



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 las PYMES: su importancia para el desarrollo del sector, aspectos institucionales y desafíos futuros

Carlos Aggio  
Consultor Internacional

**Relaciones Intrarregionales**

*Taller Regional sobre políticas públicas para PYMES  
Tegucigalpa, Honduras  
29 y 30 de julio de 2014  
SP/TRPPP/Di N° 04-14*

Copyright © SELA, Agosto de 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 desafíos futuros**

**Carlos Aggio  
Taller Regional sobre Políticas Públicas  
para pymes.**

**Tegucigalpa, Honduras, 29 y 30 Julio de 2014**

# Contenido de la Presentación



1. Relevancia económica de las pymes en la región.
2. Algunos rasgos característicos de las pymes en la región.
3. Evolución de las políticas públicas y las instituciones de apoyo
4. Lecciones y desafíos futuros.

# Parte 1

Relevancia económica 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
Honduras	75.5	16.5	7.9	
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
Honduras	50.0	25.5	24.5	
México	45.6	23.8	9.1	21.5
Perú	77.7	10.5	6.4	5.4

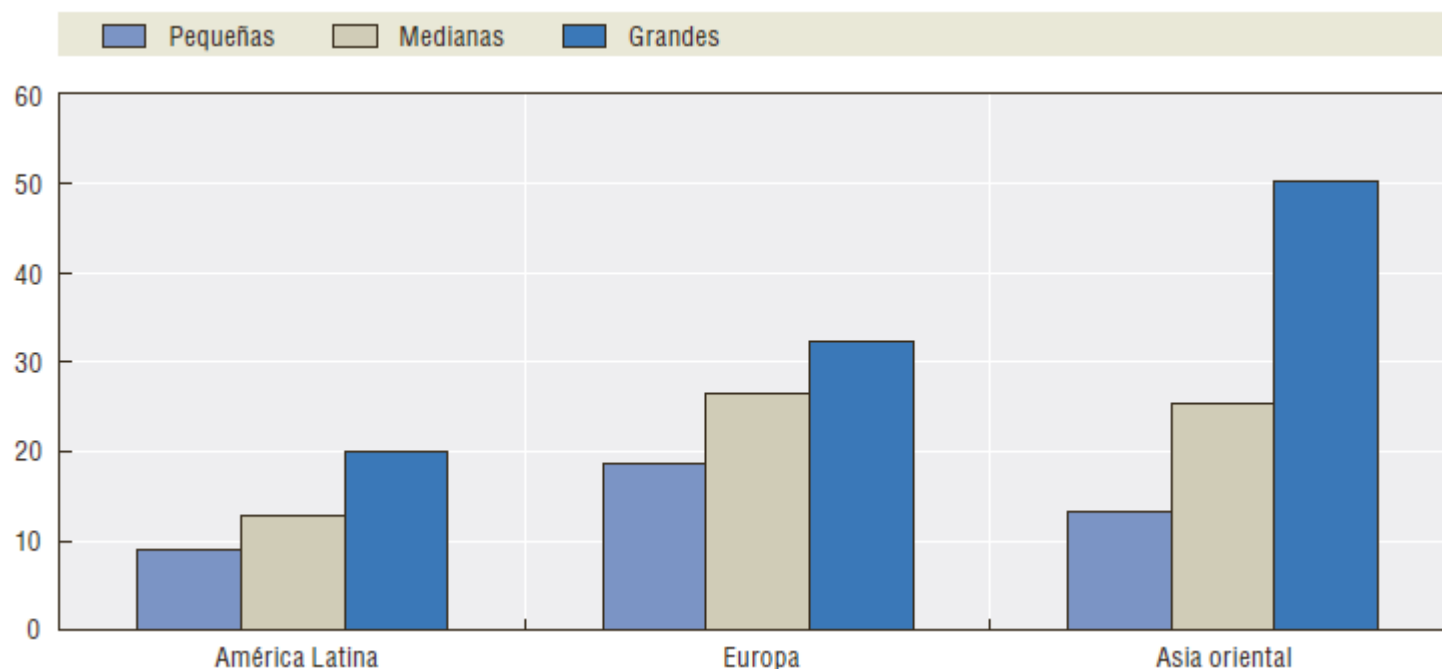
**Participación de las empresas según tamaño en las exportaciones**  
(en porcentajes)

	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).



# 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).

## 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.

## Parte 2.

Rasgos principales de las pymes y de la política pública pyme en la región.

# 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.

# Las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina

- 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.

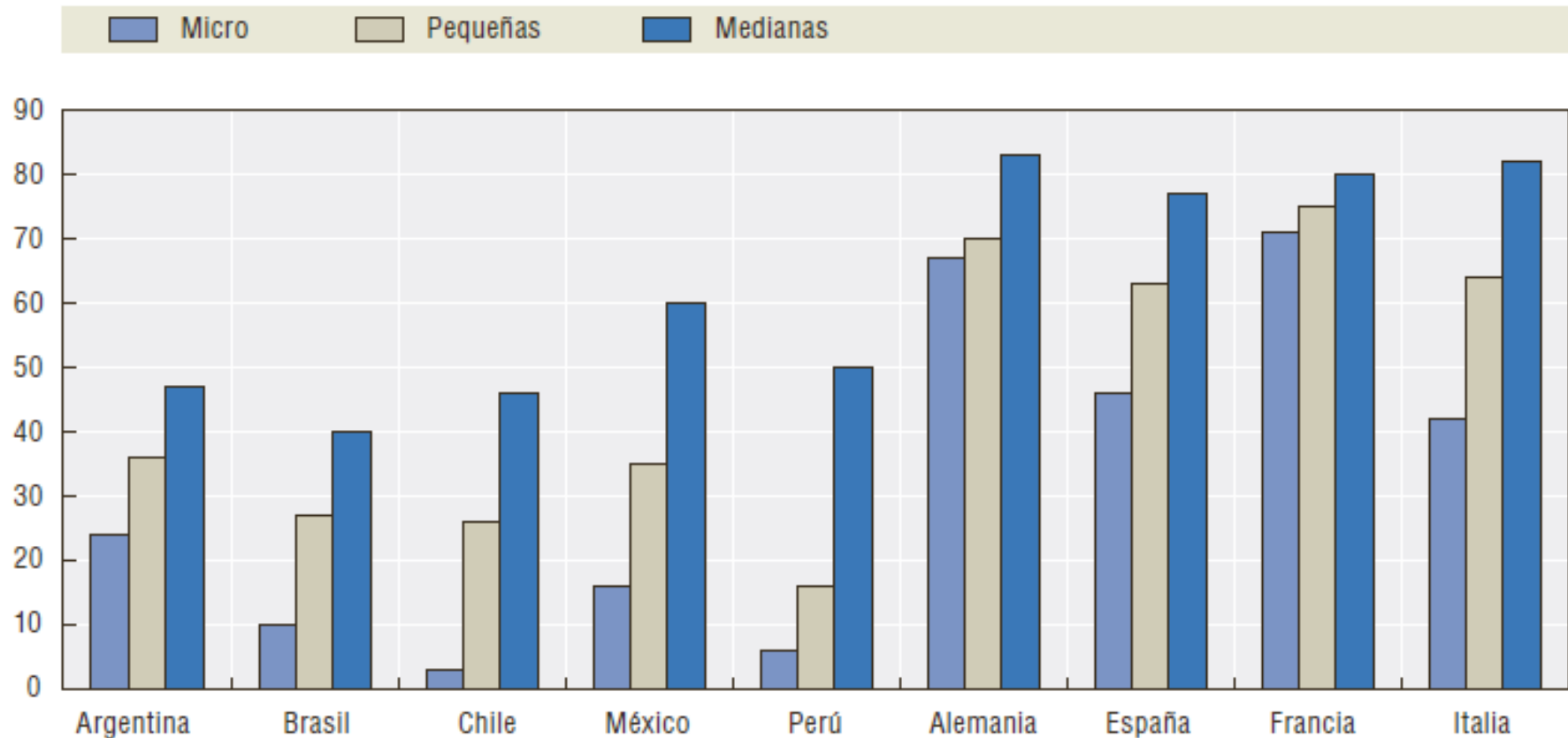
## Productividad Relativa por tamaño de empresas 2010 (Porcentaje)

	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%)



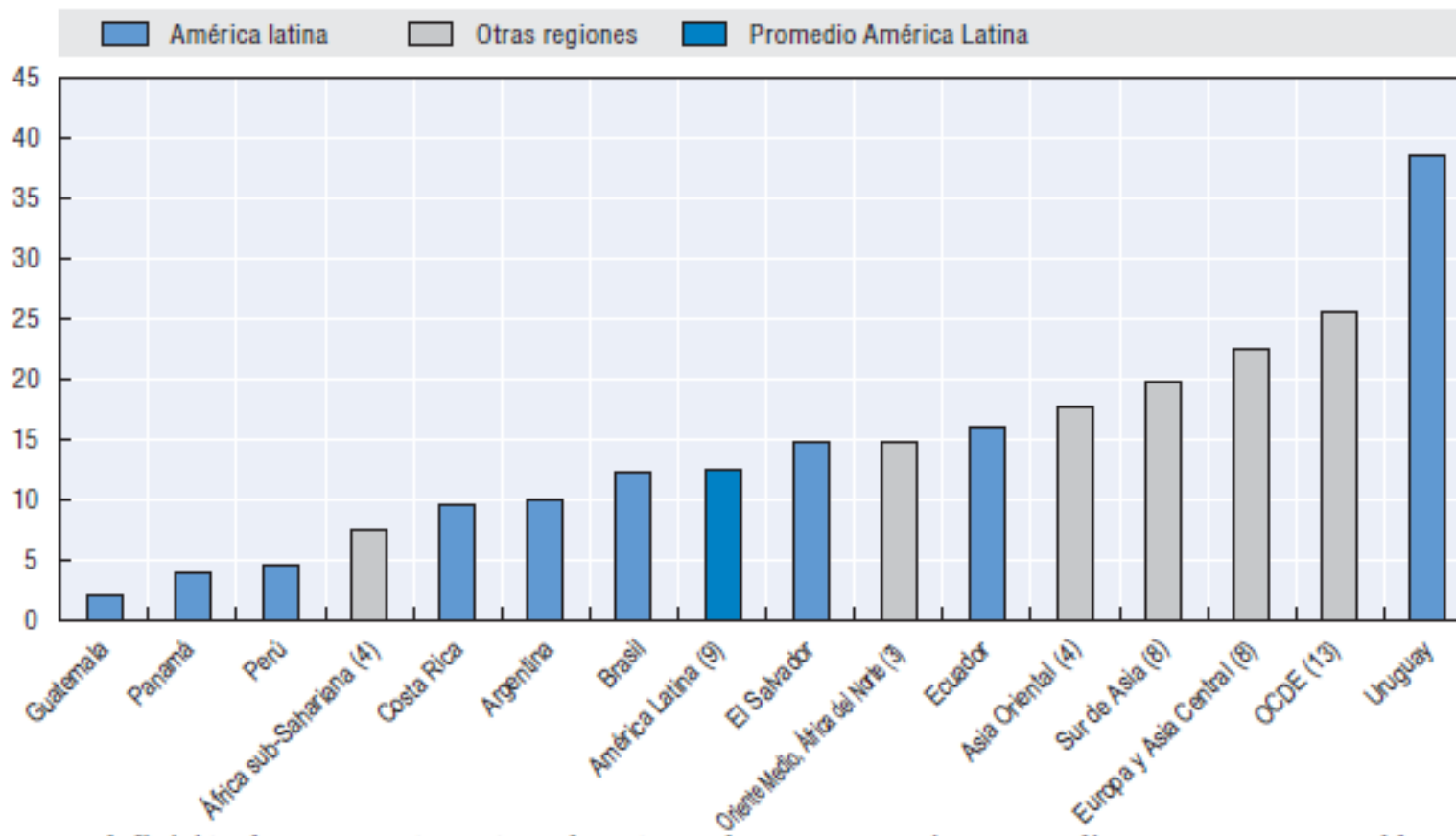
*Fuente:* "Perspectivas económicas de América Latina 2013 - POLÍTICAS DE PYMES PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL" OCDE/CEPAL 2012 (CEPAL: LC/G.2545).



# Acceso y costo del financiamiento

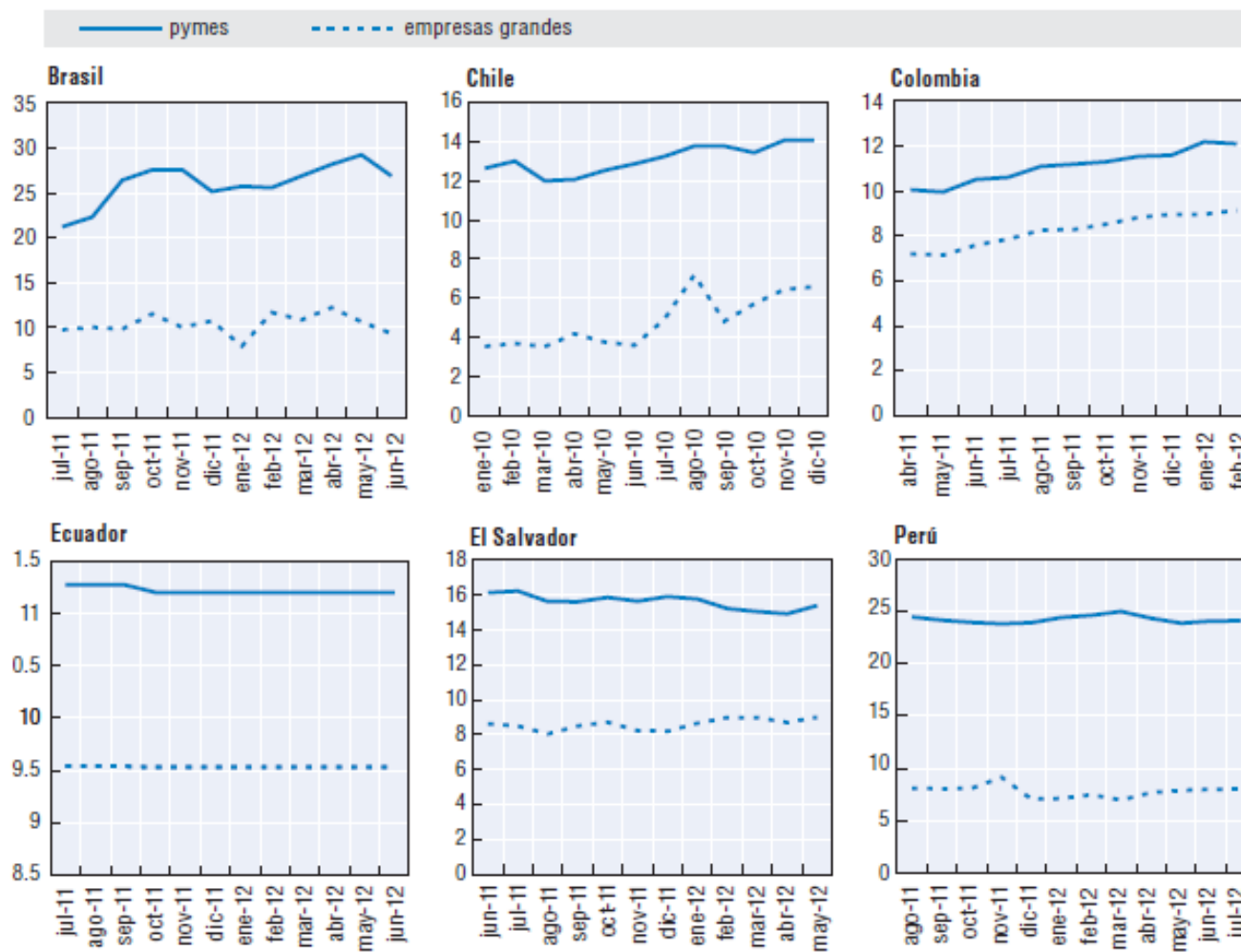


## Crédito a pymes como porcentaje del crédito total, 2010



Fuente: CEPAL

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



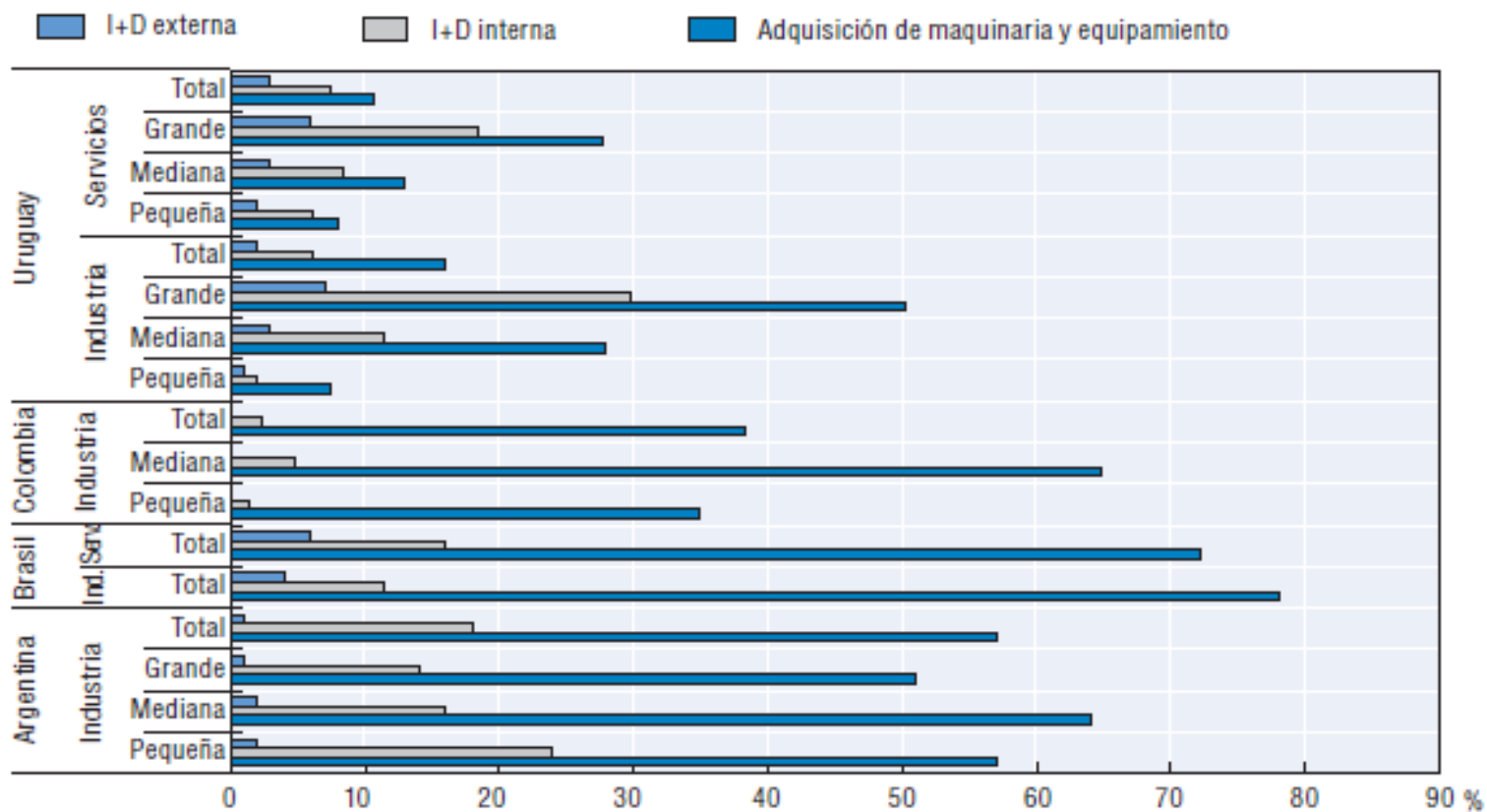


# Pymes e innovación

## ESFUERZOS INNOVADORES

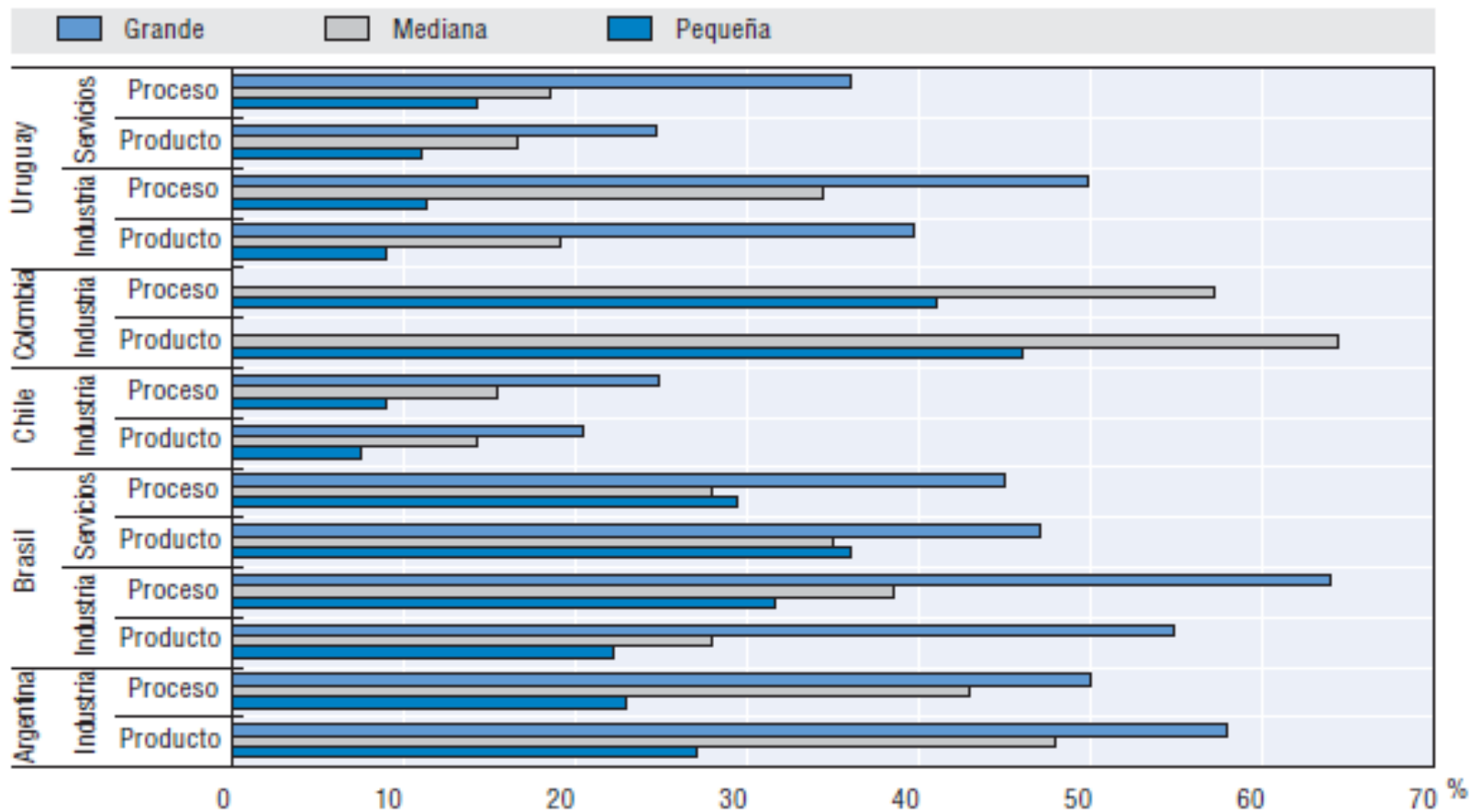
Inversión en bienes de capital e I+D según tamaño de las empresas y sector de actividad

(en porcentaje de empresas innovadoras)



# RESULTADOS DE LA INNOVACIÓN

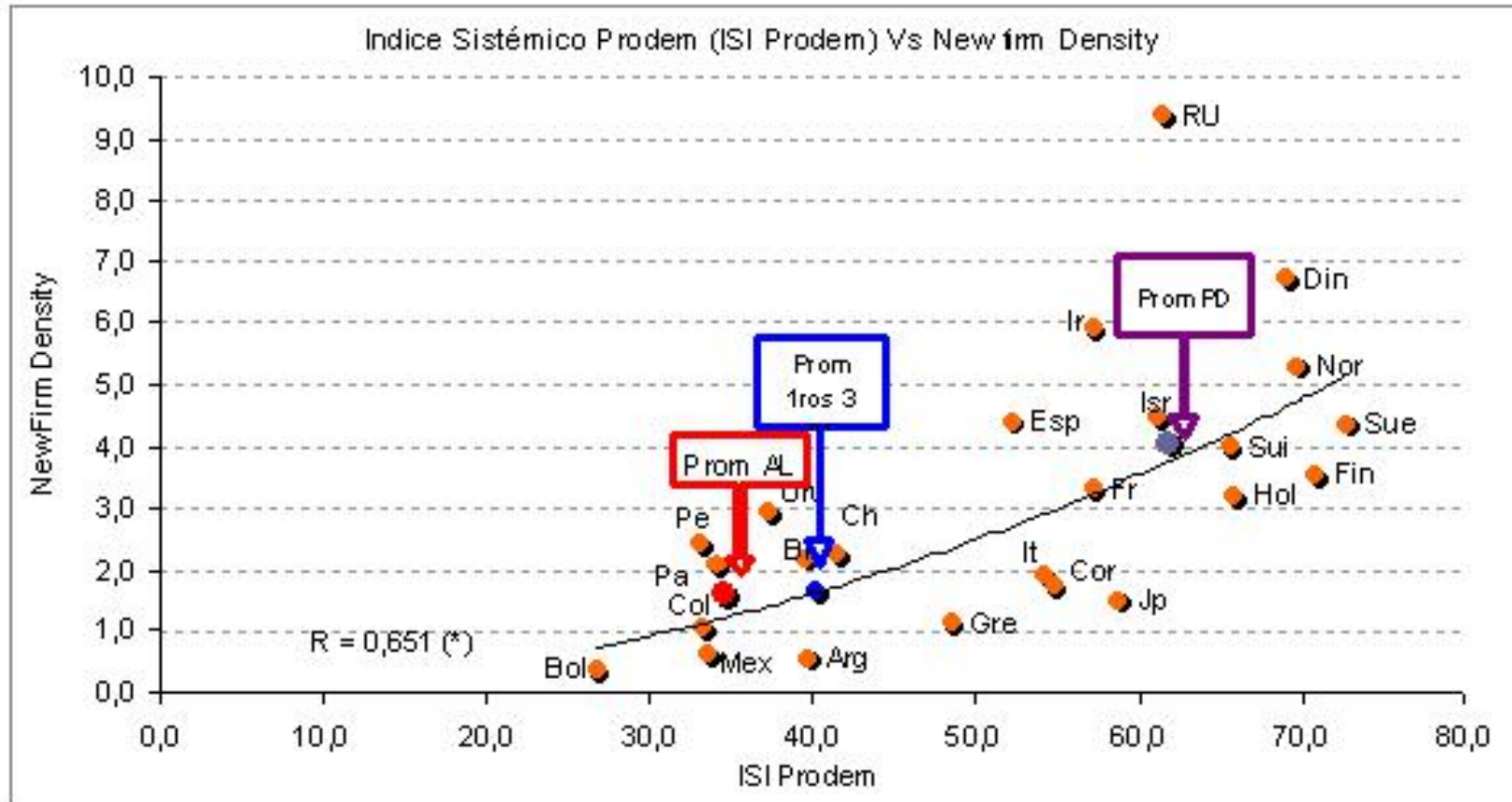
Porcentaje de empresas que realizaron innovaciones según tamaño, sector de actividad y tipo de innovación





# Emprendedorismo

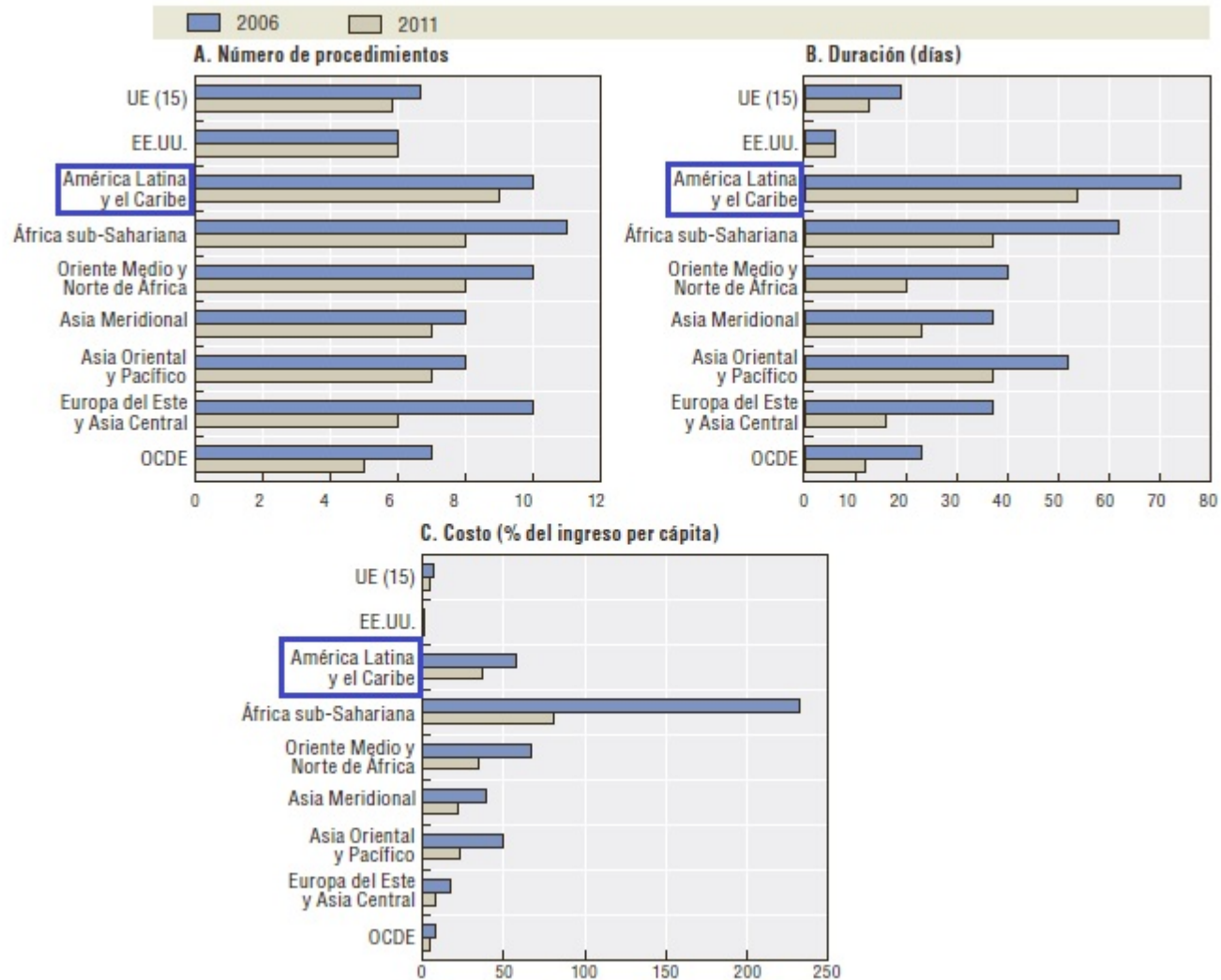
## Relación entre fertilidad empresarial y condiciones sistémicas



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.

## Indicadores del costo para la creación de empresas

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



Fuente: Banco Mundial (2012).



## Parte 3.

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).

## 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

# 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, y países con institucionalidad en proceso de construcción.
- Articulación interinstitucional y coordinación de acciones

## 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



## Parte 4.

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.
- Duplicación de instrumentos (Evitarla!).
- Articulación de las instituciones para avanzar hacia un “sistema de apoyo” integral con división de tareas.

# 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.

# 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.

# 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

# 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 irreproducibles.
- 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.