

Centro Internacional de  
Globalización y Desarrollo

International Center for  
Globalization and Development

Documento de Trabajo # 03  
Working Paper

**Micro Empresas, PyMES  
y Desarrollo Económico.  
Chile y la Experiencia Internacional**

**Andrés Solimano**

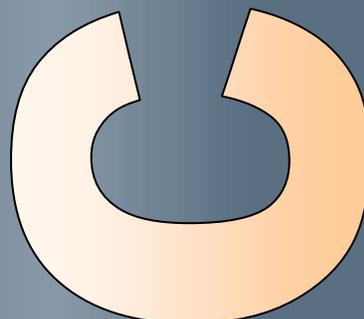
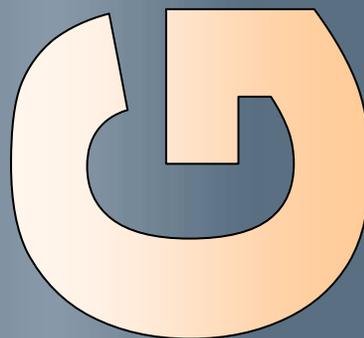
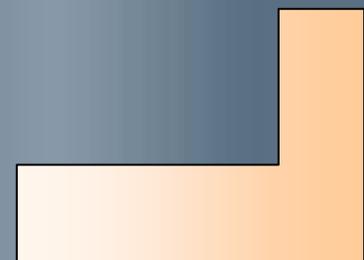
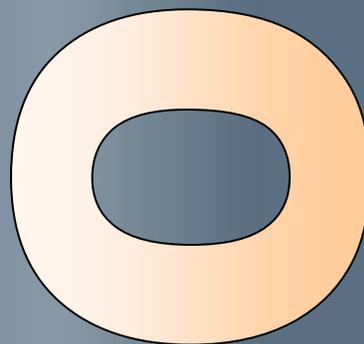
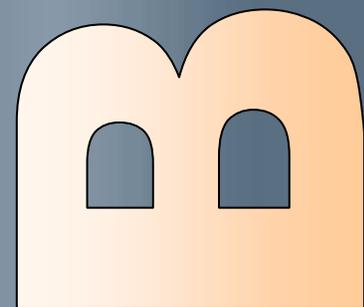
**Molly Pollack**

**Uri Wainer**

**Jose Wurgaft**

Agosto 30, 2007 – August 30, 2007

**CIGLOB** – [www.ciglob.org](http://www.ciglob.org)  
Contact Us / Contáctenos: [contact@ciglob.org](mailto:contact@ciglob.org)  
Santiago, Chile.



**Micro Empresas, PyMES y Desarrollo Económico.**  
**Chile y la Experiencia Internacional**

**Agosto 30, 2007**

**Andrés Solimano, Molly Pollack, Uri Wainer, Jose Wurgaft**

## TABLA DE CONTENIDOS

I.	Introducción.....	5
II.	Determinantes del Tamaño de Empresas: Aspectos Conceptuales y Evidencia Empírica.....	7
	1. PYMES y nivel de desarrollo económico.....	7
	2. Dinámica de creación y salida de empresas.....	8
	3. Indivisibilidades tecnológicas, escala de producción y dimensión social de la empresa.....	9
	4. Diferenciación de producto y estructura de mercado.....	10
	5. Acceso a financiamiento.....	11
	6. Tecnologías de información, talentos y orientación internacional de las PYMES.....	12
	7. Estructura legal de las PYMES e informalidad.....	14
	8. Clima de inversión y negocios.....	15
III.	Evidencia empírica para Chile y estructura productiva chilena: micro, mediana y gran empresa.....	16
IV.	Experiencia Internacional sobre Políticas Públicas hacia las PYMES: Los Casos de Japón, Corea, España, Italia, Escocia y Estados Unidos.....	22
	1. La Experiencia de Japón.....	25
	1.1. <i>Importancia y principales características del sector.</i> .....	25
	1.2. <i>Políticas y esquema institucional.</i> .....	26
	1.3. <i>Instrumentos de fomento y apoyo.</i> .....	28
	1.3.1. <i>Asociación y cooperativismo.</i> .....	28
	1.3.2. <i>Tecnología.</i> .....	29
	1.3.3. <i>Apoyo a la comercialización.</i> .....	30
	1.3.4. <i>Apoyo en Financiamiento.</i> .....	30
	1.3.5. <i>Mejoramiento de las condiciones de trabajo.</i> .....	32
	2. La Experiencia de Corea.....	32
	2.1 <i>Importancia y Principales Características del Sector.</i> .....	32
	2.2 <i>Políticas y Esquema Institucional.</i> .....	34
	2.2.1. <i>Creación e instalación de nuevas PYMES.</i> .....	35
	2.2.2. <i>Servicios de apoyo financiero.</i> .....	36
	2.2.3. <i>Fortalecimiento de los recursos humanos.</i> .....	37
	2.2.4. <i>Fortalecimiento de la comercialización.</i> .....	39
	2.2.5. <i>Incentivo a la innovación tecnológica.</i> .....	40
	2.2.6. <i>Fortalecimiento de empresas financiadas con capital de riesgo.</i> .....	41
	3. La Experiencia de España.....	42
	3.1 <i>Importancia y Principales Características del Sector.</i> .....	42
	3.2 <i>Programas e Instrumentos.</i> .....	44
	3.2.1. <i>Financiamiento.</i> .....	44
	3.2.2. <i>Apoyo a la modernización e innovación de las PYMES.</i> .....	47
	4. La Experiencia de Italia.....	52
	4.1 <i>Importancia y Principales Características del Sector.</i> .....	52
	4.2 <i>Políticas e Instrumentos.</i> .....	54
	4.2.1 <i>Instrumentos de Financiamiento.</i> .....	54

4.2.2 <i>Programas de Fomento a las PYMES</i> .....	54
5. Otras Experiencias .....	61
V. Conclusiones y Relevancia Para Chile .....	69
VI. Referencias Bibliográficas .....	76

## **I. Introducción.**

Las micro, pequeñas y medianas empresas constituyen un sector de especial importancia en prácticamente todos los países – aunque esta varía con el grado de desarrollo - por su contribución al producto, su aporte a la generación de empleo y a una mayor igualdad en la distribución de ingresos, conjuntamente con su papel en el incremento de la competencia en los mercados. Más recientemente, las PYMES contribuyen también a la innovación, la transferencia de tecnología y directa o indirectamente a las exportaciones. Las PYMES son además, una fuente importante de ingresos y empleos de la clase media, un estamento estabilizador en cualquier sociedad. Sin embargo estas empresas sufren desventajas respecto las empresas grandes en cuanto a acceso a mercados, créditos, tecnologías y otras dimensiones importantes para su funcionamiento. La evidencia internacional de países desarrollados muestra que las políticas de fomento a las PYMES, para ser exitosas, requieren de un sólido apoyo institucional, legislativo y en especial un apoyo político de alto nivel. A nivel de instrumentos los gobiernos usan, generalmente, una amplia batería de políticas e instrumentos financieros, tributarios, de capacitación y otros. Entre ellos destacan las compras de gobierno con una proporción de estas orientadas a las micro-empresas y PYMES, el apoyo a pequeñas empresas formadas por mujeres y minorías étnicas. Además, algunas economías como Escocia y el país Vasco están desarrollando activamente un patrón de especialización en la economía del conociendo y los servicios. En este proceso se le asigna un rol activo a las PYMES.

En una economía dinámica y en crecimiento, el sector de las PYMES esta en constante cambio. Se crean empresas, unas tienen éxito y crecen, mientras que otras fracasan y desaparecen. Un cierto número de empresas se estabilizan. Es importante considerar también que con la revolución de la informática y la economía del conocimiento la tradicional asociación entre tamaño de la empresa e importancia económica empieza a desaparecer. La creación de conocimientos, el desarrollo de software y de nuevos programas computacionales se puede hacer a pequeña escala. Lo central es el conocimiento, centrado en las personas y la creación de un entorno que favorezca la interacción con pares igualmente (o mas) calificados, la existencia de buenas vías de comunicación y la existencia de un buen clima de inversión y bajos costos de “hacer

negocios”. En este sentido, el apoyo a la creación de nuevas empresas y el fortalecimiento de las PYMES—no entendida como la congelación de una cierta distribución de empresas en la economía—tiene evidentes ganancias de eficiencia y pueden ser un impulso para la innovación y el crecimiento, además de sus consecuencias sociales estabilizadoras como fuente de ingresos para la clase media y los sectores populares que trabajan y consumen en torno a las PYMES.

La literatura sobre este tema, así como la evidencia internacional, destaca que a medida que aumenta el nivel de desarrollo de un país (crece su ingreso por habitante) el sector de las PYMES, como proporción del empleo y del producto aumentan y además su grado de informalidad disminuye. También empieza a ser crecientemente importante que las PYMES tengan una estructura corporativa de carácter legal que sea adecuada, por simple que esta sea. Esto aumentara su acceso a la financiación y protegerá los derechos legales de sus dueños y trabajadores. Sin embargo, es evidente que las PYMES son generalmente menos aventajadas que las empresas grandes en su acceso a créditos, mercados internacionales, recursos humanos calificados, tecnologías y otros atributos. En esta área es importante que cuando hay relaciones entre empresas de distinto tamaño esta sea a base de igualdad en materias como cumplimiento de contratos y sistema de pagos, derechos de los empleados y trabajadores y otras dimensiones. Una parte de las políticas de los gobiernos orientados al apoyo a las PYMES buscan fortalecer la capacidad de emprendimiento e innovación de las personas y compensen las desventajas enumeradas.

El propósito de este trabajo es doble. Por una lado, examinar la literatura analítica mas relevante y la evidencia empírica sobre los determinantes del tamaño y evolución de las empresas y su relación con la tecnología, organización social de la producción y calidad de la política publica y el clima de inversiones de un país como marco en que se desenvuelven las PYMES (sección 2), y por otro, estudiar la experiencia internacional de políticas de apoyo a las PYMES, preferentemente en países mas desarrollados. Como el estudio busca entregar claves útiles para el caso chileno, se proporcionan órdenes de magnitud del número e importancia económica, orientación productiva de las PYMES, su intensidad de empleo, acceso al crédito y distribución territorial en comparación a las empresas grandes (sección 3). Por otra parte, el estudio examina un conjunto de experiencias internacionales en países principalmente desarrollados: Japón, Corea, España, Italia, Escocia y Estados

Unidos que han implementado políticas activas de apoyo a las PYMES y empresas de menor tamaño (sección 4). Finalmente, se sintetizan estas experiencias y se identifican mejores prácticas y arreglos institucionales que puedan ser de utilidad para el caso Chileno en sus políticas de apoyo a las PYMES en su dimensión productiva y financiera y como vehículo de equidad social (sección 5).

## **II. Determinantes del Tamaño de Empresas: Aspectos Conceptuales y Evidencia Empírica**

Toda economía tiene una considerable heterogeneidad en su estructura productiva con diversas consecuencias económicas y sociales. En esta sección examinaremos conceptualmente, citando evidencia empírica cuando sea relevante, temas seleccionados referentes a las PYMES y su importancia relativa en relación con el nivel de desarrollo de un país, los determinantes del tamaño de las empresas y su interacción con variables como tamaño de mercado, indivisibilidades y costos fijos. Se analiza también el tema de la revolución de las tecnologías de información y su impacto sobre el tamaño de la empresa y su capacidad de competir en los mercados internacionales, el rol de la estructura de financiamiento de las empresas, su estructura legal y otros temas. También se identifica a través de que mecanismos las políticas públicas pueden afectar las PYMES.

### ***1. PYMES y nivel de desarrollo económico.***

Una primera interrogante es si el tamaño relativo de las PYMES, ya sea como proporción del producto nacional, del empleo u otro indicador de tamaño aumenta o no a medida que los países crecen, se desarrollan y su nivel de ingreso por habitante aumenta. En general, como se indicó anteriormente, se estima que las PYMES son un segmento generador de empleos e ingresos para las clases medias y sectores pobres y por ende, constituyen un elemento estabilizador de la estructura social y económica de los países. También las PYMES son generadoras de empleo y muchas de ellas de nuevas tecnologías y conocimiento socialmente útil. La evidencia internacional basada en estudios de corte

transversal para economías de distintos niveles de ingreso por habitante (pobres, ingreso medio e ingreso alto) muestran ciertas regularidades empíricas referidas a la importancia relativa del sector de las PYMES y micro empresas. En general, estos estudios trabajan con varias definiciones de PYMES basadas en su participación en el empleo total, en el producto y la importancia del sector informal. En Aggarari et. al (2005), utilizando una muestra de 76 economías de distintos niveles de ingreso se encuentra que la participación del sector de PYMES en el empleo y en el producto en el sector manufacturero, aumenta a medida que se eleva el nivel de ingreso per-capita de un país. Asimismo, la participación del sector informal en el empleo y producto disminuye a medida que sube el nivel de ingresos por habitante. Es decir, en los países desarrollados (OECD) el sector de PYMES formales (con estructura jurídica definida, que pagan impuestos y cumplen leyes laborales y sociales) es mas importante que en economías de ingreso medio y bajo. Estos estudios no deben interpretarse necesariamente como evidencia de causalidad sino más bien como correlaciones entre niveles de desarrollo económico y tamaño del sector de PYMES formales.

## ***2. Dinámica de creación y salida de empresas***

El tamaño de la empresa tiene varios determinantes que analizamos a continuación.

Es importante destacar que una fotografía en un momento del tiempo (i.e. una encuesta) de la distribución de empresas por tamaño de una economía no necesariamente refleja la distribución de largo plazo de empresas (por tamaño), ya que este es un proceso dinámico. Una empresa puede nacer pequeña y si tiene éxito y capacidad de crecer, pasar por varias etapas en cuanto a tamaño y llegar a ser eventualmente clasificada como grande. Por otra parte, empresas grandes pueden sub-dividirse en unidades mas pequeñas o acudir a la sub-contratación de partes del proceso productivo y administrativo. Por lo tanto, el tamaño del sector PYMES no es un dato invariable sino una variable que cambia en el tiempo. El economista austriaco Joseph Schumpeter enfatizó el carácter dinámico del capitalismo como un continuo proceso de “creación destructiva” en que los recursos se reasignan, acumulan y se “destruyen” en respuesta a las oportunidades de mercado, la introducción de nuevos productos, tecnologías y formas organizacionales. En particular se

crean o reestructuran empresas ante la expectativa de utilidades sobre-normales asociadas a la fase inicial de la innovación o introducción de un nuevo producto. Por lo tanto, el tema del tamaño es variable en el tiempo y las inferencias de eficiencia y desarrollo de una cierta distribución de empresas pueden ser potencialmente engañosos. En efecto, un sector de PYMES muy numeroso puede reflejar dos realidades distintas: por un lado un vigoroso proceso de creación de empresas de distinto tamaño relativo (pequeñas y grandes) con un potencial de crecimiento. Alternativamente, un sector de PYMES muy grande puede reflejar un pool de empresas relativamente estancadas sin posibilidades de crecer en el tiempo (y tampoco de salir o desaparecer), impidiendo reasignaciones de recursos y procesos de destrucción creativa que pueden ser necesarios desde un punto de vista de eficiencia económica. Aquí cabe un rol para la política pública en ayudar a mitigar estos costos de ajuste vía créditos, asistencia técnica y reentrenamiento de la fuerza laboral y de personal directivo.

### ***3. Indivisibilidades tecnológicas, escala de producción y dimensión social de la empresa***

La literatura sobre la dimensión de las empresas destaca variables como indivisibilidades tecnológicas, tamaño del mercado y escalas de producción.<sup>1</sup> La explicación del tamaño de la empresa asociada a *indivisibilidades productivas* es ciertamente importante, aunque como veremos depende también de la tecnología. En la ola de innovaciones tecnológicas asociadas a la revolución industrial (siglos XVIII y XIX) se privilegió la producción intensiva en bienes de capital que muchas veces requería instalar plantas de mayor tamaño debido a indivisibilidades y costos fijos altos. Por ejemplo, una planta de cemento, una refinería de cobre o una generadora de energía eléctrica deben tener un cierto tamaño de planta (probablemente “grande”) que permita aprovechar *economías de escala en la producción*. Si una empresa tiene un alto nivel de costos fijos también necesitará un alto nivel de producción y ventas o amplios márgenes unitarios para que sea rentable de mantener la empresa en operación. Sin embargo, no toda empresa que es intensiva en capital necesita ser de tamaño “grande”. Por ejemplo, una empresa textil puede operar con

---

<sup>1</sup> Un excelente survey sobre el tema es Jong-II You (1995). Ver también Hallberg (1999).

una planta más pequeña. En el sector de servicios un propietario de taxis, un dueño de una panadería o un kiosco operan a escalas muy pequeñas y forman micro (o pequeñas) empresas.

La explicación de las indivisibilidades tecnológicas implícitamente asume que una empresa es, básicamente, una función de producción. Sin embargo, la empresa es también una organización social, que combina capacidades empresariales, gerenciales y trabajadores, todos operando en un determinado contexto histórico, legal y social. El economista Frank Kinght postulaba que el límite principal al crecimiento de una empresa está asociado a que el factor fijo es la capacidad gerencial; además, habría límite para el empresario de tomar riesgos en una empresa grande. También la existencia de “des-economías de gestión” de una empresa de gran tamaño puede ser un factor inhibitorio al crecimiento de la empresa. Por ultimo, con la profusión de las empresas contratistas (en que partes del proceso productivo y administrativo se contratan fuera de la empresa) la tendencia parece ser al fraccionamiento y sub-división de la empresa. El temor a la conflictividad laboral en empresas grandes con sindicatos fuertes hace de factor moderador al tamaño de la empresa. La contratación sirve para reducir costos laborales y fragmentar a los sindicatos y la organización laboral.

#### ***4. Diferenciación de producto y estructura de mercado***

También la diferenciación de producto y la necesidad de hacer gastos en publicidad afecta el tamaño de la empresa. Así, una empresa como Coca Cola debe gastar mucho en publicidad y por ende, tiene altos costos fijos que debe distribuirlos en un nivel de producción y ventas grandes. En cambio, una bebida local, con menores gastos de publicidad, necesita una escala menor. También esto está asociado a la estructura de mercado vigente. Una empresa operando en un mercado perfectamente competitivo con productos homogéneos prácticamente no necesita de publicidad. En contraste, un mercado imperfectamente competitivo necesita de diferenciación de productos y publicidad. Lo mismo un mercado monopolico u oligopolio está asociado generalmente a empresas grandes. La tecnología influye en el tamaño de la empresa de varias maneras. Por un lado, empresas productoras de bienes intensivos en hardware tecnológico (i.e. computadores)

generalmente requieren de un nivel de investigación y desarrollo que solo firmas grandes los pueden solventar.

## ***5. Acceso a financiamiento***

Una variable muy importante que está asociada al tamaño de las empresas es su acceso al crédito y a otras fuentes de financiamiento. Los mercados financieros generalmente operan con información asimétrica entre oferentes y demandantes de crédito. Los oferentes de crédito generalmente tienen menos información sobre la capacidad de repago de los prestamos y la real viabilidad económica de las empresas que los que solicitan el crédito. Este punto fue levantado por Stiglitz y Weiss (1981) quienes mostraron que encarecer el costo del crédito (subir la tasa de interés) puede ser un *mecanismo ineficiente* de distinguir entre buenos y malos deudores. Es importante destacar que las asimetrías de información afectan mas a las PYMES donde la contabilidad, los balances y en general la información esta menos desarrolladas y sistematizada que en empresas grandes. Otro factor que inhibe el crédito a las PYMES es el tamaño de las operaciones de crédito. En efecto, los bancos deben hacer créditos más pequeños, lo que hace que los costos fijos de recolección de información y análisis de clientes se repartan en operaciones más pequeñas lo que lo hacen menos rentables desde un punto de vista privado darle crédito a estas empresas. Sin embargo, la política pública e iniciativas privadas y de organizaciones financieras sin fines de lucro pueden contribuir a reducir los costos y aprovechar economías de escala en créditos a las PYMES.

La evidencia internacional y la histórica apuntan a que hay diferencias significativas en el grado de acceso al financiamiento bancario entre PYMES y empresas grandes. También esta evidencia muestra patrones de financiamiento claramente diferenciados entre empresas. Así, el *financiamiento interno* (utilidades retenidas) a la empresa y *fuentes informales de crédito* son mecanismos financieros más importantes en las PYMES que en las empresas grandes. Para una muestra de fuentes de financiamiento de empresas realizado por el Banco Mundial para 38 países en desarrollo en América Latina, África, Asia y

Europa tomada en los años 2002-2003 <sup>2</sup> se encuentra que las PYMES basan, principalmente, su financiamiento en dos fuentes: (i) recursos internos como utilidades retenidas y (ii) fuentes familiares, amistades y prestamistas informales. La importancia del crédito bancario (financiamiento externo a la empresa) como fuente financiera a las PYMES es significativamente menor que las fuentes internas, aunque se detectan también diferencias significativas entre los países de la muestra. El uso de crédito comercial de proveedores, tarjetas de crédito y leasing es relativamente bajo pero de cierta importancia en algunos países. Finalmente este estudio encuentra que el acceso a fuentes externas de financiamiento está relacionado con el grado de desarrollo de los mercados financieros y el nivel de ingreso per-capita de los países. Así, es más probable que las PYMES en países de ingreso medio alto y países desarrollados tengan más acceso al crédito bancario que en países de ingreso medio y bajo. Desde una perspectiva histórica, los patrones de financiamiento de las PYMES observados en la actualidad en los países en desarrollo (predominancia de fuentes internas, algún acceso a crédito bancario, uso de crédito de proveedores y prestamistas informales, etc.), también se observaron en los países Europeos y de Norte-América para las PYMES de estos países en el siglo XIX. Posteriormente, a medida que se expandieron los sistemas financieros en los países de ambos lados del Atlántico cobró más importancia el financiamiento de las PYMES basado en instituciones locales los que incluyeron bancos. La dimensión territorial de las fuentes de financiamiento fue (y sigue siendo) importante en estos países, como veremos en la revisión de experiencias nacionales de apoyo a las PYMES.<sup>3</sup>

## ***6. Tecnologías de información, talentos y orientación internacional de las PYMES***

Retornando al tema de la tecnología, hay un creciente consenso que las nuevas tecnologías de información, el uso de la Internet, la conectividad y la reducción significativa de los costos de adquisición y uso de información ha abierto grandes posibilidades para que las empresas adopten estructuras productivas flexibles y con bajos costos fijos. Estas nuevas

---

<sup>2</sup> Ver World Bank (ICS), Solimano (1998).

<sup>3</sup> Cull, R., L. Davis, N. Lamoreaux y J.L Rosenthal (2005). También Beck, Demirgu-Kunt y Maksimovic (2002).

posibilidades aparentemente están reduciendo mucho el tamaño óptimo de las empresas y fomentando el trabajo individual el que puede ser casi equivalente a una (micro) empresa. Lo que cuenta es el *talento individual* que no requiere de una gran empresa para ser creado y difundido.<sup>4</sup> En ciertas actividades en que el producto que se comercializa es el conocimiento: una consultoría especializada, el desarrollo de un software, etc. es perfectamente posible servir mercados muy diferenciados geográficamente por micro-empresas o firmas unipersonales. El diseño de software se puede hacer a escalas pequeñas y/o a nivel de personas individuales. Lo importante aquí es más bien la localización de la empresa o el individuo: en centros o ciudades abiertas a la creatividad, con disponibilidad de otras personas con altos conocimientos y buenas comunicaciones más que el concepto tradicional de empresa.<sup>5</sup>

Un observador temprano de estas tendencias fue el teórico de la administración Peter Drucker<sup>6</sup>. Este vislumbraba el “*knowledge worker*” (trabajador del conocimiento) como clave en la economía del conocimiento y predecía que las estructuras jerárquicas de las empresas serían menos importantes que la generación, difusión y aplicación del conocimiento centrado en el empleado que concentraba y generaba información. En este contexto, el administrador más que dedicarse a labores de control y supervisión debía crear un ambiente favorable a la creatividad y la innovación de sus trabajadores y profesionales.

En este sentido, si bien cuantitativamente las PYMES en varios países (como Chile) aparentemente juegan un rol pequeño en los mercados internacionales como exportadores directos, las PYMES en sectores de tecnologías de información si son oferentes de servicios especializados en forma creciente. Esto es más relevante para países como India, Taiwán, China, Irlanda que en América Latina.

En definitiva la irrupción de las nuevas tecnologías de información y la globalización genera resultados ambiguos sobre los tamaños óptimos de planta y el tamaño de las empresas. Depende del tipo de bien o servicio que se oferte, de la forma en que la tecnología puede ser usada en la producción de estos bienes y de otras consideraciones.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Ver Solimano (2008)

<sup>5</sup> Ver Florida (2005).

<sup>6</sup> Ver P. F. Drucker (1998) .

<sup>7</sup> La exportación de bienes (i.e. vinos, manufacturas) generalmente requiere de que los productores tengan la capacidad de asegurar una oferta sostenida, control de calidad, crédito de proveedores y otros atributos que generalmente no pueden ser completamente asegurados por empresas pequeñas.

## **7. Estructura legal de las PYMES e informalidad**

Un tema que afecta a las PYMES es el de su status legal. En los países en desarrollo, una proporción importante de lo que se puede considerar como micro-empresa (entre 1 y 9 trabajadores) es considerada como una *unidad productiva informal*. Son por lo general unidades productivas que no están registradas formalmente, no pagan impuestos y los trabajadores contratados no gozan de un contrato legal ni son sujetos de beneficios sociales. Parte de esta situación se debe simplemente a los altos costos (en especial de tiempo) de inscripción de empresas y a la carga que implica para las micro-empresas el cumplir con las regulaciones legales. Esta situación es, en general, diferente en países desarrollados donde los costos de incorporación legal son bajos. Un caso a destacar es el de Estados Unidos, donde el costo de incorporar empresas (i.e. *sole ownership* y otras) es extremadamente bajo.

Un tema emergente es la elección de la *estructura corporativa* más favorable para formar empresas tipos MIPES y otras. En general, estas estructuras legales varían según los distintos países. Literatura reciente compara la estructura legal de las corporaciones (empresas ‘grandes’) con aquellas de empresas más pequeñas. En particular, en el contexto de países desarrollados se ha examinado el origen, evolución histórica y aplicabilidad de las sociedades de responsabilidad limitada, la *Private Limited Liability Company* (PLLC) cuya introducción ha sido considerada por los historiadores de empresas como una innovación institucional legal muy importante para el desarrollo de las PYMES.<sup>8</sup> El tema de la gobernabilidad corporativa de las PYMES en los países en desarrollo ha sido poco estudiado, en parte, por la alta incidencia del sector informal en este sector. Sin embargo, una estructura legal definida es importante si se desea conseguir financiamiento externo a la empresa (digamos de bancos) ya que la ausencia de una estructura legal claramente afectara decisivamente el acceso a financiamiento. También los derechos de los dueños (separación entre activos y pasivos de estos y de las empresas), los incentivos para socios

---

<sup>8</sup> Ver T. Guinnaner, R. Harris, N. Lamoreaux y J.L Rosenthal (2007) “Putting the Corporation in its Place” NBER Working Paper Series # 13109.

minoritarios, los costos de tomar decisiones, etc. son todos temas que dependen de la estructura corporativa de la empresa.

## **8. *Clima de inversión y negocios***

Un tema de gran relevancia para la política pública es asegurar un clima de inversiones (o clima de negocios) favorables al sector productivo y en especial a las PYMES. La burocracia excesiva para crear o cerrar empresas, la falta de acceso al crédito, costos legales altos, ciclos económicos frecuentes, regulaciones laborales agobiantes, la corrupción, claramente no constituyen un “clima de negocios” favorable. Cabe notar que las PYMES son más afectadas por un clima de negocios adverso que las empresas grandes que tienen mejores contactos para sacar adelante permisos y que tienen más estructura financiera para absorber costos legales, de tiempo, etc. Desde hace varios años, instituciones internacionales han tratado de medir los elementos que forman el clima de inversión.<sup>9</sup> En efecto los *Investment Climate Surveys* del Banco Mundial (ICS) analizan el efecto del clima de negocios sobre las PYMES, utilizando varias medidas empíricas de costos de entrada y salida del mercado, costos de registrar propiedades, un índice de información crediticia de empresas y un índice de rigideces en el empleo para una muestra de países en desarrollo. El estudio encuentra que altos costos de entrada (permisos, licencias, etc.) están correlacionados inversamente con el tamaño del sector de PYMES. También se detecta que menores costos de cumplimiento de contratos y mejores (y más compartidos) índices de información de crédito están correlacionados positivamente con

---

<sup>9</sup> Los estudios empíricos de climas de inversión generalmente miden: (a) el costo de entrada y salida de empresas (costo de crear y registrar legalmente una empresa para que sea operativa y pueda producir y también los costos de cerrar una empresa y/o repartir las pérdidas en el caso de quiebras), (b) Costos de cumplimiento de contratos los que se refiere a costos de abogados y judiciales asociados al cumplimiento de contratos y pago de deudas, (c) Costos de pagar los impuestos se refiere a los costos de procesar y pagarlos impuestos (no necesariamente su nivel), (d) Sistema de información de créditos, que se refiere a que medida las instituciones financieras tienen información de las empresas como sujetos de crédito. Esta variable está obviamente correlacionada con el acceso a financiamiento, (e) Regulaciones laborales. Se refiere a los costos de contratación y despidos de trabajadores, legislación de salarios mínimos, beneficios de la seguridad social, seguros de salud y otros relacionados a la contratación de trabajadores y empleados, (f) Calidad de la política macroeconómica. Esto se refiere a la capacidad de las autoridades monetarias y fiscales de asegurar un entorno macro predecible con ausencia de grandes ciclos (recesiones o booms insostenibles), baja inflación, estabilidad cambiaria y de la tasa de inflación. Ver World Bank (ICS).

un sector de PYMES más grande (medido como proporción del empleo total en el sector manufacturero). El estudio además, realiza un análisis de regresión (controlando por causalidad inversa) y en general, encuentra que para varios indicadores del clima de negocios, además del nivel de ingreso per-capita, se observa un efecto positivo sobre el tamaño relativo de las PYMES en el sector manufacturero, aunque alguno de los resultados son sensibles a la medida de PYMES que se utilice. También el análisis ofrece evidencia débil al efecto de las rigideces laborales sobre el tamaño del sector PYMES en las manufacturas.

### **III. Evidencia empírica para Chile y estructura productiva chilena: micro, mediana y gran empresa**

Chile tiene una estructura productiva muy heterogénea en cuanto a tamaño de empresas y acceso a crédito, a mercados internacionales, intensidad de capital y empleo. Esta heterogeneidad y concentración productiva también debe tener su contrapartida en una distribución muy desigual de los ingresos.<sup>10</sup> Algunos análisis agregan las micro y pequeñas empresas (MIPES), otras las pequeñas y medianas (PYMES) y otras ambas categorías (MIPYMES). Empíricamente éstas se definen según número de empleados, aporte al producto o valor agregado, valor de activos, etc. Una clasificación de las empresas se basa en los resultados de la Encuesta CASEN<sup>11</sup> según el número de ocupados:

1. Microempresa: entre 1 y 9 ocupados
2. Pequeña Empresa: entre 10 y 49 ocupados
3. Empresa Mediana: entre 50 y 199 ocupados
4. Gran Empresa: 200 y más ocupados

Una definición alternativa de las MIPYMES es según su nivel de ventas y corresponde a la definición utilizada por el Servicio de Impuestos Internos (SII, Chile).

---

<sup>10</sup> Ver Solimano y Pollack (2006).

<sup>11</sup> CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Chile.

Esta clasificación de las empresas se realiza de acuerdo con el nivel de “ventas anuales netas del impuesto al valor agregado, IVA.”<sup>12</sup>:

1. Microempresa: aquellas unidades productivas con ventas hasta 2.400 UF<sup>13</sup>
2. Pequeña empresa: entre 2.401 UF y 25.000 UF de ventas
3. Empresa Mediana: entre 25.001 UF y 100.000 UF de ventas
4. Gran Empresa: más de 100.000 UF de ventas

La magnitud del universo productivo chileno varía significativamente dependiendo de la definición y fuente de información utilizada (CASEN o SII). La CASEN registra cerca de 800 mil empresas más que el SII en la categoría de micro empresas (ver Cuadro 1), pues incorpora a las micro unidades productivas informales, es decir, unidades productivas no registradas legalmente y que no pagan impuestos de primera categoría. Por otra parte, la CASEN entrega números significativamente inferiores para las pequeñas, medianas y grandes empresas, al comparar con los resultados que arroja la clasificación del SII para el año 2003.<sup>14</sup>

Tomando el criterio “número de ocupados” de la CASEN, es probable que muchas “microempresas” sean clasificadas como “pequeñas empresas” utilizando el criterio de los niveles de venta del SII. La misma consideración se extiende para los otros tamaños de empresa (ver CiPyME, 2007).

---

<sup>12</sup> El SII no provee información sobre el número de ocupados por tamaño de empresas, y excluye al sector informal. Además, el SII define como empresas a las unidades económicas que tributan en primera categoría de renta efectiva y a las que declaran renta presunta (talleres artesanales y pescadores artesanales), así como a las entidades que clasifican como empresas por declarar en formularios que implican obtención de ganancias en acciones, bancos y otros afines y la existencia de empleados contratados. Se excluyen las entidades fiscales que declaran impuesto al valor agregado y los inversionistas ocasionales.

<sup>13</sup> UF: acrónimo de Unidad de Fomento, medida del sistema financiero chileno, ajustable por variaciones en el nivel de precios al consumidor.

<sup>14</sup> El número de empresas en la cual los encuestados no conocen su tamaño se eleva a casi 21 mil son los datos de la CASEN. Probablemente, la mayoría de estas empresas son medianas o grandes; dada la dificultad del encuestado para precisar, en estos casos, el tamaño de la empresa donde trabaja.

**Cuadro 1. Chile. Comparación de Número de Unidades Productivas, Empleo y Ventas por Tamaño de Empresa, Año 2003**

Tamaño de las Empresas	Empresas y Empleo <sup>1</sup> (Criterio CASEN 2003)				Empresas y Ventas <sup>2</sup> (Criterio SII 2003)			
	Nº de empresas	%	Empleo	%	Nº de empresas	%	Ventas (mM\$)	%
Microempresa	1,374,684	95.1%	2,276,032	46.0%	570,544	81.8%	7,072	5.2%
Pequeña empresa	39,329	2.7%	822,745	16.6%	105,524	15.1%	12,793	9.3%
<b>MIPES</b>	<b>1,414,013</b>	<b>97.8%</b>	<b>3,098,777</b>	<b>62.6%</b>	<b>676,068</b>	<b>96.9%</b>	<b>19,865</b>	<b>14.5%</b>
Mediana empresa	6,964	0.5%	600,787	12.1%	14,577	2.1%	11,766	8.6%
Gran empresa	3,691	0.3%	933,858	18.9%	6,898	1.0%	105,323	76.9%
<b>Mediana y Grande<sup>2</sup></b>	<b>10,655</b>	<b>0.7%</b>	<b>1,534,645</b>	<b>31.0%</b>	<b>21,475</b>	<b>3.1%</b>	<b>117,089</b>	<b>85.5%</b>
No sabe	21,253	1.5%	319,205	6.4%	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1,445,921</b>	<b>100.0%</b>	<b>4,952,627</b>	<b>100.0%</b>	<b>697,543</b>	<b>100.0%</b>	<b>136,954</b>	<b>100.0%</b>

**Notas:**

<sup>1</sup> Empresas informadas en la Encuesta CASEN 2003, clasificadas según número de Empleados: **Micro**: unipersonales, y empresas entre 1 y 9 ocupados; **Pequeña**: entre 10 y 49 ocupados; **Mediana**: entre 50 y 199 ocupados; **Grande**: 200 y más ocupados. El conteo de empresas incluye empresas formales e informales. Los talleres artesanales y los pescadores artesanales son considerados empresas unipersonales. El nivel de empleo corresponde a los datos recolectados en la encuesta, y comprende Trabajadores por Cuenta Propia, Patrones o Empleadores, Empleados, y Familiares No Remunerados.

<sup>2</sup> Empresas informadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII - Chile), clasificadas según Nivel de Ventas Anuales Netas de IVA informadas en 2003: **Micro**: hasta 2.400 UF de Ventas; **Pequeña**: entre 2.401 UF y 25.000 UF de Ventas; **Mediana**: entre 25.001 UF y 100.000 UF de Ventas; **Grande**: más de 100.000 UF de Ventas. El registro corresponde sólo a empresas formales, inscritas en el SII bajo la categoría Empresas en el Impuesto a la Renta. Los registros de ventas se hallan en miles de millones de pesos chilenos. UF es el acrónimo de Unidad de Fomento, medida del sistema financiero chileno, autoajustable por Índice de Precios al Consumidor.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de SII y CASEN 2003, .

El Cuadro 1 muestra que las MIPES (micro y pequeña empresas) son muy intensivas en empleo (medición CASEN), representando cerca del 63 por ciento del empleo total. Sin embargo, la contribución de las empresas de menor tamaño a las ventas es muy inferior, lo que es reflejo de lo que podemos suponer es una menor productividad media por ocupados de estas empresas.<sup>15</sup> Usando la definición del SII, la contribución de las MIPES a las ventas totales es solo de 14.5 por ciento.

Otro indicador de “dualidad productiva” se puede ver claramente al comparar el número de empresas medianas y grandes con las MIPES. Bajo el criterio de la Encuesta CASEN, los establecimientos medianos y grandes representan el 0.7 por ciento de los establecimientos productivos, y generan el 31 por ciento del empleo. Usando el criterio de ventas (SII), las empresas medianas y grandes representan el 3.1 por ciento del número de empresas y el 85.5 por ciento de las ventas. Los números absolutos varían según la definición utilizada, pero las proporciones relativas de contribución al empleo y las ventas

<sup>15</sup> Es claro que al ser el universo de firmas en cada categoría distintos según la definición usada no podemos calcular la productividad media ya que una fuente provee solo datos de ocupación y la otra de ventas.

es aproximadamente similar y refrendan la presunción de que las empresas medianas y grandes, siendo cuantitativamente pocas en número, tienen una significativa contribución a las ventas, pero no una participación tan importante en el empleo total.

En términos de sector de actividad económica, las MIPES se concentran principalmente en el sector comercio (minorista y mayorista), servicios, agricultura y transporte. En cambio, las empresas medianas y grandes son relativamente más importantes en la industria, el sector financiero, la construcción y la minería (ver Cuadro 2).

**Cuadro 2. Distribución Sectorial y por tamaño del Número de Empresas Formales (Año 2003, Criterio SII)**

Sector	Micro	Pequeña	Subtotal MIPE	Mediana	Grande	Subtotal Mediana-Grande	Total
<b>Comercio</b>	43.62%	32.41%	<b>41.87%</b>	34.86%	32.40%	<b>34.07%</b>	41.63%
<b>Servicios</b>	12.94%	15.96%	<b>13.42%</b>	14.76%	10.26%	<b>13.32%</b>	13.41%
<b>Transporte</b>	11.12%	13.30%	<b>11.46%</b>	8.66%	6.61%	<b>8.01%</b>	11.36%
<b>Agrícola</b>	11.45%	10.20%	<b>11.26%</b>	7.14%	4.72%	<b>6.37%</b>	11.11%
<b>Industria</b>	6.66%	10.29%	<b>7.23%</b>	12.92%	17.78%	<b>14.48%</b>	7.45%
<b>Finanzas</b>	5.33%	7.55%	<b>5.68%</b>	9.89%	14.21%	<b>11.28%</b>	5.85%
<b>Construcción</b>	4.97%	7.91%	<b>5.43%</b>	9.03%	8.75%	<b>8.94%</b>	5.53%
<b>Minería</b>	0.22%	0.50%	<b>0.26%</b>	0.75%	1.56%	<b>1.01%</b>	0.29%
<b>Otros</b>	3.68%	1.88%	<b>3.40%</b>	1.98%	3.71%	<b>2.54%</b>	3.37%
<b>Total</b>	100.00%	100.00%	<b>100.00%</b>	100.00%	100.00%	<b>100.00%</b>	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de "La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile", Chile Empeña, Gobierno de Chile, 2005.

Una parte importante del crecimiento económico en Chile se genera en el sector exportador como parte de la estrategia de desarrollo del país "hacia afuera". ¿Qué tipo de empresas son las que exportan? Según la información del Cuadro 3, éstas son básicamente las empresas grandes (alejadas incluso de las empresas medianas casi por un factor de 30), las que realizan el grueso de las exportaciones (entre el 95 y el 96 por ciento del total exportado entre los años 1999 y el 2003). En dicho periodo las MIPES sólo representaban una proporción muy ínfima de las exportaciones (menos del 2 por ciento del total).

**Cuadro 3. Participación Porcentual en las Exportaciones por Tamaño de Empresa, 1999-2003**

<b>Año</b>	<b>MIPE</b>	<b>Mediana</b>	<b>Grande</b>	<b>Total</b>
<b>1999</b>	1.8	3.5	94.7	100.0
<b>2000</b>	1.7	3.1	95.2	100.0
<b>2001</b>	1.5	3.4	95.1	100.0
<b>2002</b>	1.4	3.2	95.4	100.0
<b>2003</b>	1.3	2.6	96.1	100.0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Aduanas-SII, 2003

En definitiva, es claro que el crecimiento exportador chileno se basa en el sector de empresas de gran tamaño, con alta productividad relativa, con acceso a mercados internacionales, con capacidad productiva capaz de asegurar a estos mercados una oferta sostenida de productos<sup>16</sup>.

La evidencia empírica muestra también que las MIPYMES tienen un acceso muy diferenciado al crédito en comparación con empresas de mayor tamaño (Cuadro 4).

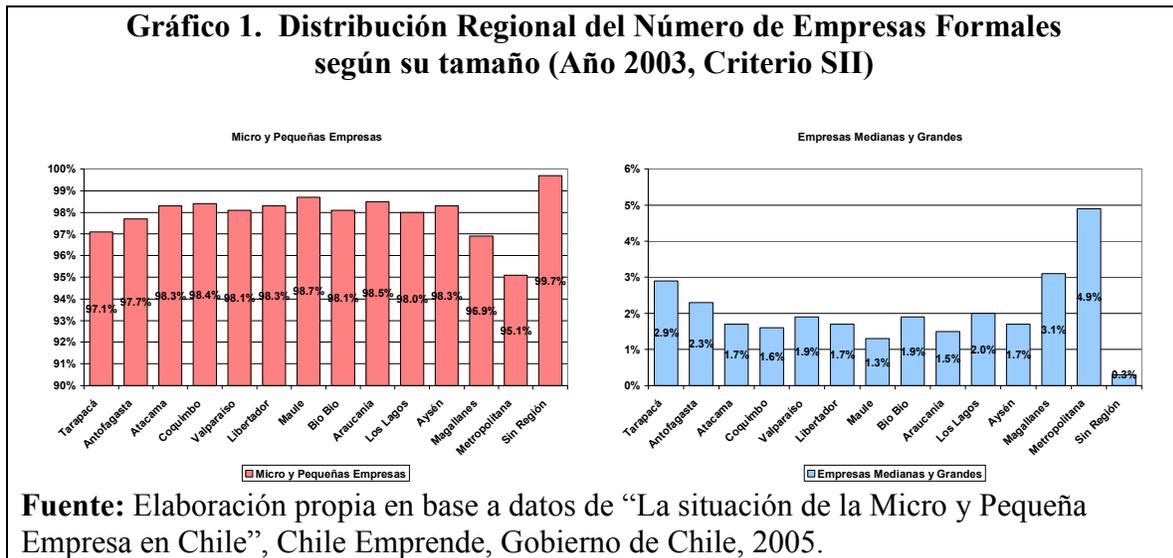
**Cuadro 4. Acceso al Crédito en el Sistema Financiero Chileno según Tamaño de Empresa (Porcentaje respecto del total de cada categoría, 1994-2000)**

<b>Tamaño</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>
<b>Micro</b>	32.03	43.79	39.43
<b>Pequeña</b>	63.44	65.53	61.85
<b>Mediana</b>	75.08	74.87	72.13
<b>Grande</b>	84.14	81.22	78.32

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Chile.

<sup>16</sup> Las MIPES y empresas medianas, sin embargo, pueden ser proveedoras de productos de exportación a las empresas grandes que son las que efectivamente venden en los mercados internacionales. En este sentido, indirectamente, hay MIPES también orientadas a los mercados internacionales.

Finalmente, la evidencia muestra que existe un grado de concentración territorial en las empresas medianas y grandes en la región metropolitana respecto a las MIPES que tienen una distribución relativamente pareja en regiones (levemente menor en la Región Metropolitana y mayor en la Región del Maule (VII Región), ver Gráfico 1).



En síntesis, la información examinada para Chile sobre las PYMES sugiere que este es un sector afectado por la informalidad (la proporción PYME informal a PYME formal es de 2.5 aproximadamente). Las PYMES son mucho más intensivas en empleo que las empresas grandes, pero su contribución a las ventas totales es significativa menor; las PYMES son mucho más orientadas al mercado interno que las empresas grandes y tienen menos acceso al mercado crediticio. Territorialmente, las PYMES están más parejamente distribuidas en el territorio nacional que las empresas grandes que están principalmente concentradas en la región Metropolitana.

En Chile las políticas hacia micro empresas y las PYMES las llevan varias instituciones como CORFO, SERCOTEC, FOSIS, INDAP, CNR, CONAF, SENCE, ENAMI, PRO-CHILE, Banco del Estado. Estas instituciones operan a nivel urbano y rural y sus políticas incluyen la provisión de información, apoyo al emprendimiento, innovación y acceso a tecnología, asociatividad, acceso a mercados, financiamiento y capacitación de capital humano. Los montos destinados a fomento productivo y MIPYMES han aumentado

en cerca de 2.5 veces entre 1990 y el 2004 (ver PNUD-SERCOTEC, 2006, pp. 24 ). En relación a las compras de gobierno cerca del 20 por ciento del valor de estas va orientado hacia las MIPE. Varias leyes y decretos supremos orientados a apoyar a las MIPES fueron aprobados en años recientes, como el programa Chile Emprende, el impulso a las Agencias regionales de desarrollo productivo en una óptica de descentralización. Se aprobaron la Ley de Microempresa Familiar (ley MEF), una nueva ley de cooperativas, la ley de empresa individual de responsabilidad limitada, Ley sobre Contratos Administrativos y Compras del Sector Publico (*chilecompra*), Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Estas disposiciones legales se orientan a crear un marco legal mas apropiado a las MIPES. Nos parece que la institucionalidad chilena de fomento productivo y de apoyo a MIPES y PYMES si bien es bastante desarrollada y ha realizado importantes avances e innovaciones en el pasado reciente, también se destaca por un amplio número de instituciones y programas. Si bien implícitamente se reconoce el papel rector del Ministerio de Economía y la CORFO, aparentemente no hay una jerarquía explícita entre instituciones. También es necesario mejorar la capacidad de información y acceso a los distintos programas existentes por parte de los potenciales usuarios de las MIPE. Los temas de calidad e incorporación de tecnología en los bienes y servicios de las PYME también surgen como una valida consideración.

#### **IV. Experiencia Internacional sobre Políticas Públicas hacia las PYMES: Los Casos de Japón, Corea, España, Italia, Escocia y Estados Unidos.**

En general, los países de ingreso más alto y desarrollados implementan políticas de apoyo activo a las micro empresas y PYMES, aunque estas varían en la estructura institucional de apoyo, los programas e instrumentos utilizados y los resultados obtenidos. En países como Estados Unidos, como veremos, se aplica incluso el principio de acción afirmativa (discriminación positiva) para apoyar a los pequeños negocios, por ejemplo mediante compras publicas, agregando además un componente de apoyo a micro empresarios de minorías étnicas y mujeres.

En general, estas políticas incluyen varias dimensiones:

(a) Apoyo a la formación de empresas (constitución legal, inscripción). En algunos países se está siguiendo un enfoque de *ciclo de vida de la empresa* (que incluye etapas que van desde la formulación de planes de negocios, incorporación legal, desarrollo y eventualmente salida y cierre). Este enfoque es adoptado por la *Small Business Administration* de Estados Unidos; también en Corea y Japón. Creciente importancia ha tomado el sistema de incubadoras de empresas de base tecnológica con participación de universidades.

(b) Activo uso de mecanismos financieros de apoyo a las PYMES, los que incluyen garantías, tasas de interés preferenciales, mayor uso de fondos de capital de riesgo y otros mecanismos.

(c) Promoción del uso de tecnologías modernas y acceso a la información por parte de las PYMES.

(d) Uso, en varios casos, de las compras de gobierno como instrumento de apoyo a las PYMES.

(e) Énfasis en programas de capacitación y formación de recursos humanos para las empresas de menor tamaño.

(f) Se privilegia en el caso Europeo, particularmente España e Italia, pero también en Corea y Japón, los mecanismos de “asociatividad” (federaciones, consorcios, etc.) para llegar a las PYMES. En contraste, en Estados Unidos el enfoque es relativamente más “individualista” (a nivel de empresa individual) para alcanzar las empresas de menor tamaño.

(g) El nivel de la intervención muchas veces envuelve problemas de coordinación no triviales y potenciales duplicación de programas e instrumentos. Particularmente complejo resulta la armonización entre los programas definidos a nivel de la Unión Europea, el gobierno central y los gobiernos regionales en varios países de Europa.

(h) La práctica de la sub-contratación y la dependencia de las PYMES de empresas grandes y conglomerados ha sido históricamente importante en Asia, particularmente en Japón y Corea. Sin embargo, la regulación del gobierno intenta asegurar que se respete la estructura de contratos y las prácticas laborales.

(i) Ha adquirido creciente importancia el apoyo público al desarrollo de una cultura de emprendimiento empresarial entre los jóvenes, principalmente en Corea, Italia, Japón y otros países. Un rol activo juega las universidades y centros de capacitación en este proceso.

(j) La dimensión de género en la promoción de las PYMES y la actividad empresarial en general, han cobrado especial importancia en Italia, Estados Unidos, países nórdicos de Europa y otros. También programas para la “tercera edad” o adulto mayor son importantes en Estados Unidos y otros países de la OECD.

(k) La dimensión territorial y la búsqueda de una cultura participativa en el apoyo a las PYMES es importante en Italia, Estados Unidos y otros países. No obstante, la cultura centralista de apoyo es más importante en América latina.

(l) Aun es incipiente el uso de programas de evaluación de programas de apoyo a las PYMES que midan resultados, efectividad costo/beneficio de los programas usados. Sin embargo, en algunos países como Escocia se usan técnicas de este tipo. También evaluaciones de organismos como el Banco Mundial y BID si han avanzado más en el uso de mecanismos de evaluación de programas.

(j) La evidencia existente hace difícil saber con cierta exactitud el grado potencial de clientelismo (incluso corrupción) en los programas públicos de apoyo a las PYMES.

En esta sección examinaremos aspectos principales de las experiencias de política pública con las PYMES en algunos países seleccionados (Japón, Corea, España e Italia)<sup>17</sup> que ha tenido políticas activas hacia este segmento, siguiendo con un análisis de políticas y programas a la formación de empresas y apoyo a pequeñas empresas en Escocia y Estados Unidos y Escocia.

---

<sup>17</sup> En la Unión Europea, las PYMES representaban el 2003, el 99% de las empresas y concentraron más de las dos terceras partes del empleo total; alrededor del 60% en el sector industrial y más del 75% en el sector servicios. (Observatory of European SME's, 2003). En Japón también cumplen un nivel muy importante en la actividad económica y en la generación de empleo, principalmente como subcontratistas, en la producción de partes; las cifras estadísticas de Japón indican que en 2002, representaron el 99% del total de los establecimientos y el 70% de la ocupación total. (Irene Barquero, 2003) En Corea del Sur estaban el 2004 en este segmento, el 99% de las empresas y el 87% del empleo (*Small and Medium Business Administration*, 2005) En España, el año 2002, representaron el 98% de las empresas y el 75% del total de la mano de obra ocupada (Isidoro Romero Luna, 2004) En Italia, constituyeron el 2002, el 99% de las empresas y generaron más del 70% del empleo, y contribuyeron con casi el 50% del PIB (Favio Boscherini, 2002)<sup>5</sup>

## ***1. La Experiencia de Japón***

### ***1.1. Importancia y principales características del sector.***

Aun antes de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de los Grupos Zaibatsu,<sup>18</sup> las PYMES ya tenían un papel importante basado en las relaciones de subcontratación que han caracterizado a la economía japonesa. Desde el período de post guerra, el apoyo a las PYMES mediante una decidida estrategia de largo plazo, ha sido un factor esencial en el desarrollo especialmente industrial alcanzado por el país. Japón logró una evolución continua en la cual se incentivó la transformación de pequeñas empresas en medianas, y que algunas de estas llegaron a constituirse en grandes empresas o conglomerados industriales. La promoción de las PYMES se efectuó en el marco de una política de desarrollo industrial más amplia, que incluía la definición de sectores económicos estratégicos, tales como textiles, astilleros, siderurgia y, posteriormente, maquinaria. En Japón se define como PYME toda empresa que emplea menos de 300 trabajadores. En el 2003 estas representaban más del 99% del total de empresas y proveían aproximadamente el 70% del empleo total en el Japón, siendo un poco mayor la contribución al empleo en el área de servicios que en el de manufactura. Históricamente las PYMES han jugado un papel destacado en la manufactura de partes y componentes para la producción de bienes finales elaborados por las grandes empresas. Esta contribución ha sido esencial en el éxito económico del país. Las PYMES se han incorporado en la economía japonesa mediante la *subcontratación*, en varias regiones e industrias, mediante las cadenas de producción locales y a través de una compleja división del trabajo en la que intervienen diversas empresas vinculadas mediante acuerdos de integración vertical. En efecto, la mayoría de las PYMES en el sector de la manufactura dependen de las cadenas de producción locales y en las relaciones de subcontratación para operar. Las PYMES venden la mayoría de sus

---

<sup>18</sup> Organizaciones constituidas por empresas diferentes, pero relacionadas entre si por vínculos personales, históricos, económicos o financieros.

productos, y reciben un constante flujo de información y capital de las empresas contratantes y de las comercializadoras, así como de las asociaciones locales.<sup>19</sup>

### ***1.2. Políticas y esquema institucional.***

Al comenzar la recuperación económica de post guerra, la política hacia las PYMES se reforzó con énfasis en la incorporación de tecnología moderna para aumentar la productividad del trabajo. Ello fue necesario por cuanto se comenzó a apreciar una escasez relativa de mano de obra – lo cual complicaba especialmente a las PYMES generalmente intensivas en trabajo – y por la creciente competencia de productos importados de otros países de la región, luego que Japón disminuyera los niveles de protección a sus productos nacionales. Además, se introdujo una preocupación por los temas ambientales que indicaban la conveniencia de una redistribución territorial de las empresas, indujeron a la adopción de medidas coherentes para orientar el desarrollo de las PYMES. Con dicho propósito, se fueron dictando y estableciendo políticas, leyes e instituciones. El Gobierno Central determina las estrategias generales a través de la Agencia de la Pequeña y Mediana Empresa, para su implementación por los gobiernos locales, instituciones públicas y semipúblicas y, posteriormente, por entidades privadas.

En 1949 se creó la Corporación para el Financiamiento Popular, con el fin de otorgar préstamos a las pequeñas empresas, y se promulgó la Ley de Asociación Cooperativa entre PYMES. En 1952, la Ley de Estabilización de PYMES dispuso condiciones favorables para evitar la quiebra de estas empresas con problemas y fortalecer su capacidad de negociación con las empresas más grandes. En 1953 inició sus operaciones la Corporación para el Financiamiento de Pequeños Negocios, para conceder préstamos de mediano plazo y, mediante la Ley de la Corporación de Garantía Crediticia, se estableció un programa

---

<sup>19</sup> En la industria de servicios, las PYMES han prosperado mediante la utilización de tecnologías intensivas en empleo y creando nichos de mercado a través de la diferenciación de sus productos. En el sector manufacturero se han orientado, por una parte, a la producción de bienes tradicionales, dirigidos al mercado interno, y muy diferenciados, tales como productos alimenticios, vestuario y muebles, que son generalmente elaborados por empresas pequeñas y familiares. Por otra parte elaboran partes y piezas para la industria moderna, con base en su ventaja comparativa para utilizar tecnologías intensivas en trabajo, cuando son menos costosas que las utilizadas por las grandes empresas.

para reforzar el crédito a las PYMES. Estas instituciones se añadieron al ya existente Banco Central de Cooperativas Comerciales e Industriales.

En 1963 se estableció una ley fundamental de apoyo a las PYMES, que contenía instrumentos financieros y un proceso de transferencia de tecnologías duras y blandas y de capacitación de las habilidades técnicas.<sup>20</sup> Dicho proceso estuvo acompañado de la creación de un sistema nacional de certificación de consultores especializado en PYMES que reconoce la experiencia y conocimiento adquiridos en los lugares de trabajo, independientemente de los títulos académicos.

En 1970 se incrementaron los recursos de las instituciones responsables del financiamiento de las PYMES, pero se estableció que este debía estar supeditado a la adopción de *medidas para el incremento de la productividad y la integración horizontal y vertical entre empresas*. Se perfeccionó la legislación de protección para los subcontratistas a fin de defenderlos de demoras en los pagos por parte de las grandes empresas, y se estableció además un *régimen tributario especial para las PYMES*.

Se propició la modernización de los servicios de distribución, se constituyeron equipos para estudiar y mejorar las prácticas comerciales y se contribuyó a la capacitación de personal de ventas. Con el propósito de mejorar la aplicación de tecnología, se apoyó el entrenamiento de técnicos, lo cual incluyó un programa de visitas a empresas y centros en el exterior. Además, hubo especial preocupación por mejorar el control de calidad a través de la evaluación de procesos y productos. La modernización de equipos se alentó mediante la expansión de los servicios de leasing y de la depreciación acelerada de los equipos fabricados en el país.

La capacitación profesional fue estimulada, con el fin de asegurar una mayor disponibilidad de mano de obra calificada y se alentó la actividad de consultores profesionales en la industria y el comercio. Finalmente, dentro de este conjunto de medidas, se establecieron beneficios sociales y reformas en las condiciones laborales que aseguraban la seguridad e higiene en el trabajo.

---

<sup>20</sup> Tecnologías duras: son las que permiten producir artefactos y materiales; tecnologías blandas: son los métodos y técnicas aplicados a la organización de la producción para lograr la mayor productividad posible. Incluye las tecnologías para administrar los gastos y los ingresos o realizar relaciones públicas con otras organizaciones o instituciones.

Con el avance de la globalización y el desarrollo de las tecnologías de la información, las políticas descritas contribuyeron a una profunda transformación en el sector manufacturero del Japón: Se pasó de la producción masiva a una producción de menor volumen, diversificada y especializada. Se redujo el número de grandes empresas contratistas, al mismo tiempo que éstas incrementaron la subcontratación, originando, de esta manera, un importante sector de nuevas PYMES con altos niveles de eficiencia y competitividad en segmentos nicho. En 1999, en parte como consecuencia de los efectos de la crisis asiática, se introdujeron cambios en la ley de apoyo a las PYMES mediante los cuales algunas de las políticas de gobierno se transfirieron a iniciativas privadas, determinando que las PYMES japonesas recibieran tres tipos de apoyo: los de una red nacional de gobierno, los de redes de gobierno locales y redes del sector privado.<sup>21</sup>

### ***1.3. Instrumentos de fomento y apoyo.***

#### *1.3.1. Asociación y cooperativismo.*

En Japón se apoya la integración vertical y horizontal de las PYMES principalmente *entre asociaciones y cooperativas*. A nivel instrumental estas políticas utilizan la provisión de préstamos especiales y tratamientos fiscales preferentes a aquellas PYMES que pertenezcan a algún tipo de asociación. Así mismo, las políticas apoyan los esfuerzos de distribución conjuntos, intercambio de información y creación de conglomerados industriales o comerciales locales y de distritos comerciales.

Para fortalecer el entrenamiento de recursos humanos, la asistencia técnica y de comercialización, y compartir información se promueve la creación de vínculos de las PYMES con otras empresas, universidades e instituciones de investigación. Además se ofrecen *subsidios* para que las PYMES puedan contratar firmas privadas de consultoría.

---

<sup>21</sup> Estas redes incluyen la asistencia de universidades e institutos de investigación. La creación de estas redes de apoyo (que incluyen a las instituciones financieras) constituye el motor principal del desarrollo de las PYMES, al permitirles el acceso a tecnologías, información, mercados (tanto domésticos como internacionales) y recursos financieros.

A través de leyes de fomento, que contemplan la provisión de fondos públicos y tratamientos fiscales preferenciales, se promueve la subcontratación de pequeñas y medianas empresas, y la elaboración de proyectos conjuntos entre compañías mandantes y cooperativas de subcontratados.

### *1.3.2. Tecnología.*

#### a. Apoyo en tecnologías duras

El desarrollo de equipamiento y materiales, es impulsado a través de diversos centros tecnológicos nacionales y por medio del sistema nacional de certificación para los ingenieros japoneses. A través de este sistema se establece la obligatoriedad de un mínimo de 7 años de experiencia profesional para la rendición del examen que otorga el título de ingeniero certificado por el gobierno nacional. El porcentaje de aprobados es tan sólo del 15% y actualmente existen unos 40 mil ingenieros certificados por el gobierno japonés.

A su vez, los gobiernos locales promueven sus industrias a través de centros tecnológicos dependientes de las prefecturas japonesas.<sup>22</sup> Son 130 centros, que anteriormente funcionaban como asesores en tecnología de punta para las empresas privadas, y actualmente orientan, capacitan y realizan ensayos y análisis técnicos para las PYMES locales.

#### b. Apoyo en tecnologías blandas

En Japón, desde el inicio de la industrialización, se reconoció la importancia de las tecnologías blandas, es decir, los métodos y técnicas aplicados a la organización de la producción para lograr la mayor productividad posible. Esta tecnología incluye el trabajo en equipo, la importancia otorgada a los conocimientos prácticos de los trabajadores y la participación de cada integrante de la empresa en las propuestas de mejoras. Se ha implementado un sistema de apoyo a nivel nacional constituido por 8 centros nacionales, 59 regionales y 259 privados de apoyo a las PyMES, cuyos asesores se forman en 9 institutos nacionales de formación de “Consultores en Gestión de Tecnologías Blandas”. El

---

<sup>22</sup> En la división territorial de Japón, corresponden a gobiernos locales.

examen para acceder a dicho título tiene un nivel de exigencia por el cual sólo el 3% de los aspirantes lo aprueban. Las PyMES que necesitan asesoramiento acuden en primer lugar a los Centros de Apoyo, los cuales envían a los consultores para realizar los asesoramientos in situ. Los centros gubernamentales, con tarifas mucho más accesibles, son los que proporcionan mayor cantidad de asistencias a PYMES. Por otro lado, existe en Japón una fundación que promueve las subcontrataciones con apoyo gubernamental. Ésta trabaja conjuntamente con los Centros de Apoyo, que actualmente asisten a 93.200 PYMES en todo el país.

### *1.3.3. Apoyo a la comercialización.*

La comercialización conjunta a través de asociaciones y cooperativas de PYMES se fomenta mediante la provisión de servicios y la difusión de información sobre mercados locales e internacionales entre los miembros. Además, se promueve la internacionalización de las PYMES locales. Con este propósito, se han creado organizaciones especiales que realizan ferias comerciales, tours exploratorios a otros países, misiones comerciales al extranjero, entregan información sobre mercados y sobre fuentes externas de servicios, tales como seguros de exportación. Asimismo, ofrecen entrenamiento para el personal encargado de actividades internacionales y asistencia en el desarrollo de imagen de productos.

Los beneficios indicados son requeridos principalmente por empresas que se inician en el comercio internacional. A medida que estos negocios adquieren experiencia se hacen menos dependientes de este tipo de apoyo.

### *1.3.4. Apoyo en Financiamiento.*

La asistencia financiera a las PYMES es provista principalmente por la Corporación Financiera Japonesa para PYMES (JASME) y por las Corporaciones de Crédito Garantizado (CGCs).<sup>23</sup> Los principales instrumentos son los siguientes:

---

<sup>23</sup> La JASME recibe sus recursos directamente del gobierno central y financia en parte a las CGCs, las cuales reciben también recursos del gobierno central y de los gobiernos locales. Las CGCs a su vez financian a otras

a. Provisión de préstamos: Los préstamos oficiales son canalizados a través de las instituciones públicas a que se ha hecho referencia. Los ofrecen a mediano y largo plazo a tasas preferenciales a las PYMES y sus cooperativas. Aunque los préstamos de instituciones públicas solo representan aproximadamente el 10% del total de los préstamos recibidos por el sector, su principal función es la de servir como señal para los bancos privados para que estos ofrezcan préstamos en áreas o negocios específicos.<sup>24</sup>

b. Seguros de crédito y garantías: Para mejorar la capacidad de las PYMES de acceder a préstamos de instituciones privadas, se han establecido sistemas de seguros y garantías de crédito, los cuales sirven para resolver problemas de garantías. Son provistos por las Corporaciones de Crédito Garantizado (CGCs).

c. Prevención de quiebras: Se dispone de medidas e instrumentos para prevenir bancarrotas y ofrecer apoyo en caso de desastres naturales, mediante el ofrecimiento de asistencia financiera y técnica.

Por último, existe un conjunto de beneficios fiscales que contribuyen al financiamiento de las PYMES: Entre estos se encuentran la reducción de impuestos sobre ingresos, la depreciación acelerada de algunas inversiones y otros tratamientos tributarios especiales para promover la inversión en equipo, inicio de negocios, adquisición de nuevas tecnologías, investigación y desarrollo, capacitación y consultoría, y gastos para la apertura de nuevos mercados externos. Existen además tasas tributarias preferenciales, para las PYMES que utilicen determinados sistemas simplificados de contabilidad ofrecidos por la autoridad tributaria.

---

instituciones financieras y directamente a las PYMES. Son 52 en todo el país y se agrupan en la Federación Nacional de Crédito Garantizado (NFCGC) (JASME,2006)

<sup>24</sup> Irene Barquero, 2003.

### *1.3.5. Mejoramiento de las condiciones de trabajo.*

Mediante una ley especial, se provee de recursos destinados a proveer fondos en condiciones preferenciales, y servicios de consultoría a cooperativas y asociaciones, para mejorar las condiciones de trabajo y el bienestar de los trabajadores de las PYMES.

### **Síntesis**

El esquema institucional de apoyo a las PYMES en Japón se caracteriza por la significativa cooperación entre el sector público, las empresas, las organizaciones empresariales y gremiales, y sus relaciones con las universidades y otras instituciones de educación superior, colegios politécnicos y centros de investigación. Las políticas para las PYMES se realizan en forma coordinada y unificada y se privilegia la formación de *asociaciones* de PYMES para acceder a los beneficios de las políticas de fomento, mediante *ventanillas únicas*, con el propósito de minimizar duplicaciones y burocracia innecesaria. Las políticas públicas también movilizan a las Universidades, las que tienen departamentos especiales para relacionarse con las PYMES en la transferencia tecnológica y patentes. Las políticas públicas privilegian las PYMES con base tecnológica a las que se apoya con asesorías de alta calidad en la doble dimensión de tecnologías duras y blandas. Finalmente, en materia de financiamiento, se destaca la provisión de recursos y subsidios por parte del gobierno central y de los gobiernos locales, a través de una red de instituciones públicas. En general la filosofía dominante de políticas hacia las PYMES puede calificarse de *activista* pero siguiendo un enfoque integrado en lo temático (de las dimensiones financieras, tecnológicas, de entrenamiento y mercados) y unificado a nivel de instituciones y de dimensión territorial.

## ***2. La Experiencia de Corea***

### ***2.1 Importancia y Principales Características del Sector.***

Hasta comienzos de los años 70, el sector de las PYMES fue poco importante en el diseño de la política económica de Corea del Sur. Los Planes Estratégicos de Desarrollo se centraron hasta ese período en las grandes empresas industriales pesadas. Con rezago se

admitió la significación de las PYMES y se comenzó a organizar instituciones y aplicar políticas y programas para el fomento de estas empresas. En gran medida las políticas e instrumentos de Corea hacia las PYMES se basaron – como fue el caso de otros países asiáticos, por ejemplo Taiwán - en la experiencia del Japón.

Existe consenso que las PYMES han contribuido significativamente al desarrollo de Corea, principalmente a través de sus *relaciones de subcontratación con las grandes empresas y su participación creciente en las exportaciones*<sup>25</sup>. En gran medida ello fue posible por las políticas de apoyo adoptadas por el Gobierno.

Se considera PYMES en Corea del Sur, a las empresas que tienen menos de 300 trabajadores. Al año 2004, unos 3 millones de empresas constituían este sector, el cual comprende 84.000 empresas medianas - de entre 50 y 300 trabajadores - y 230.000 de entre 10 y 50 trabajadores. Representan más del 90% del total de empresas y proveen casi el 80% del empleo total (10 millones de trabajadores). Durante los últimos años, la contribución de las PYMES a la generación de empleo ha aumentado significativamente, al mismo tiempo que ha disminuido la ocupación en las grandes empresas. Es interesante notar que mientras en las PYMES el empleo creció en 1.54 millones entre 1999 y 2004, mientras que el de las grandes empresas cayó en 1.2 millones en el mismo período.<sup>26</sup> Entre las PYMES y las grandes empresas, se aprecian diferencias sustanciales en cuanto a salarios y productividad. En el sector manufacturero, el salario promedio en las PYMES es solo algo más del 50% del percibido en las grandes empresas y el producto bruto per cápita es menos de un tercio del correspondiente al conjunto del sector manufacturero.<sup>27</sup>

Sin embargo, más allá de los promedios, es importante considerar que se trata de un sector muy heterogéneo que incluye PyMES tradicionales y de baja productividad, junto con empresas modernas de alta tecnología y productividad, cuyos salarios son comparables a los de las grandes empresas con las cuales están frecuentemente integradas a través de subcontratación y otros mecanismos.

---

<sup>25</sup> Si bien, la mayor parte de las PYMES orienta su producción al mercado interno; no obstante, las exportaciones y las inversiones en el exterior originadas en las PYMES han crecido con gran dinamismo y representan actualmente el 40% de las exportaciones y de las inversiones totales en el exterior.

<sup>26</sup> Small and Medium Business Administration, 2005

<sup>27</sup> Sang-Yirl Nam, 2005. Los datos corresponden a 2002.

## **2.2 Políticas y Esquema Institucional.<sup>28</sup>**

En la década de los 60 y 70 las PYMES en Corea basaron su desarrollo esencialmente en base a dos factores: la subcontratación con grandes empresas, y sus menores niveles de salarios. Al producirse la internacionalización de la economía, estos elementos han perdido su anterior dinamismo. Por una parte, las grandes empresas coreanas empezaron a realizar subcontrataciones a nivel internacional adoptando estrategias de negocios globales, en la cual rempazan muchas veces a PYMES nacionales por proveedores de otros países. Esta estrategia busca reducir costos y acceder a nuevos mercados. Por otra parte, la ventaja de los salarios más bajos de antaño se vuelve menos importante por la competencia de China y otros países del área, que tiene salarios aún más bajos. Finalmente, las PYMES también son afectadas por la cada vez más rápida obsolescencia tecnológica.

Frente a este escenario, y partir de 1996, el Gobierno adoptó una política muy activa de promoción y fomento que se basa principalmente en cuatro instituciones: Administración para Pequeñas y Medianas Empresas (SMBA); Fondo Coreano de Garantía al Crédito (KCGF); Fondo de Garantía al Crédito para Desarrollo Tecnológico (KOTEC); y la Corporación para la Pequeña Empresa.<sup>29</sup>

Para definir las políticas aplicables se utiliza una doble clasificación: La primera distingue entre: (a) empresas líderes e innovativas y (b) empresas auto suficientes<sup>30</sup> y microempresas. La segunda clasificación distingue entre empresas según la etapa de su ciclo de vida” en que se encuentren: empresas en etapa de creación e instalación; empresas en crecimiento, y empresas en proceso de reestructuración o salida. Dentro de este marco se aplican las siguientes políticas:

---

<sup>28</sup> Small and Médium Business Administration, 2005

<sup>29</sup> La SMBA es la entidad ejecutora de la mayor parte de los programas de apoyo a las PYMES, y tiene además la función de coordinar y dar seguimiento a programas ejecutados por otras instancias, como por ejemplo universidades y empresas. Opera en todo el país a través de su organización central y de 12 oficinas regionales.

<sup>30</sup> Son empresas que compiten satisfactoriamente, pero que tienen potencial de crecimiento con los apoyos adecuados.

### 2.2.1. Creación e instalación de nuevas PYMES.

Después de la crisis asiática, la política de apoyo a las PYMES se habría concentrado, de acuerdo con algunas evaluaciones, en sostener empresas existentes y muy afectadas por la disminución de la demanda, especialmente interna. Se criticó que los beneficios crediticios se dirigieran a este tipo de empresas, lo cual habría perjudicado el proceso de renovación mediante la creación de nuevas empresas y la salida de las menos competitivas, congelando el proceso de “creación destructiva” y ajuste ante cambios en el entorno económico.<sup>31</sup> Se pasó a un enfoque más dinámico fortaleciendo la creación e instalación de nuevas PYMES y el desarrollo de la capacidad empresarial.

Esta política comprende los instrumentos que se detallan:

- a. Establecimiento y promoción y creación de cursos, clubes de emprendedores, *bizz-cool* para jóvenes y escuelas para graduados. Su finalidad es *incentivar el espíritu empresarial y entregar capacitación a distintos niveles.*

Los cursos se efectúan, con apoyo del gobierno, por universidades e institutos, y se orientan especialmente a capacitar en técnicas de administración a los futuros empresarios. Actualmente hay 100 cursos de este tipo en todo el país. Los clubes de emprendedores se organizan en los cursos universitarios iniciales (*colleges*) y reciben del gobierno financiamiento y capacitación. En 2004 existían 518 clubes en 200 universidades y acogían a más de 16 mil estudiantes. Los *bizz cool* funcionan a nivel de educación media para fomentar el espíritu pionero y la mentalidad empresarial en adolescentes. Estudian finanzas, casos, administración e inicio de negocios. Están en unos 80 colegios del país y participan unos 20 mil estudiantes. Las escuelas para graduados se desarrollan con programas pilotos en cinco universidades y su finalidad es formar especialistas en creación de empresas.

---

<sup>31</sup> Vease por ejemplo, Asian Development Bank, 2005

- b. Remoción de obstáculos y trámites que dificultan el inicio de las actividades empresariales.

Con el propósito de crear un ambiente favorable a los negocios se simplificaron los trámites exigidos para instalar empresas: de 74 licencias que se requerían se pasó a un solo paquete que resume y abrevia las gestiones, que en gran parte se efectúan en una sola institución.

- c. Incubadoras de empresas y financiamiento para algunas nuevas PYMES.

El gobierno apoya la creación de *incubadoras de negocios en universidades e institutos* en todo el país. En la actualidad, existen 270 incubadoras que acogen a 4.300 empresarios, proporcionándoles terrenos, servicios de consultores, capacitación en comercialización y otros servicios. En materia de financiamiento, se conceden créditos de hasta US\$ 2 millones al año, con bajas tasa de interés, a nuevas PYMES, o a PYMES con menos de tres años de existencia que deseen reconvertirse, siempre que sean empresas innovadoras y de alta tecnología.

#### 2.2.2. *Servicios de apoyo financiero.*

El apoyo financiero a las PYMES innovativas – sean nuevas, en crecimiento o reestructuración – busca que estas no fracasen por problemas de financiamiento. La dificultad para conseguir créditos de parte del sector privado es seria en este sector. Las entidades financieras exigen garantías colaterales debido a que la evaluación de la empresa y su tecnología les resulta problemática. Para contrarrestar estos impedimentos se les otorgan diversas formas de ayuda financiera:

En primer lugar, una forma de apoyo consiste en conceder a las PYMES no elegibles por el sistema financiero, a través de la KOTEC y la KCGF, garantías para acceder al financiamiento de entidades de crédito. Además, desde el año 2004, existe también un

sistema de seguro sobre carteras de deudas por cobrar de las PYMES, que las protege de la posibilidad de quiebra por el no pago de sus deudores y les da un confort financiero a los intermediarios financieros para que operen con las PYMES.

En segundo lugar, se implementan diversas alternativas tendientes a la utilización de capital de riesgo, mediante un fondo de inversión que considera la creación de sociedades con este propósito. En 2006 el presupuesto fue de US\$500 millones destinados a financiar unas cuatrocientas operaciones de capital de riesgo con empresas pequeñas. El propósito fundamental es, entonces, orientar el capital de riesgo hacia la creación y desarrollo de PYMES innovadoras poniendo especial énfasis en mejorar la calidad y la competitividad de estas empresas.

En tercer lugar, existe el Fondo de Política para las PYMES, administrado por la SMBA, que les permite financiamiento preferencial a bajas tasas de interés, utilizables para inversiones, inicio de actividades, reestructuración y comercialización de nuevas tecnologías. Los recursos están contemplados en el presupuesto nacional, con un monto que, el año 2006, fue cercano a los tres mil millones de dólares. La última información disponible indica que se está considerando diferenciar este fondo en varios fondos más pequeños, por tipos de empresa, con el fin de facilitar aún más el acceso para pequeñas empresas innovativas.

### *2.2.3. Fortalecimiento de los recursos humanos.*

Se estima que las PYMES enfrentan escasez de trabajadores calificados en Corea. Esto se explica porque las condiciones del ambiente de trabajo en la empresa pequeñas y medianas, los beneficios de seguridad social, los salarios y las posibilidades de capacitación y progreso, son generalmente menores que en las grandes empresas, siendo menos atractivas para trabajadores talentosos y bien educados, que generalmente son los más productivos y con mayor aporte a la cadena de valor de las empresas. Para mejorar las condiciones en el lugar de trabajo, existen programas administrados y coordinados por la SMBA para estimular el ingreso de trabajadores a las PYMES mediante el incentivo a la mejoría de las condiciones físicas de los talleres y otros lugares de trabajo. Estos programas colaboran con

las empresas a establecer convenios con universidades y centros de investigación. Además, hay tratamientos tributarios especiales para las inversiones de las PYMES en mejorar las condiciones de trabajo y el bienestar de los trabajadores, y para la investigación y desarrollo en estos aspectos. Con el fin de estimular la permanencia de trabajadores en las mismas empresas, aquellos que acreditan empleos de cinco o más años de duración reciben un tratamiento preferencial para la compra de viviendas construidas con recursos públicos. Para incentivar a los jóvenes respecto de las PYMES, se establecieron programas de pasantías para jóvenes estudiantes universitarios no graduados (college) El programa<sup>32</sup> incluye conferencias sobre la importancia y papel de estas empresas, visitas a PYMES y conversaciones con gerentes generales seleccionados.

Un Centro de Capacitación para PYMES implementa varios programas para capacitar administradores en nuevas técnicas de administración, y a trabajadores en habilidades aplicables en talleres y lugares de trabajo. Imparte cursos de alta calidad a bajo costo – se trata de una institución pública – en materias tales como tecnología de producción, tecnología de información y automatización, control de calidad y tecnología digital.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Este programa se ejecuta a través de más de 200 universidades en todo el país. duración y una parte de trabajo práctico en la empresa de tres meses de duración. Un programa integral de trabajo juvenil en las PyMES (Youth Employment Package Programe) se fundamenta en las demandas de trabajo que estas tienen. El estudio de demanda se hace por sectores y grupos de negocios considerando PyMES agrupadas en cooperativas. Mediante el programa se capacita a jóvenes de hasta 29 años, en cursos que duran cinco meses - comprenden una parte teórica de dos meses den el curso en empresas compatibles con su capacitación, a través de un subsidio hasta por \$600 mensuales durante un período máximo de un año. Los recursos provienen del Fondo de Seguro de Empleo.

<sup>33</sup> Desde 1994, existe un Sistema de Entrenamiento Industrial para trabajadores extranjeros, igualmente coordinado por la que tiene el objeto de asegurar una fuerza de trabajo estable para las PyMES. Se considera que constituye una forma de colaborar con otros países en desarrollo. Actualmente hay 70 mil trabajadores provenientes de 15 naciones asiáticas, capacitados por este programa y empleados en más de 10 mil PyMES. El sistema se integra con uno de licencias de técnicos industriales, para mantener una oferta adecuada de técnicos de nivel intermedio y garantizar los derechos de los trabajadores extranjeros.

#### 2.2.4. Fortalecimiento de la comercialización.

Estas políticas e instrumentos se dirigen especialmente a las PYMES con capacidad de exportación, que constituyen un porcentaje significativo del total, en el caso del sector manufacturero (se estima que el 30% de las PYMES son exportadoras o tienen potencial para serlo). Se trata de fortalecer las capacidades de las PYMES para encontrar nuevos mercados en el exterior, identificar las tendencias de la demanda y las necesidades de los clientes potenciales. Para este propósito se apoya a las PYMES proporcionándoles acceso a los servicios de instituciones privadas, especializadas en exportaciones.

Se busca fortalecer la base de demanda interna hacia los productos de las PYMES, mediante un *sistema de compra de instituciones públicas*, las cuales están obligadas a dar preferencias a productos de estas empresas. Se colabora con las PYMES en su participación en ferias y exposiciones de productos tanto en el mercado interno como en el exterior. Respecto a los mercados externos, el apoyo incluye el envío de misiones comerciales, considerado la herramienta más eficaz para promover exportaciones, que favorecen a unas 2000 empresas cada año.

Otro instrumento de política consiste en la selección y entrenamiento en comercio exterior de desempleados o empleados en PYMES que tengan dominio de algún idioma extranjero.<sup>34</sup> La *certificación del cumplimiento de las normas requeridas por los países importadores*, incluyendo las normas ambientales, es otro ámbito del apoyo público a las PyMES. Para este propósito, se les proporcionan los servicios de consultores y ayuda en la investigación y estudio de certificaciones, especialmente en relación con los mercados de la Unión Europea y Estados Unidos. Finalmente, los instrumentos de fortalecimiento de la comercialización incluye el apoyo a las PyMES para participar en el gran mercado de *licitaciones públicas internacionales*. El apoyo consiste en la entrega de información en

---

<sup>34</sup> Se les imparten cursos teóricos de seis a ocho semanas de duración, y luego son enviados al exterior, a centros de comercio, empresas administradas por coreanos, o a sucursales de empresas coreanas, por períodos que fluctúan entre seis meses y un año. Al término de este entrenamiento, son contratados como expertos en exportaciones. Para orientar hacia los mercados externos a PyMES se capacita a sus administradores en comercio exterior, se apoya en el estudio de mercados externos, contactos con eventuales importadores, y en dar a conocer sus productos y servicios. Se espera beneficiar a una mil PyMES anualmente con este instrumento.

tiempo real a través de un sistema computarizado, capacitación en licitaciones internacionales, y se apoya a las PyMES en la preparación de las propuestas.

#### 2.2.5. *Incentivo a la innovación tecnológica.*

La política de desarrollo de Corea da gran énfasis a la innovación tecnológica de las PyMES, como motor principal del crecimiento del país. Los gastos autónomos que el conjunto de estas empresas dedica a investigación y desarrollo, 3.6% de las ventas, se considera insuficiente.<sup>35</sup> De allí que se hayan establecido programas y disposiciones para incentivar la inversión de recursos en la creación de nueva tecnología.

Una primera política, a cargo de la SMBA, consiste en identificar y concentrar las PyMES que tienen *potencial innovador y capacidad para liderar la creación e introducción de nuevas tecnologías*. Se trata de empresas que pueden llegar a ser por sus propios medios, líderes a nivel internacional. Se les apoya para crear su propia tecnología, con tratamiento crediticio preferente. Un programa especial para las PyMES – Programa de Innovación Tecnológica de la PyMES - que pueden crear tecnología en forma autónoma, les permite recuperar hasta el 75% de los gastos incurridos en desarrollar nuevos productos o en mejorar su calidad. El monto máximo autorizado es de US\$300.000 cada dos años, y se ha beneficiado a cerca de dos mil PyMES anuales.

Un porcentaje de los recursos que instituciones públicas asignan a investigación y desarrollo se destina a financiar estas actividades en PyMES con potencial para crear nueva tecnología. Los ministerios e instituciones financiadas por el estado, son incentivadas a traspasar el 5% de su presupuesto de I&D, al Sistema de Investigación para la Innovación en las PYMES (KOSBIR). Esta asignación supera actualmente los US\$900 millones anuales.

Instituciones públicas en defensa, electricidad, agua, gas y ferrocarriles, y también algunas empresas privadas, encargan a PYMES el desarrollo de nuevas tecnologías, garantizando la compra de los productos resultantes. La SMBA financia los proyectos, y las

---

<sup>35</sup> Technological Statistics (SMBA, diciembre 2005). El dato corresponde a 2004.

instituciones públicas y empresas privadas comprometidas compran los productos durante un período de tiempo determinado. Con esta modalidad se financian anualmente más de 80 proyectos innovadores en PYMES y se espera ampliar sustancialmente el programa.

Diversas políticas se han implementado para fortalecer las redes tecnológicas entre PYMES y sectores industriales con universidades e institutos de investigación. Existe un Programa Consorcio con este propósito, formado por la industria y las universidades. Ha generado más de 200 consorcios que apoyan a 2700 PYMES en el desarrollo de nuevas tecnologías. También entregan capacitación utilizando las instalaciones y recursos humanos de las universidades, centros, e institutos participantes.

Un aspecto en que se ha puesto especial interés es el de aumentar la productividad de las PYMES mediante *digitalización innovadora*. Se proporciona consultorías para evaluar los actuales niveles de digitalización y para incrementar y mejorar la digitalización de las instalaciones productivas.

#### *2.2.6. Fortalecimiento de empresas financiadas con capital de riesgo.*

Existe en Corea una clara voluntad de asignar a PYMES financiables con capital de riesgo, el papel de convertirse en un principal motor del desarrollo y del tránsito hacia una economía basada en el conocimiento. Con esta finalidad, en los últimos años se han adoptado varias políticas para facilitar el inicio de estas empresas, su crecimiento, la fusión y asociación y, en general, proveerlas de todos los factores productivos que pudieran requerir. La focalización de los apoyos está en mejorar la calidad y la competitividad de las PYMES y no en el crecimiento cuantitativo.

Medidas especiales se adoptaron para facilitar la fusión y asociación de estas PYMES financiadas con capital de riesgo, que incluyen *eliminación de trámites, beneficios tributarios, procedimientos rápidos para el intercambio de acciones, y mecanismos para la tasación de las empresas mediante la intervención de compañías certificadoras*. Otro instrumento de apoyo para estas empresas es la designación de compañías privadas, con experiencia en el asesoramiento a PYMES financiadas con capital de riesgo y con redes y

contactos en el exterior, como Centros de Desarrollo en el Exterior. Actualmente hay 24 Centros en 12 países, que han ayudado el ingreso a los mercados respectivos a más de 300 de esta PYMES.

### **Síntesis**

La experiencia coreana destaca el rol de las PYMES en su estrategia de desarrollo apoyado al más alto nivel político. Las prioridades son otorgadas a las PYMES innovadoras y de capacidad tecnológica, con capacidad de liderar nichos de mercado y de exportar y competir en el mercado mundial. Para llevar adelante esta estrategia, se creó una institución central, la SMBA, ejecutora de la mayoría de los programas; además esta agencia tiene como misión coordinar y dar seguimiento a programas entregados a otras entidades asegurando una coherencia y eficiencia en la atención a los empresarios PYMES. En el esquema coreano se le otorga alta importancia a la disponibilidad de recursos humanos calificados para las PYMES y la creación de programas para despertar y estimular las vocaciones emprendedoras y empresariales a jóvenes a una edad temprana (educación secundaria e inicios de educación superior). También las políticas pro-PYMES descansan en varios instrumentos financieros desde garantías, a tasas de interés subsidiadas y capital de riesgo.

## ***3. La Experiencia de España.***

### ***3.1 Importancia y Principales Características del Sector.***

En España se define como PYMES a aquellas empresas que tienen hasta 250 trabajadores, con ventas anuales iguales o menores a 40 millones de Euros y siempre que menos del 25% de su propiedad sea de otras empresas no PYMES. Según esta definición, que es común a los países de la Unión Europea, el sector de PYMES comprende en España más de tres millones de empresas, equivalentes al 95% del total de empresas. Las PYMES españolas emplean más de los tres cuartos de la fuerza de trabajo ocupada.

A partir de los años 80 se comienza a promulgar y a aplicar un conjunto amplio de políticas de apoyo y fomento a PYMES. Estas normas e instrumentos se reestructuraron y reforzaron en el decenio siguiente, como consecuencia de una tendencia más general en el país hacia la adopción de políticas activas y hacia una mayor descentralización territorial, y para adaptarlas a la normativa de la Unión Europea y a las nuevas necesidades de las PYMES como resultado de la globalización.

Desde el año 2004, un nuevo cambio de política puso mayor énfasis todavía en la modernización de las empresas, el aumento de la productividad y la incorporación de tecnologías innovadoras, de acuerdo con las demandas de los mercados de la Unión Europea y de otros países. El objetivo que se definió fue el de crear las condiciones para que el mercado, con ayuda de la política pública, oriente los recursos hacia actividades que utilizan trabajo calificado y un uso intensivo del conocimiento, de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y que tengan alto valor agregado en conocimiento. Como instrumentos se busca identificar y apoyar los clusters empresariales, la integración y las redes de empresas. Se da, además, especial importancia a las inversiones en investigación y desarrollo, particularmente en territorios afectados por procesos de ajuste sectorial y en ayudar a la reestructuración de los sectores sometidos a la competencia internacional.<sup>36</sup>

En conjunto se utilizan en España instrumentos de fomento a PYMES que pueden originarse en distintos niveles políticos, ya sea en la Unión Europea, en la Administración General del Estado, o en las Comunidades Autónomas o gobiernos locales. Algunas políticas se implementan de manera centralizada o descentralizada en las regiones. Evaluaciones de estos niveles de decisión instrumentos indican la necesidad de mejorar la coordinación entre las normas regionales y las de la administración general.<sup>37</sup> Un caso especial lo constituye el de la experiencia de la economía vasca, la cual en los últimos 20

---

<sup>36</sup> El año 2005 se elaboró el Plan de Fomento Empresarial, dentro del Plan Nacional de Reforma., el cual contiene medidas para estimular las iniciativas empresariales. Una parte significativa de estas se dirigen a las PYMES. Se impulsaron cambios normativos entre los que destacan la puesta al día y revitalización de instrumentos financieros y otros apoyos a emprendedores.

<sup>37</sup> Antonio Fonfria Meza, 2003.

años se ha transformado y modernizado fuertemente, como consecuencia de factores institucionales y económicos, entre los que resaltan la política industrial. Por esta razón se presenta en una sección separada los principales rasgos de esta política.

## **3.2 *Programas e Instrumentos.***

### *3.2.1. Financiamiento.*

Los principales instrumentos de financiamiento a las PYMES son capital de riesgo, prestamos participativos, sociedades de garantías recíprocas, créditos oficiales nacionales y comunitarios y formas de titularización de PYMES.<sup>38</sup> Veamos varios de estos instrumentos:

Capital de Riesgo o Capital Inversión. Esta forma de financiamiento<sup>39</sup> ha adquirido gran importancia en España, siendo el tercero en el ranking de la Unión Europea en este aspecto. En un total de 1463 empresas que se financiaron con capital de riesgo entre 1993 y 2001, prácticamente la totalidad queda en el rango de las PYMES. El promedio del empleo en estas empresas fue de en torno a los 200 trabajadores.<sup>40</sup> Aparte de instituciones públicas y privadas, dos instituciones comunitarias (el Fondo Europeo de Inversiones, FEI, y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER) canalizan recursos de capital de riesgo para financiar PYMES. Además, una institución sin fines de lucro, Asociación Española de Capital Inversión-

---

<sup>38</sup> Al nivel de la Administración General del Estado español, existe una diversidad de instituciones que se especializan en el manejo de instrumentos especializados en el financiamiento de las PYMES. Estas están vinculadas en distintos grados con entidades financieras del sector privado, con instituciones de la Unión Europea y con organismos regionales. Es un sistema complejo, quizás poco coordinado, lo cual en parte se deriva de la multiplicidad administrativa en estos temas, de la Unión Europea. Por otra parte, las Comunidades Autónomas aplican en el apoyo a PYMES aproximadamente los mismos instrumentos de la administración general. Cada Comunidad Autónoma administra aquella parte de los fondos públicos que le son asignados, además de sus propios recursos regionales, y participa en entidades cuya finalidad es el apoyo a las PYMES, sin perjuicio que la institucionalidad es propia de cada Comunidad.

<sup>39</sup> La última ley de 2005 referente a capital de riesgo introdujo modificaciones a la operatoria con el fin de incentivar la participación de inversionistas españoles en esta actividad.

<sup>40</sup> ASCRI, 2007

ASCRI – destina sus actividades a fomentar el desarrollo de inversión de capital de riesgo, especialmente hacia las PYMES.

Préstamos participativos. Es un instrumento financiero intermedio entre capital social y préstamos a largo plazo. Se caracteriza por tener una tasa de interés fija muy baja y una tasa variable, de acuerdo con los resultados del ejercicio del deudor. Además, los créditos son por períodos medianos y largos (entre 5 y 10 años) y se otorga un período de gracia para la amortización relativamente holgado (entre 3 y 8 años). Permite el financiamiento parcial de la inversión de un proyecto. El organismo a cargo de su administración es la Empresa Nacional de Innovación S.A – ENISA - que es el brazo financiero de la Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa. En el período 1995-2005, efectuó 182 operaciones de crédito por un total 91 millones de Euros. Los montos máximos de las operaciones fueron de 900 mil Euros y los mínimos de 100 mil Euros.

Sociedades de Garantía Recíproca, SGR Un número considerable de estas sociedades se han organizado en prácticamente todas las regiones del país para agrupar a empresas del sector. Su función es avalar créditos otorgados por las instituciones financieras a los asociados respectivos. Además, las sociedades prestan a sus asociados servicios de asesoría financiera y estudio de proyectos.

La Compañía Española de Refinanciamiento S.A., CERSA, es una institución pública que reasegura parcialmente los riesgos asumidos por las SGR. Desde el año 2000, se decidió que el financiamiento de CERSA se oriente fundamentalmente a PYMES de menos de 100 trabajadores, que sean nuevas o de reciente creación, y para inversiones que incrementen la competitividad. El CERSA tiene convenio con el Fondo Europeo de Inversión y otras entidades de la Unión Europea, mediante los cuales canaliza recursos comunitarios a las PYMES españolas.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Al año 2005, las colocaciones de CERSA alcanzaron a 1.336 millones de Euros, de los cuales un 35% se dirigió a empresas con entre 10 y 250 trabajadores y el resto a microempresas (menos de 10 trabajadores), para un total de 38.692 operaciones. Las empresas beneficiarias son principalmente de los sectores servicios, industria y comercio.

Prestamos del Instituto de Crédito Oficial, ICO. Esta institución presta fondos a mediano y largo plazo para financiar inversiones productivas en las PYMES. Su ámbito de acción también incluye el actuar como agencia financiera del Estado ante situaciones excepcionales – por ejemplo catástrofes - y para financiar grandes inversiones en sectores estratégicos. Su modalidad de operación es doble: como banca de segundo piso y mediante créditos directos. La primera modalidad consiste en hacer llegar los fondos a las PYMES a través de Bancos y Cajas de Ahorro. Las operaciones directas son fundamentalmente con grandes empresas en los sectores estratégicos. Tiene tres líneas de acción con las PYMES: Una línea financia créditos de hasta el 70% de las inversiones netas en condiciones preferenciales; la segunda es para Investigación y Desarrollo, y la tercera es para la internacionalización de las PYMES. Se financia de esta última manera hasta el 70% de proyectos de inversión en el extranjero, por períodos entre 5 y 10 años. Para el año 2007, los fondos disponibles en estas líneas orientadas a las PYMES son de 7 mil millones de Euros.<sup>42</sup>

Banco Europeo de Inversión, BEI. Coopera al desarrollo de las regiones más atrasadas al interior de los países de la Unión Europea, mediante el financiamiento de mejoras en la infraestructura de transportes y telecomunicaciones de interés comunitario. También financia inversiones para fomentar el empleo y para apoyar a las PYMES, mediante préstamos globales a instituciones financieras que operan como intermediarios a nivel europeo, nacional o regional. Los recursos proporcionados por el BEI se pueden utilizar para financiar hasta el 50% de las inversiones totales de un proyecto, con plazos de hasta 20 años.

Fondos de Titularización de Préstamos a PYMES. Se trata de un sistema que tiene la finalidad de descontar préstamos a PYMES efectuados por entidades de crédito. Los Fondos de Titularización emiten títulos que se colocan en el mercado de capitales para financiarse. Estos títulos están respaldados parcialmente por el aval del estado lo que

---

<sup>42</sup> Instituto de Crédito Oficial, 2007.

permite movilizar una mayor disponibilidad de créditos para las PYMES en mejores condiciones debido al aval parcial del Estado.

### 3.2.2. *Apoyo a la modernización e innovación de las PYMES*

Al igual que en el área de financiamiento en España hay una profusión de programas para apoyar la modernización y el desarrollo de la productividad y tecnologías de las PYMES. Examinemos algunos de estos programas:

Programa de Apoyo a la Innovación de la PYME, InnoEmpresa. Entre el 2001 y el 2006, se desarrolló el Plan de Consolidación y Competitividad de la PyME cuyos resultados fueron en general bien evaluados.<sup>43</sup> A su término se le reemplazó por el Programa de Apoyo a la Innovación de las PYME –Inno Empresas- cuyo período de ejecución va desde 2007 al 2013. Este programa, a su vez, se inserta en el marco del Plan de Fomento Empresarial aprobado el 2006. El programa InnoEmpresa amplía el concepto de innovación, incorporando aspectos no tecnológicos, tales como técnicas de administración, y se otorga especial atención a los proyectos presentados por empresas y organizaciones asociadas o agrupadas en consorcios. El Programa<sup>44</sup> opera en tres áreas: (i) *innovación organizativa y gestión avanzada* : esta comprende apoyos a la adopción de nuevos modelos empresariales innovadores en las principales áreas de la empresa; la realización de diagnósticos de situación y la elaboración y aplicación de planes estratégicos y, finalmente, el apoyo al diseño de nuevos productos, incluyendo sus envases, embalajes, y otros elementos de comercialización y venta. (ii) La segunda línea es *innovación tecnológica y calidad* y facilita asesorías de Centros Tecnológicos y de Investigación y de consultores técnicos especializados, para la elaboración de planes de mejora tecnológica específica, la

---

<sup>43</sup> Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa, 2007.

<sup>44</sup> Los recursos presupuestados son de 500 millones de Euros, que en parte provienen de recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en parte de las Comunidades Autónomas y el resto de la Administración General del Estado. La meta es apoyar 11 mil proyectos que beneficiarán a 60 mil empresas, e inducir inversiones privadas por 1.500 millones de Euros. La gestión de los proyectos regionales corresponde a las Comunidades Autónomas y a la Administración General; los supra regionales son gestionados exclusivamente por la Administración General. Entre el 70 y el 80% de los recursos se orientará a proyectos regionales y el resto a proyectos supra regionales. El programa subvenciona parte de los gastos en personal técnico, en asistencia técnica y en inversiones en algunos bienes físicos. El porcentaje de subvención varía de acuerdo con la naturaleza del gasto.

implantación tecnológica y certificación de normas internacionales referentes a producción, sistemas de gestión, gestión medio ambiental, sistemas de calidad de seguridad de la información. Finalmente, (iii) la tercera línea - *proyectos de innovación en colaboración o “consorciados”* - comprende el apoyo a proyectos presentados por grupos de empresas integradas, en materias tales como gestión logística, medioambiental, energética, y otros proyectos innovadores destinados a mejorar procesos y productos; apoyo a grupos de empresas en la identificación de sus necesidades tecnológicas, desarrollo de soluciones técnicas u organizativas comunes, y utilización compartida de servicios avanzados.

Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño y la Innovación S.A (DDI) Esta Sociedad (adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Dirección General de Políticas de la Pequeña y Mediana Empresa) tiene el propósito de desarrollar y ejecutar planes y acciones de promoción del diseño organizacional, entendido como herramienta de gestión estratégica y elemento crítico para la productividad y competitividad de la empresa. Opera a través de la red de los agentes del sector del diseño, contribuyendo a dinamizarla mediante acciones de coordinación y apoyo. Fundamentalmente realiza estudios, intercambios internacionales, congresos, exposiciones y proyectos con organizaciones profesionales y empresariales. Además, existe la Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño y la Innovación S.A. (DDI) que está.

Agrupaciones empresariales innovadoras, AEI. Se trata de un programa cuyo objetivo es contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas españolas, en particular las PYMES, mediante el apoyo a las AEI. El programa adoptado busca una estrecha colaboración entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, en la identificación, registro y seguimiento de las AEI.

Dentro de la finalidad general de promover la competitividad de las PYMES, la formación de las AEI procura que las empresas se relacionen entre sí para establecer flujos de información y conocimiento, colaboración en proyectos innovadores tecnológicos u organizativos, que por su envergadura trasciendan los recursos de la empresa individual. En la concepción del programa, cada AEI constituye en esencia un cluster innovador. En las etapas iniciales de su aplicación - está vigente desde el segundo semestre del año 2006 – su

operatoria es de carácter eminentemente selectivo y minoritario, destinado a propiciar la formulación de planes estratégicos por agrupaciones de empresas, con capacidad y voluntad innovadora, tecnológica y organizativa. De estos planes se espera derivar cierto número de proyectos debidamente articulados, que puedan recurrir, con garantía de éxito, a los programas de apoyo financiero disponibles.

Apoyo a Centros Tecnológicos Los Centros Tecnológicos son entidades sin fines de lucro, que tienen como meta contribuir a mejorar la competitividad de las empresas españolas, mediante el perfeccionamiento tecnológico y la innovación. Para ello, los Centros no sólo prestan una amplia gama de servicios tecnológicos a sus empresas clientes, sino que también llevan a cabo actividades propias de investigación, que resultan imprescindibles para situarse en la frontera del conocimiento de su especialidad y que, en muchas ocasiones, se financian mediante fondos públicos. Varios programas de ayuda se han adoptado recientemente para apoyar a estas entidades.<sup>45</sup>:

Observatorio de PYMES Fue creado el año 2005 como instrumento de análisis y difusión de los temas de mayor relevancia para las PYMES. Se trata de un foro entre los encargados

---

<sup>45</sup> El programa CREA, Apoyo a la Creación y Consolidación de Centros Tecnológicos, tiene como objetivo equilibrar la distribución territorial y sectorial de los Centros, de acuerdo con las necesidades de las empresas, y garantizar que los nuevos Centros atiendan una demanda adicional, y no reduzcan la demanda de los existentes. El Programa coordina estudios de las necesidades tecnológicas de grupos de empresas y asociaciones empresariales, y la viabilidad de satisfacerlas a través de la creación de nuevos Centros Tecnológicos. Realiza proyectos para la creación de estos, y contribuye a la Consolidación de Centros existentes que todavía carecen de la capacidad tecnológica suficiente para atender la demanda de las empresas más avanzadas. El Programa PROFIT, Acción Horizontal de Apoyo a Centros Tecnológicos, tiene el objetivo de financiar proyectos de I+D de los Centros que permitan incrementar su eficiencia. Las ayudas se dirigirán a los proyectos que los Centros presenten, encaminados a mejorar su capacidad de generación de tecnología y su posterior transferencia a las empresas; a potenciar la realización de proyectos de mayor riesgo tecnológico, y a apoyar la participación de los Centros en programas internacionales, especialmente el Programa Marco Europeo de apoyo a la I+D+I, y la participación de las empresas españolas en proyectos internacionales de cooperación. Además, el Programa fomenta la cooperación entre Centros Tecnológicos de manera de optimizar las posibles sinergias. El Programa INNOEUROPA, Promoción de la Participación Española en el VII Programa Marco, tiene el objetivo de establecer un Plan de actuación estratégico para la participación de los Centros Tecnológicos españoles en el Séptimo Programa Marco Europeo. Este programa se encuadra dentro del objetivo de convertir a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para el año 2010. pretende consolidar el Espacio Europeo de Investigación (ERA). Finalmente, el Programa CONSORCIA, Fomento a la Investigación Técnica para proyectos consorciados, tiene el objetivo de fomentar la cooperación entre Centros Tecnológicos de distintas Comunidades Autónomas para desarrollar proyectos de I+D+I. Este Programa se orienta a apoyar alianzas estratégicas permanentes, o bien consorcios puntuales para el desarrollo de proyectos de alto riesgo o de especial interés.

de la política para el sector, con las Comunidades Autónomas, sector privado, cámaras de comercio, sindicatos y otras organizaciones representativas.<sup>46</sup> El observatorio de PYMES promueve estudios sobre la situación estructural, políticas de promoción empresarial e innovación de la empresa, y lleva a cabo programas de *bench mark* en políticas para las PYMES y para analizar y difundir las mejores prácticas empresariales. Además formula propuestas de actuación a las administraciones competentes, agentes intermedios y PYMES, para mejorar la eficiencia y productividad del sector. Es más bien una instancia de evaluación y difusión de mejores prácticas.

### El caso del país Vasco

El caso del país Vasco es interesante ya que este se reconvirtió de una economía basada en productos tradicionales como acero, carbón, astilleros navales y a una economía que busca una creciente especialización en servicios de informática, bio-ciencias, turismo y en general productos de alta calidad y de exportación. La política industrial seguida por el país vasco desde la década de los 80 y 90 ha permitido su entrada a la senda del crecimiento equilibrado y sostenible, a un crecimiento basado en la innovación, la diversificación y la expansión al exterior. El resultado se debe en gran parte a *“un tejido industrial diversificado y competitivo que ha pasado de una actividad industrial centrada en el acero a la aeronáutica y las biociencias, del carbón a la energía eólica y el gas natural, de los residuos industriales al desarrollo sostenible, del saber hacer a la calidad total, de la producción en serie a la innovación y la creatividad, de la imagen fabril a un país abierto y atractivo desde el punto de vista turístico. Un país moderno, un país en marcha.”*<sup>47</sup>

El país vasco lanza en los años 90 el Programa de Competitividad, con el fin de mejorar la competitividad de las empresas sobre la base de parámetros de calidad europeos e internacionales. La economía atravesaba por una crisis por el alza en el precio del petróleo.

---

<sup>46</sup> La ley constitutiva determina que los órganos del Observatorio son el Pleno, la Comisión Ejecutiva y el Comité Asesor. La Comisión ejecutiva designa los miembros del Comité Asesor y aprueba las propuestas que este Comité le presente para llevarlas al Pleno. El Comité Asesor realiza estudios e investigaciones, básicamente en temas de emprendimiento y competitividad de las PYMES. Esta constituido por expertos e investigadores de reconocido prestigio en materias relacionadas con las PYMES.

<sup>47</sup> PRI, Consolidación de la Competitividad Euskadi 2015, Evolución de la Política Industrial, pág. 19

Junto con este Programa se consolida una red de infraestructuras de apoyo a la creación de empresas (Centros de Empresa e Innovación y las agencias de desarrollo empresarial), con el fin de fomentar el espíritu emprendedor e impulsar proyectos innovadores. Finalmente se pone en marcha el Programa para la promoción de la Calidad en el sector Industrial (PPCSI), a través del cual se consolida la cooperación entre las iniciativas públicas y privadas en el logro de la excelencia. El proceso ha sido coordinado por la Fundación Vasca para la Calidad, Euskalit. Un aspecto que fue decisivo en los logros del mejoramiento de la calidad y excelencia fue el compromiso de todos los actores.

En el ámbito del financiamiento se puso énfasis en facilitar el acceso al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, surgiendo las Sociedades de Garantía Recíproca (Elkargi y Oinarri), las que avalan a las PYMES para que accedan a créditos bancarios, a capital semilla y otros recursos a proyectos empresariales o innovadoras.

Uno de los más importantes rasgos de la estrategia seguida por la economía vasca ha sido la promoción de una cultura de la innovación y el fomento de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo a empresas y academia. Otro de los aspectos decisivos en el logro de los objetivos de la estrategia ha sido el desarrollo e incorporación de las TICs, extendiéndose su uso masivamente entre las empresas. Para ello se lanzó el Programa PROMOWEB, con el propósito de facilitar y promover el acceso de las PYMES al uso de internet y la incorporación de las TICs a la estrategia de la empresa.

En el marco de esta estrategia industrial se realiza en el año 2004 el “Foro de Competitividad Euskadi 2015”, el cual reunió a distintos agentes sociales para sentar las bases del nuevo Plan de Competitividad para el País Vasco. En base a la experiencia se definen tres ejes estratégicos de actuación. El primer eje se refiere a “Personas formadas”, y se enfoca en la capacitación técnica de las personas. El segundo, “Innovación en empresas y sociedad”, con el fin de promover la innovación de modo de llegar a que el porcentaje de I+D+I alcance a 3% del PIB en el 2010 (de 1,5% actual). El tercer eje se refiere a “Dimensión y Grupos”, y se enfoca en la creación y consolidación de empresas y grupos empresariales. El tejido industrial vasco está formado mayoritariamente por empresas con menos de 10 trabajadores (93%) y un reducido número de empresas con más

de 200 trabajadores con potencial para ser un referente en cada sector o cluster por su capacidad de competir en el mercado global. En este eje se pretende promover el crecimiento de las empresas fomentando la colaboración y formación de grupos empresariales, además de promover la internacionalización de empresas.

### **Síntesis**

La experiencia española coincide con Japón y Corea en cuanto a seguir políticas activas de apoyo a las PYMES. También hay coincidencia en cuanto a privilegiar el mejoramiento de la tecnología y la orientación exportadora de las PYMES. Como modalidad de intervención se promueve la asociatividad y la formación de asociaciones y consorcios de PYMES lo que permite que los programas de apoyo alcancen a un mayor número de PYMES. En España la dimensión financiera de apoyo a las PYMES es importante usando variados mecanismos desde capital de riesgo, préstamos públicas con condiciones de plazos e intereses favorables, garantías del sector público, titularización y otros. La dimensión territorial de apoyo a las PYMES es crucial en España. Sin embargo un desafío importante en este país es como lograr una coherencia entre programas impulsados a niveles supranacional (Unión Europea), nacional y regional de comunidades. La variedad de los programas e instrumentos, y el hecho que la ejecución de muchos de estos se ejecutan por parte de las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales, dificulta sin embargo la coordinación. El caso del país Vasco es muy destacable por su énfasis en intentar crear una economía basada en la industria del conocimiento y la calidad (con amplio potencial para las PYMES) dejando atrás su antigua reespecialización en la industria pesada, intensiva en recursos naturales y ambientalmente menos sostenible.

## ***4. La Experiencia de Italia***

### ***4.1 Importancia y Principales Características del Sector***

Entre los países desarrollados, Italia es uno de los que muestra una mayor relevancia del sector de las PYMES. Más del 70% del empleo es generado en PYMES, y un porcentaje similar de las exportaciones totales del país proviene de ellas. Existe una larga tradición de

PYMES de origen familiar que orientan su desarrollo hacia el mercado externo de productos tradicionales de alta calidad. El concepto del “made in Italy” incluye el diseño, el embalaje y la presentación de productos de alta calidad y que tiene como mercado objetivo la creciente clase media mundial, mas accesible como resultado de la globalización. La decoración, los alimentos "gourmet", la indumentaria de diseño o los automotores de alto desempeño son “nichos” en que la manufactura italiana se destaca, con fuerte participación de PYMES. Tal orientación del desarrollo es complementada con un conjunto amplio de políticas públicas: Italia dedica un 1% de su PBI anual a la asistencia económica a empresas (Euros 12 billones), algo más que el promedio de la Unión Europea (fue necesaria una armonización de estas ayudas para adecuarlas a las normas de la Unión Europea).

Los *gobiernos regionales y municipales* juegan un papel importante en la elaboración y aplicación del fomento a las PYME, que incluye, además del financiamiento, programas de capacitación, apoyo a la investigación y el desarrollo, servicios de información, promoción de exportaciones, organización de asociaciones de exportadores y de conglomerados industriales regionales. Un concepto básico del modelo italiano de promoción a las PYMES, que merece destacarse, es que la generación de las *políticas participativas desde la base*, es decir, los propios interesados, a través de sus organizaciones gremiales y de los gobiernos municipales y regionales.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> A nivel del gobierno central, el Ministerio de Industria es responsable de coordinar parte de las medidas que inciden en el desarrollo de las PYMES, especialmente en relación con el incentivo a la investigación e innovación tecnológica. Además este ministerio interviene en las políticas de ayuda a las regiones menos desarrolladas, lo cual tiene incidencia en las PYMES. El Ministerio de Comercio Exterior ejecuta políticas relativas al fomento de las exportaciones y en los aspectos de financiamiento, en todas estas políticas, intervienen otras dos instituciones públicas, el Medio-crédito Centrale y SIMEST. Las instituciones regionales y locales tienen a su cargo, desde fines de los años 90' (Ley Bassanini de 1998), una buena parte de las funciones de apoyo a las PYMES que antes correspondieron al gobierno central. Estas funciones incluyen el diseño e implementación de políticas de desarrollo regional, pero además, desde 1998, les compete la ejecución de leyes nacionales de fomento, para lo cual el gobierno central les transfiere los correspondientes recursos financieros. De esta manera, las regiones cuentan con los recursos propios, los que les transfiere el gobierno central y también, cuando procede, los que reciben directamente de las instituciones de la Unión Europea. Como consecuencia, la aplicación de *las políticas de fomento a las PYMES, es en Italia esencialmente regional y local, con una activa participación – tal como se señaló anteriormente – de los beneficiarios de estos instrumentos.*

## 4.2 *Políticas e Instrumentos.*

### 4.2.1 *Instrumentos de Financiamiento.*

En las diferentes leyes nacionales o locales de fomento a las PYMES que se aplican en el país, se utiliza un conjunto de instrumentos operativos para financiar el desarrollo de estas empresas. Se pueden resumir en los siguientes:

-*subsidio a la inversión*: es un beneficio financiero a las PYMES que cumplan con las condiciones establecidas en las leyes respectivas. No están obligadas al reembolso del capital ni al pago de intereses. El subsidio se limita a un porcentaje variable de los gastos.

-*subsidio para los gastos de gestión*: es igual al anterior pero se considera un ingreso para los efectos tributarios.

-*subsidio al pago de intereses*: cuando hay un crédito de mediano y largo plazo; consiste en una subvención a la tasa de interés que cobran los bancos e instituciones financieras, en beneficio de la PYME.

-*subsidio a los contratos de leasing*. Se aplica el mismo tratamiento que a los subsidios al pago de intereses.

-*otorgamiento de garantías*: los recursos contemplados en las leyes se utilizan para otorgar garantías, totales o parciales, que habiliten a las PYMES a obtener del sistema financiero créditos de mediano y largo plazo, de acuerdo a programas de inversión;

- *beneficios tributarios*, que le permiten a la PYME pagar menos impuestos.

### 4.2.2 *Programas de Fomento a las PYMES*

Los instrumentos de financiamiento resumidos en la parte anterior, se aplican a la consecución de distintos objetivos o a la solución de diversos problemas del sector, mediante una profusa legislación que, en muchos casos, se superpone y resulta incoherente y de difícil interpretación. Sin embargo, estas leyes constituyen una fuente esencial de apoyo a PYMES italianas.

a. Fomento a la creación de empresas (Jóvenes y mujeres).

La dimensión de edades (apoyo a la creación de PYMES por empresarios jóvenes [18 a 35 años]) y género y la creación de PYMES por mujeres empresarias se destaca en el caso italiano como objetivos importantes de las políticas a favor de las PYMES.

En relación a las *PYMES de jóvenes*, una ley de 1995 amplió otra anterior que se aplicaba exclusivamente al sur de Italia, a todas las regiones subdesarrolladas del país. Esta ley financia, a través de subsidios a la inversión e intereses, entre el 15% y el 30% de los gastos involucrados en estudios de factibilidad, terrenos, edificios, plantas, maquinarias, bienes materiales e inmateriales, y gastos de gestión durante los primeros dos años de vida de la empresa. El monto máximo financiado no puede exceder los US\$ 2,5 millones. Una característica importante, y que ha resultado decisiva en el éxito de la ley, consiste en que la solicitud la tramita una empresa<sup>8</sup> que se dedica también a desarrollar actividades de consultoría, asistencia y *tutoring* para los potenciales empresarios, es decir, acompaña y capacita al nuevo empresario para que pueda cumplir de la mejor manera posible con sus funciones.

En cuanto a las *PYMES de mujeres empresarias* la ley, de 1962, se centra en la capacitación, el financiamiento de nuevas actividades y de la compra de actividades pre-existentes; en el desarrollo de proyectos empresariales innovadores, el acceso a servicios de asistencia técnica y de consultoría. Se financia, a través de subsidios a la inversión y a los intereses, y del crédito tributario, hasta el 80% de las inversiones o de los gastos, y hasta un monto máximo de US\$ 450 mil.

b. Fomento a las inversiones en actividades productivas.

Una ley de amplia aplicación está vigente desde 1965 (Ley Sabatini). Subsidia la tasa de interés de créditos que permitan financiar hasta el 100% de la compra de nuevas máquinas-herramienta, incluyendo el leasing, con un límite por empresa de US\$ 1,5 millones para

cada año (capital más intereses). Opera de la siguiente manera: el vendedor de los equipos entrega al comprador un plan de pagos de largo plazo (hasta 5 años) con una tasa de interés más baja que la del mercado. El vendedor presenta la factura de venta a un banco autorizado por *Mediocredito Centrale* (banco que tramita los financiamientos) y recibe el monto total de la venta. A su vez, el banco solicita a *Mediocredito Centrale* una contribución que cubre la diferencia entre el monto a interés más bajo que recibe del comprador y el monto que debería haber recibido si le hubiera aplicado la tasa normal de interés vigente en el mercado. El subsidio a la tasa de interés es variable, dependiendo del nivel de desarrollo de la región donde se encuentra la empresa.<sup>49</sup>

Otra ley (488 de 1992) concede subsidios por un porcentaje de la inversión en capital fijo constituido por nuevas maquinarias y plantas, que varía entre el 8% y el 50% de la inversión total, dependiendo de la localización de la empresa, cuando se trata de una nueva unidad productiva o de la ampliación, reestructuración, racionalización o modernización de unidades productivas existentes. Las empresas beneficiarias son seleccionadas por el Ministerio de Industria de acuerdo con criterios verificados por bancos autorizados. Se da preferencia a las empresas que hacen un mayor aporte de capital propio, se encuentran en sectores de especial interés social, son más generadoras de empleo y no perjudican el

---

<sup>49</sup> Una ley, de 1991, que fue diseñada específicamente para las PYMES y los Distritos Industriales, destaca el propósito de “fomentar el desarrollo, la innovación y la competitividad de las PYMES”, no sólo a través del financiamiento de las inversiones, sino también a través de la creación de las condiciones para el desarrollo de un ambiente favorable para el crecimiento y la competitividad de las PYMES. En este sentido, la ley se ocupa del fomento de las actividades de innovación, de la creación de centros para la innovación, del uso de servicios reales por parte de las empresas, de consorcios de PYMES, de consorcios para la concesión de garantías y de la creación de agencias regionales de desarrollo. Es decir, apunta al fortalecimiento estructural de las PYMES en el marco de una concepción sistémica del funcionamiento de este tipo de empresas. La ley solo ha sido operativa en materia financiera, debido a la excesiva complejidad de los trámites, en los otros aspectos (Favio Boscherini, 2002). En relación con el financiamiento, se establecen créditos tributarios o, alternativamente, subsidios a la construcción o compra de sistemas integrados, robots industriales, unidades para el procesamiento electrónico de datos, el diseño y construcción de dichos sistemas, equipamientos para laboratorios, *softwares*, etc. Además se financia a través del crédito tributario, gastos en investigación. Una ley anterior, de 1982, estableció dos fondos para financiar la investigación y desarrollo, sin diferenciar por tamaño de empresas, ni entre nuevas o ya establecidas. Estos son el Fondo de Innovación Tecnológica (FIT) y el Fondo de Investigación Aplicada (FSRA). El primero financia programas de innovación que implican la introducción en la empresa de avances tecnológicos relevantes, tales como la incorporación de nuevos productos y tecnologías de proceso de alto contenido innovador, y también mejoras. El FSRA financia actividades de investigación y desarrollo que las empresas llevan adelante para mejorar sus productos y procesos productivos.

medio ambiente. Estas mismas empresas pueden recibir un subsidio adicional para el pago de impuestos, cuyo monto es un porcentaje de la inversión efectuada.

c. Fomento a las inversiones en actividades de innovación e investigación.

Varias leyes tienen entre sus objetivos, el fomento de la innovación e investigación tecnológica: En primer lugar, se puede incluir entre estas normas, la Ley Sabatini mencionada anteriormente, por cuanto financia la compra de máquinas-herramienta de elevada tecnología y contenido innovador. Debido a la complejidad de los trámites establecidos en esta ley, sus beneficios han sido aprovechados especialmente por las empresas más grandes y las que ya eran innovadoras, dado que los incentivos – subvenciones a la inversión y a los intereses– en lugar de estimular nuevas actividades innovativas, sirvieron más bien para reducir los costos de las inversiones en empresas que ya innovaban y que probablemente no hubiesen necesitado los beneficios para innovaciones adicionales.<sup>50</sup> Por lo tanto, en los últimos años se simplificaron los trámites para favorecer el acceso de PYMES cuyos proyectos merecen especial atención, de acuerdo con los nuevos reglamentos.<sup>51</sup>

d. Fomento al uso de servicios para incrementar la competitividad.

Se trata de incentivos financieros para la contratación de servicios que incrementen la productividad y competitividad de la empresa. Estos incentivos están considerados en las leyes de fomento a las empresas de jóvenes y de mujeres empresarias a las que se ha hecho referencia. Asimismo, la ley para fomentar inversiones en innovación e investigación, también referida, contempla financiamiento para la contratación de servicios destinados a

---

<sup>50</sup> Favio Boscherini, 2002.

<sup>51</sup> Finalmente, una ley de 1994, permite financiar, a través de subvenciones a los intereses, las inversiones de las PYMES en actividades de innovación, en especial las inversiones que se caracterizan por respetar el medio ambiente. La ley financia hasta el 70% de la inversión, con un monto máximo financiado de 1,5 millones de dólares, para un período no mayor a 7 años. Esta ley exige garantías hipotecarias u otras garantías reales o personales, que limitan el acceso a los fondos por parte de la mayoría de las PYME.

incrementar la productividad, para la transferencia de tecnologías, la búsqueda de nuevos mercados y el desarrollo de sistemas de calidad.

e. Fomento a las exportaciones y la internacionalización.

Existen diversas disposiciones y mecanismos de fomento a las exportaciones y a la internacionalización de empresas italianas, que han adquirido mayor relevancia como consecuencia de la globalización. Se financian créditos a las exportaciones de bienes y servicios, ya sea que se otorguen al vendedor o al comprador. Se utiliza el instrumento de subsidios a los intereses. Además financian, con este mismo instrumento, la ejecución de obras en el exterior por parte de empresas nacionales. El seguro de las exportaciones de las PYMES, sus créditos, sus inversiones en el exterior y los programas de penetración comercial contra los riesgos políticos, económicos y comerciales, se pueden contratar en una sociedad – SACE - creada para este efecto por la misma ley de fomento. Su utilización ha sido muy limitada por parte de las PYMES, debido a la complejidad de los trámites exigidos y la excesiva documentación requerida. Por otra parte, los seguros de la SACE son muy caros para estas empresas, y aseguran sólo operaciones de largo plazo, que no corresponden a las que normalmente efectúan las PYMES.<sup>52</sup> También se dispone el financiamiento a consorcios de PYMES para la exportación, sean de promoción y servicio, o de gestión y venta, o de ambos tipos. Se puede financiar mediante el instrumento de subsidio a la inversión de hasta el 70% de los gastos del consorcio con un monto máximo de US\$150.000. A diferencia de lo que ocurre con las leyes indicadas anteriormente, esta ley es muy utilizada, aunque los recursos asignados han sido insuficientes y discontinuos.

---

<sup>52</sup> Un conjunto de leyes (de 1981 y 1990) establecen el financiamiento de gastos involucrados en programas de penetración a nuevos mercados extra europeos. Se utiliza el subsidio a los intereses de hasta el 85% del crédito, con un monto máximo de 2 millones de dólares. Como en el caso anterior, estos incentivos han sido poco utilizados, debido a la excesiva tramitación, la complejidad de la documentación exigida y a las garantías que se solicitan. También se establece el financiamiento de adquisiciones de participación en empresas en el exterior, especialmente en el caso de *joint-ventures*. Se utiliza el subsidio a los intereses. Además, una sociedad denominada SIMEST, creada en la misma ley, puede participar en *joint ventures* con PYMES en el exterior, con un porcentaje no superior al 50% del capital social y por un plazo máximo de ocho años. La misma sociedad presta asesoría y apoyo en las tramitaciones respectivas.

f. Fomento a la formación de consorcios.

En el caso de Italia, el fomento de las agrupaciones de PYMES no está claramente establecido como un objetivo principal de la política de apoyo al sector. Existen sin embargo disposiciones con esta orientación. Por una parte, como se señaló anteriormente, hay financiamiento subsidiado a consorcios de PYMES para favorecer las exportaciones y la participación de estas empresas en el exterior. Por otra parte, hay también apoyo financiero a los programas de inversión de consorcios comerciales y de prestación de servicios integrados por PYMES. Finalmente, las sociedades cooperativas en general, tienen un régimen de apoyo financiero a través de los subsidios a los intereses de los créditos que contraten.

g. Fomento al capital de riesgo y a la concesión de garantías.

Se otorga financiamiento a instituciones financieras que tengan participación en el capital de una PYME, cuyo balance cumpla con determinados requisitos establecidos en la ley. El financiamiento no puede exceder el 50% del valor de la participación, con un tope máximo de 5 millones de dólares por operación. La utilización de este incentivo está poco difundida. Respecto a la concesión de garantías, existen en el país desde hace años, instituciones que apoyan a las PYMES en este aspecto fundamental. Desde 1997, opera el Fondo de Garantía para las PYMES, cuyo objetivo es facilitarles el acceso al financiamiento mediante la concesión de garantías. La garantía del Fondo puede ser directa a la entidad financiera, o indirecta a otros fondos de garantía, o coparticipada, cuando el Fondo otorga su garantía junto con otros fondos. Para las PYMES ubicadas en áreas menos desarrolladas del país, la garantía directa puede llegar hasta el 80% del financiamiento y la coparticipada hasta el 90%. Para las PYMES ubicadas en el resto del país, en cambio, estos porcentajes son el 60% y 90%, respectivamente.

h. Programación Acordada

Profundizando la tendencia a descentralizar regionalmente el diseño y ejecución del fomento a las PYMES, se adoptó mediante leyes de 1996 y 1997, un proceso para perfeccionar acuerdos entre instituciones públicas y privadas, agentes económicos y sociales, bancos, gremios empresariales, sindicatos y entidades de asistencia técnica y capacitación. El proceso se basa en la evaluación de los problemas del área respectiva, y contiene la definición de actividades para solucionarlos. Se desarrolla a través de dos instrumentos: los pactos territoriales y los contratos de área. Los pactos territoriales consisten en un programa convenido de acciones integradas, en el ámbito productivo y de infraestructura, con un enfoque participativo y consensuado entre los actores sociales, y coherentes con las prioridades de la programación local, regional y nacional y de la Unión Europea. Especialmente se orientan hacia los sectores industrial, agro industrial, de servicios, turismo e infraestructura. El financiamiento de las acciones acordadas puede ser parcialmente con recursos públicos, hasta un monto máximo de US\$50 millones, de los cuales el 70% se puede destinar a inversiones directamente productivas, y el resto a infraestructura, con la condición de que los participantes privados aporten por lo menos el 30% de los recursos para las inversiones productivas. La ley determina las formalidades y requisitos de estos pactos. Los contratos de área son similares a los anteriores, pero se refieren exclusivamente a áreas que se encuentran en una situación de crisis y a las que se definen como subdesarrolladas, de acuerdo a los criterios de la Unión Europea.

### **Síntesis**

Las políticas de fomento a las PYMES de Italia son interesantes en que incluyen explícitamente dimensiones de género (empresarias mujeres) y empresarios jóvenes (de 18 a 35 años). Además la dimensión territorial esta orientada a usar la creación y desarrollo de las PYMES favoreciendo a zonas menos desarrolladas de Italia. Además, en común con otras experiencias examinadas, los criterios de tecnología, empleo, distribución del ingreso y exportaciones son validos en las políticas de fomento pro-PYMES. Un rasgo interesante de la experiencia italiana es el énfasis en que el diseño e implementación de las políticas vengan de la base es decir de los beneficiarios por las mismas, de acuerdo con un concepto de *bottom – up*. Esta característica es, sin duda, la enseñanza más destacable de la experiencia italiana de apoyo a las PYMES.

Por otra parte cabe mencionar que un análisis de las normas de fomento a las PYMES muestra que se trata de una legislación muy frondosa, con normas e instrumentos que muchas veces se superponen y que son de difícil interpretación. No obstante, el proceso de descentralización iniciado a fines de los años '90 ha permitido aproximar la implementación de las leyes de fomento a las necesidades de cada región y a sus prioridades, de acuerdo con planes regionales de desarrollo en una filosofía participativa y local.

## ***5. Otras Experiencias***

### **Escocia**

El caso de Escocia es digno de destacar por su apoyo decidido al desarrollo de las PYMES. El enfoque de apoyo privilegia un enfoque *dinámico* de apoyo a la creación y desarrollo de empresas. El gobierno Escocés ha fijado metas para aumentar la tasa de creación de nuevos negocios, para lo cual han desarrollado iniciativas para promover la cultura empresarial e incorporar la idea de auto empleo entre los estudiantes. Se considera que lo valioso es promover la creación de riquezas en general (empezando con empresas de menor tamaño) y se pone énfasis en la necesidad de un buen plan de negocios y su viabilidad de largo plazo.,

Existe una institucionalidad (Scottish Enterprise) una agencia de desarrollo con un presupuesto anual de aproximadamente US\$ 675 millones. Cuenta con una organización central en Glasgow, la cual tiene como responsabilidad establecer las estrategias nacionales y las prioridades y entregar iniciativas a lo largo del país. Sin embargo, el 80% de su presupuesto se distribuye entre trece *Local Enterprise Companies* (LEC).<sup>53</sup> Estas se constituyen como corporaciones independientes con un Consejo Directivo representativo de los intereses locales y siempre con *una mayoría del sector privado*. A potenciales empresarios se les provee de apoyo personalizado hacia los *start-ups* emergentes a través de

---

<sup>53</sup> Cada uno de los LEC debe trabajar en coherencia con la estrategia nacional, pero puede ajustar su menú de actividades de modo de responder a las necesidades locales y a las oportunidades. Si bien la red de SE es la principal herramienta de desarrollo económico, existen otros actores en este campo, tales como los gobiernos locales, quienes tienen un rol en la planificación, transporte, educación y en algunos casos en servicios de apoyo a los negocios. Existen además, unas pocas organizaciones privadas que proporcionan asesora en negocios a las PYMES, tales como las Cámaras de Comercio. Adicionalmente está el sistema bancario, proveedores de capital de riesgo, firmas legales y otros servicios profesionales, todos con un interés en creación y crecimiento de negocios.

apoyo en planes de negocios, estudios de mercados potenciales, la identificación de requerimientos financieros, y dudas sobre financistas, contrataciones, propiedad, ventas y marketing. En esta etapa se les puede proveer algún apoyo financiero en forma semanal por un máximo de 26 semanas. En esta etapa hay dos factores que deben destacarse. El primero es la no selectividad de negocios según sector ni modelo. Si el negocio tiene alguna viabilidad se le apoya. El segundo factor es la descentralización la provisión de consejos y apoyo a los startups en agencias locales como las cámaras de comercio o autoridades locales. Lo más importante es que el apoyo se encuentre lo más cerca posible del negocio. Se estima que en Escocia, existen barreras culturales y educacionales al desarrollo de las PYMES: un alto grado de aversión al riesgo y no hay una preparación especial en la educación secundaria ni universitaria que incentive el espíritu empresarial. El LEC trabaja en varios frentes para superar estos obstáculos como la Promoción e información de nuevos negocios a través de la *Small Business Gateway* (Puerta de entrada a los pequeños negocios), red fundada y manejada por la red de SE en alianza con actores locales. A través de un número de teléfono gratuito un grupo de personas capacitadas responden a los requerimientos de quienes llaman. También se puede acceder a una base de datos), apoyo a la Comercialización y desarrollo de incubadoras en sectores específicos (software, opto electrónica y biotecnología) le provee financiamiento para testear ideas comerciales piloto y ayudan a vincular a los académicos con el mundo de negocios. El objetivo final es que la empresa crezca, con generación de empleo y riqueza, exportando y transformándose, si es posible, en una entidad “global”, con operaciones en otros países. El apoyo financiero directo es poco frecuente como parte del paquete del sector publico (o sus magnitudes son acotados buscándose esquemas de participación con los privados) en casos en que se requiera para comercialización o garantías. En casi todos los casos el apoyo se entrega a nivel local. En Escocia el apoyo al sector de las PYMES es parte de un paquete de desarrollo económico que incorpora capacitación y regeneración. Mucho énfasis se pone en la promoción de una cultura emprendedora, en los colegios y en la educación superior, En el inicio del proceso no se selecciona por tipo de empresa o sector. Se considera que toda iniciativa es buena. En las etapas posteriores el proceso es más selectivo y se da apoyo a las empresas con crecimiento real y potencial de valor agregado. La selección se hace en base a su potencial y no a la del tamaño actual del sector.

## Estados Unidos

En Estados Unidos también hay políticas bastante activas de apoyo a micro y pequeñas empresas. En este proceso un papel muy importante es jugado por la Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa (*Small Business Administration*, SBA), una agencia independiente perteneciente a la rama ejecutiva del Gobierno Federal. Esta agencia tiene la responsabilidad de proporcionar asistencia a pequeños negocios en cuatro áreas: promoción, administración, apoyo para licitaciones, y asistencia financiera. La asistencia financiera se hace llegar principalmente mediante; (a) programas de Préstamos a Negocios, (b) programas de Inversión de la SBA, (c) programas de Préstamo en Casos de Desastre y (d) Fianzas para Contratistas.

En el *Programa de Préstamos para Negocios*, la SBA establece los lineamientos para los préstamos mientras los socios de la SBA (prestamistas, Organizaciones de Desarrollo Comunitarias e Instituciones que otorgan Micro préstamos) hacen los préstamos a los pequeños negocios. La SBA respalda esos préstamos (financiados con fondos del gobierno federal) con una garantía. Mediante la garantía del préstamo, el riesgo que corre el prestamista de no recibir pago se transfiere a la SBA en la cantidad garantizada. En una variante de este concepto, organizaciones de desarrollo comunitario pueden recibir el respaldo completo del gobierno en sus préstamos para financiar una porción del total de las necesidades de financiamiento de los pequeños negocios que lo soliciten.

En el *Programa de Compañías de Inversión en Pequeños Negocios (SBIC)* está constituida por compañías de inversión privadas (licenciadas por la SBA) y proporcionan capital de riesgo a pequeños negocios independientes, tanto nuevos como a los que ya estén establecidos, con capital propio y con fondos obtenidos del gobierno federal, a intereses favorables. Las SBIC tienen fines de lucro y su incentivo para invertir en pequeños negocios es la oportunidad de compartir el éxito (utilidades y beneficios) si crecen y prosperan.

El *Programa de Garantía de Fianzas de la SBA*, (SBG, *Surety Bond Guarantee*) se creó para proporcionarles a pequeños contratistas minoritarios la oportunidad de participar

en licitaciones por contratos por los que de otra manera no habrían podido competir. La SBA puede garantizar fianzas para obtener contratos hasta por \$ 2 millones. Estas garantías cubren *fianzas para licitaciones*, para cumplimiento del trabajo, y fianzas de pago, para pequeños contratistas que recién se están iniciando y que no pueden obtener fianzas mediante canales comerciales regulares.<sup>54</sup>

Otras iniciativas de la Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa es el Programa de los *Centros de Desarrollo Empresarial* (SBDCs, *Small Business Development Center*) para proveer asistencia empresarial a actuales y potenciales dueños de pequeños negocios, proveyéndolos de una gran cantidad de información mediante la asistencia técnica y administrativa a los pequeños negocios. El programa es un esfuerzo de cooperación del sector privado, la comunidad educativa y los gobiernos locales y federales.<sup>55</sup> La asistencia esta diseñada para la comunidad local y las necesidades individuales de cada cliente. Los servicios de los SBDCs, incluyen asistencia a pequeños negocios en cuestiones de financiamiento, mercadotecnia, producción, organización, ingeniería y estudios de factibilidad, asistencia en comercio internacional, asesorías para participar en licitaciones, formación de capital de riesgo y desarrollo rural.<sup>56</sup> Es

---

<sup>54</sup> Una garantía de fianza –que es un acuerdo entre una compañía de fianzas y la SBA- estipula que la SBA asumirá un determinado porcentaje de las pérdidas en caso de que el contratista viole las condiciones del contrato. Las garantías de la SBA les dan un incentivo a las compañías de fianzas para que éstas a su vez les proporcionen fianzas a los contratistas que cumplan los requisitos, mejorando su acceso a oportunidades de contratación.

<sup>55</sup> Hay en la actualidad 58 Centros de Desarrollo Empresarial por estado (Texas tiene 4). Tiene oficinas en cerca de 1000 localidades. En cada estado hay una organización líder la cual patrocina los SBDS y maneja el programa. La organización líder coordina los servicios del programa ofrecidos a los pequeños negocios mediante una red de sub-centros y localidades con satélites en cada estado. Cada centro tiene un director, empleados de tiempo completo, tiempo parcial y voluntarios. Se reclutan personas calificadas de asociaciones profesionales y comerciales, de la comunidad legal, bancaria y académica, cámaras de comercio y de la Asociación de Ejecutivos Jubilados (SCORE) quienes donan sus servicios. Los SBDS también usan consultores pagados, ingenieros consultores, laboratorios de pruebas del sector privado para ayudar a clientes que necesitan expertos especializados.

<sup>56</sup> La SBA proporciona el 50 por ciento (o menos) de los fondos para operar cada Centro de Desarrollo Empresarial Estatal, uno o más patrocinadores proporcionan el resto. Esta contribución de fondos complementarios proveen a la legislatura estatal, subsidios de fundaciones del sector privado, cámaras de comercio locales y estatales, corporaciones de desarrollo económico con capítulos estatales, universidades públicas y privadas, escuelas técnicas y vocacionales, colegios comunitarios, etc. Cada vez más, la contribución de los patrocinadores excede el 50 por ciento mínimo del fondo complementario.

interesante notar que los SBDCs también hacen un esfuerzo especial para servir a miembros de las minorías, a grupos social y económicamente en desventaja, veteranos, mujeres y personas discapacitadas. La asistencia se provee tanto a dueños de negocio potenciales como a unidades de negocios ya existentes y está disponible a cualquiera que esté interesado en comenzar una pequeña empresa por primera vez o expandir un negocio existente, que no pueda pagar por los servicios de un consultor privado.

Una iniciativa relacionada son los *Centros de Información Empresarial* (BICs, *Business Information Centers*) de la Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa. Los Centros de Información Empresarial combinan lo último en tecnología como programas y equipo de cómputo y una extensa biblioteca, referencias y publicaciones, videos sobre administración para ayudar a los empresarios a planear su negocio, expandir su negocio actual o aventurar su negocio en nuevas áreas. Los BICs actúan coordinados con los Centros de Desarrollo Empresariales y ofrecen *asesorías especializadas y gratuitas* en la fase de investigación inicial necesaria para tomar la decisión de comenzar su negocio (o en su fase de operación). Estas asesorías muchas veces son provistas por la Asociación de Ejecutivos Jubilados (SCORE). Estos hombres y mujeres de negocio jubilados comparten su experiencia y conocimiento para asistir a clientes en como establecer o hacer crecer un negocio, con tarifas económicas que cubren una gran variedad de temas, tales como evaluar el potencial empresarial, desarrollar una lista de verificación para el lanzamiento de un negocio, seleccionar una estructura legal, crear un plan de negocio, y conseguir financiamiento. Los asesores de SCORE también ayudan a las empresas exitosas a examinar sus canales de distribución, investigar posibilidades de expansión, modificar productos y a enfrentarse a otros desafíos comerciales. Otros talleres le brindan a los dueños de negocios, información sobre una gran variedad de temas incluyendo, cómo establecer un negocio en su casa, cómo comprar una franquicia, definir una estrategia de y de publicidad, implementar un plan para reducir los desperdicios, cómo fijar los precios de las mercancías y cómo comenzar una empresa exportadora.<sup>57</sup> El asesoramiento general de SCORE, tanto individual como

---

<sup>57</sup> Se han creado en Estados Unidos *Centros de Asistencia a Exportadores Americanos* localizados en las principales zonas metropolitanas del país y proveen servicios múltiples de comercio internacional a pequeñas

en equipo, es generalmente (se paga en ocasiones una cuota nominal por los talleres y los seminarios de capacitación; en casos mas especializados se cargan tarifas económicas por asesorías).<sup>58</sup>

En Estados Unidos, al igual que en otros países que hemos analizados como Italia por ejemplo la *dimensión de genero* en la asistencia a las pequeñas empresas es importante. En esta perspectiva la SBA ha creado los *Centros de Mujeres Empresarias* en todo el país ofrecen recursos que tratan temas únicos que enfrenta la mujer al iniciar y desarrollar un negocio. En efecto, hay más de 80 centros localizados en cada estado y territorio de la Unión Americana. Los Centros de Mujeres Empresarias ofrecen lo último en información sobre negocios y capacitación constante, ejemplos de casos exitosos, capacitación en computación y acceso al Internet, asesoría en negocios individual y colectiva, acceso a los programas y servicios de la SBA. Se ofrecen cursos, talleres de trabajo y seminarios, servicios en varios idiomas, tratando temas culturales y sociales y adaptando sus horarios. Pueden proveer servicio de guardería infantil durante las clases y ofrecer asistencia en lugares más accesibles. En algunas áreas, camionetas equipadas con computadoras llevan los programas a los clientes. Los Centros de Mujeres Empresarias trabajan con la oficina de distrito más cercana de SBA y sus socios- tales como La Asociación de Ejecutivos Jubilados y los Centros de Desarrollo Empresarial, en una lógica coordinada y comunitaria. Muchas de las clases que ofrecen los centros son gratuitas o tienen un pequeño costo. Con frecuencia hay becas para la ayuda a mujeres de bajos o moderados recursos.

---

y medianas empresas en su localidad. Estos Centros reciben personalizada de profesionales de la Agencia Federal Para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, del Departamento de Comercio de Los Estados Unidos, del *Export-Import Bank* y de otras organizaciones públicas y privadas.

<sup>58</sup> La *Asociación de Ejecutivos Jubilados (SCORE, "Service Corps of Retired Executives")* es una asociación con más de 10.000 miembros voluntarios patrocinada por la SBA. Desde 1964 ha puesto en contacto a asesores de la Asociación con clientes que necesitan consejos de expertos. SCORE tiene expertos en casi todas las áreas de administración comercial y mantiene un registro para ayudar a identificar el mejor asesor para un cliente particular. Los voluntarios de SCORE comparten su experiencia gerencial y técnica con los dueños de negocios pequeños actuales como los posibles empresarios del futuro, son miembros de 389 organizaciones locales que brindan ayuda en casi 800 sitios a través de los Estados Unidos, Puerto Rico, las Islas Vírgenes de los EE.UU. y Guam.

Un programa que realmente ha tenido impacto positivo sobre las PYMES en Estados Unidos es el del sistema de compras del Gobierno, el cual favorece abiertamente a este sector. A continuación un resumen de los aspectos que deben destacarse y del cual pueden extraerse valiosas lecciones para Chile.

### Compras de Gobierno.

La legislación americana utiliza las *Compras de Gobierno* como un instrumento activo de promoción de los pequeños negocios. La filosofía de la política, refrendada tanto por el Congreso Americano como por la Corte Suprema de este país es que debe usarse políticas de acción afirmación (“discriminación positiva”) para compensar desigualdades iniciales (históricas) en el tratamiento de los pequeños negocios (se define como unidades productivas con menos de 500 trabajadores) y de los pequeños negocios emprendidos por minorías étnicas (gente de color, hispanicos, poblaciones indígenas), por mujeres y en áreas deprimidas o sub-desarrolladas del país. En el año fiscal de 2004 en Estados Unidos las pequeñas empresas recibieron contratos por alrededor de U\$ 69 billones o 23 por ciento del total de U\$ 300 billones gastados en contratos federales prime. También la legislación americana opera con el sistema de que los contratistas no-pequeños de compras gubernamentales deben presentar un plan de sub-contratación de micro-empresas y empresas pequeñas.<sup>59</sup> El monto de sub-contrataciones se estima en U\$ 119 millones para el año fiscal de 2003 y el porcentaje que va a negocios pequeños es de 38.2 por ciento para ese año. ,

Los programas buscan maximizar las oportunidades que las compras de gobierno (incluye donaciones, trabajos públicos a nivel local, estadual y federal) vayan a pequeños negocios a minorías y grupos desaventajados económicamente. El porcentaje de compras de gobierno a pequeños negocios manejados por minorías alcanzó a 5.4 por ciento el 2003 (SBA, office of Advocacy, 2006) subiendo desde menos de uno por ciento en 1978 previo a la adopción de la legislación relevante.

Un análisis del sistema de compras publicas para las pequeñas empresas en estados Unidos si destacan dos puntos de posible reforma. La idea de que hay *‘privity of contracts’*

---

<sup>59</sup> Las relaciones contractuales son entre las empresas principales y los contratistas pequeños y el gobierno no interfiere en estos contratos (el llamado principio de “privity of contracts”) aunque si se espera los negocios grandes sigan practicas adecuadas de pagos y uso de insumos provistos por empresas pequeñas.

entre empresas que contratan y sub-contratistas pequeños, deja a estos mas expuestos respecto a los contratantes grandes y reduce la capacidad del gobierno de asegurar un tratamiento justo de los pequeños negocios. Segundo, el sistema de compras públicas sigue siendo nacional y no internacional, en el sentido de que al contrario de los contratos federales prime otorgados a empresas grandes no los obliga a sub-contratar parte de los servicios a empresas pequeñas si el trabajo se hace fuera de Estados Unidos, lo que reduce la capacidad de internacionalizarse a los negocios pequeños.<sup>60</sup>

El gobierno compra de los proveedores que cumplen con determinados requisitos. Estos procedimientos y requisitos están regulados por La Regulación de Adquisiciones Federal (FAR, por su sigla en Inglés). El FAR es un conjunto de regulaciones que utilizan todas las agencias federales al realizar compras. Se accede al FAR en forma electrónica a su sitio Web en el cual se publican todas las oportunidades de negocios que exceden los US \$ 25.0000.

Con el fin de hacer mas expedito el sistema, se ha simplificado bastante el sistema de adquisiciones a través del Federal Acquisition Streamlining Act (FASA) de 1994. Por esta acta se removieron muchas restricciones sobre las compras del gobierno de menos de US\$ 100.000. En ves de una competencia abierta, las agencias pueden utilizar procedimientos simplificados solicitando y evaluando licitaciones de hasta US\$ 100.000. Las agencias gubernamentales, sin embargo, deben difundir todas las compras que planean hacer sobre los US\$ 25.000.

Los procedimientos simplificados requieren de menos detalles administrativos, menores niveles de aprobación y menos documentación. Pero lo más destacable de este sistema es que la nueva legislación requiere que todas las compras federales sobre US\$ 2.500 y bajo US\$ 100.000 sean exclusivamente realizadas a micro y pequeñas empresas, a menos que el encargado de la compra no haya podido obtener ofertas de dos o más MIPE que sean competitivas en precio, calidad y entrega.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Ver SBA, Office of Advocacy, 2006.

<sup>61</sup> En el caso de compras por montos de hasta US\$ 2.500, ya sea en items individuales o cuya suma de varios artículos no exceda ese monto, se consideran Micro-compras, y en ese caso se puede realizar la compra sin necesidad de licitación no de obtención de ofertas competitivas. Este tipo de compras ya no esta reservada para las MIPES y las agencias pueden realizar la compra con una tarjeta de crédito de gobierno. También existe el sistema de licitaciones cerradas, en as que se hace una descripción de producto o servicio, de las instrucciones para preparar la propuesta, las condiciones de pago, de entrega, etc. Estos sobres se abren en

En casos en que la compra excede los US\$100.000 y se requiere un producto de alta tecnología el gobierno puede presentar una Solicitud de Propuesta (RFP, por sus siglas en Ingles). En este caso el Gobierno solicita el producto, pero primero pide propuestas de los potenciales proveedores y de cómo ellos pretenden llevar a cabo la propuesta y a que precio. Estas propuestas pueden ser negociadas después que han sido presentadas.

Uno de los cambios más significativos de la reforma en el sistema de adquisiciones del Gobierno es el énfasis en la importancia del “mejor valor” (best value). Esto significa que en vez de premiarse el monto menor en el costo del producto, el gobierno ahora premia o privilegia el producto que mejor satisface sus necesidades aunque sea a un precio algo superior. En el caso en que el criterio es el mejor valor, se debe especificar esta intención en las bases. Además, se debe incluir una descripción del criterio de evaluación, los factores a privilegiar, y los factores distintos del precio que serán considerados en la decisión.

El gobierno de Estados Unidos tiene un sistema de compras que beneficia al sector de las Pymes.

## **V. Conclusiones y Relevancia Para Chile**

Nuestra revisión de la literatura sobre los determinantes económicos del tamaño de empresas y su evolución con el proceso de desarrollo, así como la evolución d las políticas públicas sobre las PYMES en países desarrollados sugiere algunas claves para el desarrollo de políticas públicas en esta área en Chile. El diagnostico aparentemente es común en muchos países: las PYMES enfrentan dificultades especiales derivadas de su tamaño, para tener acceso al financiamiento a costes competitivos, a fuerza de trabajo calificada, a los avances tecnológicos, a mercados de bienes e insumos y a fuentes de información. Sin embargo en la nueva economía del conocimiento y en una economía global que busca

---

público y se selecciona de acuerdo con los criterios establecidos. Para presentarse a estas licitaciones las empresas deben estar registradas.

creciente flexibilidad productiva la micro empresa y las PYMES tienen un potencial muy apreciable.

Para contrapesar la desventajosa situación que afecta a muchas PYMES y crear un marco de genuina competencia en los países analizados en este estudio existen instituciones que tratan de apoyar activamente a las PYMES. Sin embargo las modalidades institucionales de intervención, los criterios y ponderaciones de objetivos, grados de participación de los beneficiarios, factores de género, importancia de la variable financiera, tecnológica, territorial, orientación de mercados y otras de las políticas cambian entre países. Veamos una síntesis de estas experiencias y resultados.

1. A nivel de *diseño institucional de fomento a las PYMES* hay una amplia diversidad entre países y probablemente no existe *el* modelo institucional óptimo aplicable a todos los países. Hay límites a la “importación de instituciones” ya que variables de tipo cultural e histórica que son muy específicas a cada país son altamente relevantes para el éxito (o fracaso) de las instituciones. Sin embargo hay ciertos principios (o condiciones) para que la institucionalidad de fomento a las PYMES funcione: (a) apoyo político al más alto nivel de los países, (b) un adecuado nivel de recursos financieros y (c) una base adecuada de recursos humanos para la ejecución de distintos programas. Países con instituciones fuertes en esta área incluye Escocia, la agencia de fomento del desarrollo (*Scottish Enterprise*) que incluye el apoyo a las PYMES recibió un mandato explícito y apoyo directo y permanente del Prime Minister de Escocia (máxima autoridad). En Estados Unidos la *Small Business Administration* y programas relacionados como las compras de gobierno juegan un rol muy importante en apoyo al sector de PYMES, contando con recursos financieros, humanos y apoyo legislativo adecuado.

2. En cuanto a recursos financieros la expresión práctica de la decisión política de apoyar a las PYMES, es la *asignación de recursos en las leyes de presupuesto* para financiar la agencia ejecutora central de los programas pro-PYMES que implementa los programas relevantes. Por ejemplo, en Italia se destina el 1% del PIB al apoyo a las empresas.

3. El instrumento de *compras de gobierno* puede ser de alta utilidad para promover el sector de micro-empresas y PYMES. En Estados Unidos cerca del 23 por ciento de las compras directas del gobierno y el 38 por ciento de las sub-contrataciones se hacen con

pequeños negocios. El sistema es considerado como ágil y además considera activamente a las PYMES de propiedad de mujeres y minorías étnicas.

4. Una característica principal del sector de micro, pequeñas y medianas empresas es su *heterogeneidad*. Dentro de las definiciones generalmente aceptadas de micro empresas y PYMES – que van de 1/10 a 250/300 trabajadores, (incluso hasta 500 empleados como en el caso de Estados Unidos) se incluye un universo muy variado de unidades productivas. Las diferencias entre empresas no solo son de tamaño sino en su categoría de empresas nuevas o ya establecidas, innovadoras o tradicionales, sectores productivos en que operan y mercados a los cuales orientan su producción. En algunos países, como Estados Unidos, el énfasis es decididamente en apoyar micros y pequeñas empresas. Crecientemente a ganado fuerza la idea del *ciclo de vida* de estas más que en mantener un stock existente de empresas.

5. Estados y comunidades que activamente han implementado políticas industriales de apoyo a la formación de una *economía del conocimiento* con énfasis en la internacionalización y la calidad son *Escocia y el país Vasco*. Ambos casos han reconvertido sus estructuras industriales desde la producción de carbón, acero, astilleros al desarrollo de la bio-tecnología, servicios financieros y de conocimiento donde las PYMES pueden jugar un rol preponderante.

6. Los criterios para apoyar las PYMES varían según los países. En Japón y Corea el criterio tecnológico y la orientación a los mercados externos (exportación e inversiones) son muy importantes. En Japón, se crearon Centros Tecnológicos en todo el país que mantienen un contacto permanente con las PYMES y en Corea del Sur, las PYMES reciben apoyo para contratar servicios de centros de investigación y Universidades. Un énfasis parecido se da en Escocia. En cambio en Estados Unidos el enfoque predominante es ayudar a formular planes de negocios que lleven a la creación de empresas y después ayudar su funcionamiento. En España e Italia, el mayor énfasis está en los aspectos de financiamiento.

7. La formación de *asociaciones y consorcios* de PYMES es otra tendencia que se ha acentuado en los años recientes. Particularmente en Corea este aspecto de la política es fundamental. Mediante estos consorcios y asociaciones se busca generar un ambiente favorable a los negocios y una masa crítica para la integración horizontal y vertical de la

producción, las exportaciones, el desarrollo tecnológico, el control de calidad, la formación de recursos humanos, la investigación tecnológica y los intercambios de información.

8. En Japón y Corea, las leyes de fomento favorecen la subcontratación de PYMES por parte de grandes empresas, generalmente industriales. Esta forma de asociación tiene ventajas evidentes para las PYMES por cuanto les asegura un mercado, aportes de capital, intercambio de tecnología y capacitación. Relevante para el caso chileno es la preocupación activa en evitar una relación desigual entre PYMES y empresas grandes y conglomerados, por ejemplo regulando materias tales como los plazos y formas de pago a las PYMES por parte de las grandes empresas.

9. Las políticas pro-PYMES enfrentan al menos tres desafíos para ser exitosas: (a) lograr una adecuada coordinación entre los actores sociales y niveles de decisión: instituciones supra-nacionales y gobierno nacional, instituciones del sector público y del sector privado; gobierno central, gobiernos regionales y locales; gremios empresariales y sindicatos; bancos e instituciones financieras; universidades y centros de investigación. Sin embargo, en varios países, se observa una compleja red de leyes e instrumentos, a veces contradictorios o de difícil interpretación y aplicación, (b) lograr una adecuada participación de los beneficiarios de los programas desde la identificación de las necesidades y la formulación de las instituciones y normas, hasta en el funcionamiento y la aplicación de las mismas (Italia le da gran importancia al concepto de bottom up y la participación desde la base) (c) evitar la selección adversa y la influencia de grupos de interés en los beneficios de los programas de apoyo. En países con instituciones más sólidas y experimentadas este riesgo es menor

10. Hay una creciente tendencia en los países analizados a que la política de fomento a las PYMES se vayan regionalizando. Si bien los presupuestos nacionales asignan fondos para este propósito y gran parte de los instrumentos de apoyo se definen en leyes nacionales, la ejecución de los programas específicos se realiza por entidades regionales y locales, con distintos grados de control y vinculación con el gobierno central. En los últimos años se aprecia una preferencia a entregar mayor autonomía a los entes regionales y locales, y a facultarlos para definir sus objetivos y decidir prioridades.

11. La dimensión de género en el diseño de las políticas Pro-PYMES es crecientemente importante en algunos países examinados. En Italia y Estados Unidos destacan la existencia

de Centros de Mujeres Empresarias orientados apoyar a mujeres emprendedoras de distintos niveles de ingresos y recursos.

12. En materia de financiamiento, los instrumentos utilizados en todos los países estudiados son muy similares: consisten en aportes de recursos públicos para PYMES, que son generalmente administrados por instituciones financieras públicas o privadas, sea mediante subvenciones, o créditos con intereses preferenciales, garantías a créditos de instituciones financieras; también hay experiencias de créditos tributarios. Estas formas de financiamiento generalmente se limitan a un porcentaje de las inversiones o gastos totales, y un criterio básico es que los fondos públicos sirvan para movilizar montos mayores de recursos privados. Los montos y porcentajes máximos autorizados, los plazos y las modalidades de aplicación, difieren en función de las características de la empresa – por ejemplo si es o no innovadora – la región en que se encuentra y los propósitos del crédito: para compras de maquinaria, para investigación y desarrollo, para capacitación, para exportaciones e internacionalización, y otras.

13. En Estados Unidos se le otorga un gran énfasis a las labores de asesoría y traspaso de experiencias a los emprendedores de negocios pequeñas. El énfasis es en que estas asesorías sean, dentro de lo posible, sin costo. Para tal propósito se movilizan voluntarios de la Asociación de Ejecutivos Jubilados (SCORE). Se enfatiza una operación a escala nacional pero con entrega de servicios a nivel local movilizand o cámaras de comercio e instituciones de la sociedad civil más que descansar mucho en una burocracia estatal. El sistema de compras del Gobierno es un mecanismo que ha resultado muy beneficioso para el sector de las PYMES en ese país, especialmente por la simplificación de los trámites y por la explícita preferencia a este tipo de empresas en las compras de determinados montos.

14. En varias de las experiencias estudiadas se da una relevancia importante a que las PYMES cuenten con recursos humanos suficientes y capacitados y a crear un espíritu empresarial en la juventud y a otras edades. En Corea, por ejemplo, se percibió que los jóvenes egresados de la educación superior y profesional, mostraban una marcada preferencia por ubicarse en las empresas grandes (que ofrecían remuneraciones más altas y mayores posibilidades de desarrollo profesional). Para incentivar un mayor interés en las PYMES se crearon clubes empresariales y centros de estudios de negocios para despertar una vocación temprana por el propio emprendimiento. La SBA de Estados Unidos también

trata de incentivar la orientación y entrenamiento de los jóvenes hacia los negocios como medios para evaluar la viabilidad de sus ideas y las herramientas para llevarlas adelante.

15. El aporte de las PYMES a las exportaciones ha sido creciente en los países Asiáticos en España, Italia y Escocia entre otros. Las políticas e instituciones le han dado especial énfasis al apoyo a la entrada en nuevos mercados y a aumentar el número de PYMES exportadoras. Eso se aprecia en todos los instrumentos de política, pero especialmente en el financiamiento que privilegia las acciones orientadas a la exportación. Se da financiamiento preferencial a las distintas etapas del proceso exportador: créditos de pre y post embarque y seguros de crédito. Instituciones públicas apoyan la creación de consorcios exportadores, la organización de Ferias y exposiciones, muestras, becas y viajes al exterior, contactos y pasantías en empresas de capital nacional establecidas en el exterior. En el caso de Corea del Sur, la exportación de bienes y servicios se refuerza con un decidido apoyo a la internacionalización de PYMES, mediante inversiones directas de estas en el exterior.

16. En todos los países se aprecia que un elemento básico de la política de fomento es que los recursos y esfuerzos institucionales que se orientan hacia el sector deben ser adecuados para tener un impacto significativo. Operar con presupuestos insuficientes es un ticket para el fracaso. Además se procura tener en cuenta la heterogeneidad del sector, y diseñar y aplicar los instrumentos de acuerdo con esta realidad. Especialmente interesa diferenciar entre creación de nuevas PYMES y el desarrollo de PYMES ya existentes. También es fundamental la importancia de crear una cultura de evaluación de programas para medir su efectividad y evitar que los instrumentos de fomento sirvan para prolongar la existencia de PYMES no viables, retrasando el proceso necesario de reconversión o de creación de nuevas PYMES con mejores posibilidades de competir. Reevaluar las leyes y normas existentes, instrumentos, la organización institucional, la ejecución de las políticas por parte de las autoridades del sector público y las entidades privadas, tanto gobierno central, gobiernos regionales y locales, los bancos e intermediarios financieros, las organizaciones gremiales y sindicales, los consorcios de empresas, y en general todos los actores del proceso. Solo con un control y evaluación efectivos por parte de entidades y auditores independientes del gobierno, se pueden maximizar los resultados de la política y asegurar una eficiente asignación social de los recursos.

17. La experiencia y el trabajo analítico en esta área destaca que el costo de hacer negocios y el clima de inversión es muy importante. Esto lleva a la simplificación de trámites administrativos y de las normas tributarias, laborales y previsionales que enfrentan las empresas en particular las micro y PYMES. Los mecanismos de “ventanilla única” y la aprobación de regímenes legales tributarios, laborales y previsionales especiales, al menos de carácter transitorio (durante los primeros años desde la creación de la empresa), es una recomendación significativa. También se ha vuelto crecientemente importante la calidad de la política económica y social y la predicibilidad de los principales parámetros macro y sectoriales en los que se desenvuelven las unidades productivas a nivel micro-económico.

Es claro que la importancia de la cultura institucional, la historia, los instrumentos disponibles hacen que la importación de experiencias internacionales e instituciones debe ser selectiva. Sin embargo la experiencia internacional sigue siendo una fuente muy importante de inspiración de políticas y ofrecer valiosas lecciones para Chile en su interés de fomentar el sector de las PYMES. Aunque el propósito de este documento no es evaluar las políticas pro-PYMES en Chile estas experiencias sugieren áreas de atención y reformas. En Chile se ha implementado un sistema de *compras de gobierno* que incluye el apoyo a las MIPYMES. Nos parece útil examinar en que medida el porcentaje de compras de gobierno orientadas a este sector puede ser gradualmente incrementado. También es necesario reforzar la protección de las MIPES en sus contratos con empresas grandes. Por otra parte es importante evitar una gran proliferación de programas y acentuar su consolidación. La dimensión territorial ha empezado a tomar más importancia; los criterios de género son aun incipientes como criterio de ayuda a la formación de empresas. Un área que requiere mas atención es la simplificación de requisitos para instalar empresas reduciendo así el costo de hacer negocios a los que las PYMES son particularmente sensibles. El tema de acceso a financiamiento a costos competitivos y plazos adecuados es de permanente importancia en Chile y las experiencias revisadas en otros países proveen interesantes modalidades para fortalecer esta dimensión. También en el caso chileno es importante regular la relación entre empresas grandes y PYMES asegurando un tratamiento justo a estas ultimas referente a pagos de servicios y tratamiento del sector laboral.

## VI. Referencias Bibliográficas

- Asian Development Bank, (2005) *Asian Development Outlook*.
- Ayyagari, M. , T. Beck and A. Demirguc-Kunt (2005) “Small and Medium Enterprisers across the Globe”, *mimeo*, The World Bank.
- Barquero, I. (2003) *El Estado y la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*. PNUD, Tegucigalpa
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt and V. Maksimovic (2002) “Financing Patterns around the World. The Role of Institutions” Policy Research Working Paper # 2905. The World Bank.
- Boscherini, F. (2002) *Políticas e instrumentos de apoyo para las PyMES en Italia*. Boletín Informativo TECHINT, Buenos Aires, Enero – abril,
- CEPAL (2001). Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico. *Pequeña y Mediana Empresa Industrial en América Latina*.
- Crichton, D. Chief Executive, *Scottish Enterprise* Edinburgh & Lothian
- Cull, R., L. Davis, N. Lamoreaux y J.L Rosenthal (2005) “Historical Financing of Small and Medium Size Enterprises” NBER Working Papers Series # 11695, October.
- Drucker, P.F. (1998) “ The Coming of the New Organization”, Capítulo 1 en Harvard Business Review on Knowledge Management .
- Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa, España (2007). *Página Web, Julio*.
- Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa, España (2000). *Instrumentos de Financiación para las PyMES*, Madrid , Enero.
- Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa, España (2007) *Memoria*, Madrid, Mayo.
- ECLAC Series, (2003) Dirección General de Empresa de la Comisión Europea, Innovación en Italia: recreando las fuerzas tradicionales, Julio.
- Florida, R. (2005) The Flight of the Creative Class. The New Global Competition for Talent. Harper Business.
- Fonfría Mesa, A. (2003) *Instrumentos y Objetivos de la Política de Apoyo a las PyMES en España*, Instituto de Estudios Fiscales, P.T. N° 28/03, Madrid.
- Guinnaner, T. R. Harris, N. Lamoreaux y J.L Rosenthal (2007) “Putting the Corporation in its Place” NBER Working Paper Series # 13109.
- Gobierno de Chile (2005) “La situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile”, Chile Emprende.

- Hallberg, K. (1999) “Small and Medium Scale Enterprises: A Framework for Intervention” Small Enterprise Unit. Private Sector Development Department, The World Bank.
- Istituto de Crédito Oficial (ICO), *Página Web*, 2007
- Japan Small Business Research Institute (2001). *White paper on small and medium enterprises in Japan*,
- Japan Financial Corporation for SME (JASME), ( 2006) *Página Web*, Abril.
- Jong-Il, You (1995) ‘Small Firms in Economic Theory’ Cambridge Journal of Economics, Vol. 19, # 3, June.
- Morigushi, T. (2005) *Políticas de fomento a las PyMES japonesas*. Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Buenos Aires, Noviembre.
- Muñoz Torres, M. y J. Rivera Lirio (2002) *Instituciones e Instrumentos públicos de financiación para la PyME*. Departamento de Finanzas y Contabilidad Universitat Jaume I Castellón.
- Nuggents, J.B. and Seung-Jae Yhee (2001) *Small and medium enterprises in Korea: achievements, constraints and policy issues*. World Bank Institute, 2001, Washington D.C.
- OCDE, (2002) *Small and Medium Enterprises Outlook*.
- Observatory of European SME's (2003), *Highlights from the 2003 Observatory*. European Commission
- OIT (2004) *Promover empleo: Políticas, Capacitación, Empresas*. Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª Reunión, Ginebra.
- OCDE, 1998, *Small Business, job creation and growth: facts, obstacles and best practices*, Paris.
- Office of Advocacy, SBA, (2004) Statistics of US Businesses and non employer statistics.
- Pietrobelli, C. and R. Rabelloti, *Business development services centers in Italy: An empirical analysis of three regional experiences: Emilia Romagna, Lombardia and Veneto*
- Romero Luna, I. (2004) “Las PyMES en el Desarrollo Económico. ¿Existe justificación para un sesgo pro PyMES en las estrategias para el desarrollo?” VI Reunión de Economía, Badajoz.
- Sang-Yirl Nam, (2005) *Innovation and SME Development: Korea's Perspective and APEC cooperation* KIEP, Korea, May.
- SCRI, Informe 2007 *Impacto Económico y Social del Capital de Riesgo en España*
- SBA, United States, website. [www.sba.gov](http://www.sba.gov).
- SBA, Office of Advocacy, (2006) *The Government's Role in Aiding Small Business Federal Sub-contracting Programs in the United States*, September.

Small and Medium Business Administration (2005). *Prosperity with Competitive and innovative SME's*, Seoul, Korea.

Small and Medium Enterprise Agency (2003), *Outline of Japanese SME policies*

Small and Medium Enterprises Agency, White Paper on SME's in Japan, Japan, 2005.

Solimano, A. (2008), editor, The International Mobility of Talent; Types, causes and Consequences. Oxford University Press, (por aparecer).

Solimano, A. y M. Pollack (2006) *La Mesa Coja. Prosperidad y Desigualdad en el Chile Democrático*. Colección CIGLOB, Santiago.

Solimano, A. (1998) editor, *Los Caminos de la Prosperidad Ensayos del Crecimiento y Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, México.

Stiglitz, J. and A. Weiss (1981) "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information," *The American Economic Review*, [American Economic Association](#)

Takeushi, J. (1999) *Historic features of Japanese small and medium enterprises: a comparative economic approach*. Oxford University Press.

UNIDO, *Overview on SMEs Policy in Italy*, 2007, World Bank Investment Climate Surveys (ICS).

[www.smallbusinessadministration.org](http://www.smallbusinessadministration.org)

[www.scottishenterprise.org](http://www.scottishenterprise.org)

Urata, S. and H. Kawai, *Technological progress by small and medium firm in Japan*, World Bank, 2001, Washington D.C.