



MINISTERIO DE  
DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECONOMÍA PLURAL  
VICEMINISTERIO DE LA MICRO  
— Y PEQUEÑA EMPRESA —  
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA



Sistema Económico  
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean  
Economic System

Sistema Econômico  
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique  
Latinoaméricain et Caribéen

# Políticas Públicas para PYMES y su importancia para el desarrollo del sector

Carlos Ferraro  
Consultor SELA

Relaciones Intra-regionales

*Taller Regional sobre políticas públicas para MIPYMES  
La Paz, Bolivia  
24 y 25 de julio de 2014  
SP/TRPPP/Di N° 2-14*

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

---

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

**Políticas públicas para las pymes:  
su importancia para el desarrollo  
del sector, aspectos institucionales  
y grandes desafíos.**

**Carlo Ferraro  
Taller Regional sobre Políticas Públicas  
para pymes.**

La Paz, Bolivia, 24 y 25 julio de 2014



# Contenido de la Presentación



1. Relevancia de las pymes en la región.

2. Algunos rasgos principales de las pymes y las políticas en la región.

3. Lecciones y desafíos de las experiencias

# 1. Relevancia de las pymes en la región

**América Latina : el peso de las pymes .**  
**Establecimientos por tamaño de empresa, 2010 (Porcentajes)**

<b>Proporción de establecimientos por tamaño</b>				
	<b>Micro</b>	<b>Pequeñas</b>	<b>Medianas</b>	<b>Grandes</b>
Argentina	81.6	16.1	1.9	0.4
Brasil	85.4	12.1	1.4	1.0
Chile	90.4	7.8	1.2	0.6
Colombia	93.2	5.5	1.0	0.3
El Salvador	95.4	3.8	0.6	0.2
Ecuador	96.8	2.5	0.5	0.2
México	95.5	3.6	0.8	0.2
Perú	98.1	1.5	0.34	0.02
Uruguay	83.8	13.4	3.1	0.6

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

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

**Participación de las empresas según tamaño en las exportaciones**  
(en porcentajes)

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

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



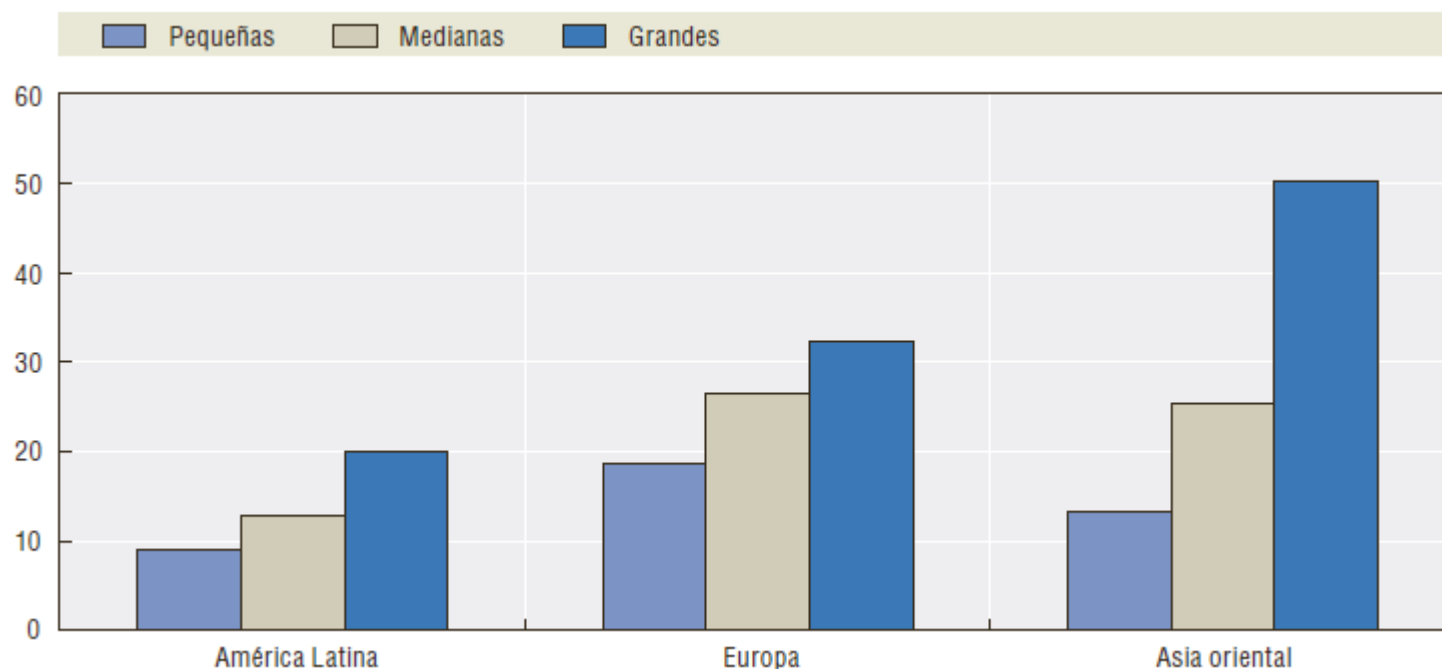
## América Latina (4 países): participación de los distintos tamaños de empresas en el empleo, el PBI y las exportaciones\*

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

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

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

# Exportaciones según tamaño de empresa, por región, 2009-2010 (en porcentajes)



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



## 2. Principales rasgos de las pymes en la región

# Características de las pymes en la región.



- Las pymes son actores importantes para el desarrollo productivo de los países de la región.
- Son un aporte sustancial a la generación de empleo y al desarrollo de empresarialidad.
- Muy ligadas a la demanda interna; bajo coeficiente de exportaciones directas.
- Se trata de un universo heterogéneo que abarca desde micro y pequeñas empresas de subsistencia hasta medianas empresas competitivas y con capacidad exportadora.

# Orientación de mercado

- Fuertemente orientadas y dependientes del mercado interno.
- Atienden mayoritariamente a mercados finales vs mercados intermedios y proveedores.
- Se vinculan con mercados de cercanía.
- La mayoría no abastece mercado de forma completa.
- Muy pocas exportan.

# Algunas características estructurales



# Las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina

13

- Representan entre el 95 a 99% de las empresas de la región y su aporte es importante en términos de empleo, menor en términos de producción y poco relevante en las exportaciones directas.
- En la región, al interior de cada país, la diferencia de productividad entre estos agentes y las grandes empresas es mucho mayor en comparación a la que se registra en los países desarrollados.

**Proporción de empresas según tamaño en países seleccionados de América Latina y de la OCDE (en porcentajes)**

País	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Argentina	81.6	16.1	1.9	0.4
Brasil	85.4	12.1	1.4	1.0
Chile	90.4	7.8	1.2	0.6
Colombia	93.2	5.5	1.0	0.3
Ecuador	96.8	2.5	0.5	0.2
México	95.5	3.6	0.8	0.2
Perú	98.1	1.54	0.34	0.02
Uruguay	83.8	13.4	3.1	0.6
Alemania	83.0	14.1	2.4	0.1
España	92.6	6.5	0.8	0.1
Francia	93.0	5.9	0.9	0.2
Italia	94.4	5.0	0.5	0.1

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



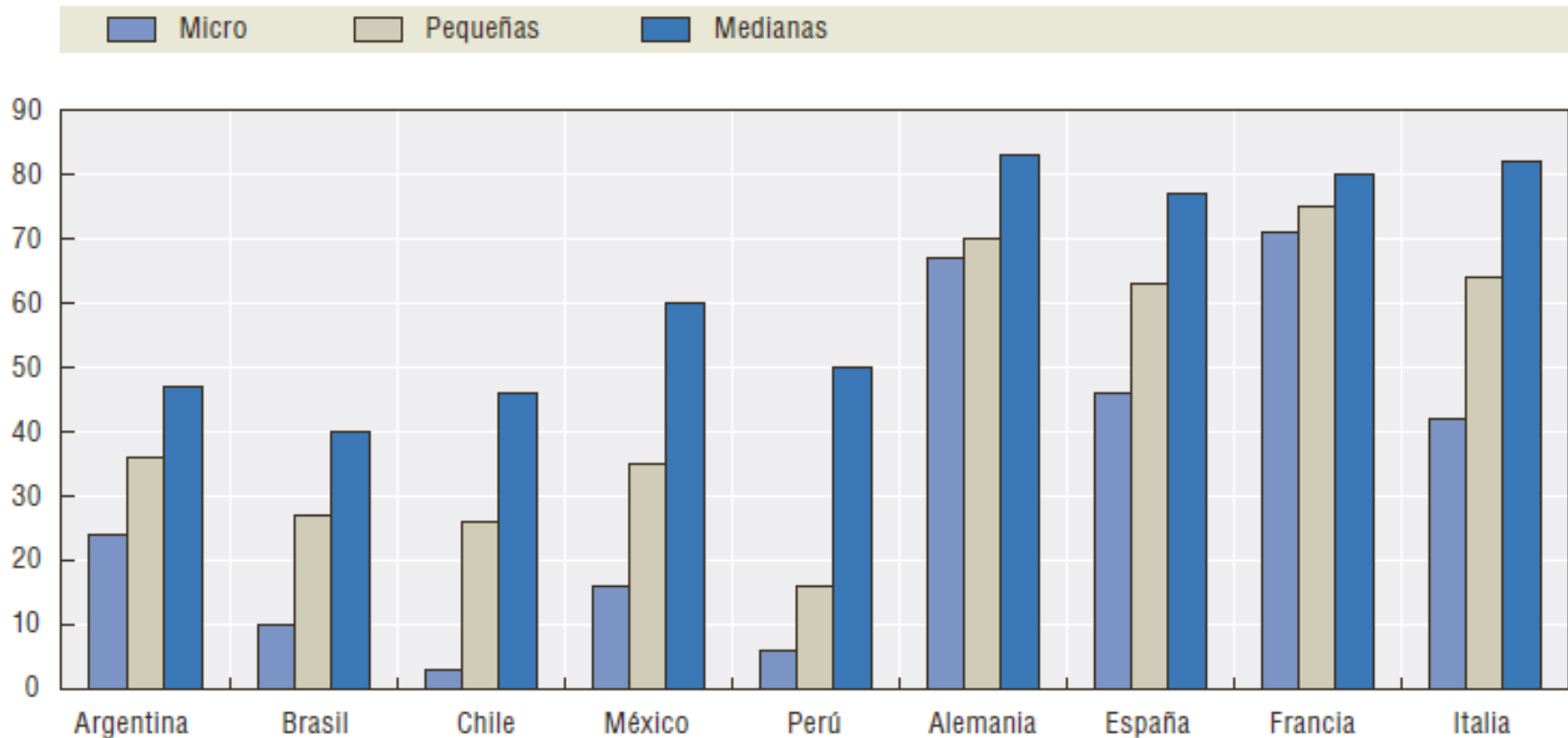
## Productividad Relativa por tamaño de empresas 2010 (Porcentaje)

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

Fuente: CEPAL

## Productividad relativa en países seleccionados de América Latina y la OCDE

(en porcentajes, productividad de empresas grandes = 100%)

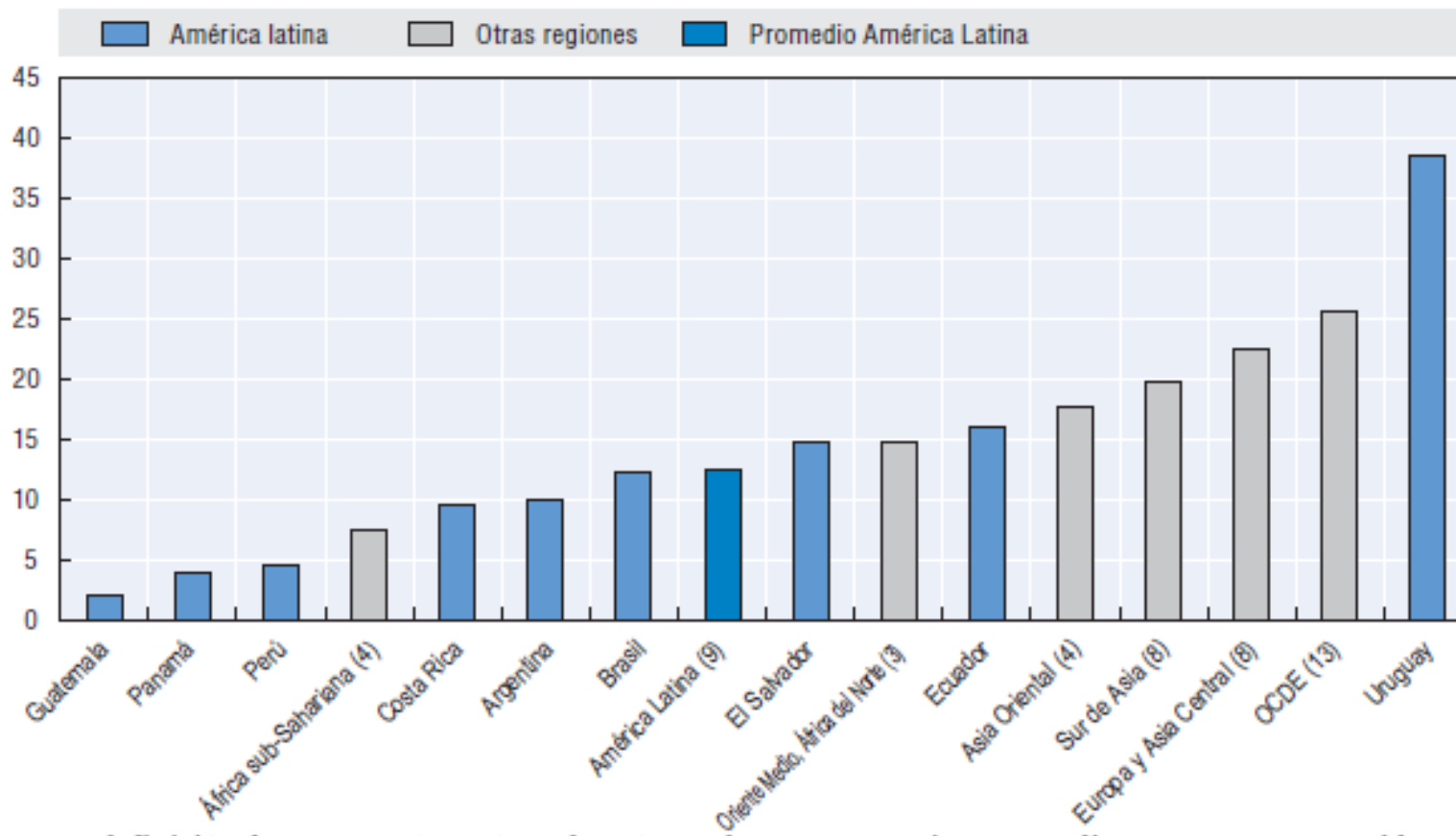


*Fuente:* "Perspectivas económicas de América Latina 2013 - POLÍTICAS DE PYMES PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL" OCDE/CEPAL 2012 (CEPAL: LC/G.2545).



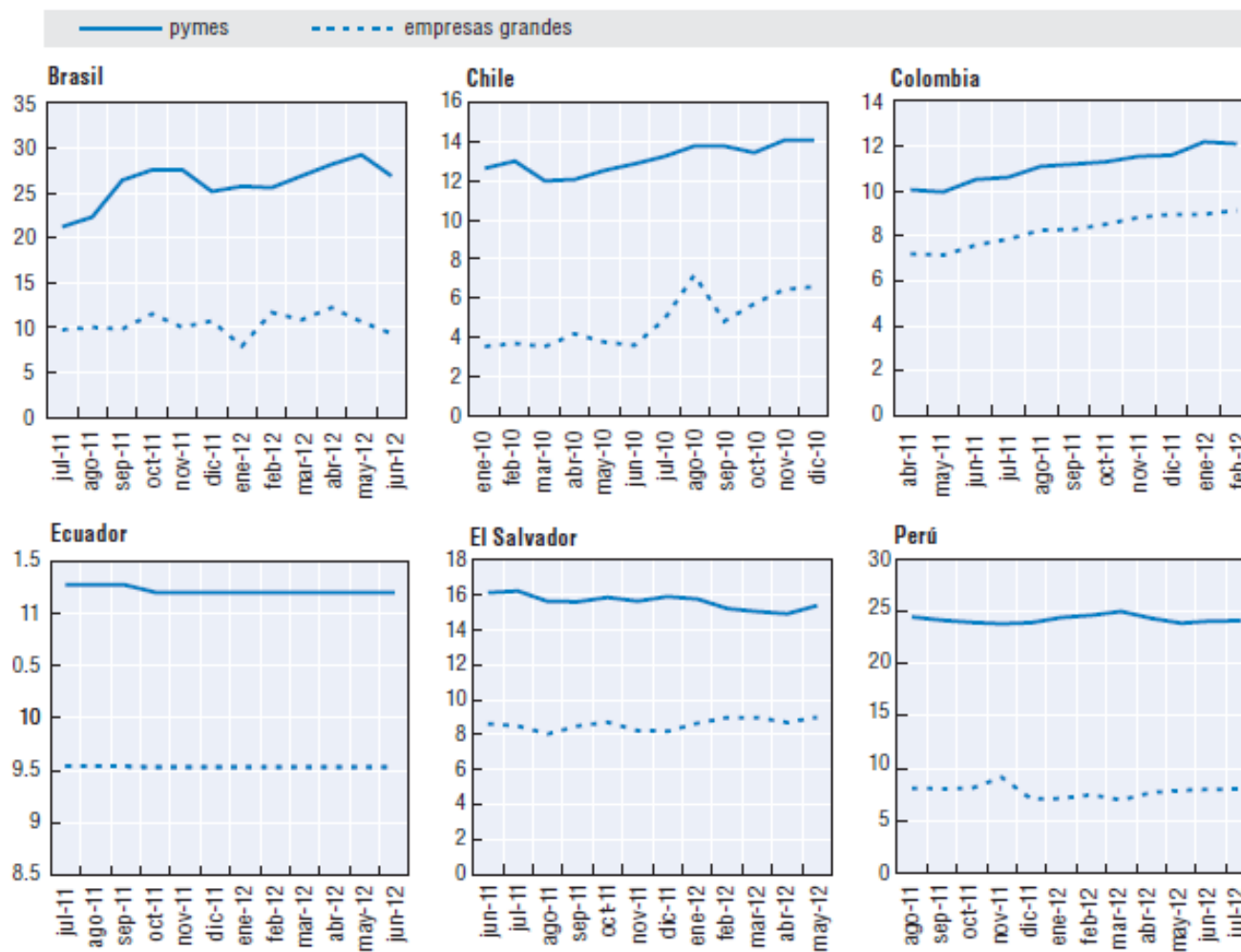
# Acceso y costo del financiamiento

## Crédito a pymes como porcentaje del crédito total, 2010



Fuente: CEPAL

## Tasas de interés de pymes y grandes empresas: crédito de largo plazo (más de un año madurez)



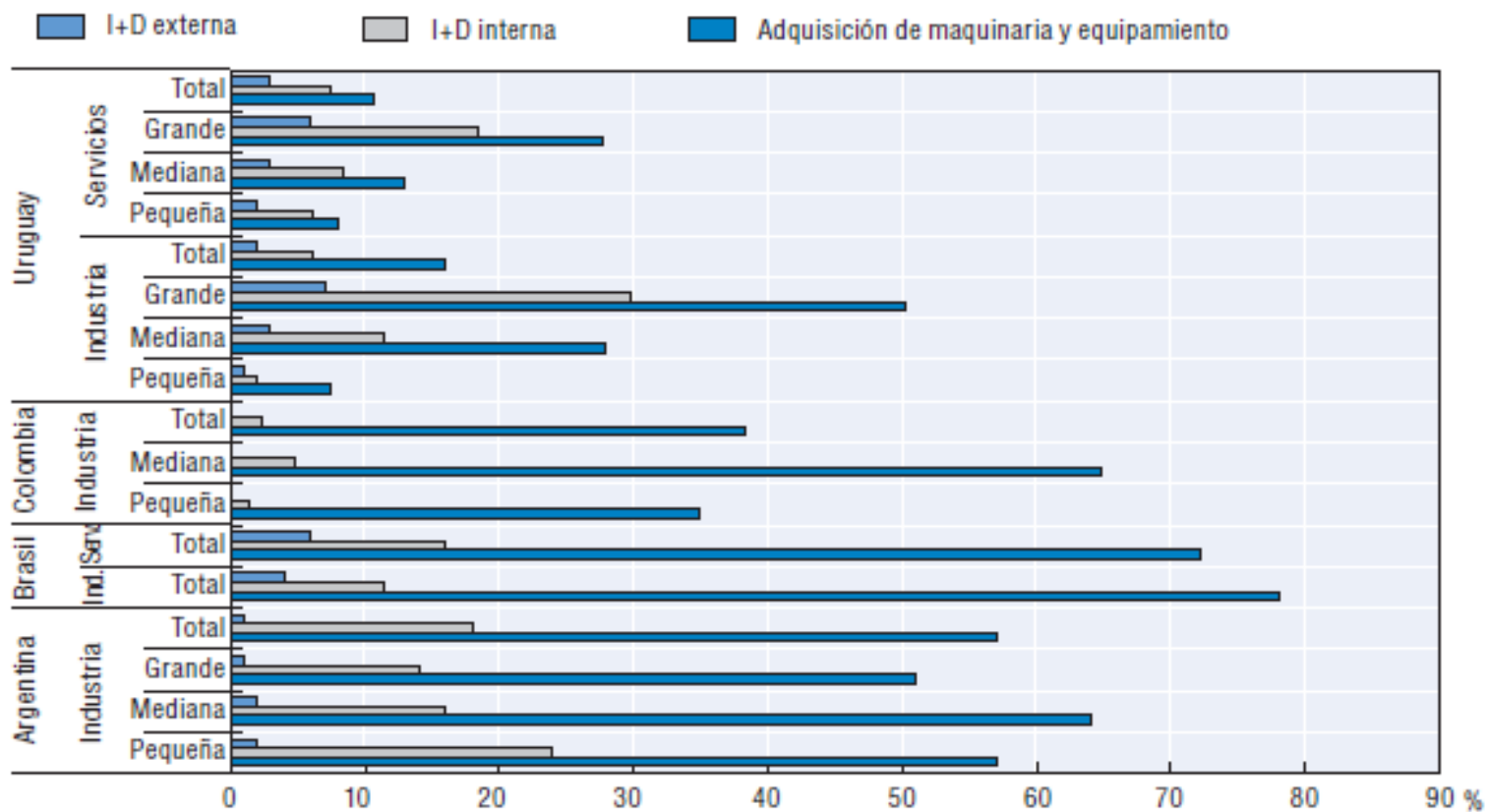


# Pymes e innovación

## ESFUERZOS INNOVADORES

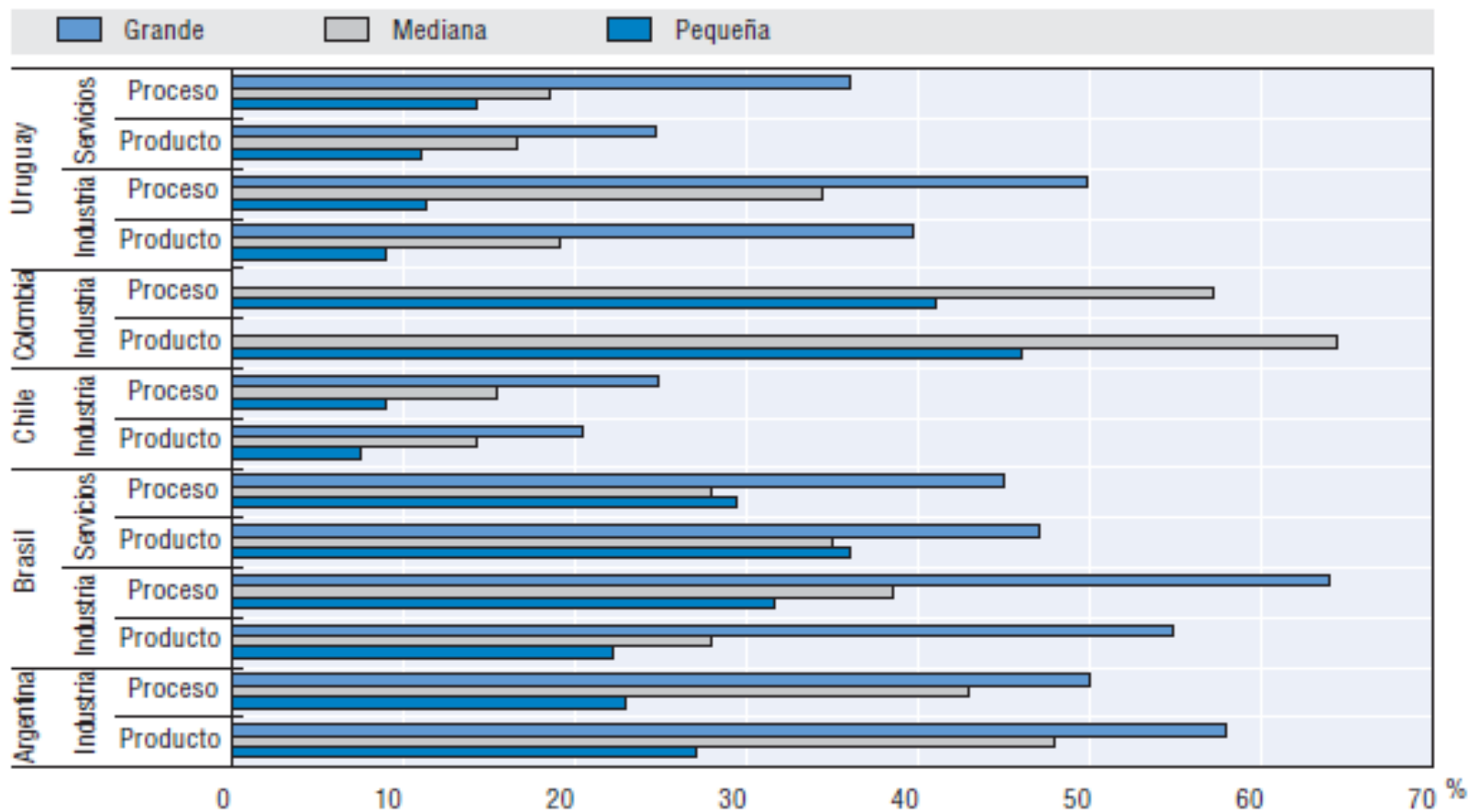
Inversión en bienes de capital e I+D según tamaño de las empresas y sector de actividad

(en porcentaje de empresas innovadoras)



# RESULTADOS DE LA INNOVACIÓN

Porcentaje de empresas que realizaron innovaciones según tamaño, sector de actividad y tipo de innovación



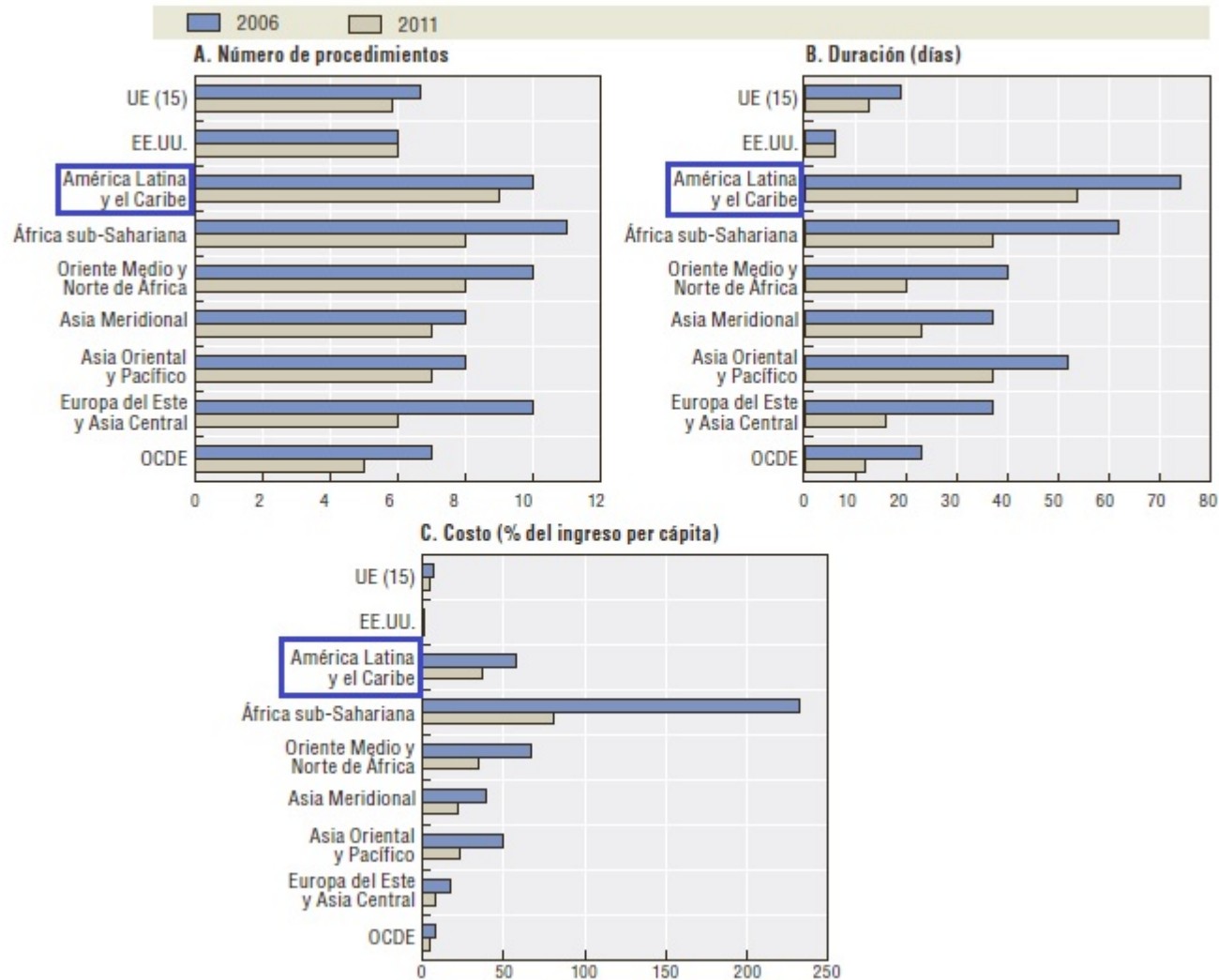




# Emprendedorismo

## Indicadores del costo para la creación de empresas

(número de procedimientos, días, y porcentaje del ingreso per cápita)



Fuente: Banco Mundial (2012).

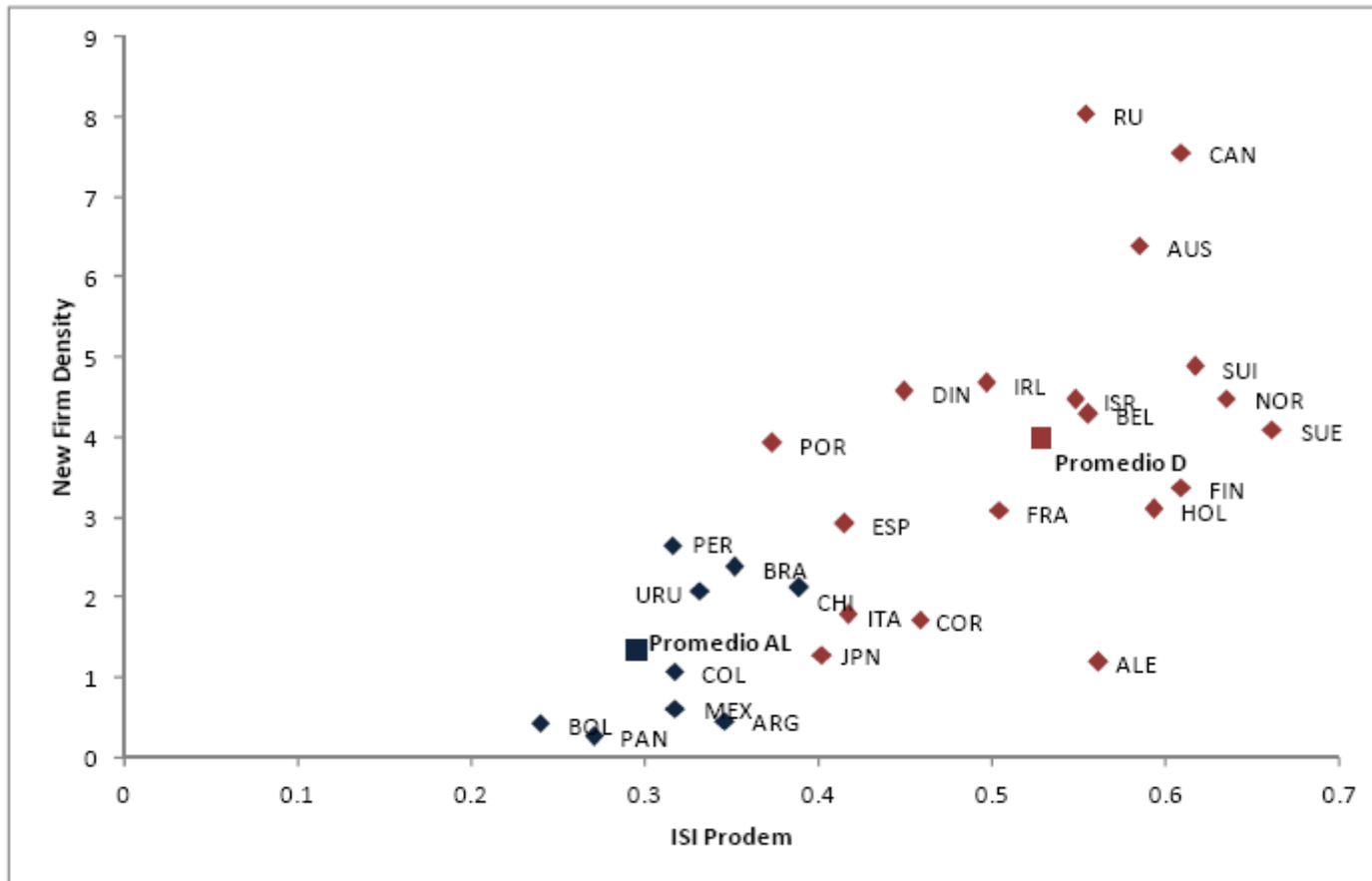
## **Pymes e innovación en América Latina**

Tres elementos relevantes que deberían ser considerados tanto en el diseño de las políticas como en la realización de investigación sobre pyme e innovación:

1. Las pymes adoptan estrategias de innovación (que se denominan informales) distintas de las que desarrollan las grandes empresas. La eficacia de dichas estrategias depende del contexto competitivo en que operan estas firmas.
2. La capacidad de las pymes de relacionarse de forma eficiente con su entorno económico e institucional incide de forma muy significativa sobre sus estrategias informales de innovación.
3. El acceso de las pymes a procesos más formales de innovación puede ser facilitado impulsando su vinculación con actores económicos que no experimentan las limitaciones de escala que afectan a estas empresas.

Así las Pymes en Latinoamérica realizan mayores esfuerzos en: (i) desarrollo y adaptación de tecnología; (ii) adquisición de tecnología incorporada (bienes de capital, hardware y software) y (iii) adquisición de tecnología desincorporada (transferencia, capacitación y consultoría).

## Relación entre fertilidad empresarial y condiciones sistémicas



**Nota:** en color azul aparecen los países de América Latina y en rojo los países desarrollados

Fuente: "POLÍTICAS DE FOMENTO AL EMPRENDIMIENTO DINÁMICO EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS Y DESAFÍOS" Kantis, Hugo; Federico, Juan y Menéndez, Cecilia - CAF DOCUMENTOS DE TRABAJO N° 2012/09 - Agosto, 2012.



# Evolución de las políticas y las instituciones de apoyo

# Evolución de las políticas e instituciones de apoyo a Mipymes en la región

- Importantes avances en las últimas 2 décadas en creación y desarrollo de instituciones e instrumentos de políticas. Prácticamente todos los países de la región cuentan con instituciones nacionales de apoyo a las mipymes.
- Acciones aisladas entre 1970 y 1980; casi ninguna política entre fines de los 80 y mediados de los 90; resurgimiento desde mediados de los 90, pero más en las declaraciones que en los resultados.
- Sin embargo las políticas son diseñadas y ejecutadas por niveles de gobierno con poco peso político, insuficiente asignación de recursos financieros, pocos recursos humanos



**INSTITUCIONES PÚBLICAS DE APOYO  
A MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS  
EMPRESAS EN AMÉRICA LATINA y el  
CARIBE**

# Avances



- Novedosos y eficaces instrumentos de política en casi todos los países.
- Las experiencias de países desarrollados dejan de ser la única referencia: crece la conciencia de la importancia del proceso, es decir: cómo se hace?
- Gran variedad de fórmulas institucionales, muchas veces subnacionales o locales, y experimentación con nuevos instrumentos.



# Las instituciones de apoyo



- Cambios institucionales importantes en las últimas dos décadas que elevaron el rango de las entidades de fomento en diversos países.
- Sin embargo la nueva ubicación en el organigrama gubernamental no siempre significa más poder de ejecución político y más recursos.
- Recursos humanos calificados y recursos económico financieros (presupuestarios y extrapresupuestarios).

# Desarrollo institucional



- Desarrollo institucional es clave para la continuidad de las políticas y para generar capacidad de aprendizaje e implementación.
- En la región existen países con fuerte desarrollo institucional, países con institucionalidad en proceso de construcción y países con institucionalidad débil.
- Articulación interinstitucional y coordinación de acciones

## Gastos de las instituciones de fomento a pymes, 2005 (en porcentaje del PIB)

<b>País</b>	<b>Gasto</b>	<b>País</b>	<b>Gasto</b>
Argentina	0.004	México	0.015
Brasil	0.085	Nicaragua	0.022
Chile	0.030	Panamá	0.027
Colombia	0.008	Paraguay	0.005
Costa Rica	0.004	Perú	0.004
Ecuador	0.005	República Dominicana	0.033
El Salvador	0.019	Uruguay	0.002
Guatemala	0.006	Venezuela (Rep. Bol. de)	0.024
Honduras	0.005	América Latina	0.018

## OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PYME EN PAISES DE AMERICA LATINA

Objetivo/País	Chile	Argentina	Brasil	Ecuador	México	Colombia	El Salvador
Creación de empleo	X <sup>a</sup>	X	X	XX	X	X	XX
Desarrollo de capital humano	X	X	X	X	X		X
Atenuación de fallas de mercado	XX	X		X	X	X	X
Mayor Productividad	XX		X		X		X
Competitividad	XX	X	XX	XX	XX	X	XX
Innovación	X	X	X		X		X

Fuente: CEPAL

<sup>a</sup> Los casilleros con “XX” tienen mayor importancia que los de “X”. Esencialmente, son tres ejes los que predominan como sustento para la política pyme: la creación de empleo, la solución de fallas de mercado y el aumento de la competitividad.

## ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LA POLÍTICA PYME EN PAÍSES LATINOAMERICANOS

Tema/País	Chile		Argentina		Brasil		México		Colombia		Ecuador		El Salvador	
	Micr o	Pym e	Micr o	Pym e	Micr o	Pym e	Micr o	Pym e	Micr o	Pym e	Micr o	Pym e	Micr o	Pym e
Creación de empresas	X	X	X		X		X		X				X	
Acceso al financiamiento	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Asistencia técnica y capacitación		X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Innovación y mejoras de gestión		X		X		X		X		X			X	X
Aumento de exportaciones	X		X		X		X		X					X
Articulación productiva		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Compras públicas	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: CEPAL

### 3. Lecciones y desafíos a partir de las experiencias.

# Objetivos y estrategias



- El rol asignado a las pymes en los procesos de desarrollo se refleja en los objetivos priorizados en las políticas de fomento hacia estas firmas.
- Sigue existiendo una multiplicidad de objetivos que, en algunos casos, es elevada y no siempre coherente y justificada.
- Generar más empleo, exportaciones y aumentos de productividad, mejorar la capacidad de innovación y la competitividad, favorecer el desarrollo de capital humano, promover el desarrollo regional y reducir las fallas de mercado.
- Objetivos que aparecen con mayor frecuencia: creación de empleo y búsqueda de competitividad.

# Diseño e implementación



- La heterogeneidad de los beneficiarios requiere una elevada capacidad de selectividad en las políticas que tendría que reflejarse en los objetivos, los instrumentos y las modalidades de implementación de los mismos.
- Brasil: considera distintas etapas del ciclo de vida de la empresa (emprendedores que quieren iniciar un negocio; empresas con antigüedad menor a dos años y empresas con una vida mayor a los dos años).
- México: cinco tipos de empresas que reflejan distintas etapas del posible desarrollo de las Mipymes (los nuevos emprendimientos, las



## Coordinación entre instituciones y programas

- La multiplicidad de instituciones públicas que intervienen en el diseño y la implementación de las políticas, requiere de coordinación de las intervenciones.
- Separación de instrumentos financieros y no financieros que deberían ser complementarios.
- Duplicación de instrumentos.
- Articulación de las instituciones para avanzar hacia un “sistema de apoyo”.

# Capacidad de diagnóstico y evaluación

- En la región aún escasean mecanismos para profundizar el conocimiento de las características de las firmas objetivo de las políticas, verificar su desempeño y monitorear los resultados de los instrumentos aplicados.
- Argentina: Observatorio sobre Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) y MAPA PYME.
- Brasil: Observatorio SEBRAE.
- Ausencia casi total de mecanismos de evaluación de los instrumentos y, aún más, de las políticas.



# **Cómo avanzar hacia una nueva visión de las políticas de apoyo a pymes?**

# Definición de un marco analítico

- Especificar el rol que se asigna, en el desarrollo productivo y empresarial del país, tanto al conjunto de las Mipymes como a cada segmento de ellas.
- Reconocer la heterogeneidad de los beneficiarios y las potencialidades de cada grupo de firmas.
- Definir los límites del universo de beneficiarios.
- Definición de un marco analítico.

# Focalizar las intervenciones

- Definir objetivos, instrumentos y metodologías de intervención que efectivamente se adapten a las distintas capacidades y potencialidades de las firmas.
- No se trata de excluir este o aquél segmento de firmas sino más bien adaptar y focalizar los objetivos y los mecanismos de apoyo a las especificidades de los distintos agentes económicos, en el contexto de un marco analítico que defina el rol de cada segmento de empresas.

# Vinculación con el proyecto de transformación productiva de los países



- La heterogeneidad estructural tiene características específicas en la región.
- La situación de las pymes refleja la situación de heterogeneidad de la región.
- No se puede pensar la política hacia las pymes de forma separada de las otras áreas de políticas de desarrollo productivo. Pymes, tecnología, innovación, competitividad, territorio.
- La alternativa es focalizar la atención en aspectos específicos (pobreza, empleo).

# Políticas e instituciones



- Se han realizado algunos avances en los sistemas de información para el diseño de políticas y en las evaluaciones.
- Algunos países han hecho avances en la reorganización de su institucionalidad.
- Las microempresas han sido incorporadas a las políticas que, hace diez años, eran esencialmente para las pymes.
- Las políticas para la articulación productiva han sido incorporadas en la agenda de política de casi todos los países.

# Desafíos para el avance de las pymes

- Pasar de “experiencias novedosas” y “casos” a instrumentos de mayor alcance y cobertura.
- Pasar de frágiles acuerdos Estado-privados (con ausencia de otros actores) a fortalecer la articulación público-privada.
- Descentralizar la formulación e implementación de políticas respondiendo a las necesidades y capacidades de las distintas realidades subnacionales.
- Aumentar y sistematizar la evaluación de instrumentos y políticas para el aprendizaje y el rediseño.
- Crear sistemas de información especializados que



## **EL GRAN DESAFIO: Construir y desarrollar una institucionalidad de apoyo sólida**

- Consensuar y construir un proyecto de largo plazo.
- Desarrollar una arquitectura institucional de apoyo que sea estable y sostenible en el tiempo.
- Generar e incorporar procesos de aprendizaje institucional para el rediseño y la adaptación de instrumentos conforme a las necesidades y demandas.
- Aumento de los recursos humanos y financieros.
- No existen soluciones simples y de corto plazo para responder a problemas estructurales y complejos cuya solución demanda continuidad, esfuerzo y compromiso, no solo del sector público sino también del sector privado y de amplios sectores económicos y

# Cómo se hace?

## Cómo se construye un sistema

## institucional de apoyo sólido?

- Aumentar la importancia relativa de las políticas pymes y de desarrollo productivo en el universo de políticas de Estado → prioridad política y recursos.
- Políticas efectivas implican nuevos conceptos, métodos y prácticas => instituciones flexibles y fuertes.
- Fortalecer la institucionalidad de apoyo requiere invertir recursos para aumentar la capacidad de diseñar, implementar y evaluar acciones.
- Políticas consecuentes: continuidad e información de buena calidad.
- Capacidad de diseñar, implementar y evaluar políticas: cuadros técnicos calificados

# Cómo construir y fortalecer políticas e instituciones?



- Heterogeneidad productiva y social impone múltiples objetivos pero un foco: agregar valor y conocimiento.
- Complejidad creciente de las políticas demanda instituciones estables, flexibles y con cuadros técnicos competentes.
- Sabiduría y economía política para converger acciones de resultados en corto plazo con construcciones que son de largo plazo.

# Para terminar...



- Se avanza desde la copia de la mejor práctica a entender la importancia del mejor proceso.
- Visión más realista de los largos tiempos de maduración.
- Tema emergente en la agenda pública de varios países.
- Crece la corresponsabilidad público privada en la planificación estratégica.

# Para terminar...

- Cada país tiene su historia, estructura productiva, demandas, aspiraciones e intereses. Por lo tanto las estrategias y políticas de desarrollo son únicas e irreplicables.
- En tiempos de incertidumbre son necesarias instituciones flexibles, capaces de aprender y adaptarse.
- Mucha paciencia, persistencia y tenacidad para el proceso de construcción institucional.
- El imaginario colectivo social debe valorar la inversión en estas políticas como algo deseable. La sociedad debe desear y valorar políticas pymes porque estas políticas deben tener una fuerte demanda que conjugue desarrollo empresarial, empleo, equidad e inclusión.