

LECCIONES Y DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PYMES EN AMERICA LATINA.

Carlo Ferraro

Reunión Annual Red Pymes Mercosur,
Campinas, Brasil
24 septiembre de 2014



INDICE DE LA PRESENTACION

- ▶ Marco conceptual.
 - ▶ Políticas de apoyo a pymes
 - ▶ Articulación productiva, clusters, APLs, programas asociativos
 - ▶ Desafíos y conclusiones
- 

Marco conceptual

- ▶ Interés creciente en investigaciones y políticas de apoyo a las pymes en la región.
 - ▶ Avances conceptuales: gestión y management versus economistas.
 - ▶ Heterogeneidad pymes.
 - ▶ Definiciones pymes.
- 

Antecedentes conceptuales y definiciones

1. Qué son las pymes?
 2. Cómo son?
 3. Quiénes?
 4. Cuántas?
- 

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.

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).

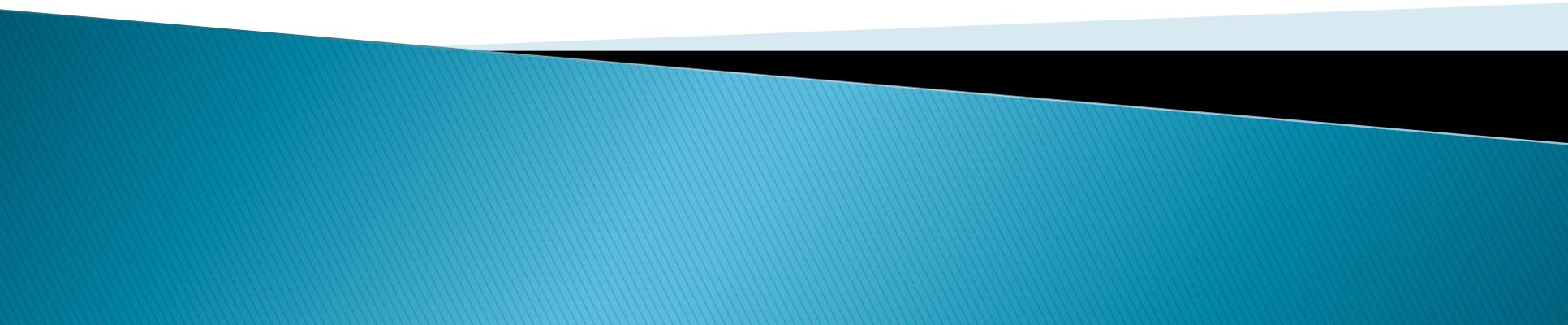
Productividad Relativa por tamaño de empresas 2010

(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

Evolución de las políticas y de 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 técnicamente calificados e información de base de mala calidad

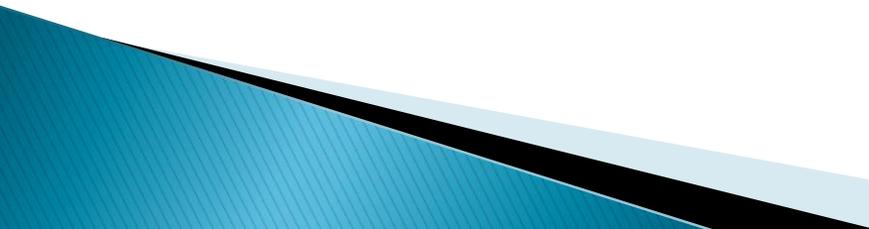


INSTITUCIONES PÚBLICAS DE APOYO A MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN AMÉRICA LATINA y el CARIBE

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.

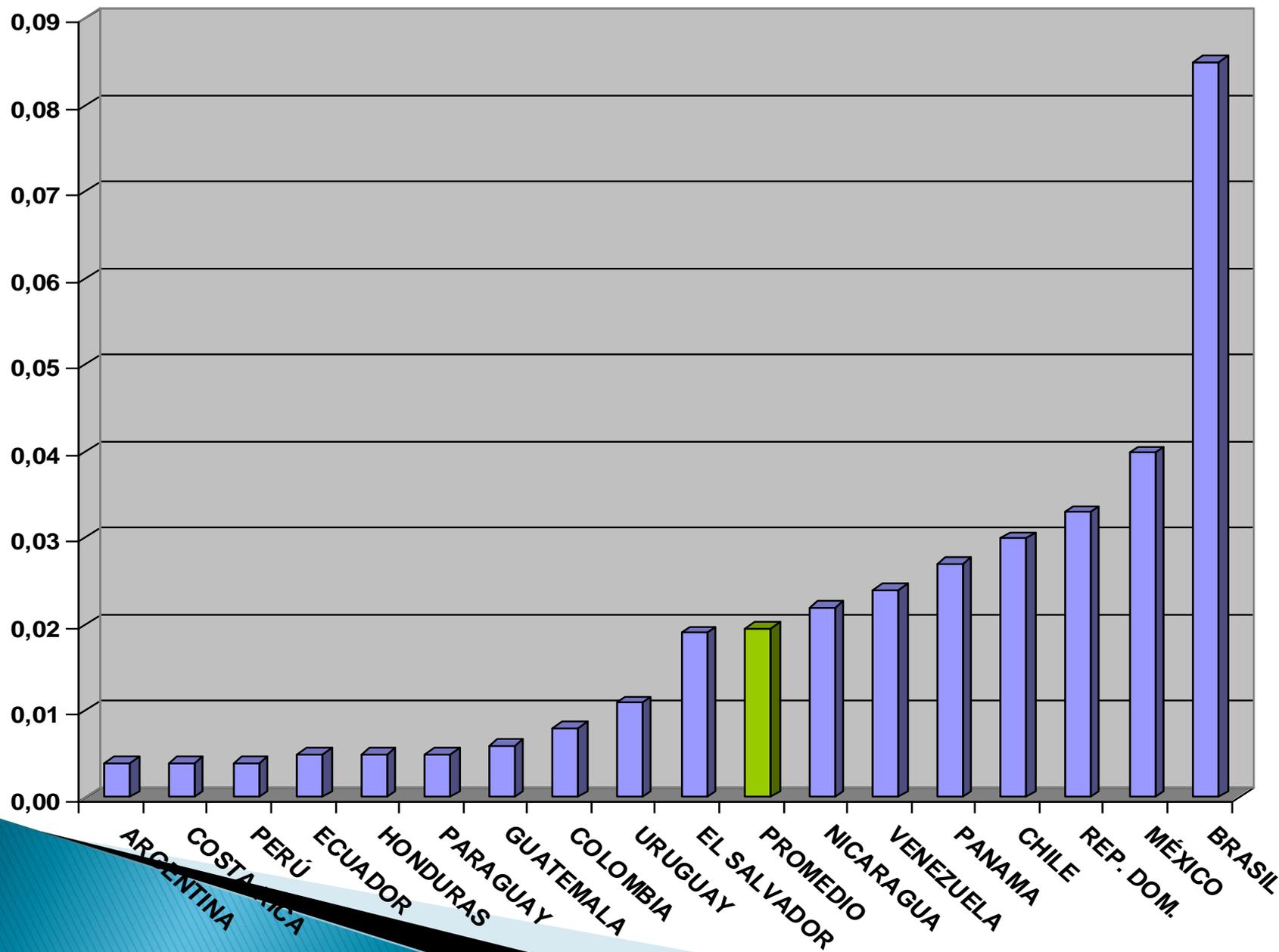
Las instituciones de apoyo

- ▶ 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
- 

Gasto de las instituciones de fomento (%PBI 2005)



OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PYME EN PAISES DE AMERICA LATINA

Objetivo/País	Chile	Argentina	Brasil	Ecuador	México	Colombia	El Salvador
Creación de empleo	X ^a	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

^a 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	Pyme	Micr o	Pyme	Micr o	Pyme	Micr o	Pyme	Micr o	Pyme	Micr o	Pyme	Micr o	Pyme
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

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.
- 

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 microempresas, las pymes, las gacelas y las empresas tractoras).

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.
- 

3. ARTICULACIÓN PRODUCTIVA

- ▶ Articulación productiva: facilita y promueve la colaboración entre actores económicos para aumentar la competitividad de empresas y productores.
- ▶ Políticas públicas para la articulación productiva (clusters, redes, asociatividad pymes).
- ▶ Proyectos ejecutados por el sector privado
- ▶ Avances ...con diferentes capacidades de respuesta

Avances

- ▶ Fenómeno emergente en la región desde la segunda mitad de los años 90: redes, clusters, aglomeraciones productivas, programas territoriales.
- ▶ Proximidad territorial para garantizar, competitividad, conocimiento, confianza y vínculos
- ▶ Del enfoque sectorial a las cadenas productivas.
- ▶ Experiencias en todos los países.
- ▶ Gran variedad de fórmulas institucionales, diferentes niveles de participación pública y privada.
- ▶ El territorio y las instituciones cuentan.

Diferentes capacidades de respuesta

- ▶ Muchos casos y experiencias
 - ▶ Dificultades para incorporarlas a las agendas nacionales
 - ▶ Baja articulación entre diferentes niveles del estado y ámbitos de actuación
 - ▶ Evaluación
- 

Algunas características observadas

- ▶ Diversidad de políticas y programas
 - ▶ Diferentes enfoques
 - ▶ Variedad de conceptos
 - ▶ Institucionalidad de apoyo
 - ▶ Políticas de articulación y articulación de políticas
- 

Algunos resultados

- ▶ Continuidad de los instrumentos.
 - ▶ Participación creciente en el número de empresas.
 - ▶ Co financiamiento privado.
 - ▶ Desarrollo de oferta de servicios técnicos
 - ▶ Metodología de cluster no alcanza para trabajar en regiones muy rezagadas.
 - ▶ Tres tiempos: político, de ejecución, empresarial
- 

Algunos Elementos Críticos

- ▶ Cooperación y competencia.
- ▶ Articulación indirecta y de facilitadores.
- ▶ Asociativismo – cooperativismo.
- ▶ Los espacios faltantes de la cadena productiva no pueden ser cubiertos con formas tradicionales que no incorporan visión del negocio.
- ▶ Liderazgos personales e institucionales para tejer acuerdos entre empresas e instituciones.

Elementos a tener en cuenta

- ▶ Tiempos de maduración
 - ▶ Mirar al mercado y mirar los factores externos al cluster
 - ▶ Estratificar por grados de maduración
 - ▶ Selectividad y foco
 - ▶ Explicitación de la política
 - ▶ Coordinación entre agencias y agentes
- 

Elementos a tener en cuenta

- ▶ Señales económicas son débiles
 - ▶ Resultados en general muestran mayores avances cualitativos que cuantitativos
 - ▶ Metodologías
 - ▶ Dificultades para mostrar resultados
 - ▶ Profesionalización de la gestión, redes de aprendizaje y conocimiento
 - ▶ Es necesario hacer seguimiento y evaluaciones
- 

Lecciones a tener en cuenta

- ▶ Políticas para sistemas productivos complejos
 - ▶ Pymes – tecnología – innovación: enfoque integrado.
 - ▶ Incorporar la dimensión territorial en la discusión de las políticas.
 - ▶ Aprovechar las experiencias exitosas para el diseño de instrumentos y políticas que vayan más allá de acciones puntuales.
 - ▶ Continuidad e instituciones
- 

Desafíos y conclusiones



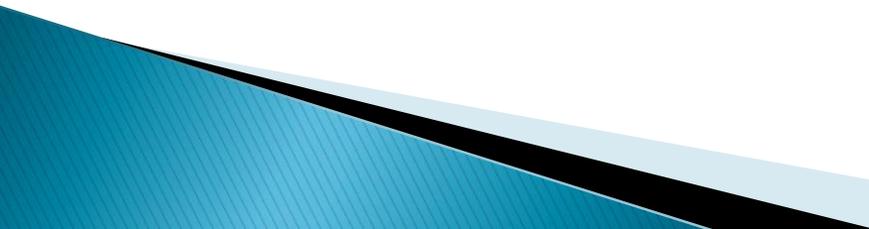
Definición de un marco analítico

- ▶ 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).
- 

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 no sean esporádicos y que permitan el monitoreo.

EL GRAN DESAFIO:

Construir y desarrollar una institucionalidad de apoyo sólida

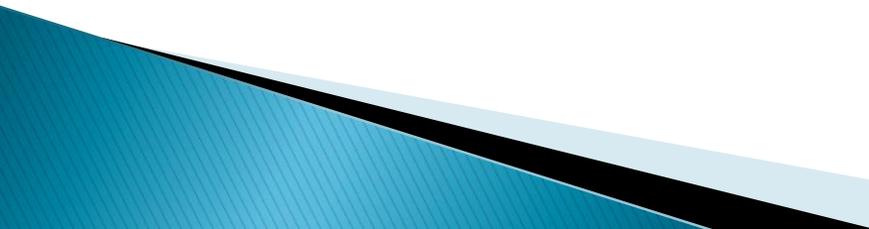
- ▶ Consensuar y construir un proyecto de largo plazo.
- ▶ Desarrollar una arquitectura institucional de apoyo que sea estable y sostenible en el tiempo.
- ▶ Generar e incorporar procesos de aprendizaje institucional para el rediseño y la adaptación de instrumentos conforme a las necesidades y demandas.
- ▶ 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 sociales.

Cómo se hace?

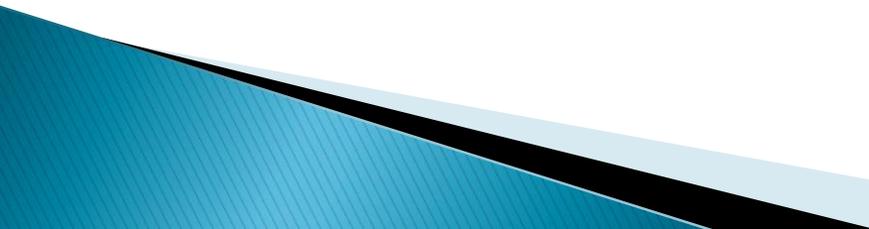
Cómo se construye un sistema institucional de apoyo sólido?

- ▶ 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.
- 

Enfoque estratégico

- ▶ Es necesario focalizar/priorizar las áreas de intervención en función de los objetivos estratégicos de cada país
 - ▶ Las áreas identificadas deben ser analizadas de manera sistémica (cadenas productivas)
 - ▶ Las políticas deben ser diseñadas para solucionar los problemas detectados o para alcanzar las metas establecidas – no pueden ser políticas horizontales (exclusivamente)
- 

La gobernanza estratégica

- ▶ La definición de las metas país y la priorización de las áreas a potenciar configuran un “cuento estratégico” que es la base para la alineación de los actores públicos
 - ▶ El liderazgo de la estrategia es asignado por las máximas autoridades del estado, teniendo en cuenta características técnicas, políticas y humanas de los actores y de las instituciones involucrados
- 

Temas relevantes

1. Desarrollo institucional
 2. Recursos
 3. Objetivos
 4. Marco analítico
 5. Monitoreo y evaluación
 6. Territorio
 7. Datos
- 