia* se incluyen a los *profesionales*, pero éstos sólo representan alrededor del 3%, siendo no muy significativa su participación. Este conjunto, excluyendo las empresas entre 5 a 10 ocupados, representan para el caso de América Latina, realidades económicas, productivas y sociales y de inserción al entorno muy diferentes al de las pequeñas y medianas empresas, especialmente en lo que respecta a su situación de informalidad, por lo que es conveniente para fines de políticas y programas darles un tratamiento por separado.

En la UE existe una mayor proporción de ocupados en pequeñas y medianas empresas, cercana al doble de la existente en América Latina (37,3% versus 20,2% del empleo del sector privado, respectivamente), situación que se acentúa con respecto al promedio en algunos países como Alemania, Francia y España y en sectores como la Industria Manufacturera.

En América Latina las empresas, en ese segmento de tamaño de empresas la proporción del empleo es menor (por base empresarial más reducida) y con un tamaño promedio por empresa más reducido (menos ocupados por empresa). Esto puede ser un aspecto a observar en sectores como la *industria manufacturera* que requiere en algunos rubros probablemente un tamaño óptimo desde el punto de vista tecnológico que sea mayor y que en el medio de América Latina, ya sea por situaciones de mercado limitado o por condiciones de entorno -por ejemplo, financiamiento- se generan restricciones para su crecimiento.

En materia de *trabajo decente*, en América Latina los ocupados en las MIPYMES tienen una situación muy diferenciada en lo que respecta a *protección social*, siendo su situación más precaria mientras menor sea su tamaño. De acuerdo a la información presentada en el Capítulo I del presente informe (Cuadro A10) sólo un 34 % de los ocupados tiene algún nivel de protección en materia de salud o pensiones en las microempresas de menos de 5 trabajadores. Esta proporción se eleva a 62% en las micronegocios entre 6 a 10 ocupados, para alcanzar un 85% en las medianas empresas. Incluso, en las grandes empresas no se alcanza plena protección teniendo un 93% de cobertura. La peor situación se presenta en el caso de los *trabajadores independientes o cuenta propia* en que los niveles de cobertura alcanza apenas al 18%. Entre los países que presentan las situaciones más preocupantes están Perú y

⁹ Aglutinando en la categoría de microempresas: trabajadores independientes o cuenta propia (profesionales y no profesionales), empresas unipersonales, microempresas de 2 a 5 personas y micronegocios de 6 a 10 personas.

¹⁰ Porcentajes con respecto al empleo del sector privado.

Ecuador, tanto para microempresa como para pequeña, en que las tasas de cobertura están en torno al 14-16% y al 45-49%, respectivamente. También Brasil y México presentan situaciones particularmente preocupantes de falta de cobertura en microempresas. Llama la atención en el sentido diametralmente inverso, la situación de Uruguay con una cobertura sobre el 94% en microempresas y de 98% en pequeña empresa.

CUADRO 3	Participación del Empleo por tamaño de empresa con respecto al total del empleo del sector privado (en %) para países de Europa y América				
	MIPYMES	MIPYMES			
		Micro (*)	Pequeña	Mediana	Grande
Europa EU-27	67,1	29,6	21,0	16,9	33,1
Alemania	60,2	19,6	21,9	18,7	39,8
España	79,1	38,6	25,8	14,7	20,9
Francia	60,8	23,3	20,7	16,9	39,2
Irlanda	nd	nd	27,7	nd	nd
Italia	81,5	47,1	22,0	12,4	18,5
República Checa	69,0	32,6	18,6	17,8	31,0
Sectores					
Industria	56,7	13,0	19,6	24,1	44,5
Construcción	88,2	42,6	30,4	15,4	11,8
Servicios y Comercio	68,3	35,6	19,3	13,4	31,7
AMERICA LATINA	86,5	66,3	14,7	5,5	13,5
Argentina	88,9	67,5	15,0	6,4	11,1
Brasil	67,0	36,2	21,0	9,8	33,0
Chile	79,8	49,1	17,8	13,0	20,2
Colombia	84,6	70,5	10,7	3,4	15,4
Costa Rica	nd	52,5	nd	***	45,0 ***
México	87,8	68,6	14,0	5,2	12,2
Perú	94,8	86,8	6,8	1,4	5,2
Uruguay	79,0	63,7	15,4	***	21,0 ***
AMERICA LATINA Con respecto a Empleo Total **	65,9	50,5	11,2	4,2	10,3
(*) Incluye sector informal (**) El % es referente al empleo total del país, no sólo respecto a empleo del sector privado.					
(***): Se junta en una cifra la participación del empleo de la mediana y la gran empresa.					
Fuentes:					
(1) Información Europa: "European Business: Facts and Figures. Eurostat.2007; "Statistics in Focus". Eurostat. 24/2006					
(2) Información América Latina: Elaboración con base en información OIT (basada en Encuesta Hogares de los países)/CASEN 2006-Chile/Observatorio de la PYME.SEBRAE-Brasil/INEGI-México					

En general la *protección social* representa una gran diferencia respecto a la UE, en que los niveles de formalización del empleo son mucho mayores.

Sin duda, el problema de la *informalidad* y la falta de *protección social* de los que trabajan en las MIPYMES en América Latina, es uno de los mayores problemas sociales en estas unidades productivas.

a.4 Nivel educacional y acceso al conocimiento

Un aspecto importante es el *nivel educacional* de los ocupados de las MIPYMES, tanto en lo que respecta a empresarios como a trabajadores, especialmente en la época de la sociedad del conocimiento. La literatura señala que existe una estrecha correlación -tanto en la UE como en América Latina- con el

nivel educacional del empresario y un mayor uso del instrumental de apoyo disponible para las empresas. También indica para el caso de América Latina, una directa correlación entre el nivel educacional del empresario y las empresas MIPYMES dinámicas, que han tenido éxito en sus primeros años¹¹. Lo anterior está muy relacionado con aspectos como: el conocimiento adquirido en la universidad y su participación en redes sociales generadas durante la etapa universitaria y después en la vida profesional, que posteriormente le son útiles para la gestión empresarial. Sin embargo, esto no es así necesariamente en países de la UE, como España e Italia, ni en países del Asia como Corea, Japón y Taiwán, donde el nivel educacional del empresario no parece jugar un rol tan determinante en el éxito empresarial.¹² Esto, debido a que hay algunos factores que son suplidos por el entorno, particularmente en el ámbito territorial, que le apoya durante el transcurso de la vida empresarial en la adquisición del conocimiento específico requerido y con la participación en redes. Eso no sucede así en América Latina.

El acelerado cambio tecnológico exige un proceso de aprendizaje continuo (*lifelong learning*) y para ello se requiere un conjunto de competencias básicas transversales, una base educacional que permita insertarse adecuadamente en ese proceso de capacitación continua, ya se trate de empresarios o trabajadores. Los temas de productividad están directamente relacionados con la calificación del capital humano.

En la UE, en las empresas MIPYMES existe un 25% de ocupados con educación superior; a su vez un 19% *no ha terminado la educación secundaria* (Cuadro 4). Esto último no presenta grandes diferencias según tamaño de empresas, fluctuando entre 18% y 20% los niveles de ocupados que no han terminado la educación secundaria, pertenezcan éstos a las micro, pequeñas o a las medianas empresas. Si se aprecian diferencias marcadas entre países y sectores. Por ejemplo, las MIPYMES de España e Irlanda, tienen un reducido porcentaje de ocupados que no han finalizado la secundaria, 3% y 6%, respectivamente; mientras que en el caso de Italia, éste asciende a 31%. Igual situación sucede con algunos sectores, como *manufactura* (30%), *hotelería* (28%) y *construcción* (27%), que presentan índices más elevados en ese tema.

No se dispone de información de similar nivel sobre los países de América Latina, que permita comparar vis a vis la situación, sin embargo algunos datos parciales señalan que ésta es peor. Por ejemplo, en Argentina el 57% de los ocupados de las empresas de menor tamaño no han terminado la educación secundaria; en México, sólo considerando la PYME, sin incorporar la microempresa, esa proporción es de 38%; y en Chile, en la MIPE (micro y pequeña empresa) estos niveles ascienden a 51%¹³. Complementando lo anterior, en el Capítulo I del presente documento (cuadro A2), se deriva que la gran concentración de las deficiencias de los niveles educacionales alcanzados está en las MIPYMES (75,9% de la PEA ocupada) y se aglutinan en torno a las microempresas y trabajadores independientes (59,3%). Indicadores preocupantes en este sentido se observan en Perú, Colombia y Ecuador y algunos países Centroamericanos.

Al análisis anterior se suman los problemas de *calidad del sistema educativo* y particularmente, sus deficiencias en materia de *formación en matemáticas y ciencias*, disciplinas consideradas bastante claves en los índices de competitividad global, donde se aprecian importantes diferencias entre los países de UE y América Latina (Cuadro 12). Por lo tanto, en América Latina no sólo nos encontramos frente a una carencia de años de escolaridad, sino de formación en competencias básicas necesarias para una posterior capacitación continua en la empresa. En el desarrollo de capital humano calificado, radica

¹¹ BID, FUNDES.2004.(3)

¹² BID, FUNDES.2004.(3)

¹³ Incluye trabajadores por cuenta propia.

uno de los principales escollos y desafíos para las MIPYMES latinoamericanas, tanto en lo que respecta a la parte gerencial como de los trabajadores.

Cuadro 4	MIPYMES: Nivel Educacional de los Ocupados para países de Europa y América Latina
	% que no tiene educación secundaria
EUROPA	19
Alemania	17
España	3
Francia	23
Irlanda	6
Italia	31
República Checa	22
AMERICA LATINA	
Argentina	57
Chile	51*
México	38**
Perú	40
(*) : Sólo incluye micro y pequeña empresa (MIPE)	
(**) : Sólo incluye pequeña y mediana empresa (PYME)	
Europa: Eurostat. 2007.	
América Latina: diversas fuentes.	

La solución a este problema se dificulta por su concentración en la microempresa y *trabajadores independientes*, ambos con elevados grados de informalidad y de descentralización territorial. Lo anterior implica que no están inmersos en los sistemas de capacitación formal diseñados para las empresas. Adicionalmente, porque se requiere llenar vacíos de competencias transversales básicas que no se adquirieron en la educación formal. Y por último, porque los sistemas de capacitación existentes en América Latina presentan bastante debilidad desde la perspectiva de una oferta de calidad- con algunas excepciones como Brasil- siendo muestra de ello su posición desfavorecida frente a la comparación con sus pares europeos (Cuadro 12).

Elevar la productividad en la micro y pequeña empresa en América Latina pasa fundamentalmente por el desarrollo de su capital humano, empresarios y trabajadores. Las soluciones pueden ir por fortalecer los programas de nivelación, incorporando más intensamente la formación por competencias e incluyendo aquellas competencias transversales faltantes correspondientes a la educación formal. Por otra parte, desarrollando sistemas de capacitación más adecuados a la realidad de la micro y pequeña empresa, con un enfoque sectorial y/o territorial¹⁴ o de encadenamientos productivos, donde la formalidad de la empresa o la naturaleza del contrato del trabajador no sea la principal limitante. Se requiere incentivar intensamente la demanda de capacitación para empresarios y trabajadores en todos los estratos de las MIPYMES, removiendo los obstáculos existentes, empezando por las barreras culturales presentes en los propios empresarios. En general, se trata no sólo de centrar el desarrollo del sistema de capacitación en la demanda, sino también apoyar la generación de una oferta de capacitación de calidad a través del territorio, concertadamente con los actores del sistema productivo. Esto es

¹⁴ Por ejemplo, se capacita en cierta especialidad del rubro de hotelería o construcción para una Región x , más que para una determinada empresa, concordado previamente con los empresarios del sector.

particularmente importante en tiempos de crisis, donde se multiplican los programas de capacitación, sin tener reales capacidades de respuesta para hacer frente con oferta de calidad a través del territorio.

Un aspecto a destacar es la adquisición de *conocimiento especializado* del empresario, relacionado con su área específica, a lo largo de la vida. Esto constituye una diferencia entre la UE y América Latina, teniendo en éste último caso un marcado sesgo con relación al nivel educativo y estrato socio-económico del empresario¹⁵, no siendo así para el caso de la UE. La difusión tecnológica, muy importante para las empresas de menor tamaño, se desarrolla en UE fundamentalmente por la vía de promover entornos favorables, como por ejemplo la existencia de redes de Centros Tecnológicos a nivel territorial, la difusión de información especializada, la asesoría especializada, las misiones tecnológicas, la articulación con proveedores, la capacitación especializada, la generación de *networking*, etc. lo que plantea un conjunto de buenas prácticas a tener en cuenta.

a.5 Productividad y Ventas por empresa

Se ha mencionado en párrafos precedentes, que al comparar las definiciones de MIPYMES de América Latina y la UE para los diferentes tamaños de empresas y sus correspondientes límites en materia de *Empleo*, *Ventas y/Activos*, se puede observar que frente a parámetros muy similares de *Empleo*, las brechas entre regiones en los límites en *Ventas o Activos* son muy grandes, hasta 14 veces o más, en algunos casos. Lo anterior está indicando que se trata de unidades productivas que representan realidades económicas muy diversas y probablemente con grandes brechas de *productividad*.

Existe poca información sistematizada en los países latinoamericanos por tamaño de empresa para poder validar esta información. Sin embargo, información parcial de *Ventas anuales por empresa* corroboran esta afirmación (Cuadro 5-A) señalando que mientras en la UE una pequeña empresa tiene *Ventas* en torno a US\$ 4,6 millones/año, en el caso de Chile éstas alcanzan a US\$ 0,28 millones/año, superando la primera en 16 veces a la segunda. Si el análisis se hace en *Ventas por ocupado*, similar comparación lleva a una proporción de 3,5 veces para mediana empresa; 4,6 veces para pequeña y 26 veces para microempresa. Particularmente, esto último está reflejando a microempresas cuya inserción en la economía es básicamente en el área de los servicios y el comercio, con muy bajos niveles de capitalización, baja productividad y con mercados muy estrechos.

Si la comparación se hace por *Valor Agregado por empresa*, también la brecha entre empresas europeas y latinoamericanas es grande y lo es mayor aún, en microempresa. La referencia disponible para comparación en este caso es México. Del Cuadro 5-B se desprende que el *Valor Agregado por ocupado* para la microempresa europea es 6,4 veces la de su par mexicana; y en el caso de pequeña, 3,6 veces; y en mediana, 3 veces. Lo anterior está reflejando empresas más productivas, más intensivas en uso de tecnología, con mayor espesor de su cadena valor y con procesos productivos más sofisticados, como se señalan en las comparaciones entre países del Global Competitiveness Index (Cuadro 13).

Otro aspecto interesante de relevar es que en la UE la diferencia de la *Productividad aparente por ocupado* entre los diferentes tamaños de empresas no es tan acentuada como lo es en América Latina. Tampoco lo son sus *Ventas por ocupado*. Esta diferencia en LA es particularmente significativa respecto a la microempresa. Por ejemplo, la *Productividad aparente por ocupado* de una microempresa en UE es el 55% de la gran empresa; en México, es el 25%. En el caso de pequeña empresa, en UE es del 69% y en México, el 55%. En mediana empresa las brechas tienden a aminorarse entre ambas regiones: 81% y 76% respectivamente. Para el resto de los países de América Latina la situación es

¹⁵ BID, FUNDES.2004.(3)

similar según los indicadores que se presentan en el Capítulo III, donde se señala que la *Productividad por ocupado* de las PYMES es del orden del 40% al 60% respecto a la gran empresa.

CUADRO 5- A	Ventas por Empresa y por Ocupado según tamaño de empresa en Unión Europea y Chile (en miles de dólares)					
	Descripción	MIPYMES	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Europa UE-27	Ventas por empresa (M dls.)	2.172,2	1.450,3	4.607,8	21.227,2	259.435,3
	Ventas por Ocupado (M dls.)	303,7	316,3	205,4	204,1	214,0
	Relación con respecto a gran empresa		147,8	96,0	95,4	100,0
Chile	Ventas por empresa (M dls.)		18,7	282,4	1.881,8	43.260,4
	Ventas por Ocupado (M dls.)		9,4	35,3	45,9	318,1
	Relación con respecto a gran empresa		2,9	11,1	14,4	100,0
Comparación UE-27/Chile	Ventas por empresa de Europa c/r Chile		77,5	16,3	11,3	6,0
	Ventas por Ocupado de Europa c/r Chile		26,8	4,6	3,5	0,53

CUADRO 5-B	Productividad Aparente por tamaño de empresa en Unión Europea y México (en miles de dólares por ocupado)					
	Descripción	MIPYMES	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Europa UE-27	VA por ocupado (M dls.)	41,9	33,7	44,3	52,1	64,1
	Relación con respecto a gran empresa		0,53	0,69	0,81	1,00
México	VA por Ocupado (M dls.)		5,3	12,2	16,7	22,0
	Relación con respecto a gran empresa		0,24	0,55	0,76	1,00
Comparación UE-27/México	VA/Ocupado de Europa con respecto a México		6,4	3,6	3,1	2,9

CUADRO 5-C	Productividad Sectorial aparente en la Unión Europea: Valor Agregado por Ocupado (Miles de Euros)					
	Industria		Construcción		Servicios y Comercio *	
	MIPYMES	Grandes	MIPYMES	Grandes	MIPYMES	Grandes
España	36,9	83,8	28,2	58,7	29,7	42,0
Francia	43,0	72,2	47,6	36,9	46,5	52,6
Irlanda	nd	nd	10,0	19,0	14,4	15,2
Italia	39,5	74,3	29,4	59,1	31,1	51,4
República Checa	12,3	22,8	9,1	19,9	12,8	16,4
(*) Servicios no financieros						
Fuentes:						
(1) Información Europa: "European Business: Facts and Figures. Eurostat.2007; "Statistics in Focus". Eurostat. 24/2006						
(2) Información Chile: "La Dinámica Empresarial en Chile (1999-2006)". INTELIS, FUNDES, Ministerio de Economía. 2008. La clasificación vigente en Chile para fines estadísticos de tamaño de empresas es por nivel de ventas, no por ocupación.						
(3)Información México: Elaboración FUNDES con base en datos de INEGI (2004)						

Por su parte, en materia de *Ventas por ocupado* la situación en UE también es bastante pareja entre los distintos tamaños de empresa, siendo mayores los valores de los indicadores de la micro con respecto a la gran empresa y en los otros tamaños- pequeña y mediana- fluctuando en torno al 96% de las *Ventas por ocupado* de la gran empresa. Una situación diametralmente diferente presenta Chile, en que las

microempresas son un 2% de las *Ventas por ocupado* de la gran empresa, el 11% de la pequeña y el 14,4% de la mediana, lo que está indicando grandes brechas y una gran concentración económica. Cabe hacer hincapié que la gran empresa chilena tiene *Ventas por ocupado* que corresponden al doble del de la gran empresa europea. Mientras la gran empresa en ese país, de orientación básicamente exportadora, inserta en el mercado global y con niveles de eficiencia importantes, las MIPYMES - especialmente las MIPES- están insertas en un mercado doméstico, estrecho y con bajos niveles de productividad.

Detrás de estos reducidos niveles de *Productividad y de Ventas por ocupado* de las empresas de menor tamaño de América Latina -además de los temas tecnológicos, de baja capitalización y de falta de desarrollo de capital humano- están presentes factores relacionados con mercados limitados. Mientras en el caso de las empresas de la UE están atendiendo mercados domésticos con un alto nivel de ingresos per cápita, además de un Mercado Comunitario de más de 490 millones de habitantes, que aumenta las potencialidades y que les permite crecer a tamaños óptimos, la situación en América Latina difiere bastante. A esto se suma la profundidad del mercado financiero (ver punto específico en B.3 y Cuadro 11) que les ha posibilitado incorporar las tecnologías más adecuadas para esos tamaños. En el caso de las empresas en América Latina se está ante mercados domésticos estrechos y/o con bajo poder adquisitivo, con ingresos per cápita mucho menores y mal distribuidos¹⁶, con industrias poco integradas en el mercado interno, limitando con esto los tamaños de mercado e intensificando la competencia, reduciendo los márgenes de ganancia y con ello, la capacidad de acumulación e inversión de estas empresas. Además, con mercados financieros menos profundos, que dificultan su acceso al financiamiento. Si bien la región de América Latina tiene del orden de 550 millones de habitantes, dista mucho de ser un área integrada y con grandes flujos comerciales en su interior (Cuadro 14).

Esta realidad incide particularmente en la microempresa de América Latina que presenta una estructura muy vulnerable y precaria, de gran masividad en número de empresas, ocupados y con importante concentración de informalidad.

En síntesis, se está presente frente a dos estructuras productivas muy diferentes:

- a) En la UE, con empresas de menor tamaño de alta productividad, con niveles de ventas por ocupado importantes, capitalizadas, con capacidad de acumulación, con mercados domésticos robustos y con un Mercado Comunitario que amplía en forma importante estas potencialidades. Además, donde no se presentan grandes heterogeneidades productivas o brechas de *Productividad o de Ventas por ocupado* para los distintos tamaños de empresa. Es una *estructura productiva bastante homogénea*.
- b) En LA, con una *estructura productiva dual*, por una parte, de empresas de menor tamaño, mayoritariamente de muy baja *Productividad* y nivel de *Ventas por ocupado*, particularmente en el caso de la microempresa y también de la pequeña. Por otra parte, con niveles significativamente mayores, en el caso de la gran empresa e incluso, de la mediana. Los bajos niveles de venta y márgenes de la micro y pequeña empresa limitan su capacidad de acumulación e inversión. Estas empresas están ligadas en buena proporción a un mercado doméstico restringido por las limitaciones de ingreso per cápita y/o por la mala distribución del mismo. Las empresas grandes y medianas son las que están más relacionadas con los mercados externos, más amplios y dinámicos.

Lo anterior plantea que en términos estratégicos para América Latina y para el desarrollo de las empresas de menor tamaño en particular, la importancia de abordar los temas de ampliación de los

¹⁶ Países como Brasil, Colombia, Chile, Perú y Argentina presentan una alta concentración en la distribución del ingreso (ver Índices de Gini en Cuadro 14).

mercados domésticos y de aumento de productividad y competitividad, fundamentalmente en el caso de las micro y pequeñas empresas. Siendo muy importante para lo primero, temas relacionados con la distribución del ingreso en los países de América Latina. Adicionalmente, también aparecen como factores importantes la profundización de los mercados financieros en América Latina y el apoyo a la capacidad de acumulación de este tipo de empresas para mejorar sus procesos de capitalización.

Además de los temas de carácter más estructural, fundamentalmente de entorno que se plantean con los temas planteados anteriormente, están los programas específicos que contribuyan a ampliar los mercados de las empresas de menor tamaño. Estos van desde su articulación más directa a cadenas productivas orientadas a la exportación o lideradas por empresas grandes al mercado interno o externo, su articulación con la inversión extranjera, la articulación entre empresas para mejorar su posición de mercado, el apoyo a la gestión empresarial por servicios de desarrollo empresarial (asistencia técnica, capacitación, etc.) más orientados al mercado, información de mercados, etc.

a.6 Remuneraciones

En América Latina, así como las condiciones laborales en las MIPYMES— particularmente en materia de protección social— mejoran con el tamaño de la empresa, también sucede una situación similar referente a *las remuneraciones*. Es así que en países como Argentina, Perú, Colombia y Ecuador la diferencia de *ingreso promedio por hora* percibido por un ocupado en una mediana empresa con respecto al de una microempresa puede ser entre un 40% a 64% mayor (Cuadro 6). En otros países, como Chile y México la brecha no es tan pronunciada. Lo anterior, dice relación con las diferencias de *Productividad por ocupado* entre tamaños de empresas, que aún son mayores y de *Ventas por Ocupado*, que también lo son. Sin embargo, dos factores juegan un rol en la atenuación de estas diferencias de remuneraciones: en el límite inferior, el *salario mínimo* del país, aspecto muy sensible en el estrato de la microempresa. Y en el caso de las pequeñas y medianas empresa, el escaso nivel de organización de los trabajadores en estos estratos para negociar colectivamente.

Cuadro 6	Proporción de ingresos laborales por hr. c/r al ingreso laboral medio de la microempresa en países seleccionados				
	ME ¹⁷	Micronegocios	Pequeña	Mediana	Grande
	(menos de 5 trab.)	(5 a 10 trab.)			
AMERICA LATINA					
Argentina	100	125,0	140,6	154,4	208,3
Brasil	100	118,5	nd	nd	nd
Chile	100	103,7	110,6	122,9	138,3
Colombia	100	118,0	136,6	143,2	171,3
Costa Rica	100	105,4	nd	nd	nd
Ecuador	100	109,8	120,7	140,8	137,2
México	100	116,4	131,8	128,0	133,3
Perú	100	108,0	126,4	164,0	164,1
Uruguay	100	115,1	134,7	nd	nd
Fuente: Con base en Encuestas de Hogares de países. OIT. Panorama Anual 2008.					

Mejorar las condiciones de ingresos de los ocupados de las MIPYMES y condiciones de trabajo en América Latina, pasa en gran medida por mejorar de la productividad y las ventas por ocupado,

¹⁷ ME: Microempresa

particularmente en el segmento de las microempresas, entendidas en su término más clásico hasta 10 trabajadores. Sin embargo, no está ajeno también a la fijación del salario mínimo en el país, ni al desarrollo de una mayor capacidad de organización y negociación de los trabajadores al interior de las pequeñas y medianas empresas, para alinear mejor los ingresos con los incrementos de productividad.

En la UE, al ser la *Productividad por ocupado* y *Ventas por ocupado*, bastante similares para los distintos tamaños de empresas, las brechas salariales por tamaño no debieran ser tan dramáticas, salvo las que se relacionan con especificidades sectoriales. Además, existe un nivel de organización de los trabajadores mucho mayor, en algunos casos por rama, que permite una negociación más equilibrada para las empresas de menor tamaño. Esto último es posible, justamente porque no existen grandes diferencias de *Productividades por ocupado* al interior de un mismo sector, lo que probablemente se dificultaría en un contexto diferente. Otro aspecto que tiende a nivelar las remuneraciones, independientemente del tamaño de la empresa, es la implantación de los sistemas por competencias, como es el caso del Reino Unido. Esto hace que el mercado valore determinadas competencias en un trabajador, independientemente cual sea el tamaño de la empresa del cual proviene. Las competencias certificadas le proporcionan un valor de negociación en sí.

a.7 Inserción en la Economía: Valor Agregado, Ventas y Exportaciones

En párrafos precedentes se constata la gran importancia de las MIPYMES en materia de *Número de empresas* y de *Empleo*, tanto en la UE como en América Latina, sin embargo su peso respecto a la generación de *Valor Agregado*, su contribución a las *Ventas* y a las *Exportaciones* del sector productivo en ambas regiones, difiere. En el caso de la UE la MIPYME es un actor de primer nivel, en la situación de América Latina su contribución parece ser menor en la mayoría de los países, con algunas excepciones.

En la UE, las MIPYMES representan un aporte del 57% al Valor Agregado generado por el sector productivo, destacando Italia (70%) y España (68%) por la mayor contribución (Cuadro 7). Un aspecto destacable es que los diferentes tamaños de empresas hacen aportes muy similares al *Valor Agregado*, incluso en el caso de la microempresa.

Con respecto a las *Ventas*, la contribución es muy similar. Las MIPYMES contribuyen con el 58% de las *Ventas* del sector productivo, siendo también Italia y España los países que destacan por una mayor participación, no mostrándose diferencias significativas en los aportes de los diferentes tamaños de empresas (Cuadro 7).

En el caso de América Latina, existe muy poca información comparable al respecto y ésta tiene los problemas de heterogeneidad de las definiciones de los tamaños de empresas. Por ejemplo, en el caso de México y Colombia, el aporte al Valor Agregado es de 45,6% y 32,3%, respectivamente. Entre ambos existe gran diferencia entre el aporte por tamaño pero a su vez el tipo de empresas incluidas en las categorías de pequeñas y medianas difiere bastante. En México la microempresa representa el 17,8% y en Colombia el 1,4%. Información censal bastante más antigua disponible de Perú señala que el aporte al PIB de las PYMES en este país es de 37%.¹⁸

En Chile, el aporte a las *Ventas* de la MIPYME es de 16,3%¹⁹ concentrándose el 14% en la mediana empresa. En Brasil, información censal también antigua²⁰ señala que la facturación de las empresas menores de 250 trabajadores representa el 46,7% del total y la microempresa el 13,2%.

¹⁸ Perú: Información Censal de 1998.

¹⁹ Información correspondiente al año 2006.

²⁰ Brasil: Información del Catastro Censal 1994

En materia de *Exportaciones* tampoco hay información comparable y existe además un segundo problema, que no siempre las estadísticas reflejan adecuadamente la situación de exportaciones de las mismas. En numerosas ocasiones las empresas –y en particular las de menor tamaño- utilizan a terceros para exportar (*brokers*, consorcios, agencias especializadas, etc.), por lo que sus montos exportados no quedan directamente registrados. Tanto en la UE como en América Latina la proporción de empresas MIPYMES que exportan directamente con respecto al total no es elevada, aunque el volumen exportado por éstas ha ido en aumento. Las empresas de menor tamaño están más orientadas al mercado doméstico. Sin embargo, esto puede tener algún nivel de relativización, ya que muchas de ellas son proveedoras de cadenas productivas insertas en el mercado exportador, por lo tanto son *exportadoras indirectas*. Respecto a esto último la información disponible es escasa.

CUADRO 7	MIPYMES: Contribución al Valor Agregado para países seleccionados de Europa y América (% con respecto al total del sector productivo)				
	MIPYMES	MIPYMES			Grande
		Micro	Pequeña	Mediana	
EUROPA EU-27	57,0	20,2	18,8	17,9	43,1
Alemania	52,4	15,6	18,3	18,6	47,6
España	68,4	26,8	24,5	17,1	31,6
Francia	53,8	19,6	18,2	16,0	46,2
Irlanda			23,7		
Italia	70,4	31,7	22,4	16,3	29,6
República Checa	56,8	20,4	17,1	19,3	43,2
SECTORES					
Industria	42,4	7,0	14,2	21,2	59,8
Construcción	82,5	33,1	31,9	17,6	17,5
Servicios y Comercio	62,7	26,9	19,9	16,0	37,4
AMERICA LATINA					
Colombia	32,3	1,4	*	30,9	67,7
México	45,6	17,8	14,3	13,4	54,4
(*) En Colombia se incluyen juntas pequeñas y medianas en 30,9%-					
Fuentes:					
(1) Europa: Statistic in Focus/European Business. Facts and Figures. Eurostat. 2006.					
(2) Colombia: BID. "Observatorio MIPYME: Compilación Estadística para 12 países de la Región". Abril, 2003					
(3) México: Elaboración FUNDES con datos INEGI (2004)					

En la UE el 8% de las empresas MIPYMES exporta y el monto exportado representaba en promedio un 4,6% de sus ingresos totales. Sin embargo existe una marcada diferencia por tamaño de empresa (Cuadro 8-A). Para las micro y pequeñas empresas, las exportaciones representan un 5,0 y un 7,9% de sus ingresos y sólo participan un 7% a 13% de las empresas en el proceso exportador. En el caso de la mediana empresa, la conexión es bastante más estrecha con los mercados externos, participando un 24 % en las exportaciones y representando ésta un 14,9% de sus ingresos. De las grandes empresas europeas un 28% participa en las exportaciones. El país que presenta mayor proporción de empresas pequeñas exportadoras es Irlanda con un 23% y los sectores son fundamentalmente la industria

manufacturera, el comercio y el transporte. El destino principal de las exportaciones –en un 72%- es el Mercado Comunitario. Las empresas de menor tamaño de la UE importan aproximadamente el 12% del valor de sus insumos, fluctuando entre 11-16% según el tamaño de empresa. A mayor tamaño de empresa como a menor tamaño de país, se da una proporción mayor de importaciones de insumos. Estos en gran medida provienen de la UE.

En el caso de América Latina, no se tienen estadísticas similares sobre exportaciones, pero a nivel de algunos países se conoce de su esfuerzo exportador. En Brasil, el 21,4% de las exportaciones se generaron en las MIPYMES, fundamentalmente en la mediana empresa; en Argentina, el 15%; en Colombia, el 14,4%; en México, el 6,7%; y en Chile, el 4,0% (Cuadro 8-B). También en todos ellos con un marcado énfasis en la mediana empresa. Son pocas empresas con respecto al total, las que participan directamente en este proceso, en porcentajes muy inferiores a los europeos, aunque en casi todos los países se están haciendo importantes esfuerzos de promoción para incorporar más. Los mercados de destino son muy variados, con la excepción de México, cuya inserción exportadora se concentra básicamente en USA.

CUADRO 8-A	Exportaciones: Participación de empresas según tamaño en países de Europa					
	Descripción	MIPYMES				Grande
		MIPYMES	Micro	Pequeña	Mediana	
EUROPA U 27	% empresas que exportan del total	8	7	13	24	28
	% de las exportaciones en las ventas totales de la empresa	5	5	8	15	19
Alemania	% empresas que exportan del total	9				
España	% empresas que exportan del total	3				
Francia	% empresas que exportan del total	6				
Irlanda	% empresas que exportan del total	23				
Italia	% empresas que exportan del total	7				
República Checa	% empresas que exportan del total	7				
Sectores						
Industria	% empresas que exportan del total	14				
Construcción	% empresas que exportan del total	5				
Servicios y Comercio	% empresas que exportan del total	12				
CUADRO 8-B	Exportaciones: Participación de empresas según tamaño en países de América Latina					
	Descripción	MIPYMES				Grande
		MIPYMES	Micro	Pequeña	Mediana	
AMERICA LATINA						
Argentina	% de las exportaciones totales	15,0	0,5	*	14,5	85,0
Brasil	% de las exportaciones totales	21,4	0,2	2,2	19,0	78,6
Chile	% de las exportaciones totales	3,9	**	1,3	2,6	96,1
Colombia	% de las exportaciones totales	14,4	3,1	***	11,3	85,6
México	% de las exportaciones totales	6,7	nd	nd	nd	93,3
(*) Incluye juntas pequeñas y medianas en 14,5%						
(**) Incluye juntas micro con pequeñas en 1,3%						
(***) Incluye juntas pequeñas y medianas en 11,3%						
Fuente:						
1) Europa: Enterprise Observatory Survey. Eurostat. 2007						
2) América Latina: diversas fuentes. "Desarrollo empresarial en América Latina". UNAM, NAFIN.2002/ Serie FUNDES sobre Exportaciones en Argentina y Colombia/ SERCOTEC, PROCHILE-Chile/Observatorio SEBRAE-Brasil.						

En la UE se han ido promoviendo otras formas interesantes de internacionalización en los últimos años como es la *internacionalización de negocios*, donde se incluye el desarrollo de empresas subsidiarias en el exterior, joint- ventures, etc. Esto ha ido tomando cuerpo fundamentalmente en las empresas medianas. En América Latina este tipo de iniciativa todavía es débil, sin embargo podría tener perspectivas en el ámbito de la propia región de América Latina con el objeto de ampliar mercados. Las formas tipo franquicia son muy funcionales a este tipo de estrategia y pueden acompañar a algunos flujos de migratorios que se han dado al interior de la misma.

La falta de masividad en la incorporación de las empresas más pequeñas²¹ a la exportación directa en ambas regiones, es un punto que nos debiera hacer reflexionar. Existen una serie de temas como financiamiento, regulaciones, información, volatilidad, etc. que no son fáciles de manejar por estructuras reducidas. La experiencia italiana de consorcios indica que por lo menos generando escala, el tema se hace manejable para esos tamaños. Sin embargo, es probable que a través de la *exportación indirecta* sea una de las formas a través de la cual sea más fácil insertarse al comercio exterior, como proveedor de exportadores directos, especialmente de medianas y grandes empresas. Por lo que tiene sentido promover la mayor densificación del tejido productivo local, por la vía de la articulación de medianas y grandes empresas con empresas de menor tamaño. En una investigación realizada en los últimos años en siete países latinoamericanos²² se destaca que aquellas empresas PYMES que mostraron mayor dinámica en su desempeño empresarial²³ con relación a sus pares en más de un 70% le vendían a otras empresas, con excepción de El Salvador (Cuadro 14-B). Además, que gran parte de esas empresas clientes eran grandes, con la excepción de aquellos países que tienen un tejido productivo más desarrollado como México, Brasil y Argentina, en que también eran PYMES. Esto plantea la especialización de ciertas cabezas de serie en las exportaciones directas y de empresas proveedoras, con altos niveles de calidad que puedan insertarse a corrientes exportadoras. Desde esa perspectiva el desafío es más bien desarrollar oferta exportable a nivel de las MIPYMES.

a.8 La creación y salida de empresas

En la demografía empresarial interesa conocer la *tasa de creación de empresas*, la *tasa de destrucción o salida de empresas* y las *tasas de supervivencia* en el tiempo. Lo anterior tiene que ver con la dinámica y la base empresarial de un país. Esto es particularmente importante para las situaciones de ciclo contractivo con desocupación. En caso de América Latina muchas veces la salida de la empresa es desde el sector formal hacia el informal, especialmente en los tiempos de crisis, lo que es difícil de consignar.

En la UE información disponible del 2004 señalan una tasa anual de creación de empresas del 9,9%²⁴ sobre el stock total de empresas y de una tasa anual de destrucción de 8,3%, lo que entrega un saldo neto de 1,6%. La tasa de supervivencia a los dos años varía de acuerdo a los sectores, pero fluctúa entre el 75% y el 77%, lo que en términos internacionales es bueno. Las dificultades mayores que esgrimen los emprendedores en la partida y para desarrollar el negocio son: la carga regulatoria y administrativa, el retraso en el pago de los clientes, la rentabilidad, la intensa competencia, los pocos clientes, la dificultad para establecer los precios, conseguir financiamiento para la partida, los trámites de inicio, entre otros.

²¹ Micro y pequeñas empresas.

²² BID, FUNDES.2004.(3)

²³ Sobre % en sus primeros 3 años de operación.

²⁴ Eurostat.2006.(12)

En América Latina no se tiene información consolidada al respecto. Algunas investigaciones señalan que la tasa de supervivencia a los tres años está en torno al 45%²⁵. En Brasil, el 2002 la tasa de creación de empresas fue de 9,5% y la destrucción de 4,5%, con un saldo neto de 5%, lo que refleja un importante dinamismo empresarial. Sin embargo, la tasa de supervivencia a los 3 años es sólo de 43,6%, lo que indica que se trata de un proceso bastante vulnerable²⁶. En Chile estas tasas son bastante diferentes por tamaño de empresa, mostrando un mucho mayor dinamismo las más pequeñas. En microempresa la tasa de creación de microempresas es de 15% y la de destrucción, 13%. En el caso de mediana empresa la tasa de creación es de 2% y la de destrucción de 1%, teniendo un saldo neto en el caso de microempresa de 3% anual y en la mediana de 1%. La tasa de supervivencia también es mucho menor en microempresa que en mediana a los tres años, 63% versus 90%.²⁷ Lo anterior habla de la vulnerabilidad del proceso de creación de empresas en la región, particularmente concentrado en los primeros años de vida y en las empresas más pequeñas. Esto lleva a que el sistema bancario no arriesgue financiamiento en este período y en este tipo de emprendimiento, lo que dificulta más el proceso emprendedor y sus etapas tempranas, haciéndolo aún más vulnerable.

La *tasa de creación y salida de empresas* está relacionada con variables de entorno, como evolución del PIB, tasas de interés, ciclos económicos, tasas de desocupación, etc. especialmente en el caso de América Latina, donde las empresas de menor tamaño tienen estructuras muy vulnerables y donde el paso desde la formalidad a la informalidad tiene una débil línea divisoria. Por ejemplo, en el caso de Chile, la mantención de una elevada tasa por parte del Banco Central para la crisis asiática tuvo un alto impacto en materia de cierre de empresas pequeñas, uno a dos años después y afectó fundamentalmente a las más pequeñas (micro y pequeñas empresas). En la UE también la crisis anterior afectó más al número de microempresas, manteniéndose las medianas más estables, reafirmando con esto el tema de la vulnerabilidad de la estructura productiva.

La *salida de empresas* en los países de América Latina es un proceso muy complejo desde el punto de vista regulatorio- particularmente el *cierre* y la *quiebra* de empresas- tomando un tiempo prolongado y con un bajo nivel de recuperación de recursos por parte de los acreedores. Además, restringiendo al empresario por largo tiempo para emprender nuevamente. En más de una ocasión a los trabajadores de las pequeñas empresas se les liquidan sus deudas con bienes muebles, por no existir disponibilidad de recursos para ello. Hay países en América Latina, donde el proceso de cierre o quiebra toma más 4 años en promedio en consumarse y los acreedores recuperan el 17% de la deuda, mientras en países como Irlanda este proceso dura menos de medio año, recuperándose el 87% de la deuda (Cuadro 10-B). Lo anterior, a través de un conjunto de buenas prácticas que tratan de mantener la continuidad del giro y de profesionalizar al síndico de quiebra. Estos temas pasan a tener importancia en épocas de crisis donde los cierres y las quiebras de empresas pequeñas tienden a ser cada vez más frecuentes.

a.9 Percepción de problemas en las MIPYMES

Los problemas de las MIPYMES difieren en intensidad por tamaño de empresa y entre ambas regiones, sin embargo en su mayoría son de similar tipología. Lo que está indicando que hay ciertos problemas que tienen que ver con aspectos más estructurales del tamaño de empresa y hay otros que están más relacionados con el entorno global. Por ejemplo, en el Cuadro 9-A se resumen los temas materia que son materia de preocupación recogidos a través de cinco encuestas realizadas a empresarios en la UE y en países de América Latina (Argentina, Chile y México).

²⁵ BID, FUNDES.(3)

²⁶ Observatorio SEBRAE (30)

²⁷ INTELIS-FUNDES (22).

Según éste el ámbito de las **regulaciones** es un área de preocupación recurrente en las empresas MIPYMES de ambas regiones. En la UE, las regulaciones administrativas aparecen con un 36% de las menciones y en Chile con similar porcentaje, aunque metodológicamente las encuestas no son comparables. Particularmente para las empresas de menor tamaño (microempresas), con poca estructura administrativa hacer frente a la multiplicidad y complejidad de los trámites administrativos no es fácil. Lo anterior tiene que ver con el número de procedimientos, el tiempo invertido y el costo asociado a las regulaciones vigentes para las empresas. Esto último, para el caso de América Latina, en que las empresas son menos capitalizadas constituye un problema más difícil de enfrentar y que hace que muchas empresas de menor tamaño operen en la informalidad. En el Cuadro 10-A y 10-B se mencionan algunas de las principales regulaciones que inciden en el entorno de los negocios relacionadas con la apertura de empresas, con el contrato y despido de trabajadores, con los permisos de construcción, con el pago de impuestos y con el cierre de empresas. A éstas se suman las relacionadas con la normativa ambiental. En Argentina se menciona otro tema vinculado con la regulación, que es el de los altos impuestos y la evasión de impuestos de la competencia. Teniendo en consideración que si bien en el contexto de América Latina la carga tributaria de Argentina es extremadamente elevada (Cuadro 10-B), quizás este tema sea más evidente en los países de América Latina porque se está compitiendo con una alta presencia del sector informal y con una fiscalización más débil. Es posible que en la UE este problema no sea percibido con tal intensidad, siendo también alta la carga impositiva, porque todas las empresas están compitiendo con reglas del juego similares e incluso el comercio exterior se está desarrollando mayoritariamente entre pares que están siendo tratados de similar forma.

Otra área problema tiene que ver con la **demanda limitada y la competitividad**, constituyendo una muestra clara de la intensificación de la competencia para este estrato. Se señala a la *demanda limitada* como uno de los principales problemas, apareciendo en ambas regiones con elevadas menciones (Cuadro 9-A)²⁸ y afectando más a las empresas más pequeñas. Además, en América Latina aparece la *competencia excesiva, el aumento de los costos de producción y las bajas ganancias* como otras dimensiones del tema. La demanda limitada tiene que ver en gran medida con la situación de mercados internos, donde están insertas mayoritariamente las empresas de menor tamaño, y su reducida inserción -directa o indirecta- en los mercados externos. En el caso de América Latina, con mercados poco profundos por mala distribución del ingreso²⁹ y desocupación o subempleo; poca articulación productiva o baja densidad del tejido productivo nacional y baja inserción en los mercados externos; además, de la elevada presencia de empresa informal, hace que la competencia entre ellas se intensifique y ocurra en forma desleal (informalidad) en mercados reducidos. Sumado a lo anterior, la apertura de sus economías con un flujo creciente de importaciones desde países asiáticos en que el costo laboral es muy reducido, intensifica la situación. La mala distribución del ingreso afecta en gran medida a todo el sector de no transables estrechamente relacionado con la micro y pequeña empresa. En la UE probablemente la demanda limitada tiene que ver con la tendencia que lleva el dinamismo de la ocupación y los salarios, el proceso de inversiones y la profundización del proceso exportador. Si bien ya tiene un mercado profundo, por sus niveles de ingreso per cápita elevados bien distribuidos, pero su aumento está conectado a esas dinámicas, que en el último tiempo se han visto deprimidas. Las MIPYMES están muy vinculadas al proceso de inversiones (sector metalmecánico y construcción) en la propia UE y el proceso exportador, también. Quizás sean necesario esfuerzos más intensos de ampliación de mercados más allá de las fronteras del propio Mercado Comunitario.

En materia de **costos**, las empresas de menor tamaño, particularmente las de América Latina, han estado más expuestas al incremento de los costos de los *commodities*, la energía y al elevamiento del costo

²⁸ En la UE la *demanda limitada* aparece con un 46% de menciones, en Chile con un 48% y en Argentina con un 58%.

²⁹ Ver en Cuadro 14-A el Índice de Gini por países.

financiero. Esto afecta más a las pequeñas empresas por la forma de compra de insumos y el financiamiento de estos (crédito de proveedores en su mayoría y escalas de compras). Sin embargo, también incide en el caso de América Latina, la volatilidad de la tasa de cambio y que en el valor de ésta incide en gran medida, las políticas anti-inflacionarias de los Bancos Centrales de los países, que ha significado en la práctica un cierto sesgo favorable a las importaciones con desmedro de las exportaciones, aumentando la competencia particularmente en el estrato de las empresas más pequeñas del área de la producción. Por último, el costo financiero en los países de América Latina, en general ha sido muy superior al de la UE, y en particular para las MIPYMES. Esto plantea un cuadro bastante más duro e incierto en materia de competitividad a las empresas frente a sus pares europeas. Que también explica sus estrechos *márgenes de ganancia* y un marco de incertidumbre para hacer inversiones.

Los **recursos humanos** constituyen también un área problema mencionado en ambas regiones, especialmente en lo que respecta a carencia de personal calificado. En la UE además se señala el costo de los empleados y la baja calidad del *management*, aspectos que en América Latina si bien pueden constituir dificultad no son percibidos como las áreas prioritarias por los empresarios. En el Cuadro 9-B el problema de recursos humanos calificados se reporta en un grupo de países entre un 28% a 34% de las MIPYMES mientras que en Irlanda alcanza a un 53%. Igualmente las vacantes que quedan sin llenar fluctúan en esos mismos países entre un 4% a un 5,3%, mientras que en el caso de Irlanda alcanza a un 12,3%. Esto puede deberse al acelerado crecimiento que ha experimentado este país en estos últimos años. También llama la atención que en el caso del Reino Unido, donde se ha desarrollado un robusto sistema por competencias, el problema sea mencionado en menor proporción y las vacantes sin llenar sean menores (28% y 4% respectivamente). El obstáculo al desarrollo de las MIPYMES, particularmente de las micro y las pequeñas en América Latina, que representa la escasa calificación del capital humano es mucho mayor que en Europa, sin embargo la percepción del mismo por los empresarios no refleja su gravedad o puede ser que la metodología utilizada en las encuestas no lo refleje, al no aparecer en los temas prioritarios.

Otras preocupaciones de los empresarios de la UE, como los relacionados con la **innovación** definitivamente no están presentes en la percepción de los empresarios de América Latina. Los primeros mencionan aspectos como la *implementación de nuevas tecnologías* y las *reformas organizativas* que conlleva la innovación. La ausencia del tema entre los empresarios de América Latina, central para la competitividad, señala que sus preocupaciones están en una agenda bastante más básica. También entre los temas que mencionan los empresarios de la UE figuran los de **infraestructura** que están relacionados fundamentalmente con transporte. Entre los empresarios de Argentina aparece como problema las **dificultades de suministro de energía**, problema común en varios países de América Latina y que afecta directamente la continuidad de la producción.

En resumen, la percepción de problemas de los empresarios de las MIPYMES de ambas regiones parece haber similitudes en gran parte de los temas, sin embargo analizando la profundidad de los mismos se detectan diferencias, siendo habitualmente mayores en los países de América Latina. El hecho de que similares temas estén presentes en ambas regiones habla de algunos factores más estructurales que tienen que ver con el tamaño de empresa. Por ejemplo, la débil estructura administrativa, su escasa capitalización y los problemas con la regulación; su forma de inserción en el mercado y los problemas de limitada demanda; las altas tasas de destrucción natural de empresas pequeñas, la precaria información, las escasas garantías y su inserción en el mercado financiero con los problemas de financiamiento; su inserción al mercado laboral y los problemas de recursos humanos calificados; etc. Hay otros temas que no aparecen, debido al desigual estado de desarrollo del sector en ambas regiones, como es el caso de la innovación. Y otros, porque son más propios del entorno específico (suministro de energía, infraestructura, etc.).

CUADRO 9-A	Principales temas señalados como percepción de problemas de los empresarios en países de Europa y América Latina (porcentaje de presencia en determinadas encuestas)				
		EUROPA (*)	CHILE (**)	MEXICO (***)	ARGENTINA (*)
Demanda y Competitividad	Demanda limitada	46	48	31	58
	Aumento costos producción				84
	Bajas ganancias		31	13	74
	Competencia excesiva		32	11	60
Financiamiento	Acceso limitado a financiamiento	21	34		51
	Insuficiencia de Capital		43		
	Retrasos en pagos de clientes		34	37	60
	Elevado costo del Crédito		38		
	Alto endeudamiento previo		34		
Regulaciones	Regulaciones administrativas	36	36		
	Altos impuestos				74
	Evasión de impuestos de la competencia				56
Recursos humanos	Carencia de personal calificado	35	28		
	Baja calidad <i>management</i>	11			
	Costo empleados	33			
Innovaciones	Implementación nueva tecnología	17			
	Implementación reformas organizativas	16			
Otros	Dificultades en suministro de energía				46
	Infraestructura país deficiente	23			

Fuentes :

Europa: Enterprise Observatory Survey Flash EB No 196. European Commission, 2007. <http://ec.europa.eu>

Chile: Encuesta Longitudinal de La Pequeña y Mediana Empresa, 2007. Centro de Microdatos. www.microdatos.cl

México: Encuesta Nacional de Micronegocios ENAMIN 2002. INEGI. www.inegi.org.mx

Argentina: Informe 2007-2008. Evolución reciente, situación actual y desafíos futuros de las PYME industriales.

Fundación Observatorio PYME, 2008. www.observatoriopyme.org.ar

Notas: (*) Lista cerrada de problemas. (**) Tres problemas principales. (***) Un Problema principal. Por ser diferentes las metodologías, los valores no son comparables entre países, sino que sólo dentro de cada columna y constituyen más bien una referencia

CUADRO 9-B	MIPYMES: problemas de oferta de recursos humanos en países de Europa	
	Vacantes sin llenar	Dificultad para encontrar RRHH calificados o no calificados
EUROPA	5,3	32
Alemania	5,2	29
España	5,1	30
Francia	4,1	34
Irlanda	12,3	53
Italia	2,9	29
República Checa	6,1	30
Reino Unido	4,0	28

Fuente: Enterprise Observatory Survey. Eurostat. 2007.

B. De las diferencias y similitudes del Entorno

La literatura y la experiencia señalan que el entorno en que se desarrolla la MIPYME juega un rol fundamental en su desarrollo, no sólo a nivel del país, sino también en el ámbito territorial, ya que las pequeñas empresas están distribuidas a través de toda la geografía y es allí donde se manifiestan con mayor intensidad las desigualdades de ambientes más o menos promotores de la competitividad. Aspectos de ese entorno que inciden en su progreso son: los programas de fomento y otros factores existentes que promueven su desarrollo, incluyendo el enfoque y la orientación de los mismos; el marco regulatorio que las afecta y el grado de formalización de las empresas; los factores de contexto que inciden en la competitividad como los relacionados con el sistema educativo, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico, la situación del financiamiento, la amplitud de los mercados, el nivel de sofisticación de los negocios y el grado de integración productiva, entre otros. A continuación comentaremos estos distintos temas haciendo un paralelo, en la medida que los antecedentes lo permitan, respecto a su situación en la UE y América Latina.

b.1 Los Programas de apoyo: el contexto, su enfoque y características

Una de las mayores diferencias entre ambas regiones tiene que ver con el **enfoque** que ha guiado las políticas y los programas relacionados con la MIPYME. En la UE muy tempranamente, se tomó la decisión de orientar los esfuerzos a conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible con altos niveles de empleo y particularmente, al fortalecimiento de **la cohesión económica y social** al interior del espacio formado por el conjunto de los Estados miembros, no dejando esa tarea al pleno arbitrio del mercado, desarrollando una política territorial e industrial acorde con esos fines. Esto se ha traducido en la práctica en destinar una importante cantidad de esfuerzos y recursos ³⁰ a la implementación de programas de largo plazo para abordar los desequilibrios territoriales-incluyendo el desarrollo de capacidades institucionales- y las otras limitaciones que afectan la competitividad de las empresas. La cohesión económica se puso como objetivo la convergencia, tratando de eliminar la “economía a dos velocidades”. En este esfuerzo se inscribe el reconocimiento a las regiones con un papel estratégico para la competitividad y el crecimiento de los estados, asimismo la valoración de la PYME, que desde 1992 en adelante, se incluye explícitamente en los planteamientos de la Unión Europea, reconociéndola como un actor central del empleo y del crecimiento, e incorporando de ahí en adelante sustantivos recursos a programas y proyectos relacionados. Últimamente se reconoce como piedra angular de la Estrategia de Lisboa para el Empleo y el Crecimiento a la recién promulgada *Small Business Act* (2008) que otorga un marco comprehensivo de política para la Unión Europea y los Estados miembros en materia de PYME a través de 10 principios orientadores que guían el quehacer respecto al sector (Box 1). Esta iniciativa política asociada a la *Carta Europea de la Pequeña Empresa* y a la *Política Modernizadora de la PYME* para la UE constituye una sólida base conceptual, otorgándole a las políticas una perspectiva de largo plazo, además, asignándole un importante monto de recursos hasta el 2012.

³⁰ Fondos FEDER, FSE y PIC y otros

BOX 1
SMALL BUSINESS ACT: PRINCIPIOS QUE GUIAN LA FORMULACION DE LAS POLITICAS EN LA UNION EUROPEA Y ESTADOS MIEMBROS
1. Establecer un marco en el que los empresarios y las empresas familiares puedan prosperar y en el que se recompense el espíritu empresarial.
2. Garantizar que los empresarios honestos que hayan hecho frente a una quiebra tengan rápidamente una segunda oportunidad.
3. Elaborar normas conforme al principio de “pensar primero a pequeña escala”.
4. Hacer a las administraciones públicas permeables a las necesidades de las PYMES.
5. Adaptar los instrumentos del sector público a las necesidades de las PYMES: facilitar la participación de la PYME en la contratación pública y utilizar mejor las posibilidades de ayuda estatal ofrecidas a las PYMES.
6. Facilitar el acceso a la PYME al financiamiento y desarrollar un marco jurídico y empresarial que propicie la puntualidad y los pagos en las transacciones comerciales.
7. Ayudar a la PYME a beneficiarse más de las oportunidades que ofrece el mercado único.
8. Promover la actualización de las calificaciones en la PYME y de toda forma de innovación.
9. Posibilitar que las PYMES conviertan los desafíos medioambientales en oportunidades.
10. Animar y apoyar a las PYMES a beneficiarse del crecimiento de los mercados
FUENTE: “Pensar primero a pequeña escala”, COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Bruselas.2008

Por su parte, en los países de América Latina no se percibe un enfoque de largo plazo que oriente las políticas y programas dirigidos a las MIPYMES. Ha predominado la visión de corto plazo, éstos son realizadas en el marco de la duración del gobierno de turno, e incluso menor, sus enfoques son predominantemente de **mercado**, con instrumentos sólo basados en la demanda, dónde el desarrollo de la institucionalidad y de las capacidades, como la reducción de desequilibrios regionales que inciden sustantivamente en la competitividad, están bastante ausentes. Sin embargo, existen algunas excepciones como el caso de Brasil, donde en el tema PYME ha habido esfuerzos de más largo aliento asociados a este estrato de empresas y también, en el caso de Chile. La carencia de este enfoque de mayor horizonte, que reconociendo el papel del mercado, reconozca a su vez que si se le deja actuar sin contrapesos, se profundizan las tendencias concentradoras en la economía y el desequilibrio en los territorios, conspira contra un sano y dinámico desarrollo de las MIPYMES. Los programas para que tengan efecto tienen que ser consistentes, integrales y necesitan continuidad en su aplicación, requiriendo plazos largos de maduración para que se vean sus frutos. Este no ha sido el caso generalizado de los programas de América Latina.

Las **leyes o estatutos de la PYME** también son una expresión de la importancia política y económica del tema en los países de ambas regiones. Ya sólo el proceso de discusión y su promulgación, pone a la pequeña empresa en la opinión pública con gran centralidad. En algunos países también se ha optado por revisar algunas leyes en particular que impactan en forma importante en este tamaño de empresas, teniendo presente su perspectiva. Ambos tipos de iniciativas no son incompatibles. En la UE, el *Small Business Act* ha dado un marco jurídico para la formulación de políticas y programas para el conjunto y los Estados miembros. En América Latina, se registran algunos avances al respecto. Existen leyes o artículos de ley específicos para este tamaño de empresas en Brasil, Ecuador, México, Perú y actualmente en Chile está en trámite en el Congreso el Estatuto de la PYME.

El desarrollo de **institucionalidad** relacionada con el fomento productivo de las empresas de menor tamaño es quizás unos de los mayores desafíos, ya que el desarrollo de este estrato requiere de instancias promotoras y articuladoras a través de todo el territorio. En la UE ha habido un buen desarrollo de la institucionalidad en sus diferentes dimensiones. Destaca la *institucionalidad de nivel intermedio*, en las regiones, que se ha derivado de los fondos FEDER, donde se articula el esfuerzo

público-privado, de la comunidad, región y estado. También llama la atención la *capacidad de inteligencia del sistema* relacionada con el accionar del estrato y el impacto de las políticas a través la acción desarrollada por Eurostat y específicamente, por la red de instituciones ligadas al Observatorio para la PYME.

En América Latina existe en la mayoría de los países *institucionalidad a nivel nacional* relacionada con las empresas de menor tamaño, fragmentada en una diversidad de instituciones que se coordinan poco entre sí, lo que conspira en darle mayor impacto a las políticas y programas. Hay una extrema *debilidad institucional a nivel intermedio (territorial y sectorial)*, incidiendo esto en la menor cobertura y profundidad de los programas y calidad de la oferta, profundizando la desigualdad entre regiones. Recién se empiezan a notar algunos elementos de preocupación respecto a este tema, con el desarrollo de agencias regionales de desarrollo o expresiones similares. Existen algunas excepciones en la región, como es el caso de Brasil, con SEBRAE y SINAI, pero con mayores carencias en el ámbito financiero. La gran fragmentación institucional, también conspira en contra de la *generación de inteligencia sobre el estrato* en su conjunto. Faltan miradas comprehensivas de evaluación de políticas y programas y de medición de impacto de programas e instrumentos. Por ejemplo, frente a situaciones como la crisis -que se intuye debiera impactar fuertemente a este estrato por su vulnerabilidad- es muy difícil tener miradas de conjunto, oportunas. Asimismo lo es, evaluar el efecto de diferentes medidas.

Hasta hace algún tiempo, especialmente en el ámbito de la microempresa, se observaba una clara separación de la institucionalidad pública y privada respecto al tema. En la actualidad, tiende a converger, tomado la institucionalidad pública roles de segundo piso o tercer piso, en la distribución de recursos, respecto a los programas y la institucionalidad privada, de administración, operación y ejecución de estos programas e intermediadores de los recursos. Esto también se observa en otras áreas. La falta de institucionalidad intermedia, especialmente privada para ejecutar programas, hace que estos recursos tiendan a concentrarse en pocas manos, especialmente a nivel territorial. Lo anterior plantea a nivel de América Latina un fuerte desafío en el desarrollo de capacidades en la institucionalidad intermedia para aumentar las coberturas de los programas y para generar mayor competencia, aprendizaje y diversidad.

En algunos países además de esta mezcla de *institucionalidad pública- privada* a nivel intermedio para la ejecución de los programas están apareciendo algunas instancias de coordinación a nivel superior, de carácter más estratégico, como consejos para la competitividad, etc. que son iniciativas muy interesantes.

Desde el punto de vista de los **recursos** destinados a este tamaño de empresas, éstos son muy significativos en la UE -especialmente vía los fondos FEDER³¹, FES, PIC y otros que van a temas más específicos- y están garantizados por *plazos* largos, lo que permite programar con visión más estratégica. Para los proyectos se convoyan recursos de la Unión, del país, la región y el sector privado (gremios, empresariado, universidades, etc.), lo que da una *mezcla* sólida de voluntades e intereses tras los proyectos y sus resultados. Existe bastante *flexibilidad* en uso de los recursos, estableciéndose definiciones gruesas de parámetros o requisitos para los programas o proyectos³² y dejando bastante libertad en su formulación, pudiendo ser presentados directamente a los organismos comunitarios, desde la región u entidad que corresponda. Esta flexibilidad de los proyectos es muy interesante, si se parte por reconocer que tanto el entorno nacional, como local, sumado a la naturaleza propia de las PYMES es muy variada, por lo que es difícil establecer reglas muy rígidas comunes a todos.

³¹ Solo por esta vía se destinan del orden de 100.000 millones de euros para PYME entre 2008-2012

³² Por ejemplo, en localidades pequeñas o regiones menos desarrolladas, monto de subsidio mínimo por empresa.

Una situación muy diferente presentan los programas de apoyo a la PYME en los países de América Latina. Los recursos asignados, en general, son magros con relación a la problemática del sector, no posibilitando coberturas amplias de empresas. Se ven tendencias positivas al cambio en este aspecto en países como Brasil, Chile, México, Perú y Ecuador. Una *fuerza* importante de estos recursos, en muchos países de América Latina, proviene de la *cooperación internacional* por lo que no se garantiza su continuidad al no estar incorporados estos programas como partidas regulares del Presupuesto de la Nación. Los recursos asignados al sector habitualmente se aprueban para el año en el presupuesto, sin existir ninguna seguridad para los programas, de horizontes más largos. Al igual que en la UE, se pretende movilizar fondos a través de los programas de diferentes instancias público- privadas y la tendencia es promover la contribución de distintas fuentes para su financiamiento. Sin embargo, dado los entramamientos burocráticos que tienen las distintas instituciones -esta idea en principio muy sana- puede demorar bastante la ejecución de los mismos. Por otra parte, para programas que recién se inician es necesario remover las desconfianzas iniciales del sector privado para invertir, que habitualmente son altas. Por último, la baja capacidad de acumulación de las empresas más pequeñas -particularmente en el caso de microempresas- dificulta o retrasa los aportes en el cofinanciamiento en ciertos programas o instrumentos. El principio de compartir las fuentes de recursos para llevar adelante los programas -que constituye una positiva idea- debe ser examinada en su mérito, para hacer propuestas con arquitecturas financieras realistas³³, evitando perder gran parte de la energía y tiempo de los diferentes actores en aspectos como reunir las distintas fuentes de aportaciones.

En los países de América Latina es difícil encontrar el tipo de *proyectos flexibles*, con algunos parámetros pre-establecidos (*top down*) y de geometría variable, generados básicamente de abajo hacia arriba (*bottom up*), con la participación de la comunidad, en la región, entre las diferentes instancias público privadas. En los países de América Latina, se utiliza más el tipo *instrumento de fomento*, con requisitos y reglas de operación bastantes más precisas para cada uno de ellos, donde existe menos espacio para la flexibilidad. Lo anterior tiene que ver con la orientación del estado y sus aparatos contralores, más enfocados a procesos que a resultados. Proyectos o programas muy flexibles suponen una capacidad de discernimiento y evaluación a nivel de todo el país, en una institucionalidad bastante débil en profesionales y más abundante en desconfianzas, haciendo que posteriormente sea muy difícil su evaluación. Más aún cuando se pretende masificar coberturas. Se trata entonces de tener referentes mucho más preciso contra qué evaluar y por ello, existe una *multiplicidad* de instrumentos bastante acotados para diversos fines. Si alguien se propone hacer un proyecto más complejo, debe integrar el conjunto de instrumentos aislados- accediendo a cada uno de ellos por separado- con todos los costos de transacción que esto conlleva. En algunos países de América Latina se ha empezado a introducir algunos proyectos más flexibles a pequeña escala, por ejemplo, en el área de la innovación y de la articulación productiva como es el desarrollo de clústeres y encadenamientos productivos y en el fortalecimiento de entornos territoriales. Esto permite hacerse cargo de la heterogeneidad del sector, su entorno y por lo tanto, de sus necesidades.

La gran dispersión de instrumentos existentes en América Latina hace perder efectividad y en general los niveles de cobertura de los mismos no son altos respecto al tamaño del estrato. Su uso se concentra más en las ciudades capitales de los países y los canales existentes para su distribución hasta el empresario, son limitados. Particularmente preocupante es la situación de la microempresa.

En ese sentido, otro aspecto que es necesario examinar en lo que respecta a entorno y los programas, es el **capital social**. Por la dispersión en la localización de las empresas de este estrato, pasan a ser muy importante los *canales* a través de los cuáles se pueda acceder a los empresarios con información,

³³ En qué momento del programa hacerla exigible, en qué proporciones, etc.

programas, etc. Se ha comprobado que las redes y en general, la organización juega un rol muy relevante para estos fines. En la UE el grado de afiliación de las MIPYMES a organizaciones gremiales es importante y este capital social es ampliamente utilizado en redes de información, acceso al financiamiento y en el otorgamiento de múltiples servicios de desarrollo empresarial. En los países de América Latina, el capital social del sector es relativamente bajo. En los últimos años ha habido preocupación por el tema en algunos países. Además, se han utilizado organizaciones relacionadas mayoritariamente con la mediana y gran empresa como ejecutoras de programas para las PYMES. Sin duda, el desarrollo de capital social constituye una gran necesidad en la PYME de los países latinoamericanos. Tener mayor organización que les permita interlocutar con la institucionalidad en torno a los temas que son de su interés y no ser representados por terceros ajenos a su realidad. Por otra parte, también está la posibilidad de poder actuar directamente en la institucionalidad intermedia, para mejorar los canales de acceso y la difusión de los programas y con ello, su cobertura.

Respecto al **tipo de programas**, se presenta un resumen para ambas regiones. Para el caso de la UE, en el Box 2 se hace una descripción sintética de las 10 líneas de programas que se derivan de los principios orientadores del *Small Business Act* (Box 1). En la Tabla 1 se hace una descripción detallada de los distintos tipos de programas e instrumentos, señalando cuáles de ellos existen en la UE y en los países de América Latina, haciendo una apreciación para este último caso acerca de la percepción de importancia de los mismos según los problemas que enfrentan las empresas de menor tamaño. Por último, se agregan comentarios para cada uno de ellos respecto a sus fortalezas y debilidades.

En la UE, dado los desafíos que enfrentan las empresas de menor tamaño, los énfasis están puestos en el área de la regulación y la simplificación administrativa. En materia de financiamiento, en mejorar el acceso para la creación de empresas y las fases tempranas de la empresa, o sea, en el mayor uso de instrumentos del tipo capital de riesgo. También es área de preocupación en ese ámbito, mejorar el acceso al financiamiento de las microempresas, en particular con la entrada de los nuevos Estados miembros. Los otros temas priorizados en la agenda están relacionados con la investigación, la innovación y la protección medioambiental. Además, con un mayor aprovechamiento de la oportunidad que significa el mercado ampliado de la UE y el mejoramiento de la calificación del capital humano. Todo esto sin perder el enfoque territorial de sus políticas y programas.

BOX 2
LINEAS DE PROGRAMA PARA LA UNION EUROPEA Y ESTADOS MIEMBROS DERIVADOS DEL SMALL BUSINESS ACT
1. Haciendo la vida más sencilla para las pequeñas empresas. (Simplificación de trámites, revisión normativa, adaptación leyes, estandarización, pago oportuno)
2. Mejorando el acceso al financiamiento. (Capital de riesgo, financiamiento a microempresa y etapa de arranque)
3. Apoyando a las empresas para ir al exterior. (Información, capacitación en el exterior, defensa en el exterior, estandarizaciones en la UE)
4. Asegurando la justa competencia.(Protección abuso de empresas dominantes, colusión de fijación de precios, apoyo del estado bien direccionado)
5. Educación y calificación para emprender.(Generación de actitudes emprendedoras, cultura emprendedora en la educación, mejorando la imagen del emprendedor, intercambio de jóvenes emprendedores, fondos para reconvertirse empresarialmente y empleabilidad)
6. Enfrentando juntos los desafíos ambientales. (Asesoría y capacitación, gestión ambiental, eficiencia energética, asistencia financiera para programas ambientales)
7. Impulsando la investigación y la innovación en las PYMES. (Clústeres, inversión en actividades de innovación, subcontratación de investigación por las PYMES, etc.)
8. Protegiendo sus ideas. (<i>Helpdesk</i> ; apoyando en mercados emergentes, como China; defensa de la piratería, etc.)
9. Microempresas y artesanía en la UE. (Simplificación de procesos de inicio, programas de aprendices, calificación, transferencia del negocio familiar, etc.)

En América Latina, los programas que habitualmente han estado presentes en casi todos los países son los de financiamiento para capital de trabajo (corto plazo) y de servicios de desarrollo empresarial (asistencia técnica y capacitación empresarial) orientados fundamentalmente a pequeña y mediana empresa. En las últimas décadas – producto de la necesidad y de las condiciones de competitividad - han aparecido en forma germinal nuevas líneas de programas orientadas a la creación de empresas y su financiamiento, la regulación (simplificación de trámites, ventanilla única, etc.), la articulación productiva y el territorio, el financiamiento vía el microcrédito a la microempresa formal e informal, la constitución de fondos de garantía, programas de innovación y de promoción exportaciones (ver Tabla 1). Sin embargo, todavía se observan grandes vacíos o carencia de programas más robustos en materia de generación de capacidades con énfasis territorial -como redes de centros tecnológicos, oferta de calidad en capacitación, etc.- formalización de empresas; desarrollo de capital humano para la MIPYME; programas orientados a mejorar el desarrollo de la microempresa; a la ampliación de mercados; a la difusión y transferencia tecnológica; a promover clústeres y encadenamientos productivos; a la creación de empresas; a la profundización de los mercados financieros; y a hacer un esfuerzo en mejorar la institucionalidad y el capital social del sector.

TABLA 1

MIPYMES: AREA DE INTERVENCION EN EUROPA Y AMERICA LATINA (PROGRAMAS, INSTRUMENTOS E INSTITUCIONALIDAD)

Temas	Unión Europea: Presencia de Temas y Programas	América Latina: Percepción de temas relacionados según tamaño de empresa y comentarios acerca de su presencia en agenda MIPYME			
		Micro	Pequeña	Mediana	Observaciones
1. Existencia de institucionalidad de fomento para la MIPYME	XX	XX	XX	X	Existe a nivel nacional en varios países, no con muchos recursos y con expresión territorial débil y con déficits en institucionalidad intermedia. Con problemas de fragmentación coordinación. Aparecen interesantes avances en presencia en la institucionalidad de mezclas público-privadas en niveles estratégicos e intermedios, para ejecución de programas. Se observan cambios en cuanto a fortalecer institucionalidad en varios países con mayor asignación de recursos. Existe institucionalidad especializada fuerte en Brasil.
2. Existencia de Planes/Programas de Desarrollo plurianuales para la MIPYME	XX	XX	XX	X	En muy pocos países existen programas plurianuales con estrategias definidas. Los programas en general carecen de continuidad a través de los gobiernos. Son pocas las excepciones (Brasil y Chile). Enfoques de programas e instrumentos son fundamentalmente de demanda y descansan sólo en el mercado. Se da poca importancia a aspectos de cohesión económica, al <i>capacity building</i> y a la reducción de diferencias de productividad y competitividad entre estratos de empresas, con enfoques más estratégicos de mediano y largo plazo.
3. Programas estables en el tiempo con Instrumentos de apoyo o de fomento	XX	XX	XX	XX	Débil con tendencia a cambiar en algunos países. Se observan casos con asignación de recursos importantes al sector: Perú, Ecuador, México, Brasil y Chile. Una proporción importante de los recursos asignados a los recursos provienen de la cooperación internacional (con la excepción de Brasil, Chile y en alguna medida, México), por lo que se genera cierta incertidumbre sobre la continuidad de los mismos en el presupuesto regular de los países.
4. Leyes específicas para MIPYME (estatuto PYME) o artículos de ley específicos para el estrato	XX	XX	XX	X	Existen en algunos países como: Argentina, Brasil, México, Perú, en discusión en Chile. Importancia política, visibiliza al sector.
5. Temas Regulatorios					
5.1 Simplificación de trámites	XX	XX	XX	X	Se está trabajando en algunos países, resultados recién empiezan a verse. Es muy importante para formalización, la contratación de trabajadores, los temas tributarios y para el cierre de empresas. La carga regulatoria es muy pesada, particularmente para la ME. Esto incide en informalidad. Perú está haciendo un esfuerzo bastante integral al respecto.
5.2 Adecuación de normas para el tamaño de empresa	XX	XX	XX		Se está trabajando en varios países. Perú ha adaptado las normas laborales de contratación. Chile, las tributarias. Es un área donde se puede hacer mucho, de gran importancia para ME. En algunos casos significa pérdida de competitividad.

Temas	Unión Europea: Presencia de Temas y Programas	América Latina: Percepción de temas relacionados según tamaño de empresa y comentarios acerca de su presencia en agenda MIPYME			
		Micro	Pequeña	Mediana	Observaciones
5.3 Condiciones de la competencia (libre competencia)	XX	XX	XX		Muy necesaria en las relaciones entre empresas pequeñas con grandes y muy débil. Se dan condiciones de abuso por asimetrías en poderes de negociación entre empresas grandes y pequeñas (retrasos en pagos, condiciones exigidas, etc.) que es necesario regular u observar.
6. Apoyo a la creación de empresas y al emprender	XX	XX			Está débil en la mayoría de los países. Recién se empieza a ver algo en México (incubadoras), Ecuador, Perú y Chile (capital semilla y capitales ángeles), pero de dimensiones muy limitadas. Es muy importante para etapa post crisis y base empresarial dinámica es estrecha.
7. Programas de formalización de empresas		XX			Débil y extremadamente necesaria en países con altos niveles de informalidad. Falta una mirada integral del tema, pasando por los incentivos para ser formal, tanto para el ME como para el trabajador. Perú está haciendo importante esfuerzo al respecto. Debiera ser un tema extendido ampliamente a la región, más aún post crisis.
8. Programas de apoyo a la microempresa	XX	XX			Débil, en los países donde existe algo se tiende a enfocar sólo desde el ámbito de las micro-finanzas, dejando de lado el desarrollo del capital humano y gestión (servicios de desarrollo empresarial). En Perú, Bolivia y Ecuador se están impulsando programas bastante fuertes al respecto.
9. Programas de Educación y Capacitación empresarial y de los trabajadores	XX	XX	XX	X	Débil la cobertura y calidad de la oferta de los programas y no considera los problemas del sistema de capacitación, especialmente de pertinencia para ME y pequeña, a nivel territorial y sectorial; además las limitaciones de formación básica de los trabajadores y empresarios que es necesario completar. Muy buena la experiencia de Brasil del SINAI. Los problemas del desarrollo del capital humano constituyen una limitante objetiva al mejoramiento de la productividad. Es necesario enfatizar mucho más este tema transversalmente en todo América Latina y más aún dado los programas planteados para la crisis.
10. Programas de Asistencia Técnica		XX	XX	X	Se está trabajando en varios países a pequeña escala, con fondos no reembolsables y co-financiamiento, vía bonos u otras fórmulas. Con grandes problemas de profesionalización y masificación de la oferta de consultores, especialmente a nivel territorial. Es necesario fortalecer la formación de consultores en calidad, en número y territorialmente y para los temas que más aquejan a las pequeñas empresas.

Temas	Unión Europea: Presencia de Temas y Programas	América Latina: Percepción de temas relacionados según tamaño de empresa y comentarios acerca de su presencia en agenda MIPYME				Observaciones
		Micro	Pequeña		Mediana	
11. Promoción de la articulación productiva y del entorno competitivo	XX					
11.1 Articulación productiva: Desarrollo de Clústeres, Programa de Desarrollo de Proveedores, de Distribuidores y Redes		XX	XX		XX	Débil aunque tiende a cambiar la situación positivamente. Existen algunos programas en varios países (México, Chile, Perú, Brasil, etc.) en torno a la competitividad, las exportaciones y el entorno territorial, pero le falta tomar más masividad y profundidad. Es un programa de gran importancia para densificar el tejido productivo de los países y mejorar la competitividad de las cadenas productivas, especialmente de las empresas más pequeñas. Países más grandes de América Latina tienen gran potencial en encadenamientos largos. Los países han recibido gran flujo de inversión extranjera en los últimos años que es necesario anclar más al territorio. Además en América Latina hay regiones con vocaciones productivas muy marcadas que permite el desarrollo de importantes clústeres.
11.2 Fortalecimiento entorno territorial y apoyo a las PYMES en nivel local : Centros Tecnológicos, Centros de Emprendimiento, Universidad-empresa		XX	XX		XX	Débil. Existen algunos programas aislados en México, Chile, Argentina y Brasil. Existe una gran desigualdad a nivel territorial en materia de entornos competitivos y en el desarrollo de institucionalidad relacionada con el fomento productivo (nivel meso), por lo que constituye una gran necesidad.
12. Programas específicos: ambientales, de eficiencia energética, informatización de empresas, certificaciones de calidad		XX	XX		X	Débil, son fundamentales los de informatización en micro y pequeña empresa y de eficiencia energética. En México, Colombia, Venezuela, y Chile se han desarrollado programas en esa dirección (producción limpia, eficiencia energética, agenda digital). Informatización es muy relevante para MIPES y los restantes temas para PYMES. Falta mayor convicción del empresariado en esos temas.
13.Promoción de la Innovación y la Transferencia de Tecnología	XX		XX		XX	Débil. Muy importante la innovación en pequeña y mediana empresa y la difusión tecnológica en pequeña y micro. En Brasil –la excepción en la región-ha habido una preocupación sostenida sobre el tema. México y Chile se han iniciado esfuerzos importantes, también en lo que respecta la conexión universidad- empresa. Falta de cultura innovadora en el empresariado y de la percepción de importancia en el tema, por lo que no invierte en él. La volatilidad en el entorno macroeconómico de América Latina no contribuye a decisiones de más largo plazo de inversión de los empresarios en estas materias (medianas empresas). En casi todos los países hay una componente de I+D en los programas, pero faltan estrategias más claras para materializar el tema.

Temas	Unión Europea: Presencia de Temas y Programas	América Latina: Percepción de temas relacionados según tamaño de empresa y comentarios acerca de su presencia en agenda MIPYME			
		Micro	Pequeña	Mediana	Observaciones
14. Acceso al Financiamiento	XX				
14.1 Financiamiento a la microempresa	XX	XX			Hay países como Bolivia, Perú, Nicaragua, El Salvador, Honduras, República Dominicana que han avanzado bastante. Sin embargo, otros con alta presencia de ME e informalidad todavía no han profundizado suficientemente sus esfuerzos. El microcrédito puede jugar un rol importante en la formalización de empresas. Hay buenas experiencias al respecto (p. e. BancoEstado de Chile). Es necesario avanzar en el fortalecimiento de la regulación en el financiamiento a la ME. Buena experiencia en Bolivia.
14.2 Fondos de Garantía	XX		XX	XX	Se ha avanzado en este tema en la región, es necesario seguir incrementando los Fondos y ampliando la diversidad de fórmulas de garantías. Buenas experiencias en Chile, México y Perú.
14.3 Financiamiento para MIPYMES, incluyendo etapas de mayor riesgo (inversión largo plazo, creación de empresas, etc.)	XX	XX	XX	XX	Ha aumentado en lo que respecta a financiamiento de corto plazo. Sin embargo, débil en lo que respecta a financiamiento para situaciones de mayor riesgo. En esto hay un gran retraso y supone, para que la banca privada se incorpore, la decidida participación de los agentes públicos con instrumentos especiales, complementarios. Capital de riesgo, crédito de largo plazo y financiamiento para innovación sigue siendo un gran déficit. Es importante la existencia de banca de 2° piso público que opere vía banca privada de 1° piso, estableciendo condiciones claras a éste respecto a objetivos y condiciones de los créditos, pero a su vez haciéndose cargo de las limitaciones del estrato.
14.4 Fortalecimiento de intermediarios financieros		XX			Es una gran carencia en la región, especialmente para atender la microempresa en todo el territorio, que supone tecnologías financieras especializadas. Es importante tener una banca especializada en MIPYME pública de primer piso en todo el territorio que compita directamente con el sector privado, con similares reglas del juego, para intensificar la competencia y conocer mejor los parámetros de comportamiento del estrato. Esta banca, cuando ha existido, ha jugado un papel muy importante durante la crisis en la transmisión de las rebajas de tasas.

Temas	Unión Europea: Presencia de Temas y Programas	América Latina: Percepción de temas relacionados según tamaño de empresa y comentarios acerca de su presencia en agenda MIPYME			
		Micro	Pequeña	Mediana	Observaciones
15. Apoyo a las PYMES para salir al exterior					
15.1 Fomento a PYMES exportadoras	XX		X	XX	En esto hay un gran avance en la mayoría de los países, que debe ser más focalizado probablemente a la mediana empresa y también en la promoción de la exportación indirecta en las más pequeñas (articulación a cadenas exportadoras) con las certificaciones requeridas, etc.). En general se trata de fomentar oferta exportable.
15.2 Apoyo a los negocios en el exterior (joint ventures, subsidiarias)	XX			XX	Esta es una línea no trabajada en la actualidad y que puede tener perspectiva con las medianas empresas a nivel de la región de América Latina.
16. Compras Públicas	XX		XX	XX	La participación de las MIPYMES en las Compras Públicas es una línea de programa que ha ido emergiendo en Perú, Chile y en México y también en otros países, con porcentajes que van entre 20% a 40%. Son importantes para ampliar mercado. Deben verse desde tres ángulos: a) acondicionar las propuestas desde las perspectiva de las empresas pequeñas (lotes, exigencias de garantías, etc.); b) preparar a las pequeñas empresas para cumplir con los estándares de las propuestas (servicios de desarrollo empresarial); c) resguardar las condiciones de seguridad en calidad, oportunidad y cantidad del abastecimiento para el comprador no relajando las mismas por incorporar pequeñas empresas.
16. Promoción del capital social (fomento de asociaciones representativas de las PYMES)		XX	XX	XX	Muy débil. Este es un tema muy importante, ya que falta el interlocutor gremial a nivel nacional, sectorial y territorial de las MIPYMES en gran parte de los países, con los problemas que ello conlleva para la formulación de políticas, discusión de regulación y programas. En torno a los clústeres se han ido nucleando gremios y también las mujeres empresarias han empezado a organizarse en diversos países. En Brasil, Chile, Colombia y México ha habido preocupación por el tema. Es muy importante la participación de las organizaciones de PYMES en las iniciativas de diálogo Social, dando cuenta en éstas representaciones de la heterogeneidad de la estructura productiva.
17. Programas orientados a grupos específicos (mujeres, jóvenes, migrantes, etc.)	XX	XX	X		Especialmente de fomento emprendedor y de microempresas de pequeña cobertura. Es necesario complementar los esfuerzos de microcrédito con servicios de desarrollo empresarial y formalización, para que estos programas no se traduzcan en aumentar la informalidad.
18. Programas orientados a mejorar la cobertura social					En algunos países hay esfuerzos por mejorar afiliación a sistemas de salud y pensiones a empresarios de MIPYMES. Esta se ha desarrollado por la vía de sus entidades gremiales. Tiene mucho sentido especialmente en empresas más pequeñas.
Códigos: XX: Muy importante X: Importante					

b.2 Marco regulatorio y formalización de empresas

El marco regulatorio que incide en el funcionamiento de las MIPYMES, por la carga administrativa que involucra – ya sea referida a número de procedimientos, tiempo y costos incurridos- es uno de los problemas más frecuentemente mencionados por los empresarios de ambas regiones. En el Cuadro 10-A y 10-B se resume la situación para algunos países seleccionados de la UE y América Latina respecto a las regulaciones que más inciden en los negocios: *inicio de una empresa; contratación y despido laboral; pago de impuestos; cierre de empresas y permisos de construcción*. Se tomó como referencia los promedios de la OECD, donde se incluyen países como Nueva Zelanda y Australia, caracterizados por ser muy avanzados en esa materia.

Existen grandes diferencias en lo que respecta a ***apertura de empresas*** entre América Latina y la UE, siendo un proceso más engorroso y costoso en la primera. Significativamente alta es la diferencia en materia de días de duración del proceso y también lo es, aunque en menor grado, en número de procedimientos. Destacando en ambas dimensiones el caso de Brasil por sus elevados índices. En materia de costo, considerando éste como % del ingreso per cápita de sus respectivos países, también resulta ser un proceso relativamente más oneroso en América Latina que en la UE, destacando por lo elevado el caso de México. En la UE se distingue por sus buenas prácticas en los tres aspectos -bajo número de procedimientos, reducida duración y bajo costo- el caso de Irlanda. En el sentido contrario sobresale en las tres dimensiones España, y por costo, Italia. Lo complejo y oneroso de la apertura de empresas en América Latina conspira contra la creación de empresas y su formalización, siendo un aspecto a examinar, más aún post crisis donde este tipo de programas debiera cobrar fuerza.

La situación frente al ***contrato de trabajadores*** presenta varias aristas. Es conveniente señalar que el tema de la regulación en la MIPYME no debe inducir a confusión. No significa necesariamente que es conveniente menos regulación para las pequeñas empresas en esta materia, sino que ésta sea más simple y acorde con su tamaño, en complejidad, número de procedimientos y costos involucrados. De esa forma debe leerse las columnas correspondientes en el cuadro 10-A. Por ejemplo, la *dificultad frente a la contratación* de trabajadores e *inflexibilidad de horarios* aparecen similares en las regiones de la UE y América Latina y en ambos casos mayores que los parámetros de referencia de la OECD. La diferencia entre ambas regiones aparece frente a la *dificultad frente al despido*, que en la UE es mayor que en América Latina y el *costo del despido* –expresado en salarios semanales- que presenta la situación inversa para las empresas de América Latina, siendo mucho más oneroso en ésta. Lo anterior, probablemente esté relacionado con la existencia bastante difundida en la UE del seguro de desempleo-instrumento poco extendido aún en América Latina- dejando en la empresa un costo del despido menor. Particularmente elevado es el costo del despido en Argentina y Ecuador y en el caso de la UE, en Alemania. Por otra parte, nuevamente en Irlanda, las regulaciones facilitan la contratación e igualmente la desvinculación de trabajadores, con un bajo costo³⁴ y rigidez. Los costos del despido onerosos, en el caso de América Latina, inducen en el caso de las empresas más pequeñas -con el fin de evitarlos - formas de contratación bastante precarias, como contratos por períodos cortos, a honorarios, etc. o directamente, la operación en la informalidad. Por lo tanto, no se estaría cumpliendo con ello, el objetivo de fondo de otorgar una mayor estabilidad en el empleo y una mayor protección en los momentos de la desocupación, dejando al trabajador de las pequeñas empresas en el peor de los mundos.

Respecto al ***pago de impuestos*** la gran diferencia entre ambas regiones estriba en un mayor *número de pagos de impuestos* de distinto tipo en América Latina con respecto a la UE –con el consiguiente tiempo asociado-sobresaliendo en este aspecto Uruguay (53), Costa Rica (43) y México (27), y en la UE, Alemania (16). La tasa de impuestos y *contribuciones laborales* son algo menores en América Latina que en la UE. La *tasa total del conjunto de todos los impuestos y contribuciones pagados* por las

³⁴ Sin embargo, en Irlanda existe un claro déficit de trabajadores calificados y no calificados, teniendo problemas para llenar las vacantes (ver Cuadro 9-B), por lo que más que la desvinculación predomina la empleabilidad.

empresas como % sobre la ganancia es similar en promedio para los países de ambas regiones, presentando bastante dispersión entre ellos (Cuadro 10-B). Sobresale en la UE la carga tributaria de Italia y en América Latina, de Argentina y Colombia. En ésta última debido a las debilidades en el ámbito de la fiscalización, estas altas tasas se traducen en muchas ocasiones en evasión, elusión e incluso, en informalidad. Por otra parte, en sentido contrario resalta la baja carga tributaria de Irlanda en la UE y de Chile en América Latina. Este último caso también presenta los menores niveles de informalidad y de evasión de impuestos en América Latina.

Los **permisos de construcción** es otro aspecto que se analiza, desde dos perspectivas: por el gran número de empresas que tienen que hacer ese tipo de intervenciones; por la gran cantidad de pequeñas empresas que operan en el sector de la construcción. Además, en momentos de crisis cobra mayor importancia por las características de los programas impulsados, muy relacionados con este tema. De estos permisos se analiza el *número de procedimientos* que implican y la *duración* de los mismos. En ambas regiones el número de procedimientos es más o menos similar, siendo algo superior en América Latina y destacando claramente en ello la situación de Uruguay (30) y Argentina (28) y en la UE, la República Checa (36). Cabe señalar que el promedio en los países de la OCDE es de 15. En la duración de los permisos de construcción de acuerdo al Cuadro 10-B la demora en promedio es mayor en los países seleccionados de América Latina (216 días) respecto en los de la UE (182 días) y en ambos casos superior al promedio de la OCDE (162 días). Destaca en América Latina el caso de Brasil (411 días) y Argentina (388 días) y en la UE el de Italia (233 días) y España (257 días). Estos son aspectos a tener presente para programas de reactivación durante la crisis que implican construcción.

El **cierre de empresas** se analiza desde tres perspectivas: el *tiempo*, en años que toma el proceso, el *costo* en términos de % del ingreso per cápita del país para la empresa; y la *tasa de recuperación* de los acreedores (Cuadro 10-B). La fragilidad de la estructura productiva y la dinámica empresarial comparando la situación de ambas regiones (punto a.8) lleva a la conclusión que hay una tasa de destrucción mayor de empresas en América Latina que en la UE y que la supervivencia de empresas activas al segundo o tercer año de las que iniciaron actividades es mucho menor y que éste golpea fundamentalmente a las empresas de menor tamaño, con menos estructura. Esto deja comprometido capacidades empresariales por bastante tiempo para reiniciar otras actividades, antecedentes financieros deteriorados y deuda. Con la crisis el cierre de empresas se acrecienta, por lo tanto es un tema a mirar con mayor detención. De acuerdo a las cifras del Cuadro 10-B en los países de América Latina el proceso de cierre demora en promedio como un 50% de tiempo más que en la UE, destacándose como largos procesos los casos de Ecuador (5,3 años), Chile (4,5 años) y Brasil (4 años) y en el caso de la UE, la República Checa (6,5 años). En términos de baja duración del proceso cabe destacar el caso de Irlanda (0,4 años). En materia de costos del cierre las empresas la situación es similar. La gran diferencia estriba en materia de recuperación por los acreedores en que en promedio para los países seleccionados de la UE en el Cuadro 10-B es de 55,7 centavos/dólar y en los países de América Latina de 32,8 centavos/dólar. Nuevamente destaca Irlanda con una recuperación de 86,6 centavos/dólar. Lo anterior conlleva un marco regulatorio adecuado y un conjunto de buenas prácticas que han implementado algunos países, mejorando mucho este proceso y haciéndolo menos traumático para empresario y trabajadores.

Los avances en marco regulatorio y en la formalización de empresas

En resumen se observa que en ambas regiones hay espacio para mejorar en el marco regulatorio si se compara con algunos parámetros de los países de la OCDE -de la cual los países europeos son parte- y con algunos países seleccionados con buenas prácticas. En América Latina los problemas más preocupantes para la pequeña empresa son: la apertura de empresas (duración, costo y número de procedimientos); en el contrato de trabajadores, el costo del despido; la gran cantidad de número de pagos de distintos tipos de impuestos y contribuciones laborales; la duración de los permisos de

construcción; en materia de cierre de empresas, la duración del proceso y la reducida recuperación de los acreedores de lo adeudado. Naturalmente, presentando lo comentado matices de país a país. La UE ha tomado con prioridad el tema de la simplificación de la carga administrativa y en el *Small Business Act* (2008) plantea en sus objetivos mejorar la estructura administrativa y jurídica para que las empresas de menor tamaño puedan aprovechar su potencial de crecimiento y de creación de empleo, acuñando el concepto de “*Think Small First*”, en que toda iniciativa legislativa o de otro orden pase el test PYME primero. Además, en documentos oficiales de la UE ³⁵ se le reconoce como el principal problema de las empresas de menor tamaño y se plantea reducir la carga administrativa al 2012 en 25% y asegurarse que toda nueva legislación que afecte los negocios sea “amistosa” con la PYME. Entre las líneas de acción se proponen: menos y mejor regulación; regulación amistosa con las PYMES; protegerlas de los pagos atrasados; hacer que las estandarizaciones opere para ellas; y el intercambio de buenas ideas y buenas prácticas respecto al tema.

En América Latina se empieza en algunos países con la simplificación de trámites, particularmente la implementación de la *ventanilla única*. También la adaptación de la regulación para el tamaño de empresas, siendo todavía iniciativas en etapa preliminar. Perú está haciendo un importante esfuerzo en esa dirección, adaptando algunos aspectos de la legislación laboral para la microempresa y Chile lo está haciendo en materia tributaria. Algunos países centroamericanos, Argentina y Perú han empezado a trabajar la *ventanilla única*.

Los problemas de **informalidad** en América Latina son graves, particularmente en algunos países. Estos quedan más evidentes en el punto sobre empleo y también en el Capítulo I, donde se observa que la diversidad de formas de unidades productivas bajo 5 trabajadores (micro-empresas, empresas unipersonales, trabajadores independientes o cuenta propia, etc.) ³⁶ con casi ningún nivel de protección social, es elevada. Esto tiene que ver con unidades productivas de muy baja productividad, con reducida capacidad para enfrentar el costo laboral y tributario de la regulación. A su vez, significa la competencia desleal de estas empresas informales con las establecidas formalmente. Cabe señalar que estas empresas dado su informalidad habitualmente tienen un potencial limitado de crecimiento y de generación de empleo. Muchas veces en los países hay respecto a ellas un doble estándar, reconociendo su dimensión negativa y a la vez, admitiendo su capacidad de buffer -particularmente en situaciones de crisis- frente al desempleo de las empresas formales. Esto explica en ocasiones una posición permisiva frente a su mayor fiscalización. Por la gravedad del problema de la informalidad en una gran cantidad de países de América Latina y su tendencia creciente en el marco de la crisis, es necesario acometerlo con programas integrales de formalización, que partan abordando sus causas.

Existen diversas hipótesis explicativas del fenómeno de la *informalidad* que van en las siguientes direcciones:

- a) la falta de buenos seguros de desempleo y de sistemas de intermediación laboral y de capacitación para su reconversión, lleva a que los trabajadores desocupados por falta de opciones ³⁷ -particularmente en los ciclos de contracción económica- a iniciar empresas o actividad económica independiente con bajas barreras de entrada;
- b) los escasos incentivos existentes, para empresarios y trabajadores que los motive a ser formales ³⁸;

³⁵ European Commission. Enterprise and Industry. 2008.(7)

³⁶ En AL éstas representan un 41,5% de la ocupación total o el 54,5% de la ocupación del sector privado.

³⁷ OECD.2007.(26)

³⁸ OECD.2007.(26)

c) el alto costo de la formalización de las empresas, como el costo de iniciar una empresa, el costo de la contratación, la carga impositiva, etc. (costo pecuniario y de tiempo del empresario);

d) la imposibilidad de enfrentar los costos laborales por parte de las empresas debido a sus bajos niveles de operación y márgenes de rentabilidad y lo anterior, relacionado con su baja productividad.

e) la calidad de la regulación del país y la escasa fiscalización de su cumplimiento.

En el Cuadro 10 se comparan algunas de los temas que tienen directa relación directa con el costo de la formalización: carga impositiva, costo de contratación, costo de iniciar una empresa y no necesariamente existe una relación tan directa con aquellos países que mantienen los mayores niveles de informalidad, sin embargo en algunos casos coincide. Por su parte, los países europeos, en su mayoría cuentan con buena protección social que incluye seguros de desempleo y sistemas de intermediación laboral bastante proactivos en situaciones de desocupación lo que parece contribuir a evitar el nacimiento de esta multiplicidad de empresas unipersonales o empresas informales de muy baja productividad. Sin embargo, con los temas de migración y otros en la UE también queda una proporción de desempleados sin cobertura del seguro de desempleo.³⁹

Al enfrentar el tema de la formalización integralmente se requiere analizar más pormenorizadamente el marco regulatorio. Por una parte, analizar qué aspectos de éste está frenando y no proceden y/o pueden relajarse; por otra, cuáles pueden ser adaptados al tamaño de empresa; y por último, cuáles es necesario mantener, requiriendo apoyar a las empresas para que los cumplan, con el diseño de instrumentos, etc. o estableciendo condiciones de gradualidad para su cumplimiento. Otra parte importante del esfuerzo de formalización radica en el establecimiento de los incentivos correctos para su cumplimiento y en el desarrollo de la capacidad de fiscalización.

³⁹ Esto va desde situaciones como Reino Unido en que la población desempleada no cubierta por este instrumento es del orden de 45%; en Francia, un 20%; hasta casos como el de Alemania en que asciende apenas a un 6%. (20).

CUADRO 10-A	MIPYMES: Indicadores relacionados con Regulaciones que inciden en el entorno de negocios en países de Europa y América Latina								
	Apertura Empresas			Contrato de Trabajadores					
	Número de Procedim.	Duración (días)	Costos (% del Ingreso per cápita)	Índice Dificultad de contratación	Índice de Inflexibilidad de horarios	Índice de Dificultad del despido	Costo del despido (salarios semanales)		
EUROPA									
Alemania	9	18	5,6	33	60	40	69		
España	10	47	14,9	78	60	30	56		
Francia	5	7	1	67	60	40	32		
Irlanda	4	13	0,3	11	20	20	24		
Italia	6	10	17,8	33	40	40	11		
República Checa	8	15	9,6	33	40	10	22		
OCDE	5,8	13,4	4,9	25,7	42,2	26,3	25,8		
AMERICA LATINA									
Argentina	15	32	9	44	60	0	95		
Brasil	18	152	8,2	78	60	0	37		
Chile	9	27	7,5	33	20	20	52		
Colombia	9	36	14,1	11	40	20	59		
Costa Rica	12	60	20,5	44	40	0	35		
Ecuador	14	65	38,5	44	60	50	135		
México	9	28	12,5	33	40	70	52		
Perú	10	65	25,7	44	40	60	52		
Uruguay	11	44	43,5	33	60	0	31		
Fuente: Doing Business 2009, Banco Mundial									
CUADRO 10-B	MIPYMES: Indicadores relacionados con Regulaciones que inciden en el entorno de negocios en países de Europa y América Latina								
	Impuestos				Cierre Empresa			Permisos de construcción	
	Número de Pagos	Impuest o a la Ganancia %	Impuesto Laborales y Contribuciones (%)	Tasa total impuestos (% sobre la Ganancia)	Tiemp o (años)	Costo (% ingreso per cápita)	Tasa de recuperación (centavos por dólar)	Número de Proced.	Duración (días)
EUROPA									
Alemania	16	22,7	22,1	50,5	1,2	8	52,2	12	100
España	8	22,2	37,2	60,2	1,0	15	73,2	11	233
Francia	11	8,3	51,3	65,4	1,9	9	44,7	13	137
Irlanda	9	14,2	12,1	28,8	0,4	9	86,6	11	185
Italia	15	28,0	43,2	73,3	1,8	22	56,6	14	257
República Checa	12	6,0	39,5	48,6	6,5	15	20,9	36	180
OCDE	13,4	17,4	24,4	45,3	1,7	8,4	68,6	15,4	162
AMERICA LATINA									
Argentina	9	2,8	29,4	108,1	2,8	12	29,8	28	338
Brasil	11	21,3	40,6	69,4	4,0	12	17,1	18	411
Chile	10	18,3	3,8	25,9	4,5	15	21,3	18	155
Colombia	31	17,9	33,4	78,4	3,0	1	52,8	13	114
Costa Rica	43	19,8	29,3	55,7	3,5	15	25,4	23	191
Ecuador	8	18,5	13,7	34,9	5,3	18	16,1	19	155
México	27	23,2	27,0	51,5	1,8	18	64,2	12	138
Perú	9	27,1	11,8	41,2	3,1	7	25,4	21	210
Uruguay	53	23,2	10,5	58,5	2,1	7	43,0	30	234
Fuente: Doing Business 2009, Banco Mundial									

b.3 Financiamiento

El financiamiento es un factor clave para el desarrollo de las empresas. Juega un rol directo en el apalancamiento de las ventas, en la reducción de los costos vía insumos y en el mejoramiento tecnológico. En resumen, viabilizando la operación y la inversión en las mismas. En ambas regiones los programas orientados a las MIPYMES incluyen en todos los casos la dimensión de financiamiento. Los problemas que habitualmente tienen las pequeñas empresas relacionados con el financiamiento son: acceso, oportunidad de éste, costo del crédito (tasas y comisiones), períodos, garantías requeridas, montos, etapas de la vida de la empresa que cubre y tipo de operaciones elegibles, entre otras.

CUADRO 11	Profundidad del Sistema Financiero y situación para Microempresas (ME) en países seleccionados de Europa y América Latina			
	Crédito Privado/PIB (en %)	Préstamos a ME /ME (en %) (2006)	Prima tasa de interés ME c/r a tasa promedio cartera de préstamos	Spread colocación y captación (Tasa bancaria en %)
EUROPA				
Alemania	102,0			2,2
España	170,4			6,0
Italia	77,0 *			8,3
AMERICA LATINA				
Argentina	17,4	0,7	2,2	3,1
Brasil	29,7	1,9	nd	33,1
Chile	69,6	16,0	1,9	3,1
Colombia	30,2	11,1	1,0	7,4
Costa Rica	38,5	18,1	nd	6,4
Ecuador	nd	45,2	1,4	4,7
México	46,5 **	12,8	2,1	4,4
Perú	19,4	26,8	1,8	9,6
(*) Información del 2001				
(**) En México el 2001 el crédito privado/PIB era de 10%.				
Fuentes:				
(1) Crédito privado/PIB: Economic Intelligence Unit (EIU)				
(2) Porcentaje de préstamos a ME c/r al total de ME: Elaboración de Cristián Larraín con base en diversas fuentes (Bancos Centrales y Superintendencias de Bancos de los países).				
(3) Prima de tasa de interés MIPE c/r a tasa promedio de cartera: elaboración de C. Larraín con base en información reunida por BID/FOMIN (www.iadb/mif/microscope)				
(4) Spread: The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum				

En general, la *profundidad del sistema financiero* -o qué nivel de cobertura crediticia tiene la economía- medida en % de créditos/PIB es mucho más elevada en la UE que en América Latina, presentando la primera un entorno de bancarización mucho más favorable para las empresas (Cuadro 11). Países como Alemania y España superan el 100%, mientras que Perú alcanza apenas un 19% y Argentina un 17%. Esto último está indicando claros problemas de *acceso al financiamiento* que se centran mayoritariamente en la pequeña empresa y vinculados también con los altos niveles de informalidad de estas unidades productivas.

Sin embargo, el que exista *profundidad del sistema financiero* no garantiza necesariamente que las unidades más pequeñas como las microempresas estén teniendo un buen nivel de acceso al

financiamiento. En el Cuadro 11 se puede observar que países como Chile con mercados financieros bastante profundos respecto a sus pares de América Latina todavía tiene tareas pendientes respecto al acceso al financiamiento de las microempresas. Incluso casos como México, que igualmente han avanzado en la profundización de su mercado en los últimos años tampoco, ha hecho avances sustantivos en esa materia. Caso preocupante es el de Brasil con una muy baja profundidad de su sistema financiero y de cobertura de la microempresa con financiamiento. A la inversa, Perú ha hecho un gran esfuerzo por mejorar el acceso al crédito incluyendo a las microempresas formales e informales, igualmente ha sido la situación de Ecuador, Bolivia, República Dominicana y Nicaragua.

Los canales utilizados para llegar a estas pequeñas unidades productivas no son siempre los bancos. Se hace también a través de otros *intermediarios financieros no bancarios* especializados en microcréditos con tecnologías adecuadas para este estrato de empresas. La renuencia de la banca privada a financiar a las empresas de menor tamaño tiene varios fundamentos: los altos costos de transacción que le significa cada pequeña operación a la banca, teniendo en cuenta los problemas de información; el riesgo bastante elevado asociado a la vulnerabilidad natural y tasas de destrucción o mortalidad de este tamaño de empresa; la falta de garantías formalizadas; los requisitos asociados a la regulación bancaria que le significa incrementar sus reservas; la informalidad, en el caso de las microempresas; entre otros. Sin embargo, con el transcurso del tiempo se han ido desarrollando una serie de instrumentos complementarios a través de programas y metodologías que permiten reducir estos problemas (p. e. fondos de garantía, sociedades de garantía, seguros de crédito, subsidios a la tasa, subsidio a la preparación de información, *credit-scoring*, canalización de recursos públicos hacia el sector privado con atractivos márgenes de intermediación, etc.) que han hecho más atractivo el negocio para la banca. También se han fortalecido intermediarios financieros no bancarios para que haya más canales alternativos a la banca. En general se puede afirmar que el tema de acceso al financiamiento de la mediana empresa es un tema que está relativamente bien resuelto en América Latina, mientras que la pequeña y particularmente la microempresa, todavía constituyen un motivo de preocupación, aunque se han experimentado avances al respecto. En el caso de la UE no parece ser un gran problema el acceso al crédito de la pequeña empresa y el financiamiento a este estrato presente en los programas comunitarios con una disponibilidad importante de recursos. Si se mantiene el problema del financiamiento para la creación de empresas y su primera etapa de operación. Además, con el ingreso de las ex Repúblicas Socialistas se ha producido fragmentación de empresas grandes en micro y pequeñas empresas; asimismo con la llegada más masiva de migrantes, también ha aumentado la presencia de microempresas con algunos grados de informalidad. Para ambos casos se han desarrollado programas nuevos de microcrédito (Jeremías) que apunta a mejorar el acceso de estas pequeñas unidades al financiamiento.

Cabe hacer hincapié que el crédito en la microempresa juega un papel positivo no sólo en los aspectos relacionados con los resultados del negocio sino directamente también en la calidad de vida de los empresarios. Así lo demuestra un estudio de impacto sobre la masiva experiencia de microcrédito del BancoEstado de Chile y otras, por lo que se debe hacer todo lo posible porque ese tipo de empresas – formales e informales- no permanezcan al margen del financiamiento.

BOX 3**EVALUACION DE IMPACTO EXPERIENCIA DE MICROCRÉDITO DE BANCOESTADO DE CHILE**

En una reciente publicación⁴⁰(Benavente, 2009) se evalúa el impacto del programa de microcrédito del BancoEstado entre 1996 y 2005, que a esa fecha tenía 175.558 clientes. Actualmente supera los 300.000 mil. El estudio en referencia se realizó comparando dos grupos de clientes: el grupo objetivo que se mantuvo vinculado al Banco Estado en forma continua durante este período, mientras que el grupo de control sólo recibió al menos un crédito al inicio del período de estudio y otro crédito al final. Para ambos grupos se midió un conjunto de variables “antes” y “después” y se establecieron e interpretaron las diferencias de resultados obtenidos. Se evaluaron aspectos relacionados con las condiciones del crédito, con variables asociadas al negocio, con aspectos relacionados con la calidad de vida de los empresarios y de su hogar.

Las conclusiones fueron las siguientes respecto al grupo control:

- a) El programa tiene un impacto positivo en la gran mayoría de variables asociadas al crédito, como mejoramiento de tasas, plazos y montos.
- b) También se observan mejoras en la mayoría de las variables relacionadas con el negocio como ventas anuales, número de clientes, en la formalización del mismo y en mejores prácticas administrativas. Por ejemplo en estas últimas destaca una mayor iniciación de actividades, patentes municipales, una mayor proporción de ventas con IVA. Además, una mayor separación de las cuentas de la empresa del hogar, el uso de los registros básicos, la asignación de un sueldo al empresario y la especialización de un lugar para la producción y el almacenamiento. Estos impactos positivos del crédito son mayores en mujeres que en hombres.
- c) En materia de calidad de vida se observa una mayor inversión en celulares, teléfonos, hornos microondas, autos, computadores, uso de internet, sistema de gas, de electricidad y agua de aquellos que participan activamente con el banco comparados con aquellos con baja participación. También un mayor ahorro para la vejez (pensión) y el cambio del sistema de salud, del público al privado.
- d) En términos negativos se observa una mayor cantidad de horas de trabajo, menos vacaciones y menos capacitación en el grupo objetivo.
- e) Hay diferencias significativas al desagregar por género, siendo los impactos mucho más positivos en mujeres.
- f) Dada la forma en que se genera el grupo de control, los resultados son la cota mínima de impacto.
- g) No obstante, se observa una gran varianza en los niveles de impacto, reflejando la heterogeneidad de los sujetos de estudio.

El *costo del financiamiento* es otro aspecto del entorno que incide en competitividad, más aun en estas empresas que dependen fuertemente de fuentes externas de recursos para su operación. Un tema es qué pasa con el costo financiero en ambas regiones, en el mercado financiero de los países y cómo éste se transmite a las pequeñas empresas. En general, las tasas de fondeo de los bancos (tasas de política monetaria de los Bancos Centrales)⁴¹ de América Latina en los últimos años se han mantenido sobre las de la UE, llegando más caro el financiamiento a las empresas. Pero también hay grandes diferencias de spreads entre la captación y la colocación de recursos en los bancos de país a país en ambas regiones (Cuadro 11), llegando a diferencias extremas de 33 puntos porcentuales en Brasil y de 19 en Perú, y los menores spreads son de 3 puntos en Argentina y Chile. Esto indica que también pueden haber grandes diferencias del costo del financiamiento entre países, lo que puede ser un factor de pérdida de competitividad muy grande de las empresas a nivel internacional, en el comercio exterior. Sin embargo, en la UE los *spreads* también difieren bastante entre países, desde casos como Alemania que alcanza a 2 puntos porcentuales a Italia en que éste asciende a 8 puntos, siendo no brechas tan extremas como en América Latina. Sin embargo, la situación más preocupante son las elevadas tasas cobradas a las microempresas en América Latina. El argumento tras ello es que éstas privilegian el acceso y la oportunidad sobre el costo. Pero esto está muy relacionado a la naturaleza del negocio. De acuerdo al Cuadro 11, en países como Argentina y México la tasa de interés cobrada a la microempresa es más del doble de la tasa promedio de la cartera de préstamos. Estas elevadas tasas de interés muchas veces desincentivan a las empresas a utilizar el financiamiento requerido funcionando a una menor escala que la potencial, limitando con esto su capacidad de crecimiento.

⁴⁰ “Measuring Microcredit Impact in Chile”. Benavente, J.M.2009 (2).

⁴¹ TPM: Tasa de política monetaria que equivale a la tasa de interés objetivo de operaciones interbancarias.

Los otros problemas relacionados con el financiamiento tienen que ver con los *plazos*. El crédito mayoritariamente disponible para MIPYMES es el de corto plazo para financiamiento de Capital de Trabajo. Los bancos temen- especialmente en el caso de micro y pequeña empresa- tomar compromisos por períodos mayores, por los factores de riesgo mencionados (vulnerabilidad de empresas a situaciones del contexto, tasa de destrucción de empresas), lo que conspira en contra de las inversiones en activos fijos y equipamiento. Esto se traduce frecuentemente en que inversión en activos fijos se financia con crédito de corto plazo, lo que es altamente ineficiente desde la perspectiva financiera. En América Latina, crecientemente la banca de desarrollo - vía segundo piso- ha canalizado créditos de largo plazo para compra de activos y para exportaciones, a través de la banca privada de primer piso. En la UE, estos fondos están también en funcionamiento.

Un gran déficit es el financiamiento para la creación de empresas y para su operación en sus primeros años. Este tema ha sido cubierto en la UE en los últimos programas por la vía del capital de riesgo. En América Latina están apareciendo algunos programas de capital semilla y de capital de riesgo, pero todavía en un estado germinal. En general, existe una gran ausencia de este tipo de financiamiento en escala suficiente y más aun, en la perspectiva post crisis.

Por último viabilizar que los bancos privados se incorporen masivamente al financiamiento de las MIPYMES significa, entre otros, que el Estado se haga cargo de desarrollar aquellos aspectos del sistema que reduzca el riesgo de su incorporación, de tal modo que constituya un buen negocio para éstos. En ese sentido tanto en la UE como en América Latina se han desarrollado sistemas de Garantías, fundamentalmente Fondos en sus distintas versiones, que reducen el riesgo a los bancos y facilitan el acceso al crédito de las MIPYMES.

En resumen, el acceso al financiamiento se hace más complejo mientras más pequeñas sean las unidades productivas. En América Latina el problema de acceso es mayor que en la UE, también lo es el del costo del crédito. En América Latina una asignatura pendiente es la microempresa, aunque se han realizado avances importantes. Financiar a la microempresa informal puede tener incidencia en su formalización y en otra serie de aspectos positivos, por lo que se recomienda no dejarla al margen de este tipo de programas. Es necesario diversificar y fortalecer intermediarios financieros no bancarios para mejorar el acceso al financiamiento de las empresas más pequeñas e informales. Otro déficit en materia financiera en América Latina es el financiamiento para creación de empresas y para sus primeros años de operación. Para que los bancos operen con este tamaño de empresas más masivamente se necesita desarrollar instrumentos complementarios como fondos de garantía y otros, que se han desarrollado en América Latina en los últimos años.

b.4 Factores que inciden en la competitividad: desarrollo del capital humano, tecnología, innovación y sofisticación de los negocios

Para formarse una opinión acerca de aspectos del entorno de los negocios que inciden en el desarrollo del capital humano, se examinan en ambas regiones factores como: la *calidad del sistema educativo*, la *formación en matemáticas y ciencias*, la *oferta local de servicios de capacitación e investigación*, la actitud en las empresas respecto a la *capacitación del staff* y la *relación del pago con la productividad*, partiendo de la base que lo anterior incide fundamentalmente en esto último. En el Cuadro 12 se presenta un resumen de estos aspectos a partir de una serie de indicadores del Global Competitiveness Report. El desarrollo de capital humano es uno de los desafíos prioritarios de las pequeñas empresas de América Latina para elevar sus niveles de productividad y mejorar su competitividad. En general hay una marcada diferencia de entorno entre los países de la UE y los de América Latina a lo menos en lo que respecta a: calidad del sistema educativo, educación de matemáticas y ciencias y oferta local de servicios de capacitación e investigación, siendo en todos ellos claramente favorable la posición de los países de la UE, y más profundamente acentuada en formación de matemáticas y ciencias, una

competencia básica para el entrenamiento posterior a lo largo de la vida laboral y/o empresarial. En el desarrollo de la oferta local de servicios de capacitación e investigación en la UE ha jugado un rol importante el enfoque territorial de la política de cohesión comunitaria y su materialización a través de los Fondos FEDER. En América Latina esto es un gran déficit, tanto en su calidad a nivel territorial como en las competencias básicas de la población y conspira en contra del impulso de programas masivos de capacitación orientados a las empresas de menor tamaño, sólo se puede mencionar como excepción el caso de Brasil. El tema cobra particular importancia en los momentos de la crisis, en que una parte importante de los programas están enfocados a capacitar personal de las empresas para evitar su despido o capacitación de desocupados o de grupos vulnerables. Por lo tanto, se requiere hacer un esfuerzo en el ámbito de las *competencias transversales básicas* requeridas por la población adulta que aparecen deficitarias y por fortalecer el *sistema de capacitación* a nivel territorial y sectorial. Esto, mediante formas que se hagan cargo de las características de las empresas de menor tamaño y de la informalidad.

En el mismo Cuadro 12 se puede observar que en América Latina la disposición de las empresas a invertir en recursos humanos –*capacitación de staff*– todavía es relativamente baja y más bien pretende que éstos le lleguen calificados. Esta disposición es más alta en la UE pero tampoco es tan elevada, distinguiéndose algunos países como Alemania e Irlanda, donde se aprecia una mayor preocupación por el tema. Esta actitud del empresario de las pequeñas empresas en América Latina constituye una de las barreras importantes a vencer y quizás, sumada a la movilidad que actualmente tienen los trabajadores, plantee promover la capacitación más relacionada a desafíos sectoriales-territoriales y de clústeres.

Llama la atención en el mismo cuadro, en que en ambas regiones no existe mayor diferencia respecto a la existencia de una mayor *vinculación entre remuneración y productividad*, sólo sobresaliendo respecto al promedio, los casos de la República Checa, Alemania y Chile. La teoría en gestión aconseja que una proporción importante del salario sea fija, con el fin de proporcionar estabilidad en el empleo y de condiciones de vida, siendo la otra parte variable para entregar incentivos a la mejora de la productividad. Teniendo en cuenta que en América Latina el gran déficit en las empresas de menor tamaño es ese problema, por un conjunto de problemas estructurales pero también por causas endógenas, es necesario poner mayor énfasis sobre ese punto, capacitando al empresario en cómo vincular en forma crecedora ambos temas, ligándolos a su vez con la formación de capital humano y la incorporación de tecnología. Igualmente se requiere realizar este esfuerzo en forma transversal en la capacitación de los trabajadores y de los dirigentes sindicales.

Otra dimensión del entorno a analizar es, si estas empresas de menor tamaño están insertas en un ambiente que favorece la **dinámica de la competitividad**, como la transferencia y difusión tecnológica y la sofisticación de los negocios y la innovación. En el Cuadro 13 se examinan siete aspectos relacionados con estos temas para países seleccionados de ambas regiones, como: *disponibilidad de últimas tecnologías, absorción de tecnologías por las empresas, naturaleza de las ventajas competitivas, amplitud de la cadena de valor, sofisticación de los procesos productivos, gasto de la empresa en I+D y estado de desarrollo de los clústeres*.

En todos estos factores existen evidentes diferencias a favor de los países de la UE con respecto a los de América Latina. Donde éstas son más marcadas es en la *naturaleza de las ventajas competitivas, la amplitud de la cadena de valor y la sofisticación de los procesos productivos*. La competitividad de los países de América Latina tiende a estar más centrado en bajos costos de materia prima o recursos naturales que en productos o procesos únicos o singulares. Su cadena de valor está poco integrada en el país y los procesos tecnológicos dominantes no son necesariamente los más de punta, con excepciones. El *desarrollo de clústeres* que es otro aspecto que se analiza en el Cuadro 13 también aparece con claras diferencias favorables con relación a los países de la UE respecto a los de América Latina, destacando el caso emblemático de Italia.

CUADRO 12	Índices de Competitividad relacionados con el sistema Educativo y Capacitación y la retribución por Productividad. Países seleccionados de Europa y América.				
	Calidad sistema educativo (1)	Calidad de la educación en Matemáticas y Ciencias (2)	Oferta local de servicios de capacitación e investigación (3)	Capacitación de staff (4)	Pago y productividad (5)
EUROPA					
Alemania	4,9	4,6	5,8	5,2	4,4
España	3,8	3,9	4,5	3,9	4,0
Francia	5,0	5,7	5,7	4,9	4,0
Irlanda	5,6	5,1	4,9	5,0	4,1
Italia	3,2	4,0	4,6	3,3	2,9
República Checa	4,7	5,6	4,9	4,7	5,0
Promedio simple:	4,5	4,8	5,1	4,5	4,1
AMERICA LATINA					
Argentina	2,9	3,4	4,0	3,6	3,3
Brasil	2,7	2,7	4,9	4,3	4,2
Chile	3,2	3,1	4,3	4,2	4,8
Colombia	3,7	3,9	4,0	3,6	3,7
Costa Rica	4,5	4,1	4,4	4,8	4,6
Ecuador	2,5	2,9	3,2	3,0	3,7
México	2,8	2,6	4,1	3,6	4,2
Perú	2,1	2,2	3,7	3,5	3,9
Uruguay	3,7	3,6	3,8	3,5	3,3
Promedio simple:	3,1	3,2	4,0	3,8	4,0
Fuente: The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum.					
1) Escala: 1=no está de acuerdo a las necesidades de una economía competitiva; 7= está de acuerdo a las necesidades de una economía competitiva					
2) Escala: 1=lejos detrás de la calidad de la mayoría de los países; 7= está entre los mejores del mundo					
3) Escala: 1= no disponible; 7= disponibilidad a nivel local de instituciones de clase mundial					
4) Escala: 1: la aproximación de las empresas en el país al tema de los recursos humanos es: 1=invertir poco en capacitación y en desarrollo del empleado; 7=invertir mucho para atraer, entrenar y retener empleados.					
(5) Escala: 1=en el país la remuneración no está relacionado con productividad de trabajador; 7=está fuertemente relacionada con la productividad del trabajador					

Los factores mencionados en el párrafo precedente marcan la forma de inserción de las pequeñas empresas en la estructura productiva de América Latina. Hay poca densidad de tejido productivo al que éstas logran conectarse. Las que se insertan como proveedoras de grandes empresas que operan en los mercados globalizados son empresas medianas y pequeñas dinámicas (Cuadro 10-B), que en general son pocas, porque la amplitud de la cadena de valor no es grande. Esto incide en varios aspectos. Por una parte, influye en tener mercados reducidos para las empresas de menor tamaño. Por otro, teniendo presente que un caudal importante de la difusión tecnológica hacia las pequeñas empresas proviene de las grandes en encadenamientos productivos, esa probabilidad tampoco es alta. Al ser las cadenas de valor estrechas y poco articuladas esa polinización entre empresas no se está produciendo. Para América Latina existe un gran desafío en materia de política industrial y de mayor articulación productiva, de promoción de clústeres y entornos favorables que promuevan una mayor integración y densificación del tejido productivo.

Otros tres aspectos analizados son *disponibilidad de últimas tecnologías, absorción de tecnologías por las firmas, gasto de la empresa en I+D* en que si bien las diferencias son grandes entre ambas regiones a favor de los países de la UE con respecto a América Latina, no son tan acentuadas, como en el caso anterior. Incluso en algunos casos, Brasil y Chile, presentan buenos índices de disponibilidad de últimas

tecnologías y absorción de últimas tecnologías por las empresas. También en este último aspecto se suma Costa Rica. La situación difiere algo más en materia del gasto de I+D de las empresas, pero también al interior de las regiones entre los países de ésta. En las pequeñas empresas de menor tamaño de América Latina, con la excepción de algunas medianas y pequeñas dinámicas, no existe una cultura muy desarrollada de la innovación y es un tema a promover con fuerza. En general el tema se ha incorporado en la nueva generación de programas pero no existe mucha claridad cómo abordar más concretamente la promoción del tema en la práctica. Las micro y pequeñas empresas de América Latina con problemas bastante fuertes de productividad, necesitan incorporar nueva tecnología relacionada con equipos, procesos y nuevos insumos. Para ello requieren de difusión y transferencia tecnológica permanente que habitualmente está en el medio. Para tener conocimiento y elementos de juicio sobre la pertinencia de estas nuevas tecnologías requieren información confiable para su adquisición, entidades donde preparar a sus recursos humanos en ellas, etc. y por otra, posibilidades de articular con financiamiento de largo plazo. En ese sentido, los Centros Tecnológicos especializados sectorialmente y otras instancias similares existentes en la UE a nivel de entorno territorial juegan un rol importante para facilitar esos procesos de absorción de tecnología. Esa institucionalidad no tiene un desarrollo similar a nivel de América Latina, transformándose en un factor que es resuelto en forma individual por el empresario de la PYME por la vía de sus vinculaciones, que en la mayoría de los casos tienen un sesgo de estrato socio económico de altos ingresos y de estudios de educación superior. Mientras que en el otro caso, con el desarrollo de una institucionalidad para el tema, el alcance de la solución es de mucho más amplio espectro, lo que constituye una gran diferencia.

CUADRO 13	Indicadores relacionados con dinámica de la Competitividad. Países seleccionados de Europa y América						
	Disponibilidad de últimas tecnologías (1)	Absorción de tecnología por las firmas (2)	Naturaleza de las ventajas competitivas (3)	Amplitud de Cadena de Valor (4)	Sofisticación de los procesos productivos (5)	Gasto de la empresa en I+D (6)	Estado de desarrollo de Clusters (7)
EUROPA							
Alemania	6,2	6,0	6,3	6,0	6,2	5,8	4,9
España	5,2	5,0	4,4	4,8	4,6	3,7	4,0
Francia	6,2	5,6	5,8	6,0	5,9	5,0	4,5
Irlanda	4,7	5,5	5,4	4,9	5,3	4,6	4,4
Italia	5,5	4,6	5,5	5,4	4,7	3,3	5,3
República Checa	5,1	5,4	3,7	4,8	4,7	4,0	4,0
Promedio simple	5,5	5,4	5,2	5,3	5,2	4,4	4,5
AMERICA LATINA							
Argentina	3,9	4,5	2,6	3,0	3,5	2,9	3,3
Brasil	4,8	5,3	3,0	3,6	4,6	3,9	3,9
Chile	5,2	5,4	3,4	3,9	4,4	3,1	3,7
Colombia	3,7	4,2	3,4	3,9	3,4	3,1	3,6
Costa Rica	4,3	5,1	4,3	4,2	4,1	3,9	3,5
Ecuador	2,9	3,6	3,0	3,0	2,7	3,0	2,9
México	4,0	4,4	3,4	3,8	3,6	2,3	3,6
Perú	3,6	4,4	3,0	3,4	3,3	2,9	3,4
Uruguay	4,3	4,2	2,9	3,3	3,4	2,8	3,0
Promedio simple	4,1	4,6	3,2	3,6	3,7	3,1	3,4
Fuente: The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum.							
1) Escala: Últimas tecnologías en el país 1=no disponibles ampliamente o usadas; 7= disponibles ampliamente o usadas							
2) Escala: Las empresas en el país 1=no están en condiciones de absorber la nueva tecnología; 7= son agresivas absorbiendo la nueva tecnología							
3) Escala: La competitividad de las empresas del país en los mercados internacionales se basa fundamentalmente en 1=bajos costos de materia prima o recursos naturales; 7= productos o procesos únicos o singulares							
4) Escala: Las empresas exportadoras en su país están involucradas 1= en los primeros eslabones de la cadena de valor o a través de eslabones individuales de la misma; 7=están presentes a través de toda la cadena de valor o en la mayoría de los eslabones (diseño, logística, mercadeo, servicios pos venta)							
5) Escala: En su país los procesos de producción son 1=mano de obra intensivos o con tecnologías previas; 7=con las mejores y más eficientes tecnologías a escala mundial							
(6) Escala: Las empresas en su país: 1=no invierten dinero en I+D; 7=invierten fuertemente dinero en I+D							
(7) Escala: En su país los clusters bien desarrollados y profundos son: 1=raros o inexistentes; 7= ampliamente difundidos en muchos campos							

b.5 Amplitud de mercados e integración productiva

Otro aspecto importante del entorno en que se desenvuelven las MIPYMES es la amplitud de los mercados de los países donde operan y cómo se insertan en ellos. Esto se relaciona con la capacidad de crecimiento de estas empresas ⁴² y con las posibilidades de operar a sus tamaños tecnológicamente más cercanos al óptimo. También interesa el nivel de exposición de esos mercados a la apertura, ya que en situaciones como la crisis actual impacta la intensidad de la propagación de sus efectos y lo qué pasa con otros mercados hacia donde exportan mayoritariamente, así como la volatilidad de la tasa de cambio en éstos.

El tamaño de mercado se examina en ambas regiones, países de la UE y de América Latina, a través de una serie de indicadores del Global Competitiveness Report que se presentan en los Cuadro 13 (ya comentado) y 14-A y 14-B como: el tamaño del mercado doméstico, el tamaño del mercado de exportación, el porcentaje de exportaciones sobre el PIB, el porcentaje de importaciones sobre el PIB; la amplitud de la cadena de valor; el estado de desarrollo de los clústeres. Se complementa lo anterior con indicadores provenientes de otras fuentes, como: los indicadores de distribución del ingreso (Índice de Gini). Además, se presentan antecedentes de una investigación para un conjunto de empresas dinámicas de la región de América Latina respecto al tipo de inserción en el mercado: a qué clientes les venden, y cuando los clientes son empresas, qué perfil de empresas tiene (PYMES/grandes).

El mercado doméstico tanto para las empresas de menor tamaño de la UE como de América Latina es el más relevante. En la UE aproximadamente el 95 % de sus ventas lo destinan al mercado interno⁴³, alcanzando para el caso de la industria manufacturera un 86%. En América Latina todo indica que estos porcentajes pueden ser incluso mayores.

El *tamaño del mercado doméstico* es mayor en los países de la UE y éste tiene que ver con sus ingresos per cápita más elevados y también con la mejor distribución de los mismos. De la observación del Cuadro 14 se puede apreciar la gran diferencia entre los Índices de Gini de los países europeos (entre 25-34%) y los de América Latina (entre 45-58%). Países latinoamericanos con grandes poblaciones como Brasil y México, pero con concentrada distribución del ingreso –particularmente en el caso de Brasil- y con ingresos per cápita tienen mercados domésticos tan amplios como Italia y España, con poblaciones mucho menores. Las empresas de menor tamaño tienen mucho mayor espacio de crecimiento en economías domésticas más amplias. El tamaño de mercado también tiene que ver con el grado de integración o densidad del tejido productivo y aquí cabe observar éstas en el Cuadro 13 y 14, con relación a la amplitud de la cadena de valor en el país, la presencia de clústeres bien desarrollados y profundos y las empresas de menor tamaño dinámicas que estrategias de inserción de mercado han seguido en América Latina. Porque en países con poblaciones no tan grandes, puede ser que la inserción al mercado exportador sea por la vía de exportaciones indirectas, vendiéndole a otras empresas locales que directamente exportan. Sin embargo, ya se comentó en párrafos precedentes, la amplitud de la cadena de valor de la estructura productiva en los países de América Latina es relativamente baja con respecto a la de los países de la UE, como lo es también el desarrollo de clústeres.

Por lo tanto en materia de ampliación de mercados domésticos en América Latina caben grandes desafíos, en general de largo plazo, como lo son el mejoramiento de la distribución del ingreso y la mayor integración del tejido productivo, dando por sobrentendido, la dinámica del ingreso per cápita.

⁴² También ligada con la capacidad de financiamiento de corto y largo plazo.

⁴³ Enterprise Observatory Service. Eurostat. 2007

Con relación al tamaño del mercado externo y el peso del comercio exterior en la economía, también es mayor en la UE que en América Latina, pero con gran disparidad entre países. Por ejemplo se puede observar un elevado peso de las exportaciones con respecto al PIB en Italia (70%) y República Checa (74%), siendo en el primer caso su proporción de importaciones muy bajas (29%) y en el segundo altas (78%), por lo que presentan grados muy diferentes de exposición frente al sector externo. En el otro extremo está Francia con un bajo peso del comercio exterior en su economía (28% las exportaciones y 26% las importaciones). Cabe hacer notar que buena parte de ese comercio exterior es entre los países de Europa, por lo tanto tampoco se ven tan afectados por problemas de volatilidad de tasas de cambio.

En el caso de América Latina, uno de los países que presenta un peso importante del comercio exterior en su economía es Costa Rica, seguido por Chile y México. En los dos primeros casos juega un rol gravitante el reducido tamaño de su economía doméstica y el tipo de orientación productiva (primario exportadora). Llama la atención que tanto Brasil y México con tamaños de mercado de exportación grandes presenten una amplitud su cadena de valor relativamente baja y también en materia de clústeres, lo que está hablando de una industria exportadora con baja integración dentro de las fronteras del país. En el caso de América Latina las exportaciones tienen muy diversos destinos, con la excepción de México bastante inserta a la economía de Estados Unidos. Por lo tanto, en general el comercio exterior de América Latina está fuertemente afectado por la volatilidad de las tasas de cambio, impactando a su vez en las débiles estructuras de las empresas de menor tamaño, bastante sensibles a la misma.

Las pequeñas empresas –como ya se ha señalado en otras partes de este documento- en muchas ocasiones venden a otras empresas por lo que pueden ser exportadoras indirectas y estar insertas en encadenamientos productivos. En el Cuadro 14-B se señala que en una investigación acerca de empresas PYMES dinámicas en América Latina se constató que mayoritariamente éstas vendían a otras empresas, más que a consumidores individuales y que éstas a su vez, podían ser grandes empresas y PYMES, indistintamente orientadas al mercado interno o externo. Por lo que al considerar en primera instancia, mercados domésticos de las empresas, cabe la posibilidad que estos realmente sean mercados de exportación, pudiendo constituir una estrategia importante de ampliación de mercado para las MIPYMES la inserción a encadenamientos exportadores dinámicos.

Resumiendo, las pequeñas empresas de ambas regiones están predominantemente orientadas al mercado doméstico. Estas tienen mayores posibilidades de crecimiento y de alcanzar tamaños cercanos al óptimo cuando están en mercados más amplios. El mercado doméstico de los países europeos es en general más amplio que el de los países de América Latina -no sólo por aspectos de tamaño de población- sino por motivos como: ingreso per cápita mayor, distribución del ingreso mejor y mayor integración de su tejido productivo. El potencial del mercado exportador para las MIPYMES de los países de la UE también es mayor que el de los países de América Latina, aprovechando en gran medida las ventajas del Mercado Comunitario. Su comercio exterior también gravita más en su economía pero con gran diferencia entre países, mayoritariamente los flujos de intercambio son entre los países europeos, por lo que se ven poco afectados por problemas de volatilidad de la tasa de cambio. Las pequeñas empresas en América Latina pueden enfrentar el mercado exportador directa o indirectamente, vía encadenamientos productivos. Esta última forma ha probado ser una forma que posibilita un crecimiento dinámico y una forma de ampliar mercados, presentando muchas ventajas especialmente para las más pequeñas.

CUADRO 14-A	INDICADORES RELACIONADOS CON TAMAÑO DE MERCADO DOMÉSTICO, EXTERNO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, PAÍSES SELECCIONADOS DE EUROPA Y AMÉRICA				
	Tamaño de Mercado Doméstico (Índice de Tamaño)	Tamaño de Mercado de Exportación (Índice de Tamaño)	Porcentaje de Exportaciones/PIB	Porcentaje de Importaciones/PIB	Distribución del Ingreso (Índice de Gini %)
EUROPA					
Alemania	5,8	6,5	39,7	46,7	28,3
España	5,4	5,7	32,7	26,2	34,7
Francia	5,7	5,9	28,5	26,6	32,7
Irlanda	3,9	5,1	29,4	81,0	34,3
Italia	5,6	5,9	70,4	29,1	36,0
República Checa	4,2	5,3	74,3	78,9	25,4
Promedio simple:	5,1	5,7	45,8	48,1	31,9
AMERICA LATINA					
Argentina	4,7	5,0	39,7	24,5	51,3
Brasil	5,6	5,5	12,3	13,9	57,0
Chile	4,0	4,9	33,3	47,1	54,9
Colombia	4,4	4,7	23,8	21,6	58,6
Costa Rica	3,1	3,9	53,0	48,4	49,8
Ecuador	3,6	4,1	37,3	28,3	53,6
México	5,4	5,8	34,4	32,5	46,1
Perú	4,1	4,6	21,8	29,1	52,0
Uruguay	2,9	3,5	29,9	29,2	44,9
Promedio simple:	3,1	4,7	29,6	30,5	52,0
Fuente:					
Columnas (1) a (4). The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum					
Columna (5) Índice de Gini. PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. Es coeficiente de Gini expresado en términos porcentuales.					
1) Escala Mercado Doméstico: VBP mas Importaciones menos Exportaciones, normalizado en una escala de 1 a 7 (mejor el 7)					
2) Escala Mercado de Exportación: Valor de las Exportaciones, normalizado en una escala de 1 a 7 (mejor el 7)					

C. Cómo Impacta la Crisis a las MIPYMES

En la Figura 1 se presentan esquemáticamente los principales impactos de la crisis sobre las MIPYMES que a su vez detonan otros efectos en cadena. Estos son los efectos sobre la *demanda*, del *retraso de los pagos de sus clientes* y del *shock del entorno financiero*. A continuación se hará referencia a cada uno de ellos, aventurando algunas opiniones respecto a las diferencias de impacto en la UE en comparación con América Latina.

c.1 Efecto sobre la demanda

En general la demanda de las MIPYMES se reduce producto de la crisis, ya sea por la menor actividad económica, la menor inversión, el aumento de la desocupación y las expectativas pesimistas de la población. Además, en un conjunto de países de América Latina, empeora la situación de demanda producto de la reducción del flujo de las remesas de los migrantes desde países desarrollados a las economías emergentes, particularmente destinadas a los sectores más vulnerables.

El efecto sobre la demanda no afecta con la misma intensidad a todos los sectores ni a todos los tipos de productos y servicios. Tiene que ver con la naturaleza de éstos y con el grado de inserción de los sectores en los mercados internos y externos. Si los productos o servicios son de primera necesidad o prescindibles, sí están altamente correlacionados con el mercado crediticio (caso de viviendas, vehículos y turismo), o si se trata de bienes o servicios superiores ⁴⁴(cuya demanda aumenta cuando se incrementan los ingresos) o inferiores, tendrán determinado comportamiento y será mayor o menor su incidencia. Por ejemplo, se puede mencionar el paradójico caso de algunas microempresas informales de servicios, que incluso pueden aumentar su demanda, debido a que los consumidores buscan servicios de menor costo, incrementándose con esto la competencia desleal. A partir de este análisis, los antecedentes tienden a señalar entre los sectores más golpeados de las MIPYMES a los relacionados con la construcción, el sector automotriz –importante en cuanto a sus encadenamientos productivos- a la hotelería y gastronomía, estrechamente vinculadas al turismo. También, los sectores metalmecánicos, que tienen que ver con materialización de inversiones, mayoritariamente postergadas a raíz de la crisis.

Cuadro 14-B	MIPYMES: FORMAS DE INSERCIÓN EN EL MERCADO DE EMPRESAS DINÁMICAS (*) EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (POR TIPO DE CLIENTES Y PERFIL) (% DE EMPRESAS POR PAÍS)						
	Argentina	Brasil	México	Chile	Perú	Costa Rica	El Salvador
Tipo de Clientes a quien vende:							
Consumidores individuales	26,8	25,0	43,4	28,1	33,3	21,4	61,0
Empresas	73,2	75,0	56,6	71,9	66,7	78,6	39,0
Perfil de Empresas clientes:							
Empresas Grandes	64,8	68,8	42,2	76,8	67,6	82,6	81,3
PYMES	60,4	66,0	79,7	48,5	63,4	39,1	53,1
Fuente: "Desarrollo Emprendedor. América Latina y la Experiencia internacional". BID-FUNDES.2004							
(*) Empresas dinámicas: Investigación realizada en 7 países de América Latina con una muestra de empresas entre 3 a 10 años de vida, con más de 15 trabajadores y menos de 300, contrastándola con un grupo control de empresas de similar edad de menos de 10 trabajadores.							

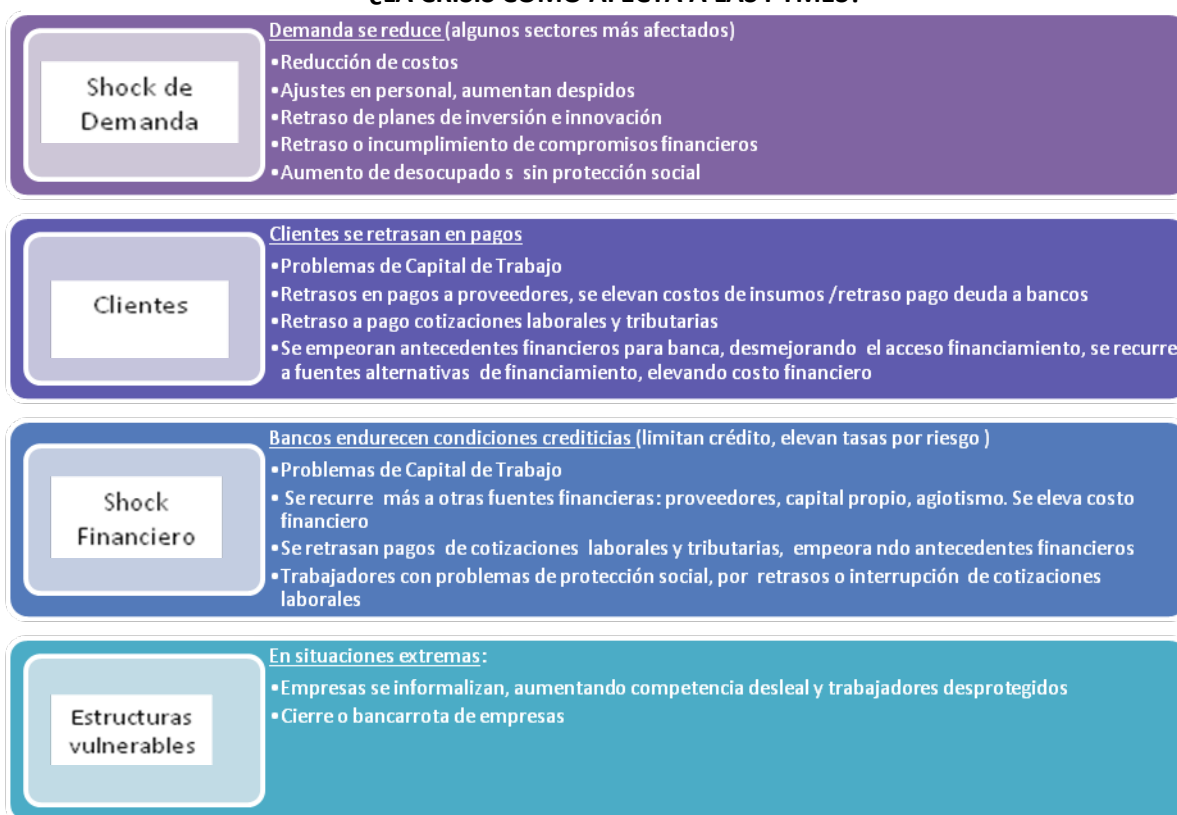
⁴⁴ Bienes superiores: con elasticidad ingreso positiva.

Otra dimensión de este tema es la intensidad con que afecta a los diferentes sectores de MIPYMES, el tipo de inserción que éstas tienen en el mercado y su competitividad en el mercado global. En el caso en que éstas estén muy ligadas con el mercado exportador dependen fundamentalmente de la situación de éste, incidiendo además, la situación de tasas de cambio y su volatilidad. Si su inserción dominante es en el mercado doméstico, depende fundamentalmente de lo que allí acontece.

En el caso de las medianas empresas mexicanas, éstas dependen en forma importante de lo que pase con la economía de Estados Unidos. En el caso de las medianas empresas europeas afecta en gran medida, lo que pase en el Mercado Comunitario, no sólo en su país. Mientras en las micro y pequeñas empresas del sector construcción, comercio o servicios, es muy relevante la situación del mercado doméstico, tanto en la UE con en América Latina.

La reducción de la demanda, tendencia dominante producto de la crisis –con la excepción de los bienes y servicios inferiores que suelen crecer en ésta- trae consigo reducción de costos y derivado de éstos, ajustes de personal. La reducción de personal opera primero que la rebaja de salario o la reducción del horario, debido a las regulaciones laborales existentes en la mayoría de los países. Además, se retrasan los planes de inversión e innovación de la empresa. Si la reducción de la demanda es fuerte y prolongada se retrasan o se incumplen los compromisos financieros. También estos incumplimientos pueden propagarse al pago de cotizaciones laborales y tributarias. En el caso de América Latina, por las bajas coberturas en materia de protección social de las empresas de menor tamaño, la mayoría de esos desempleados no tienen protección social.

FIGURA 1
¿LA CRISIS COMO AFECTA A LAS PYMES?



En UE, las MIPYMES son más capitalizadas, por lo tanto pueden resistir por más tiempo, ya que pueden recurrir a fuentes de capital propio, evitando situaciones de despido e insolvencia. En América

Latina, las estructuras productivas de las empresas, particularmente en la micro y pequeña empresa (MIPE), son altamente vulnerables, por lo que su capacidad de resistencia en el tiempo es limitada. El *buffer*, por la reducida capacidad de fiscalización de los países, es su paso a la informalidad, por lo que, habitualmente las crisis traen aparejadas aumento de ella. Esto a su vez constituye un *boomerang*, erosionando la sana competencia con las empresas formales.

En ambas regiones –EU y América Latina- micro y pequeña empresas están mayoritariamente insertas en los mercados domésticos, por lo que su situación básicamente tiene que ver con lo que acontezca en sus respectivos países, pero con diferentes capacidades de resistencia. También en América Latina, la mediana empresa aunque está incorporándose al proceso exportador, tiene una mayor inserción al mercado doméstico. El mercado doméstico en los países de la UE (Cuadro 14-A) con una mejor distribución del ingreso y mercados más profundos que los de América Latina, constituyen una capacidad de demanda más sólida para este estrato de empresas.

El mercado exportador en el que están insertas las medianas empresas de América Latina es más diversificado en destinos, mientras que las MIPYMES de UE están bastante circunscritas a Europa, por lo tanto sus destinos están relacionados con lo que allí pase. La volatilidad del dólar en tiempo de crisis afecta bastante el comercio exterior en América Latina (exportaciones e importaciones), mientras que en la UE al ser mayoritariamente los flujos comerciales en euros, existen perspectivas de mucho mayor estabilidad. Las exportaciones en América Latina están más ligadas a *commodities* que en UE, por lo tanto las PYMES que están en encadenamientos productivos exportando indirectamente, están más relacionadas con los mercados de ese tipo de productos. La dinámica de demanda de éstos está más relacionada con economías asiáticas de países emergentes como China e India, que a la fecha presentan mejores perspectivas de crecimiento que otras áreas. En la UE las exportaciones están más relacionadas con procesos de inversión, de su propia región, que ellos mismos tienen que reactivar.

c.2 Efecto del retraso en el pago de los clientes

Uno de los primeros efectos percibidos de la crisis es el retraso en el pago de los clientes, particularmente, cuando éstos son empresas. A mayor tamaño de empresa en las MIPYMES mayor proporción de clientes que son empresas. Por lo tanto, este problema afecta más a pequeñas y medianas empresas, particularmente a estas últimas. También hay empresas que operan con consumidores individuales otorgándoles crédito, pero son las menos, ya que las limitaciones de Capital de Trabajo constituye una regularidad en la mayoría de ellas.

El retraso en el pago es una situación que afecta profundamente el Capital de Trabajo de la empresa, siendo los primeros afectados los proveedores de la misma, que a su vez experimentan retrasos en sus respectivos pagos. Estos retrasos con proveedores, reducen las opciones de compra de la empresa y además, al elevarse el “riesgo del cliente” para el proveedor, éste suele castigarlo por la vía del aumento de precio de los insumos o de la tasa del financiamiento (crédito de proveedores, ampliamente utilizado en el estrato). Las mencionadas situaciones se combinan con otras malas prácticas bastante extendidas en América Latina, de grandes retrasos en los pagos del sector público y de conductas abusivas en el pago de grandes empresas a proveedores MIPYMES en encadenamientos productivos (p. e. grandes supermercados, cadenas exportadoras), que profundiza aún más la situación de disponibilidad de Capital de Trabajo en un marco de limitaciones de financiamiento bancario.

Estas limitaciones de Capital de Trabajo traen como consecuencia retrasos en las obligaciones de la empresa, además de con sus proveedores- ya mencionada en el párrafo precedente- con los bancos, de cotizaciones laborales y tributarias. De lo cual deriva el deterioro de los antecedentes financieros de la empresa y sus problemas para acceso al financiamiento, teniendo que recurrir a fuentes alternativas – si las hay- habitualmente más caras.

En América Latina como en la UE, el retraso en el pago de los clientes, afecta a las empresas que le venden a otras empresas. En América Latina tiende a incidir más en pequeñas y medianas empresas, con mayor énfasis en estas últimas. En la UE, por tratarse de empresas con mayor disponibilidad de recursos, los problemas de Capital de Trabajo pueden no ser tan agudos, pudiendo resistir este problema por más tiempo.

En América Latina constituye una práctica muy generalizada utilizar el crédito de proveedores, siendo éste mucho más caro. En este caso de crisis puede constituir un *buffer*, pero con limitaciones, ya que también algunos de ellos son PYMES. De todas maneras esto lleva a un encarecimiento de los insumos y los servicios y una concentración en los proveedores más grandes, con capacidad de crédito. Por lo que las ventajas del mercado no funcionan plenamente en la compra de insumos. Además, en un conjunto de países existe regulación respecto al pago oportuno a las MIPYMES.

El deterioro de los antecedentes financieros (reducción de capital de trabajo, aumento de pasivos e incumplimientos), significa una fuerte limitante en el mercado financiero, restringiendo el acceso al crédito y elevando el costo o tasa por riesgo.

En síntesis, un retraso de pago de los clientes, afecta fundamentalmente a las empresas pequeñas y medianas, que venden a empresas, restringiendo su Capital de Trabajo y pudiendo incidir encareciendo su costo financiero, de insumos y restringiendo el acceso a crédito.

c.3 Shock del entorno financiero

El efecto de la crisis sobre el sector financiero, que se expresa –entre otros- en una escasez de liquidez de los bancos; un endurecimiento de la regulación para el sector financiero; una mayor limitación del otorgamiento de crédito a los sectores considerados más riesgosos, con la consiguiente elevación de tasas; etc. afecta fundamentalmente a las MIPYMES, por la vía del limitado acceso al financiamiento para operar o las tasas elevadas de éste, debido al riesgo implícito.

Lo anterior se traduce en falta de financiamiento para Capital de Trabajo y por lo tanto, las restricciones de éste último. Se suman las limitaciones de financiamiento para inversiones, pero habitualmente éstas se posponen en épocas de crisis, por lo que no constituye una restricción activa.

La experiencia demuestra que la disponibilidad de financiamiento incide en las MIPYMES fundamentalmente de dos formas: vía un efecto apalancamiento de las Ventas y por la reducción de Costos (por mejor negociación de insumos, escalas de compras, etc.). Lo primero – apalancamiento de las Ventas- por tratarse de períodos de reducción de la demanda, no resulta una necesidad tan evidente. Es más, algunas experiencias a la fecha, indican que dada la situación, las empresas se acercan menos a los bancos a demandar financiamiento. La segunda, sigue siendo bastante válida. Esta puede ser reemplazada en algunos casos por crédito de proveedores, que es más caro y que restringe la posibilidad habitualmente de opciones de compra, circunscribiéndose a grandes proveedores que pueden dar crédito.

Es importante para calificar el grado de incidencia de este problema, tener en cuenta la profundidad del sistema financiero en los diversos países y el nivel de inserción de los distintos tamaños de empresas en él (Cuadro 11). Por ejemplo, países como los europeos tienen sistemas financieros profundos y los distintos tamaños de empresas están ampliamente bancarizadas, por lo que situaciones como ésta las afectan en general.

En América Latina la heterogeneidad de la situación del financiamiento entre países y a nivel del tamaño de empresas es grande. Hay países que tienen muy poca profundidad de sus sistemas financieros y otros, son bastante profundos. En los primeros, las MIPYMES están familiarizadas con no

tener acceso al crédito bancario. Por ejemplo, en el caso de México, por muchos años las MIPYMES funcionaron al margen del sistema financiero tradicional, teniendo como fuente principal el crédito de proveedores. Las microempresas mexicanas se han financiado por distintas fuentes, como remesas, familiares, etc. y sólo recientemente están recurriendo al sistema financiero formal. En Bolivia, la participación de la microempresa en la estructura productiva es muy elevada y se financian fundamentalmente por la vía de intermediarios financieros no bancarios regulados (en su mayoría ONGs), llegando el financiamiento a una gran cantidad de unidades por la vía del microcrédito.

No cabe duda que en América Latina el *crédito de proveedores* juega un rol importante, por lo tanto las grandes empresas de insumos con capital propio pueden aprovechar bastante esta situación de crisis. Es importante destacar que en el caso de América Latina es necesario tener presente un entramado bastante más complejo por donde fluye el financiamiento hacia las empresas. La intermediación financiera para este estrato se realiza por una gran cantidad de agentes diferentes, lo que debe considerar las políticas que se formulen para el sector especialmente en momentos de crisis.

Las limitaciones de Capital de Trabajo traen las consecuencias descritas en el párrafo precedente, como posponer pagos a proveedores, compromisos financieros, de cotizaciones laborales y tributarias, con el consiguiente deterioro de los antecedentes financieros de la empresa, ya comentados previamente.

c.4 Situaciones de cierre y despido

Se señalaba que cuando la situación se escapa de control - especialmente en el incumplimiento de sus obligaciones- en América Latina las empresas más pequeñas, muy a menudo siguen operando en el sector informal. Esto significa, que los trabajadores pierden su protección social y en el caso que queden desempleados no recibirán seguro de cesantía, indemnización, ni nada similar. En el caso de UE, es más difícil que ésta situación sea así. No es sencillo operar en la informalidad. Existe seguro de desempleo y el propio trabajador es el más interesado que se mantengan al día sus cotizaciones. Es mucho lo que pierde.

En el caso de no poder mantener la operación de la empresa, por las dificultades mencionadas, es probable que se enfrente situaciones de cierre o quiebra de empresas. De acuerdo a la experiencia el número de casos aumenta a menor tamaño de empresa -por la estructura más vulnerable- y también se intensifica en torno al año de haber iniciado la crisis. Al ser las estructuras más débiles de las empresas de América Latina con respecto a las de UE, es probable que la tasa de destrucción también sea mayor, especialmente en las más pequeñas. El proceso de cierre o quiebra, difiere bastante entre los países de América Latina y la UE. En América Latina el proceso es largo y con poca recuperación para los acreedores, mientras que en la UE este tema ha sido materia de preocupación, siendo más cortos los procesos y mayor la recuperación. Un ejemplo emblemático de ello es el caso de Irlanda.

Quizás en estos casos extremos, en lo que más difiere la UE y América Latina, es la situación de los trabajadores desocupados por la reducción de personal o cierre de empresas.

En la UE, habitualmente en las MIPYMES existe protección social con seguro de desempleo, la persona desocupada sigue teniendo ingresos, cobertura de salud, etc. lo que hace menos traumática la desvinculación. Además, tiene mejor formación básica, que le permite insertarse en programas de reentrenamiento y desarrollar su potencial de empleabilidad futura, con el apoyo de las instituciones de intermediación laboral. Por otra parte, habitualmente en una familia, con las altas tasas de participación laboral de las mujeres, trabajan a lo menos dos en el hogar, lo que aminora la gravedad de la situación familiar.

En América Latina, en las MIPYMES, las coberturas de protección social son relativamente bajas en las empresas más pequeñas, con la crisis empeoran por retrasos en los pagos de las cotizaciones laborales,

no teniendo ingresos, ni cobertura en salud y siendo en general, la situación frente a la desocupación muy precaria. Es relativamente baja la proporción de la población con seguros de desempleo o cesantía y el monto de éstos es reducido. Las tasas de participación de la mujer son menores que en la UE, por lo que en el hogar es menos probable que haya dos ingresos, siendo por lo tanto, la situación más grave. La formación básica de los trabajadores presenta ciertos vacíos para el reentrenamiento, por lo que es un déficit necesario de abordar para su empleabilidad. Y las oficinas de intermediación laboral no juegan un rol tan proactivo, cuando las hay, en su reinserción.

En síntesis, la crisis golpea muy distinto a las MIPYMES de la UE y América Latina y a los trabajadores que han sido desvinculados, teniendo muchos más elementos de amortiguación en el primer caso.

D. Políticas frente a la Crisis en Europa y América Latina: qué se hace y cómo afecta a las MIPYMES

Los países de Europa y América Latina han implementado un conjunto de políticas, programas y medidas para enfrentar la actual crisis, que directa o indirectamente impactan en las MIPYMES. Estas son de la más diversa naturaleza: fiscales; monetarias y financieras; cambiarias y de comercio exterior; sectoriales; laborales y sociales⁴⁵. Si bien las orientadas directamente a las MIPYMES se inscriben en el área de las políticas sectoriales, los otros tipos también pueden incidir en ellas.

Estas políticas o programas para enfrentar la crisis se pueden clasificar de acuerdo al *ámbito del impacto* que generan en las MIPYMES lo que se presenta esquemáticamente en la Figura 2 y corresponde a:

- a) el impulso a la demanda;
- b) el mejoramiento del financiamiento;
- c) el mejoramiento de la situación de Capital de Trabajo y a la reducción de Gastos/Costos;
- d) la protección social y del empleo, el mejoramiento de la productividad vía la capacitación y la menor proliferación de la informalidad;
- e) la mayor cohesión social de los actores para enfrentar la crisis vía el Diálogo Social.

En la Tabla 2 se hace una revisión detallada de los diferentes tipos de políticas o programas implementados en ambas regiones, señalando qué las caracteriza, áreas de impacto en las MIPYMES, características de éste y aspectos que se deben tener en consideración para que el efecto sea el previsto. Por lo tanto, a continuación se comentarán sólo los elementos centrales de las mismas, sugiriéndole al lector se remita a la Tabla 2 para un análisis más pormenorizado y a la Figura 2, para una visión sintética de ellas.

d.1 Impulso a la Demanda

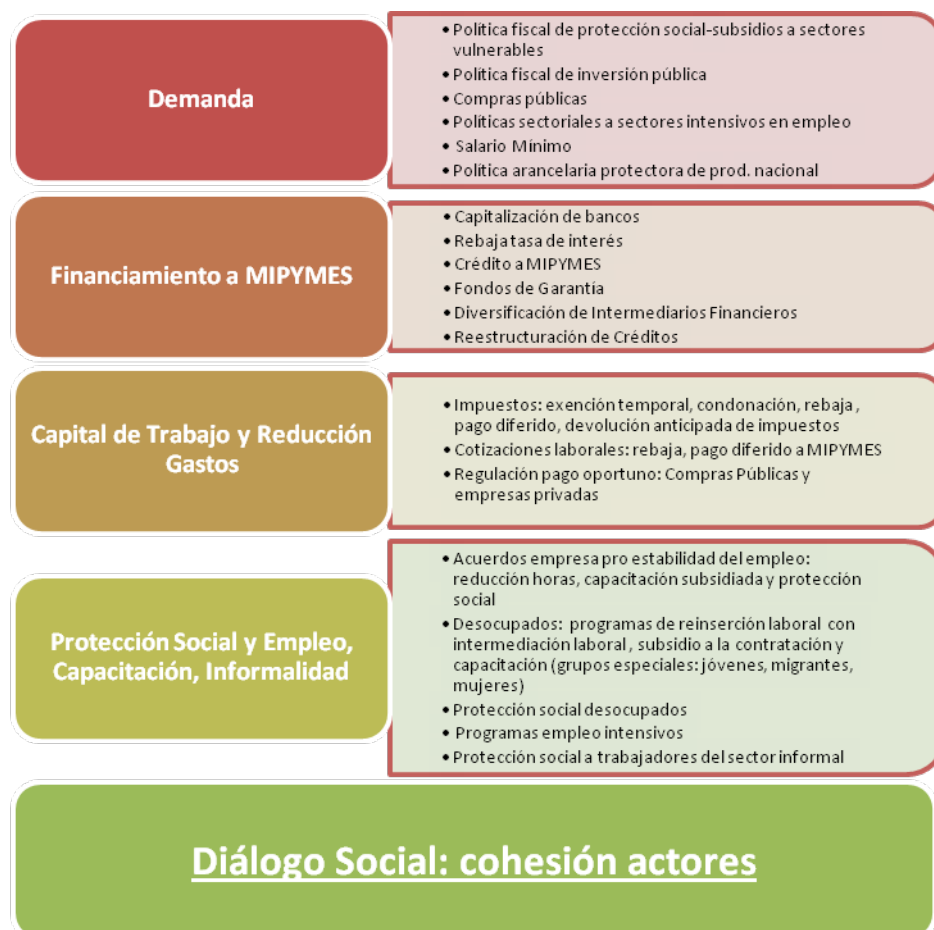
Del conjunto de políticas y programas presentados en la Figura 2 y Tabla 2 que inciden en la demanda de las MIPYMES, tales como: *subsidios a sectores más vulnerables, inversión pública, Compras Públicas, políticas sectoriales a sectores intensivos en empleo, salario mínimo, financiamiento a exportaciones, políticas arancelarias protectoras a la producción nacional*, los efectos se diferencian sustantivamente. Aspectos como ámbito, masividad, oportunidad del impacto y esfera de control del Gobierno sobre ellas para su pronta implementación, están en la base de esta diferenciación.

Por ejemplo, los *subsidios a los sectores vulnerables* del tipo bonos, mejoramiento a pensiones más bajas, etc. son bastante masivos, inciden fuertemente en el mercado doméstico, son rápidos y están básicamente en la esfera de control del Gobierno. Las limitaciones más bien residen en sus formas de financiamiento. Por otra parte, que son respuestas inmediatas a la crisis, con carácter temporal, debiéndose evitar el riesgo del acostumbramiento y que se instalen como soluciones permanentes.

⁴⁵ CEPAL (5). ILO (20) (21). OECD (25). Commission of the European Communities (7).

FIGURA2

MIPYMES: AREAS DE IMPACTO DE LAS PRINCIPALES POLITICAS Y MEDIDAS FRENTE A LA CRISIS



Estas políticas tienen fuerte incidencia en las micro y pequeñas empresas, para las cuales el mercado doméstico es dominante. La oportunidad es un aspecto muy valorado –particularmente en América Latina- ya que estas empresas tienen poca capacidad de resistencia a la reducción de demanda por sus débiles estructuras. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que si bien los sectores vulnerables tienen una alta propensión al consumo, además éste es en el mercado doméstico, su nivel de endeudamiento y deterioro con la crisis puede ser elevado y parte de esos subsidios pudieran destinarse a estos fines. Por lo que en esos casos, el acompañamiento con políticas repactación de deudas de consumo e hipotecarias también es importante.

Son interesantes las políticas relacionadas con *infraestructura pública y sectoriales* -como vivienda o turismo- y *Compras Públicas*, sin embargo, éstas tienen algunas limitaciones de oportunidad. En la mayoría de los casos deben solucionar ciertos cuellos de botella, concentrados en el propio aparato público, para agilizar su pleno despliegue, lo que toma algún tiempo, especialmente en el caso de infraestructura. Políticas sectoriales como reducir los impuestos a los vehículos para incentivar la industria automotriz, o promocionar al turismo, o crédito a las exportaciones para fomentar las ventas, van a estar intermediadas fuertemente por conductas de terceros que pueden verse afectadas por la crisis o inciden en terceros países, dependiendo cómo esté impactando la situación de la crisis en ellos. Además inciden más focalizadamente en determinadas industrias o sectores: construcción, automotriz,

hotelería y gastronomía, mediana empresa exportadora. En ese sentido los países tienen que evaluar el nivel de incidencia que el determinado sector tiene en el empleo del país y tratar de imprimirle la mayor efectividad a la política. Por ejemplo, en la UE el peso de la microempresa en la construcción es muy relevante, por lo que programas sectoriales que la incentiven, como créditos hipotecarios, vivienda social, tasas reducidas, etc. son muy favorables. Pero también deben ser miradas las áreas regulatorias, como la agilidad de los permisos de construcción y la formulación de proyectos, con el fin de otorgarle oportunidad e integralidad al esfuerzo.

Promover la mayor participación de MIPYMES en las *Compras Públicas*, siendo una medida muy efectiva, no pasa sólo por establecer un porcentaje de participación en las mismas, sino también por generar en las propuestas y licitaciones las condiciones adecuadas, que limite en la práctica las barreras de entrada a este tamaño de empresas. Por otra parte, las empresas de menor tamaño tienen que estar en condiciones de poder participar en este tipo de licitaciones (normas, certificaciones, documentación, etc.), lo que habitualmente requiere preparación previa (apoyo vía servicios de desarrollo empresarial, certificaciones, etc.).

Las políticas que incrementan los aranceles para proteger la producción nacional no son precisamente las más adecuadas de impulsar, ya que a largo plazo, en un mundo globalizado, las políticas proteccionistas habitualmente se traducen en pérdida de competitividad de la producción nacional.

d.2 Acceso al Financiamiento

Las empresas en la crisis requieren financiamiento fundamentalmente para Capital de Trabajo y reestructuración de pasivos. Las inversiones y las innovaciones habitualmente se posponen, también la creación de empresas. Una característica fundamental de este financiamiento para la MIPYME es -que además de tener acceso a él- se requiere que sea oportuno, a un costo razonable⁴⁶ y en monto adecuado. Con la crisis, la tendencia natural es que el financiamiento se restringe y se encarece, especialmente para las MIPYMES que representan mayor riesgo para el sistema financiero.

Las líneas de políticas y programas más importantes para enfrentar la crisis que inciden en el financiamiento de las empresas han ido por: *capitalización de los bancos; rebajas de tasas (TPM Banco Central); aumento del crédito a las MIPYMES y a los exportadores; aumento de los Fondos de Garantías; diversificación de intermediarios financieros; y reestructuración de créditos* (Figura 2).

El impacto de las políticas que mejoran el financiamiento a las MIPYMES está muy relacionado con la profundidad de los sistemas financieros en los distintos países; la forma cómo se hace llegar el crédito desde la banca de desarrollo a las entidades financieras; las fuentes y canales más frecuentemente utilizados por las empresas de menor tamaño; especialmente en el caso de las microempresas; la opacidad de los mercados; la oportunidad con qué llegue el financiamiento a las empresas y el deterioro de los antecedentes de las empresas en el bureau de crédito, entre otros.

La *capitalización de los bancos*, si bien representa una inyección de liquidez importante e incide en la reactivación de la economía, no siempre se traduce en mejor acceso de las MIPYMES al financiamiento vía estos bancos, especialmente de las pequeñas y microempresas de los países de América Latina, que no tienen un mercado financiero muy profundo. En ese sentido se requiere también fortalecer y capitalizar intermediarios financieros distintos de los bancos, con llegada a las empresas de menor tamaño (diversificación de intermediarios financieros). Así mismo para mejorar este acceso al financiamiento por la vía de estos bancos que se han capitalizado se requiere perfeccionar y aumentar

⁴⁶ Tema acerca del cual hay bastante discusión en micro-finanzas sobrevalorando la oportunidad y el acceso al crédito, restándole importancia al costo del crédito.

los Fondos de Garantía, que reducen los riesgos para éstos. Cabe hacer hincapié que la misma regulación del sistema financiero de los países y Basilea 2 contribuyen a hacer más difícil que los bancos asuman riesgos con el estrato PYME. En ese sentido, los diseños de sistemas de garantías deben incorporar esos aspectos en sus formulaciones.

Igualmente *las rebajas de tasas del fondeo a los bancos* (TPM Banco Central) no son necesariamente traspasadas con similar celeridad a los grandes clientes y a las MIPYMES. Hay una tendencia a sobre-castigar el riesgo de las empresas de menor tamaño. Lo anterior requiere de una activa participación y seguimiento de las superintendencias de bancos e instituciones financieras de los respectivos países y de difusión pública de la información sobre el costo del crédito en forma segmentada por tamaño de empresa, para una mayor transparencia del mercado. El no traspaso de las tasas ocurre aunque exista complementariamente Fondos de Garantía para las MIPYMES y completa información histórica sobre ellas (acerca de las que ya estén bancarizadas).

Los *créditos directos a las MIPYMES* que la banca de desarrollo, como entidad de segundo o tercer piso -modalidad bastante generalizada en América Latina- distribuye a través de la banca privada de primer piso, tiene efecto directo en mejorar el acceso al financiamiento de las empresas de menor tamaño. Sin embargo, es necesario ser muy cuidadoso en las condiciones o reglas que se le establecen a la banca privada. Suele ocurrir que ésta termine prestando los recursos del Estado a sus clientes habituales, en desmedro de las empresas más pequeñas (pequeñas y microempresas) y de quienes más lo necesitan. Por ello también es necesario fortalecer la *diversificación intermediarios financieros* y tener en el sistema y fortalecer algún banco estatal de primer piso, especializado en pequeña empresa, con una amplia red territorial, que permita llegar rápidamente en situaciones de crisis a diversos puntos del país y a las empresas más pequeñas. Se requiere tener presente que al deteriorarse la situación de las empresas durante la crisis, aumentan sus incumplimientos, perjudicándose también sus antecedentes financieros en los *bureau de créditos*, dificultándose con esto su acceso al financiamiento. Puede existir disponibilidad de crédito en los bancos, pero ser inaccesible para una gran cantidad de empresas por problemas de antecedentes financieros.

En ese sentido, las medidas relacionadas con *reestructuración de créditos* cobran gran importancia en el transcurso de la crisis. La situación financiera de las empresas se requiere monitorear estrechamente para evitar problemas mayores. Esto se puede hacer desde instituciones con Fondos de Garantía, u otras, de tal modo de reestructurar a tiempo sus pasivos, otorgándole viabilidad para seguir operando.

Es conveniente no dejar por fuera de las medidas que impactan en financiamiento de las MIPYMES al sector informal, debido a la gran cantidad de ocupación que concentra este tipo de microempresas, particularmente en el caso de América Latina y además, por el rol que puede jugar el crédito incluso en la formalización de éstas, en otros aspectos del negocio y en la calidad de vida del propio empresario.⁴⁷

En general, la situación entre la UE y América Latina difiere bastante en materia del impacto y la efectividad de las políticas diseñadas para mejorar el financiamiento a la MIPYME. Las necesidades de fuentes de financiamiento externo a la empresa son más acuciantes en América Latina que en la UE, ya que son empresas menos capitalizadas. Por otra parte, la falta de profundidad del mercado en América Latina –situación que no es así en la UE- sumada a la complejidad de los canales y a la opacidad del mercado, conspira respecto a que los apoyos lleguen con la efectividad necesaria en: oportunidad, tasas, montos y a las empresas que más lo requieren.

⁴⁷ Existe evidencia concreta del impacto positivo del programa de microcrédito en Chile (Banco Estado) (ver Box 3) en materia de una mayor formalización de microempresas.

d.3 Capital de Trabajo y Reducción de Gastos

Uno de los efectos de la crisis es la limitación de Capital de Trabajo producto de la disminución de la operación de la empresa y los retrasos en el pago de los clientes. A esto se suma un incremento en sus costos unitarios y gastos, por el aumento en el costo de los insumos (ver acápite c.2), los gastos financieros y la menor escala de operación. En ese sentido, en los países de ambas regiones se han formulado un conjunto de medidas que se orientan a aliviar la situación de Capital de Trabajo, fundamentalmente enfocada a: impuestos (*exención temporal, condonación, rebajas, pago diferido, devolución anticipada o acelerada, depreciación acelerada, etc.*); *cotización laboral (rebaja y pago diferido)*; y *regulación del pago oportuno a las MIPYMES* en los contratos con el gobierno, compras públicas y contratos con empresas privadas, fundamentalmente con grandes empresas.

Medidas como la *depreciación acelerada* puede ser más efectiva si la empresa tiene activos relativamente significativos, si está en sus primeros años de operación, si ha tenido ampliaciones, y requiere tener utilidades; incidiendo más en la mediana, que en la micro y pequeña empresa.

Por su parte, medidas como el *pago diferido del IVA, de las cotizaciones laborales, la devolución anticipada o acelerada de impuestos (exportaciones e IVA) y el pago oportuno de los contratos y las compras públicas y contratos privados*⁴⁸, pueden provocar alivios significativos en la coyuntura de la crisis con relación al flujo de caja de la empresa. Particularmente, las primeras medidas son de gran cobertura impactando a todo tamaño de empresas y sectores en su disponibilidad de Capital de Trabajo. El pago oportuno a las MIPYMES es algo muy sentido en América Latina, siendo las más afectadas por esta situación mayoritariamente pequeñas y medianas empresas. Esto ha aumentado con la concentración económica y la asimetría de los poderes de negociación con las grandes empresas. En lo que respecta a pago oportuno de las compras y contratos del sector público constituye una medida bajo la esfera control del Gobierno, no difícil de implementar y con efectos inmediatos. Respecto a los pagos oportunos de empresas del sector privado, en algunos países europeos se ha legislado al respecto (España), pero su implementación presenta más dificultades.

Las exenciones temporales y rebajas de impuestos son medidas muy convenientes para las MIPYMES, sin embargo, es necesaria visualizarlas en la perspectiva de la reactivación, porque de lo contrario pueden destinarse a ahorro del empresario.

Las *reducciones o el pago diferido en los pagos de cotizaciones laborales* son medidas que contribuyen a reducir el costo laboral, contribuyendo a la estabilidad del empleo –y evitando la informalidad –especialmente en aquellos países donde el costo laboral es elevado (Cuadro 10-A). Además, evitan la pérdida de protección social del trabajador derivado del no pago de cotizaciones. Afecta a todos los tamaños de empresa.

Las microempresas informales están ajenas a todas las medidas recién mencionadas, que no es el caso respecto a las políticas comentadas en los párrafos precedentes, relacionados con el impacto en la demanda y el financiamiento de las MIPYMES.

En resumen, la carga tributaria es algo que afecta bastante a la MIPYME en ambas regiones, con el agravante que en América Latina -a nivel de microempresa- muchas veces compite con negocios informales que no la tienen. Reducir en algún grado el peso de esta carga y mejorar su arquitectura en el tiempo, retardando pagos y anticipando devoluciones de impuestos, sin duda incide muy positivamente en su flujo de caja. Más aún si se mejora la oportunidad de los pagos de terceros.

⁴⁸ En estos dos temas en los países de América Latina se registran grandes retrasos en los pagos, de cuatro meses e incluso más.

d.4 Protección del Empleo, Capacitación e Informalidad

En el presente Capítulo se ha señalado que entre los efectos de la crisis se encuentra el aumento de la desocupación por reducción de personal por costos y en casos extremos, por cierre o quiebra de empresas. Las microempresas son las que más elevadas tasas de salida presentan. Por otra parte, una de las formas de seguir operando –especialmente en América Latina– es hacerlo en la informalidad. También los desocupados, frente a carencias de ingresos, buscan soluciones de autoempleo, iniciando emprendimientos que van a engrosar las cifras del sector informal. Se señala que la existencia de buenos seguros de desempleo contribuye a evitar esto, pero que en América Latina los avances son muy limitados.

Las medidas que se han implementado en este sentido (Figura 2 y Tabla 2) apuntan en primer lugar a promover *la estabilidad en el empleo* mediante acuerdos empresa- trabajadores- gobierno que eviten los despidos, reduciendo temporalmente horarios, manteniendo la protección social de los trabajadores y subsidiando programas intensivos de capacitación por el estado que incrementen la productividad de la empresa. En segundo lugar, hay un conjunto de medidas que acometen la situación del *trabajador desocupado*. Estas tienen un componente de intermediación laboral, capacitación y en algunos casos, subsidio a la contratación. Las hay para grupos especiales, como jóvenes, mujeres, migrantes y otros. También en este ámbito se inscriben los programas de autoempleo y de micro-emprendimiento. En tercer lugar, están los programas de protección social a *trabajadores del sector informal*. En cuarto lugar, están los programas *empleo- intensivos*.

Tanto los *programas de estabilidad en el empleo* como los orientados al *trabajador desocupado*, tienen un componente fuerte de capacitación. La calificación de los recursos humanos constituye un problema declarado -tanto en la UE como en América Latina- en la MIPYME. Mucho más grave en el segundo caso, en que constituye un real cuello de botella para elevar la productividad, por lo tanto, los programas orientados en esa dirección son importantes. Sin embargo, mientras en la UE hay sistemas de capacitación -para emprendedores y trabajadores- bastante desarrollados a nivel territorial, en América Latina es una carencia bastante generalizada, especialmente en temas más sectoriales. Cabe hacer hincapié que además a nivel de los ocupados de la MIPYME hay vacíos en una serie de competencias carentes de la educación formal para su posterior entrenamiento. Por lo tanto, puede ser que la crisis sea una buena oportunidad para invertir en este tema, fortaleciendo y adecuando los sistemas de capacitación a la realidad de las MIPYMES, con una perspectiva territorial y sectorial.

Además, para el caso de América Latina se requiere tener en cuenta la incorporación del sector informal a este esfuerzo, que habitualmente está fuera de los canales más tradicionales de subsidio a la capacitación centrados en la empresa formal, situación que puede ser similar en el caso de los desocupados.

El impacto para las MIPYMES de los *acuerdos de protección del empleo* es relevante porque aliviana el costo laboral a la empresa y califica a los trabajadores en las necesidades de la misma. Además es de amplia cobertura de tamaños y sectores.

Respecto a los *programas para desocupados*, en éstos tienen una activa participación la intermediación laboral, que en el caso de América Latina habría que fortalecer y profesionalizar bastante a nivel territorial. Además, de mejorar sus nexos con las MIPYMES para hacer una adecuada detección de necesidades y reinserción de las personas capacitadas. No está en las prácticas generalizadas de este tamaño de empresas, recurrir a estas instancias, por lo que cabe una mayor difusión de su función. Sin embargo, en épocas de crisis, no cabe esperar gran impacto en el corto plazo en la reinserción de desocupados, siendo un trabajo lento de colocación, pero dejando mejores capacidades de capital

humano para la reactivación. Lo importante es aprovechar bien el tiempo en desarrollar el capital humano necesario para el desarrollo futuro de los sectores, aunque haya que subsidiar el desempleo temporalmente mientras se recalifican para su reinserción. Por ello es conveniente promover el desarrollo de oferta de capacitación de calidad y no sólo de programas con que se llene el tiempo formalmente y tener un adecuado diagnóstico de las competencias faltantes, para lo que hace falta el concurso activo de los empresarios.

En los programas de *autoempleo* y *micro-emprendimiento* si bien son positivos existe el riesgo de su falta de integralidad. En algunas ocasiones se asocia a estos programas sólo con microcrédito, no considerando además los servicios de desarrollo empresarial (capacitación y asistencia técnica) y la formalización. De lo contrario se corre el peligro de engrosar las filas de las microempresas informales.

El subsidio a la *contratación de jóvenes* impacta en la MIPYME, reduciendo los costos laborales y en épocas de crisis puede ser interesante más que nada, en el período de reactivación. Las tasas de desocupación señalan que estos segmentos etarios son los que presentan mayor incidencia. Sin embargo, en el diseño de estos programas debe quedar explícito el no reemplazo de trabajadores formales por estos jóvenes, ya que ello constituye una tentación bastante frecuente en las empresas de menor tamaño.

Las medidas de *protección al desocupado* que tienen que ver con el mejoramiento del seguro de desempleo (tiempo y monto de cobertura, ampliación del fondo, pago contra distintos tipos de contratos, mezcla con capacitación) y subsidio temporal al trabajador cesante, entre otras, inciden de diversas formas en las MIPYMES. En primer lugar, evitan o reducen el paso a la informalidad o al autoempleo. Teniendo lo anterior como condición que el seguro posibilite un ingreso suficiente y durante un tiempo que permita la recalificación y reinserción laboral. En general en América Latina, al tener las MIPYMES bajos niveles de protección social, también es reducida la proporción de los ocupados que tienen seguro de desempleo, favoreciendo esta medida a pocos, fundamentalmente de medianas empresas. En la UE, la situación es totalmente diferente. En segundo lugar, el seguro permite extender la protección social a la etapa de desocupación, aspecto muy importante especialmente en materia de salud. Tercero, hace menos traumático el cierre y quiebra de empresas, que claramente aumenta con la crisis. Mientras no exista mayor cobertura del seguro de desempleo, el subsidio temporal a los desocupados puede jugar un rol similar, teniendo en cuenta que carece de protección durante la desocupación. Cualquiera de estas medidas es más efectiva cuando se la relaciona con capacitación e intermediación laboral para la reinserción.

En América Latina, existe una discusión respecto al costo del despido (pago de indemnización por años) – que no es a todo evento- y la existencia de buenos seguros de desempleo a todo evento, con costo del despido más reducido (Cuadro 10-A). Es un debate importante para las MIPYMES, ya que guarda elementos de bastante complejidad. Se parte de la base de la supuesta reserva de la empresa para sufragar el costo del despido, que en la práctica es utilizado como Capital de Trabajo por la misma, y que frente a situaciones concretas no se encuentra en condiciones reales de enfrentar o éstas son muy limitadas, más aún en situaciones de cierre o quiebra. En el caso del seguro de desempleo, es un fondo externo a la empresa que se independiza de las limitaciones de Capital de Trabajo de la misma, lo que pasa a ser muy importante en situaciones de crisis, en que las restricciones de éste se profundizan.

Otros programas a raíz de la crisis son los *intensivos en empleo*, beneficiando algunos de ellos directamente a las MIPYMES. Especialmente los que tienen que ver con construcción de infraestructura pública con técnicas intensivas en mano de obra. Estos pueden impactar más en pequeña empresa si son de manejo descentralizado y se ponen algunas condiciones en las licitaciones respecto al tamaño en las

empresas participantes. También los programas de desarrollo rural pueden tener un alto impacto en pequeñas empresas agrícolas y no agrícolas del sector rural.

Por último, las políticas orientadas a dar *protección social a trabajadores del sector informal* inciden directamente en la microempresa y en una proporción importante de ocupados desprotegidos y de bajos ingresos, para el caso de América Latina. Sin embargo, si bien el esfuerzo transitoriamente durante la crisis es importante que se coloque allí por las situaciones de vulnerabilidad que en ese segmento se presentan, post crisis el énfasis es conveniente que sea puesto en la formalización de estas empresas.

d.5 El Diálogo Social para enfrentar la Crisis

El desarrollo de acuerdos entre los diferentes actores para enfrentar la crisis, protegiendo al empleo y dinamizando la producción, es de gran importancia y es lo que caracteriza el *diálogo social*. La búsqueda conjunta de soluciones, la construcción de acuerdos para ello, el seguimiento y evaluación de su implementación, es parte de la agenda de este diálogo. La forma cómo los actores enfrenten la crisis fortalece la cohesión social y política del país. La materia de los acuerdos incide en las MIPYMES, sin embargo es de gran relevancia, que sus representantes sean sujetos de esos acuerdos, parte activa de los mismos. Lo anterior, fundamentalmente porque se requiere que la heterogeneidad del sistema productivo esté reflejado plenamente en los acuerdos y en las líneas de soluciones propuestas. El estrato de empresas de menor tamaño concentra el grueso del empleo y representa una realidad productiva muy diferente al de la gran empresa por lo que es imprescindible que ésta se exprese. La experiencia en ambas regiones recoge tanto casos de diálogo social bipartitas, sector empresarial-trabajadores y tripartitas, donde además está el Gobierno. Todas ellas tienen en común el reconocimiento que la protección social y la protección del empleo se refuerzan mutuamente con la viabilidad económica de la empresa.

TABLA 2
POLITICAS Y PROGRAMAS EN TIEMPOS DE CRISIS: COMO IMPACTAN EN LAS MIPYMES

AMBITO DEL IMPACTO	TIPO DE POLITICA O PROGRAMA	CARACTERISTICAS DE LA POLITICA O PROGRAMA	COMO IMPACTAN EN MIPYMES	UE	AL	ASPECTOS A TENER EN CUENTA
1. DEMANDA DE LAS MIPYMES	1.1 Política fiscal de protección social	1.1.1 Subsidios tipo bonos a sectores vulnerables; a desempleados; a hogares de bajos ingresos; aumento de cobertura de las pensiones a los más pobres; incremento de programas de subsidios condicionados (como por ejemplo, los programas de Brasil y otros similares).	Impactan en sectores con propensión al consumo, por lo tanto, su incidencia es fuerte y rápida en la MIPYME, ya que preferentemente se orientan al mercado doméstico.		AL	Impacto es fuerte y con celeridad en demanda, dependiendo de los niveles de endeudamiento de los sectores vulnerables. Para que produzca el efecto deseado puede ser importante una política de repactación de deudas de los créditos de consumo e hipotecarios cuando la situación de endeudamiento de la población vulnerable es elevada. El riesgo es el “acostumbramiento” que pueden producir y sus limitaciones, las disponibilidades presupuestarias gubernamentales.
	1.2 Política fiscal de aumento de inversión en infraestructura pública	1.2.1 Inversión pública con participación de pequeñas empresas; inversión pública mano de obra intensiva.	Impacta en el sector de la construcción, que en el caso de UE es mayoritariamente de ME, más aún si se condiciona a tecnologías mano de obra intensiva. También sus efectos indirectos impactan sobre pequeñas empresas. Su impacto puede ser no tan rápido, dependiendo de la madurez de los proyectos.	UE	AL	Para la oportunidad del impacto, se requiere tener proyectos con relativa maduración. Aspectos como la solución de los cuellos de botella en el aparato público, la fluidez de los permisos de construcción, las evaluaciones de impacto ambiental (demoras de más de un año en ambos en algunos países), son algunos de los temas que están relacionados con que el impacto se dé con la oportunidad requerida. Por otra parte es necesario difundir las tecnologías mano de obra intensiva, que a su vez sean económicamente eficaces. Además, se requiere afinar problemas relacionados con la oportunidad del pago del sector público.
	1.3 Compras públicas	1.3.1 Promoción de la participación de las MIPYMES en las Compras Públicas, estableciendo un porcentaje mínimo (p.e.20-40%)	Impacta directamente en la demanda MIPYMES de la industria manufacturera y también de servicios, fundamentalmente PYMES.	UE	AL	En América Latina, se requiere desarrollar en las PYMES -vía servicios de desarrollo empresarial- las competencias para participar en licitaciones y propuestas y en certificaciones y/o normas requeridas. Por su parte, las propuestas deben verse también bajo la perspectiva de empresas de menor tamaño (garantías, fragmentación de lotes, etc.)
	1.4 Crédito a funcionarios del sector público	1.4.1 Promoción de líneas de crédito a funcionarios del sector público en condiciones ventajosas (tasas y plazos)	Impacta en el consumo de una cantidad importante de empleados con propensión a éste, de estratos de medianos ingresos, generando demanda en el mercado doméstico. Por lo tanto incide sobre las MIPYMES.		AL	El efecto en el mercado doméstico y por lo tanto en la demanda de MIPYME puede ser interesante, siempre que el nivel de endeudamiento de estos funcionarios no esté altamente comprometido. Puede tener efectos de imagen.

AMBITO DEL IMPACTO	TIPO DE POLITICA O PROGRAMA	CARACTERISTICAS DE LA POLITICA O PROGRAMA	COMO IMPACTAN EN MIPYMES	UE	AL	ASPECTOS A TENER EN CUENTA
1. DEMANDA DE LAS MIPYMES	1.5 Políticas sectoriales	1.5.1 Políticas que favorecen el acceso a la vivienda: créditos hipotecarios a tasas reducidas; inversión en vivienda social; aumento del subsidio a la vivienda; etc.	Impacta directamente en demanda sobre sector construcción, que es MIPYME intensivo, fundamentalmente en Europa y tiene efectos indirectos importantes.	UE	AL	Puede ser de maduración más rápida que los proyectos de inversión pública en Infraestructura. Son también temas a considerar: el desarrollo acelerado de los proyectos, la fluidez de permisos de construcción, la arquitectura financiera y el pago oportuno.
		1.5.2 Política de promoción de sectores específicos intensivos en empleo. Por ejemplo, turismo.	Impacta directamente sobre hotelería, gastronomía y artesanía, todos ellos con una elevada componente de MIPYMES y muy intensivos en empleo. Habitualmente tienen que ver con zonas específicas en un país.		AL	La eficacia de esta política en alguna medida está relacionada con la naturaleza del bien o servicio en período de crisis y en el mercado donde se promoció (relaciones de intercambio, etc.)
		1.5.3 Rebaja de impuestos a algún tipo de artículo específico, con el objetivo de incentivar la demanda de los productos de un sector intensivo en empleo y reactivar el sector determinado. Por ejemplo, rebaja de impuesto a compra de automóviles, para incentivar la demanda del sector automotriz, intensivo en empleo y promover su reactivación.	Impacta muy directamente en cadenas productivas intensivas en PYMES y en empleo, como es el sector automotriz.		AL	La efectividad de esta medida depende, en algún grado, de la elasticidad ingreso (expectativas más bien de ingresos) de ese tipo de bienes -como automóviles- en la población de ese país en tiempos de crisis.
	1.6 Política financiera	1.6.1 Política de financiamiento a las exportaciones	Aumenta el financiamiento a los exportadores para que puedan dar crédito a sus clientes en el exterior, pudiendo ser más competitivos en momentos de crisis (además de hacer frente a sus obligaciones). Lo anterior, impacta incrementando la demanda de exportaciones e incide fundamentalmente en las medianas empresas exportadoras.	UE	AL	Esta puede ser una medida muy efectiva para empresas que ya están exportando, siendo el crédito una limitante en el medio. Los problemas con que se puede encontrar la aplicación de la misma es el estado actual de los antecedentes crediticios de la empresa y su probable necesidad de reestructuración de pasivos a causa de la crisis.
	1.7 Política de empleo	1.7.1 Aumento del salario mínimo	Incide directamente en aumentar el consumo de los sectores vulnerables de la población, fundamentalmente ocupados en ME. Tienen alta propensión al consumo en el mercado doméstico, por lo tanto incide en la demanda de las MIPYMES.		AL	Es una efectiva medida para dinamizar la demanda e incide en MIPYMES. También impacta elevando los gastos en personal, especialmente en las ME, pero probablemente es mayor el impacto de lo primero. Existe discusión sobre el incremento del salario mínimo a los jóvenes y su incidencia sobre el empleo.
	1.8 Política arancelaria	1.8.1 Aumento de aranceles de algunos bienes (proteccionismo)	En el corto plazo reduce las importaciones de algunos productos sustituyéndolos por productos de origen nacional. Lo anterior incide en MIPYMES. En el largo plazo, puede dañar en forma sustantiva la competitividad de la producción nacional.		AL	Es una medida no recomendable ya que "es pan para hoy y hambre para mañana". Al dar pasos progresivos en la línea de cerrar la economía en un mundo cada vez más globalizado y economías más abiertas, se está estimulando la falta de competitividad.

AMBITO DEL IMPACTO	TIPO DE POLITICA O PROGRAMA	CARACTERISTICAS DE LA POLITICA O PROGRAMA	COMO IMPACTAN EN MIPYMES	UE	AL	ASPECTOS A TENER EN CUENTA
2.FINANCIAMIENTO DE LAS MIPYMES	2.1 Política monetaria	2.1.1 Capitalización de bancos	2.1.1 Posibilita que los bancos tengan mayor liquidez, por lo tanto, no tengan tantas restricciones para operar con las empresas locales. En ese sentido favorece el acceso al financiamiento de las MIPYMES y a la reactivación económica general que favorece a éstas.	UE	AL	El que realmente pueda llegar financiamiento a las MIPYMES, aunque los bancos tengan mayor liquidez, va a depender de aspectos como la cobertura de los riesgos de éstas (Fondos de Garantía, etc.) y de la situación de antecedentes financieros de las mismas. Esta constituye una gran limitante para las empresas con estructuras más débiles.
		2.1.2 Rebaja de tasas a los Bancos (Banco Central)	2.1.2 Los bancos debieran traspasar esas rebajas de tasas de fondeo a sus créditos de corto plazo, hipotecarios y de largo plazo. Las empresas debieran verse beneficiadas por la reducción de tasa, disminuyendo sus gastos financieros, lo que apoya su reactivación. Para las MIPYMES puede tener un efecto importante, siempre que tenga acceso al crédito y la rebaja de tasa le sea traspasada, lo que no siempre sucede.	UE	AL	Esta medida se ha aplicado con frecuencia, en la mayoría de los países, pero no necesariamente la rebaja de tasa ha sido traspasada oportunamente a las MIPYMES. Es probable que sea aprovechada por las empresas más grandes que no presentan mayor riesgo crediticio. En ese sentido se requiere un seguimiento periódico específico, segmentado por tamaño de empresa y con información pública por parte de la autoridad reguladora (Superintendencia de Bancos o su equivalente) de la tasa para las MIPYMES en comparación con la cobrada a las grandes empresas. La tendencia de los bancos ha sido a sobre-estimar el riesgo en materia de tasas a las MIPYMES.
	2.2 Política sectorial de financiamiento a MIPYMES	2.2.1 Diversificación de intermediarios financieros (además de los bancos); fortalecimiento de ellos; sujetos de programas especiales de financiamiento a las MIPYMES.	Abre otros canales para actuar en materia de financiamiento, más especializado en el estrato MIPYME, particularmente en ME, profundizando el mercado financiero y generando mayor competencia a su interior. La competencia mejora el acceso y las tasas, especialmente de las empresas más pequeñas.	UE	AL	Es una medida muy positiva para el estrato de empresas de menor tamaño. Fortalece la institucionalidad financiera especializada en éste. Al aumentar la competencia mejoran las condiciones financieras en el mercado para estas empresas. Habitualmente tiene importancia territorial, preocupación que no está tan presente en la banca.
		2.2.2 Política de crédito a la ME y a la PYME, vía banca de desarrollo y banca privada, actuando la primera como segundo o tercer piso. Programas específicos de créditos con montos, tasas y plazos adecuados.	Impacta directamente en mejorar el financiamiento a la MIPYME ya que está directamente orientado a ella.	UE	AL	Se debe tener cuidado en los requisitos puestos a la banca privada en el <i>delivery</i> por la banca de desarrollo, para que no se desfocalice de los objetivos originales y termine prestando a sus clientes tradicionales, que de todas maneras tendrían acceso al crédito. Particular atención merece poner en los aspectos de empeoramiento de antecedentes financieros de las MIPYMES con la crisis (bureau de crédito) y en el acceso de las ME al financiamiento.
		2.2.3 Programa de reestructuración de créditos de las MIPYMES	Impacta directamente en mejorar antecedentes financieros de la empresa, aliviando la carga financiera y mejorando la situación de Capital de Trabajo de las empresas durante la época de crisis. Le permite continuar en operación. Es importante en América Latina para MIPYMES con estructuras vulnerables.		AL	Es de elevada importancia, ya que en general la situación de reducción de la demanda de la empresa y de retrasos de pagos de sus clientes, trae aparejado problemas de incumplimiento de sus compromisos financieros, cayendo en morosidad. La reestructuración de pasivos permite al empresario continuar operando.

AMBITO DEL IMPACTO	TIPO DE POLITICA O PROGRAMA	CARACTERISTICAS DE LA POLITICA O PROGRAMA	COMO IMPACTAN EN MIPYMES	UE	AL	ASPECTOS A TENER EN CUENTA
2. FINANCIAMIENTO DE LAS MIPYMES	2.2 Política sectorial de financiamiento a MIPYMES	2.2.4 Programas de aumento de Fondos de Garantía para MIPYMES	Impacta directamente en mejorar el acceso al financiamiento de las MIPYMES. Los bancos frente al riesgo de este tipo de empresas se sobre-garantizan. La regulación existente también contribuye en el mismo sentido. Las MIPYMES para el financiamiento de Capital de Trabajo tienen pocas garantías o las tienen copadas.	UE	AL	Es importante que la garantía sea parcial para que el banco no deje de ejercer su función evaluadora del crédito.
		2.2.5 Promoción de formas alternativas de financiamiento de las MIPYMES. Emisión de bonos, etc.	Mejora situación de financiamiento de las MIPYMES abriendo fuentes de financiamiento alternativo, distintas de los bancos. En América Latina, es una opción válida fundamentalmente para las empresas medianas (con credibilidad sobre su estabilidad).	UE	AL	Se debe considerar las reformas legales con su consiguiente tramitación que la hacen posible y las asesorías financieras a las empresas para utilizar esta modalidad.
3. MEJORAMIENTO CAPITAL DE TRABAJO, REDUCCION DE GASTOS Y/O COSTOS	3.1 Políticas Tributarias	3.1.1 Depreciación acelerada	Incide en mejorar la capitalización de las MIPYMES, pero en el caso de América Latina, al no disponer éstas de muchos Activos no es una medida de impacto, beneficiando más a las medianas empresas.		AL	Las medidas relacionadas con mejorar la situación de Capital de Trabajo de las empresas MIPYMES, del tipo de reducción de impuestos, están condicionadas a que éstas tengan demanda o expectativas de ella, sino corren el riesgo de constituirse en ahorro para el empresario, no traduciéndose en medidas de reactivación inmediata. Por lo que es muy importante garantizar que en paralelo funcionen las medidas del bloque precedente, que incentivan la demanda.
		3.1.2 Posponer el pago de algunos impuestos	Apoya transitoriamente a resolver limitaciones de disponibilidad Capital de Trabajo de las MIPYMES		AL	Es necesario prever qué sucede posteriormente con la acumulación de pagos de impuestos diferidos y las presiones inflacionarios que ello puede generar. Por lo que es un tema que debe ser visto integralmente, con el ritmo de puesta al día de los pagos diferidos.
		3.1.3 Reducción o condonación temporal de algunos impuestos	Apoya a resolver limitaciones de disponibilidad de Capital de Trabajo de las MIPYMES.	UE	AL	Ídem comentarios 3.1.1. Las medidas relacionadas con mejorar la situación de Capital de Trabajo de las empresas MIPYMES, del tipo de reducción de impuestos, están condicionadas a que éstas tengan demanda o expectativas de ella, sino corren el riesgo de ir a ahorro del empresario, no traduciéndose en reactivación inmediata. Por lo que es muy importante garantizar que en paralelo funcionen las medidas del bloque precedente, que incentivan la demanda.
		3.1.4 Devolución anticipada o acelerada de impuestos (IVA, impuestos a las exportaciones, etc.)	Ayuda a resolver aspectos de oportunidad relacionadas con las limitaciones de Capital de Trabajo de las MIPYMES.		AL	
	3.2 Cotizaciones Laborales	3.2.1 Reducción temporal del porcentaje o pago diferido de cotizaciones laborales para empresas de menor tamaño	Tiene fuerte impacto en empresas más pequeñas reduciendo el costo laboral o mejorando aspectos de oportunidad relacionados con limitaciones de Capital de Trabajo de las MIPYMES.	UE	AL	Es más efectiva la reducción temporal que el pago diferido.

AMBITO DEL IMPACTO	TIPO DE POLITICA O PROGRAMA	CARACTERISTICAS DE LA POLITICA O PROGRAMA	COMO IMPACTAN EN MIPYMES	UE	AL	ASPECTOS A TENER EN CUENTA
3. MEJORAMIENTO CAPITAL DE TRABAJO, REDUCCION DE GASTOS Y/O COSTOS	3.3 Regulación de oportunidad de pago	3.3.1 Pago oportuno de Compras del Sector Público (30 días)	Impacta muy directamente en las MIPYMES, en su Capital de Trabajo y en retención de impuestos, particularmente en PYMES, siendo una medida muy efectiva, ya que en contratos con el estado hay demoras de hasta de 4 meses o más en los pagos.	UE	AL	
		3.3.2. Pago oportuno a MIPYMES por grandes empresas contratantes (30 días)	Impacta muy directamente en las MIPYMES, particularmente en PYMES, siendo una medida muy efectiva, ya que existe en América Latina un gran abuso por parte de algunas grandes empresas en los tiempos de pago (hasta 4 meses) aprovechando asimetrías en poder de negociación.	UE		Este tema se da en cadenas productivas con compradores únicos o poco diversificados (monopsonios u oligopsonios), particularmente a nivel regional, donde no hay muchas opciones. Por lo tanto, debe preverse la forma de denuncia y fiscalización que no dañe los futuros negocios de los MIPYMES en la cadena productiva en cuestión (un tipo de <i>Ombudsman</i> de la MIPYME).
4. PROTECCION DEL EMPLEO, PRODUCTIVIDAD (CAPACITACION) Y EVITAR AUMENTO DE INFORMALIDAD	4.1 Políticas de empleo orientadas a estabilidad en el empleo	4.1.1. Son políticas que evitan el despido aliviando parcialmente el costo laboral a la empresa por distintas vías, del tipo: a) reducción temporal de horarios de trabajo manteniendo 100% la contribución a la seguridad social; b) acuerdos temporales de tiempo parcial o completo con empresa en capacitación subsidiada por el estado.	Muy útil para las MIPYMES. Impactan muy positivamente en estado de ánimo del colectivo y en las finanzas de la empresa para enfrentar la crisis, mejorando la productividad a futuro de la empresa por la vía de la capacitación.	UE	AL	Se pueden sostener fundamentalmente por aquellas empresas cuya estructura no es tan vulnerable -PYMES, más que ME- y siempre que hayan expectativas de demanda. En América Latina, los programas que conllevan capacitación deben considerar el desarrollo y adecuación del sistema de capacitación (oferta de calidad) a las necesidades de las MIPYMES a nivel territorial y sectorial. Hay un gran déficit en este tema.
	4.2. Políticas orientadas a mejorar la protección social frente a la desocupación	4.2.1 Son política que protegen al desocupado y lo apoyan mientras se reinserta. En general mejoran el Seguro de Desempleo: a) Aumentando el Fondo del Seguro; b) Mejorando el % de cobertura y el tiempo de duración; c) Relacionándolo no sólo con contratos indefinidos de trabajo; d) Combinando más intensamente el Seguro de Desempleo con capacitación. Otras medidas que apuntan en similar dirección, otorgando un Subsidio Temporal a Desempleados.	Inciden, si son adecuadas, limitando la posibilidad de aumento de la economía informal, o de ME informales, al dar algún tiempo al desocupado para recalificarse y reinsertarse laboralmente. Por otra parte, la existencia del seguro frente al cierre de empresas, hace la situación menos dramática. Esto, teniendo en cuenta, que las MIPYMES en América Latina no tienen recursos líquidos disponibles- en la mayoría de los casos- para cumplir con sus obligaciones laborales. La situación en UE puede ser bastante diferente por ser empresas más sólidas y capitalizadas y donde existen buenos seguros de desempleo.	UE	AL	En América Latina, la gran limitante en las MIPES es el bajo el nivel de protección social y más aún, el seguro de desempleo es un instrumento muy poco desarrollado. Por otra parte, cuando la empresa empieza a tener problemas económicos se retrasa en este tipo de obligaciones laborales. En ese sentido es importante el Subsidio temporal al trabajador desocupado, porque da más cobertura a desempleados de las MIPES. Es necesario que los seguros consideren ingresos realistas para el desocupado, por un tiempo suficiente y que se articule con capacitación, posibilitando su recalificación e incorporación a un nuevo empleo (mejorando su empleabilidad). Esto no presionaría tanto sobre la informalidad. Los seguros de desempleo en América Latina pueden reducir el costo del despido, que constituye un gran problema para las MIPYMES en la región, ya que comprometen en forma importante el Capital de Trabajo. Sin embargo, las pocas experiencias existentes en América Latina, demuestran que los seguros de desempleo son claramente insuficientes, por lo tanto es un área en que hay que desarrollar más. En la crisis pueden jugar un rol muy importante frente a las quiebras y cierres de empresa, institución que debe perfeccionarse.

AMBITO DEL IMPACTO	TIPO DE POLITICA O PROGRAMA	CARACTERISTICAS DE LA POLITICA O PROGRAMA	COMO IMPACTAN EN MIPYMES	UE	AL	ASPECTOS A TENER EN CUENTA
4. PROTECCION DEL EMPLEO, PRODUCTIVIDAD (CAPACITACION) Y EVITAR AUMENTO DE INFORMALIDAD	4.3. Programas de intermediación laboral y recalificación de desocupados	4.3.1 Programas de intermediación laboral con estrecho monitoreo a los desocupados y con intensiva capacitación para su reintegración al empleo productivo	Uno de los problemas mencionados frecuentemente por las MIPYMES europeas es la falta de trabajadores calificados. También es el caso de América Latina. Esta es una forma de lograrlo e incrementar la productividad en la empresa.	UE		Requiere de buenas capacidades de intermediación laboral y de oferta de capacitación, que en el caso de América Latina son una limitante, particularmente a nivel territorial. Por lo que habría que trabajar en el desarrollo de ambos aspectos.
	4.4 Programas de promoción del empleo o intensivos en uso de empleo	4.4.1 Programas a grupos especiales como jóvenes/mujeres/migrantes: subsidio a la contratación de jóvenes; jóvenes aprendices; intermediación laboral; desarrollo de competencias para mejorar empleabilidad; apoyo al autoempleo y al microemprendimiento.	Los programas de subsidio a la contratación pueden ser muy importantes para las MIPYMES, especialmente las más pequeñas, en momentos de reactivación, incidiendo en reducción de costos. El apoyo al emprendimiento contribuye a aumentar la base empresarial. Además, todos los programas que mejoren empleabilidad son positivos.	UE	AL	En el subsidio a jóvenes, el peligro es la sustitución, despido de trabajadores permanentes por jóvenes subsidiados, por lo que es necesario resguardar ese aspecto en el diseño del programa. Este programa tiene especial sentido frente a reactivación de la demanda. Los programas de autoempleo y microemprendimientos tienen sentido siempre que sean integrales y vayan acompañados con formalización, microcrédito y servicios de desarrollo empresarial, de lo contrario pueden terminar acrecentando los números de la informalidad.
		4.4.2 Garantías de empleo: se garantiza a desocupados la participación en actividades que le generan una cantidad de empleo en un determinado período	Son programas paliativos temporales, sin mayor incidencia directa en MIPYMES, salvo la demanda que generan vía consumo.		AL	
		4.4.3 Programas de infraestructura intensivos en mano de obra con capacitación en oficios.	Estos programas pueden tener incidencia en pequeña empresa dependiendo de sus diseños. Si las propuestas son descentralizadas localmente; tienen como requisito ser intensivos en mano de obra; y son accesibles para las PYMES, pueden impactar en forma importante en las pequeñas empresas del sector construcción. La capacitación en oficios deja capacidad instalada para el sector posteriormente.		AL	Los comentarios son similares a los hechos en punto 1.2 (Política fiscal- Infraestructura Pública)
		4.4.4 Programas orientados al desarrollo rural: proyectos intensivos en mano de obra en actividades agrícolas y no agrícolas; de mejoramiento de la infraestructura; las condiciones de vida de la población; combinando inversiones públicas y privadas y domésticas.	Tienen fuerte incidencia en las empresas de menor tamaño agropecuarias y no agrícolas, aumentando productividad, reduciendo costos y diversificando fuentes de ingresos. Mejoran calidad de vida de la población rural.		AL	

AMBITO DEL IMPACTO	TIPO DE POLITICA O PROGRAMA	CARACTERISTICAS DE LA POLITICA O PROGRAMA	COMO IMPACTAN EN MIPYMES	UE	AL	ASPECTOS A TENER EN CUENTA
4. PROTECCION DEL EMPLEO, PRODUCTIVIDAD (CAPACITACION) Y EVITAR AUMENTO DE INFORMALIDAD		4.4.5 Programas orientados a economía verde intensos en generación de empleo (producción limpia, energías renovables, tratamiento de desechos, transporte, infraestructura ambiental, mitigación, construcción, productos y servicios biodiversos, etc.)	Puede ser una fuente importante de oportunidades de negocios para la MIPYME y de reducción de costos (eficiencia energética y producción limpia). Está muy relacionado con la cultura de los países, la orientación del desarrollo y la regulación. En América Latina es aún un tema que ha madurado poco en sus diversos ámbitos. Quizás, el tratamiento de desechos, la eficiencia energética (por razones comprensibles), la producción limpia y la producción orgánica, sean los temas que más se han difundido.	UE	AL	En América Latina son temas que están en un estado incipiente. Requieren de una acción fuerte del Estado y concertación con el empresariado. Hay áreas más sensibles como la eficiencia energética con un efecto directo en costos que se pudiera impulsar con más celeridad en la empresa, en la construcción y el transporte. Todos ellos con una componente PYME relevante.
	4.5 Programas de extensión de protección social a la economía informal	4.5.1 Extensión de la protección social a trabajadores del sector informal: a) capacitación; b) acceso a beneficios del desempleo; c) acceso a fondos de pensiones; d) acceso a vivienda social. Los otros temas mejoran condiciones de trabajo de ocupados de ME informales.	Beneficia fundamentalmente a grandes contingentes de ocupados que están en ME. Particularmente el acceso a la capacitación puede incidir en la mejora de la productividad de la empresa si los programas son pertinentes.	UE	AL	En América Latina son grande contingentes de ocupados en el sector informal, por lo que estas medidas desde el punto de vista social, más aún en la crisis, son de impacto. Sin embargo, la dirección más importante del esfuerzo debiera colocarse en avanzar en la formalización, combatiendo las causas profundas de la informalidad. La capacitación del sector informal debe ser una línea de trabajo que se debe emprender con mucha intensidad y masividad, teniendo debida cuenta de las características de estas unidades productivas en términos metodológicos.
5. DIALOGO SOCIAL	5.1 Política de Concertación de Actores (cohesión social)	5.1.1 Involucramiento de los actores en acuerdos relevantes para enfrentar la crisis. Por ejemplo, representantes de los trabajadores; empleadores de las grandes empresas y MIPYMES y Gobierno, hacen acuerdos para: a) estabilidad del empleo y capacitación; o b) pro-empleo y productividad; etc. partiendo de la base que el respeto a los derechos de los trabajadores no sólo es socialmente deseable sino económicamente eficiente, dan protección al trabajador y viabilidad a la empresa.	Impacta positivamente en el ambiente en la empresa, mejorando productividad futura y proporcionándoles más estabilidad a los trabajadores en la actualidad. De alto impacto en la opinión pública.	UE	AL	En Irlanda, Francia, Alemania y Chile existen positivas experiencias al respecto. La participación de representantes de las MIPYMES en estos acuerdos es de fundamental importancia, porque éstas concentran el grueso del empleo y para que la heterogeneidad de la estructura productiva quede adecuadamente reflejada en los acuerdos y soluciones propuestas. Para el caso de América Latina, se insiste respecto al punto de las carencias en sistemas de capacitación para MIPYMES, para empresarios y trabajadores, especialmente en temas sectoriales y a nivel territorial, que complejizan la cobertura y el alcance de la materialización de estos acuerdos superestructurales. La capacitación es un componente muy común de los acuerdos.

E. Conclusiones

Entre las principales conclusiones destacan:

Porqué la pequeña empresa. La centralidad del empleo y su retribución, relacionada con la crisis, en su efecto y en la salida de la misma, lleva a que muchos sectores hayan dirigido su atención en estos momentos hacia las micro, pequeñas y medianas empresas, las grandes generadoras de empleo en todos nuestros países, cuyos ocupados a su vez son consumidores, por lo que están en el centro de la reactivación. Estas se han visto fuertemente afectadas por la crisis, por lo que están en el problema y también, muy presentes en la solución. Sin embargo, también la crisis lleva a plantearse la necesidad de mirar más allá, de emprender un desarrollo más inclusivo y sostenible para nuestros países. En la base de esa visión está la sustantiva contribución que este estrato de empresas puede hacer para una mejor distribución del ingreso, al aumento de la cohesión social y a una mayor democracia en los países.

Diferencias y similitudes de las características de la MIPYMES. Tanto en los países de la UE como en los de América Latina las MIPYMES representan gran parte de las unidades económicas formales (98% a 99%) y concentran una proporción importante del total del empleo del sector privado (68% al 86%). Una parte importante de éste, en el caso de América Latina, corresponde al sector informal; en la UE ese tema no tiene mayor relevancia cuantitativa. En su inserción económica se observan algunas diferencias, teniendo las empresas de menor tamaño en la UE gran importancia en materia de su contribución al Valor Agregado (57%) y a las Ventas (58%) del sector productivo, siendo éste bastante menor en los países de América Latina. En ambas regiones su aporte a las exportaciones no es tan sustantivo, con algunas excepciones como Italia e Irlanda y teniendo mayor incidencia en éste, la mediana empresa. La inserción de las MIPYMES es mayoritariamente en el mercado doméstico. En la UE éste representa el 95% de las Ventas totales, sin embargo, reduciéndose su importancia para la industria manufacturera al 86% y para la mediana empresa al 85%.

La densidad de empresas en los países de América Latina, definida como empresas MIPYMEs por 1000 habitantes, es bastante menor que en los países de la UE. Además la participación de la microempresa, en cantidad y en empleo es mayor, siendo una parte importante de ella informal. Esta situación de la base empresarial está demostrando carencias en la maduración de estas unidades económicas relacionada con la estrechez de los mercados domésticos –donde están mayoritariamente insertas- y la escasa profundidad de los mercados financieros, entre otros.

Heterogeneidad productiva. En la UE, si bien las empresas micro, pequeña y mediana representan cada una realidades administrativas y de gestión muy diferentes, tienen en común que en general son empresas de alta productividad aparente y con niveles de ventas por ocupado importantes en comparación con sus pares de América Latina, capitalizadas, con capacidad de acumulación, con mercados domésticos robustos y con un Mercado Comunitario que amplía en forma significativa estas potencialidades. Además, donde no se presentan grandes brechas de productividad o de ventas por ocupado para los distintos tamaños de empresa.

En América Latina, se está frente a una *estructura productiva dual*, por una parte, de empresas de menor tamaño, mayoritariamente de muy baja productividad y de ventas por ocupado, particularmente en el caso de la micro y pequeña empresa. Por otra parte, con niveles significativamente mayores, para el caso de la gran empresa e incluso de la mediana. Estos bajos niveles de venta y márgenes de la micro y pequeña empresa limitan su capacidad de acumulación e inversión, de mejoramiento tecnológico y de remuneraciones. Estas empresas están ligadas en buena proporción a un mercado doméstico que es limitado por el nivel del ingreso per cápita y/o su mala distribución. Las empresas grandes y medianas son las que están más relacionadas con los mercados externos y poco articuladas con la restante

estructura productiva, lo que profundiza esta dualidad. Aquí radica una limitación importante del trabajo decente.

Los problemas y desafíos de las MIPYMES. La percepción de problemas por parte de los empresarios de las MIPYMES de ambas regiones parece ser bastante coincidente a nivel de grandes temas, sin embargo analizando la profundidad de los mismos se detectan matices. Esto habla de algunos factores más estructurales que dicen relación con el tamaño de empresa. Entre los temas identificados están: a) los problemas regulatorios; b) la demanda limitada y la intensificación de la competencia; c) el acceso al financiamiento; y d) la disponibilidad de recursos humanos calificados. Hay otros que están más relacionados con el estado de desarrollo de las empresas en esa región en particular, como es el caso de la innovación; o aquellos que son más propios del entorno específico (suministro de energía, infraestructura, etc.).

A nivel de los desafíos, éstos dicen relación con los estados de desarrollo en que se encuentra este tamaño de empresas en ambas regiones. En América Latina, entre las prioridades está la ampliación de los mercados y el mejoramiento del acceso al financiamiento, especialmente de las micro y pequeñas empresas (MIPES). Esto con el objeto de apalancar las ventas. La ampliación de los mercados implica también la promoción de una mayor articulación de la estructura productiva (encadenamientos productivos con grandes empresas y PYMES, clústeres, etc.). Luego, el otro objetivo está vinculado con el incremento sustantivo de la productividad vía el desarrollo del capital humano y la incorporación de tecnología, también bastante centrado en la MIPE. Adicionalmente, la innovación. Un tercer objetivo está en el aumento y maduración de la base empresarial, debiendo acometerse para ello decididamente la formalización de empresas -y por lo tanto, la regulación- y la creación de empresas. Y por último, el desarrollo de entornos propicios a nivel territorial para promover la competitividad. Cabe señalar que el camino para mejorar la situación de remuneraciones y de protección social de los ocupados en las MIPYMES pasa por el mejoramiento sustantivo de la productividad y competitividad de éstas. Expresado de otra forma, por superar la estructura dual del sistema productivo. También es necesario acometer el mejoramiento de los niveles organizativos del sector (capital social).

En la UE, los énfasis en materia de desafíos están puestos en el área de la regulación y la simplificación administrativa. Los otros temas priorizados en la agenda están relacionados con la investigación, la innovación y la protección medioambiental. En materia de financiamiento, en mejorar el acceso para la creación de empresas y las fases tempranas de la empresa, o sea, en el mayor uso de instrumentos del tipo capital de riesgo. También es área de preocupación en ese ámbito, mejorar el acceso al financiamiento de las microempresas, en particular con la entrada de los nuevos Estados miembros. Además, constituye desafío ampliar mercados a través de un mayor aprovechamiento de la oportunidad que significa mercado de la UE y el mejoramiento de la calificación del capital humano. Todo esto sin perder el enfoque territorial de sus políticas y programas.

Entorno. Existen aspectos del entorno que inciden en forma bastante determinante en el desarrollo de la MIPYME, entre ellos cabe destacar: la estabilidad y las políticas macroeconómicas más en sintonía con el desarrollo económico; los programas de fomento y otros factores existentes que promueven su desarrollo, incluyendo el enfoque, la orientación de los mismos y la institucionalidad; el marco regulatorio que las afecta y el grado de formalización de las empresas; los factores de contexto que inciden en la competitividad como los relacionados con el sistema educativo, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico, la situación del financiamiento, la amplitud de los mercados, el nivel de sofisticación de los negocios y el grado de integración productiva, entre otros. En los factores de entorno hay grandes diferencias entre ambas regiones, siendo mucho más propicio en general el de los países de la UE. Un aspecto destacable es el enfoque que desde muy temprano adoptó la UE orientado a conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible con altos niveles de empleo y particularmente, al fortalecimiento de *la cohesión económica y social* al interior del conjunto de los

Estados miembros, no dejando esa tarea al pleno arbitrio del mercado, desarrollando una política territorial e industrial acorde con esos fines. Esto se ha traducido en la práctica en destinar una importante cantidad de recursos a la implementación de programas de largo plazo para abordar los desequilibrios territoriales-incluyendo el desarrollo de capacidades- y las otras limitaciones que afectan la competitividad de las empresas, en particular las pequeñas. Esto contrasta con los esfuerzos de corto plazo y discontinuados de los programas de América Latina que privilegian un enfoque sólo de mercado, sin mayor preocupación por los aspectos de institucionalidad y de desarrollo de capacidades y fundamentalmente, de aminorar los grandes desequilibrios territoriales. Lo anterior, explica en gran medida la estructura productiva dual versus la más equilibrada y homogénea que se percibe en ambas regiones con relación a las empresas de menor tamaño.

Regulación. Se le identifica como uno de los principales problemas por los empresarios en ambas regiones, observando importantes espacios de mejora. Este tema es relevante en los planteamientos más integrales de formalización de empresas. En América Latina los principales problemas identificados son: la apertura de empresas (duración, costo y número de procedimientos); en el contrato de trabajadores, el costo del despido; la gran cantidad de número de pagos de distintos tipos de impuestos y contribuciones laborales; la duración de los permisos de construcción; en materia de cierre de empresas, la duración del proceso y la reducida recuperación de los acreedores de lo adeudado, presentando lo comentado matices de país a país. La UE se ha tomado con mucha prioridad el tema de la simplificación de la carga administrativa y en el *Small Business Act* (2008) lo plantea en sus objetivos, acuñando el concepto “*Think Small First*”, que se propone que toda iniciativa legislativa o de carácter administrativo pase el test PYME primero.

Informalidad. La gran participación a nivel de microempresa del sector informal en América Latina, plantea a lo menos tres preocupaciones: las limitaciones que significa la informalidad para el crecimiento de esas empresas; los problemas de falta de protección social para las personas que allí laboran; y la competencia desleal que implica para sus pares; además de todas las consideraciones relacionadas con evasión de impuestos, etc. Estas formas tienden a aumentar en momentos de crisis. Es necesario abordar integralmente el tema y para ello se requiere profundizar en sus causas. Las hipótesis explicativas del fenómeno de la *informalidad* van en las siguientes direcciones: a) la falta de buenos seguros de desempleo y de sistemas de intermediación laboral y de capacitación para su reconversión lleva a que los trabajadores desocupados por falta de opciones- particularmente en los ciclos de contracción económica- a iniciar empresas o actividad económica independiente con bajas barreras de entrada; b) los escasos incentivos existentes para empresarios y trabajadores que los motive a ser formales; c) el alto costo de la formalización de las empresas, como el costo de iniciar una empresa, el costo de la contratación, la carga impositiva, etc. (costo pecuniario y de tiempo del empresario); d) la imposibilidad de enfrentar los costos laborales por parte de las empresas debido a sus bajos niveles de operación y márgenes de rentabilidad y lo anterior, relacionado con su baja productividad. e) la calidad de la regulación del país y la escasa fiscalización de su cumplimiento.

Impacto de la crisis. Los principales impactos de la crisis respecto a las MIPYMES, que detonan a su vez otros efectos en cadena, son los efectos sobre la *demand*a, el *retraso de los pagos de sus clientes* y el *shock en el entorno financiero*.

La reducción de *demand*a, especialmente en los mercados domésticos a las cuales las pequeñas empresas están más ligadas, trae la necesidad de reducción de costos, ajustes en personal, retraso en planes de inversión y retraso e incumplimiento en compromisos financieros. Esta reducción se da diferenciada por sectores. Por ejemplo, puede impactar más a la ligada a compras con crédito: vivienda, vehículos, turismo, etc.

El *retraso de pago de los clientes*, afecta fundamentalmente a las empresas pequeñas y medianas, que venden a empresas, restringiendo su Capital de Trabajo, pudiendo incidir en el retraso de sus pagos a

terceros: proveedores y compromiso financieros, tributarios y de cotizaciones laborales. Puede traer como consecuencia el encarecimiento de su costo financiero, de insumos y la limitación del acceso a crédito por el deterioro de sus antecedentes financieros.

El efecto de la crisis sobre el **sector financiero** se expresa en una escasez de liquidez de los bancos, un endurecimiento de la regulación, una mayor limitación del otorgamiento de crédito a los sectores considerados más riesgosos, con la consiguiente elevación de tasas; etc. afectando fundamentalmente a las MIPYMES, por la vía del limitado acceso al financiamiento para operar o las tasas elevadas de éste, debido al riesgo implícito. Lo anterior se traduce en falta de financiamiento para Capital de Trabajo y por lo tanto, las restricciones de éste último que traen las consecuencias ya descritas. En ambos casos, los trabajadores - debido a los atrasos en las cotizaciones laborales- quedan sin protección social, lo que plantea situaciones aún más complejas frente a posibilidades de despido.

En situaciones extremas el efecto cadena previamente descrito puede significar el *cierre o quiebra* de la empresa o su paso a la informalidad. Esta última salida es bastante frecuente en las empresas más pequeñas en los países de América Latina. Está comprobado en ambas regiones que en situaciones de baja del ciclo económico aumenta la tasa de cierre de empresas.

Diferencias en el impacto entre América Latina y la UE. En una primera mirada las empresas de menor tamaño y los desocupados de éstas, en ambas regiones, se encuentran en situaciones muy diferentes para enfrentar la crisis. En América Latina son empresas menos capitalizadas, con grandes problemas de Capital de Trabajo -especialmente las micro y pequeñas- que requieren bastante del financiamiento de fuentes externas a la empresa para poder operar (bancos, proveedores, instituciones financieras no bancarias, etc.), por lo que tienen menos espaldas para resistir. En la UE, tienen suficiente capital propio que les permite resistir por un tiempo más prolongado la situación de restricción de financiamiento bancario. Además, en un conjunto de países existe regulación respecto a pago oportuno a las PYMES por parte del sector público e incluso, para el sector privado en un, lo que no hace tan agudo los problemas de Capital de Trabajo. Los mercados domésticos a los cuáles están fundamentalmente ligadas las MIPYMES son más amplios y profundos en la UE y de menor tamaño y más frágil en América Latina, por lo que la situación de desocupación y reducción del consumo interno afecta fuertemente a las empresas más pequeñas en esta última región. Además, agravado con que las empresas compiten con las del sector informal. Por último, una parte importante de los ocupados de las micro y pequeñas empresas de América Latina no tienen protección social, por lo tanto su situación frente a la desvinculación es muy precaria. En la UE existe seguro de desempleo. En América Latina las tasas de participación de la mujer en el mercado laboral tampoco son tan elevadas como en la UE, por lo que es no es muy probable que en los hogares haya normalmente dos personas a lo menos con ingresos. Esto hace más grave la situación desde el punto de vista social.

Políticas frente a la crisis. Para enfrentar la actual crisis se han implementado un conjunto de políticas, programas y medidas, que directa o indirectamente impactan en las MIPYMES. Estas son de diversa naturaleza: fiscales; monetarias y financieras; cambiarias y de comercio exterior; sectoriales; laborales y sociales. Estas políticas o programas se puede clasificar de acuerdo a su ámbito de impacto en aquellas que influyen en: a) el impulso a la demanda; b) el mejoramiento del financiamiento; c) la situación de Capital de Trabajo y la reducción de Gastos/Costos; d) la protección social y del empleo, el mejoramiento de la productividad vía la capacitación y la menor proliferación de la informalidad; e) la mayor cohesión social de los actores para enfrentar la crisis vía el Diálogo Social.

Entre las políticas y programas que impulsan la **demand**a de las MIPYMES se incluyen: *políticas de subsidios a sectores más vulnerables, inversión pública, Compras Públicas, políticas sectoriales a sectores intensivos en empleo, salario mínimo, financiamiento a exportaciones, políticas arancelarias protectoras de la producción nacional*. Estas se diferencian bastante desde la perspectiva de masividad, oportunidad del impacto y esfera de control del Gobierno sobre ellas para su pronta implementación.

Las de mayor impacto por cobertura y oportunidad del mismo son las políticas fiscales de diferentes formas de subsidio a sectores más vulnerables, teniendo sus limitaciones en las fuentes de financiamiento⁴⁹; en su temporalidad, ya que debe evitarse el acostumbramiento que pueden producir; y en el nivel de endeudamiento de la población más vulnerable. En ese último caso es conveniente que se acompañen con repactación de deudas de consumo y/o hipotecarias. Son interesantes las políticas relacionadas con *infraestructura pública y sectoriales* -como vivienda o turismo- y *Compras Públicas*, sin embargo, éstas tienen algunas limitaciones de oportunidad. En la mayoría de los casos se deben solucionar ciertos cuellos de botella, concentrados en el propio aparato público, para agilizar su pleno despliegue, lo que toma algún tiempo, especialmente en el caso de infraestructura. Por ejemplo, deben ser miradas las áreas regulatorias, como la agilidad de los permisos de construcción y la formulación de proyectos, con el fin de otorgarle oportunidad e integralidad al esfuerzo. No son recomendables las políticas proteccionistas de elevación de aranceles ya que a la larga incidirán en la pérdida de competitividad de la producción nacional.

Las líneas de políticas y programas de **financiamiento** que impactan directa o indirectamente en las MIPYMES implementadas son: la *capitalización de los bancos*; *rebajas de tasas (TPM de Banco Central)*; *aumento del crédito a las MIPYMES y a los exportadores*; *aumento de los Fondos de Garantías*; *diversificación de intermediarios financieros*; y *reestructuración de créditos*. Sin embargo, si bien estas medidas van en la dirección correcta, la falta de profundidad del sistema financiero en los países de América Latina –situación que no es así en la UE- sumada a la complejidad y diversidad de los canales y a la opacidad del mercado, conspira respecto a que los apoyos lleguen con la efectividad necesaria en: oportunidad, tasas, montos y a las empresas que más lo requieren. Esos aspectos deben ser tomados en cuenta en los diseños. Adicionalmente, la microempresa informal no debe quedar al margen de los programas de financiamiento que se formulen, por la elevada concentración de ocupación que representa. Un aspecto de especial preocupación debe ser el deterioro de los antecedentes financieros de las pequeñas empresas durante las crisis, que puede limitar el acceso a las soluciones de financiamiento diseñadas, por lo que se requiere un monitoreo estrecho de esa situación y el fortalecimiento de los programas de reestructuración de cartera.

Las medidas orientadas a aliviar la situación de **Capital de Trabajo y a la reducción del Gasto** de las pequeñas empresas se enfocan fundamentalmente a *impuestos, costos laborales y pago oportuno de contratos*. En el caso de impuestos considera medidas como la: exención temporal, condonación, rebajas, pago diferido, devolución anticipada o acelerada y depreciación acelerada. En materia de cotizaciones laborales considera la rebaja temporal de las mismas y el pago diferido. En cuanto a la regulación del pago oportuno a las MIPYMES incluye los contratos con el Gobierno, las Compras Públicas y los contratos con empresas privadas. Siendo la carga tributaria algo que afecta mucho a la MIPYME en ambas regiones, con el agravante que en América Latina -a nivel de microempresa- muchas veces compite con negocios informales que no la tienen; la reducción en algún grado de su peso y el mejoramiento de su arquitectura en el tiempo, retardando pagos y anticipando devoluciones de impuestos, incide muy positivamente en su flujo de caja. Más aún si se mejora la oportunidad de los pagos de terceros. Asimismo, alivianar el costo laboral a las empresas pequeñas ayuda a la estabilidad del empleo y a mantener su protección social.

Las políticas y medidas destinadas a la **protección social y del empleo** y que contribuyen a mejorar la capacitación y a evitar la informalidad implementadas se pueden agrupar en aquellas que: a) promueven la estabilidad en el empleo mediante acuerdos empresa- trabajadores- gobierno evitando despidos, reduciendo temporalmente horarios, manteniendo la protección social de los trabajadores y subsidiando

⁴⁹ Países con elevados déficit fiscales tienen limitaciones, especialmente los con alto endeudamiento producto de los elevados costos de la energía y los alimentos.

programas intensivos de capacitación por el Estado que incrementen la productividad; b) acometen la situación del trabajador desocupado, con un componente de intermediación laboral, capacitación y en algunos casos, subsidio a la contratación. Las hay para grupos especiales, como jóvenes, mujeres, migrantes, inscribiéndose también en este ámbito los programas de autoempleo y de micro-emprendimiento; c) promueven la protección social a trabajadores del sector informal; d) impulsan programas empleo- intensivos.

Tanto los programas de estabilidad en el empleo como los orientados al trabajador desocupado, tienen un componente fuerte de **capacitación**. La calificación de los recursos humanos constituye un problema declarado -tanto en la UE como en América Latina- en la MIPYME, siendo más grave en el segundo caso, constituyendo un importante cuello de botella para la elevación de la productividad. Sin embargo, mientras en la UE hay sistemas de capacitación -para emprendedores y trabajadores- bastante desarrollados a nivel territorial, en América Latina es una carencia bastante generalizada, especialmente en lo que respecta a una oferta de calidad y en temas más sectoriales. Además, a nivel de los ocupados de la MIPYME hay vacíos en una serie de competencias en materia de educación formal para su posterior entrenamiento. Por último, las empresas más pequeñas- microempresas formales e informales- muchas veces no están vinculadas a los sistemas regulares de capacitación que operan para las empresas en los países y tampoco la oferta es muy pertinente para su tamaño. Por lo tanto, puede ser que la crisis sea una buena oportunidad para invertir en este tema, fortaleciendo y adecuando los sistemas de capacitación a la realidad de las MIPYMES, con una perspectiva territorial y sectorial y mejorando las competencias básicas de trabajadores para el *lifelong-learning*. La inversión en capital de humano es una de las formas más beneficiosas para aprovechar la época de crisis.

Otro aspecto necesario fortalecer de los programas es el relacionado con la **intermediación laboral**, que en general en América Latina requiere de mayor cobertura, profesionalización y difusión. Particular importancia tiene el fortalecimiento de sus nexos con el empresariado MIPYME para captar sus necesidades, entregar señales para la recalificación de desocupados y su posterior reinserción laboral.

En los programas de *autoempleo y micro-emprendimiento* -si bien son muy positivos- existe el riesgo de su falta de integralidad, asociándolos fundamentalmente con microcrédito y no considerando además, los servicios de desarrollo empresarial (capacitación y asistencia técnica) y la formalización de la empresa. Con ello se corre el peligro de engrosar las filas de las microempresas informales.

Por último, todos los programas orientados a mejorar la *protección social al desempleado*, como seguro de desempleo, o protección al trabajador cesante, etc. que posibilita ingresos por un tiempo y más aún, cuando se complementan con capacitación, facilitando su reinserción laboral, son muy beneficiosos y reducen las posibilidades de generación de iniciativas de autoempleo que en muchas ocasiones aumentan la informalidad.

Diálogo social para enfrentar la crisis. El desarrollo de acuerdos entre los diferentes actores para enfrentar la crisis, protegiendo al empleo y dinamizando la producción, es de gran importancia y es lo que caracteriza el *diálogo social*. Se ha implementado en países de ambas regiones con auspiciosos resultados, mejorando el capital social, la cohesión de los actores, su estado de ánimo y la calidad de las propuestas. Además es deseable que estas instancias se proyecten más allá de la crisis. Es importante que en éstas instancias bipartitas o tripartitas esté debidamente representada la pequeña empresa. Lo anterior, porque se requiere que la heterogeneidad del sistema productivo esté reflejado plenamente en estos acuerdos y en las líneas de soluciones planteadas. Fundamentalmente, porque concentra el grueso del empleo y representa una realidad productiva muy diferente al de la gran empresa. Estas iniciativas tienen en común el reconocimiento que la protección social y la protección del empleo se refuerzan mutuamente con la viabilidad económica de la empresa.

Finalmente, existe un conjunto de esfuerzos desplegados para hacer frente a la crisis en distintos planos, pudiendo tener más o menos impacto en las MIPYMES, en la medida que se tengan en consideración algunos aspectos relacionados con sus características y se pongan los adecuados énfasis. El orden de los factores en este caso si altera el producto. Lo primero y más urgente es reactivar la *demand*a, especialmente en los países de América Latina, en que las empresas de menor tamaño tienen una estructura muy vulnerable y no pueden resistir tiempos prolongados la reducción de ésta. Para ello es preciso utilizar toda la batería instrumentos que parezca efectiva para estos fines, teniendo muy en cuenta la oportunidad y cobertura. El *Diálogo Social* para establecer los acuerdos por la estabilidad del empleo son importantes de iniciar tempranamente, para reducir las tentaciones de ajuste de personal de las empresas y de paso a la informalidad, en igual sentido lo son, las medidas *pro-estabilidad del empleo* que eviten los despidos. En materia de *financiamiento* es importante resguardar la reestructuración de deudas, la diversificación de intermediarios financieros, la vigilancia sobre las tasas de interés y garantizar que le estén llegando recursos a la microempresa tanto formal como informal y a la pequeña empresa, oportunamente. Un aspecto muy importante es no dejar al margen de las políticas y programas a la empresa informal que concentra gran cantidad del empleo. Para responder adecuadamente a la gran cantidad de programas que conllevan *capacitación y reinserción laboral* es necesario fortalecer los sistemas de capacitación de los países, con particular preocupación por el nivel territorial y sectorial y por la pertinencia para las pequeñas empresas; además del fortalecimiento de los sistemas de intermediación laboral a través de todo el territorio. Es preciso tener presente que por un tiempo, la reactivación del dinamismo de la economía descansará fundamentalmente en la institucionalidad pública, hasta que el sector privado nuevamente recobre su impulso. Para que todo este esfuerzo se haga en la dirección correcta- con propuestas viables que recojan los intereses de los diferentes actores involucrados- es conveniente hacerlo lo más concertadamente posible, por eso la gran importancia de establecer el Diálogo Social.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial (2009) “Doing Business”.

Benavente, J.M. (2009) “Measuring Microcredit Impact in Chile”

Banco Internacional de Desarrollo, FUNDES (2004) “Desarrollo Emprendedor: América Latina y la Experiencia Internacional”

Banco Internacional de Desarrollo (2003) “Observatorio MIPYME: Compilación estadística para 12 países de la Región.”

CEPAL, Quinta Cumbre de las Américas (2009) “La reacción de los Gobiernos de las Américas frente a la Crisis Internacional”.

Comisión de las Comunidades Europeas (2007) “Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la política moderna de la PYME.”

Commission of the European Communities, Enterprise and Industry (2008) “Putting Small Business First.”

Commission of the European Communities (2008) “A European Economic Recovery Plan.”

European Commission (2002) “Regional Clusters in Europe”

European Commission (2007) “Enterprise Observatory Survey of European SMEs”

Eurostat. (2006) “SMEs and entrepreneurship in the EU”

Eurostat. (2006) “Statistics in Focus” 24/2006

Eurostat. (2007) “European Business: Facts and Figures”

FUNDES (2001) “Las PYMES Exportadoras Argentinas Exitosas. Hacia la construcción de ventajas competitivas”

FUNDES (2005) “Perfil de la PYME Exportadora Exitosa: El caso Colombiano.”

FUNDES (2004) “Buenas Prácticas de las PYMES Exportadoras Exitosas: El caso Chileno.”

FUNDES. Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México (2002) “Encuesta Nacional de Micronegocios”

ILO (2009) “Global Employment Trends”

ILO (2009) "Tackling the Global Jobs Crisis: Recovery through Decent Work Policies"

ILO-IILS (2009) "The Financial and Economic crisis: A Decent Work Response"

INTELIS, FUNDES (2008) "La Dinámica Empresarial en Chile".

Nacional Financiera, UNAM (2002) "Desarrollo Empresarial en América Latina".

Observatory of European SMEs (2003) "Highlights of the 2003 Observatory"

OCDE (2009) "Turin round table on the impact of the global crisis on SMEs and entrepreneurship financing and policy responses: Issues paper"

OCDE (2007) "SMEs in Mexico: Issues and Policies."

OIT (2008) "Panorama Laboral 2008"

Infante, R (2008) "La Economía Informal en Chile".

Secretaría de Economía de México (2003) "Observatorio PYME México. Primer Reporte de Resultados-2002"

SEBRAE. Observatorio (2005) "Boletim Estadístico de Micro e Pequenas Empresas".

Universidad de Chile, Centro de Microdatos (2007) "Encuesta Longitudinal de la Pequeña y Mediana Empresa".

World Economic Forum (2009) "The Global Competitiveness Report 2008-2009"