



Organización
Internacional
del Trabajo

Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización

Carlo Ferraro y Sofía Rojo

OIT Cono Sur • Informes Técnicos / 7



Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Las MIPYMES en América Latina y el Caribe.
Una agenda integrada para promover la productividad
y la formalización

CARLO FERRARO Y SOFÍA ROJO

Resumen:

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) son los agentes económicos con mayor capacidad de crear empleo en América Latina y el Caribe; sin embargo, éstas presentan bajos niveles de productividad; esta es una de las principales causas de la elevada informalidad y del déficit de trabajo decente que presenta este segmento de firmas. Para contribuir a resolver estos problemas, se requiere una actuación pública que articule políticas de desarrollo productivo orientadas a un reposicionamiento en actividades de mayor productividad e intensivas en conocimiento, combinadas con políticas laborales, educativas y de formación que mejoren la calidad del empleo y el respeto de los derechos laborales.

Palabras clave:

MiPymes, productividad, desarrollo productivo, informalidad, América Latina.

Código JEL: J21 L23 L25 L26 054

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2018
Primera edición 2018

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Las MIPYMES en América Latina y el Caribe. Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización. Carlos Ferraro. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2018 (Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°7)

ISSN 2523-5001 (pdf web)

Datos catalogación

MiPymes, productividad, desarrollo productivo, informalidad, América Latina.

JEL: J21 L23 L25 L26 054

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

ÍNDICE

Introducción	7
1. Características de las MIPYME. Importantes para dar empleo, bajas en productividad	10
2. La informalidad en las MIPYME. Un fenómeno multidimensional que requiere un abordaje integral	18
3. Las políticas de desarrollo productivo: una pieza central en la estrategia para reducir la informalidad	21
3.1 La política de desarrollo productivo MIPYME: niveles de intervención y herramientas	22
3.2 Los instrumentos de política	25
3.2.1. Mercados	28
3.2.2. Trabajo y capacidades	28
3.2.3. Capital: Programas de financiamiento	30
3.2.4. Incorporación de tecnología	31
3.2.5 . Políticas de coordinación	31
3.3 Lecciones aprendidas sobre el diseño e implementación de la política MIPYME	33
3.3.1. Un enfoque sistémico e integrado de la política de desarrollo productivo	34
3.3.2. Diseños basados en evidencia, diagnósticos que consideren la heterogeneidad de las MIPYME, objetivos simples alineados con los problemas detectados en los diagnósticos	35
3.3.3. Un modelo de gestión inteligente: coordinar las actuaciones y aumentar la capacidad de diagnóstico y evaluación	36
3.3.4. Ejecución con instituciones estables y presupuestos adecuados	37
3.3.5. La necesidad de monitorear, evaluar y rediseñar	37

4. Combate a la informalidad: Estudios y experiencias recientes en la Región	38
4.1 Brasil: Una estrategia nacional para reducir la informalidad	38
4.1.1. Políticas de entorno de negocios	39
4.1.2. Política de fomento productivo	40
4.2. Costa Rica: Formalización a través de mejoras en la competitividad	44
4.2.1. Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas	44
4.2.2. Política de fomento a la PYME y al emprendimiento 2010-2014	45
4.2.3. Fondo PROPYME	46
4.2.4. Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras	46
4.3. Argentina: Formación profesional para mejorar la productividad desde el ámbito local	47
4.3.1. El programa Aprender en la Fábrica: ejemplo de coordinación público- privado	47
4.3.2. Otros programas de formación para el empleo	48
5. Conclusiones	50
Bibliografía	52

INTRODUCCIÓN

En América Latina y el Caribe las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) son los agentes económicos con mayor capacidad para crear empleo; sin embargo, presentan bajos niveles de productividad y una elevada informalidad.

El universo formado por las MIPYME es un conjunto muy heterogéneo en el que coexisten desde pequeñas unidades dedicadas a actividades de subsistencia a empresas pequeñas y medianas que son dinámicas, innovadoras, competitivas en el mercado y que, en menor medida, exportan. En el amplio universo MIPYME predominan los agentes de baja productividad.

Los bajos niveles de productividad de este sector de la economía, en particular el de los negocios unipersonales y las microempresas, en muchos casos, no permiten asumir los costos de la formalización, así como tampoco otras condiciones que implica el trabajo decente. Mientras que los empleos en sectores de alta productividad son más reducidos, en sectores de baja productividad –con menores salarios, peores condiciones laborales y poco acceso a protección social– corresponden a una proporción mayoritaria de la fuerza laboral. La magnitud y persistencia de los déficits de productividad es parte de la llamada heterogeneidad estructural, que caracteriza a América Latina y el Caribe e incide, negativamente, en la capacidad de desarrollo de las economías.

El crecimiento que se produjo en la última década en la Región, no ha sido suficiente para modificar las brechas de productividad y de condiciones de trabajo e informalidad entre empresas de diferente tamaño. Si bien el crecimiento es una condición necesaria para el desarrollo sustentable, no ha sido suficiente.

Existe una estrecha vinculación entre el entorno en el que se desempeñan las MIPYME, la productividad, la calidad del empleo que crean y el nivel de desigualdad que tienen las economías de los países de la Región. Estos cuatro elementos se conjugan en forma desfavorable para las MIPYMES. Un entorno macroeconómico, institucional y productivo poco propicio afecta el desarrollo de las empresas y mantiene las condiciones de una elevada heterogeneidad productiva. Al mismo tiempo, las peores condiciones laborales que sufren porciones mayoritarias de trabajadores que se encuentran en las MIPYME, constituyen una de las principales causas de la desigualdad en los países.

Una estructura productiva con alta heterogeneidad estructural da como resultado una desigualdad de ingresos.

Distintos aspectos del entorno macroeconómico, institucional y relacionado con la estructura productiva en la que se insertan, obstaculizan el desarrollo de las MIPYME. El tipo de especialización productiva que predomina en la Región, altamente dependiente de los productos básicos, con insuficiente diversificación productiva y baja complejidad económica, genera actividades con poco contenido tecnológico, débiles encadenamientos y gran heterogeneidad en el perfil de productividad entre actividades. Este tipo de especialización no resulta favorable para difundir el crecimiento en toda la economía. Además, existen otros aspectos del entorno institucional que obstaculizan el crecimiento y desarrollo empresarial, como el acceso al financiamiento, la competencia del sector informal, los sistemas impositivos, una fuerza de trabajo con baja formación y educación inadecuada. Igualmente, la persistencia y acentuación de contextos sociales de marginalidad e inseguridad.

La creación y promoción de un entorno más propicio y amigable contribuye a eliminar los obstáculos para el crecimiento y desarrollo de las MIPYME. Esto ayuda a engrosar el segmento de empresas de tamaño mediano, como parte del cambio estructural que necesita la Región para elevar su productividad, crear más y mejores empleos y reducir los niveles de desigualdad. De ahí la importancia de desarrollar un entorno propicio para las empresas que se mantenga en forma sostenida y cuente con la participación de los actores sociales, en línea con las Conclusiones Tripartitas de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (OIT, 2015, a.; b.; c.; y d.)

Para incidir en la transformación, diversificación y una mejor articulación de la estructura productiva, se requiere una actuación pública que combine políticas de desarrollo productivo (PDP) orientadas hacia un reposicionamiento en actividades de mayor productividad e intensivas en conocimiento, con políticas laborales, educativas y de formación que mejoren la calidad del empleo y el respeto de los derechos laborales. La agenda productiva y la laboral deben estar coordinadas y no separadas. Las políticas que de ellas se derivan, se refuerzan mutuamente y deben ir de la mano. Aquí hay un espacio muy fecundo para la coordinación y articulación de políticas e instrumentos, tanto desde la perspectiva temática (industria, tecnología, formación, educación, etc.) como desde los niveles de actuación (nacional, subnacional y local). Estas últimas, las llamadas multinivel, son muy importantes en la coordinación de políticas que se promueve, actualmente, en la Unión Europea (Ferraro, C. y Mazzonis, D., 2016) y países de la OCDE.

Las discusiones esbozadas en esta introducción son abordadas en este documento. En una primera sección, se presenta una perspectiva de las MIPYME en América Latina y el Caribe, que muestra la importancia que estos agentes tienen para la

economía, subrayando la vinculación existente entre baja productividad, informalidad y desigualdad en la distribución de ingresos de las sociedades latinoamericanas y caribeñas¹.

La segunda y tercera sección describe la lógica de una política de desarrollo productivo articulada con lo laboral, como principal herramienta para mejorar la productividad y reducir la informalidad de las MIPYMES. Igualmente, las herramientas de política más utilizadas y las lecciones aprendidas para la gestión en los últimos treinta años. Estas secciones se basan en las experiencias analizadas por distintos autores a lo largo de la década (Ferraro 2011, Kulfas 2011, OIT 2015 d, Deelen 2015, Marcadent 2017). La cuarta sección presenta algunas experiencias de instrumentos para reducir la informalidad tomando los casos de un país grande de la Región (Brasil), uno pequeño en Centroamérica (Costa Rica) y un caso que, desde el ámbito local-municipal, ha conseguido diseñar instrumentos propios y adaptar instrumentos nacionales (Municipio de Rafaela, Argentina). Por último se presentan las principales conclusiones.

1. Para ello se utilizan, principalmente, estimaciones realizadas por la OIT, basadas en encuestas de hogares para un conjunto de 18 países, para el año 2013; datos que se enriquecen con información cualitativa obtenida en estudios de casos, de países y de segmentos específicos de empresas (OIT 2015, Ferraro 2011).

1. CARACTERÍSTICAS DE LAS MIPYME: CREADORAS DE EMPLEO, BAJAS EN PRODUCTIVIDAD

América Latina y el Caribe es una región que se caracteriza por la fuerte presencia de empresas muy pequeñas². Esto se confirma con la evidencia empírica que indica que existían aproximadamente 11 millones de unidades económicas³ que contaban con al menos un empleado en la Región, en el 2013. De éstas, la mayoría eran micro y pequeñas empresas (alrededor de diez millones) mientras que, un millón, aproximadamente, eran medianas y grandes firmas. También, se observan unos 76 millones de trabajadores por cuenta propia que, si bien no se consideran “empresas”, constituyen el segmento de negocios unipersonales (OIT 2015d).

Esta configuración empresarial con un enorme predominio de unidades de tamaño reducido da lugar a la tradicional estructura del empleo de la Región. En ésta, el segmento constituido por unidades unipersonales explica el 28% del empleo. Las microempresas (definidas como unidades de 1 a 10 trabajadores) concentran un porcentaje similar, las pequeñas empresas un 19%, mientras que las medianas y las grandes, en forma conjunta, explican otro 19% del empleo. El 5% restante corresponde al trabajo doméstico (OIT 2015 d). La elevada incidencia de estos agentes de menor tamaño en la población de empresas y en el empleo es una manifestación de la elevada heterogeneidad productiva existente en la Región.

Otra característica distintiva es la elevada brecha de productividad que se observa entre empresas de distintos tamaños. Existe más de una decena de estudios de casos nacionales que muestran la baja productividad que presentan las firmas pequeñas

2. Desde una perspectiva conceptual las micro y pequeñas empresas son definidas como el segmento inferior de la distribución de empresas por tamaño de cada economía. Desde una perspectiva operativa en la Región no existe consenso sobre las definiciones en materia de empleo, facturación o valor de los activos que caracterizan a las definiciones de micro, pequeña y mediana empresa en los países. Esta falta de consenso se refleja, entre otras cosas, en la escasa producción de estadísticas MIPYME en el ámbito regional. Debido a estos motivos, en este artículo se consideran, alternativamente, diferentes criterios analíticos para definir a estas empresas, que se aclaran en cada oportunidad.

3. En este caso se utilizó como variable proxy del número total de empresas a la cantidad de personas que declararon tener algún negocio.

e ilustran sobre las brechas de productividad entre agentes por tamaño (Ferraro y Stumpo 2010; Ferraro 2011; Stumpo 2013). En un análisis para el conjunto de América Latina, Infante (2011a) consideraba que las empresas del sector que el autor denomina “de baja productividad” (1 a 5 trabajadores) presentaban niveles de productividad equivalentes al 6% del nivel de las empresas grandes, mientras que el sector intermedio tenía niveles equivalentes al 22% de la productividad de las grandes empresas, según datos de 2009. Estas brechas de productividad no sólo resultan elevadas en una comparación de América Latina con otras regiones y países; también son altas en relación con la propia historia regional, ya que hace cincuenta años estas brechas eran menores (Infante 2011b). Es decir, que la brecha de productividad al interior de los países de la Región no se ha reducido, sino ampliado con el tiempo.

La elevada informalidad, que se observa, principalmente, en los segmentos de menor productividad, es otro aspecto central que caracteriza a las pequeñas empresas en la Región. La informalidad es un fenómeno multidimensional en el cual intervienen factores económicos, estructurales, institucionales y políticos⁴. Un estudio de la OIT (2014a) destaca la baja productividad que no permite enfrentar los costos de la formalización como uno de los principales determinantes del fenómeno de la informalidad en las empresas de menor tamaño. La complejidad de procedimientos, la percepción de escasos beneficios de la formalidad y la reducida fiscalización y sanción social, son otros factores que no contribuyen a la formalización. En efecto, según estimaciones de la OIT para 2013, el sector de menor productividad, es decir, los trabajadores por cuenta propia y las empresas de hasta 10 personas concentraban casi el 70% del empleo informal en la Región. Casi el 60% del empleo en empresas de hasta 10 personas en América Latina era informal.

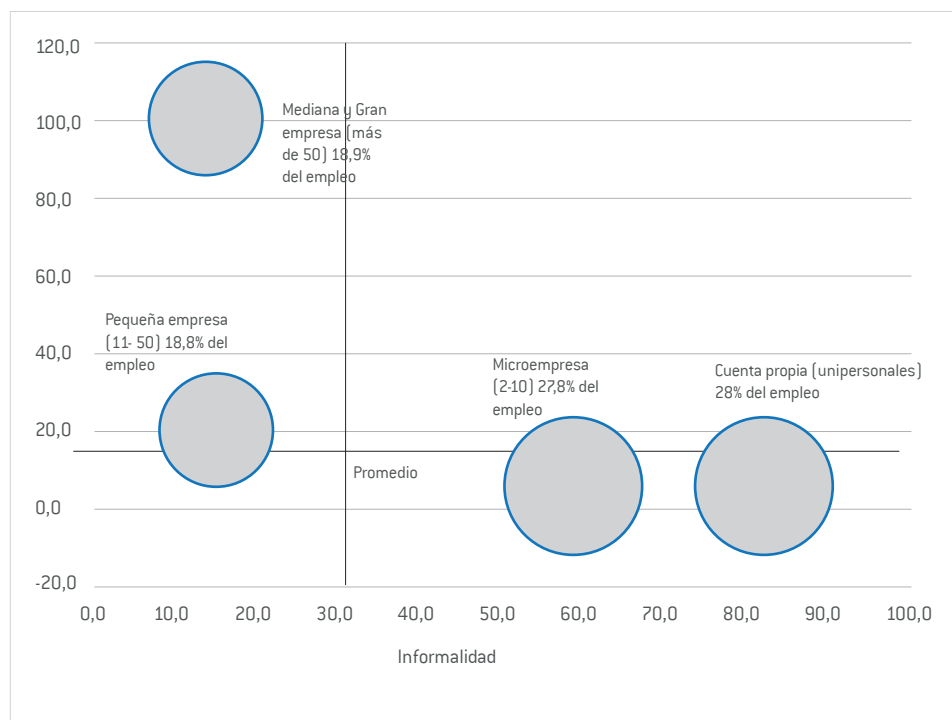
El Gráfico 1 ilustra sobre esos tres aspectos. En los ejes se ven la productividad y las tasas de informalidad para los cuatro estratos de tamaños de unidades productivas considerados, mostrando una relación bastante clara que indica que, cuando la productividad se encuentra por debajo del promedio de la economía, la informalidad alcanza porcentajes muy elevados del empleo. El tamaño de las burbujas indica la cantidad de empleo que concentra cada estrato de empresas, muestra que sólo el 19% del empleo en América Latina se inserta en el sector de elevada productividad, alejado del resto.

4. Tal como se puso de manifiesto en las Conferencias Internacionales del Trabajo de los años 2014 y 2015, existe informalidad empresarial (del negocio) e informalidad laboral (del trabajador) y no siempre la formalidad empresarial conlleva, necesariamente, la formalidad laboral o viceversa.

La distribución muestra una segmentación bastante clara entre los negocios unipersonales y las microempresas, por un lado -con una productividad que equivale al 6% de las grandes y tasas de informalidad que superan el 60% del empleo- y por otro lado el resto del tejido productivo, con tasas de informalidad más acotadas.

GRÁFICO 1

América Latina: Estructura del empleo, productividad relativa y tasa de informalidad no agrícola por tamaño de empresas



Fuente: OIT (2015d). Panorama Laboral Temático: Pequeñas Empresas, Grandes Brechas, basado en Infante (2011). "América Latina en el umbral del desarrollo. Un ejercicio de convergencia productiva". Santiago de Chile: CEPAL ⁵

5. Nota: Empleo total a 2013: se ha omitido en el gráfico el trabajo doméstico (5%) y los trabajadores con tamaño de empresa desconocido. Tasa de informalidad a 2013: tasa de empleo informal no agrícola por tamaño de empresas.

Productividad relativa al 2009: PIB por estrato/ total de ocupados por estrato

Las brechas de productividad entre los tamaños de empresas, también se refleja en brechas en los ingresos laborales. El disímil nivel y crecimiento de la productividad entre empresas explica, en gran medida, que el incremento de las remuneraciones de los trabajadores del estrato de empresas más grandes, modernas y productivas, supere ampliamente al del resto.

En 2013 los trabajadores por cuenta propia y los ocupados en microempresas presentaban, respectivamente, ingresos un 30% y un 10% menores que el promedio de la economía. Los ingresos laborales de los ocupados en las empresas pequeñas, medianas y grandes superaban en un 24%, 23% y 54%, respectivamente, al promedio de sus economías. Cabe destacar que las instituciones laborales como el salario mínimo –que tiende a disminuir las brechas salariales– tienen mayores limitaciones en su cumplimiento en el sector de las empresas de menor tamaño. Esto ocurre por una serie de razones: (i) el empleo asalariado es menos frecuente en los segmentos más pequeños; (ii) entre las empresas con productividad laboral más baja es más probable que el salario mínimo resulte difícil de cumplir; (iii) el control del Estado es menor, la inspección tiene una menor presencia en los ámbitos rurales y entre los negocios más pequeños; y (iv) la representación sindical es casi inexistente en las microempresas.

Varios estudios destacan que al comparar la estructura de la población de empresas por tamaño y del empleo en América Latina con otras regiones, se observa una relativa escasez de empresas con niveles de empleo intermedio, configurando una estructura piramidal por tamaño de agentes en la que existe un “vacío intermedio” o *“missing middle”* que corresponde al estrato de medianas empresas. Esto tiene consecuencias sobre la productividad agregada de la Región. Cabe notar que en algunos países, existe evidencia reciente que apunta a una fuerte expansión en el número de micro negocios y a una cierta disminución de empresas pequeñas formales, dando como resultado una mayor polarización entre los dos sectores, por un lado los micronegocios y, por otro lado, las grandes empresas, con una gran capacidad de generar valor agregado (OIT 2015d).

Los factores que explican este tipo de configuración productiva altamente heterogénea son numerosos.

Desde una perspectiva estructural, los estudios de CEPAL y OIT destacan que en la Región prevalecen estructuras productivas segmentadas, donde conviven empresas grandes, con acceso a la tecnología y a los mercados, que presentan niveles de productividad muchas veces cercanos a los de la frontera internacional. Sin embargo, tales actividades generan escasos encadenamientos con el resto de los estratos productivos, lo que limita el proceso de difusión tecnológica y, por tanto, la convergencia de las productividades hacia el interior de la economía. En segundo lugar, el significativo deterioro de las condiciones para el mantenimiento de un estrato intermedio se origina en las dificultades que, históricamente, han enfrentado las empresas pequeñas y

medianas para acceder a los recursos necesarios, especialmente financieros y a determinados mercados de factores que les permitirían desarrollar su capacidad competitiva. Por su parte, los trabajadores que no pueden ser absorbidos por esa dinámica anterior se insertan en los estratos de baja productividad (microempresarios y cuentapropistas) que operan en contextos de escasos vínculos con los otros estratos productivos, lo que restringe sus oportunidades de desarrollo y aprendizaje (Infante 2011 a y b).

En economías con estructuras productivas más integradas, el crecimiento de las empresas más productivas tracciona en mayor medida al resto de la economía, a través de vinculaciones con clientes y proveedores, con el sistema educativo y de formación profesional, entre otros, dando lugar a tejidos productivos más o menos densos que favorecen la difusión de conocimientos (industrial commons en Pisano 2013). La ausencia de esta cohesión da origen a patrones de heterogeneidad estructural y de segmentación de los mercados de trabajo.

Los estudios de casos en países de la Región que muestran las micro y pequeñas empresas (MYPE) exhiben escasos encadenamientos con empresas de mayor tamaño. Esto limita la adopción de nuevas tecnologías y su crecimiento. Los micronegocios y las pequeñas empresas se concentran en mercados locales con niveles básicos de organización y solo indirectamente se puede hablar de vínculos con empresas grandes y sofisticadas y participación, aunque sea indirecta, en mercados externos. Este aspecto limita las posibilidades de ganar productividad, incorporar conocimientos y crecer en forma genuina. En este sentido, la falta de densidad del tejido productivo, que se manifiesta en relaciones intersectoriales incompletas en materia de articulación de la producción intermedia, es una limitante para el desarrollo de estos negocios. Su dinámica depende de la demanda interna. Dentro del universo MIPYME el coeficiente de exportaciones, aunque creciente, es pequeño y depende en buena medida de la estructura productiva y de exportaciones de los países. La mayoría de las empresas industriales de menor porte son productoras de bienes finales, no participan en cadenas de proveedores y desconocen su lugar en el contexto de las cadenas productivas donde se inserta su producto (Ferraro 2011).

También, desde una perspectiva que se focaliza en la estructura productiva, se destaca la reducida dimensión de los mercados internos como un factor limitante al crecimiento de las empresas pequeñas, en tanto se ha observado en numerosas economías que el tamaño de los agentes económicos tiende a mostrar proporcionalidad al de los mercados. Igualmente, destaca el rol de la especialización sectorial en actividades con menores requerimientos de escala que tienden a presentar una mayor presencia de empresas pequeñas (Bartelsman et al 2004). Otros factores son parte del entorno económico, regulatorio, institucional o de desarrollo inadecuado con obstáculos que

dificultan el tránsito hacia trayectorias empresariales de mayores escalas y modelos de gestión de más complejidad (OCDE y CEPAL 2012, BID 2010).

Desde una perspectiva que considera la dinámica de las poblaciones de empresas se muestra que, si bien América Latina presenta tasas elevadas de creación de nuevas firmas las compañías creadas presentan dificultades para sobrevivir sobre todo en los primeros años, en comparación con otras regiones, reflejando la existencia de entornos que facilitan la incorporación de nuevos agentes pero no su consolidación (OCDE y CEPAL 2012).

Los sectores y actividades económicas donde se concentran, particularmente, las micro y pequeñas empresas, parecen confirmar los argumentos que sitúan al perfil de especialización productiva como la causa principal del escaso crecimiento de estos segmentos de empresas. En efecto, se observa que si bien este tipo de agentes se encuentran en la mayoría de los sectores, tienden a especializarse en determinadas actividades de más fácil acceso, de acuerdo a los requerimientos mínimos de escala, capacidades, complejidad y otras barreras a la entrada (Caves 1998 y Burachik 2002). Gran parte de las micro y pequeñas empresas de la Región se insertan en áreas de producción de bienes y servicios tradicionales, poco intensivos en conocimientos, donde compiten por precios con la producción a gran escala y/o con grandes casas comerciales.

Numerosos estudios confirman este tipo de especialización sectorial. Estudios de caso para distintos países muestran que las microempresas encuentran oportunidades en el comercio minorista y en algunos servicios de bajo valor agregado, mientras que las pequeñas empresas también muestran una concentración importante en el comercio minorista y en actividades manufactureras de bajo contenido tecnológico. En algunos países, la construcción también reúne una parte sustantiva del empleo en las MYPE. En cambio, en las empresas medianas, la industria es el sector con el mayor porcentaje de ocupados en varios países, aunque el comercio mantiene un peso relativo relevante. En las grandes empresas, la manufactura y algunos servicios de mayor valor agregado (las telecomunicaciones y la intermediación financiera) reúnen la mayoría del empleo (Ferraro 2011).

Las encuestas de hogares, para 2013, reflejan una configuración similar: un 25% del empleo por cuenta propia y de las microempresas se concentra en actividades primarias con baja intensidad de capital que acumulan una parte importante del trabajo familiar no remunerado. Por otra parte, el empleo de las pequeñas y medianas empresas se encuentra relativamente especializado en el sector secundario (con más del 30% del empleo), mientras que la ocupación en las grandes empresas está en el sector terciario (80% del total) (OIT, 2015d).

Una brecha notoria ocurre en relación al perfil del empresario/ titular del negocio. La literatura especializada ha enfatizado que muchas MYPE están limitadas por la falta de habilidades de sus gestores para conducir procesos de desarrollo, de incorporación de tecnologías, de innovación o de apertura hacia nuevos sectores o mercados lo que, en definitiva, implica una barrera para el incremento de la productividad. En efecto, según datos de 2013, sólo un 13% de los trabajadores por cuenta propia había terminado la educación terciaria o superior mientras que, los empleadores de empresas medianas y grandes llegaban al 66%. Entre empleadores de microempresas, el porcentaje de personas con educación superior alcanza al 30% y en las pequeñas empresas a 55%. Estas diferencias muestran una fuerte asimetría entre las competencias empresariales de firmas de distintos tamaños, lo cual constituye otra dimensión de la heterogeneidad que presenta la estructura productiva en la Región.

A manera de síntesis, se puede destacar que en América Latina y el Caribe predominan unidades productivas muy pequeñas, de baja productividad y que concentran una elevada proporción del empleo. Las MYPE exhiben escasos encadenamientos con empresas de mayor tamaño y esto limita su adopción de tecnologías y su crecimiento. En el plano laboral, esto se refleja en brechas importantes de trabajo decente y condiciones de trabajo con respecto a las empresas más grandes: de calidad del empleo, de ingresos, de productividad, educativas, de cobertura de la seguridad social, de grado de sindicalización y de informalidad. Este patrón de segmentación no solo afecta a la calidad del empleo sino que es un freno para un crecimiento económico y socialmente inclusivo.

En esta sección se presentó una imagen completa, aunque poco texturada, con las principales características que reviste la población MIPYME en América Latina, aspectos que resultan importantes para comprender el rol que estas firmas tienen en una estrategia de desarrollo sustentable con creación de empleo. No obstante, una mirada más detallada, debe destacar que las MIPYME constituyen un universo heterogéneo de agentes económicos, con problemáticas y limitaciones a su desarrollo que pueden ser diferentes y que deben ser consideradas al momento de diseñar políticas. Por ejemplo, existen sectores muy dinámicos, que incluyen pequeñas empresas de rápido crecimiento (gacelas), exportadoras, otras vinculadas a cadenas de valor competitivas, innovadoras, con sustentabilidad ambiental, entre otros atributos. Una porción de estas firmas más dinámicas, desarrolla trayectorias de crecimiento que les permiten, a lo largo del tiempo, constituirse en un factor de cambio y de renovación del tejido productivo, creadoras de empleo de calidad y de valor.

Estas firmas exitosas, que no han sido analizadas en detalle en este documento, muchas veces son el objeto de las políticas específicas o focalizadas de desarrollo productivo, ya que su crecimiento produce impactos directos e indirectos sobre el empleo y el valor agregado.

Un diseño adecuado de la política requiere considerar los distintos perfiles de empresas que se desea atender, ya que las problemáticas pueden ser bastante diferentes, así como también el tipo de soluciones.

2. LA INFORMALIDAD EN LAS MIPYME. UN FENÓMENO MULTIDIMENSIONAL QUE REQUIERE UN ABORDAJE INTEGRAL

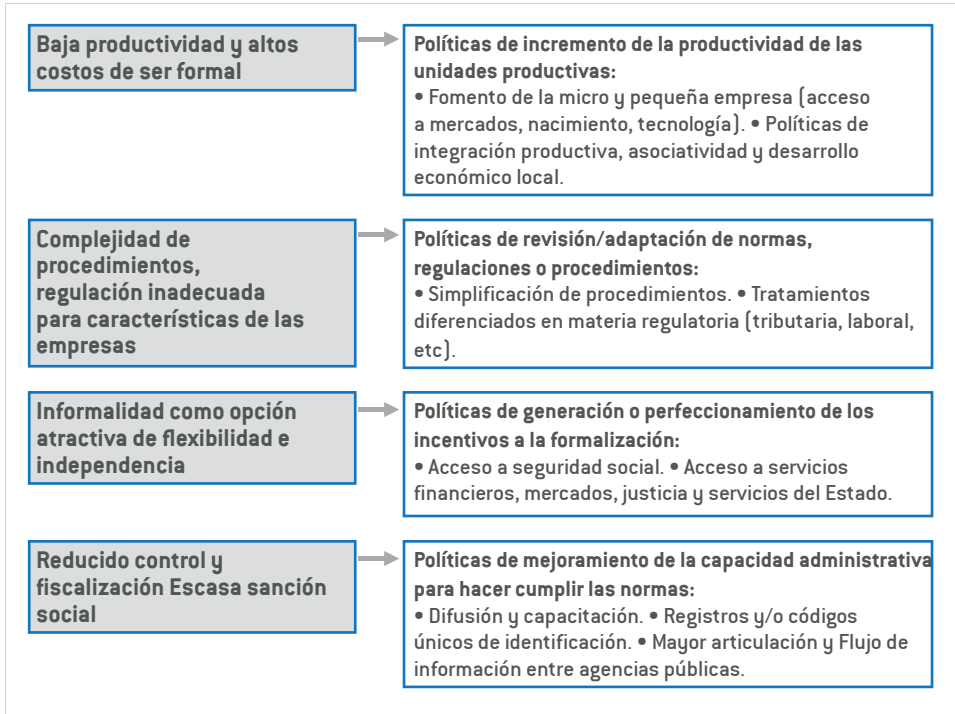
En los últimos años, los estudios orientados a analizar la informalidad, parten de un enfoque amplio. Este considera una vasta gama de aspectos que incluye entre otros: los marcos normativos que regulan los mercados de trabajo, las valoraciones sociales respecto de la informalidad y los sistemas de incentivos. También, aspectos relacionados con la competitividad, la productividad, y la capacidad contributiva real de estos negocios, lo que puede funcionar como un factor limitante para financiar los costos de la formalización. En este plano, la OIT viene promoviendo, con representantes de gobierno, trabajadores, empleadores y del ámbito académico, una serie de debates y presentaciones sobre las características de la economía informal y las políticas destinadas a promover la formalización laboral dentro de un enfoque integrado en el cual las políticas de desarrollo productivo deben ser consideradas en forma complementaria con las laborales.⁶

Más allá de los factores que determinan la incidencia de la informalidad en la economía a nivel macro, se pueden identificar aspectos que llevan a las MYPE a operar, total o parcialmente, en la informalidad, principalmente debido a: (i) su baja productividad, (ii) la complejidad del marco regulatorio, (iii) la escasa percepción de los beneficios de la formalización, y (iv) la reducida fiscalización y escasa sanción al incumplimiento. Es importante entender las diferentes razones que subyacen bajo las diferentes manifestaciones de la informalidad para diseñar estrategias adecuadas que contemplen la naturaleza multidimensional de este fenómeno.

6. La Oficina de la OIT para la Argentina organizó los días 12 y 13 de septiembre de 2017 el V Seminario sobre Economía Informal con el objetivo fue examinar y debatir sobre políticas y programas para combatir la informalidad en el marco de un enfoque integrado. http://www.ilo.org/buenosaires/temas/economia-informal/WCMS_574504/lang--es/index.htm

GRÁFICO 2

Causas de la informalidad y líneas estratégicas a tener en cuenta para mejorar la formalización



Fuente: FORLAC (OIT, 2014b)

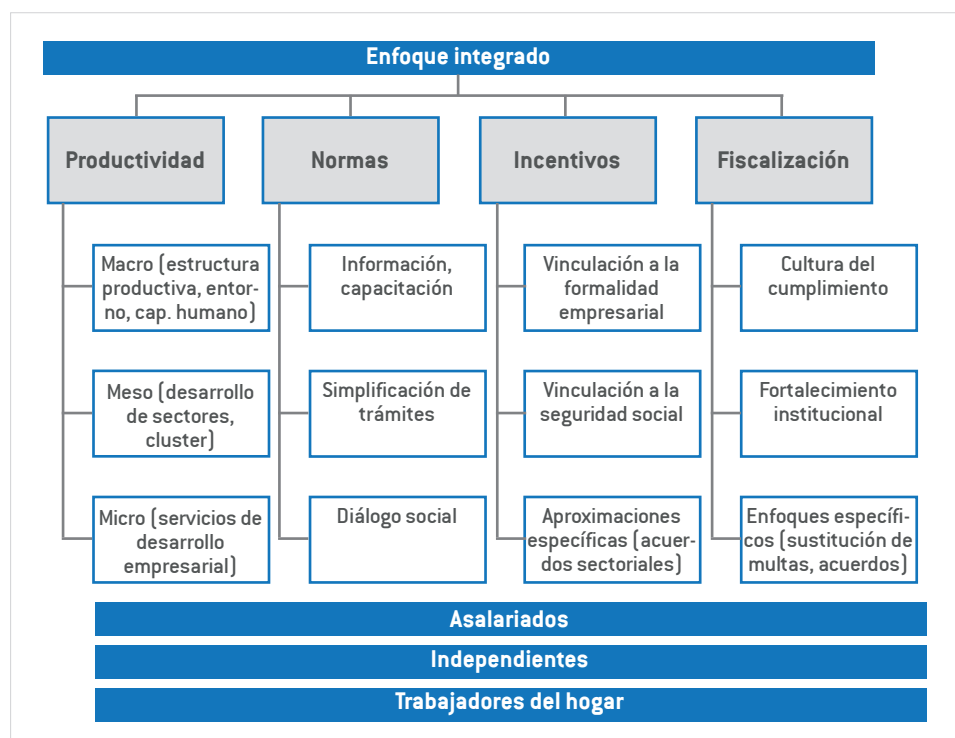
En efecto, la informalidad es un fenómeno de carácter multidimensional, por lo tanto, al abordarlo para plantear vías de solución se requiere una combinación de herramientas de política que con parte de un enfoque sistémico e integrado.

El informe sobre transición de la economía informal a la economía formal destaca resultados más robustos, al promover la formalización en los casos que se han adoptado enfoques integrados (Conferencia Internacional del Trabajo 2015). Un enfoque integrado debe tener en cuenta la correlación entre aspectos tales como el crecimiento económico sostenido con empleos de calidad; las mejoras en el marco normativo; el fortalecimiento de la institucionalidad; la promoción del diálogo social; la organización y representación de los trabajadores; el fomento de la igualdad y la lucha contra la discriminación, ya sea por género o migrantes. Igualmente, el apoyo a la iniciativa empresarial; el desarrollo de competencias profesionales; la financiación; la ampliación de la protección social y el desarrollo económico local.

Un estudio realizado en el marco del programa FORLAC (OIT, 2014b) identificó al menos cuatro vías importantes utilizadas por los países de la Región para avanzar hacia una mayor formalización. Los principales senderos han estado asociados al fomento de la productividad, las mejoras en las normas de trabajo, la generación de incentivos y el fortalecimiento de la fiscalización. En algunos países, se han realizado esfuerzos en varias dimensiones al interior de cada una de estas estrategias (FORLAC, 2014)

GRÁFICO 3

Vías para la transición a la economía formal



Fuente: OIT 2014 a

3. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO: UNA PIEZA CENTRAL EN LA ESTRATEGIA PARA REDUCIR LA INFORMALIDAD

La elevada incidencia de la informalidad en los segmentos de empresas con menores niveles de productividad, permite sustentar la hipótesis que considera que la baja productividad es la principal causa de la informalidad y de las deficientes condiciones laborales de una porción elevada del empleo en América Latina y el Caribe.

La menor productividad se transfiere a las condiciones laborales mediante menores salarios, mayor informalidad y peores condiciones laborales. De esta forma, se puede establecer una clara vinculación entre la heterogeneidad estructural, las condiciones laborales y una distribución regresiva del ingreso. Esta secuencia, sin embargo, no es lineal ya que la institucionalidad laboral, los mecanismos de regulación y los derechos laborales ejercen un rol clave para atenuar su impacto.

Desde esta perspectiva, las políticas de desarrollo productivo orientadas a mejorar el desempeño de estos negocios constituyen una línea de acción fundamental para reducir la informalidad en la Región. Las MIPYMES son agentes importantes en la estructura económica. Si queremos diversificar la economía, ampliar la matriz productiva y generar más y mejores empleos debemos contar con políticas de apoyo y fomento a este tipo de agentes.

Para poder avanzar hacia el diseño de políticas de desarrollo productivo más integrales que consideran diferentes aspectos y dimensiones –incluidos los laborales– a continuación, se presenta una conceptualización de las políticas que toma en consideración los niveles de operación y los principales instrumentos utilizados en la Región. En segundo lugar, se presenta un abanico de recomendaciones de política basadas en la experiencia regional.

3.1 La política de desarrollo productivo MIPYME: niveles de intervención y herramientas

Las políticas de desarrollo productivo son aquellas intervenciones orientadas a mejorar el ambiente de negocios y/o a modificar la composición sectorial de una economía (estructura productiva), orientándola hacia sectores o tecnologías con mayores posibilidades de potenciar el crecimiento y la productividad⁷. Incluyen distintas estrategias, programas e instrumentos orientados a mejorar el crecimiento, la productividad y la competitividad de determinados sectores o de ciertas actividades que resultan claves, como la investigación y el desarrollo.

El diseño de las estrategias de desarrollo productivo requiere reconocer la importancia e interrelación de un conjunto de elementos vinculados entre sí, que hacen parte y conforman el sistema en el cual la política productiva actúa y trata de influir, generando resultados.

El contexto macroeconómico es un factor central en las estrategias de desarrollo productivo, pues la inestabilidad y volatilidad macroeconómica perjudica el funcionamiento de los mercados de factores, bienes y capitales. Un contexto de crecimiento económico, resulta necesario para el desarrollo de las MIPYME. Sin embargo, el crecimiento por sí sólo no ha sido suficiente para modificar las brechas de productividad y de condiciones de trabajo, así como las brechas de informalidad entre empresas de diferente tamaño.

El entorno institucional y la capacidad de interacción entre agentes privados, públicos e intermedios -empresas, sindicatos, asociaciones, entidades públicas, los sistemas educativo, tecnológico, financiero y tributario – son algunas de las instituciones que definen el nivel meso, o el entorno institucional, en el que se desarrollan las actividades económicas. En contextos macroeconómicos estables, el accionar de este conjunto de instituciones permite generar ventajas competitivas y organizativas. El entorno institucional de los países de América Latina no siempre resulta propicio para el desarrollo de las MIPYME: el acceso al financiamiento, la competencia del sector informal, los sistemas tributarios, la persistencia de trámites muy complejos, una fuerza de trabajo con educación inadecuada y los delitos en el plano productivo y laboral, son algunos de los obstáculos que perciben las MIPYME para su desarrollo (OIT 2015d).

El comportamiento microeconómico de las empresas -que se refiere a las estrategias empresariales, en particular, y a las estrategias de inversión de las grandes empresas-

7. (Warwick 2012, Pack y Saggi 2006).

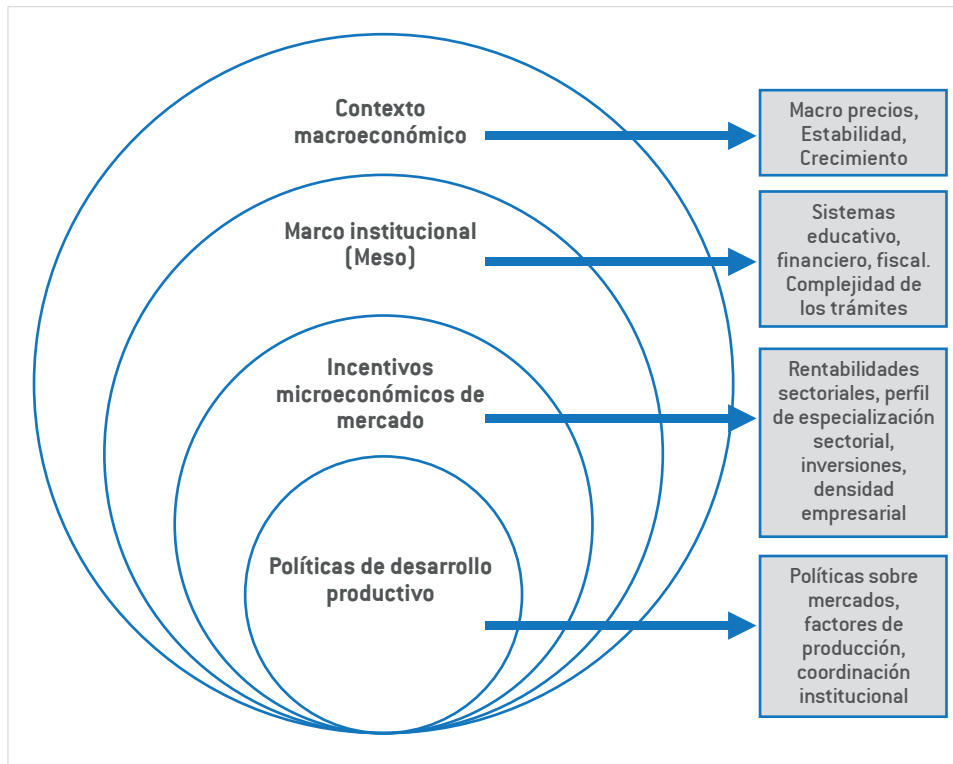
tiene un papel sumamente importante. Estas estrategias empresariales dependen del sistema de incentivos que está presente en la estructura productiva, de las rentabilidades sectoriales que están muy asociadas a los macro precios pero, también, a las ventajas competitivas de los sectores. El tipo de especialización que predomina en muchos países de América Latina y el Caribe, principalmente en la extracción y primeras etapas de la transformación de bienes primarios, está centrado en actividades con bajas demandas de encadenamientos con el resto del tejido productivo. Además, los escasos esfuerzos de innovación no conducen hacia trayectorias de crecimiento de la productividad que resulten convergentes con los niveles de la frontera internacional.

Finalmente, para optimizar y complementar la eficacia en los niveles micro, macro y meso son esenciales las actuaciones eficientes de la organización jurídica, política y económica en el marco de un esquema social para la interacción estratégica, porque la competitividad sistémica no puede dar resultados sin la formación de estructuras organizativas y de participación a nivel de la sociedad.

Este conjunto de elementos, que conforman el entorno macroeconómico, microeconómico e institucional, resultan centrales para la construcción de una **estrategia de desarrollo productivo**. Sin embargo, no la substituyen. La estrategia de desarrollo productivo debe diseñar, implementar y articular políticas que permitan reducir, en forma paulatina y constante, las asimetrías entre la productividad de las actividades de punta y la de aquellas de bajo nivel de rendimiento como las de micro y pequeñas empresas informales, con un impacto que puede reducir las diferencias de salario. De esta forma, se estaría contribuyendo a disminuir efectivamente la desigualdad, tanto en materia de acceso a oportunidades entre los diversos grupos que componen la estructura social, como de distribución del ingreso. Para ello se requiere diseñar e implementar una agenda de desarrollo productivo orientada a diversificar e integrar la estructura productiva, haciéndola más compleja incluyendo actividades más intensivas en conocimientos, que generen tejidos productivos más densos con más y mejor trabajo. Un elemento orientador de la agenda de desarrollo productivo es la vocación firme de poner a las economías en una trayectoria sostenida de crecimiento con equidad.

GRÁFICO 4

Regímenes de incentivos.



Fuente: Elaboración propia

Desde la perspectiva de los instrumentos de política que la componen, la estrategia de desarrollo productivo para las MIPYME es el resultado de una síntesis que recoge instrumentos que se fueron desarrollando con la evolución del pensamiento económico y el cambio del rol que se fue asignando al Estado a lo largo del tiempo.

En la Región se pueden observar instrumentos más intervencionistas, como la regulación del comercio exterior, subsidios y protección a sectores y empresas específicos. Estas medidas estuvieron en auge en las décadas de la post guerra (1940-1960) con el fin de compensar la existencia de condiciones estructurales desfavorables y a resolver “fallas de mercado” desde una mirada neoclásica. Las políticas más frecuentes son las orientadas a mejorar la competitividad, como: el desarrollo de *clústers*, el apoyo a sectores con claras ventajas competitivas, el fortalecimiento a factores de la producción, incluyendo la promoción de actividades de investigación y desarrollo. También, acciones de corte horizontal desarrolladas, principalmente, en la década de

los noventa. En menor medida se observan, igualmente, políticas más recientes, que otorgan al Estado un rol importante en el desarrollo de sistemas, la construcción de instituciones y como facilitador de la coordinación entre actores sociales. El progreso tecnológico, la promoción de los sistemas nacionales de innovación y la formación de los recursos humanos son instrumentos importantes en esta nueva visión. Los marcos de colaboración público – privado son otro elemento importante. (Naude 2010, Warwick 2012, Cornick 2016).

3.2 Los instrumentos de política

Algunas taxonomías de instrumentos de política⁸, generalmente basadas en la perspectiva histórica mencionada, facilitan una presentación del abanico de instrumentos de políticas para las MIPYME que se desarrollan en la Región de manera ordenada. En el Cuadro 1, se presenta una clasificación de instrumentos de políticas en dominios: **mercado** de productos, **factores** de producción (trabajo, financiamiento, tierra y tecnología). A esto se agrega un dominio referido a los instrumentos de **coordinación**: flujos de información, construcción institucional y emprendedurismo o entrepreneurship. Estas herramientas de política se pueden utilizar de manera general (horizontal) o focalizada en determinados sectores o empresas (verticales).

La experiencia de políticas de apoyo a las MIPYME en la Región en las últimas tres décadas muestra la existencia de una amplia batería de instrumentos de apoyo en los países (Goldstein y Kulfas, 2011).

8. (Naudé 2010, Cimoli 2009, Weiss 2011, Warwick 2012)

CUADRO 1

Tipología de instrumentos según dominio

Dominio		Política horizontal	Políticas verticales
Mercados	Productos y mercados	-Tipo de cambio.	-Compras públicas. -Protección de mercados. -Promoción de exportaciones. -Cadenas globales de valor.
Factores de producción	Trabajo y capacidades	-Fortalecimiento de los sistemas de capacitación por competencias. -Certificación de competencias laborales. -Formación profesional. -Asistencia técnica y capacitación -Mejoras en la gestión. -Servicios de desarrollo empresarial. -Incubadoras. -Apoyo para instalar modelos de gestión donde trabajadores y gerencia participen, conjuntamente, en procesos de innovación, mejora continua, capacitación por competencias y medición de avances en las empresas de menor tamaño.	-Formación focalizada en áreas o en temáticas específicas (TIC, sectores específicos). -Programas de pasantías. -Servicios de consultorías específicas a un sector. -Formación en empleos verdes.

Factores de producción	Capital	<ul style="list-style-type: none"> -Capital semilla. -Capitales ángeles. -Capital de riesgo. -Capital inicial. -Líneas de crédito. -Fondos de garantías. -Inversión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> -Fondos de inversión estratégicos. -Préstamos de bancos públicos.
	Tierra	<ul style="list-style-type: none"> -Planificación y regulación. 	<ul style="list-style-type: none"> -Zonas de desarrollos Infraestructuras específicas
	Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> -Crédito fiscal de I&D. -Apoyo a la innovación. -Aseguramiento de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> -Tecnologías verdes. -Apoyo a la innovación en ciertos sectores.
Coordinación	Sistemas e instituciones	<ul style="list-style-type: none"> -Políticas de emprendedores. -Estrategias de competitividad sistémica. -Distribución de información. 	<ul style="list-style-type: none"> -Iniciativas de prospectivas. -Identificación de regiones estratégicas. -Políticas de clúster.

Fuente: elaboración propia en base Warwick 2013, Godstein y Kulfas 2011, Ferraro 2011.

El fomento de la competitividad aparece como el objetivo general más frecuente en la política MIPYME de la Región. La creación de empleo, la solución de fallas de mercado y la promoción de mejoras en el contexto en el que operan las firmas son los tres grandes ejes de actuación (Kulfas y Goldstein, en Ferraro 2011). Las mejoras en la posición competitiva en los mercados internos y en la inserción en mercados internacionales son objetivos para cuyo cumplimiento se implementan programas de capacitación, asistencia técnica, financiamiento orientado a la modernización tecnológica y a la innovación y, también, al fomento de la asociatividad y los conglomerados productivos.

Sumándose a los esfuerzos para mejorar la competitividad, en los últimos años, se ha comenzado a intensificar una mayor sensibilización sobre la sostenibilidad ambiental apuntando a una ecologización de las actividades de las empresas ayudándolas a ganar mercados de productos o servicios ecológicos. Para ello, las políticas apuntan en dos direcciones complementarias. Desde la promoción de un entorno propicio para las pymes se promueven políticas para la sostenibilidad ambiental y una economía verde, así como fondos de inversión y líneas de crédito verde que promueven inversiones en energías renovables o en proyectos de eficiencia energética. Desde las políticas empresariales se promueven actividades respetuosas del medio ambiente en las MIPYME para fomentar modos de producción menos contaminantes y mayor eficiencia en el uso de los recursos no renovables.

Desde una perspectiva conceptual, la **productividad** depende de la acumulación de capital físico, de la eficiencia en la organización de la producción y del capital humano. Por ese motivo, muchas de las políticas orientadas a mejorar la productividad tienden a mejorar el acceso al financiamiento de la inversión, al desarrollo de competencias técnicas (capacitación, asistencia técnica, y en los casos más sofisticados, al acceso a la modernización tecnológica y a la innovación).

3.2.1. Mercados

Entre las políticas orientadas a ampliar los mercados de las MIPYME destacan las compras públicas y los programas de promoción de exportaciones.

Las compras públicas, como elemento dinamizador de la producción de las pequeñas y medianas empresas, son parte de una estrategia que se desarrolla con intensidad en la Región. Los países muestran iniciativas en este sentido, pero no siempre estos programas tienen una ejecución importante. A veces existen problemas en la calidad de los productos que ofrecen las MIPYME y otras, no alcanzan a cumplir los requisitos formales que exige la compra pública. Para ello, se sancionaron normas que favorecen la participación de las pequeñas empresas en las licitaciones y se implementaron sistemas de transacciones electrónicas para facilitar estos procesos.

Destaca la experiencia de México, que vincula las políticas de compras públicas con el programa de desarrollo de cadenas productivas. Este incluye el fomento de las empresas pequeñas para que sean proveedoras del Estado. En el caso de Brasil, se busca la participación de las MIPYME a partir de cambios en el marco normativo, particularmente, en las compras realizadas por los programas sociales (alimentos y otros bienes). La iniciativa Chile Compra se ha perfeccionado en los últimos años para favorecer el acceso a pequeñas empresas. Sin embargo, no se trata de un programa

orientado, específicamente, a estas empresas. A pesar de los avances alcanzados, estas políticas, en general no tienen aún una incidencia suficiente. Todavía es necesario modificar normativas y procedimientos para facilitar el acceso a la MIPYME, así como también, complementarlas con otras medidas como financiamiento y apoyo al desarrollo de capacidades.

Los programas de apoyo a la inserción externa de las MIPYME también se encuentran presentes en la mayoría de los países de la Región. No obstante, aún es muy acotado el porcentaje de estas firmas que participan directamente en el comercio exterior. Esto se debe principalmente, a su débil desempeño en términos de competitividad y a la marcada brecha de productividad que ha sido mencionada en este trabajo. En Brasil y Argentina, las PYME exportan valores cercanos al 10% del total nacional, mientras que en el resto de la Región su participación es inferior al 3% (Ferraro y Stumpo, 2010).

Un análisis sobre el tipo de políticas implementadas indica que, en general, se trata de estrategias incompletas o que no disponen de recursos suficientes. Una estrategia integral debe incluir no sólo créditos a las empresas sino, también, asistencia coordinada con políticas que simplifican los procesos de exportaciones por montos pequeños que, generalmente, son realizadas por las Pyme (Godstein y Kulfas, 2011; Pochman 2015).

3.2.2. Trabajo y capacidades

Los programas de asistencia técnica tienen una participación relevante en las agendas de política para estos segmentos de empresas, no sólo en la Región, sino a nivel global. Destacan los servicios de consultorías para alcanzar mejoras de productividad e innovación que se aplican con el fin de mejorar la competitividad. Las instituciones brindan, también, servicios para ayudar a las empresas a realizar trámites, a participar en licitaciones públicas y a exportar, entre otras cosas.

Destaca el rol del Servicio Brasileño de Apoyo a la Pequeña Empresa (SEBRAE) de ese país, donde los cursos de gestión son los más demandados. También, la Corporación de Fomento (CORFO) de Chile, cuyos programas se orientan a financiar los costos de consultorías para incorporar procesos de producción limpia, certificaciones de calidad y modernización tecnológica. La experiencia de El Salvador, combina una canasta de alternativas que incluye consultorías individuales y grupales, asistencia para la inserción en cadenas de proveedores, para la realización de trámites y para la participación en licitaciones (Goldstein y Kulfas, 2011).

El concepto que ubica al empleo como un factor de ventaja competitiva y fuente de productividad, está instalado en los modelos de gestión de las grandes empresas. No obstante, numerosas MIPYME de la Región todavía perciben las condiciones laborales más como un costo que como una ventaja. Para ello es preciso mejorar la calidad de los recursos humanos, aumentando el nivel educativo, la formación profesional, la gestión de recursos humanos y las condiciones de trabajo, así como logrando una mayor eficiencia en el proceso productivo con la introducción de innovaciones en el lugar de trabajo, como se detalla en OIT (2015).

Las intervenciones en las empresas de menor tamaño suelen centrarse en mejoras en el nivel de los recursos humanos y del proceso de producción, ya que son áreas menos costosas y que pueden brindar resultados rápidos. Las prácticas modernas de gestión contribuyen a aumentar la productividad mejorando a la vez el rendimiento empresarial y las condiciones de trabajo mediante, por ejemplo, el control de la calidad, la gestión de inventarios y el desarrollo de los recursos humanos (OIT, 2016).

Las oportunidades para las MIPYME podrán ser aprovechadas en mayor medida por aquellas firmas que sigan un modelo de negocios (una estrategia) basada en la incorporación de conocimiento para agregar valor a sus productos con una mayor especialización productiva. Esto significa dar prioridad a la construcción de capacidades tecnológicas y científicas. (Ferraro y Stumpo, 2010).

Otro factor importante es la mejora del capital físico con innovaciones tecnológicas e inversiones en maquinaria que amplíen la dotación de capital, para lo cual las MIPYME tienen problemas de acceso al financiamiento.

3.2.3. Capital: Programas de financiamiento

En los países de la Región, los sistemas de crédito orientados a financiar a las empresas de menor tamaño y a los *start-ups* se encuentran menos desarrollados respecto de otras regiones (Goldstein y Kulfas, 2011).

El sector bancario de la Región concentra sus operaciones en créditos de corto plazo, márgenes elevados de intermediación y orientación del crédito hacia las grandes firmas (Titelman, 2003). La escasa utilización del crédito bancario por parte de las pymes encuentra su principal causa en problemas de asimetría de información y en elevado riesgo financiero de estas firmas. No obstante, los altos costos financieros, las exigencias de los bancos y a insuficiencia de garantías son otros factores importantes (Goldstein y Kulfas, 2011).

Todos los países de la Región desarrollan estrategias para favorecer la inserción financiera de las MIPYME, que incluyen distintas herramientas de intervención: (I) líneas de financiamiento, (II) garantías, (III) servicios de asistencia, y (IV) programas de capital para el apoyo temprano como parte de los paquetes orientados a fomentar la creación de empresas o asistir a las empresas nuevas. En este último grupo se pueden mencionar acciones como: capital semilla, fondos ángeles y capital de riesgo. Cabe señalar la importancia de complementar las políticas de asistencia técnica y asistencia financiera. Experiencias exitosas en este sentido se han observado en Brasil y México (Goldstein y Kulfas, 2011).

3.2.4. Incorporación de tecnología

En las acciones de políticas orientadas a la incorporación de tecnología por parte de las MIPYME, el fomento de innovaciones y las mejoras en los procesos productivos, generalmente, intervienen diversas instituciones: las agencias encargadas de las pequeñas empresas, organismos de promoción científica y tecnológica, instituciones de financiamiento, universidades y otras (Goldstein y Kulfas, 2011). Estas políticas buscan transmitir a las MIPYME la importancia del conocimiento como herramienta para mejorar la competitividad.

Las experiencias que se registran en algunos países muestran un interés creciente en la Región para promover innovaciones entre empresas de menor tamaño. Destaca la experiencia de Brasil, donde las políticas para este sector tienen un mayor sesgo hacia estos objetivos, mediante aportes del SEBRAE, el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, y la Financiadora de Estudios y Proyectos. En Chile, CORFO también ha puesto énfasis en la innovación, ejecutando programas a través de InnovaChile, orientados a la creación de empresas de base tecnológica. En México, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología actúa en esa línea en la cual también implementó acciones la Secretaría Pymes para apoyar a las “empresas gacelas”.

3.2.5. Políticas de coordinación

Muchos países de la Región impulsan programas denominados de articulación productiva, con el objetivo de apoyar a las PYMES a través de la cooperación empresarial y de la colaboración interinstitucional con el fin de mejorar la competitividad de ese tipo de empresas.

Si bien, los programas reciben ese nombre, abarcan una amplia variedad de políticas con propósitos y diseños diferentes, algunos se basan en enfoques de tipo *cluster* o aglomeraciones productivas locales. Otros, en redes de tipo sectorial o poseen un eje en el territorio mientras que en algunos casos, el foco está puesto en temas sectoriales o tecnológicos [Ferraro y Gatto, 2010]. Una distinción importante es entre programas que fomentan la articulación “entre iguales” y otros que buscan la vinculación de las MIPYME con empresas grandes a través de políticas de desarrollo de proveedores.

Las políticas de articulación significaron un cambio de paradigma, un cambio en el diseño de las intervenciones para las MIPYME. Surgieron a partir de los resultados positivos alcanzados por experiencias internacionales e impulsados por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [Ferraro y Gatto, 2010]. Si bien estas políticas se observan en todos los países, las experiencias han sido variadas desde el punto de vista del diseño como de los resultados.

Destaca la experiencia de Brasil, con las políticas de Arranjos Produtivos Locais (APL), por haber logrado una cobertura amplia en el territorio y haber impulsado una fuerte coordinación institucional, a partir de la creación del Grupo de Trabajo Permanente, integrado por una multiplicidad de instituciones. El programa fue ampliando su cobertura incluyendo desde sectores maduros a otros innovadores y dinámicos. Existen más de mil APL en Brasil que incluyen desde la producción de artesanías y reciclado de residuos al sector automotriz y del petróleo. Entre los instrumentos incluyen acciones para fomentar cadenas productivas, asociatividad, cooperación empresarial y desarrollo de redes de proveedores.

México, Argentina y El Salvador cuentan con programas de articulación productiva, aunque de menor envergadura que Brasil. Por su parte, en Colombia y Chile, predominan los programas de *clusters*, aunque no se destinan exclusivamente a las PYMES [Ferraro 2011].

Si bien la mayoría de los países presentan políticas de articulación productiva, las experiencias han sido variadas en cuanto a los objetivos y a los resultados alcanzados. Estas políticas requieren un tiempo de maduración para el establecimiento de los vínculos público-privados y entre las empresas que componen las aglomeraciones, por ese motivo, la intermitencia o suspensiones de las políticas limita sus avances en el logro de mejoras en la competitividad y en la innovación [Godstein y Kulfas, 2014].

3.3 Lecciones aprendidas sobre el diseño e implementación de la política MIPYME

A lo largo de las últimas tres décadas, en la Región se han implementado variadas experiencias, en términos de enfoques, instrumentos, marco institucional utilizado y avances o resultados alcanzados. Sin embargo, la forma en que estos operan permite identificar oportunidades de mejora tanto en su diseño como en su ejecución. Estas políticas no han sido evaluadas de manera exhaustiva ya que las evaluaciones de impacto no son aún una práctica en los países de la Región. Sin embargo, el conocimiento acumulado sobre algunas de las experiencias permite elaborar un listado de recomendaciones para el diseño y la implementación de políticas, que resulten más eficientes y articuladas en el futuro.

GRÁFICO 5

Lecciones aprendidas para el diseño y ejecución de la política MIPYME



Fuente: Elaboración propia

Las lecciones que aquí se presentan están ordenadas desde una perspectiva que va desde lo más estratégico hasta cuestiones más específicas relacionadas con la gestión y la organización de la producción.

Incluye el diseño de las políticas como también la necesidad de considerar un enfoque sistémico del desarrollo productivo, en el cual las MIPYME juegan un rol importante en un marco general de actuación. Además, abarca la creación de herramientas orientadas a objetivos específicos que deben surgir de un diagnóstico de situación.

3.3.1. Un enfoque sistémico e integrado de la política de desarrollo productivo

La política hacia las MIPYME debe ser pensada y diseñada como parte de las políticas de desarrollo productivo y no de manera aislada. El punto de partida de una mirada sistémica e integradora de las MIPYME en las políticas públicas de fomento pasa por la definición de su rol en la estrategia de desarrollo económico. Para ello es necesario ver a las MIPYME como parte de complejos productivos de mayor envergadura. La evidencia empírica en la Región muestra que los instrumentos específicos utilizados por empresas individuales tienen un impacto y una relación costo-beneficio menos favorable que aquellas iniciativas que se aplican a las MIPYME de una misma cadena o complejo productivo, en el marco de un plan de desarrollo sectorial o regional, o de un conjunto de nuevos emprendimientos dinámicos o de un plan concentrado en sectores con alta intensidad en el uso del conocimiento. (Ferraro, 2000; Goldstein y Kulfas, 2011).

Los complejos productivos, en general, están compuestos por grandes firmas demandantes de partes, piezas, bienes y servicios en cuyo suministro intervienen empresas más pequeñas. Las prioridades de la política de fomento se pueden fijar a partir de las capacidades productivas de esas redes, identificando sus limitaciones, sus eslabones más débiles o la inexistencia de algunos de ellos, así como las situaciones de asimetría que pueden presentarse en el relacionamiento entre empresas de distinto tamaño. De este modo, la forma de aplicar los instrumentos de política asume una visión más integradora y sistémica, en la cual el tamaño de las firmas pierde cierta preeminencia en favor de un esfuerzo más centrado en la competitividad y la complementariedad dentro de la cadena. Los *clusters*, las estrategias asociativas, el desarrollo de cadenas productivas, aglomeraciones y distritos industriales son elementos centrales para una mirada más integral y de alto impacto en materia de política de apoyo a las MIPYME.

Un aspecto importante pasa por la necesidad de priorizar un núcleo de actividades estratégicas, intensivas en conocimientos, procurando robustecer sus complementariedades y posibilidades de desarrollo. La experiencia práctica de países que han conseguido avanzar en la senda de desarrollo muestra cómo han hecho hincapié en estos aspectos. Este eje de trabajo es complementario con una modalidad de implementación de una estrategia de desarrollo productivo que vaya más allá de los enfoques horizontales que buscan iniciativas más neutras que apuntan a solo a solucionar fallas de mercado.

3.3.2. Diseños basados en evidencia, diagnósticos que consideren la heterogeneidad de las MIPYME, objetivos simples alineados con los problemas detectados en los diagnósticos

Es preciso destacar que la Región tiene un déficit en sus sistemas de información estadística sobre las MIPYME, situación que lleva a que las decisiones de política se tomen sobre la base de información inexistente o de baja calidad y que resulte muy difícil medir resultados y ver el impacto de las políticas e instrumentos.

El diseño de la política y su implementación debe considerar que las MIPYME conforman un conjunto heterogéneo, con fuertes asimetrías entre sus integrantes, no sólo en tamaño sino, fundamentalmente, en: antigüedad, sector, capacidad de crecimiento, rol de la tecnología, entre otros factores. Se trata que los hacedores de política interpreten, cabalmente, las necesidades de apoyo, las demandas y la lógica de acción de las empresas MIPYME. A partir de ese diagnóstico, se debe focalizar la política definiendo, de manera coherente, objetivos, instrumentos y modalidad de intervención⁹. El análisis de un colectivo tan vasto y diverso sin establecer ejes prioritarios ni explicitar los propósitos de la política de apoyo conduce a la implementación de programas que, por su amplitud y ambigüedad, posiblemente tengan frutos poco mensurables y con un aprovechamiento parcial por parte de los beneficiarios.

En algunos países se han producido avances en el diseño de instrumentos específicos introduciendo algunas distinciones que permiten focalizar mejor, dentro del universo de las políticas de fomento, a las empresas de menor tamaño. Estas distinciones permiten la asignación de recursos y la elección de estos diferentes tipos de empresas a los programas de apoyo, focalizar mejor las políticas públicas de apoyo a MIPYME. Por

9. En particular, la política de apoyo a las MIPYME debe evitar la transformación paulatina de los instrumentos de apoyo en un fin en sí mismo, tal como surge de la experiencia en algunos casos en la Región en las últimas décadas. Se trata de considerar, prioritariamente, los objetivos de la política para luego diseñar instrumentos que deben evolucionar en el tiempo.

ejemplo: algunos países consideran las distintas etapas del ciclo de vida de la empresa para implementar políticas específicas. En Brasil distinguen entre emprendedores que quieren iniciar un negocio; empresas con antigüedad menor a dos años y empresas con una vida mayor a dos años. En México hacen diferencia entre nuevos emprendimientos, instrumentos para gacelas y empresas tractoras.

En general, las políticas de apoyo a las MIPYME en la Región apuntan a una multiplicidad de objetivos que no siempre resulta coherente con las estrategias de desarrollo país y mucho menos con los bajos recursos dedicados al fomento de este tipo de firmas (Ferraro, 2015). Esta multiplicidad de objetivos y falta de priorización hace aún más difíciles los esfuerzos de fomento restando efectividad a las intervenciones.

3.3.3. Un modelo de gestión inteligente: coordinar las actuaciones y aumentar la capacidad de diagnóstico y evaluación

Cuando en los países existen varias instituciones que, desde distintos ámbitos, intervienen en el diseño y la implementación de las políticas, se hace necesaria una coordinación de las actuaciones para reforzar el impacto y la eficacia de las mismas y evitar la duplicación de instrumentos y de esfuerzos.

Esto es válido entre los distintos niveles que van desde lo nacional a lo local pasando por lo subnacional, así como es necesario coordinar entre las actuaciones de diferentes áreas temáticas como pueden ser por ejemplo, las del ámbito de la ciencia y la tecnología con las de industria y áreas vinculadas en agricultura, turismo, etc. Asimismo, la coordinación y articulación de acciones entre diferentes instituciones vinculadas a las políticas públicas de apoyo contribuye a la creación y fortalecimiento de un verdadero sistema de fomento a las MIPYME. En el caso específico de los instrumentos financieros para el apoyo de las micro, pequeñas y medianas empresas, se percibe aún una división marcada y falta de complementariedad entre el diseño y la implementación de instrumentos financieros y aquéllos no financieros; en este ámbito hay un camino por recorrer.

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

Por otra parte, en la Región aún escasean mecanismos para profundizar el conocimiento de las características de las firmas, verificar su desempeño y monitorear y evaluar los resultados de los instrumentos aplicados. Existen experiencias de países de la Región que han desarrollado instrumentos en esta línea, aunque hay cierta ausencia y falta

de tradición y cultura en la implementación de mecanismos de evaluación de los instrumentos y, aún más, de las políticas.

3.3.4. Ejecución con instituciones estables y presupuestos adecuados

En muchos casos estas políticas están diseñadas y ejecutadas desde niveles de gobierno con bajo peso político, instituciones débiles, insuficiente asignación de recursos humanos y financieros. En los países más pobres los recursos son externos, provienen de la cooperación internacional y no cuentan con presupuesto regular.

Un aspecto fundamental es la magnitud de la intervención, en relación con el problema que se precisa atender. En tal sentido se necesita dar prioridad política, afectar recursos suficientes mediante mejoras presupuestarias y otorgar continuidad a la política mediante acuerdos y consensos. Se requiere aumentar la importancia relativa de las políticas de apoyo a PYMES y de desarrollo productivo en el universo de políticas de Estado¹⁰.

3.3.5. La necesidad de monitorear, evaluar y rediseñar

Las nuevas tendencias en las políticas de apoyo a las PYMES más allá del amplio consenso que existe en fomentar su desarrollo, apuntan a lograr resultados más rigurosos mediante el diseño de modelos de evaluación experimentales que intentan realizar una medición cuantitativa contrafactual. Es decir, mostrar lo que habría sucedido sin la intervención, utilizando un grupo de control.

Las nuevas políticas, desde la etapa del diseño, deben considerar instancias de evaluación intermedia y de impacto que permitan conocer los efectos de las mismas y, también, realizar correcciones para evitar desvíos.

10. Para ello los estudios y análisis sobre el fomento a las MIPYMES deben llegar a los parlamentarios como forma de incorporar esa temática a la discusión de políticas y presupuesto para su implementación.

4. COMBATE A LA INFORMALIDAD: ESTUDIOS Y EXPERIENCIAS RECIENTES EN LA REGIÓN

A continuación se presentan algunas experiencias con diferente alcance que sirven para ilustrar sobre algunas formas utilizadas para combatir la informalidad en las empresas de menor tamaño. En el primer caso, se muestra cómo un país grande, Brasil, despliega un abanico de políticas para abordar diferentes dimensiones de la informalidad. En el segundo caso, se describe parte de las políticas para el fomento de las MIPYME en Costa Rica, que pone a la competitividad como eje para mejorar la formalidad. En el último caso, tomamos una iniciativa en el ámbito local municipal en la cual, mediante un programa de formación profesional del Municipio de Rafaela, en la provincia de Santa Fe, Argentina, se busca articular esfuerzos públicos privados para una mejor inserción laboral de los jóvenes.

4.1. Brasil: Una estrategia nacional para reducir la informalidad

En las últimas décadas, Brasil ha desarrollado un conjunto de políticas que apoyaron la formalización de las micro y pequeñas empresas, reconociendo que estos agentes económicos son responsables de gran parte del empleo en el país. La estrategia de formalización en estas unidades productivas es un objetivo que figura en la Constitución Nacional.

Este abanico de políticas incluye regímenes de simplificación tributaria y registral, de fomento productivo y acceso al sistema financiero, entre otros aspectos. No obstante, los logros en términos de formalización de las micro y pequeñas empresas fueron el resultado del conjunto de políticas. La eficacia de la estrategia gubernamental para enfrentar la informalidad no se localizó en una u otra iniciativa específica, sino justamente en la articulación y la coherencia entre un conjunto de políticas (Pochan, 2015). El avance registrado en términos de formalización de los emprendimientos de la ocupación no deja dudas respecto de la eficacia de la estrategia de la política implementada, desde el inicio de la década que comenzó con el cambio de siglo. Tradicionalmente, habían sido las grandes empresas quienes explicaban los procesos de aumento en la formalización del empleo en Brasil, no obstante, en el período

analizado fueron los pequeños emprendimientos los que explican, principalmente, la reducción en la informalidad laboral.

En este punto¹¹ se resumen algunas de las principales iniciativas relacionadas con (i) el entorno de negocios y (ii) el fomento productivo, las que incidieron, directamente, en la formalización de las micro y pequeñas empresas y la formalización de las relaciones laborales en estas unidades productivas.

4.1.1. Políticas de entorno de negocios

En esta dimensión, destacan tres programas, por su elevada cobertura y sus resultados: el Simples Nacional, La Ley del Microemprendedor Individual y el REDESIM. A continuación, se presenta una breve descripción de cada uno.

1) Simples Nacional

El SIMPLES Nacional implicó la desburocratización, simplificación y unificación de ocho tributos asociados a las pequeñas empresas, permitiendo que las empresas hagan una sola declaración anual simplificada para el pago de los impuestos y contribuciones de competencia federal, estadual y municipal, cuya alícuota varía según el sector de actividad económica. La ley, además, libera a las micro y pequeñas empresas de pagar las contribuciones sociales instituidas a nivel federal y reduce las obligaciones fiscales adicionales.

Una ventaja del nuevo marco regulatorio fue la reducción de la carga tributaria. La gran mayoría de las micro y pequeñas empresas, que optó por el nuevo régimen de tributación establecido por el Simples Nacional, obtuvo una reducción de entre 20 y 50% del total de impuestos, tasas y contribuciones, según el ramo de actividad de la empresa y el volumen de facturación. Por su parte, los empleados de los micro y pequeños emprendimientos siguieron con el régimen contractual y todos los derechos sociales y laborales idénticos a los demás trabajadores formalmente contratados en el país. En este sentido, el esquema significó una reducción de las cargas administrativas de las empresas, sin que esta modificación tuviera implicancias negativas en la calidad del trabajo en estas unidades productivas.

11. Con base en el citado estudio (Pochan 2015) y sin la intención de presentar un listado exhaustivo de las políticas macro y micro que pueden haber tenido un impacto en la formalización en Brasil.

2) Ley del Microempendedor individual

La Ley del Microempendedor Individual (MEI), complementaria 128 del 2008, representó un gran impulso para la formalización de las microempresas y del trabajo independiente y por cuenta propia, ampliando la protección social a estos trabajadores. Según la Ley MEI, empleadores con facturación bruta anual que no supera los 60 mil reales (sin participación en otra empresa) y que contratan no más de un empleado con un sueldo mínimo o piso profesional, pueden registrarse como “microempendedor individual”, accediendo al Catastro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ), lo que le facilita la apertura de una cuenta bancaria, el pedido de préstamos y la emisión de facturas fiscales. El microempresario individual paga un valor fijo por mes y está exento de otros impuestos.

La implementación de la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas y de la Ley Complementaria sobre el Microempendedor Individual ha requerido un esfuerzo mayor de difusión y capacitación en los municipios. Es importante destacar que en Brasil la formalización de una micro o pequeña empresa y de las relaciones laborales dentro de esta empresa no implica, necesariamente, que los ocupados en la empresa pierdan acceso a los beneficios de los distintos programas sociales. Al contrario, algunos de los programas sociales, como el Programa Brasil Sin Miseria, iniciado en 2011, incorporan iniciativas destinadas a la promoción de la inclusión productiva. El programa permite la conexión directa con los emprendimientos, resultando en un aumento de la formalización en las mismas entre las personas de menores recursos.

3) La Red Nacional para la Simplificación del Registro y la Legalización de Empresas y Negocios

La Red Nacional para la Simplificación del Registro y la Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM), que depende del Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC). Tiene por objetivo agilizar e integrar, en un único sistema, todos los procesos de registro, inscripción, otorgamiento de licencias y permisos relativos a la apertura, el funcionamiento y el cierre de empresas de cualquier tamaño.

4.1.2. Políticas de fomento productivo

Un rol fundamental en el fomento y la formalización de las MIPE juega el Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), entidad privada de interés público y con presencia en todos los estados del país, cuya principal fuente

de financiamiento son las retenciones salariales de las empresas. El SEBRAE¹², se ha convertido en la principal modalidad de apoyo a las empresas de menor tamaño por medio de un conjunto de programas de capacitación, desarrollo tecnológico, desarrollo económico local, acceso a mercados y garantías de crédito, entre otros.

1) Políticas de mercado

Un elemento muy importante en la política pública destinada a la formalización de las micro y pequeñas empresas es el fomento de su participación en las compras gubernamentales. En este campo, varias iniciativas terminaron por presentar efectos sustanciales en la dinámica de las pequeñas unidades productivas.

- La Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas, de 2006, establece exclusividad para las micro y pequeñas empresas en las adquisiciones públicas de bienes, servicios y obras, por un valor de hasta 80.000 reales. También prevé la simplificación de los procedimientos de las licitaciones públicas, permite la subcontratación de las micro y pequeñas empresas en grandes lotes y garantiza la preferencia de las micro y pequeñas empresas en caso de empate con una empresa de mayor tamaño.
- En 2007 se promulgó el Decreto 6.204, que establece el tratamiento diferencial y simplificado para las MIPYME en las contrataciones públicas dentro del ámbito de la administración pública federal. Se destaca que la incorporación de las pequeñas empresas en las licitaciones federales, estatales y municipales requiere un esfuerzo constante en términos de difusión y capacitación para técnicos y gestores pertenecientes a las instituciones gubernamentales federales y municipales.
- El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) del Ministerio de Educación (MEC), establece que el 30% del total de los recursos para la alimentación escolar deben ser usados en compras de la agricultura familiar. La promoción de las compras públicas, descentralizadas y orientadas a las pequeñas empresas agrícolas, generó mayor conciencia acerca de la alimentación saludable y los beneficios del consumo de productos locales.
- El Programa Nacional de Adquisición de Alimentos (PAA), que contempla

12. El SEBRAE opera de forma autónoma desde 1990, a partir de la llamada “privatización” del gobierno del presidente Collor de Melo. Pasó de ser CEBRAE con c de Centro Brasileño a ser Servicio Brasileño de apoyo a la Pequeña Empresa. Su Presidente es nombrado por el Presidente de la República por un mandato de dos años renovable. Éste reporta y rinde cuentas a un Directorio con representación de varios ministerios de la órbita productiva en el que, también, están representadas las gremiales empresarias.

la compra institucional de productos de los pequeños emprendimientos. En 2012, más de 185 mil agricultores familiares abastecieron con su producción al PAA. La participación en el PAA exige que los beneficiarios sean agricultores familiares, comunidades indígenas o pueblos tradicionales que se encuentran en los segmentos de mayor vulnerabilidad social.

- El Régimen Diferenciado de Contrataciones Públicas (RDCP), promueve la participación de las micro y pequeñas empresas en las adquisiciones estatales para los grandes eventos deportivos internacionales (Copa de Fútbol de las Confederaciones, el Mundial de Fútbol FIFA 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016). Las garantías, fijadas de acuerdo en la Ley 12.462 y el Decreto 7.581 de 2011, contribuyen a que las pequeñas empresas participen de estas adquisiciones, ya sea de forma directa o por subcontratación de grandes empresas.
- El Programa de Compras Sostenibles, enfatiza la importancia de la preservación ambiental y del consumo consciente. El gobierno federal privilegia las pequeñas empresas especializadas en la producción y comercio de bienes ecológicos, sociales y económicamente responsables.

La simplificación del proceso de exportaciones de bajo valor, generalmente asociado a las MIPE, fue introducida, en 2009, con el Despacho Simplificado de Exportación (DSE) para exportaciones hasta un valor de 50 mil dólares. Doce años después, en el 2011, más de 3.400 emprendimientos, o el 26% del total de las micro y pequeñas empresas exportadoras, utilizaron el DSE, lo que permitió alcanzar 104 millones de reales en ventas al exterior.

2) Políticas crediticias

En el período se implementaron numerosas políticas de inclusión financiera para las MIPYME, cuyo resultado fue la ampliación del número de clientes de los servicios financieros entre la población y para micro y pequeñas empresas.

Con los programas de microcrédito el Gobierno Nacional de Brasil avanzó para superar uno de los obstáculos importantes en el desarrollo de las micro y pequeñas empresas. Sin acceso al crédito, muchas veces las actividades de estas entidades productivas permanecen prisioneras de la informalidad y de las estrategias de sobrevivencia frente a la baja productividad y rentabilidad existentes.

- La Ley 10735 (2003) estipula que los bancos comerciales, los bancos universales con portafolio comercial y la Caja Económica Federal tienen que usar el 2% de los depósitos a la vista para transacciones de crédito a personas de bajos ingresos y micro emprendedores. Esta ley, en combinación con varias mejoras en el marco regulatorio y el incremento en el número de puntos de atención,

mediante agentes bancarios, produjo una rápida expansión de transacciones de crédito a personas de bajos ingresos y micro-emprendedores durante los últimos diez años.

- El Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO) del Ministerio del Trabajo y Empleo, financiado por el Fondo de Apoyo al Trabajador (FAT) y la asignación obligatoria de los depósitos a la vista, está orientado a la extensión de crédito a las pequeñas entidades productivas. Los principales operadores del microcrédito fueron el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), las Organizaciones de Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) asociadas al PNMPO, entre otros.
- El Programa Crecer del Gobierno Federal (2011), cuyas tasas de interés cobradas son inferiores a la tasa de inflación
- En el ámbito rural, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), financia proyectos individuales o colectivos de pequeños productores agrícolas en todo el país.

3) Políticas de innovación y avance tecnológico

El Plan Brasil Mayor (PBM), iniciado en el 2011, articula los esfuerzos de política industrial del Gobierno Federal con foco en la innovación y la competitividad. Contempla el apoyo a las micro y pequeñas empresas por medio de la ampliación del acceso al crédito para capital de trabajo o proyectos de inversión. Asimismo, el Plan define la importancia de estrategias de desarrollo económico local para promover el desarrollo de las micro y pequeñas empresas.

Del conjunto de medidas adoptadas en los últimos años, resultaron significativas en términos de impacto en las pequeñas empresas: las exenciones en inversiones y exportaciones; el acceso ampliado al crédito para los proyectos de innovación y transferencia tecnológica; el perfeccionamiento del marco regulador de la innovación y la ampliación de los incentivos fiscales.

- La Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), dedicada a la promoción de la innovación concede financiamientos reembolsables y no reembolsables a instituciones públicas y privadas, que favorecen la innovación en las empresas.
- El Programa Nacional de Apoyo a las Incubadoras de Empresas, que tiene por objeto fortalecer las incubadoras y parques tecnológicos a fin de ampliar y optimizar los recursos disponibles para la creación y consolidación de micro y pequeñas empresas innovadoras.

- La iniciativa FINEP/SEBRAE, financia proyectos de innovación, desarrollados junto a un grupo de micro y pequeñas empresas y una institución de ciencia y tecnología.
- El Programa de Agentes Locales de Innovación (SEBRAE), un modelo de atención que pretende fomentar la innovación en pequeñas empresas, así como el SEBRAETEC, que ofrece acceso subsidiado a servicios de innovación y transferencia tecnológica.

En términos generales, el SEBRAE juega un rol importante dentro del sistema brasileño de tecnología, al acercar los recursos, los instrumentos y los servicios de un conjunto de instituciones públicas y privadas especializadas en temas de innovación y tecnología a las necesidades de las MIPME, fomentando de esta manera el dinamismo tecnológico en estas unidades productivas.

4.2. Costa Rica: Formalización a través de mejoras en la competitividad

Costa Rica ha establecido políticas que le han permitido tener un peso de la informalidad menor al de muchos países de la Región. La estrategia del país en esta materia incorpora políticas de fomento para mejorar la competitividad de las micro y pequeñas empresas, incentivos a la formalización, esquemas para bajar los costos de la formalidad, así como programas de información y asesoría para que los empresarios conozcan los procedimientos y cumplan con sus obligaciones.

En base al documento de Alfaro, Avalos y Charavía (2015) se describen cuatro programas implementados que, sin tener como objetivo central la formalización, a través de la mejora en la competitividad crean mecanismos e incentivos en pro de la formalización de las MIPYME.

4.2.1. Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas

La Ley de fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas (Ley 8262) tiene por objetivo desarrollar este colectivo de agentes, para contribuir al desarrollo económico y la generación del empleo. Contiene mecanismos que mejoraron la formalización MIPYME, como (i) el Registro PYME del Ministerio de Economía, Industria y Comercio; (ii) créditos y avales a las MIPYME mediante el FODEMIPYME, (iii) asesoría técnica,

apoyo empresarial y (iv) esquemas para lograr una mayor participación de las micro y pequeñas empresas en las compras públicas.

Entre los requisitos que deben satisfacer todas las MIPYME que quieran aprovechar los beneficios de la ley destacan: el pago de cargas sociales, el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el cumplimiento de las obligaciones laborales. En este sentido, la ley no es solo un instrumento de fomento sino, también, un paso adelante hacia la formalización de las empresas.

4.2.2. Política de fomento a la PYME y al emprendimiento 2010-2014

La Política Pública de Fomento a la PYME y al Emprendimiento, tiene por objetivo fortalecer la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante una estrategia de regionalización para que se integren y mejoren su productividad, aprovechando las oportunidades que ofrecen el mercado local y la apertura comercial, a través de ocho áreas estratégicas. Estas son: (i) fortalecimiento de la rectoría, (ii) emprendimiento, (iii) articulación productiva, (iv) acceso a mercados, (v) acceso a financiamiento, (vi) servicios de desarrollo empresarial, (vii) estrategia de regionalización, (viii) innovación y desarrollo tecnológico.

Como parte del fortalecimiento de la rectoría, se incorpora a empresas registradas como MIPYME en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) del MEIC, régimen escalonado de pago de impuesto sobre la renta.

La estrategia incluye la promoción de nuevos productos financieros orientados a las necesidades de las PYME. Por medio de la banca comercial se incentiva la utilización de instrumentos disponibles de apoyo a la PYME, así como la generación de instrumentos novedosos, como capital semilla, el capital de riesgo y el descuento de contratos. Estos programas incluyen procesos de acompañamiento personalizado para la implementación de acciones concretas dentro de las PYME mediante el Programa Nacional de Asistencia Técnica, que establece mecanismos adecuados y centralizados de información acerca de la oferta de capacitación que se tiene, en el país, para las PYME.

También, se promueve una mayor vinculación de las PYME con grandes empresas para que dinamicen su participación de la cadena de valor por medio del Programa Nacional de Fomento de la Asociatividad, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de agrupación de las PYME para el logro de objetivos conjuntos. Otra de sus estrategias es la regionalización, la que implica la división del territorio en áreas menores con características comunes,

permitiendo una mejor planeación y evaluación con indicadores más específicos.

Por medio del fomento de exportación, el gobierno pretende potenciar el aprovechamiento de la plataforma de comercio exterior mediante el fortalecimiento y diversificación de negocios existentes y el impulso de nuevos emprendimientos orientados a la exportación. Para esto se fortalece el programa Costa Rica Provee, se establecen nuevos emprendimientos orientados a satisfacer las necesidades de la inversión extranjera directa y se vinculan a las PYME con cadenas locales e internacionales.

4.2.3. Fondo PROPYME

El fondo PROPYME entrega ayudas económicas complementarias, no reembolsables, dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas costarricenses, mediante el desarrollo tecnológico y la innovación. Un porcentaje importante de las empresas que acceden al esquema PROPYME son microempresas. Si bien los procesos de evaluación de proyectos enfatizan los aspectos de innovación y desarrollo tecnológico, áreas en las cuales las microempresas, generalmente, muestran debilidades, el fondo permite que muchas empresas obtengan financiamiento en las fases iniciales de los proyectos empresariales que, normalmente, no son sujeto de crédito por parte del sistema bancario, debido al riesgo que implican. Al realizarse esta apuesta por la microempresa se fomenta el tránsito de la lógica de subsistencia a la de acumulación, promoviendo así la formalización de las empresas.

4.2.4. Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras

La Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras (RNIA) fue concebida como una plataforma de apoyo a los emprendedores para fortalecer el desarrollo empresarial, así como crear y propiciar oportunidades de nuevos negocios. Por medio de la RNIA se brinda asesoría, soporte y herramientas a los empresarios en busca de crear las condiciones idóneas para potenciar, desarrollar y consolidar sus emprendimientos. Para formar parte de la RNIA, las empresas interesadas deben inscribirse en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) del MEIC.

Las incubadoras tienen como mandato la creación de nuevas empresas brindando el apoyo necesario durante sus primeras etapas de vida. Las incubadoras acompañan a los nuevos emprendimientos brindando la infraestructura necesaria y la figura

jurídica apropiada para desempeñar sus actividades productivas y comerciales. Las aceleradoras tienen como función principal brindar apoyo a empresas existentes con potencial innovador para que ingresen a mercados internacionales o abarquen una mayor proporción del mercado nacional.

4.3. Argentina: Formación profesional para mejorar la productividad desde el ámbito local

La ciudad de Rafaela desarrolla un abanico de políticas de desarrollo productivo y laborales orientadas a crear oportunidades de inclusión social y laboral a desocupados mayores de 18 años, a la vez que brinda condiciones rentables para que las empresas apuesten a la formación y al trabajo registrado.

4.3.1. El programa Aprender en la Fábrica: ejemplo de coordinación público- privado

Aprender en la Fábrica es un programa de mejora de la empleabilidad de los trabajadores de la ciudad, gracias a una verdadera cooperación y coordinación de actores públicos y privados. En su implementación son aliados estratégicos el municipio local y las cámaras gremiales empresarias integradas al Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos (CCIDC) de la ciudad de Rafaela (BID, 2011).

Surgió el 2004, a través de una sugerencia de dirigentes del sector industrial de la ciudad, quienes manifestaron a las autoridades locales la necesidad de contar con trabajadores calificados para incorporar a sus procesos productivos. Esta necesidad provenía, principalmente, de uno de los sectores más dinámicos de la ciudad: el metalmecánico. Durante la década de los noventa, las escuelas técnicas de Argentina perdieron protagonismo y se encontraban sumamente debilitadas debido a la política nacional imperante, y a la recuperación de la actividad industrial, que exigía productividad y eficiencia. En este escenario, el desafío del Programa fue el de generar rápidamente técnicos metalmecánicos (soldadores, torneros, operarios en corte y plegado de chapa), así como técnicos en mantenimiento electromecánico.

El gobierno local escuchó la demanda, y a través de sus Secretarías de la Producción y de Desarrollo Social, dieron forma al programa Aprender en la Fábrica, que pretende por un lado solucionar un problema en la industria, mediante una rápida formación de recursos humanos en la misma empresa, implementando un esquema de

aportes compartidos entre el sector público y privado igualmente, se busca brindar oportunidades de inserción laboral a sectores vulnerables de la población, compuesto por jóvenes desocupados, sin ningún tipo de formación ni oficio y con altos niveles de exclusión social.

A lo largo de los años han participado 20 empresas industriales de la ciudad, 40 instructores y más de 400 jóvenes. Lo importante de esta participación, es que el 50% de estos jóvenes han sido incorporados por las empresas a sus planteles permanentes, mientras que el resto ha tenido una experiencia laboral que brinda expectativas a futuro.

4.3.2. Otros programas de formación para el empleo

“Aprender en la Fábrica”, forma parte de un abanico de políticas de formación aplicadas en la ciudad de Rafaela. A continuación, se presentan otros programas disponibles para este fin, algunos de ellos son adaptaciones de programas nacionales disponibles para estos fines.

Las Acciones de entrenamiento para el trabajo (EPT): El objetivo de este programa es mejorar las condiciones de empleabilidad de la población y, también, contribuir al fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas, capacitando trabajadores, de acuerdo a sus necesidades. Se trata de prácticas laborales en ambientes de trabajo que incluyen procesos de formación y tutoría para personas desocupadas.

Crédito Fiscal: Es una herramienta clave para que, desde el ámbito privado se impulsen empleos de calidad y se promueva la cultura de capacitación en el trabajo. Además, las empresas tienen una oportunidad para cancelar sus impuestos capacitando a sus trabajadores. Financia hasta el 8% de la masa salarial (PYMEs). Las empresas pueden participar a través de actividades como: Formación Profesional; Certificación de Estudios; Entrenamiento para el Trabajo; Fortalecimiento Institucional y Certificación de Calidad de Gestión para IFP; Certificación de Competencias Laborales; Actividades de Capacitación, Fortalecimiento y Certificación de calidad de Gestión para Unidades Productivas del Sector Social de la Economía; Actividades de Prevención de Riesgos del Trabajo.

Prácticas en el Centro Municipal de Oficios: Estas prácticas constituyen una parte clave de la formación de los jóvenes, entre 16 y 17 años, que asisten al Centro Municipal del Oficios. Las mismas se llevan a cabo, dos veces por semana, en industrias organizaciones y entidades públicas o privadas locales. Su objetivo es afianzar las capacidades

adquiridas durante su formación y favorecer hábitos laborales en ambientes reales de trabajo, donde en un futuro deberán incorporarse.

El Programa de inserción laboral (PIL): Promueve la inserción de trabajadores desocupados en empleos de calidad, mediante la implementación de incentivos económicos a las empresas que decidan incrementar su dotación (subsidio temporal a los salarios). Los empleadores pueden descontar el incentivo económico aportado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación del salario del trabajador y abonar la diferencia que corresponda de acuerdo Convenio Colectivo de Trabajo y la totalidad de las contribuciones a la Seguridad Social. El beneficio económico del PIL tiene un plazo máximo de 6 meses. No obstante, el plazo se puede extender a un año para la contratación de trabajadores en micro y pequeñas empresas cuya actividad esté vinculada a alguna de las cadenas industriales de valor dispuestas por el Plan Estratégico Industrial 2020.

5. CONCLUSIONES

A modo de síntesis y conclusiones, este trabajo destaca el fuerte predominio de unidades productivas muy pequeñas, de baja productividad y que concentran una elevada proporción del empleo en las economías de los países de la Región. Las empresas de menor porte, sobre todo las micro y pequeñas, muestran escasa y débil presencia en encadenamientos con empresas de mayor tamaño. Esto es un impedimento a la hora de estar en contacto con empresas más dinámicas que muestran un sendero en materia de adopción de tecnologías y crecimiento.

Las brechas de productividad entre empresas por tamaño, también, se refleja en el plano laboral con incidencia en los indicadores de trabajo decente y condiciones de trabajo. Igualmente, en la calidad del empleo y en los niveles de ingresos de algunos segmentos más vulnerables, de cobertura de la seguridad social, de grado de sindicalización y de informalidad. Este patrón de comportamiento afecta la calidad del empleo y al estar ligado a elementos estructurales como la productividad es un freno para un desarrollo económico más inclusivo.

Las características principales del universo MIPYME en la Región, que se describieron brevemente en este documento, sirven para comprender el rol que estas firmas tienen en una estrategia de desarrollo sustentable con creación de empleo. Sin embargo, una mirada más atenta y detallada, resalta que las MIPYME son parte de un universo heterogéneo de agentes económicos, con diferentes problemáticas y limitaciones para su crecimiento y desarrollo que deben ser tenidas en consideración al momento de diseñar e implementar políticas. Hemos visto que en la Región existen sectores muy dinámicos, que incluyen pequeñas empresas de rápido crecimiento, exportadoras, otras vinculadas a cadenas de valor competitivas, innovadoras, con sustentabilidad ambiental, entre otros atributos. Estas firmas exitosas, más dinámicas, que transitan senderos de crecimiento que les permiten a lo largo del tiempo constituirse en un factor de cambio y de renovación del tejido productivo, muchas veces son objeto de las políticas específicas o focalizadas de desarrollo productivo, debido a los impactos directos e indirectos sobre el empleo y el valor agregado. Un diseño adecuado de la política requiere considerar los distintos perfiles y tipología de empresas que se desea

atender, ya que las problemáticas pueden ser bastante diferentes dando lugar a variados tipos de soluciones.

Por otro lado, es necesario avanzar hacia la construcción de sistemas de información que permitan tomar decisiones de política sobre bases de datos confiables y den lugar a métodos de evaluación que permitan saber en qué medida las actuaciones producen los resultados esperados.

BIBLIOGRAFÍA

Alfaro, Avalos y Charavía (2015) “Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Costa Rica”. “Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina”. Santiago de Chile: Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para los países del Cono Sur.

Bartelsman, Eric; Haltiwanger, John y Scarpetta, Stefano (2004). “Microeconomic evidence of creative destruction in industrial and developing countries”. Policy Research Working Papers.

Bertranou, F. y Maurizio, R. (2011). “Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina” (Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo).

Bertranou, F. y Casanova, L. (2013). “Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización” (Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo).

BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2010). “La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos”. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

BID -Banco Interamericano de Desarrollo (2011). “Relaciones Intersectoriales Público-Privadas en Gobiernos Subnacionales - Caso 1: Programa Aprender en la fábrica”.

Burachik, Gustavo. (2002). “Supervivencia de nuevas empresas industriales: una reseña de la literatura”. Desarrollo económico, Vol. 42, N° 165 (Abril – Junio 2002): 85-116.

Caves, Richard (1998). “Industrial organization and new findings on the turnover and mobility of firms”. Journal of Economic Literature, Vol. 36, N° 4: 1947-1982.

Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (2009). “The political economy of capabilities accumulation: the past and future of policies for industrial development”, Industrial Policy Development. The political economy of capabilities accumulation, M. Cimoli, G. Dosi y J. Stiglitz (eds.), Nueva York, Oxford University Press.

Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), (2015). “Las Pequeñas y Medianas Empresas y la Creación de Empleo Decente y Productivo”. OIT, Ginebra, 2015

Cornick, Jorge. “Políticas de desarrollo productivo en América Latina”. Discusiones recientes, creación de empleo y la OIT. Informes Técnicos, OIT, 2016.

Crespi, G., Fernández-Arias, E., y Stein, E. (editores), ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. BID, 2014

Deelen, Linda (2015) Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Santiago de Chile: Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para los países del Cono Sur.

Ferraro, C. y F. Gatto (2010), “Políticas de articulación productiva. Enfoques y resultados en América Latina”, en Ferraro (Comp.) Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina, documento de proyecto, FUNDES-CEPAL, Santiago de Chile.

Ferraro, C. y G. Stumpo (2010), “Las pymes en el laberinto de las políticas”, en Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales, ISBN: 978-92-1-323377-1, capítulo I, pp. 17-43. Ferraro y Gatto, 2010

Ferraro, Carlo (2011). “Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Ferraro, Carlo y Rojo, Sofía (2015). Mipymes: Brechas de productividad y brechas de calidad del empleo”. Documento de consultoría elaborado para la Organización Internacional del Trabajo. Mimeo.

Ferraro, Carlo y Mazzonis, Danielle. La experiencia de la Mesa de Programas como instrumento de coordinación de políticas para promover y articular el desarrollo regional en Argentina. Presentación en la reunión de EUROSOCIAL – FIAPP, Madrid, 2015 publicado en las Actas de la REDPYMES, Tandil, Argentina, 2016

Goldstein, Evelin y Kulfas, Matías. (2011) Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual. En: Ferraro, Carlo (compilador). Apoyando a las PYMES.

Infante, Ricardo (2011a). “América Latina en el “umbral del desarrollo. Un ejercicio de convergencia productiva”. Documento de trabajo N° 14. Proyecto sobre desarrollo inclusivo. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Infante, Ricardo (2011b). “El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe”. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Marcadent Philippe, (2017) “La transición de la economía informal a través un enfoque integrado”

Naudé, W. (2010a), “Industrial Policy: Old and New Issues”, Working Paper No. 2010/106, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, September 2010.

Naudé, W. (2010b), “New Challenges for Industrial Policy”, Working Paper No. 2010/107, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, September 2010.

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2005). SME and Entrepreneurship Outlook 2005. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

OCDE y CEPAL (2012). Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de pymes para el cambio estructural. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

OIT - Organización Internacional del Trabajo (2014a) Panorama Laboral Temático. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

OIT - Organización Internacional del Trabajo (2014b). Notas sobre políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas. Serie de Notas FORLAC. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

OIT - Organización Internacional del Trabajo (2014c). Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2014. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

OIT - Organización Internacional del Trabajo (2015a). Cuarto punto del orden del día: Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo. Informes de la Comisión sobre las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo: resolución y conclusiones presentadas para su adopción por la Conferencia. Conferencia Internacional del Trabajo, 104ª reunión, Ginebra, junio de 2015. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

OIT - Organización Internacional del Trabajo (2015b). Informe IV. Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo. Cuarto punto en la orden del día. Conferencia Internacional del Trabajo 104ª Reunión. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

OIT - Organización Internacional del Trabajo (2015c). Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal. Recomendación 204 adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, 104ª reunión, Ginebra, junio de 2015. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

OIT - Organización Internacional del Trabajo (2015c). Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo. Áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe.

OIT - Organización Internacional del Trabajo (2015d). Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las Mype de América Latina y el Caribe. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

Pack, H. and K. Saggi (2006), “Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey”, *The World Bank Research Observer* 21,

Pisano, G. y W. Shih (2013), *Producing Prosperity. Why America Needs a Manufacturing Renaissance*, Harvard

Business Review Press Pochman, Mario (2015), Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Brasil. En *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina*. Santiago de Chile: Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para los países del Cono Sur.

Rodrik, D. (2004), “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, KSG Working Paper No. RW04-047, Cambridge MA: Harvard University.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe – SELA (2015). Políticas públicas de apoyo a las MYPYMES en América Latina y el Caribe. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

Stumpo, Giovanni. (2013) Microempresas y pymes en América Latina. División de desarrollo productivo y empresarial. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Mimeo.

Titelman, D. (2003), “La banca de desarrollo y el financiamiento productivo”, serie *Financiamiento del Desarrollo*, CEAPL, Santiago de Chile. Warwick, Ken (2013). “Beyond industrial policy.”

Warwick, Ken (2013). “Beyond industrial policy.” (Paris, OECD)

Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina
Tel: +56-2 2580-5500 – email: santiago@ilo.org – www.ilo.org/santiago
Santiago de Chile