

Los desafíos en las políticas de fomento

Las políticas de fomento hacia las PYMEs todavía presentan debilidades desde el punto de vista estratégico, pues tienen una reducida capacidad de promover actividades productivas sobre la base de un diagnóstico del potencial y una visión de desarrollo. Las instituciones públicas responsables se han convertido en ejecutores de una amplia gama de instrumentos pero generalmente no operan en función de criterios de planeamiento estratégico, ni articulan los distintos programas para lograr resultados que van más allá de los objetivos específicos de cada instrumento.

La necesidad de articulación y planificación estratégica se vuelve más pertinente al nivel local, donde los actores (gobiernos locales, empresarios, agentes de desarrollo) suelen tener pocas posibilidades para adecuar la oferta de fomento productivo a las necesidades reales del territorio. Debido a la poca articulación entre los actores locales y entre el nivel local y nacional, los actores locales no son entes activos de desarrollo productivo sino meros recipientes y administradores de los instrumentos de fomento.

A parte de los desafíos mencionados, sigue vigente la discusión de hasta qué punto son eficaces los programas de fomento destinados a los emprendimientos de supervivencia. Desde un punto de vista de política social siguen teniendo pertinencia los programas de capacitación empresarial para los grupos vulnerables. Desde el punto de vista de generación de empleo e ingresos, los resultados de estos programas suelen ser decepcionantes. Se necesitan mecanismos sistemáticos de evaluación que permitan, independientemente de los plazos políticos, conocer los impactos reales y mejorar los contenidos de los programas.

Políticas de fomento y trabajo decente

Todas las políticas, estrategias, programas y actividades de fomento se relacionan con resultados en materia de empleo. Sin embargo la mayoría de los programas no considera la generación de empleo como un objetivo explícito ni en el diseño ni en la evaluación de impacto. La OIT considera necesario incorporar más explícitamente las preocupaciones y las dimensiones sociales del empleo en la etapa de formulación y evaluación de estas políticas.

Aparte de la necesidad de consistencia entre las políticas de fomento y las políticas de empleo a nivel macro, existe la necesidad de incorporar los temas de empleo y trabajo decente en los instrumentos de fomento a un nivel operativo. Algunos ejemplos específicos de la inclusión de la dimensión de empleo en las políticas y programas de fomento son los siguientes:

- En las políticas destinadas a simplificar los regímenes fiscales y previsionales para las empresas de menor tamaño, es necesario asegurar que ninguna simplificación resulte en la desprotección de los trabajadores.
- En los programas de clusters y cadenas de valor, es pertinente incluir los criterios de empleo, género y vulnerabilidad en la selección de los clusters y las cadenas que beneficiarán de las intervenciones.
- En los programas destinados a promover la productividad en las empresas es relevante incorporar el tema de condiciones laborales ya que la experiencia muestra que la calidad de empleo y la productividad en las empresas van de la mano.
- En los programas de capacitación empresarial es pertinente incluir todos los temas relacionados a la formalización de las empresas y la creación de trabajo decente dentro de las empresas.
- En los programas de inversión, innovación y subsidios, el criterio de generación de empleo debe estar presente en la asignación de recursos.

Referencias bibliográficas

- Buckley, Graham y otros (2009), La Promoción de Empresas Sostenibles, OIT.
 Ferraro, Carlo y Stumpo, Giovanni (2010), Políticas de apoyo a las pymes en América Latina, CEPAL.

DIÁLOGO NACIONAL POR EL EMPLEO URUGUAY 2011



Organización
Internacional
del Trabajo

El empleo y las políticas de fomento productivo

Las políticas y los programas orientados al desarrollo productivo juegan un rol importante en el crecimiento económico y la generación de empleo. Estas políticas tienen como objetivo crear un entorno favorable para la actividad económica y apoyar el desarrollo de las empresas para que éstas estén en condiciones de combinar los recursos humanos, financieros y naturales de manera equitativa y eficiente.

Tradicionalmente gran parte de los programas de fomento productivo se han enfocado en las micro, pequeñas y medianas empresas, dada la importancia que tiene este sector en la generación de empleo. Las empresas de menor tamaño concentran gran parte del empleo total de los países en América Latina. Datos de la OIT sobre 17 países representativos de la región muestran que el empleo generado por las micro, pequeñas y medianas empresas representa el 86,5 por ciento del empleo total del sector privado y el 65,9 por ciento del empleo total de los países.

Cuadro 1

Participación del empleo por tamaño de empresa con respecto al total del empleo del sector privado (en %) para países de Europa y América

	MIPYMES	Micro (*)	Pequeña	Mediana	Grande
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.

Fuente: Henríquez (2009), Políticas para las MIPYMEs frente a la crisis, OIT Santiago.



La evolución de las políticas

Los primeros enfoques de fomento productivo en la región recalcaban el fortalecimiento de las empresas individuales a través de la formación empresarial y la concesión de créditos subvencionados. Así, las primeras políticas e intervenciones se centraban principalmente en la superación de las dificultades u obstáculos presentes en el ámbito empresarial, mediante la prestación combinada de servicios financieros y no-financieros.

En los años noventa se fue observando que las intervenciones venían dificultadas por factores externos inherentes al entorno. Concretamente, las empresas aun teniendo acceso a servicios empresariales y financieros, no lograban crecer y generar empleo si el entorno de negocios no era favorable. Con el apoyo financiero y técnico de los bancos de desarrollo en muchos países de la región se hicieron esfuerzos para definir un marco regulatorio propicio y estable, simplificar trámites y bajar la carga administrativa de las PYMEs.

A principios de la década de 2000 el paradigma de las políticas de fomento cambió otra vez, incorporando el hecho que las empresas están insertadas en sistemas de mercado que no siempre funcionan en su favor y que además son dependientes de relaciones verticales y horizontales dentro del territorio y dentro de la cadena de valor. Tomando en cuenta que las pequeñas y medianas empresas operan no sólo en función del entorno de negocios sino también en función de estas interrelaciones, los países en la región desarrollaron programas de desarrollo de clusters, redes, cadenas de valor así como programas de desarrollo territorial y de desarrollo de mercados.

Cuadro 2
Evolución de los enfoques del fomento productivo

Paradigma 1:	Paradigma 2:	Paradigma 3:
Crédito y capacitación	Entorno propicio	Competitividad
→ Servicios de desarrollo empresarial	→ Servicios de desarrollo empresarial	→ Servicios de desarrollo empresarial
→ Servicios financieros	→ Servicios financieros	→ Servicios financieros
	→ Entorno propicio	→ Entorno propicio
		→ Conseguir que los mercados funcionen para las MIPYMEs
		→ Cadenas de Valor
		→ Clusters

Fuente: Adaptado de Buckley, Henriquez y Salazar-Xirinachs (2010), La Promoción de Empresas Sostenibles, OIT

Los avances en el entorno de negocios

En muchos países de la región se han simplificado los trámites para formalizar las empresas. Algunos países recortaron etapas innecesarias para la constitución de la empresa, introdujeron un formato único de registro o eliminaron el capital mínimo requerido. Otros establecieron trámites especiales para micro empresas. Según el informe "Haciendo negocios" del Banco Mundial, en Uruguay se necesitan 65 días y un monto de 42% del ingreso per cápita para constituir una empresa. Estos datos ubican al país en el puesto 139 del ranking que mide las dificultades para registrar una sociedad de responsabilidad limitada.

Los países de la región hicieron esfuerzos para dar a las MIPYMEs un acceso privilegiado al mercado público. Se crearon portales interactivos, se destinaron cupos a las empresas de menor tamaño y se implementaron programas de capacitación para empresarios de micro y pequeñas empresas. En

Uruguay, la normativa define un cupo del 20% del mercado total de las compras públicas anuales donde las Mipymes tienen una preferencia de precio que va del 8% al 16%.

En muchos países se simplificaron los regímenes fiscales y previsionales para las empresas de menor tamaño. Gracias a algunos regímenes tributarios simplificados, las empresas de menor tamaño pueden operar con sistemas contables básicos. Algunos países racionalizaron las cargas fiscales en los niveles nacionales y locales y otros establecieron regímenes de monotributo que combinan las contribuciones impositivas y de seguridad social en un solo sistema. En Uruguay el Monotributo fue creado en 2001 y redefinido con la Ley de Reforma Tributaria de 2006.

El mayor obstáculo a la generación de empleo en las micro y pequeñas empresas sigue siendo el acceso a financiamiento que tienen estas empresas. Para facilitar el acceso a crédito, los países en la región aplican una variedad de estrategias que incluyen el otorgamiento de créditos subsidiados por parte del estado, el fortalecimiento y la capitalización de instituciones microfinancieras y los fondos de garantía. En Uruguay el instrumento más importante para abordar la baja tasa de bancarización entre las empresas de menor tamaño es el Sistema Nacional de Garantías de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Los avances en los instrumentos de fomento

Un elemento innovador en las políticas de fomento en la región está presente en las iniciativas por mejorar la articulación productiva entre las PYMEs o entre estas y las grandes empresas. Las experiencias en la región muestran que la creación de espacios de cooperación, como los clusters y redes, estimula la generación de ventajas competitivas y contribuye a acelerar los procesos de innovación de las empresas. En Uruguay el Programa de Desarrollo de Proveedores y los Programas de DINAPYME para clusters y redes son buenos ejemplos.

Otro elemento relativamente nuevo en las políticas de fomento es el enfoque territorial de algunos instrumentos. Estas intervenciones se basan en la construcción e implementación de estrategias que permiten mejorar la competitividad de las empresas y la generación de empleo en el territorio, involucrando a distintos actores a través de acuerdos público-privados. En Uruguay el Programa de Desarrollo Local de Apoyo a Redes Territoriales (PDL ART) es un ejemplo de una iniciativa basada en esta metodología.

El enfoque de desarrollo de las cadenas de valor es un elemento todavía más innovador en las estrategias de desarrollo del sector privado. En la base de estos programas se encuentra el esfuerzo por establecer vínculos más sólidos y mutuamente beneficiosos entre empresas que compran y venden productos unas a otras (vínculos verticales) y las que desempeñan las mismas funciones en la cadena de valor (vínculos horizontales). Se consiguen resultados positivos cuando las empresas de la cadena se agrupan alrededor de una estrategia de competitividad común.

Gráfico 1
Cadenas de valor: esquema de análisis e intervención de la OIT

