

LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS
EN LA ARGENTINA

**LAS PEQUEÑAS Y
MEDIANAS EMPRESAS
EN LA ARGENTINA**



FUNDACION DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
LATINOAMERICANAS

INDICE

PREFACIO	9
INFORME EJECUTIVO	13
CAPITULO 1: INTRODUCCION.....	23
CAPITULO 2: EL ENFOQUE DEL ANALISIS ECONOMICO	27
CAPITULO 3: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL.....	33
3.1. Síntesis de las experiencias internacionales y conclusiones para el caso argentino.....	33
3.2. Italia: los distritos industriales	47
3.3. Las experiencias del Reino Unido y la R. F. de Alemania.....	61
3.4. Chile: las PYME en un contexto de reforma	81
3.5. Las pequeñas empresas en los Estados Unidos y la respuesta institucional: la Small Business Administration.....	100
3.6. Brasil: la influencia del SEBRAE	115
3.7. Japón: el caso de las PYME subcontratistas	124
CAPITULO 4: LA SITUACION EN LA ARGENTINA	139
4.1. El trabajo en las PYME: evidencia censal	139
4.2. Las PYME según la evidencia reciente: la encuesta de FIEL	144
4.3. Principales resultados.....	162
CAPITULO 5: LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA	167
5.1. Las PYME y el crédito.....	168
5.2. Las PYME y el mercado de trabajo	197
5.3. Difusión del avance tecnológico en las PYME.....	255
5.4. Política tributaria y su efecto sobre las PYME.....	277
CAPITULO 6: SINTESIS Y PRINCIPALES CONCLUSIONES	307
6.1. Las lecciones de la experiencia internacional.....	307
6.2. La situación en la Argentina	309

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© Fundación de Investigaciones
Económicas Latinoamericanas, 1996
Córdoba 637, 4º piso
Buenos Aires, Argentina
Tel.: 314-1990/7178

I.S.B.N.: 987-99661-4-7

Derechos reservados
Prohibida su reproducción total o parcial

6.3. Diagnóstico y recomendaciones de política	310
6.4. Consideraciones finales	317
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y ENTREVISTAS	321

PREFACIO

En los años 90 la Argentina ha avanzado por un sendero de modernización y reforma que ha generado nuevas y más auspiciosas expectativas sobre el desarrollo del país. La insatisfacción por la falta de crecimiento de décadas pasadas fue reemplazada por la preocupación con respecto a la generación de nuevas estructuras, modernas y alineadas con las exigencias de los mercados mundiales.

En ese contexto, se ha reeditado en nuestro país un singular interés por el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, la PYME. Este interés responde, por una parte, a la importancia observada de este tipo de empresas en otras experiencias. En los países industriales y en algunos países en desarrollo de buen desempeño, se observa en sus estructuras económicas una alta proporción de PYME, las que han contribuido positivamente al crecimiento, al empleo y a las exportaciones. Por otra parte, la discusión de los analistas económicos sobre la capacidad de las PYME para generar puestos de trabajo se instaló en los 80 en la opinión pública como una afirmación sobre la conveniencia de utilizar la política pública en favor de las PYME.

El estudio que aquí se presenta refleja el mencionado interés y trata de formular y dar respuesta a los interrogantes adecuados sobre el rol y desarrollo de las PYME en esta etapa de la economía de nuestro país.

Para llevar adelante este proyecto se conformó un equipo de trabajo integrado por: Nora Balzarotti, Juan Luis Bour, Marcela Cristini, Oscar Libonatti, Ricardo López Murphy, Mónica Luratti, Nuria Susmel, Santiago Urbiztondo y Mario Vicens. Colaboraron: como asistente de investigación, Matías Iaryczower, y como asistentes de estadística, Luciano Braverman y Olga Delgado. La dirección del trabajo fue responsabilidad de Ricardo López Murphy. Marcela Cristini y Santiago Urbiztondo tuvieron a su cargo la tarea de coordinación general del proyecto. El Dr. Arnaldo T. Musich, Presidente Honorario de FIEL, alentó la concreción de esta iniciativa y el estudio de las experiencias internacionales. El Dr. Luis Arturo Fuenzalida, de Chile, aportó un interesantísimo capítulo sobre las PYME trasandinas. Los siguientes institutos y colegas llevaron adelante las tareas de encuesta: en Bahía Blanca, CREEBA-Centro Regional de Estudio Económico Bahía Blanca; en Córdoba, el Dr. Alberto José Figueras y su equipo de trabajo; en Mendoza, la Unión

Comercial e Industrial de Mendoza; en Rosario, la Cámara de Exportadores de Rosario.

El proyecto fue posible gracias al aporte permanente de las empresas patrocinantes de la Fundación y al financiamiento especial provisto por la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Caja de Valores S.A. y las siguientes empresas o instituciones: Fratelli Branca Dest. S.A.; Loma Negra CIA S.A.; Massalin Particulares S.A.; Molinos Río de la Plata S.A.; Soc. Comercial del Plata S.A.; Vidriería Argentina S.A.; YPF S.A.; Organización Techint; Industria Argentina de Aceros S.A.; Petrolera Argentina San Jorge S.A.; Nestlé Argentina S.A.; AGFA Gevaert Arg. S.A.; Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C.; Banco del Sud; Siemens S.A.; Sociedad Rural Argentina; Deutsche Bank; Bayer Argentina S.A.; José Cartellone Const. Civiles S.A.; Banco de Galicia y Bs. As.; Banco Quilmes S.A.; Refinería de Maíz S.A.I.C.F.; IMPSAT; ESSO S.A. Petrolera Argentina; Xerox Argentina ICSA; Unilever de Argentina S.A.; Banco Río de la Plata; Polisor S.A.; Bodegas Trapiche S.A.; Quickfood Alimentos Rápidos S.A.; Shell C.A.P.S.A.; Pirelli Argentina S.A.; Grace Argentina S.A.; Bunge y Born S.A.; Coca Cola de Argentina S.A.; Sandoz Argentina S.A.I.C. y Asociación Argentina de Seguros.

FIEL desea expresar su agradecimiento a diversas personas e instituciones que prestaron su colaboración en el transcurso de la investigación. En la Argentina: Cámara de la Industria Textil en Mar del Plata; Alejandro Segal; IBM Argentina; Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa; Néstor Avalle; Ramón Frediani; Daniel Funes de Rioja; el Deutsche Bank de Argentina y su gerente general, Karl Ostenrieder; Carl Mosés; J.L. Mariuzza; Esteban Onofri; Juan Esandi; Oscar Liberman; Prof. Alejandro Rofman; Guillermo Balzarotti; Mirta Zazzi; Municipalidad de Rafaela (autoridades y empresarios); Cámara de Comercio Argentino-Brasileña.

En los Estados Unidos: Catherine S. Fletcher, Director Office of Information Services, Small Business Administration (SBA); Robert C. Young, Advisor & Economist, U.S. Agency for International Development (USAID), y Brian Levy, Banco Mundial.

En el Reino Unido se agradece muy especialmente el apoyo del British Council en el financiamiento y organización del viaje así como también a su representante local, Mike Potter. La visita a Londres incluyó entrevistas a las siguientes personas: Prof. Bulmer-Thomas, del Institute of Latin American Studies; Irene Brumskill, del Economics and Statistic Department of Trade and Industry; William Marden y Greg Faulkner, del Foreign and Commonwealth Office.

En la República Federal de Alemania, donde se visitaron las ciudades de Frankfurt, Stuttgart, Colonia, Bonn y Munich, gracias a la gestión del Sr. Embajador, Dr. Wiegand Pabsch, y del representante del Bundesbank en la Argentina, Matthías Arzbach, se desea agradecer la colaboración suministrada por: Hans-Hermann Jürgensmann y el Dr. Fleckenstein, de la Deutscher Industrie-Und Handelstag (DIHT); Dr. Prof. Kaufmann, por el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa; Lothar Dressel, del Department for Competition Policy and Small and Medium-sized Industrial Enterprises de la BDI; K. Grefermann, Head Department of Industry del IFO Institut für Wirtschaftsforschung; Alfredo E. Mallmann, Director General DG BANK; Hans-Georg Linden-

meyer y Rainer Steur, del Ministry of Economic Affairs, State of Baden-Württemberg; Anita Rauh, del Referat Grundsatzfrager der Technologiepolitik Wirtschaftsministerium, Baden-Württemberg; Bernd Scherrer, del Regierungsdirektor Wirtschaftsministerium, Baden-Württemberg; Günther Fuchs, de la Baden-Württemberg Agency for International Economic Cooperation - GMZ.

En Italia, el reconocimiento de la Fundación al Dr. Piero Bassetti, presidente de la Cámara de Comercio de Milán; Carlo Barbieri y Giovanni Scana-gatta, Mediocredito Centrale, Roma; Massimiliano Minisci, CONFAPI (Confederazione Italiana Piccola e Media Industria), Roma; Fabio Sforzi, IRPET (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana), Florencia; Laura Resmini, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milán; Sergio Alessandrini, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milán; y Giuseppe Gario, IRER (Istituto Regionale de Ricerche della Lombardia), Milán.

En el caso del Japón, en julio de 1995 se llevó a cabo en FIEL un seminario de discusión con distinguidos representantes de la Misión Okita II, contando con la presencia de Shunichi Shikauchi, International Development Center of Japan; Takeshi Suzuki, Mitsubishi Research Institute Inc.; Keishi Sugiura, International Development Center of Japan; Hiroyuki Fujiwara, Az Planning Group Co. Ltd. Asistieron también, representando al Ministerio de Economía de la Argentina, Jaime Goldaracena y María Klein.

Corresponde destacar que esta investigación es parte del Programa de Estudios de FIEL, aprobado por su Consejo Directivo, aunque no refleja necesariamente la opinión individual de sus miembros ni de las Entidades Fundadoras o Empresas Patrocinantes.

Dr. JUAN P. MUNRO
Vicepresidente

Ing. VICTOR L. SAVANTI
Presidente

Buenos Aires, diciembre de 1995

INFORME EJECUTIVO

En la casi totalidad de las economías de mercado las empresas pequeñas y medianas, incluidos los micromprendimientos, constituyen una parte sustancial de la economía. En la Argentina de 1994, por ejemplo, un 99,2 % de los establecimientos totales poseen menos de 50 empleados. Estos mismos establecimientos son fuente de empleo para el 70 % del total de trabajadores en la actividad privada, y según datos un poco más viejos (del censo de 1985), las empresas de menos de 50 empleados aportaban el 22% del valor de la producción.

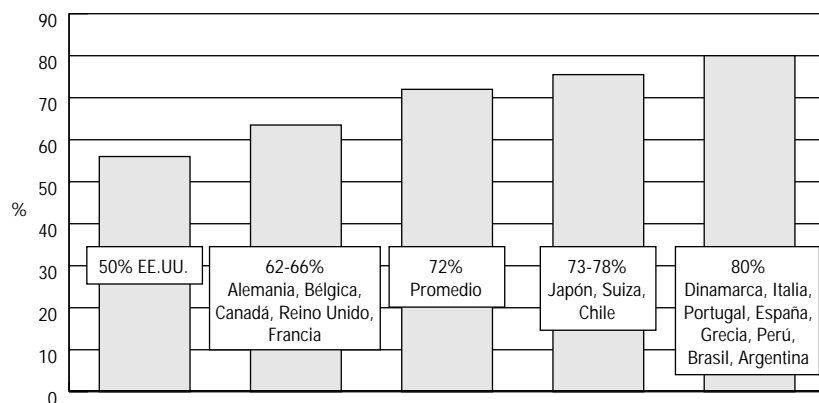
Hablar de PYME es, entonces, hablar de una porción muy significativa de la actividad económica. Por lo mismo, significa también que dentro de esa categoría se incluyen realidades tan diversas como empresas unipersonales, pequeñas empresas familiares, empresas con distintos grados de informalidad, empresas que abastecen mercados localizados, la industria del artesano, empresas con tecnologías de punta, empresas declinantes con tecnologías obsoletas y empresas que conviven, compitiendo o complementándose, con empresas grandes. Las PYME tienen esa característica de universo complejo, aquí como en los países industriales u otros países en desarrollo.

En el gráfico 1 se muestra el porcentaje de empleo que tienen las empresas de menos de 100 empleados en países de la OCDE y otros seleccionados. Como puede apreciarse, la Argentina y su socio, Brasil, se encuentran en un extremo con alrededor del 80% del empleo en empresas de menor dimensión.

Hasta bien avanzada la década del 80 se asociaba a las PYME con una serie de atributos o “ventajas” que hacían deseable su promoción desde la política pública. El desempeño poco satisfactorio de la política de promoción, la aparición de nuevas tendencias en la producción de la mano de fuertes cambios tecnológicos y el creciente problema de desempleo en muchas de las economías industrializadas dieron lugar a una revisión de la idea prevaleciente (cuadro 1).

Con respecto a la *flexibilidad tecnológica y productiva* que tradicionalmente se les asignaba, este rasgo se encuentra relativamente más asociado a la “reemergencia” de las PYME entre los 70 y los 80 en los países industriales, que a la PYME más tradicional de los sectores productivos maduros (siderurgia, textil, plástico). La experiencia muestra que la flexibilidad debe enten-

GRAFICO 1
EMPLEO EN PYME
(En % del empleo total)



Fuente: FIEL, en base a Ecyes (1994) y OCDE (1994).

CUADRO 1
VISION DE LAS VENTAJAS DE LAS PYME

Años 80	Años 90
Son flexibles en producción y tecnología.	La rotación de empresas asegura flexibilidad.
Son trabajo-intensivas y generan más empleo.	No hay una relación necesaria entre PYME y empleo.
Emplean mano de obra no calificada.	La calidad del empleo que ofrecen es muy variable.

derse en un sentido más amplio, vinculado con el de rotación de empresas (cuadro 2).

En la economía deben evitarse los obstáculos a la entrada y salida de empresas (de cualquier tamaño) al mercado, o como lo refiere la literatura específica, debe permitirse el "nacimiento y muerte" de empresas. Como, en promedio, las empresas nacen (en los países de la OCDE) con un tercio de su tamaño medio, las empresas que más nacimientos aportan son muy pequeñas. Como se ve en el cuadro 2, en los países industriales la tasa de rotación es elevada. En la Unión Europea nacen (y también mueren) aproximadamente 3.000.000 de empresas en un solo año. A los 10 años de funcionamiento sólo sobreviven el 20%, y las empresas sobrevivientes crecen lentamente. En los Estados Unidos, según estadísticas de la Small Business

CUADRO 2
FLEXIBILIDAD
ROTACION DE EMPRESAS
PAISES OCDE

En % de establecimientos totales	
– Nacimiento	9 al 19% anual
– Muerte	8 al 16% anual
– Nacimiento neto	–1 al 4% anual
En % de nuevos establecimientos	
– Sobrevivientes a los 10 años	20%

Fuente: FIEL, en base a OCDE y SBA.

Administration (SBA), luego de 8 años de funcionamiento sólo sobreviven en torno del 70% de las empresas que pudieron crecer en el período (creando empleo), y menos del 20% de las que no crecieron. En los emprendimientos de alta tecnología, el 60% fracasa antes de los 5 años.¹ En el Reino Unido, la proporción de nuevos establecimientos alcanza a un sexto de los existentes por año. El 25% de ellos fracasa durante los primeros 18 meses.

Precisamente, esta característica de alta rotación ha llevado a la idea de que las intervenciones directas de políticas de fomento corren el riesgo de no ser lo suficientemente flexibles y eventualmente prolongar la existencia de empresas no viables, con costos de eficiencia para la economía. En contraste, las intervenciones indirectas orientadas a desarrollar infraestructura de servicios para empresas más pequeñas podrían jugar un papel más efectivo en la reducción de costos de transacción, sobre todo en los períodos iniciales.

La mayor flexibilidad de las PYME se refleja en la tasa de rotación del empleo. En el caso italiano, por ejemplo, el 44% de los trabajadores de empresas de menos de 20 empleados cambió de empleo entre 1973 y 1983, versus el 25% para el total de empresas.

En cuanto a la *generación de empleo*, que es uno de los temas que más difusión ha tenido en la opinión pública, éste se vincula, por una parte, al uso relativamente intensivo de mano de obra que se atribuye a las PYME y, por otra, a las fuentes de creación netas de puestos de trabajo en la economía.

Primero debe notarse que no es necesariamente cierto que las PYME usen más trabajo por cada unidad de capital que emplean (o sea que, en términos del análisis económico, sean más trabajo-intensivas). Varios estudios sobre países en desarrollo han indicado que la idea de que las PYME son más trabajo-intensivas surgió de la observación de los datos totales en cada economía. Clasificando a las empresas, por ejemplo, por rango de empleo con datos desagregados (distinguiendo la actividad empresarial según el producto procesado) se ha concluido más recientemente que las PYME no son más

trabajo-intensivas que las empresas grandes. Hoy prevalece la idea de que el uso intensivo del trabajo en las industrias de una economía depende mucho más de la composición de su producción (es decir, de su ventaja para competir internacionalmente en cada tipo de bien) que de la posibilidad de producir lo mismo en plantas de menor escala.

Aun no siendo intensivas en trabajo, el nacimiento más frecuente de PYME podría hacer que éstas generaran relativamente más puestos de trabajo. También en este aspecto se debe ser cuidadoso: la generación neta de empleo reconoce como fuentes generadoras la aparición de empresas y su crecimiento, y como fuentes de contracción, la quiebra de empresas y su decrecimiento.

En los años 80 comenzaron a extenderse los estudios sobre las pequeñas empresas en todas partes del mundo. La Small Business Administration de los Estados Unidos analizó la creación de empleo durante el período 1976-1988. Los resultados muestran que, en la mayor parte del período, las empresas más pequeñas (menos de 20 empleados) han contribuido en forma importante a la creación de empleo. Sin embargo, *la contribución varía fuertemente de acuerdo con las condiciones macroeconómicas*. Durante la recesión de 1980-1982, fueron las pequeñas empresas las que generaron empleo, en tanto que durante el período de crecimiento económico 1986-1988 fueron las empresas más grandes las que aportaron más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo. Otra conclusión interesante de los estudios sobre los Estados Unidos muestra que *la generación de empleo decrece con el tamaño*, pero que también lo hace *con la edad* de la firma. Esto es, la tasa de crecimiento en el empleo cae según la antigüedad de la firma para un tamaño determinado de la misma.

Muchos de los estudios sobre creación de empleo sugieren que el aumento de la participación en el empleo de las pequeñas empresas se debe más a la *creación neta* de nuevas empresas pequeñas –que compensa el cierre de las mismas– que al incremento del tamaño medio de las firmas pequeñas ya instaladas. En apoyo de esta concepción, las estadísticas sobre creación de empresas en el mundo muestran que una *ínfima proporción de los establecimientos nuevos tienen más de 100 empleados*. A la vez, si bien se observa una alta tasa de generación de empleo por creación de empresas, también se verifica mayor proporción de caída de empleo por cierre de establecimientos.

La discusión sobre las PYME como generadoras de empleo es un debate que aun no ha concluido. Las dificultades metodológicas para medir la evolución del empleo por tamaño de empresas son grandes. Sin embargo, la evidencia de los estudios internacionales no parece sugerir que las PYME posean características particulares por las que tiendan a crear más empleo que las empresas grandes, una vez que están instaladas.

En el caso argentino los datos censales no parecen corroborar la hipótesis extrema de que las PYME generan empleo en cualquier contexto, aun cuando, en cambio, muestran una menor contracción en los periodos de ajuste. En efecto, según los datos censales 1984-1994, el tramo de empresas más grandes muestra una contracción en empleo superior a su participación relativa (este grupo explica el 66% de la caída de puestos de trabajo, aun cuando representa sólo el 50% del total de empleo). En las empresas más pe-

queñas el empleo cayó un 11,7%, en los tramos de 6 a 10 y de 11 a 50 trabajadores la caída fue del 26,7% y 22,3% respectivamente, mientras que para las empresas de 50 y más la caída fue del 32,1%.

La extensión de tiempo que abarcan los datos censales y el contexto de las profundas transformaciones económicas que ha experimentado la Argentina en el último quinquenio no favorecen un análisis minucioso del comportamiento de las PYME en base a esta información. Además, las comparaciones intercensales son ineficientes para medir el efecto de creación neta de empleo por tamaño de empresa. Por ejemplo, empresas que en el año inicial eran muy pequeñas aparecerían, luego de su crecimiento, en el año final, en una categoría más elevada de empleo, de modo que su evolución se comparará con la de las empresas de mayor tamaño que operaban en el año base. A su vez, empresas grandes en dificultades pueden reducir su tamaño y pasar a engrosar el stock de alguna categoría inferior, abultando el crecimiento del empleo con respecto a las empresas que figuraban en esa categoría inferior en el año base. (El ciclo económico influye también la medición.)

Un ejemplo de estas dificultades de medición se puede apreciar a través de los resultados de la encuesta de FIEL para este proyecto. En el cuadro 3 se presentan tres alternativas: clasificación de acuerdo al empleo de las empresas en 1992 (“1992”), en base al empleo en 1994 (“1994”) y aproximando el método censal (“Censal”), consistente en comparar el nivel de empleo agregado, por tamaño, de las empresas que clasifican dentro de cada grupo, en cada uno de los años extremos de la muestra. Cada clasificación brinda un panorama muy diferente para la interpretación del fenómeno del empleo.

CUADRO 3
EMPRESAS CLASIFICADAS POR TRAMO DE EMPLEO

Empleo	1992	N°	1994	N°	Censal	Var N°
1-5	12,8%	48	-1,8%	38	-8,1%	-7,5%
6-10	6,8%	45	4,0%	40	-4,1%	-3,9%
11-50	4,5%	117	-0,3%	128	1,6%	3,0%
51-200	2,1%	79	-1,6%	81	-0,5%	0,8%
201-500	-0,6%	32	0,6%	36	3,9%	4,0%
501+	0,1%	25	1,0%	23	-0,1%	2,7%
TOTAL	0,5%	365	0,5%	346	0,5%	0,0%

Fuente: Encuesta FIEL.

La última de las “ventajas” mencionadas indica que las PYME *dan empleo a mano de obra menos calificada*. Los resultados del análisis de la encuesta permanente de hogares del año pasado permiten identificar las características del empleo PYME en la Argentina en los términos del cuadro 4.

CUADRO 4
CARACTERISTICAS DEL EMPLEO PYME

Aumenta con el tamaño de empresa	Disminuye con el tamaño de empresa
Edad	Participación de jóvenes
Antigüedad	Participación de mujeres
Años de educación	Empleo part-time
Salario	

El análisis precedente permite, *en síntesis*, reconsiderar los atributos que tradicionalmente se han asociado a las PYME, indicando que:

- Es importante que se admita la rotación de empresas, liberando los obstáculos a su ingreso y egreso de los mercados.
- Es dudoso que en cualquier circunstancia sea la PYME la principal fuente de puestos de trabajo en la economía. Cabe acotar aquí que el caso chileno es un ejemplo en el que la aguda tasa de desempleo posterior a la crisis de 1981-1982, que llegó al 26%, se redujo en virtud del crecimiento de las empresas grandes. En efecto, en 1982 el 78% de los establecimientos tenían entre 10 y 49 trabajadores. Esta participación descendió al 64% diez años más tarde. Los establecimientos de 200 o más empleados aumentaron del 4,5% al 9% en número y pasaron a sostener una parte creciente del empleo. Ese crecimiento fue acompañado de un fuerte aumento en la productividad global de la economía, que incluyó preferentemente a los tramos de menor tamaño de empresas.
- La calidad del empleo que, en promedio, ofrecen las PYME en la Argentina tiene un amplio espacio para mejorar.

Redimensionar la visión tradicional de la PYME no significa desconocer su importancia en el sistema productivo y, en cambio, implica rescatar el uso de esta categoría con un sentido más preciso, en particular cuando se proponen iniciativas de políticas públicas que las asistan.

Bajo la nueva concepción de la PYME, la acción de la política pública en su favor se justifica y se hace necesaria cuando se presentan fallas de mercado, en particular costos de transacción y de información que obstaculizan el desarrollo de estas empresas. Los problemas de acceso al crédito, a la tecnología y a nuevos mercados y negocios se enfocan como costos de transacción que sólo pueden abatirse por la acción coordinada de este tipo de empresas o de agencias público-privadas que las asistan. La organización de redes de servicios reales, las sociedades de garantía recíproca para la solicitud de crédito y la disponibilidad de nuevos instrumentos de financiamiento (factura conformada, leasing, obligaciones negociables, etcétera) son los instrumentos más eficientes de promoción de las PYME. La remoción de obstáculos regulatorios que inhiben su crecimiento incluyen en la Argentina, sobre todo, a los elevados costos laborales.

Un detalle de las características de las PYME locales se muestra en el cuadro 5.

CUADRO 5
CARACTERISTICAS DEL CASO ARGENTINO

	Pequeñas	Medianas	Grandes
Organización	dueño único S.R.L. o S.A.	S.A.	S.A.
Años de antigüedad	28	38	57
Subcontratación (% de empresas)	4,5	9,5	—
Asistencia tecnológica	Proveedores y clientes	Proveedores y clientes	Proveedores y otras fuentes
Desarrollo inicial basado en	Experiencia previa en el sector	Experiencia y acceso a nueva tecnología	Acceso a nueva tecnología y experiencia
Exportaciones (% de ventas)			
– Mercosur	4,0	3,8	2,0
– Resto	2,5	6,0	14,0
No opera con crédito bancario (% de empresas)	24,0	14,0	—
Costo del crédito bancario (% tasa anual)	25,0	23,0	12,0
Costo del capital total (% tasa anual)	20	19	12

Fuente: Encuesta FIEL.

En términos de organización, prevalece la presencia del dueño único en las empresas de menor dimensión. Con todo, se observan numerosos casos de sociedades de responsabilidad limitada y aun de sociedades anónimas. Este hecho deriva de la inexistencia de la figura de responsabilidad limitada para sociedades unipersonales como ocurre, por ejemplo, en la Unión Europea.

En cuanto a los años de antigüedad, el promedio de 33 años para el total de la muestra y de 28 para las empresas pequeñas tiende a indicar una baja rotación de empresas. En el caso chileno, por ejemplo, la edad promedio es de 26 años, y en el caso alemán un 25% de las empresas tienen menos de 10 años de antigüedad. Otro rasgo característico del caso local es la falta de articulación de las actividades productivas bajo la forma de subcontratación entre empresas (a excepción de la industria automotriz). En el caso japonés, paradigma del desarrollo de PYME bajo un modelo de subcontratación, el

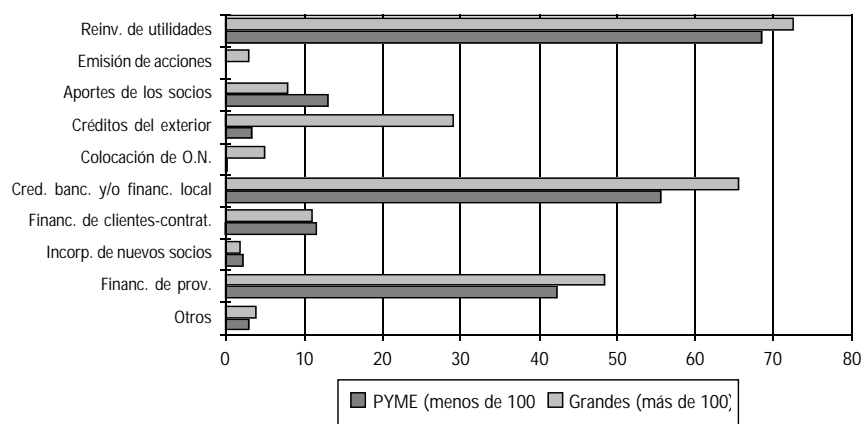
80% de las empresas de menor tamaño son subcontratistas y, de ellas, el 65% tienen relación exclusiva con una sola empresa.

El acceso a nueva tecnología se logra por vía indirecta, a través de proveedores y clientes, y sólo en el caso de las empresas grandes ha sido un factor relevante para su desarrollo inicial.

En cuanto al perfil exportador de las PYME manufactureras, es notablemente inferior al de las empresas grandes. Nótese que la encuesta arroja un 6,6% de exportaciones en relación a las ventas totales para todas las empresas consideradas, semejante al 7% estimado a partir de datos agregados para la economía.

Los tres últimos indicadores se refieren a la gestión financiera de las empresas. Por una parte, llama la atención que un cuarto de las empresas pequeñas no operen con créditos bancarios. Por otra, los diferenciales de tasa de interés en créditos bancarios superan, por mucho, los observados en los países más avanzados. La estimación del costo total anual del capital (en pesos), calculado a partir de una aproximación a la estructura financiera de las empresas por tamaño, indica que la diferencia de costos entre empresas grandes y PYME es de aproximadamente 8 puntos y que, en cambio, no existe diferencia (*ex-post*) entre empresas pequeñas y medianas. Las empresas “se las arreglan” para combinar distintas fuentes de financiamiento y mantener su competitividad. Esta situación prevalecía hasta fines de 1994. A principios de 1995, la crisis financiera aguda que siguió al “efecto tequila” determinó un período de asfixia financiera que afectó particularmente a las PYME.

GRAFICO 2
FINANCIAMIENTO DE LA EMPRESA
(En % de respuesta)



Fuente: FIEL, en base a encuesta.

CUADRO 6
RECOMENDACIONES

Estabilidad macroeconómica y seguridad jurídica	
Mercado financiero	Creación de agencias privadas o mixtas para presentación de carpetas
	Esquemas de garantías mutuas
	Mantenimiento de líneas promocionales que sean de administración privada
	Desgravación de instrumentos de pago a plazo
Mercado de trabajo	Flexibilización general de las relaciones laborales
Tecnología y negocios	Redes de servicios reales
Tributación	Mejora de la administración tributaria: eliminación de pagos a cuenta
	SRL unipersonales

Por último, en el cuadro 6 se sintetizan las recomendaciones de política para el caso local. Su encabezamiento permite una reflexión final sobre la importancia del clima de negocios favorable al desarrollo empresarial. La estabilidad macroeconómica y la certidumbre de las señales de los mercados en el largo plazo constituyen una condición necesaria para el desarrollo de los negocios, y muy en particular para la inversión reproductiva en PYME.

El tema de la estabilidad macroeconómica fue mencionado en las múltiples entrevistas realizadas para este estudio, tanto en los Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania como en Chile. Quizás el caso alemán sea prototípico en la generación de un marco general favorable para el desarrollo de las PYME. En ese país se reconoce la importancia singular de las instituciones monetarias (Bundesbank) y la necesidad de asegurar los derechos de propiedad. Ambas premisas se conjugan en la idea de que “las deudas se pagan”, práctica que llevó a la enorme capacitación de entidades financieras públicas de “segundo piso”, que constituyen la piedra angular del apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas.

NOTA

1. Muchas empresas de alta tecnología y los colocadores de capital de riesgo han adoptado el método de “incubadoras de negocios” para reducir el problema de fracaso; bajo la forma de una organización transitoria caracterizada por costos fijos reducidos se desarrollan nuevas PYME bajo protección y asesoramiento. Si el proyecto demuestra posibilidades de éxito se completa su financiamiento.

CAPÍTULO 1 INTRODUCCION¹

La producción industrial del siglo XX guarda muy poca relación con la del siglo XIX. Los avances tecnológicos propios de los procesos productivos, las comunicaciones y los transportes, como es bien sabido, han generado un crecimiento estrepitoso en los tamaños de las empresas, al menos durante los últimos 80 años.

Por otro lado, la teoría económica neoclásica ha postulado que, dado el acceso sin restricciones a los factores productivos, prevalecerá una única tecnología de menor costo (eficiente) en cada mercado. De esta manera, la organización industrial esperable, teniendo en cuenta el progreso tecnológico y la predicción teórica, mostraría la preeminencia de mercados con grandes empresas cuando existen importantes economías de escala para explotar, y de mercados menos concentrados, con la participación de varias empresas, cuando dichas economías de escala son menores o las empresas enfrentan restricciones en la utilización de alguno de los factores productivos imprescindibles.

El hecho, común en la práctica, de que las empresas de distintos tamaños compartan un mismo mercado, o que los tamaños observados en las unidades productivas disminuyan en el tiempo a pesar de los avances tecnológicos, contrasta con la previsión de la teoría y merece una explicación. La coexistencia de firmas grandes y pequeñas en el mismo mercado puede deberse a la existencia de un acceso diferencial a los factores productivos (a menor costo para la firma más grande), a que la firma más grande encuentra conveniente la convivencia con las menores debido a aspectos legales (legislación antitrust) o a que le sería muy costoso desplazarlas del mercado (porque no puede discriminar precios o porque al intentar hacerlo puede perder fuertes ingresos provenientes de sus clientes habituales).²

Con respecto a la reducción del tamaño de las empresas, por otro lado, puede ocurrir que la definición del mercado vaya cambiando, vale decir, que lo que antes era el mercado de automóviles se transforme ahora en varios mercados de distintos tipos de automóviles (pequeños, grandes, rápidos, lentos, etcétera), como resultado de la diferenciación de los productos, generando a su vez una menor oportunidad de aprovechamiento de la producción a escala. Asimismo, la saturación en la provisión de necesidades básicas hace

que la expansión de la producción se concentre, fundamentalmente, en bienes con demandas cambiantes y ciclos de vida limitados.

Asimismo, en la medida en que las relaciones a través del mercado son más fáciles y confiables, resulta innecesaria la integración vertical de la empresa (siempre que los mercados “corriente abajo” sean competitivos, evitando el problema de la “doble marginalización” resultante en caso contrario).³

No debe olvidarse, también, que muchas veces se confunde la definición de un mercado: el hecho de que exista una gran empresa de carpintería en Buenos Aires y otra pequeña en La Plata no quiere decir que coexistan dos tecnologías en un mismo mercado, ya que los costos de transporte y de comunicación los convierten en dos mercados distintos.

Por último, la política económica influye en la distribución por tamaño de las empresas. Este es el caso de las políticas comerciales proteccionistas y de las regulaciones financieras o cambiarias.

En la medida en que las diferencias en la distribución de las empresas por tamaño obedezcan a adelantos tecnológicos y/o a cambios en el comportamiento de los consumidores, dentro de un contexto de competencia y control de las conductas monopólicas (sea por medio de la regulación directa o por la acción de la desregulación, si ésta fuese posible tecnológicamente), resultaría imposible juzgar la conveniencia de un tipo de organización productiva por sobre otro. Si, en cambio, las modificaciones en la estructura obedecieran a imperfecciones derivadas de impuestos distorsivos, inseguridad jurídica, favoritismo burocrático, etcétera, la evaluación sobre la estructura resultante de los mercados sería negativa.

Bajo esta línea de razonamiento, el estudio de las pequeñas y medianas empresas en la Argentina y la experiencia internacional comparada que se presentan en este trabajo parten del siguiente marco de referencia:

1. La distribución de la producción en empresas de distintos tamaños no es en sí misma un signo positivo o negativo para el desempeño económico de un país, ya que la misma depende de las características tecnológicas y de demanda que caractericen a cada tipo de mercado que se considere.
2. En la medida en que dicha distribución no obedezca al aprovechamiento de las ventajas tecnológicas para satisfacer a los consumidores en un mercado competitivo, existe un rol potencial para la acción del Estado, consistente en remover, o al menos atemperar, las distorsiones existentes.
3. La acción pública debe ser inmediata cuando las imperfecciones se derivan de su propia gestión, como ocurre al diseñar premios impositivos, créditos, comerciales o de contratación pública (implícitos o explícitos) que discriminen por tamaño de empresa. Cuando las imperfecciones son del mercado (problemas de información asimétrica, inapropiabilidad del capital humano, etcétera) también puede actuarse sobre ellas, aunque teniendo en claro que difícilmente puedan eliminarse por completo.⁴

Bajo estas premisas se sintetiza a continuación el estudio de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la Argentina. En el segundo capítulo se revisa el abordaje del estudio de las PYME desde el punto de vista del análisis económico. El tercer capítulo presenta la evidencia internacional del de-

sempeño PYME, y particularmente, la comparación de las políticas de asistencia implementadas en los países seleccionados. El cuarto capítulo presenta un diagnóstico sobre la situación de las PYME en la Argentina basado en los resultados de una encuesta especialmente relevada para este proyecto. En el capítulo quinto se analizan los principales problemas y políticas del caso local. Por último, se presentan las principales conclusiones del trabajo.

NOTAS

1. Para la discusión del enfoque general propuesto ver Little *et al.* (1987), Sengenberger *et al.* (1991), Storey (1994), Mead (1991), Young (1994) y Boeri (1994).

2. Estos comportamientos corresponden, según la teoría microeconómica, a una estructura de mercado en la que hay firmas “dominantes” y “seguidoras”.

3. La “doble marginalización” es el resultado de la aplicación del *mark-up* del monopolista en dos instancias: en el precio del producto final sobre su costo marginal de producción (caso usual) y también en el precio del insumo utilizado por el vendedor final (su costo marginal) por parte de su proveedor monopólico. En este caso, el precio del bien final será mayor, pero el beneficio conjunto menor que el resultante bajo la integración vertical de las dos empresas.

4. En estos casos debe evaluarse la efectividad de la acción pública en la corrección del problema. En ocasiones el costo social de la intervención puede ser mayor que el costo social de la distorsión de mercado.

CAPÍTULO 2

EL ENFOQUE DEL ANALISIS ECONOMICO

De acuerdo con Loveman y Sengenberger (1991), las empresas pequeñas (definidas como aquellas que cuentan con menos de 100 empleados) ocupaban hacia mediados de los 80 el 45,7% de la mano de obra en los Estados Unidos, el 55,7% en el Japón, el 46,2% en Francia, el 44,2% en Alemania Federal y el 69,3% en Italia. La evolución de estas participaciones desde los 60 ha comenzado a ser motivo de debate recientemente.

En concordancia con la reducción de costos de transporte y de comunicaciones, las estadísticas sobre Alemania y los Estados Unidos permiten verificar que desde el comienzo de este siglo hasta los años 70 la importancia (en términos de ocupación de la mano de obra) de las pequeñas empresas fue disminuyendo en forma paulatina pero permanente. En contraste, existe cierta evidencia indicativa -al menos en las economías de los países desarrollados- de un movimiento en sentido contrario en los años recientes, registrándose una nueva tendencia hacia la organización productiva de las empresas en unidades de producción de menor tamaño.

De acuerdo con las cifras presentadas por Loveman y Sengenberger (1991), las pequeñas empresas de los Estados Unidos han incrementado su participación en el empleo hasta el 45% a comienzos de los 80, luego de participar con el 40% durante los 20 años previos. Similarmente, tanto en Japón como en Francia y el Reino Unido su participación en el empleo total ha aumentado desde los años 70, lo que también ocurre en Italia a partir de los 80.¹ Apoyando la validez de esta evidencia, dicha evolución no puede ser explicada exclusivamente por un aumento en la participación del sector servicios (con tamaños óptimos de escala menores a los del resto de la economía en su conjunto), ya que la misma evolución se observa al analizar lo que ocurre en la producción de manufacturas.²

Esta evolución reciente es explicada por Loveman y Sengenberger (1991) de la siguiente forma. Por un lado, aunque no pueda argumentarse que son un factor muy importante, los menores costos que enfrentan las pequeñas empresas (fundamentalmente laborales) han generado la extensión de la descentralización y la subcontratación vertical. Por otro lado, hay razones de oferta (tecnológicas) y de demanda (características de los mercados con consumidores que demandan productos y servicios "a medida") que contribuye-

ron a valorar la producción a pequeña escala, consistente con una mayor flexibilidad de adaptación. También se ha producido un acercamiento en las posibilidades de acceder a los beneficios de la investigación y desarrollo (R&D - *Research and Development*) antes reservadas a las grandes empresas, ya que la oferta tecnológica ha migrado, en parte, de las grandes empresas a las universidades y, por ende, adquirió crecientemente la forma de un “bien público”, aumentando la competitividad de las pequeñas empresas. Por último, también es muy importante la existencia de instituciones sociales, políticas y económicas que posibiliten la cooperación entre las pequeñas unidades de producción, compensando por esa vía sus limitaciones de tamaño.

En lo que respecta a los países en desarrollo, dicha reversión de tendencia no parece haberse registrado aún. Little (1987), por ejemplo, sostiene que se ha producido una reducción relativa en la cantidad de pequeñas empresas en los países en desarrollo, y que esa evolución ha sido acelerada en muchos casos por las políticas propias de industrialización adoptadas en los mismos.

Resulta un hecho casi sin discusión en la información periodística y en la opinión de muchos tomadores de decisiones de políticas públicas que las PYME se caracterizan por tener tecnologías mano de obra-intensivas y que, por ende, una forma efectiva de aumentar el nivel de ocupación es favorecer al desarrollo y proliferación de estas empresas. Como se discute a continuación, sin embargo, el tema merece mucha más atención ya que esa idea ha sido, en general, relativizada en estudios más recientes.

Al respecto, Little (1987) analiza datos desagregados surgidos de encuestas a pequeñas empresas manufactureras en la India y Colombia, concluyendo que éstas no son más trabajo-intensivas que las empresas grandes, y que tampoco son más eficientes en el uso de recursos. Este autor señala que no sólo es importante determinar si las pequeñas empresas son trabajo-intensivas para desear su expansión como forma de fomentar la demanda de trabajo, sino también si utilizan los recursos más eficientemente que las grandes empresas.³

Analizando un conjunto de países en desarrollo (entre ellos Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Venezuela), Little (1987) encuentra a nivel de la producción agregada –consistentemente con la opinión generalizada sobre las PYME– que la intensidad de uso del trabajo disminuye con el aumento del tamaño, mientras que su productividad aumenta. Por otro lado, sin embargo, observa que la productividad del capital (Q/K) se comporta en forma errática: primero sube y luego baja, lo que indicaría que las unidades demasiado pequeñas tienen menor productividad en el uso de ambos factores y son, por ende, tecnológicamente ineficientes.⁴ Así, dado que el nivel de capital depende del nivel del producto, no queda claro que el nivel agregado de empleo deba ser mayor en una economía caracterizada por empresas de menor tamaño que en otra con mayor concentración industrial.

Más aún, resulta crucial identificar cómo se pretende aumentar la participación de las PYME en la economía con el fin de aumentar la intensidad promedio en el uso del factor trabajo. En ese sentido, una modificación en la proporción de pequeñas empresas sobre el total requeriría una modificación en la composición de la demanda final de bienes (hacia productos que tecnológica-

mente se caractericen por una escala de producción pequeña). Sin que se produzca el mencionado cambio de demanda, la participación PYME podría aun aumentar si una amplia gama de productos fueran producidos por empresas de distinto tamaño interactuando en cada uno de los mercados. Suponiendo que no es posible alterar significativamente la composición de la demanda agregada desde la política pública, la promoción de las PYME requeriría incentivar la reducción en los tamaños de las empresas dentro de cada una de las industrias o sectores en las que participan. En ese caso, el diagnóstico de los efectos de una política que opere en tal sentido, requerirá analizar datos desagregados por industria, para estudiar si las tecnologías de empresas de distintos tamaños dentro de una misma industria se caracterizan por diferencias en intensidades y productividades de los insumos como las discutidas anteriormente. En ese sentido, las conclusiones del citado autor en base a datos de la India, Corea, Filipinas y Taiwan, utilizando como clasificación de tamaño el número de empleados, sostienen una idea contraria:

“Cuanto mayor es la desagregación (es decir, la especificidad de la industria considerada), menos frecuentemente se observa que las empresas menores sean más trabajo-intensivas, y que tengan una productividad del trabajo menor y una productividad del capital mayor” (Little, 1987, pág. 209).

Estas observaciones son muy importantes ya que señalan que, con el fin de lograr una industria intensiva en mano de obra, sería necesario modificar el patrón de los bienes producidos más que incentivar la producción en menores plantas de la misma canasta de bienes. Little concluye que, para la industria manufacturera en su conjunto, las empresas pequeñas y muy pequeñas son trabajo-intensivas porque las industrias trabajo-intensivas tienen una alta proporción de pequeñas empresas.

En lo que hace a la creación de empleo, Loveman y Sengenberger (1991) llaman la atención sobre la estimación de Birch (1979), consistente en que el 82% de la creación neta de empleo en el sector privado de los Estados Unidos durante el período 1969-1976 correspondió a las pequeñas empresas. Debido a varios problemas de especificación de la muestra, estos resultados fueron fuente de una discusión académica. Las estimaciones posteriores han sido mucho más conservadoras, incluso sugiriendo que más importante que el tamaño resulta ser la edad de las empresas como determinante de la alta participación en la creación de empleo: las empresas “jóvenes” presentan tasas más altas que las empresas “viejas” (Boeri, 1994).

Un elemento importante a tener en cuenta al considerar la deseabilidad de incrementar la producción en pequeñas unidades de negocios (en detrimento de las empresas de mayor envergadura) es la eficiencia de cada tipo de empresa en el uso de los factores. Debe tenerse presente, al respecto, lo que establece la teoría económica (Coase, 1937; Williamson, 1985) sobre el tamaño óptimo de las empresas. Este resulta de igualar en el margen los costos internos de producción (con valores medios crecientes por la pérdida de control en las grandes unidades productivas) con los costos externos del mercado (los costos de transacción de la operatoria entre empresas). En ese sentido, el tamaño óptimo de una empresa será mayor cuanto mayor flexibilidad tenga para organizarse internamente –de forma tal de sustituir la pérdida de capacidad de supervisión por mayor transmisión de incentivos a las distintas

divisiones, retrasando la aparición de las deseconomías de escala— y cuanto mayores sean los costos de transacción en el mercado (por ejemplo, por un peor funcionamiento del poder judicial, impuestos altos a la intermediación, etcétera). Estos elementos son los que deben estudiarse para establecer si la estructura de las empresas es adecuada y no existen distorsiones susceptibles de corrección por medio de la acción del Estado. Sin embargo, la cuestión de la eficiencia relativa forma parte del debate en torno de las ventajas de las PYME y resulta apropiado, entonces, revisar algunos de los resultados que arroja el estudio de la experiencia internacional. Para ello es conveniente separar la eficiencia productiva en dos aspectos: *eficiencia estática* y *eficiencia dinámica*. La *eficiencia estática* está vinculada con la *maximización de los niveles de producción obtenibles con una dotación determinada de factores, mientras que la eficiencia dinámica se relaciona con la velocidad para adaptarse a condiciones cambiantes en los mercados de productos y factores*.

En lo que hace a la *eficiencia estática*, la eventual existencia de diferencias en la intensidad en el uso de factores, como posible resultado de distintos precios de los insumos utilizados, puede dificultar la comparación: si por la existencia de fallas de mercado la mano de obra es más barata y el capital es más caro para las pequeñas empresas que para las grandes, la utilización eficiente de recursos implica que la productividad del trabajo observable será menor y la del capital será mayor en las pequeñas empresas. Sin embargo, este resultado, de por sí, no es suficiente para determinar si una empresa es más eficiente que otra en la utilización de recursos. Por otro lado, si las productividades de ambos factores son menores en las pequeñas empresas, la eficiencia relativa es fácilmente mensurable, ya que mayores productividades de los insumos implican mayores niveles de eficiencia global. Si ninguno de estos casos se observase, resulta necesario realizar un análisis más complejo de eficiencia global de las empresas.⁵

Como ya se señaló, Little (1987) presenta evidencia que pone en duda una mayor productividad de las PYME. Según esta evidencia, las unidades demasiado pequeñas tienen menor productividad en el uso de ambos factores y resultarían tecnológicamente ineficientes, siempre que no exista una diferencia en el nivel absoluto de los precios de los insumos productivos que abarate sus costos laborales.

Menos preciso, Young (1994), resumiendo distintos estudios del Harvard Institute for International Development, señala que las pequeñas empresas son “hermosas” en términos de eficiencia sólo en algunos sectores. En los países menos desarrollados, sin embargo, las empresas pequeñas de esos sectores están caracterizadas por tecnologías tradicionales, trabajo-intensivas y de baja productividad laboral en promedio.

Con respecto a la *eficiencia dinámica*, Das, Chappell y Shughart (1993) presentan evidencia defendiendo la hipótesis de que la flexibilidad de producción es una de las fuerzas que explican las diferencias en la distribución de los tamaños de las empresas entre industrias. Así, mientras que las empresas grandes disfrutaban de la ventaja de la eficiencia estática en la producción, las tecnologías más flexibles de las empresas pequeñas les permiten a éstas responder mejor a las condiciones cambiantes de la demanda.

Refiriéndose a ambos tipos de eficiencia productiva, Loveman y Sengen-

berger (1991) señalan que hay numerosos indicadores de que: a) el comportamiento económico de las pequeñas empresas parece ser, en promedio, inferior al de las empresas grandes: los niveles de productividad, las tasas de ganancia, la capacidad para la innovación y el progreso tecnológico parecen ser menores, y b) el estándar social promedio de la calidad de los trabajos y condiciones laborales aparece como inferior en la pequeña empresa.

Finalmente, Phillips (1991) documenta el *rol creciente de las pequeñas empresas en las industrias de alta tecnología* durante 1976-1986. Sostiene que los motivos de la influencia de las empresas pequeñas también están presentes en los grandes negocios: ciclos de vida de los productos más cortos del lado de la demanda, un uso creciente de sistemas de manufactura flexibles y una dependencia cada vez menor en las economías de escala por el lado de la oferta.

En síntesis, la opinión generalizada que visualiza a la PYME como una fuente generadora de empleo, caracterizada por la eficiencia y flexibilidad tecnológica, debe someterse a reconsideración. En los capítulos siguientes se utiliza la categoría PYME con un sentido instrumental y se avanza sobre la discusión de sus ventajas y desventajas.

NOTAS

1. Este cambio también se observa en la industria manufacturera alemana, aunque la tendencia es la opuesta para el conjunto de su economía.

2. Existen, sin embargo, reparos sobre la relevancia de este hecho estilizado. Por un lado, evidencia recogida en Alemania indica que durante 1971-1983 el número de empresas subsidiarias (independientes *de jure*, pero *de facto* componentes de una empresa mayor) aumentó en un 50%, lo que en caso de representar una tendencia generalizada pondría bajo seria sospecha la reducción apuntada anteriormente (referida al tamaño de las empresas, aunque no al de los establecimientos). Asimismo, aunque el empleo de la mano de obra tienda a situarse en empresas de menor tamaño, esto no quiere decir que la producción también se desplace proporcionalmente hacia las unidades menores, ya que puede existir un progreso tecnológico ahorrador de mano de obra generalizado (la falta de datos impide verificar esta proposición).

3. Por ejemplo, en caso de que la relación producto-capital (Q/K) fuera la misma en empresas de distinto tamaño, una mayor cantidad de trabajo utilizada por las PYME podría tener productividad nula; es decir, una condición necesaria para que una mayor proporción de PYME en la economía genere un mayor empleo productivo es que la relación Q/K sea mayor en éstas que en las grandes empresas. Una condición suficiente para aconsejar esa expansión, desde el punto de vista del bienestar de la comunidad, debe basarse en que el promedio de las PYME utilicen los factores productivos en forma más eficiente, de forma tal que ese cambio en la composición de empresas genere un aumento en el producto al mismo tiempo que un aumento en la demanda de trabajo no calificado (lo que, a su vez, ayudaría a mejorar la distribución del ingreso).

4. Esto no quiere decir que sea indeseable el surgimiento de las pequeñas empresas, sino que es indeseable que las nuevas empresas continúen siendo siempre pequeñas. Alternativamente, esta menor productividad del capital puede deberse a que dentro del conjunto de pequeñas empresas existan muchas que desaparecen rápidamente (mueren), llevando a que la productividad del conjunto de pequeñas empresas sea menor que la del resto.

5. Al respecto, véanse Little, Mazundar y Page (1987).

CAPÍTULO 3

LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Este capítulo reúne los casos de Italia, el Reino Unido y la R.F. de Alemania, Chile, los Estados Unidos, Brasil y Japón.

En ningún caso se pretendió hacer un estudio exhaustivo del desarrollo de la organización de producción de estos países. Por el contrario, se trató de identificar los factores principales de las estrategias privadas y las políticas públicas que orientaron los aciertos y desaciertos en su evolución económica. Para ello resultó de suma importancia entrevistar a los propios gestores en cada país. Varios viajes de estudio permitieron acercamientos con las asociaciones industriales, con las autoridades con competencias diversas referidas a las PYME y con analistas económicos especializados.

En la siguiente sección se presenta una síntesis de los casos seleccionados, cuyo análisis ha permitido comparaciones útiles para el caso argentino.¹

3.1. SÍNTESIS DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y CONCLUSIONES PARA EL CASO ARGENTINO

La selección de casos se orientó hacia economías industriales avanzadas donde las PYME ocupan un lugar significativo en la estructura productiva, con diferentes grados de importancia y con una gran variedad de políticas en aplicación. También analizó en detalle el caso chileno, teniendo en cuenta la gestión exitosa de este país en la consolidación de su reforma económica, que constituye un precedente de relevancia para la propia gestión local. Por último, también se incluyen en esta síntesis algunos aspectos parciales de las experiencias del Este asiático y de otros países de América latina.

Como ya se mencionara, una buena parte de la literatura sobre PYME a nivel internacional hace referencia a la categoría de pequeña y mediana empresa como una unidad de análisis, y es precisamente esa idea la que ha trascendido a la opinión pública adjudicando a las PYME propiedades deseables como las de generar empleo, aportar al crecimiento exportador, promover la innovación tecnológica, etcétera. Una revisión sistemática de esa literatura muestra que esta idea, sin ser del todo aceptada, prevaleció hasta

mediados de los 80 y comenzó a ser objeto de discusión y reconsideración desde entonces.

En particular, las comparaciones internacionales han sido de gran utilidad en la reconsideración mencionada. Los principales resultados del análisis crítico en esta materia^{2, 3} desde fines de los 80, y que han guiado la interpretación de los casos que FIEL estudió, son:

- La categoría "PYME", o la clasificación PYME-no PYME, no introduce una dimensión de análisis que arroje resultados concluyentes. Sólo en un muy limitado número de problemas, en particular aquellos relacionados con los costos de transacción y el riesgo financiero, la clasificación "PYME-empresa grande" agrega una dimensión útil para la interpretación económica.
- En los aspectos de empleo y tecnología, las consideraciones sectoriales dominan por sobre la clasificación de las empresas por tamaño, relativizando las ventajas de usar la dicotomía "PYME-empresa grande".
- La estabilidad macroeconómica y la certidumbre de las señales de los mercados en el largo plazo constituyen una condición necesaria para el desarrollo de los negocios y, muy en particular, para la inversión reproductiva en PYME.

El tema de la estabilidad macroeconómica fue mencionado en las múltiples entrevistas realizadas para este estudio, tanto en los Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania como en Chile. Quizás el caso alemán sea el prototípico en la generación de un marco favorable para el desarrollo de las PYME. En ese país se reconoce la importancia singular de las instituciones monetarias (Bundesbank) y la necesidad de asegurar los derechos de propiedad. Ambas premisas se conjugan en la idea de que "las deudas se pagan", práctica que llevó a la enorme capitalización de entidades financieras públicas de "segundo piso", que constituyen la piedra angular del apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas.

Bajo las tres premisas mencionadas se avanzó en el estudio de casos, estableciéndose para cada uno de ellos la importancia y características generales de las PYME en cada experiencia, los objetivos principales de la intervención del gobierno y la evolución en el diseño de su política económica.

En cuanto a la *importancia de las PYME en las estructuras económicas* analizadas debe tenerse en cuenta que:

1. La definición de PYME varía según el caso, aun entre países industriales con grado semejante de desarrollo. (La dificultad de establecer un patrón común se muestra en el cuadro 1).
2. Juzgando cada experiencia según la definición dominante de PYME en cada caso, la importancia de este tipo de empresa en la estructura económica, en términos de establecimientos, producción y empleo, es muy diversa (véase cuadro 2).
3. A menudo los problemas regionales se entrelazan con el análisis de las PYME. En varias de las economías industriales estudiadas se observa la existencia de PYME organizadas en distritos o localizaciones industriales (con vinculación horizontal o vertical entre empresas), cuyas características

son diferentes de las de las PYME subcontratistas integradas verticalmente con una gran empresa en una región dada. En algunos casos las PYME se encuentran en zonas económicamente rezagadas, en otros constituyen polos productivos de tecnología avanzada.

4. También las características particulares imputadas a las PYME sobre generación de empleo, flexibilidad productiva y adaptabilidad tecnológica, rotación de personal y período de actividad promedio son muy distintas en los casos analizados.

CUADRO 1
CLASIFICACION DE PYME¹
(Por número de trabajadores)

	Microempresa	Pequeña	Mediana
Chile 1994	1-9	10-49	50-199
Brasil	1-19	20-99	100-499
Países de la OCDE (1985)	1-19	20-99	100-499
Unión Europea (actual)	s/d	s/d	hasta 250 ²
Estados Unidos (actual)	s/d	s/d	hasta 500-1.500 ³
Italia	s/d	hasta 200 ⁷	s/d
R.F. de Alemania	s/d	hasta 10 ⁵	hasta 499 ⁴
Japón	1-4	5-30	hasta 300 ⁶

1. En general se refiere a la industria manufacturera.

2. Se imponen requisitos sobre ventas y propiedad del capital.

3. Definición de la SBA, sector manufacturero.

4. Ventas < DM 100 millones, no pertenecen a ningún conglomerado.

5. Facturan DM 1 millón.

6. En ocasiones hasta 500.

7. Según ley 317, octubre de 1991.

Fuente: FIEL.

Volviendo al cuadro 1, donde se vuelcan algunas *definiciones* sobre PYME utilizadas en los países bajo estudio, en el caso de Brasil la definición citada corresponde al Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, que es el responsable del censo económico. La cobertura de este tipo de censos no es homogénea entre países; por ejemplo, en el caso mencionado no es seguro que la cobertura censal alcance a todas las empresas informales. Este aspecto limita, por ejemplo, las comparaciones del cuadro 2. A su vez, las definiciones varían según se trate de actividades manufactureras, de servicios, construcción y, en oportunidades, se prefiere la clasificación según alguno de los siguientes parámetros: el número de personas empleadas, el valor del capital,

CUADRO 2
DISTRIBUCION DE EMPRESAS POR OCUPACION - PAISES SELECCIONADOS
(En %)

País	Año	Microempresas	Pequeña	Mediana	Grande
Alemania	1990	25,9	18,7	18,2	37,2
Australia	1992	36,6	22,6	40,8 ¹	
Bélgica	1991	25,2	20,8	19,1	34,9
Canadá	1991	27,2	22,3	15,9	34,6
Chile	1992	37,0	[s/d]	39,0 ²	24,0
Dinamarca	1991	38,4	23,0	17,6	21,0
España	1991	42,4	23,0	14,5	20,0
Francia	1990	29,1	21,0	16,2	33,7
Grecia ³	1991	19,4	34,0	29,3	17,3
Italia	1988	58,2	13,2	9,9	18,7
	1991	32,1	26,5	19,5	21,6
Japón	1992	36,4 ⁴	17,7 ⁴	18,3	27,6
Portugal	1991	34,6	25,0	19,5	21,0
Reino Unido	1991	33,0	16,1	17,2	33,8
Suiza	1991	32,5	22,0	20,1	25,4
Estados Unidos	1991	24,6	18,8	13,5	43,1

1. +100.

2. Corresponde a pequeña + mediana.

3. Industria manufacturera.

4. 1-29 y 30-99 empleados, respectivamente.

Fuente: FIEL en base a Ecyes (1995) y OCDE (1994).

el valor de ventas, o una combinación de estos parámetros.^{4, 5}

Con referencia al enlace entre el *tema regional* y *las PYME*, las experiencias reseñadas en el caso de Italia, la R. F. de Alemania y Japón introducen la importancia de la dimensión regional.

Esta se hace presente en el caso italiano en el distrito industrial,⁶ asociado con la industria liviana. Las empresas pequeñas de un distrito se relacionan vertical y horizontalmente, y actúan en su conjunto como una empresa grande aprovechando economías de escala. Entre 1981 y 1991 el empleo se ha ido concentrando en estos distritos. Las PYME de los distritos coexisten con otras (la mayoría en el Norte) que se vinculan con empresas grandes. La entidad de los distritos se ha hecho tan significativa desde el punto de vista político que en 1991 se sancionó una ley de promoción de PYME que los con-

templa específicamente.

En el Reino Unido la política de asistencia a la PYME tiene un acentuado énfasis regional con instrumentos específicos de financiamiento a la inversión e innovación.

Para el caso de la Argentina, Cepeda y Robbio (1995) introducen una óptica regional para las PYME con una propuesta para la creación de agencias de desarrollo regional.⁷

En cuanto al cuarto y último punto enfatizado, referido a las características de las PYME en la generación del empleo, flexibilidad, etcétera, siguiendo a la OIT (1990, 1991) la evidencia podría sugerir que la escasez de empleos formales y el desempleo masivo inducen a los trabajadores a buscar empleos en firmas pequeñas, informales y aun a establecer sus propios negocios. En opinión de Spáth (1993), la experiencia no es cualitativamente significativa ya que las pequeñas empresas, incluso en países en desarrollo, tienen características muy heterogéneas, conviviendo empresas de baja productividad y escasa innovación con empresas altamente competitivas que aprovechan los "nichos" de mercado.

En los países en desarrollo, y en particular en la experiencia latinoamericana, algunas de las ventajas de las empresas de menor tamaño provienen de su *grado de informalidad*. Ser informal permite eludir costos tributarios, laborales y legales, pero también impone limitaciones al grado de desarrollo de los negocios al excluir a las empresas de los circuitos financieros eficientes y de las operatorias con las grandes empresas y con el exterior.

Notablemente, la evasión fiscal registrada para las PYME italianas es un elemento de ventaja relativa frente a la gran empresa, que no puede descartarse como movilizador del intenso desarrollo de PYME en ese país, junto con los aspectos histórico-culturales habitualmente citados.

En cuanto a la *diversidad de organización de la estructura económica* en la que se encuentran articuladas las PYME, el caso italiano es un ejemplo muy interesante. Si bien este país es conocido por la gran importancia de este tipo de empresa en su estructura y por su organización en distritos industriales, alrededor del 37% de las empresas PYME de la industria manufacturera pertenecen a un grupo económico mayor y sólo el 8,8% pertenecen a consorcios (de financiamiento, exportación y tecnología).

Un punto vinculado a la afirmación de diversidad de las características imputadas a las PYME mencionada más arriba, es el de la *alta rotación* de estas empresas. En los países industriales un reciente estudio (OCDE, 1994) da cuenta de altas tasas de ingreso de nuevas PYME al mercado, aun en sectores de escala grande, donde coexisten con aparentes monopolios o durante períodos recesivos. En esos países, ingresan anualmente en el mercado nuevas firmas a un ritmo del 9 al 19% de las firmas existentes y su tamaño (en promedio) es muy pequeño, en torno de un 25-30% de la dimensión media (por empleo) de las firmas en el mercado. A la vez, el ritmo de salida de las empresas del mercado es muy elevado, llegando al 15-20% en algunos casos, y sólo el 20% de los establecimientos sobrevive luego de 10 años. Las empresas sobrevivientes crecen lentamente. La evidencia sugiere que los movimientos de entrada y salida de empresas en países industriales no se vincula necesariamente con el ciclo económico y que la contribución al empleo

de las PYME se deriva de la expansión de las empresas existentes, que domina la creación de empleo de las nuevas empresas. En los Estados Unidos, según estadísticas de la Small Business Administration, luego de ocho años de funcionamiento sólo sobrevive alrededor del 70% de las empresas que pudieron crecer en el periodo (creando empleo) y menos del 20% de las que no crecieron. En los emprendimientos de alta tecnología, el 60% fracasa antes de los cinco años.⁸ En el Reino Unido, la proporción de nuevos establecimientos alcanza a un sexto de los existentes por año. El 25% de ellos fracasa durante los primeros dieciocho meses.

Al respecto, Loveman y Sengenberger (1991), citando a Birch (1979), señalan que la probabilidad en 1969 de que una empresa norteamericana sobreviviese siete años era del 40% para las muy pequeñas (menos de 10 empleados), 65% para las pequeñas (entre 10 y 99 empleados), 70% para las medias (entre 100 y 499 empleados) y 80% para las grandes (más de 499 empleados). Asimismo, Young (1994) señala que la proporción entre nuevas pequeñas empresas y empresas pequeñas existentes es del 8% en Colombia y los Estados Unidos, y del 12% en Sierra Leona. Además, nota que tanto en países desarrollados como en vía de desarrollo, la tasa de mortalidad es alta para las empresas más pequeñas, especialmente durante los primeros tres o cuatro años, luego de los cuales la probabilidad de sobrevivencia aumenta significativamente. Sin embargo, advierte sobre la validez de estas estadísticas, ya que la “muerte” de una empresa muchas veces significa que ésta se ha desplazado a otro sector; en Taiwán, por ejemplo, las industrias de mayor crecimiento son las que tienen la mayor tasa de rotación.

Precisamente, esta característica de alta rotación ha llevado a la idea de que intervenciones directas de políticas de fomento corren el riesgo de no ser suficientemente flexibles y eventualmente prolongar la existencia de empresas no viables con costos de eficiencia para la economía. En contraste, las intervenciones indirectas orientadas a desarrollar infraestructura de servicios para empresas más pequeñas podrían jugar un papel más efectivo en la reducción de costos de transacción, sobre todo en los periodos iniciales.

La mayor *flexibilidad* de las PYME se refleja en la tasa de rotación del empleo. En el caso italiano, por ejemplo, el 44% de los trabajadores de empresas de menos de 20 empleados cambió de empleo entre 1973 y 1983 versus el 25% para el total de empresas.

El análisis de casos comparados también ha arrojado luz en cuanto a que los diagnósticos que han acompañado a las decisiones de adoptar políticas específicas son en muchos casos de índole muy diferente, aun en países de grado similar de desarrollo. El cuadro 3 destaca la *diversidad de objetivos de política*.

También debe reconocerse un aspecto que ha cambiado en el tiempo desde la promoción general de la PYME hasta la promoción más precisa en alcance, orientada a la aparición de nuevas empresas. En el primer tipo de aproximación estuvieron presentes tanto el proteccionismo comercial como los instrumentos orientados a prolongar la “vida” de las PYME. Más recientemente se ha enfatizado en el nacimiento de nuevas empresas con independencia de la rotación alta observada. Un claro ejemplo de esta posición es la filosofía que guía a la Small Business Administration de los Estados Unidos,

CUADRO 3
OBJETIVOS DE POLITICA

	Objetivo General	Alcance
Chile 1985	Atenuación de la pobreza urbana	Aumento de la escala de negocios y del capital humano
Italia 1991	Desarrollo de innovación y competitividad de las empresas pequeñas privadas o cooperativas	Nueva tecnología, consorcios, financiamiento, desarrollo regional
EE.UU. (nivel federal)	Asistencia a la gestión de la PYME, aunque se reconoce que su vida es corta, por razones de competencia de los mercados	Apoyo financiero, para exportar, información de negocios y tecnología red federal-estadual-privada
R.F. de Alemania (nivel federal y local)	Fomento de inversión privada (empleo medio ambiente, investigación y desarrollo) para nuevas empresas, reestructuración de empresas existentes	Apoyo financiero, información, consultoría, apoyo a instituciones
Reino Unido	Crear un clima económico favorable, para PYME, reducir la carga burocrática que enfrenta, excepcionalmente asistencia directa (paliar el desempleo)	Garantía crediticia, vinculación de negocios, tecnología

Fuente: FIEL.

reconociendo que la vida de una PYME es, en general, corta, pero que en ese periodo cumple un rol importante tanto desde el punto de vista del empleo como de la competencia y la innovación. También en Italia se refleja este punto de vista en los programas de tutoraje. En el caso alemán se observa la obsesión por “incubar”, es decir, fomentar el espíritu de iniciativa y riesgo, en un entorno cultural adecuado. En el Reino Unido se crearon más de un millón y medio de empresas en los años 80 y con esta orientación se vuelca la mayor parte del esfuerzo fiscal. Los desempleados británicos son instados a emprender tareas empresariales como autónomos o subcontratistas, sin perder su pago mensual de subsidio por desempleo.

En contraste, los trabajos más recientes sobre experiencia comparada de PYME (Sengenberger *et al.*, 1990, y OCDE, 1994, entre otros) se manifiestan a favor de políticas públicas creadoras de infraestructura y enlaces entre empresas *con independencia de su tamaño*. En el plano de las recomendaciones, aquellos autores que se manifiestan partidarios de una política activa de promoción la describen en términos de reforzar los lazos de subcontratación con las empresas más grandes o los lazos horizontales entre firmas de tamaño semejante al estilo de los distritos industriales. Los instrumentos son descentralizados, administrados regionalmente, basados en oferta de servicios reales en el marco de climas de negocios favorables.

Desde un punto de vista positivo, Phillips (1991) atribuye parte del éxito de las pequeñas empresas de alta tecnología al apoyo dado por los gobiernos estatales y locales, así como también a un conjunto de redes que ayudan a aumentar la sobrevivencia de esas empresas, señalando como sumamente importante la disponibilidad de financiamiento que ha existido. Desde un punto de vista negativo, Young (1994) identifica un conjunto de políticas públicas que han tendido a favorecer bajos costos laborales e impositivos en general para las PYME, pero las han perjudicado por vía de los regímenes comerciales y las políticas monetarias y crediticias. Como corolario de estas políticas, las empresas grandes fueron incentivadas a adoptar tecnologías más capital-intensivas. La política comercial ha tendido a favorecer a las grandes empresas debido tanto a las estructuras arancelarias protectivas adoptadas como a los incentivos a la exportación (atractivos con un volumen mínimo difícil de alcanzar para las PYME). Young concluye que la política debe tender a “nivelar el campo de juego”, eliminando distorsiones y obstáculos contra las PYME en los mercados.

En el mismo sentido, Loveman y Sengenberger (1991) señalan que puede hipotetizarse que la asistencia financiera por sí sola no asegura la vitalidad de las empresas pequeñas, sino que es la organización social –a través de una red de cooperación– lo que realmente importa para su competitividad. La asistencia monetaria y la desgravación impositiva pueden producir un aumento en la rotación de las pequeñas empresas, provocando una mayor volatilidad en el empleo.

Tanto la protección como incentivos a la inversión, el control del crédito y la promoción de la industria en el sector público han discriminado en contra de la pequeña empresa. Asimismo, la posibilidad de importar insumos sin aranceles, las concesiones impositivas como la depreciación acelerada, y hasta el tipo de inversiones públicas favoreciendo métodos de producción con la tecnología más moderna (y capital-intensiva) han incentivado que las empresas –de todos los tamaños– utilicen técnicas más capital-intensivas. Por otro lado, en muchos casos de países en desarrollo en los que se establecieron políticas para que las empresas más pequeñas y nuevas accedieran a préstamos de bancos de desarrollo, las tasas de incobrabilidad alcanzaron niveles catastróficamente altos (Little, 1987).

Por último, Levy (1994) concluye que los mecanismos privados juegan el papel más importante en los esfuerzos de las empresas por capacitarse tecnológicamente y que, en consecuencia, la tarea prioritaria de la política pública debe ser asegurar que el ambiente de negocios facilite y no obstruya el flujo de información entre privados.

Los diseños de políticas específicas también son diversos, relacionados con el momento histórico en que han surgido.

En el caso latinoamericano, por ejemplo, desde los 70 han existido programas de asistencia directa para pequeñas empresas, a menudo con el aval técnico y financiero de organismos multilaterales (BID, Banco Mundial, OIT, ONUDI, etcétera). Entre las medidas más frecuentes figura la creación de instituciones de asistencia técnica y entrenamiento administrativo, la instalación de parques industriales, la creación de bancos de fomento. Las evaluaciones de este tipo de asistencia han arrojado resultados muy limitados

en comparación con el desarrollo de las PYME en países con climas económicos generales favorables. En muchos casos las instituciones diseñadas no fueron suficientemente flexibles para enfrentar las necesidades múltiples de las PYME, se tornaron burocráticas o resultaron “capturadas” por grupos de interés. En los 80, muchos países latinoamericanos reforzaron su legislación favorable a PYME, como en el caso de Perú, Colombia y Brasil (que incluyó este tratamiento favorable en su Constitución de 1988), incursionando en beneficios y simplificaciones fiscales.⁹

Entre estos países, el caso de *Chile* reviste especial interés. Allí la política estatal abandonó el carácter “asistencial” a mediados de los 80 para convertir sus instrumentos en apoyo limitado por el cual las empresas compiten pagando un precio de contraprestación. El sector privado participa en la distribución y control de la política de promoción a través de asociaciones empresarias (SOFOFA, CONUPIA, ASEXMA, etcétera). Los instrumentos más importantes son financieros y tecnológicos. En el caso de los financieros las tasas de interés son positivas aun dentro de los programas bajo subsidio del Estado. Estos subsidios son moderados. Muchos programas, sobre todo los referidos a tecnología y capacitación, no tienen limitaciones de acceso por tamaño de empresa. No existen tratamientos tributarios privilegiados, salvo en el caso de los microemprendimientos. Nótese que, en 1985, las agencias financieras del Estado se convirtieron en “ventanillas de segundo piso”, registrándose una mejora en el cumplimiento de las obligaciones, que en 1994 era calificado como bueno. Actualmente, el conjunto de estímulos a las PYME se maneja en el marco del PRONAME.

Aun cuando no existe evaluación del impacto de la política específica contenida principalmente en el PRONAME para la inversión en capital humano, donde la PYME chilena exhibía un atraso relativo la experiencia indica un uso intensivo de esos estímulos estatales. Las exenciones tributarias para el gasto en capacitación y adiestramiento de personal, por ejemplo, muestran un 20 a 30% de aprovechamiento por las empresas más pequeñas, el resto fue utilizado por las empresas grandes.

El PRONAME puede evaluarse en los siguientes términos: su filosofía era eliminar gradual y progresivamente la atención de “primer piso” en agencias estatales, y de especializar el programa en horizontalidad, esto es, tratamiento parejo, uniforme, para toda la clientela, cualquiera fuesen sus sectores y ramas de actividad, regiones del país, etcétera. Más tarde, el hecho de no focalizar la acción hacia PYME meritorias sino de abrirla con poca discriminación a quienes solicitaran apoyo fue reconocido como un error. El PRONAME descansó en un conjunto muy heterogéneo de agencias e instituciones públicas (diez ministerios, doce agencias estatales, un comité de varios ministerios, etcétera), lo cual trajo consigo descoordinación, competencia y celos institucionales y multiplicidad de instrumentos comunes en operación en diferentes agencias.

Durante el período de funcionamiento de este programa en Chile, las empresas grandes crecieron más en número y ventas que las PYME, en un clima de negocios muy favorable. De este modo se abre el interrogante sobre cuál fue la verdadera eficacia de la política específica y si el factor “clima de

negocios” no fue el verdadero detonante del crecimiento PYME. El PRONAME dio, con gran probabilidad, signos de eficacia en la mejora del acceso al crédito, que en 1994 significó que casi un cuarto de la cartera de las entidades bancarias se colocara en PYME. Además, su cobertura fue muy amplia, pues por una u otra ventanilla parecen haber accedido la casi totalidad de pequeñas y medianas empresas industriales. Finalmente, y como resultado destacable de la evolución industrial chilena reciente, se observa que las diferencias de productividad del trabajo entre empresas grandes (más de 200 empleados) y pequeñas (entre 10 y 49) se ha reducido en forma significativa durante la última década. La productividad media del trabajo en las grandes pasó, de ser 3 veces mayor a la de las pequeñas en 1982, a ser sólo 1,6 veces mayor en 1992.

En el caso de *Italia*, el Estado ha intentado favorecer el desarrollo de las PYME en los últimos treinta años, y ha pasado de subsidiar el uso de tecnología avanzada en forma directa, a subsidiar las tasas de interés que las PYME obtienen en los bancos comerciales y a asistir con apoyo técnico y gerencial al crecimiento de empresas jóvenes, premiando también a las regiones donde las empresas de una misma industria se agrupan para conformar distritos industriales. Los gobiernos locales han acompañado, aunque no iniciado, la formación de instituciones privadas que proveen servicios reales en forma personalizada y descentralizada, las cuales funcionan de acuerdo a las reglas del mercado. Como también se observó en el caso chileno, la legislación de promoción PYME italiana de inicios de los 80 no fue eficaz por las dificultades administrativas que involucraba su acceso. Esta evaluación dio lugar a un cambio de política en 1991. El nuevo diseño incluyó instrumentos específicos para PYME, o consorcios productivos o de servicios reales para PYME. Se dio gran importancia a la garantía financiera a través de sociedades de garantía y de sociedades financieras para la innovación, al acceso a información tecnológica y de mercado por vía de consorcios de servicios y a la innovación y renovación del capital productivo usando exenciones fiscales.

En el caso de *los Estados Unidos*, la Small Business Administration (SBA) ha venido concentrando su gestión financiera en el otorgamiento de garantías en la modalidad de ventanilla de segundo piso a la que se presentan los bancos. Su operatoria reduce la tasa de interés y alarga los plazos; se estima que entre el 30 y el 40% de los créditos de largo plazo a las PYME norteamericanas están garantizados por esta institución. La mora observada no se diferencia de la de los créditos de mercado y su fácil colocación en mercados secundarios los hacen atractivos para los más de 1.000 bancos que distribuyen el 80% de la garantía.

La modalidad de la SBA se ha ido adaptando a través del tiempo no sólo en los aspectos financieros. Tanto en los servicios de garantía financiera como en una parte de los restantes instrumentos, el acceso tiene un cargo. Los servicios de información y asesoramiento gerencial son, en general, gratuitos. En la prestación de servicios reales (asesoramiento de negocios, tecnología, comercio exterior, aspectos legales) la SBA potencia a través de una amplísima red las relaciones entre los organismos estatales, el sistema educativo,

los voluntariados y las asociaciones empresarias en su gestión de asistencia a la PYME. El resultado final es un clima muy favorable de negocios. Este mismo efecto se observó en la organización público-privada alemana.

Otra característica del caso norteamericano es el rol de las compras públicas a las PYME. La SBA coordina con las principales oficinas de la administración metas deseables de participación de estas empresas en el total de compras y también asesora a las PYME sobre formas de acceso. La participación ha rondado un 15% estable en los últimos diez años.¹⁰

En el *Reino Unido* las políticas implementadas se caracterizan por su limitado peso relativo. Por ejemplo, el Loan Guarantee Scheme, que es una de las iniciativas más importantes, apenas alcanza al 1% del mercado crediticio para las PYME. En contraste con otras experiencias, en este caso ha sido más acentuada la acción de políticas para evitar la llamada *equity trap*, es decir, la ausencia de capital de riesgo para inversiones PYME y la idea de paliar el desempleo por la vía de creación de nuevas empresas. La principal iniciativa oficial es el Business Link, que constituye una red de asistencia a las PYME, de base local, financiada parcialmente con fondos públicos, con participación de cámaras y gobiernos locales, y los “Training and Enterprise Councils”. Los servicios son pagados por los usuarios.

En contraste con los casos italiano y alemán, la estructura económica del Reino Unido se caracterizó hasta mediados de los 70 por la importancia de las empresas grandes. No es de extrañar, entonces, el énfasis en la PYME como generadora de empleo, considerando la reestructuración que en esa década sufrieron las empresas grandes en todas las economías industriales, adoptando tecnologías menos demandantes de mano de obra y tendiendo a unidades productivas descentralizadas y a esquemas de subcontratación. Esta evolución se suma a la percepción de la inutilidad de un prolongado subsidio por desempleo que en el esquema británico se puede cambiar por un subsidio a la creación de una PYME, sin pérdida de la asistencia estatal. Las PYME se consideran útiles en el reentrenamiento de mano de obra hacia técnicas más flexibles, lo que ayudaría a solucionar la brecha de formación de su mano de obra (y reduciría el desempleo de largo plazo). También es más acentuado en el caso británico el cuidado por la política tributaria, bajo la óptica de que las reglas generales pueden llevar implícita una discriminación indeseada. Los resultados de los incentivos fiscales han sido, con todo, pobres.

En la *República Federal de Alemania* la política pública para pequeñas y medianas empresas se concentra en aquellas actividades que presentan serias asimetrías informativas o externalidades para otros agentes económicos. El grueso de la política pública se dedica al apoyo para la adquisición y financiamiento de bienes de capital, a la incorporación de nuevas tecnologías, a las exportaciones y al inicio de nuevos negocios.¹¹ En todos los casos los subsidios son moderados.

Debe destacarse que en este país existe una amplia red público-privada que opera en apoyo de las PYME. Las Cámaras de Industria y Comercio, de afiliación obligatoria, cubren las actividades de información local e interna-

cional y de entrenamiento empresario. También ofrecen certificados de calidad y pertenecen a asociaciones de normas y estándares. Operan en la búsqueda de socios y de complementos en las uniones transitorias de empresas. Entre las varias agencias de que dispone el gobierno federal cabe mencionar la KfW, que financia inversiones con un fondo (originado en el Plan Marshall) que se recupera a plazos convenientes y tasas que no incorporan el costo de ser pequeño y desconocido en los mercados de capitales. Hasta 1991 funcionó un sistema de créditos para abrir nuevos negocios, que tomaba fondos para intermediar en el mercado de capitales con garantía del gobierno federal. Entre 1979 y 1990 asistió a 70.000 nuevas empresas (se estima que surgen 120.000 empresas al año). La GWZ, la agencia para la cooperación económica del Lander de Baden-Württemberg, sirve como ejemplo de la acci3n estatal descentralizada; provee informaci3n de mercados y se ocupa de localizaci3n industrial, inversi3n en el exterior y exportaciones. Su filosofa es que la competitividad no es un problema de tama1o sino de flexibilidad. Es una agencia pública con administraci3n privada (el subsidio estatal llega al 20% de su presupuesto). En este Lander, donde se ubica la gran mayorfa de las PYME alemanas, se observa un gigantesco esfuerzo de *upgrading* tecnol3gico. El Instituto Steinbeis, que cuenta con más de 140 centros de transferencia de tecnologfa y con 2.500 profesores en toda Alemania, participa activamente en este Lander. Su presupuesto se cubre en más de dos terceras partes con los cargos cobrados. La primera entrevista informativa es gratuita y el investigador asignado al problema cobra cuando lo resuelve. Por su parte, la Federaci3n de Industrias Alemanas (BDI) representa y vincula a la industria con los gobiernos a distintos niveles. Existen sociedades de garantfas recprocas que reaseguran con el gobierno federal o el de los Lander (su experiencia es única en la UE). Por último, una extensa red de bancos cooperativos (3.000 bancos locales, 3 bancos regionales, el DG Bank –banco central de la banca cooperativa– y numerosos subsidiarios) y la banca privada operan en la intermediaci3n financiera con las PYME.

Aun en el sofisticado Estado alemán, la medici3n del impacto de la polftica sobre las PYME no arroja signos de éxito inequfvoco. En el caso de los subsidios para investigaci3n y desarrollo, por ejemplo, gran parte de los fondos fiscales fueron “capturados” por las empresas más grandes, que poseen capacidad de generaci3n tecnol3gica. Además, en términos de la creaci3n de nuevas empresas, junto con la polftica de fomento, se registr3 una tendencia de las empresas grandes al desarrollo de la subcontrataci3n y el *outsourcing* y una evoluci3n favorable del desarrollo estructural hacia los servicios. Ambos factores operaron juntamente con la polftica de fomento y es imposible distinguir el origen del acelerado nacimiento de empresas en Alemania desde fines de los 80.

En muchos de los casos revisados (Chile, Italia) se observa una mayor disposici3n de las empresas a utilizar preferentemente los instrumentos de polftica referidos al financiamiento y los incentivos fiscales. El financiamiento, en general, contiene un subsidio que en el caso chileno fue muy moderado, en el caso italiano alcanz3 al 5% (1993); en Francia, el 2,5%; en la R.F. de Alemania, el 3%. En los Estados Unidos la garantfa pública sobre cr3ditos

genera tasas de primera lnea más 4,75 puntos como máximo. En términos de tratamiento fiscal, se puede presentar un problema de discriminaci3n por tama1o de la empresa cuando hay diferencias ostensibles entre el impuesto a la renta personal y la tasa para las corporaciones. Una gran parte de la discusi3n tributaria de la UE gira en torno a este punto.

La intervenci3n pública en los aspectos de *financiamiento* ha sido habitual, directa o indirectamente. La secuela de muchas polfticas permisivas de financiamiento (a tasas fijas, con mercados financieros reprimidos) ha sido la presencia de distorsiones que afectaron en grado relativamente mayor a las empresas más peque1as. En el caso italiano, por ejemplo, el grado de endeudamiento financiero de las empresas es comparativamente alto en relaci3n a sus pares europeos. Además, el endeudamiento a corto plazo en ese país ha ido reemplazando al cr3dito de mediano plazo y consecuentemente ha enca-recido el costo financiero. Este efecto es mayor a medida que las empresas decrecen en tama1o (la relaci3n deuda de corto plazo-deuda total era de 64% en las empresas grandes y se elevaba al 70% en las empresas peque1as, según datos de 1991). Debido a esta composici3n de deuda y al aumento del riesgo y costo de transacci3n en empresas peque1as y medianas, la tasa de inter3s resulta decreciente con el tama1o, según la siguiente escala: hasta 50 empleados, 12,5%; de 51 a 250, 10,8%; más de 250, menor al 10%. Estas tasas significaron en 1991 un 56% de las ganancias brutas de las microempresas y un 43% de las correspondientes a las empresas grandes. La organizaci3n de distritos industriales tambi3n ha influenciado la distribuci3n del cr3dito permitiendo un mayor grado de endeudamiento bancario para empresas pertenecientes a un distrito donde operan bancos locales.

En Alemania, el Estado no financia el capital de trabajo de las PYME. En cambio, se reconoce la utilidad de la organizaci3n de un registro de deuda privada que facilite la labor de empresas calificadoras. Se reconoce que las PYME no cuentan con procedimientos apropiados de costeo y, por lo tanto, una gran parte del esfuerzo de la consultorfa, públicamente auspiciada, se dirige a resolver esta dificultad. N3tese que la existencia de fuertes inversores institucionales no fue significativa para las PYME alemanas, ya que ellos tienen una preferencia por la liquidez, que no es consistente con las inversiones de este tipo de empresas.

La preocupaci3n por el acceso al cr3dito llev3 a las empresas y a los gobiernos a tratar de facilitar fuentes alternativas de fondos. En los Estados Unidos, en el Reino Unido y en la R.F. Alemana se favorece el acceso de las empresas al mercado de capitales. En el primer caso citado, aun cuando los trámites se han simplificado para este tipo de empresas, los gastos de una Initial Public Offering son muy altos para una PYME, y los resultados de colocaci3n, inciertos. En el tercero de los casos mencionados, obtener financiamiento con instrumentos del mercado de capitales es casi imposible para las empresas de menor tama1o, debido a las limitaciones del funcionamiento del segundo mercado de capitales. A su vez, las peque1as y medianas empresas son reticentes a abrir el capital de empresas familiares y a dar informaci3n sobre su desempe1o. En el recuadro 1, “Capital y financiamiento de PYME en la Uni3n Europea”, se reproduce un diagn3stico de la red de centros de investigaci3n sobre PYME que funciona en la UE, cuyos puntos de contacto con el diagn3stico sobre el caso argentino son múltiples.

RECUADRO 1
CAPITAL Y FINANCIAMIENTO DE PYME EN LA UNION EUROPEA

- La mayor parte del financiamiento para las PYME es provisto por bancos. El sistema bancario en Europa siempre se caracterizó por una relación de corto plazo, en préstamos con garantías e inversiones de bajo riesgo. En la práctica se observa una relación inversa entre el tamaño de la empresa y las tasas de interés pagadas.

- En la mayoría de los países, las PYME en general y las empresas más pequeñas en particular sólo tienen acceso al financiamiento por endeudamiento, aun cuando la combinación de endeudamiento bancario y de participación del capital (*equity*) resultaría más conveniente. Las típicas PYME fueron financiadas por capital de los propietarios y el capital total tiende a incrementarse a través de beneficios retenidos más que por una mezcla de fondos internos y externos.

- El capital de riesgo en el mercado formal de capitales sólo es relevante para las PYME de mayor tamaño, dado el alto costo fijo asociado con este tipo de capital. Los capitales de riesgo estuvieron también ausentes en el sector de alta tecnología y en las primeras etapas de formación de las empresas PYME (aunque los inversores de riesgo informales en los Países Bajos y Gran Bretaña aumentaron su participación).

- Los nuevos emprendimientos y los proyectos de alta tecnología encuentran dificultades para conseguir financiamiento. Las empresas que operan en algunos sectores tradicionales sujetos a una fuerte competencia también encuentran más difícil obtener financiamiento.

- Conseguir fondos directamente a través de los instrumentos de los mercados de dinero es casi imposible para las PYME. El número de PYME que usan obligaciones negociables sigue siendo marginal, y en países como Portugal estos instrumentos sólo pueden ser emitidos por PYME que se beneficien de garantías bancarias con este propósito.

- Como protección de los diferentes tipos de riesgo financiero las PYME necesitan, y tienen, una larga selección de instrumentos disponibles, pero la posición de cobertura se torna más cara cuanto menor es la magnitud del negocio. Parece entonces que a través de soluciones de agrupamiento entre las PYME el uso de estos instrumentos podría mejorar.

- Una marcada falta de dinamismo e ineficiencia caracterizan típicamente a los mercados secundarios de capitales, cuando éstos están establecidos. De todos modos, existe un gran potencial en lo que puede convertirse en un mercado paneuropeo para las PYME, que actualmente está tomando forma.

- Los dueños de PYME, tradicionalmente muy independientes, no están dispuestos a abrir su capital. Ya sea por motivos culturales, de competencia o impositivos, las PYME no suelen dar mucha información. Esto afecta adversamente la percepción de riesgo de banqueros e inversores, y de este modo, también las condiciones financieras del negocio.

- Las PYME no tienen suficiente información sobre las herramientas financieras disponibles y a veces tienen capacidades de *management* poco desarrolladas.

Fuente: The European Observatory for SMEs, *Third Annual Report*, 1995.

seleccionadas arroja la siguiente evaluación. Primero, los aspectos coincidentes y más generalizados que atienden estas políticas en la actualidad se refieren a:

1. el acceso al crédito;

2. el asesoramiento para la iniciación y desarrollo de negocios;

3. la modernización tecnológica.

En referencia al primer aspecto, las soluciones de política se reconocen altamente imperfectas, se insiste en la importancia de la reinversión de utilidades, en la construcción paso a paso de la relación con el sistema bancario, en el limitado aporte de los instrumentos del mercado de capitales (inversores de riesgo, segundos mercados accionarios). Los sistemas de provisión de garantía, en sus diversas modalidades, han demostrado mayor utilidad que el financiamiento directo o el subsidio financiero.

Tanto el asesoramiento como la modernización tecnológica han evolucionado a través de extensos sistemas de redes público-privadas cuya utilidad ha pasado en la mayoría de los casos las pruebas de mercado: los empresarios PYME pagan por una parte significativa del costo de estos servicios. El desarrollo de estas redes ha sido iniciado en ocasiones por el Estado y en ocasiones por el sector privado, interactuando posteriormente.

3.2. ITALIA: LOS DISTRITOS INDUSTRIALES¹²

3.2.1. Introducción

El desarrollo de la pequeña y mediana empresa industrial italiana a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial se ha destacado por su vigor y capacidad de penetración en los mercados externos, en especial a partir de los 70.

Coexisten en el caso italiano, sin embargo, experiencias muy distintas de acuerdo con la región geográfica considerada: a la disparidad de desarrollo entre las regiones norte y sur del país, por demás conocida, se le suman diferencias más sutiles en la organización industrial de las regiones norte y central (Terza Italia). La formación de "distritos industriales", donde existe un alto grado de integración productiva entre empresas pequeñas y medianas, es la característica distintiva de este caso.

En lo que respecta a la política pública, posiblemente el aspecto más difundido haya sido la implementación de transferencias de recursos desde el Norte hacia el Sur, aunque también ha sido prolifera la legislación dirigida a asistir a las empresas y, entre ellas, a las unidades productivas de menor tamaño. Asimismo, dicha política industrial activa se enmarca (año 1993) dentro de un balance fiscal deficitario (9,5% del PBI), financiado vía deuda pública (118,6% del PBI) e inflación.¹³

La descripción del caso italiano que se realiza aquí pretende, en primer lugar, presentar las cifras más recientes sobre la participación de las PYME en la industria manufacturera italiana, indicando algunas características de su organización productiva y de sus actividades. Una breve descripción de las iniciativas públicas centrales dirigidas a fomentar el desarrollo de las

PYME permite observar una concepción cambiante en cuanto a cuál es la mejor forma de hacerlo. Finalmente, resultados recientes obtenidos a partir de encuestas a empresas manufactureras italianas proveen una evaluación sobre la efectividad de esas políticas, y permiten contrastar dos hipótesis alternativas para explicar el éxito de las PYME italianas: una de raíz "cultural histórica" y otra, más alineada con la experiencia de desarrollo industrial de otros países europeos.

3.2.2. Situación actual

En el año 1991, la participación en el PBI de la industria manufacturera italiana fue del 25,3%, y ocupaba el 36,1% de la mano de obra en el 16,7% de las empresas.

Tomando en cuenta al conjunto del país en los últimos cuarenta años, y siguiendo la evolución del empleo industrial manufacturero en empresas con menos de 100 trabajadores (cuadro 1), se observa que durante la primera mitad de dicho período el porcentaje de trabajadores empleados en esas empresas osciló suavemente entre el 50,5% y el 53,2%, y que a partir de la década del 70 se produjo un importante y sostenido crecimiento para pasar al 55,2% en 1981, y al 63,3% en 1991.¹⁴ Asimismo, esta última evolución se ha mantenido tanto en momentos de expansión en el empleo y número de unidades productivas (13% y 20,6% de crecimiento, respectivamente, en la década del 70) como en momentos de contracción (10,2% y 6,5% de disminución, respectivamente, en la década del 80).

CUADRO 4
ITALIA: EMPLEO

	1951	1961	1971	1981	1991
Ocupación en empresas con menos de 100 empleados, industria manufacturera (% del total)	50,5	53,2	50,5	55,2	63,3

Fuente: Datos censales.

En lo que se refiere a la descripción de las características productivas de las PYME italianas, el cuadro 5 contiene información de una encuesta de Mediocredito Centrale a más de 600 empresas con dotaciones de personal entre 11 y 500 empleados en la industria manufacturera.

Así, según esta evidencia, el 37% de las empresas encuestadas pertenece a un grupo económico mayor; este porcentaje aumenta con el tamaño y es también mayor para el sector de alta tecnología (52%).¹⁵ El 8,8% de ellas pertenece a consorcios; en este caso, el porcentaje es decreciente con el tamaño, con la siguiente particularidad: las empresas entre 11 y 50 empleados

CUADRO 5
ITALIA: INDUSTRIA MANUFACTURERA

	N° de empleados			
	11-50	51-250	251-500	Total
% empresas en grupos económicos	12,3	50,9	70,4	37,4
% empresas en consorcios	11,2	7,7	5,2	8,8
% empleados con educación primaria	67,5	61,3	58,5	64,2
% empleados con educación secundaria	29,2	33,0	35,3	30,7
% empleados con educación universitaria	3,3	5,7	6,2	5,0
% empresas que innovaron producto	41,9	62,0	64,3	53,5
% empresas que innovaron proceso	41,9	59,8	64,3	52,7
% empresas que realizaron I&D	31,8	64,5	75,7	52,1
% empresas que exportan	55,2	85,0	96,5	74,0
% exportación sobre total facturado	29,8	35,8	35,3	33,7
% empresas beneficiadas con ayuda financiera	19,5	41,5	47,8	32,9
% empresas beneficiadas ley 1329/65	7,2	16,2	16,5	12,3
% empresas beneficiadas ley 317/91	4,7	7,3	0,9	5,0
% empresas beneficiadas ley 46/82	0,4	6,8	11,3	4,8
% empresas beneficiadas ley 240/81	0,7	0,0	0,0	0,3

Fuente: Mediocredito Centrale, Encuesta a 623 empresas PYME, 1995.

conforman fundamentalmente consorcios de financiamiento y, en segundo lugar, de exportación; las que tienen entre 51 y 250 empleados constituyen consorcios de tecnología, exportación y financiamiento con similar frecuencia, y las empresas que emplean entre 251 y 500 trabajadores no conforman consorcios de financiamiento, sino de tecnología y exportación. El capital humano por empleado (en base a la educación formal recibida) crece al aumentar el tamaño de la empresa, aunque no en forma drástica. La actividad innovadora de las empresas es mayor al aumentar el tamaño, tanto en lo que se refiere a innovación de producto, como a innovación de proceso y a investigación y desarrollo (I&D).¹⁶ Asimismo, el porcentaje de empresas que exportan parte de su producción aumenta con el tamaño en forma marcada, mientras que la participación de las exportaciones sobre el total facturado, aunque en el mismo sentido, tiene una tendencia más moderada (lo que indica que –en el agregado–; aquellas empresas pequeñas que sí exportan lo hacen en mayor medida que las de mayor tamaño). Por último, como se comenta en mayor detalle luego, el porcentaje de empresas PYME que han recibido ayuda financiera del Estado es elevado (33%), aunque con menor participación de las empresas más pequeñas.

Otra encuesta de Mediocredito Centrale a más de 4.800 empresas con más de 10 empleados confirma los resultados anteriores en lo que se refiere

a cuáles son las empresas que más se benefician con incentivos financieros y que más se dedican a la I&D. El relevamiento indica que las diferencias por tamaño no son relevantes en cuanto a los incentivos financieros, y capta una menor dedicación de las empresas, las de menor tamaño a tareas de investigación y desarrollo, sugiriendo la existencia de un punto de inflexión en este comportamiento en empresas que cuentan entre 250 y 500 empleados. Los resultados más importantes indican que la carencia de préstamos a mediano y largo plazo para financiar I&D en las PYME es sustituida por financiamiento propio; que al aumentar el número de empleados aumenta la productividad media del trabajo, y que las PYME valoran más que el resto de las empresas los siguientes instrumentos, a los que les asignan el siguiente orden de importancia decreciente: disponibilidad de préstamos a tasa fija (subsidiada), incentivos fiscales, contribuciones a fondo perdido, adquisición gratuita de servicio y disponibilidad de fondos de garantía (cuadro 6).

Otros aspectos relevantes para describir el caso italiano son los siguientes. El mercado de trabajo, en particular para las empresas pequeñas, es muy dinámico de acuerdo con la siguiente observación sobre la rotación la-

CUADRO 6
ITALIA: INDUSTRIA MANUFACTURERA

	Nº de empleados					Total
	11-20	21-50	51-250	251-500	500+	
% Empresas que se beneficiaron de incentivos financieros en los 3 últimos años	27,8	40,8	57,2	57,2	54,3	48,0
% empresas con proyectos de I&D	16,8	25,6	41,8	51,3	48,2	35,4
Financiamiento de proyectos de I&D (% sobre total empresas con proyectos)						
– Aporte de capital propio	13,5	16,5	10,6	13,1	7,6	11,5
– Autofinanciamiento	21,8	33,3	32,4	37,2	29,3	31,6
– Crédito a mediano y largo plazo	9,0	13,1	18,3	30,2	31,4	20,3
– Contribución pública a fondo perdido	5,1	3,8	9,9	9,5	16,9	9,7
– Otro	3,8	2,1	4,5	5,5	8,6	4,9
Productividad media del trabajo	80,2	92,5	101,4	99,3	114,1	100,0
Instrumentos de mayor utilidad para el desarrollo de la empresa (% de clase)						
– Préstamo a tasa fija	61,9	61,8	59,5	52,6	35,0	56,8
– Incentivos fiscales	56,3	63,5	54,8	47,7	32,7	53,4
– Contribución a fondo perdido	50,5	50,7	46,0	36,1	28,4	44,8
– Adquisición gratuita de servicios	22,6	24,9	21,5	15,2	11,1	20,6
– Fondo de garantía	8,5	5,8	4,4	4,6	2,8	5,3

Fuente: Mediocredito Centrale, Encuesta a 4.811 empresas, 1994.

boral: el 25% de los trabajadores cambió de empleo cada año en el período 1978-1983, mientras que dicho índice en empresas con menos de 20 empleados fue del 44% (Becattini, 1990). A fines de 1993 el diferencial entre la tasa bancaria para las pequeñas empresas y la tasa para empresas de primera línea (*prime rate*) alcanzó el 5% –superior al existente en Francia (2,5%) y en Alemania (3,3%)–, y el 12,8% de las empresas se encontraron racionadas en el crédito (el racionamiento creció fuertemente desde el año 1988, cuando sólo representó el 2,7%). La tasa media de interés para las PYME del sur de Italia era del 15,36%, mientras que para las del centro-norte era del 13,59%, con un diferencial igual a 1,77% (Arcelli, 1994). Las empresas se asocian localmente con otras del mismo y de otros sectores, y las distintas asociaciones se unen para ser representadas políticamente conformando asociaciones nacionales multisectoriales. También hay agencias de servicios reales organizadas sectorialmente que conectan a empresas en diversos puntos del país, organizando encuentros, compartiendo información y discutiendo precios.¹⁷ Las asociaciones locales proveen servicios reales (contabilidad, asistencia fiscal, asistencia/intermediación para obtención de financiamiento, etcétera), y sólo algunas hacen difusión de tecnología. Las asociaciones nacionales no reciben ni han recibido subsidio público alguno. Los servicios que proveen son la representación empresarial ante los sindicatos (relaciones industriales) y ante el gobierno, promoviendo legislación favorable a las PYME en cuanto a política fiscal, comercio internacional, I&D, acceso al crédito, etcétera.

Los Distritos Industriales (DI)

Con el fin de definir lo que se entiende por DI, vale la pena recurrir a la definición de Sforzi (1990), quien señala que es “un área que incluye varias localidades distinguidas por cierta concentración de empleos, donde la mayoría de la población residente puede encontrar –y cambiar de– trabajo sin cambiar su lugar de residencia”. Asimismo, los DI también son llamados “distritos marshallianos”, ya que en ellos la concentración regional de empresas de una misma industria hace posible obtener economías externas, identificadas por el economista Alfred Marshall en 1920.¹⁸

El fenómeno de los DI, y las ventajas de las PYME allí localizadas, está asociado con la industria liviana (textil, calzado, etcétera) pero no con la industria pesada (siderurgia, refinerías), “naturalmente” grande.¹⁹

Dado que las PYME pertenecientes a un DI se relacionan *verticalmente*, y operan sólo en algunas de las etapas del proceso de producción, sus características no son asimilables a las de otras PYME fuera de DI. Efectivamente, se trata de empresas que: a) venden a más de un cliente; b) actúan mayormente en mercados intermedios y finales; c) contratan parcial o totalmente funciones cruciales a terceros, y d) al ser componentes de un sistema, perderían mucha de su competitividad si fuesen expulsadas del mismo.

Lo que mantiene a esta población de empresas unidas es una red de economías o beneficios mutuos, externa a ellas individualmente consideradas pero interna al distrito, que les permite aprovechar la interacción dinámica entre una creciente división del trabajo y la apertura progresiva de nuevos mercados para el distrito en su conjunto.

Como señala Sforzi (1990), la discusión “pequeña-grande” es incorrecta en presencia de los DI, porque si se las considera en su conjunto, las pequeñas empresas de un distrito actúan como grandes empresas que aprovechan economías de escala. En ese sentido, lo importante es referirse a los sistemas locales y no a las empresas individuales, y la unidad de análisis no debe ser la empresa, sino el distrito.

La mayoría de los distritos industriales marshallianos tienen una especialización dominante en la industria de la moda –por ejemplo, textiles, vestimenta, calzados, bienes de cuero, etcétera– y amoblamiento de madera; un número menor está dominado por industrias de bienes metálicos e ingeniería eléctrica y mecánica; también hay distritos dominados por cerámicas, instrumentos musicales y juguetes.

En el año 1981, 8,6% del empleo en la industria manufacturera tomaba lugar en los DI, aunque para el conjunto de la producción industrial y los servicios el porcentaje sólo llegaba al 5,4%, algo más acorde con el 4,3% de la población que vivía en ellos. Asimismo, la tasa de actividad (definida como el porcentaje de la población que trabaja) de los DI era del 37,2%, significativamente mayor que el 30% correspondiente al conjunto del país. Finalmente, en la década del 70, mientras que el empleo en la industria manufacturera creció un 13%, en los DI la tasa de crecimiento fue del 36,7% (Sforzi, 1990).

El número de sistemas industriales locales compuestos por PYME, definidos como los sistemas locales con cociente locacional de empleo mayor que el promedio nacional y con menos de 250 empleados,²⁰ aumentó entre 1981 y 1991. Si bien están fundamentalmente ubicados en las regiones centro-norte-este, a partir de 1991 también se encuentran algunos en el sur de Italia, región que igualmente, como también ocurre en Piemonte, está principalmente caracterizada por sistemas locales de grandes empresas (Sforzi, 1995).²¹

Analizando la evolución 1981-1991, la caída del empleo industrial en Italia del 10,2% contrasta con el aumento del 8,5% en el empleo en los sistemas locales PYME. Como consecuencia de ello, dichos sistemas pasaron de contener el 35,8% del empleo industrial en 1981 a proveer el 43,3% del mismo. Esta participación fue ganada casi exclusivamente a los sistemas locales de grandes empresas (cuya ocupación industrial cayó del 34% al 26,7%), y permaneció prácticamente constante en el 30% la participación del empleo en regiones cuyos cocientes de localización son inferiores al promedio nacional (Sforzi, 1995).

Como señala Gario (IRER), finalmente, la forma en que las PYME producen y se relacionan con otras empresas varía mucho en las distintas regiones de Italia, inclusive analizando las regiones de mayor desarrollo con predominio de empresas de menor tamaño. Por ejemplo, en Piemonte, las PYME (autopartistas) producen para la Fiat, hay pocos servicios reales provistos localmente y atraviesan por una situación comprometida; en Lombardía, si bien está Pirelli (junto con la Fiat, dos de las más grandes empresas italianas) y muchas PYME se relacionan con ella, también existen consorcios para la exportación, aunque no se usan mayormente otros servicios reales; las empresas están verticalmente integradas y compiten entre sí, no conformando por tanto DI; la asistencia gerencial está centralizada en la Universidad Bocconi

y, recientemente, también en la Universidad de Castelfranco (fundada por empresarios PYME). En Veneto están Benetton y Stefanel, y las empresas gozan de las ventajas de la cooperación (coordinando la producción) combinadas con la figura del “emprendedor de diferimiento” (en vez de crecer en una nueva división, estas empresas se expanden, asociando a los empleados por medio de *franchising*); en esta región se produce el caso más exitoso de los DI. En Emilia-Romagna los DI también son fuertes, pero no existen los empresarios de diferimiento. En Toscana y Umbria las PYME son menos dinámicas que las anteriores, mientras que en Marche hay nuevas PYME, muchas de las cuales producen para Pirelli (que si bien tiene asiento en Lombardía, está diversificando regionalmente a sus contratistas).

3.2.3. Origen de las PYME italianas y de los Distritos Industriales

Como se comentó al comienzo de este capítulo, existen dos explicaciones alternativas sobre las causas fundamentales del extraordinario desarrollo de las PYME italianas. Una de ellas, que goza de muchos adeptos entre los académicos y participantes del sector PYME, sostiene que el desarrollo de estas empresas y de los DI es el resultado de una organización productiva y social previa que incentiva la iniciativa privada y la cooperación y privilegio de las relaciones de largo plazo. La otra, más que una explicación, es una discusión con el fin de verificar la relevancia absoluta de la primera, e indaga sobre el efecto de las políticas públicas hacia el sector de empresas PYME. Ambas se reseñan a continuación.

Como señala Becattini (1990), se han ensayado dos líneas de razonamiento con el fin de explicar el importante pero dispar desarrollo de las PYME italianas. Por un lado, se citan argumentos de demanda (de productos diferenciados y personalizados, cuya producción, por ende, no permite aprovechar economías de escala) y de oferta (o tecnológicos, tales como el desarrollo de la informática y la mayor importancia de la investigación y desarrollo fuera de las empresas –en universidades y otras instituciones públicas– que requiere estar capacitado para aprovechar la tecnología existente más que para generarla, tarea ésta para la cual un tamaño reducido supone una desventaja más importante). Por el otro, se señala la difusión previa de la contratación a destajo entre los dueños de la tierra y los campesinos en varias regiones del norte italiano (por ejemplo, el *metayage*), lo que junto con la cercanía a mercados externos y una distribución urbana policéntrica, estimuló el desarrollo de trabajadores autónomos en pequeños empresarios, más dispuestos a realizar proyectos y asumir riesgos que los trabajadores asalariados de una gran fábrica “fordista” o que los peones de los latifundios del Sur. De acuerdo con el primer punto de vista, el acento está en el tamaño de las empresas, mientras que de acuerdo con el segundo lo fundamental es la red territorial y la herencia cultural. En ninguno de ellos, claro está, se toma en cuenta el rol de la política pública.

Estos dos enfoques, por otro lado, no son necesariamente contradictorios ni incompatibles. Bassetti (1994), por ejemplo, parece rescatar ambos al citar como elementos propiciantes del desarrollo de los sistemas de PYME italianos la ampliación del mercado interno, la facilidad de acceso al mercado

internacional, el alto nivel de cultura técnica y general existente, y el rol de las zonas rurales en algunas regiones durante la primera fase de industrialización (fundamentalmente en aquellas comarcas en las cuales la familia campesina era una unidad independiente o, en todo caso, estaba acostumbrada a la autogestión), por un lado, pero también al destacar la flexibilidad en el uso de recursos para adaptarse a una demanda cada vez más cambiante y específica que las nuevas tecnologías permiten atender a las PYME.²²

Llama a primera vista la atención que, aun reconociendo la existencia de numerosos sistemas de protección de los mercados locales (favorable para el nacimiento y prosperidad de empresas PYME) y el subsidio implícito contenido en un alto grado de evasión de impuestos, la política pública italiana no sea vista por los especialistas en PYME como un factor determinante adicional favorable al desarrollo de las mismas. Como se discute en la próxima sección, esto puede deberse a que otro conjunto importante de políticas públicas, incluso dirigidas en forma explícita a atender a las PYME, de hecho favoreció a las empresas de mayor tamaño. Efectivamente, es difícil sostener que el fenómeno PYME es el resultado puro y exclusivo de una política industrial favorable cuando el grado de desarrollo de esas unidades en el Sur del país ha sido tan pobre.

Al intentar establecer el efecto de la *política pública italiana* sobre el desarrollo de la producción en unidades pequeñas y medianas, debe tomarse en cuenta tanto los aspectos legislados como aquellos que no lo son y, entre los primeros, notar que una política que es aprovechada por las empresas PYME, pero que beneficia aún más a las empresas de mayor tamaño, significa en términos relativos un desincentivo a la producción en pequeña escala.

Al respecto, la opinión generalizada entre académicos y funcionarios de agencias públicas y privadas vinculados a la problemática de las PYME italianas consultados, es que la política pública, a nivel federal, ha favorecido tradicionalmente a las empresas de mayor tamaño, ya que son fundamentalmente estas unidades productivas las que de hecho han utilizado las ventajas en el acceso al crédito y el fomento de las exportaciones legisladas.²³ La posición que defienden con respecto a los DI, por ejemplo, es que han surgido en forma espontánea, y que sólo en los 80 el gobierno, luego de percibir su importancia, ha dictado leyes que favorecen a las PYME. Por otro lado, estas mismas personas también reconocen la existencia de un nivel de evasión fiscal –y en particular de las contribuciones laborales– tradicionalmente elevado, en especial en las unidades productivas de menor tamaño, lo que implica la existencia de un subsidio implícito a favor de las PYME.²⁴

Por lo anterior, una condición necesaria para que la política pública no haya favorecido –pudiendo incluso perjudicar– el desarrollo de las PYME es que las medidas explícitas en el mercado laboral, en el acceso al crédito, a la tecnología, a los servicios, etcétera, hayan tenido como beneficiarias efectivas fundamentalmente a las empresas de mayor tamaño.

En ese aspecto, pueden identificarse experiencias en ambos sentidos. Por un lado, si bien la intervención pública explícita fue muy acotada hasta la década del 70, la aprobación del Estatuto de la Artesanía en 1956 constituyó una ventaja considerable para las empresas pequeñas. De acuerdo a ese estatuto, aplicable a empresas industriales con hasta 10 empleados y 10

aprendices, se otorgaban beneficios fiscales (en imposición al ingreso y contribuciones laborales) y de procedimiento para las quiebras y para la obtención de créditos.²⁵ Asimismo, la ley 1.329 del año 1965 (conocida como la “Ley Sabatini”), según surge de la encuesta de Mediocredito Centrale (cuadro 5), ha generado –al menos en los últimos años– beneficios a una gran cantidad de PYME, si bien en menor medida a las empresas más pequeñas. Por otro lado, la participación de los sindicatos sólo existe en empresas con más de 15 empleados. Estas empresas tienen menor flexibilidad para decidir la reducción del personal, y hasta hace poco tiempo estaban sujetas a realizar sus contrataciones respetando una lista de espera de desempleados, elementos que constituyeron incentivos adicionales para la formación de empresas de menor tamaño y para el ahorro en el uso de la mano de obra en unidades productivas mayores.

A partir de la década del 70 se pusieron en práctica nuevos instrumentos, que si bien estaban dirigidos en forma explícita a favorecer a las PYME, no lograron hacerlo. Así, por ejemplo, se creó un fondo para favorecer la utilización de tecnología avanzada, con condiciones de pago altamente favorables (incluso, como ocurrió con el 31% de los recursos, otorgando financiamiento sin restitución), donde se regulaba la fracción en que el mismo sería utilizado por las PYME (20%). En la práctica, sin embargo, debido a que sólo calificaban proyectos de investigación en sentido estricto (no se financiaban proyectos para la transferencia de tecnología) y a que se plantearon dificultades burocráticas significativas, el aprovechamiento realizado por las PYME (menos de 300 empleados) fue menor al previsto.

En la década del 80, la actividad legislativa a favor de las PYME se intensificó, intentando corregir las falencias anteriores. En 1982, la ley 46 amplió la definición de investigación para incluir a la transferencia tecnológica, colocando plazos máximos para la realización de los trámites de solicitud, y descentralizando las iniciativas por medio de la intervención de instituciones regionales. En la práctica, sin embargo, esta legislación tampoco demostró ser importante ni beneficiar a las PYME por sobre las empresas de mayor tamaño: en 1986, de acuerdo con una encuesta realizada por el ISTAT, menos del 5% de las empresas innovadoras relacionó la innovación con la ayuda pública, mientras que dicho porcentaje crecía fuertemente al aumentar el tamaño de las empresas consultadas (3%, 6,6%, 11% y 21,4% para empresas entre 20-99, 100-199, 200-499, y más de 500 empleados respectivamente). Asimismo, como puede verse en el cuadro 5, la situación en 1995 no parece haber mejorado en lo que respecta a la ley 46, aunque –al menos en lo que se refiere al universo de empresas contenido en la encuesta 1995 de Mediocredito Centrale– el porcentaje de empresas beneficiadas por algún tipo de ayuda financiera es significativo (33%), y la distribución por tamaño es todavía desfavorable para las pequeñas empresas.²⁶

Como indica el cuadro, por otro lado, no siempre es cierto que al aumentar el tamaño de las empresas éstas se beneficien más de la legislación dirigida a las PYME. En efecto, lo opuesto ocurre en los casos de las leyes 317/91 (que identifica a los Distritos Industriales) y 240/81 (que contempla el financiamiento de consorcios), esta última de escasa importancia cuantitativa.

La ley 317, del año 1991 introdujo nuevas formas de incentivo para la pequeña y mediana empresa italiana, alineadas con normativas similares en el resto de la Unión Europea, que desde mediados de los 80 se preparaba para la consecución del Mercado Único.²⁷ A diferencia de la legislación anterior, no se dirige a mejorar o incorporar tecnología tomando como unidad de análisis a la empresa individual, intentando mejorar las características internas de las PYME facilitándoles el acceso al crédito, sino que toma como unidad de objetivo el desarrollo de los DI. Este cambio de orientación en la política hacia las PYME, altamente ponderado por varias de las personas consultadas, contiene tres aspectos destacables: 1) es la primera vez que un fenómeno distinto a una región geográfica con desarrollo retrasado es reconocido en forma explícita en la legislación italiana; 2) mejora la identificación de los DI (los gobiernos regionales han percibido que ellos tienen DI, lo que les permite llevar adelante una política industrial más allá del artesanado, definiendo imposición diferencial a los *clusters* (agrupamientos), créditos, política laboral selectiva, etcétera, práctica que hasta aquí les era vedada, y 3) se está gestando un club de DI con el fin de resolver sus problemas comunes. Asimismo, según Minisci (Confapi), la ley destina en forma explícita 250 billones de liras (aproximadamente US\$ 160 millones) a pequeñas empresas (menos de 200 empleados), además de subsidios implícitos no contabilizados como asistencia edilicia.

Dos aspectos importantes de la ley se refieren a los incentivos fiscales y al acceso al crédito. Los incentivos fiscales toman la forma de créditos fiscales atados a la inversión, son automáticos, no selectivos y tienen certeza en su intervención. Este crédito alcanza a las inversiones en acciones o cuotas parte de sociedades innovativas. En cuanto al mercado de crédito, la desregulación de algunos contratos permitirá la aparición de nuevas formas de acceso donde los bancos otorguen préstamos participativos, a riesgo compartido y de plazos más prolongados. En el cuadro 7 se reseñan los principales instrumentos legislados y su alcance.

Desde el gobierno federal se proveen servicios de promoción de exportaciones, adquisición de nueva tecnología, etcétera. Hay cuatro grupos de servicios externos: información sobre mercados externos, aranceles, barreras técnicas, disponibilidad de agentes potenciales, clientes, información específica, etcétera, en manos del Instituto de Comercio Exterior (ICE); promoción de contactos con empresas extranjeras, organizando ferias de comercio, misiones, encuentros, estudios de mercado, etcétera, en manos de los consulados en los países más importantes; asistencia legal y técnica, también en manos de los consulados, y entrenamiento para la exportación, a cargo de oficinas regionales distribuidas por toda Italia.

El acceso a estos servicios era gratuito hasta principios de los 90, posteriormente los usuarios comenzaron a pagar una tarifa anual para recibir información general, y tarifas adicionales en caso de requerir servicios más complejos e individuales (por ejemplo, información específica, viajes a ferias, etcétera), aunque en este caso sólo contribuyen con una fracción del costo total de los mismos. Los gastos del ICE, por ejemplo, son financiados con la venta de servicios en un 75%, y con el cobro de las tarifas a las empresas miembros en un 10%. Puesto que el precio de acceso es independiente del

CUADRO 7
ITALIA: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCION DE PYME

ITEM	BENEFICIARIO	ALCANCE	INSTRUMENTO	BENEFICIO
Compra de maquinaria de tecnología de punta	<ul style="list-style-type: none"> - Industriales hasta 200 empleados - De servicios reales a la producción hasta 75 empleados - Artesanado 	Maquinaria incluida, el costo de entrenamiento y licencia, robótica, sistemas antipolución, informática	Crédito fiscal sobre impuesto a las ganancias o subsidio directo	20 al 25% del costo de inversión
Compra de servicios reales	<ul style="list-style-type: none"> - Industriales hasta 200 empleados - De servicios reales a la producción hasta 75 empleados - Artesanado 	Compra de servicios para aumento de productividad, transferencia de tecnología, desarrollo de sistemas de calidad y nuevos mercados	Crédito fiscal sobre impuesto a las ganancias o subsidio directo	40 al 50% del gasto
Gastos de investigación	<ul style="list-style-type: none"> - Industriales hasta 200 empleados - De servicios reales a la producción hasta 75 empleados - Artesanado 		Crédito fiscal sobre impuesto a las ganancias	30% de utilidad reinvertida o del gasto directo en investigación en casos de nuevas empresas
Consortio de servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Industriales hasta 200 empleados - De servicios reales a la producción hasta 75 empleados - Artesanado que conforma consorcios de al menos 5 empresas 	Financiamiento de programas anuales o plurianuales de compra, infraestructura, asistencia técnica y gestión de las empresas consorciadas	Subsidio directo y/o financiamiento subsidiado	30 % del costo Crédito hasta 10 años tasa de interés 60% de la tasa de referencia
Consortios mixtos	Consortios entre privados y el sector público para servicios tecnológicos y de gestión. Incluye universidades y sociedades financieras regionales	Cubre actividades de investigación tecnológica y asistencia técnica, formación profesional	Contribución directa	50% de los gastos

CUADRO 7 (Cont.)

ITEM	BENEFICIARIO	ALCANCE	INSTRUMENTO	BENEFICIO
Consortios de garantía	Consortios de otorgamiento de garantía colectiva para financiamiento de la PYME, con al menos 50 empresas industriales de servicios reales y/o artesano	Cubre además, programas asesoría de gestión	Reintegro de pérdidas	30% de la pérdida por financiamiento hasta 18 meses 40% de la pérdida por financiamiento de más de 18 meses Hasta 70% de la cuota
Garantía integrativa	PYME hasta 300 empleados y consortios de garantía		Contribución a fondos intercon-sorciales Contribución a programas de desarrollo organizacional A empresas: sobre financiamiento A consortios de garantía: sobre garantía	Hasta 70% del costo Garantía del 80% Participación en la garantía de hasta 80%
Préstamos participativos de institutos de crédito mobiliario y sociedades financieras para la innovación y el desarrollo	Empresas de hasta 200 empleados constituidas como sociedad de capital	Para realización de programas de innovación no inferiores a 4 años	Financiamiento a tasa fija (moderada) más una remuneración variable atada a los resultados	La remuneración variable se descuenta del rédito del ejercicio; estos préstamos pueden acceder a garantía integrativa
Sociedad financiera para la innovación y el desarrollo (SFIS)	Sociedades que financian a riesgo y como objeto exclusivo a PYME	Para suscribir acciones o cuotas parte de las empresas	Credito fiscal sobre impuesto a las ganancias	5% de aumento de participación en cada ejercicio

Fuente: Ley 317/91.

tamaño de la empresa, el servicio no intenta subsidiar en forma explícita a las PYME, y, por ende, el subsidio que supone el mismo sería diferencial por tamaño de empresa sólo si la intensidad en el uso estuviese relacionada con aquél. Al respecto, si bien el porcentaje de empresas exportadoras que usan los servicios del ICE no parece diferir por tamaño (Resmini, 1993), sí aumenta el porcentaje de empresas que exportan (véase cuadro 5), razón por la cual es factible que este servicio también sea más beneficioso para las empresas de mayor tamaño.

Claro que el grado de subsidio tiene que ver con el valor que las empresas usuarias le asignan al mismo. Al respecto, tomando como muestra un conjunto de empresas del sector de equipamiento instrumental, sólo el 25% de los usuarios de los servicios del ICE –sin que se observaran diferencias de acuerdo al tamaño– consideran que sus exportaciones serían menores en su ausencia y que los costos de penetración disminuyeron por su operatoria (Resmini, 1993), mientras que las empresas del sector amoblamiento evaluaron en promedio algo mejor el servicio (por ejemplo, 40% de evaluaciones afirmativas), particularmente cuando el tamaño de las mismas es menor (Bedotto y Resmini, 1994).²⁸ No obstante ello, estas evaluaciones negativas contrastan con el 60% de respuestas afirmativas en el sentido de contar con mayor información sobre qué hacer, dónde ir, etcétera, que surgen de las mismas muestras.

Durante todo el período comentado, estuvo en funcionamiento Mediocredito Centrale, creado en 1952 como un instituto de crédito de medio y largo plazo para PYME y para ayudar al crédito a las exportaciones. Desde 1993 es una compañía por acciones, actuando como un banco de desarrollo en ayuda de las PYME y de la internacionalización de las empresas italianas. Los préstamos para PYME pueden ser para el refinanciamiento de infraestructura (hasta un 70% de la inversión, a menos de 7 años, con tasa de interés variable –salvo cuando son proyectos de innovación tecnológica o protección ambiental, en cuyo caso se prevé un descuento del 30% con respecto a la tasa de mercado y hasta del 45% en ciertas áreas listadas por la Unión Europea–), cofinanciamiento con otros bancos, participando de los resultados del proyecto (para empresas con capital superior a los US\$ 120.000, prestando hasta US\$ 3 millones, con una tasa fija del 8% para todo el período más el porcentaje de participación en los beneficios acordado), o para el refinanciamiento de deudas de corto plazo. La actividad de Mediocredito Centrale es de “segundo piso”, mejorando el descuento de las notas de crédito que las PYME presentan a sus bancos comerciales. El subsidio implícito en ese descuento varía según la región: aproximadamente 3% en el Norte y 5-6% en el Sur. Sólo financian directamente proyectos de infraestructura. Tomando como referencia el alto porcentaje de empresas PYME que han accedido a algún tipo de ayuda financiera desde el Estado (33%), y puesto que Mediocredito Centrale es la institución financiera por excelencia para las PYME, su accionar en este rubro puede juzgarse como importante.

Una legislación más reciente es la ley 44, del año 1986, dirigida a la promoción de jóvenes empresarios en el sur de Italia (extendida a todo el país en 1994). Esta ley contiene aspectos distintivos con respecto a la legislación anterior. En primer lugar, la misma no está dirigida a crear nuevas empresas,

sino a crear nuevos empresarios. En segundo lugar, en ella se mezclan la oferta de incentivos financieros y de servicios reales, proveyendo los fondos para financiar en su totalidad la asignación de un tutor (profesional) a una nueva empresa durante un año. Se establece una relación triangular entre el comité que aprueba el proyecto (la agencia pública central), el tutor y la nueva empresa atendida: en primer lugar, el comité evalúa el pedido de asistencia de una empresa joven; en segundo lugar, si el proyecto presentado es aceptado, el tutor asignado al mismo reporta al comité sobre las medidas implementadas por la empresa en función de los consejos otorgados; finalmente, una vez terminada la intervención del tutor, el comité procede a la evaluación de los resultados.

Algunos datos sobre la aplicación de este programa de asistencia son los siguientes (junio de 1990): intervienen como tutores empresas con participación estatal (25%), grandes empresas privadas (8%), grandes sociedades de consultoría (16%), pequeñas sociedades de consultoría (27%), asociaciones de emprendimiento (9%) y PYME (5%), entre otras; el 48,5% de las 200 empresas que recibieron asistencia de 75 tutores pertenecen a la industria; el costo medio por empresa de cada tutor es de US\$ 60.000, representando el 4,8% de la inversión total realizada por éstas; el costo medio de cada tutor por empleado, por otro lado, es de US\$ 2.400, y el 82,4% del gasto es en asesoramiento sobre técnica productiva (22,3%), marketing (14%), organización (11,6%), administración (9,2%), gestión de empresa (9%), informática (8,4%) y contabilidad y finanzas (7,9%).

3.2.4. Conclusiones

La experiencia italiana en el desarrollo de la producción en pequeñas unidades industriales ofrece conclusiones nítidas. En primer lugar, el vigor de la misma desde la década del 70 se destaca por sobre la de otros países desarrollados que también presentan la misma tendencia. En segundo lugar, existen fuertes diferencias regionales en la difusión de este tipo de empresas. En tercer lugar, allí donde estas empresas son preponderantes, las relaciones entre ellas también varían, siendo la integración máxima en los llamados distritos industriales, donde la diferenciación entre empresas de acuerdo a su tamaño es poco relevante debido a que en su conjunto las pequeñas actúan como una unidad productiva integrada. La flexibilidad laboral (rotación) en las empresas pequeñas es también muy alta (casi el doble que la del conjunto de la economía). En cuarto lugar, estas características y diferencias, aunque sin duda dependientes de la convergencia de ciertos elementos históricos, culturales, tecnológicos y de mercado, han recibido un estímulo por parte del Estado. Este estímulo, poco efectivo en varios de sus aspectos formales y explícitos hasta hace poco tiempo, ha consistido en favorecer el acceso al crédito y, fundamentalmente, en la tolerancia hacia un grado relativamente elevado de evasión impositiva (y otorgamiento de condiciones flexibles de empleo) de las unidades productivas de menor tamaño. Las ventajas implícitas, aunque no cuantificables, también han jugado un rol favorable en el desarrollo de las PYME italianas. En quinto lugar, se observa una evolución en la forma en que el Estado ha intentado favorecer el desarrollo

de las PYME en los últimos 30 años. Pasó de subsidiar la utilización de tecnología avanzada en forma directa, a descontar las tasas de interés que las PYME obtienen en los bancos comerciales y asistir con apoyo técnico y gerencial al crecimiento de empresas jóvenes, premiando también a las regiones donde las empresas de una misma industria se agrupan para conformar distritos industriales. Esto condice con la idea de que la política industrial debe estar dirigida a crear externalidades favorables para las empresas, cualquiera sea su tamaño, sin asistirlas individualmente. Finalmente, los gobiernos locales han acompañado, aunque no iniciado, la formación de instituciones privadas que proveen servicios reales en forma personalizada y descentralizada, las que funcionan de acuerdo a las reglas del mercado. La importancia de la provisión de este tipo de servicios concuerda con la idea de varios especialistas en PYME con respecto a la mayor importancia de la información *vis-à-vis* el capital para estas empresas, en base a la cual se propicia como política adecuada para el desarrollo del sur de Italia la provisión de servicios reales en forma de servicios locales, conexiones formales, información, etcétera, una vez que un distrito potencial es identificado, remarcando asimismo la importancia de los intermediarios, los cuales pueden incluso ser parcialmente financiados por el Estado en un inicio.

3.3. LAS EXPERIENCIAS DEL REINO UNIDO Y LA R. F. DE ALEMANIA²⁹

3.3.1. Introducción

En esta sección se comentan las políticas y marcos institucionales diseñados para contribuir a un mejor desempeño de las pequeñas y medianas empresas en el Reino Unido (RU) y la R. F. de Alemania (RFA). En el cuerpo general del trabajo se describen los rasgos generales de dichas experiencias y en los anexos se describen en detalle ciertos programas e instituciones. En el primer bloque se estudia la experiencia del Reino Unido, donde las iniciativas sobre el segmento de PYME tienen una dimensión temporal relativamente reciente, y, en el segundo bloque, los rasgos principales de las políticas alemanas, donde por muchos años se ha desarrollado una compleja red de organizaciones sociales y estatales de cooperación con la pequeña y mediana empresa.

3.3.2. El Reino Unido

Características destacadas

El rasgo más sobresaliente en este caso es la limitación de las políticas específicas para la promoción de PYME en términos de su magnitud relativa (por ejemplo el "LGS, Loan Guarantee Scheme", sólo abarca el 1% del mercado crediticio para PYME, y es una de las iniciativas más importantes), y la no exclusión, en general, de empresas de mayor tamaño de las iniciativas de cooperación pública como los "vínculos de negocios" (Business Link).

El énfasis central se ha fijado en crear un entorno que vuelva muy competitivo el mercado, fomentando la iniciativa y procurando que las PYME se

orienten a aprovechar los excesos de recursos (desempleo). Se incentiva la creatividad dentro de un paradigma tecnológico que permite iniciativas a escala y con un fuerte contenido de conocimiento científico-técnico.

El primer elemento central de la política es facilitar la creación de nuevas empresas (se cierran 400.000 por año en un total de 2,7 millones existentes. Este número aumentó en 50% en relación a 1979) y aliviar las limitaciones financieras y regulaciones para la iniciativa de nuevos negocios. En ese aspecto, varios de los programas que se tratan luego buscan resolver la falta de antecedentes de los nuevos empresarios y los incentivos para invertir fuera de la propia empresa.

Otro elemento, muy significativo en la experiencia comparada y donde se puede decir que no se ha obtenido éxito, es el de evitar la *equity trap*, que consiste en la dificultad de acceso al capital de riesgo de terceros para las PYME. En todo caso, la tributación, las iniciativas y la creación de un segundo mercado de colocación de papeles, han procurado cooperar en esta área. Existen allí, inevitablemente, dificultades a las que se alude más adelante.

Un tercer elemento que ha contribuido al desarrollo de las PYME ha sido la iniciativa de reducir, en general, los impuestos sobre los ingresos, ampliando la base imponible con tributación sobre consumo y eliminación de tratamientos especiales. En ello se han perfilado dos elementos centrales, la simplificación del sistema (poder presentar las cuentas de pequeñas empresas en tres líneas: Ingresos Brutos, Gastos, Ingresos Netos) y la noción de que sólo las grandes empresas pueden aprovechar los tratamientos diferenciales porque la organización con que cuentan se los permite. Así, en la política pública británica se enfatiza que un contexto de tratamientos más homogéneos favorece el desarrollo de las PYME.

Un cuarto elemento es la creación de un medio ambiente muy competitivo donde no se facilite la consolidación de posiciones no competitivas que implican laxitud para empresarios y trabajadores, y muy poca innovación. Por ello, el énfasis se ubica en el nacimiento de empresas, aun cuando ellas presentan una alta tasa de mortalidad.

Un quinto elemento, y quizás uno de los más significativos, es la creación de empleos. En general, en el caso británico prevalece la idea de que una creciente fracción del empleo se genera en las PYME y ello, frente a tasas estructurales de desempleo tan significativas, induce a grandes expectativas sobre lo que este sector puede ofrecer al respecto. En la realidad, seguramente este énfasis está exagerado, ya que la creación de empleo que se observa se vincula más a la expansión de los servicios y a un creciente proceso de subcontratación que a una ventaja específica de las PYME.

Un sexto elemento en la política del Reino Unido sobre PYME ha sido el énfasis regional. Esto refleja dos órdenes de consideración. En primer término, se busca aprovechar los recursos y la idiosincrasia local para potenciar la capacidad competitiva de las PYME, reflejando las escaseces y abundancias del mercado más próximo, enfatizando la eliminación de rigideces y la creación de redes de información adecuada (hacer que los mercados funcionen). En segundo término, las áreas definidas por las políticas de reconversión de grandes sectores (carbón, cuero), encuentran en las PYME una iniciativa eficaz para utilizar sectores y recursos que han quedado ociosos, y que sólo estructuras muy flexibles pueden aprovechar y reentrenar en el corto plazo.

Mercado de capitales y bancos

Aun en economías con un mercado de capitales muy desarrollado, como ocurre en el Reino Unido, el capital de riesgo (*venture capital*) se encuentra prácticamente asignado a grandes proyectos de inversión, con empresas y agentes conocidos que permiten prever razonablemente la eficacia con que emprenderán la innovación.

En el caso de las PYME es hartamente complicado acceder a ese mercado, y es aun dificultoso el acceso de inversores normales al capital de la empresa. Este acceso presenta elementos económicos de indivisibilidad significativos. Así por ejemplo, hay un costo fijo económicamente inevitable en la emisión de acciones y en los informes trimestrales que se constituye en una barrera infranqueable cuando el tamaño se vuelve relativamente pequeño. En ese aspecto, el desarrollo de inversores en pequeñas empresas, que actúen no sólo incorporando capital sino también algún asesoramiento, ha recibido un gran impulso en las iniciativas oficiales como un modo de superar la *equity trap*, incorporar capital humano al proceso organizativo y, sobre todo, potenciar el proceso inicial de creación de nuevas compañías. La idea de los “*Business Angels*” (inversores de riesgo) es interesante para la experiencia comparada por cuanto el problema tiene una generalidad no restringible al contexto institucional británico. Obviamente, ello requiere voluntad para abrir el capital a terceros y un sistema de contabilidad y de responsabilidades legales que minimicen el fraude.

En el caso de los bancos, la falta de antecedentes y de un sistema de registro completo y con una frecuencia adecuada hace que el problema del *monitoring* se vuelva complejo. Debe computarse que, en general, las pequeñas y medianas empresas tienen un alto índice de mortalidad y por tanto el riesgo es muy acentuado. Ello se agrava por la tendencia a financiarse con descubiertos y, en general, a operar en un segmento de altas tasas de interés. La iniciativa de una garantía estatal parcial ha tenido históricamente el propósito de impulsar a este sector a adquirir vinculaciones y reputación con los bancos, en particular cuando la ausencia de colaterales les impide un financiamiento normal. Más adelante se explican en detalle las características del sistema.

El problema referido de mortalidad puede ser ilustrado en el cuadro 8.

En este contexto es lógico que el grado de precaución por parte de los bancos sea extremo. Piénsese que esto ocurre en un contexto macroeconómico relativamente estable.

Vinculaciones de negocios (Business Link)

Esta es la principal iniciativa gubernamental, y debe dársele el correspondiente peso. Se trata de una red de base local financiada en parte con fondos del Ministerio de Industria y Comercio con participación de cámaras y gobiernos locales, y los “*Training and Enterprise Councils*”. Se procura crear una red de asistencia a las pequeñas y medianas empresas, de forma de potenciar su capacidad competitiva.

Así por ejemplo, se plantea asistirles en marketing, exportaciones, tecnología, financiamiento, entrenamiento, etcétera. En el caso de financiamiento

CUADRO 8
REINO UNIDO: PYME SOBREVIVIENTES
(En %)

Según empleo al inicio	Nacidas 76/78, sobrevivientes 1986
Pequeñas	37,3
Medianas	49,2

Fuente: Department of Trade and Industry (DTI).

se les presta asistencia para preparar un plan de negocios y un presupuesto financiero. Este esfuerzo muchas veces evita errores elementales y permite aclarar y corregir las debilidades del plan de negocios. Naturalmente, esta colaboración luego simplifica el problema bancario por cuanto se habla en un lenguaje similar. En materia de tecnología se sigue una práctica similar procurándose el mejor asesoramiento disponible.

En última instancia todos estos servicios son pagados por los usuarios, siendo el centro un proveedor de servicios que supera la indivisibilidad que tendría para cada pequeña empresa instalarlo. En los años 80, más de un millón y medio de compañías fueron creadas, y allí es donde se vuelca el grueso del esfuerzo.

En el caso de exportaciones se provee una base de datos, información de los distintos lugares a los que conviene recurrir para exportar, y una evaluación de las restricciones y de la competencia en mercados lejanos. El asesoramiento se realiza por un cargo que resulta creciente según el apoyo requerido y el gasto a realizar en consultoría.

El *Business Link* es un lugar donde concurrir para obtener buena información sobre quién puede proveer una consultoría eficaz. Esta cubre una evaluación del negocio, de los centros de rentabilidad y las líneas de negocio, servicio de mejora de la calidad y el diseño, cuestión muy importante en mercados sofisticados. Debe recordarse, y eso es muy claro en Europa, que en líneas de productos menos calificadas se compite con los países más atrasados de Oriente, donde los salarios son bajos.³⁰ Otra área importante es la difusión de la "Best Practice" (tecnología apropiada) disponible en el país, en Europa y en los Estados Unidos. Un esfuerzo muy grande es tratar de subir la productividad de los sectores más rezagados, tanto en el agro como en la industria y la comercialización. Allí hay ganancias relativamente simples a realizar sin un gran esfuerzo.

Un rasgo interesante es que en cada Business Link hay una persona encargada del seguimiento de un grupo de empresas para controlar que la consultoría realizada fue a plena satisfacción del empresario.

Empleo

Un problema importante a tener en cuenta es la alta tasa de desempleo que exhibe Europa y, aunque en menor medida, el Reino Unido. En general, se atribuye a este desempleo el carácter de estructural, en el sentido de que aun en plena recuperación cíclica, permanece marcadamente por encima de

lo que era en las décadas de los 50 y los 60.

En el diagnóstico del desempleo se puntualizan básicamente tres elementos:

- a) el salario horario no se corresponde con su valor de largo plazo (equilibrio), es decir, excede el valor de la productividad con pleno empleo. Ello lleva a desplazar mano de obra por capital y a la inviabilidad de las firmas menos productivas o con equipos de capital más viejos;
- b) existe un problema de habilidades. El entrenamiento y los conocimientos están adaptados a una tecnología que está desapareciendo, y se observa una brecha de formación con respecto a la moderna tecnología que se está incorporando;
- c) el nivel de subsidio de desempleo es muy elevado y muy prolongado en el tiempo. Ello lleva, en general, a tratar de obtener ingresos en la economía no registrada y a poner un alto precio para el trabajo en el mercado formal.

En este contexto se adjudica a las PYME una gran aptitud para resolver el problema. En primer término, en el Reino Unido este tipo de empresa tiene una mayor flexibilidad que las grandes empresas para organizar el sector laboral y las políticas de reentrenamiento. En alguna medida, el cambio del capital humano, en lo general que tiene, se traduce en un menor pago al trabajador hasta que completó su reconversión. Esto es factible por el menor grado de sindicalización existente a este nivel, que permite una negociación de partes para llevar adelante esta tarea. En segundo lugar, la menor incidencia de la negociación colectiva permite negociar costos laborales unitarios más bajos, tanto en forma de menores salarios como en cuanto a beneficios no salariales (*fringe benefits*). Ello se traduce en un grado de creciente importancia de la participación de jóvenes, mujeres y personas mayores de 60 años en las PYME, como se observa en el cuadro 9. En el cuadro 10 se presentan los salarios por tamaño de establecimiento, y en el cuadro 11, la evidencia de beneficios no salariales.

Repárese en el Bonus o incentivo: en las empresas muy pequeñas prácticamente la mayor parte de los empleados revisten como habilitados y su remuneración depende de cómo le vaya en el mercado a la firma a la que pertenecen.

Otro elemento decisivo es capturar el desempleo; para ello existe un importante sistema de subsidio (EAS, Enterprise Allowance Scheme) que les paga a los desempleados para que inicien nuevas tareas empresariales como autónomos o subcontratistas sin perder su pago mensual de desempleo. Naturalmente, desde el punto de vista social es muy distinto subsidiar los costos de búsqueda de empleo, que en muchos casos se convierten en ocio improductivo, que el trabajo productivo. En este sentido, es notable el gran crecimiento experimentado por el empleo autónomo que alcanzó en el periodo 1981-1993 un crecimiento de más de 70% (de 1,9 millones a 3,25 millones de trabajadores) cuando el empleo del resto de la economía apenas aumentó. Esto está explicado por el crecimiento del sector servicios, las franquicias, subcontrataciones y el desarrollo de modernas tecnologías (módem, fax, PC), que permiten una gran descentralización de los trabajos

CUADRO 9
REINO UNIDO: CARACTERISTICAS DEL EMPLEO
(En % del empleo total)

Edad	Pequeñas empresas		Toda la economía	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
16-24	28	28	21	23
60 y más	7	5	6	4
Graduados	7	4	12	6
No calificados	28	37	26	34

Fuente: Department of Trade and Industry (DTI), 1994.

CUADRO 10
REINO UNIDO: REMUNERACION BRUTA SEMANAL (1986)
(En £)

Tamaño de empresa	Menor de 10		10 a 24		Toda la economía	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Sobre empleo						
Industrias y servicios	159	107	180	116	207	137
Industria	178	109	187	109	208	123
Servicios	154	107	177	118	207	141

Fuente: Department of Trade and Industry (DTI), 1994.

CUADRO 11
REINO UNIDO: PYME
EMPLEADOS CUBIERTOS
(En %)

PYME (s/empleo)	Menos de 5		Más de 20		Toda la economía
	10 a 19				
Pensión privada	5,9	36,4	66,7	25,9	
Seguro de salud	5,9	18,2	55,6	18,5	
Bonos incentivos	61,7	45,5	55,6	60,5	

Fuente: Department of Trade and Industry (DTI), 1994.

y tareas.

Asistencia gubernamental

El primer aspecto a destacar es que los servicios se pagan luego de ser utilizados por segunda vez. El subsidio está en la información inicial y no en proveer insumos gratuitamente. Un chequeo de la utilidad de los organismos es que sean capaces de autoabastecerse en su financiamiento con ingresos generados por los servicios que prestan sin que medie una acción coercitiva para su utilización.

Como se señaló en otra parte de este capítulo, hay un énfasis sobresaliente en facilitar el *upgrading* procurando homogeneizar el nivel tecnológico alcanzado, y de este modo liberar recursos para los sectores de alto crecimiento.

El énfasis central de la política gubernamental está en *actuar como incubadora* de nuevas empresas, actividades y tareas. La clave, como se señaló previamente, es fomentar la creatividad, la competencia y la innovación. *La proporción de nuevos emprendimientos por año es formidable (400.000 en 2,5 millones de establecimientos), aun cuando naturalmente la mortalidad es muy acentuada, sobre todo en los primeros 18 meses (aproximadamente un 25% fracasa en esa etapa)*. Esta estrategia difiere de la utilizada en la posguerra en América latina y, en particular, en el Río de La Plata, que consistió en tener políticas públicas orientadas al asilo, esto es, a sostener empresas inviables por medio de protecciones *ad hoc*, créditos oficiales, moratorias impositivas y previsionales, etcétera.

Otro énfasis destacable de la política oficial es la *utilización de los medios locales* evitando transplantar un enclave de actividades con una baja interrelación con la región. Toda la red de servicios organizada por el sector público y conectada con los gobiernos locales, con los TEC (Training and Enterprise Councils), con las cámaras de comercio, busca utilizar todo el potencial de recursos regionales y crear una base informativa adecuada a su disponibilidad, en costo, acceso y calidad. Se busca adaptar la región a un mundo globalizado, donde señales y demandas cambian vertiginosamente.

El énfasis regional está apoyado en el siguiente conjunto de medidas. El "Regional Enterprise Grants for Investment Project" prevé un subsidio de inversión para proyectos de menos de 25 empleados en áreas en desarrollo. Se subsidian hasta £ 15.000 o 15% del gasto en bienes de capital en áreas definidas. El proyecto debe venir acompañado de un plan de negocios adecuado.

Un programa distinto es el "Regional Selective Assistance", que también implica subsidios, pero requiere una compleja evaluación de su impacto económico medido en términos sociales.

Otro programa de base es el "Regional Enterprise Grants for Innovation". El subsidio se aplica a nuevos productos o tecnologías, y es del 50% de los costos elegibles hasta un máximo de £ 25.000. Este instrumento se ve reforzado por los fondos provenientes de la Comunidad Europea para proyectos de infraestructura en áreas de declinación económica.

Un eje de la política gubernamental, como se señaló en los trazos generales, ha sido la *política tributaria*. Así, en los últimos años se ha reducido la tasa impositiva de 33% a 25% en el impuesto a los ingresos que afecta a los

pequeños empresarios. Las primeras £ 3.000 son gravadas ahora a una tasa de 20%. La tasa máxima de impuesto ha sido reducida de un rango que iba del 40% al 83%, a una tasa de 40% sin perder prácticamente recaudación (aumento del ingreso de la economía y eliminación de *loopholes*).

El impuesto corporativo fue reducido de 42% a 25%, aplicándose esta última tasa hasta £ 300.000, y se eliminó el sobrecargo impositivo del 15% de las ganancias provenientes de la inversión.

Se admiten pagos de tributos trimestrales para pequeñas empresas, en lugar de pagos mensuales. Se reducen los impuestos a la herencia en las actividades empresarias para evitar la interrupción del negocio al deceso del propietario. Se reduce el impuesto a las ganancias de capital hasta £ 1 millón cuando se reinvierten plenamente.

En el caso del IVA, el umbral para registrarse es £ 45.000 anuales, y existe una facilidad para computar créditos y débitos en base caja hasta £ 300.000. Las pequeñas empresas tienen reducido su pago de seguro social al 1%. Este pago se asimila al cargo por aportes patronales y esta medida cuesta aproximadamente 1,5% del PBI y es, sin duda, la más significativa de todas.

Existe un procedimiento de valuación de la propiedad comercial uniforme en el país que evita una discriminación local que no se deba a las tasas impositivas.

Otra política oficial ha sido procurar establecer con claridad la vinculación financiera entre negocios de distinto tamaño, evitando que las demoras en los pagos alteren la naturaleza de los contratos y faciliten el ajuste a costa de las PYME. Ello ha implicado: mejoras en el pago del sector público; que las compañías que cotizan deban explicitar su política de pagos en su memoria anual; la definición del estándar de un pago contado y cómo calcular plazos y cargos por mora.

El problema de la tecnología

La creciente importancia otorgada a la pequeña y mediana empresa en el Reino Unido seguramente ha estado motivada por las cuestiones de empleo, por las regiones diferenciadas y para vigorizar el proceso competitivo, así como también por razones políticas, para compensar el peso que hacia comienzos de los 70 tenían los sindicatos en empresas gigantescas. Probablemente, sin embargo, la razón del vigoroso crecimiento de las PYME en los últimos 20 años ha estado asociada a otras consideraciones ya mencionadas, tanto en la estructura de la demanda (mayor peso de los servicios), como por las características de la tecnología que permitieron un grado de subcontratación inédito.

Un punto clave de la discusión tecnológica es por qué existen grandes firmas, y por qué no subcontratan más. La respuesta de la teoría aplica el criterio de Coase,³¹ que establece que cuando los costos de contratación en el mercado se hacen muy elevados, la contratación se realiza en forma integral y en bloque, aplicándose a la producción relaciones jerárquicas en lugar de incentivos de mercado. Si los cambios en la tecnología o en los mecanismos de contratación lo permiten, debería tenderse a reutilizar mecanismos de mercado que hagan posible evaluar cada actividad y su costo y rentabilidad relativas. Si esta última opinión, mencionada en distintas conversaciones, alcanzara pleno desarrollo, el temor de los 60 de una paulatina desaparición

de la pequeña y mediana empresa será reemplazado por un creciente peso de las empresas subcontratistas a futuro. Así por ejemplo, los desarrollos tecnológicos en el sector manufacturero en áreas como microelectrónica, telecomunicaciones e informática produjeron una cantidad de productos y de procesos particularmente útiles para ser utilizados por pequeñas firmas. Estas últimas fueron responsables en el Reino Unido de generar el 64% de las innovaciones significativas en la industria de computación en 1993.

El gobierno ha tenido en esta área varias iniciativas. Por ejemplo, en 1982 lanzó el SFI (Support For Innovation), que proveyó un subsidio del 33% para proyectos de innovación. En 1986 este sistema fue reemplazado por Link, donde las firmas que cooperaban con universidades en la investigación precompetitiva recibían subsidios por el 50% de la misma. Otro programa introducido en 1986, el SMART (Small Firms Merit Award for Research and Technology), proveía 75% del fondeo para pequeños proyectos de investigación para llevar ideas ya desarrolladas científicamente al mercado.

Otro desarrollo importante fueron los parques científicos en las cercanías o terrenos de las universidades. Esto procura vincular intensamente a la comunidad científica y académica con el empresariado, y ello en general ha producido un fuerte crecimiento de las pequeñas empresas que incorporan y comercializan nuevos desarrollos científicos. Para constatar esto cabe señalar que el 55% de las firmas en los parques científicos eran empresas de una sola planta, y sólo el 20% eran subsidiarias. La intervención estatal también juega un rol catalizador para promover el financiamiento. Contemporáneo con este desarrollo es el de firmas en áreas rurales, también muy intensivas en conocimiento, que tienden a utilizar capital humano que busca mejores condiciones de vida.³²

Por último, corresponde mencionar al programa SPUR (Support for Products Under Research), que provee un subsidio del 30% a compañías con menos de 250 empleados y tiene que ser superior a las £ 50.000 para ser elegible para financiar. Procura, sobre todo, formar consorcios de base europea para fortalecer la ventaja tecnológica.

El contexto adecuado

Implícito en todo el marco de políticas, pero muy subrayado en las entrevistas, se encuentra un entorno muy estable de regulaciones y política macroeconómica.

Así, por ejemplo, es impensable un cambio drástico del régimen impositivo o regulatorio que vuelva compleja la administración de la actividad empresarial. A su vez, la política macroeconómica procura un desarrollo sumamente estable, tanto en lo que a hace a los indicadores inflacionarios (metas de largo plazo a la autoridad monetaria para consolidar en 2% la tasa de inflación) como para procurar una tasa de interés en línea con la regla de fomentar un crecimiento vigoroso de la inversión privada. Debe recordarse que el Acuerdo de Maastricht condiciona toda la política monetaria y fiscal en un sentido más profundo que la convertibilidad argentina, para no hablar del régimen comercial y de subsidios limitados por el acuerdo de la Comunidad Europea. En ese sentido, la previsibilidad de las políticas es máxima y el riesgo está minimizado.

RECUADRO 2
REINO UNIDO: PRINCIPALES INSTRUMENTOS

La garantía de préstamos para pequeñas firmas

Fue introducida en 1981 para aquellas PYME que no podían obtener financiamiento convencional por falta de antecedentes o bienes que constituyeran garantías reales. La garantía estatal es bastante restrictiva y se ofrece contra una prima de riesgo. El sistema ha fluctuado en sus requerimientos en numerosas oportunidades. Así por ejemplo, el monto máximo a garantizar ha ido desde £ 75.000 hasta £ 250.000. El porcentaje garantizado al 70 es del 85% del préstamo. La prima de riesgo, a su vez, ha fluctuado de 0,5% a 5%, calculándose alternativamente sobre el monto garantizado o sobre el total del préstamo. El tamaño de la empresa se evalúa según dos dimensiones: monto de ventas y empleo. Así, se consideran pequeñas empresas aquellas que, en agricultura, venden menos de £ 500.000; al mayoreo, £ 2 millones; industriales, £ 3 millones. El empleo máximo admitido para pequeñas empresas es de 200 personas, excepto en construcción, donde el límite es de 25 personas. Recuérdese que, por el tipo de tecnología en uso, hay mucha subcontratación y premoledado. Los términos del préstamo son actualmente siete años, habiéndose propuesto su extensión a diez años. El periodo de gracia es de dos años. El propósito actual central de la iniciativa es reemplazar los giros en descubierto, incentivar la utilización de endeudamiento con compañías de *factoring* y permitir un financiamiento a tasas de interés más en línea con el resto del mercado. Desde que el sistema comenzó se otorgaron 37.000 préstamos por un valor de £ 1,2 billones. Por año se otorgan aproximadamente 150 millones.

El subsidio para comenzar negocios

Un mecanismo importante es el "Enterprise Allowance Scheme" (EAS). La idea inicial fue promover negocios que pagaran todos los impuestos, permitiéndole retener al iniciador su subsidio de desempleo. Bajo esta regla se pagan £ 40 por semana en 52 semanas a individuos que inician nuevos negocios. Desde su introducción aumentó de 2.500 casos a 106.000 en 1988. La tasa de abandono es un poco más elevada que en otro tipo de emprendimiento, llegando a 16% el primer año. La trans-

Otro componente sustancial es la presencia de valores, de una ética y una honestidad básica. Así, se da por sentado en todas las medidas que las deudas se pagan, los compromisos se cumplen y el fraude se castiga. Tanto más importante es esto cuanto más intervencionista sea la política. En ese aspecto, se dan por sentado cuestiones que en países sin esa tradición podrían afectar sustancialmente la política pública. Por ejemplo, sobreestimar el costo de los proyectos o reclamando inversiones no realizadas.

3.3.3. La República Federal de Alemania

La vinculación de la ciencia y la tecnología con un sector de pequeñas y medianas empresas altamente innovadoras bajo un esquema de financiamiento de largo plazo a tasas muy bajas, es seguramente un paradigma a se-

RECUADRO 2 (Cont.)

ferencia del subsidio a una administración más local, TEC, llevó a un cambio de nombre del programa, al que se denominó BSUS (Business Start up Scheme). No se necesita al presente estar en la nómina de desempleados ni contar, como en el pasado, con un capital mínimo de £ 1.000. La administración local puede variar el plazo del subsidio. En general, los estudios cuidadosos que se han hecho de este programa revelan que el 50% sobrevive a los tres años en actividades empresarias. Este índice constituye una anormal tasa de mortalidad en los emprendimientos empresarios pero tiene que ser puesto en la perspectiva de las muy limitadas condiciones iniciales de estos emprendimientos. Si solamente usando el seguro de desempleo se logra esta respuesta, el programa es bastante exitoso. Una crítica que se le ha realizado al programa es la calidad de los empleos y de la actividad empresarial que genera estando, en muchos casos, en los bordes de la marginalidad.

Los incentivos a invertir en PYME

Existe un programa en vigencia, el EIS (Enterprise Investment Scheme), que reemplazó al BES, el cual finalizó a fines de 1993. El programa procura obtener financiamiento para *equity*, para empresas que no cotizan en bolsa y para incentivar a los "Business Angels" (inversores en este tipo de compañías que aportan capital y *management expertise*), para invertir en estas compañías. El programa ofrece una desgravación de 20% hasta £ 100.000 para inversiones en acciones de estas compañías. Estas deben ser retenidas cinco años. Las ganancias realizadas con las ventas de estas acciones están libres del impuesto a las ganancias de capital, y las pérdidas son deducibles del impuesto a las ganancias. Las pequeñas empresas pueden recoger hasta £ 1 millón. El alivio impositivo se otorga, naturalmente, a individuos no vinculados previamente a las empresas. Las primeras evaluaciones de estos programas revelan que han logrado incentivar la inversión en pequeñas empresas, y han mostrado a éstas la importancia de obtener capital de terceros en la forma de capital de riesgo. En el fondo, el propósito fue compensar el fuerte incentivo previo a invertir fuera de las empresas en fondos de pensión para evitar la carga impositiva.

Fuente: FIEL, en base a entrevistas y documentos oficiales.

guir por el resto del mundo.

En particular, en la R.F. de Alemania se ha desarrollado una compleja red de instituciones públicas y privadas con reglas muy precisas y previsibles, que ha permitido potenciar la iniciativa particular e individual, y dotar a la economía de un mecanismo muy competitivo basado en pequeñas y medianas empresas.

Los rasgos organizativos

Resulta inevitable en cualquier entrevista que el primer tema que surja es la importancia de la estabilidad macroeconómica en general, y de precios en particular, que asegura que el complejo mecanismo de señales que es una economía de mercado funcione sin interferencias. En particular, debe tenerse en cuenta que el aspecto más delicado de este funcionamiento es la inver-

sión reproductiva. Este punto explica el enorme énfasis que se hace en la institucionalidad monetaria (Bundesbank) y en el acuerdo de Maastricht, como una forma de controlar el crecimiento de la deuda, el desequilibrio fiscal y, sobre todo, la tasa de interés de largo plazo para crear los alicientes al crecimiento. En el fondo, el argumento es que con expectativas inflacionarias y desequilibrio fiscal aumentan desproporcionadamente las tasas de interés de largo plazo, éstas afectan la inversión y, en particular, a las pequeñas y medianas empresas que tienen dificultades para acceder al mercado de capitales. La menor oferta y competitividad reduce la calidad de funcionamiento del mercado bajando el nivel de ingreso potencial alcanzable y, en consecuencia, agravando los problemas fiscales de largo plazo al tener una menor tasa de crecimiento.³³ Esta percepción transmitida y hecha carne por ciudadanos y funcionarios que no tienen nada que ver con las instituciones monetarias da una perspectiva del entorno macroeconómico en el que se desenvuelven las firmas alemanas, y el increíble desarrollo de su sistema financiero y de su mercado de capitales.

El segundo aspecto es la importancia que se le asigna al problema de los derechos de propiedad y a las tendencias depredatorias que su ausencia propicia. En primer término, ello se expresa en la idea de que las deudas se pagan. Como veremos luego, la combinación de este principio más la estabilidad ha generado una enorme capitalización de entidades financieras públicas de “segundo piso” que constituyen la piedra angular del apoyo a las pequeñas y medianas empresas. En segundo término, todos los servicios que presta el Estado deben ser remunerados en tanto tengan las características de mercantiles. Este es el caso de, por ejemplo, los servicios de consultoría en inversión, planes financieros, asistencia tecnológica, apoyo para exportar, etcétera.³⁴

En tercer término, la experiencia de Alemania Oriental ha sido traumática en cuanto a extremar los puntos de vista por el colosal fracaso del régimen comunista de economía centralizada, en particular, en cuanto a incentivos, eficiencia y calidad; concentración en grandes empresas; burocratización, y destrucción del medio ambiente. Ahora que se dispone de los datos y elementos de juicio para juzgar esa experiencia, se ha producido una valoración casi sublimada de las decisiones descentralizadas, del régimen de economía de mercado, de la estabilidad macroeconómica y la disciplina monetaria, de los derechos de propiedad y la importancia de las unidades de menor tamaño para asegurar competitividad, calidad, innovación y espíritu empresarial. *La obsesión es “incubar”*. Esto último bajo la idea de que no alcanza con tener el marco de reglas de juego, sino que hay que fomentar el espíritu de iniciativa y riesgo, y que ése es un insumo que requiere un entorno cultural adecuado y no surge sino bajo esas condiciones.

En cuarto término, la política pública para las pequeñas y medianas empresas se debe concentrar en aquellas actividades que presentan serias asimetrías informativas o externalidades para otros agentes económicos. Así, por ejemplo, el grueso de la política pública está concentrado en el apoyo a la adquisición y financiamiento de bienes de capital, a la incorporación de nuevas tecnologías, a las exportaciones y al inicio de nuevos negocios. En todos estos casos se cumple una regla común, existen efectos no apropiables que hacen diferentes los costos privados y sociales, ya sea en términos de una

percepción equívoca del riesgo de los proyectos, del efecto sobre otros productores de ingresar exitosamente en otros mercados y de la incorporación de nuevas entidades a la competencia. En estos casos la asimetría informativa es máxima y el beneficio social de un entorno competitivo, significativo.

Otro rasgo importante en este estudio de caso es el monto moderado de los subsidios. Por ejemplo, alcanzan a tres puntos porcentuales de la tasa de interés, en gran medida convirtiendo la tasa para pequeñas compañías en la que en el largo plazo tienen las grandes compañías. Esto es, se reduce una desventaja que en los préstamos de largo plazo puede ser significativa. La instrumentación de buena parte del apoyo financiero se realiza por medio de instituciones de segundo piso, que de este modo evitan que existan presiones de clientelismo, ya que las reglas se definen con generalidad y no se ajustan al caso por caso, y además el riesgo es absorbido por el banco comercial. El subsidio, en última instancia, proviene de que no se utiliza la recuperación plena de la rentabilidad del capital público y no se cobran impuestos sobre las ganancias que hacen las instituciones de segundo piso en la intermediación financiera.

Otro rasgo central es que no se da, en general, apoyo para el capital de trabajo que se supone debe provenir de la propia acumulación empresarial.

La política pública alemana procura corregir un conjunto de efectos no deseados que se observan en el mercado y que se sintetizan a continuación. El financiamiento provisto por los bancos comerciales y cooperativos es de corto plazo y se observa una relación negativa entre el tamaño de la empresa y las tasas de interés; el mercado de *equity (venture capital)* sólo es relevante para las empresas más grandes entre las medianas, y está particularmente ausente en los proyectos de alta tecnología y en el inicio de nuevos negocios. Obtener financiamiento con instrumentos del mercado de capitales es casi imposible para las empresas de menor tamaño, debido a una limitación del segundo mercado de capitales. A su vez, las pequeñas y medianas empresas son reticentes a abrir el capital de empresas familiares y a dar información sobre su comportamiento. Se atribuye mucha importancia a una legislación que penalice gravemente la entrega de información fraudulenta o desorientadora a las instituciones financieras o los mercados de capital.

Se precisa que, gradualmente, se debe avanzar a un registro de deuda privada que permita chequear la veracidad de la información suministrada y la solvencia de las empresas afectadas, facilitando la labor de las empresas calificadoras y evitando que el riesgo de malos créditos sobrecargue a las empresas sanas con una *spread* exagerado. Conspira contra este mecanismo que los balances debidamente auditados tienen una antigüedad de más de un año en general. El análisis útil para la inversión de terceros, sea en préstamos o en *equity*, necesita datos sobre la rentabilidad al momento de la toma de decisiones. Se reconoce que los procedimientos de costeo y de centros de ganancias no están bien desarrollados en las pequeñas y medianas empresas. Una gran parte del esfuerzo de la consultoría, públicamente auspiciada, se dirige en este sentido a resolver esa dificultad. Una limitación significativa es que los jugadores importantes de los mercados de capitales son los inversores institucionales y, en general, éstos ponen el énfasis en la liquidez que restringe el margen de participación de las pequeñas y medianas empresas.

El sistema de bancos cooperativos es muy importante en la R. F. de Alemania. Comprende prácticamente 3.000 bancos locales, tres bancos regionales, el DG Bank y numerosos subsidiarios.

El número de miembros es de 12 millones. El número de sucursales es de 20.000 y manejan fondos por más de 700 billones, 20% más que los tres bancos privados más grandes del país tomados en conjunto. La asociación les permite superar el problema de liquidez y escala, así como proveer servicios hipotecarios, manejo de portafolio y fondos mutuos, *factoring*, *leasing* y seguros.

Un punto clave del sistema es que todas las unidades locales tienen que estar sometidas a los servicios de auditoría integrados por asociaciones de bancos, dando de este modo gran confianza al sistema. Los servicios de estos bancos que involucran un cargo, también proveen asesoramiento en materia legal impositiva, entrenamiento y *márketing*.

El sistema comprende un conjunto de activos que alcanza a DM 900 billones. El sistema financiero total intermedio, DM 6.000 billones, aproximadamente 180% del PBI (en la Argentina el número equivalente es 20% del PBI).

Esta malla de instituciones explica la fenomenal eficiencia del sistema financiero alemán que le otorga una extraordinaria competitividad al sistema productivo y, en particular, a sus pequeñas y medianas empresas.

Por último, el tratamiento impositivo puede generar anomalías que afecten gravemente a las pequeñas empresas cuando hay diferencias ostensibles entre el impuesto a la renta personal y la tasa para las corporaciones. La corrección de este aspecto de la política tributaria es muy compleja, y gran parte de la discusión europea gira en torno a la misma. Un tratamiento especial para las ganancias retenidas favorece especialmente a las PYME.

La cuestión tributaria

En la R. F. de Alemania la tasa del impuesto a los ingresos aplicable al ingreso mínimo es de 19%, que se cobra a partir de un ingreso anual de 2.956 ECU, y la tasa máxima es de 47% a partir de 52.778 ECU. A su vez, la tasa correspondiente a las corporaciones por las ganancias retenidas es de 45%, existiendo entonces un margen muy estrecho entre la tasa marginal máxima y la tasa corporativa, que como se encuentran integradas luego es posible deducirla de la base imponible futura.

La tasa local sobre negocios prevé un mínimo no imponible de DM 48.000. En el caso de equipamiento está previsto un mínimo no imponible de DM 120.000, que prácticamente evita que las pequeñas empresas tributen este impuesto.

En el caso del IVA, el monto de ventas a partir del cual hay que registrar es DM 25.000. Existe un sistema de depreciación anticipada (dos años antes de adquirir la maquinaria).

En el caso del impuesto a la herencia el monto exento es DM 500.000. La imposición a las propiedades alcanza a 35% como máximo, que es operativo si la empresa no es vendida dentro de los cinco años de la herencia.

¿Qué es una PYME en Alemania?

El criterio utilizado es que toda empresa que emplea hasta 499 emplea-

dos y que tiene un nivel de ventas inferior a los DM 100 millones y no pertenece a ningún conglomerado, es una PYME.³⁵ El número de éstas alcanzaría a 2,6 millones de unidades, repartidas en actividades de manufacturas (14,2%), comercio (28,4%) y otros servicios (42,2%). Son muy poco representativas en minería (0,2%); banca (0,5%) y transporte (4,5%). Contribuyen con el 40% del PBI, 45% de la inversión total en capital fijo, ocupan 2/3 de la mano de obra y entrenan 4/5 de los aprendices. Sus ventas alcanzarían aproximadamente a DM 2,5 billones (2,5 millones de millón) en 1990. Probablemente al presente excedan los 3 billones (1995). Su gasto en investigación y desarrollo es aproximadamente DM 2.500 millones, y su participación en el total gastado en el país es significativa. Sus exportaciones alcanzan a DM 144.000 millones en 1990, aproximadamente 27% de las exportaciones.

La política pública y las PYME

La política es llevada a cabo por el gobierno federal y los dieciséis Lander (regiones). La autoridad federal opera coordinando y los Lander utilizan sus propios recursos combinados con los programas federales, pudiendo avanzar más allá de aquello cuando la propia especificidad de la región lo requiera. Por ejemplo, una región con una crisis en el sector textil sigue un programa especial al respecto, normalmente compensando parte con fondos federales.

Aproximadamente desde comienzos de los 70 la política pública permanece invariante: facilidades especiales de crédito (con un subsidio reducido, como ya fue explicado); apoyo a las actividades que se inician; divulgación de información; apoyo a la consultoría (esto es singularmente significativo); financiamiento de capital de riesgo (una fracción modesta); ciertos umbrales para los impuestos; apoyo en investigación y desarrollo; estímulo a la participación de PYME en exhibiciones internacionales; una atenuación de la legislación laboral y social (muy modesta), y apoyo a las actividades de las cámaras de asociaciones empresarias que proveen información y *training*.

Un eje central preside toda la política pública: fomentar la inversión privada subsidiando a aquellas que procuren mejorar el medio ambiente, ampliar el empleo y, sobre todo, que generen investigación y desarrollo.³⁶

Las instituciones bancarias federales de apoyo a la inversión son considerables. Allí se puede citar el Deutsche Ansgleichsbank Bad Godesberg (con un presupuesto de DM 60.000 millones) que financia las operaciones iniciales, los proyectos de modernización y las inversiones para protección del medio ambiente. KfW Frankfurt (con un presupuesto de DM 43.000 millones), con un mayor énfasis en exportaciones, aun cuando también en bienes de capital y medio ambiente.

Fundada en 1948, la KfW concede créditos por aproximadamente DM 40.000 millones. Aproximadamente 2/3 de sus créditos corresponden a inversiones internas y 1/3 a exportaciones. Las pequeñas y medianas empresas se llevan aproximadamente 1/3 del volumen de préstamos. En general, el programa para pequeñas y medianas empresas tiene como límite DM 1.000 millones (US\$ 700 millones) de ventas anuales. El financiamiento de largo plazo se aplica a la compra de tierra y edificios -y para la construcción o mejora de los mismos-, maquinarias y vehículos, la adquisición de compañías y fusiones, etcétera. No se presta para refinanciar deudas ni capital de trabajo.

RECUADRO 3
ENCUESTA A 1.000 PYME INDUSTRIALES
EN FRANCIA Y ALEMANIA EN 1993¹

- 1) Un tercio de las PYME industriales en ambos países tienen gerentes externos.
 - Las PYME industriales son generalmente más especializadas en un producto (46% vs. 39%). Las alemanas hacen más uso de sus propias marcas.
 - Las PYME industriales alemanas se aproximan más al cliente que las francesas. Para 80% de las alemanas el objetivo primordial es acercarse más al cliente respecto de mejorar relaciones con proveedores o con grandes empresas.
 - En general, muy buena disposición sobre integración europea, y oportunidades a partir de la exportación.
 - La principal competencia viene de Europa y Asia, no de los Estados Unidos.
 - Para aumentar la productividad el 60% buscan racionalizar su producción y nuevas estructuras de organización.
 - El 50% de las firmas esperaban cambios radicales en materia tecnológica para 1993-1995.
 - Los cambios en las condiciones externas, y la pérdida de competitividad de sus monedas han restringido los márgenes de las PYME industriales. Las alemanas aprovecharon más de tal situación, apresurando el proceso de cambio tecnológico. *El 18% de las alemanas y el 8% de las francesas aumentaron su productividad un promedio de más del 10% anual en los últimos tres años (a 1993); el 33% de las alemanas y el 20% de las francesas tuvo ganancias de productividad de entre el 6% y el 10% anual, y el 12% de las alemanas y el 25% de las francesas tuvieron incrementos algo inferiores.*
 - La cooperación de firmas es en general entre PYME industrial. Los franceses cooperan más con las grandes (39%) que los alemanes (27%).
 - Para el desarrollo de nuevas tecnologías las empresas cooperan más con los proveedores que con universidades e institutos de investigación especializados.
 - Participaciones de capital de otras empresas son más frecuentes en las francesas (44%) que en las alemanas (32%). Las fusiones y las adquisiciones representan ya casi 30% de la base de cooperación.
 - Las alemanas son más viejas que las francesas. Un 25% de las alemanas son previas al año 1900 (10% en Francia). Un 25% de las francesas se fundaron entre 1974 y 1992 (7% en Alemania).

Si las compañías son pequeñas el financiamiento es 3/4 de la inversión (menos de DM 100 millones de ventas), si son más grandes, 2/3. Esa distinción trata de reflejar la diferente aptitud para acceder al mercado de capitales. Los términos de los préstamos son a 10 años con dos de gracia. Cuando se trata de edificios y construcciones el préstamo se extiende a 20 años con tres de gracia. Las tasas de interés son, en los préstamos a 10 años, 6,50% anual (7,53% efectiva) en Alemania Occidental y 6,25% (7,26% efectiva) en los nuevos Länder. Para los préstamos a 20 años, 6,75% (7,60% efectiva) y 6,50% en los nuevos Länder. El desembolso es del 96% y la comisión de compromisos, de 0,25% sobre préstamos no desembolsados. Los pagos son semestrales y, en general, requieren una garantía real en tierra y edificios, maquinarias y el aval de las sociedades de garantía. La KfW sólo presta a través de bancos co-

RECUADRO 3 (Cont.)

- Más del 70% de las alemanas forman aprendices, contra 20% en Francia. 13% de los asalariados industriales trabajan en Alemania en PYME industrial, mientras que el porcentaje cae a 7% en Francia.
 - Las tasas de exportación al 22% son casi idénticas en ambos países, y se concentran en Europa. Las alemanas tienen mayor contacto con los Estados Unidos, en parte por mejor conocimiento generalizado del inglés.
 - En 1991 la industria en Alemania exportó 28% de su PNB, contra 24% en 1980. En Francia igual en 1991.
- 2) Las diversas formas de internacionalización (exportación, inversión directa, *joint ventures*) son en general función de la pertenencia a una rama de actividad. La exportación crece con el tamaño, excepto en muebles, textiles, metales no ferrosos y siderurgia, donde las exportaciones no dependen del tamaño.
 - 3) 40% de las PYME exportaban en 1990.
 - 4) Las diferentes formas de internacionalización son complementarias. En Francia 40% de las PYME industriales tiene redes de distribución comercial en el exterior, plantas de fabricación o acuerdos locales de cooperación. De ellas 2% han adquirido otras firmas, y 10% participan de *joint ventures*.
 - 5) La internacionalización creciente de la PYME fue y continúa siendo una cuestión de supervivencia para ellas. Las exportaciones son el primer paso. Lo que cuenta es la innovación, la flexibilidad y la sensibilidad en relación con los costos.
 - 6) Factores que impiden la internacionalización:
 - Falta de capacidad de gestión: raramente cuentan con personal y tiempo para procurarse información, realizar estudios estratégicos y familiarizarse con aspectos (culturales, lengua, etcétera) de los mercados en cuestión.
 - Dotación de capital: se requiere para innovaciones tecnológicas, racionalizaciones necesarias, prospección de mercados, publicidad.
 - Falta de experiencia en el extranjero.

1. Maja Guttentag-Jacobi y Hans-Joachim Frank, *L'internationalization des PME dans la compa-raison franco-allemande*, Deutsche Bank Research, mimeo, 21 de junio de 1995. FIEL agradece al Deutsche Bank por esta información.

merciales que asumen el total del riesgo crediticio.

Bajo condiciones similares la KfW financia inversiones fuera del país por compañías alemanas, operaciones de *leasing* de edificios, inversiones de vivienda en los nuevos estados del Este, financiamiento de la innovación a tasas promocionales, financiamiento de nuevos puestos de trabajo, inversiones en medio ambiente, etcétera. Otro financiamiento importante es para las exportaciones.

El monto total de recursos de que dispone esta institución es de DM 210.000 millones. La filosofía ha sido prestar básicamente lo que se recupera. Con estabilidad y esas bajas tasas de interés se ha posibilitado un crecimiento enorme, basado en la máxima de que los préstamos se recuperan. Esta institución opera en carácter de banca de segundo piso. El banco

comercial carga un *spread* del 1% y, básicamente, su función es prestar este servicio de acceso a la refinanciación, entre otras relaciones comerciales con sus clientes.

En general, el propósito de la KfW es evitar las dificultades de acceso al mercado de capitales de las pequeñas y medianas empresas facilitando su maduración. En realidad, el elemento de subsidio está en el plazo y en una tasa de interés que no incorpora el costo de ser pequeño y desconocido en los mercados de capitales.

Las Cámaras de Industria y Comercio, a las cuales las empresas están obligadas a afiliarse, son un vehículo sustancial de la relación con el sector público y en las actividades de información y entrenamiento. Dan también asesoramiento para encontrar al consultor tecnológico apropiado. Relevan y dan informaciones sobre mercados externos y sobre las prácticas y mecanismos legales aplicables. Ofrecen certificados de calidad y pertenecen a las asociaciones de normas y estándares. También actúan como un foro para comentar sobre los pedidos de apoyo a la banca pública e informar al respecto. Son importantes en la búsqueda de socios y de complementos en las uniones transitorias de empresas y operan en la venta de empresas y en publicitar las licitaciones del sector público.

El ejemplo de Baden Württemberg: la GWZ y el Instituto Steinbeis

La GWZ es una agencia que cumple una triple función de asesoramiento. Sus campos de acción son el comercio internacional, la localización de inversiones y los proyectos de inversión y cooperación en el exterior. Es una agencia pública con *management* privado y cuyo presupuesto proviene de los ingresos por los servicios que presta.

En su división de comercio exterior se afirma que la competitividad no es un problema de tamaño sino de flexibilidad. Aquellos capaces de orientarse a las señales del mercado internacional con rapidez son los exitosos del futuro. El rol que cumple GWZ es proveer información a las pequeñas y medianas empresas sobre los mercados externos, país por país y por producto con un detallado informe de las condiciones de comercialización. Establecer corresponsalías para información y organizar eventos económicos y visitas, tanto a otros países como de otros países al Estado de Baden-Württemberg (ésta es una corporación estadual o provincial, 5% Asociación Industrial y 95% Länder). La clave está en proveer asesoramiento específico sobre cómo entrar en terceros mercados que va desde la información general hasta un detallado balance de la competencia, condiciones de comercialización y financiamiento, etcétera. Así, por ejemplo, en una exportación nueva a la Argentina se describe el país, su potencial y su consumo. Esto se realiza libre de cargos. Si el interés continúa, por un cargo de DM 1.500 se hace un análisis detallado del sector y un contacto en la Argentina. Si se avanza aún más y se necesita el asesoramiento de GWZ se hace un estudio detallado de marketing, potenciales competidores, reglas de financiamiento, provisión de servicios de mantenimiento, es decir, toda una evaluación del mercado ya con un costo de DM 50.000 a 80.000.

La segunda división de la GWZ es la que se ocupa de la localización industrial. La idea es atraer cuanta más inversión se pueda a la región, ofre-

RECUADRO 4

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA: PRINCIPALES INSTRUMENTOS

Programa de inversión en equity EKH: Canalizado por el Deutsche Ansgleichsbank, los inversores deben tener disponible 15% de la inversión a realizar, este programa aporta 25% y el resto se financia con crédito. En el caso de quiebra, el 25% se considera *equity*. Si el proyecto resulta exitoso el crédito se devuelve luego de 10 años a baja tasa de interés. Se requiere un programa de negocios y financiero y la evaluación favorable de las cámaras empresarias.

Programa de crédito para nuevas empresas: Complementario del anterior, pero con condiciones crediticias más exigentes.

Compañías de garantía de crédito: Se garantizan créditos hasta el 80% para nuevos empresarios, sometidos a un cuidadoso control.

Consultoría: Se subsidia el 60% de los costos de consultoría para las empresas que comienzan actividades.

Servicios educativos: Se ofrecen servicios de un día o una semana de información sobre las políticas públicas y la situación económica y otros tópicos de interés para la información empresaria.

Parques tecnológicos, científicos, industriales y para nuevos emprendimientos: Facilidades de infraestructura, centros de copiado, máquinas de fax, computadoras, etcétera.

Programa de apoyo financiero a empresas ya existentes: Las mismas instituciones citadas previamente pasan créditos con un menor grado de preferencia.

Programa para PYME KfW: Se financia 3/4 de la inversión, a tasas por debajo de mercado (muy poco subsidio pero a largo plazo).

Subsidio para pequeñas empresas que introducen nueva tecnología: El límite es de DM 50 millones de ventas y el subsidio alcanza hasta 60% de los costos de la innovación. Los créditos que se otorgan a estos desarrollos gozan de una garantía especial. Existen otros programas adicionales al desarrollo tecnológico.

Centros de transferencia tecnológica: Procuran básicamente facilitar el acceso a consultores especializados.

Apoyo para el entrenamiento en oficios y el reentrenamiento: Hay un continuo énfasis en la mejora de la calidad de la mano de obra, dado que los niveles salariales expresados en moneda extranjera han venido subiendo continuamente. Esto, a su vez, ha llevado a practicar la subcontratación y a invertir en países del Este europeo para la provisión de bienes intensivos en mano de obra de baja calificación. Este fenómeno es común aun en las medianas empresas alemanas.

Fuente: FIEL, en base a entrevistas y documentos oficiales.

ciendo un contacto privilegiado para informarse sobre costos relativos de localización, trámites burocráticos a realizar, costos relativos de provisión de servicios, calidad de servicios complementarios, costo relativo de los impuestos, mano de obra, calidad del medio ambiente, calidad y costo de los servicios de salud y educación, etcétera. GWZ tiene un banco de datos que provee

información detallada sobre cada uno de estos elementos, concentrando luego la atención en unos pocos lugares. Bajo la influencia de estos estudios, 110 compañías se han localizado en la región, creando una enorme fuente de demanda para la provisión de servicios y abastecimiento de insumos para las PYME de la región.

La tercera división se dedica a la inversión en proyectos externos (otros países) de las empresas de Baden-Württemberg. Esto involucra el planeamiento, supervisión e implementación de proyectos (*project management*), selección y entrenamiento de personal técnico, tanto alemán como extranjero, estudio y evaluación de los lugares donde invertir, convocatoria de expertos para asesoramiento, estudios de prefactibilidad y factibilidad, subcontratación de expertos extranjeros.

El objetivo, en el fondo, es estudiar lugares complementarios de la localización en Baden-Württemberg donde proveerse de recursos muy caros en la región, y que recrean la competitividad del *management* y la ventaja tecnológica local. En general, hay una fuerte orientación a la República Checa, Polonia y Hungría, donde los costos salariales unitarios son muy diferentes, sobre todo en las tareas donde no prevalece un alto contenido de capital humano (como consecuencia de esto, prácticamente todo el personal con bajo grado de calificación se emplea en servicios no transables).

Para llevar adelante este esfuerzo, el presupuesto es de DM 30 millones y los empleados son 40 (fijos). En realidad, la corporación es una gran oficina de organización de consultoría y corresponsalia que es remunerada por sus servicios. El subsidio estatal es prácticamente 20% de los gastos totales.

En Baden-Württemberg existe un gigantesco programa de *upgrading* tecnológico que se compone de: 14 instituciones de la Fraunhofer Society (47 institutos a escala nacional), 10 institutos de investigación industrial, 8 institutos de investigación aplicada en las universidades, 2 institutos de investigación de gran escala y Steinbeis, una fundación para la promoción económica con más de 140 centros de transferencia.

En general, los institutos tienen diversas especializaciones según el sector y la industria a la que se han dedicado. Por ejemplo, los institutos de gran escala están orientados a la investigación atómica y a la industria aeroespacial.

El caso de Steinbeis es muy atractivo por su gran vinculación con la pequeña y mediana empresa. Fundada en 1971, cuenta con 140 centros y aproximadamente 2.500 profesores y expertos vinculados a ella. Sus servicios cubren desde la transferencia tecnológica (automatización, ingeniería de procesos, electrónica y microelectrónica, *software*, introducción al CAD/CAM), análisis de problemas tecnológicos, estudios de mercado, *management* de proyectos, evaluación de la salud, economía de la empresa, etcétera. En 1992 participó en 3.900 proyectos de investigación y consulta. Su presupuesto de DM 92 millones fue cubierto en una gran parte por los cargos cobrados en la industria por los mismos servicios (DM 68 millones). En cada municipio hay un centro de transferencia. La primera entrevista informativa es gratuita, luego el profesor contratado recibe sus honorarios cuando logra resolver el problema. En general, los centros de transferencias son usados para aproximarse a las tecnologías más avanzadas o a los nuevos materiales.

3.4. CHILE: LAS PYME EN UN CONTEXTO DE REFORMA³⁷

3.4.1. Introducción

Cuando en Chile se visualiza a largo plazo el desempeño de la pequeña y mediana industria (PYMI) emergen varios rasgos que dan pie a importantes interrogantes si es que el tema se aborda con preocupaciones por el progreso económico y social. Las PYMI, en su conjunto, no prosperaron en la escala de sus negocios ni marcaron rumbos para el desarrollo del país, como lo han hecho las grandes empresas industriales. Han sido excepcionales aquellas PYMI que crecieron hasta transformarse en grandes empresas. La masa de PYMI subsistió bajo el alero del proteccionismo, buscando amparo en leyes, resoluciones y reglamentos estatales que asegurasen o mantuviesen su respectivo mercado resguardado de la competencia desde el exterior; cuando asociadas, generalmente se han coludido para presionar al Estado en la ampliación o conservación de tratamientos de excepción. No es que tales empresarios fuesen mal intencionados: por el contrario, desde la crisis mundial de 1929-1933 la autarquía económica fue la preponderante regla del juego en América latina y muy especialmente en Chile; y los empresarios de las PYMI, esforzados hombres de negocio, han operado precisamente con las reglas del juego impuestas por la ideología de la "modernidad". Se robusteció una tradición constante de reivindicación por ayuda y asistencia estatal como expresión de fomento para el progreso, ayuda y asistencia que consistía, por ejemplo, en créditos muy liberales, concedidos por entidades financieras estatales, que operaban con pobre recuperación de cartera y en las cuales la ejecución de morosos estaba prácticamente reñida con el criterio de fomento a la producción. La seguridad de contar con un mercado (interno) casi cautivo, abastecido por monopolios y cárteles, hizo prescindible la innovación y actualización tecnológica, el mejoramiento en la calidad de los productos y servicios, la eficiencia gerencial y de *márketing* y la capacitación gerencial y empresarial. En estudios efectuados en Chile, la PYMI comparece recurrentemente como un mundo de maquinaria y equipos anticuados, precaria gerencia financiera y de comercialización, rudimentarios sistemas contables y estadísticos, ausencia de control de calidad, frecuente evasión tributaria. Estos rasgos, entre otros, le han bloqueado el acceso al mercado formal de capitales.

La PYMI quedó a la zaga y, cuando sobrevino la consiguiente globalización, en la industria fueron y son las grandes empresas aquellas que han demostrado excelencia en manejo de *márketing*, finanzas, tecnología de punta, celoso control de calidad y diseños internacionalmente competitivos, avanzando rápidamente en exportaciones y en la apertura de sucursales y filiales en el exterior y demostrando audaz disposición, pues, para asociarse internacionalmente bajo *joint-ventures* y otras modalidades de agrupamiento.

La historia de la reciente y vasta preocupación por la micro, pequeña y mediana empresa y, por consiguiente, por la PYMI, se remonta a los años setenta y está íntimamente vinculada con la preocupación por la pobreza. En las unidades productivas de pequeña escala en muchos países de América

latina se labora con exigua dotación de capital, tecnología anticuada, mano de obra predominantemente semi y no calificada, desinformación generalizada (en sentido gerencial) y con precaria gerencia. El diagnóstico puso de relieve que para mejorar la condición de los pobres es preciso capacitarlos en oficios promisorios y, muy importante, capacitar al empresario de tales firmas, que es a la vez gerente ejecutivo. Con esa constatación fueron surgiendo, perfeccionándose y proliferando en América latina (Chile fue de los más tardíos en adoptar este abordaje) programas de apoyo a la PYMI y luego a la PYME (para extender la atención a servicios y comercio), programas que en menos de veinte años han llegado lejos en su escala de cobertura, atención grupal e individual, capacitación a trabajadores y empresarios, promoción de asociatividad y de tácticas para exportar, mejoramientos en los registros contables, finanzas, márketing y acceso a información llave para los negocios. Este es precisamente el sentido de los programas de apoyo puestos en práctica en Chile desde 1984-1987 y especialmente a partir de 1990.

La tendencia mundial en las empresas de países desarrollados y, en parte, en aquellas de países en desarrollo, es al fraccionamiento de las grandes firmas y a la proliferación de medianas y pequeñas, buscando la flexibilidad decisional que caracteriza a la PYME y PYMI (Silicon Valley es un buen ejemplo). Ello se conjuga con el reconocimiento, en niveles gerenciales y ejecutivos, de que la fuente de progreso para los negocios no está en los activos físicos, los recursos naturales y la escala ciclópea de las empresas sino en la tecnología, en el acceso a la información y familiaridad con su manejo y, muy especialmente, en el buen "capital humano", esto es, eficiente gerencia, hábiles y bien educados trabajadores, gente con lo que hoy se denomina "espíritu empresarial" y creatividad. La tecnología moderna ya no reside, por ejemplo, en el torno manual y maestría del tornero tradicional, sino en la capacidad del trabajador para aprender con rapidez el manejo de un torno digital, computarizado, de equipos automáticos robotizados, siendo clave su rapidez de aprendizaje, porque la tecnología de la maquinaria y equipo cambia hoy con arrolladora velocidad. Lo mismo va aconteciendo en la gerencia: en menos de diez años entraron en Chile, por nombrar algunos ejemplos, prácticas de maquila industrial y novedosos y eficaces instrumentos financieros, tales como *leasing*, *factoring*, *merchandizing*, facturación computarizada y ligada en línea a las gerencias de la empresa compradora y vendedora así como al sistema financiero nacional. Sorprende verificar que, mientras en la gran empresa y la gran industria rápidamente reconocen y aplican estas innovaciones y adiestran repetitivamente al personal (ejecutivos, mandos medios y operarios) en cursos públicos y "cerrados" (exclusivos para la empresa), ello ocurre en escaso margen entre PYMI; recién hoy se inicia en este último sector la inversión en capital humano. Ha sido exiguo, 20 a 30%, el aprovechamiento de los estímulos estatales (exenciones tributarias para el gasto en capacitación y adiestramiento de personal), que ha sido aprovechado principalmente por la gran empresa.

Los programas de apoyo para PYMI, diseñados y puestos en práctica en Chile, primero con iniciativa del sector privado, luego del sector público y más tarde de ambos en simbiosis, han sido dirigidos, pues, a la reeducación y capacitación del empresariado; al mejoramiento de sistemas de comercializa-

ción, enfatizando la asociatividad; a franquear acceso al mercado formal de capitales; al mejoramiento tecnológico y consiguiente expansión del capital fijo y capital de trabajo asociado; a la capacitación de trabajadores ya empleados y de jóvenes próximos a ingresar en la fuerza de trabajo, y al desarrollo de empresas privadas proveedoras de asesoría y consultoría técnica y gerencial. Se ha aprovechado todo lo que economistas, expertos en *management* y tecnólogos pudieron recomendar. Esos programas han sido desarrollados y aplicados con el vehemente entusiasmo de los sectores privado y estatal.

Para el examen ofrecido en páginas venideras conviene tener presente lo acontecido en la economía chilena entre 1980 y 1994.

Luego de los obstáculos al desarrollo mundial ejercidos por las alzas en el precio del petróleo, caecidas en 1973 y 1979, la economía chilena retomó buen ímpetu de crecimiento (aproximadamente 5% de incremento anual en el PBI real) y entró a paso firme y próspero en la década de los 80. No obstante, la estructura económica del país atravesaba por cambios muy trascendentales, que entrañaron radical reasignación de recursos productivos. El modelo económico social de mercado con amplia apertura al mercado internacional conllevaba una progresiva y rápida reducción de aranceles aduaneros (desde un nivel promedio mayor a 75% prevaleciente hasta entrada la década de los años setenta, hasta 10% parejo que rige hoy) y amplia eliminación de barreras no arancelarias, a la vez que la paridad real de la moneda chilena descendía casi ininterrumpidamente desde el año 1975 (el índice del tipo de cambio real, 101 en el año 1975, decreció hasta 75 en el año 1981) y los términos de intercambio con el exterior evolucionaban adversamente a Chile. Todo ello prácticamente arrasó con el proteccionismo aduanero, mudanza particularmente severa para la industria manufacturera. En numerosos ramos industriales incontables empresas manufactureras tuvieron que cambiar de giro fabril o cerrar sus negocios. Muchas fueron a la quiebra y desaparecieron. Ello afectó especialmente a la pequeña industria que, por su tamaño, no tuvo amparo de parte de la banca comercial en el intento de sobrevivir o de cambiar de ramo.

La recesión mundial de 1982-1983 agravó considerablemente ese cuadro. Las PYMI veían mermar el mercado que abastecían, y se redujeron sus ventas en términos reales, a la vez que se depreciaba el valor comercial de sus activos y patrimonio, *vis-à-vis* el agudo y progresivo encarecimiento del crédito y aumento de pasivos. Mientras la gran empresa industrial tuvo apoyo bancario y respaldo en instituciones financieras estatales (se denominó negociación "caso a caso" al procedimiento para repactación de deudas), a su vez respaldado todo eso por apoyo gubernamental (compras de cartera mala por parte del Banco Central), con lo que la gran empresa pudo rehacer sus negocios o cambiar de giro y mejorar su competitividad, la PYMI no recibió ese respaldo y muchísimos negocios tuvieron que liquidar o languidecer. Desaparecieron, pues, muchísimas pequeñas y medianas empresas, en todos los sectores productivos, industria especialmente (sector en que había sido más agudo el proteccionismo). Cabe señalar, para ilustrar la gravedad de la recesión, que, entre 1981 y 1984, el PGB real per cápita decreció espectacularmente: -15% en 1982 y -3% en 1983. El abaratamiento de bienes importados penalizó a muchas PYMI productoras de bienes sustitutos de importa-

ción y fortaleció apreciablemente la competitividad de exportadores. Las exportaciones pasaron de US\$ 3.800 millones en 1981 y 1983 a 5.000 millones en 1987, conllevando gran prosperidad en las empresas e industrias que habían optado por penetrar y expandir ventas en el mercado externo. Pero exportar no era actividad tradicional de PYMI, de manera que el comercio exterior no brindó oportunidades de progreso a este subsector.

Fue tan agudo el cambio en la estructura económica del país que el censo industrial manufacturero del año 1979, una vez procesado y tabulado, describió una economía industrial que ya no era la de Chile, y quedó, pues, como testimonio de lo que había sido la industria nacional hasta finales de la era proteccionista. De entonces hasta hoy ha sido preciso construir nuevas estadísticas industriales. De allí la discontinuidad de muchas series estadísticas.

Otro indicador que describe la dramática severidad de la conjunción entre (a) la progresiva racionalización del sector público, cuya ocupación de mano de obra había sido artificialmente expandida durante el gobierno del presidente Allende; (b) la reasignación de recursos productivos mientras la economía evolucionaba del autarquismo económico a la franca apertura de comercio exterior, y (c) el embate ocasionado por la recesión de 1982-1983, está constituido por los registros de empleo y desocupación: el desempleo abierto, casi de 500.000 trabajadores en 1978, descendió a 379.000 en 1980 y aumentó a más de 700.000 en 1982, y si se añade el desempleo encubierto, correspondiente a la casi totalidad de los cesantes adscritos al Programa de Empleo Mínimo (PEM), establecido por el gobierno nacional, la magnitud cambia de casi 600.000 entre 1978 y 1981 hasta más de 1.000.000 de personas en 1982. Como la fuerza de trabajo (oferta de mano de obra) creció en 5,3% entre 1978 y 1981, la tasa de desocupación abierta y encubierta (esto es con PEM incluido) alcanzó niveles inauditos, récord mundial, de 30%.

Entre 1984 y 1985 fue preparado y negociado con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial un programa económico muy atrevido y exigente para salir de la recesión, convivir con la pesada deuda externa (heredada de la liberal y agresiva entrada neta de capitales del exterior durante la época de los petrodólares) y encaminar al país por una senda de promisoría recuperación. La tónica de ese programa comprendió un sustancial apoyo financiero externo entre 1985 y 1987 (pretencioso en esa época en que el acceso al mercado internacional de capitales se había cerrado para países en desarrollo) del orden de los US\$ 1.000 millones por año, adicional reducción de aranceles y adicional liberalización para el comercio externo chileno, con libertad cambiaria y tonificación de la paridad real de la moneda, a fin de promover una agresiva expansión de exportaciones. Estas eran llamadas a tornarse en el motor dinámico de la recuperación económica. Todo efectivamente aconteció así: la economía creció velozmente, a una tasa media del 7% anual en el PBI real, con creciente proporción de inversión interna respecto al PBI (menos de 18% en 1985 a casi 30% en 1994), financiada casi enteramente con ahorro interno y persistente y considerable expansión en exportaciones, cuya proporción sobre el PBI subió hasta bordear hoy 40%, permitiendo un sustancial rescate de deuda externa y reatrayendo un considerable y creciente flujo neto de capital desde el exterior. Todo esto acompañado de una considerable reducción en el desempleo y en las tasas de indigencia, re-

duciéndose la desigualdad en los ingresos personales.

Ese programa de recuperación económica comprendió, entre otros, el primer esfuerzo de gran magnitud en la historia chilena a favor de la PYMI, mejor dicho de la PYME. En 1984 fue negociada entre el gobierno nacional y el Banco Mundial (BIRD) una operación de apoyo, a medio y largo plazo, para la pequeña y mediana industria, por un monto de casi US\$ 80 millones de dólares, 50% financiado por Chile mismo. Poco más tarde se negoció con el BID una operación análoga. El plan BIRD (que fue replicado luego en Ecuador y otros países) contempló créditos de medio y largo plazo para capital fijo y capital de trabajo, financiamiento para capacitación gerencial del empresario y para modernizar tecnología y estímulos para orientar estas empresas a la exportación. Los créditos debían concederse a tasas de interés real positivas e intermediarse a través de la banca comercial, que debería asumir el riesgo de crédito. El manejo de esa operación fue poco feliz: los giros contra el BIRD fueron lentos, la materialización de operaciones con PYMI fue escasa y lenta, concentrándose los créditos a la postre casi enteramente entre unas pocas grandes empresas industriales. Es interesante investigar por qué en una época de dificultades financieras para la PYMI y la PYME, hasta concluir la década de los ochenta, esa operación con el BIRD, así como aquella subsiguiente y análoga con el BID, no prosperó y ambos créditos terminaron favoreciendo a grandes empresas. Una conjetura es que al empresariado en la PYMI, salvo honrosas excepciones, le faltó creatividad y se eternizó aguardando e insistiendo en "perdonazos" financieros (con respaldo estatal) que nunca llegaron. El mercado y el Estado, en esa época, trataron con desdén a la PYME, muy a diferencia del trato benigno para con las grandes empresas, industriales entre ellas.

Durante la época de recesión y el subsiguiente quinquenio de recuperación hubo una masiva creación de microempresas urbanas, especialmente en los sectores de comercio y prestación de servicios, pero considerable también en el sector industrial. Esa masificación fue acompañada con un vasto incremento de la ocupación en micro y pequeñas empresas. Al parecer muchos de los microempresarios crearon sus firmas por falta de empleo en empresas de mayor tamaño. Importante es reconocer que en micro y pequeñas empresas se guarecía la mayor parte de la gente perteneciente a estratos de pobreza urbana.

El gobierno del presidente Aylwin se inició con un muy importante programa de atenuación para la pobreza urbana y, consecuentemente, atrevido programa de apoyo a micro y pequeñas empresas urbanas, a fin de que éstas pudiesen aumentar su escala de negocios y, con ello, crear renta y empleo para los trabajadores que habitualmente ocupan, gente pobre. La firme ejecución de este programa y su fortalecimiento durante el mandato del presidente Frei han conseguido crear un ambiente propicio para el micro y pequeño empresario, preocupación por él a todo nivel y estrato económico, social y político, llegándose al insólito hecho de tener hoy, en la mayoría de los bancos comerciales y compañías financieras, departamentos y líneas de crédito especiales para la micro y pequeña empresa. A partir de 1990, el apoyo a la PYME y PYMI pareció dar en el blanco, resultó sustantivo y ha envuelto muy imaginativos esfuerzos de parte de educadores, economistas, financistas y

técnicos. Es interesante reconocer este cambio de actitud ambiental con respecto a la PYMI y PYME, que contrasta con el desdén que prevalecía, tradicionalmente, hasta el inicio de la década de los noventa. Este es, sin duda, el más importante resultado de la nueva política de apoyo a micros, pequeñas y medianas empresas, puesta en práctica desde 1990.

3.4.2. Estructura de las PYME manufactureras

Dentro de la industria manufacturera actual, en el país, el número de empresas de tamaño "mini" (20.000 empresas que ocupan menos de diez trabajadores o, muy correlacionadamente, venden menos de US\$ 5.000 por mes) es muy grande, 65% del total de empresas industriales (31.000) en el respectivo universo. A la PYMI corresponde el 30% del total y a la gran industria, 5%. Son muy pocas, apenas 1.634 empresas, aquellas que integran la categoría de grande industria. Empero, estas últimas empresas son las más importantes cuando se cambia el punto de referencia. En efecto, referido al empleo, el conjunto de "mini industrias" ocupa 37% del total de trabajadores en la industria manufacturera, la PYMI da empleo al 39% y la gran industria al 24%; referido a las ventas anuales de cada categoría, las de la microindustria representan 5%, las de PYMI, 20% y las de la gran industria, 76%; referido al flujo de exportaciones anuales, la proporción correspondiente a microindustrias es imperceptible (casi 0%), aquella de la PYMI es 4% y 95% la de gran industria. Acceso al crédito del sistema financiero lo tiene el 30% de las microempresas industriales, el 70% de la PYMI y el 84% de la gran industria.

En un panorama retrospectivo, abarcando los últimos 15 años, los indicadores revelan que la pequeña industria, en particular, sorteó mal la recesión económica mundial de 1982-1985 y no logró recuperarse hasta hoy, mientras que sí lo consiguieron las medianas y grandes industrias. En el decenio 1982-1992 disminuyó el número de pequeños establecimientos industriales, mientras que aumentó aquel de medianas y grandes, predominó la reducción de empleo total en la categoría de pequeñas mientras aumentó en medianas y grandes; predominaron reducciones en las ventas anuales del conjunto de pequeñas mientras aumentaron en las medianas y grandes; y, aunque se mantuvo estable la venta media por establecimiento pequeño, aumentaron esos promedios en medianos y grandes; la menor tasa anual, 4% de aumento en la producción (valor agregado bruto), se dio en las pequeñas industrias, mientras en medianas y grandes esa tasa fue el doble, de 8%. Por último, los establecimientos pequeños exhiben cierta tendencia a concentrarse geográficamente y por ramos de actividad económica.

El detalle de ese panorama pone de manifiesto que en la pequeña industria hubo cambios muy drásticos. Numerosos empresarios vieron empequeñecerse o desaparecer sus negocios mientras otros de la misma categoría de tamaño prosperaron. Pero, en el conjunto, la recuperación fue magra entre las pequeñas, notoria entre medianas y muy exitosa en la gran industria. Así, los establecimientos de más de 200 empleados aumentaron su participación, pasando de sostener el 36% del empleo en 1982 a casi el 50% en 1992, a la vez que aumentaron su participación en el valor bruto de producción. Este cambio operó aumentando relativamente más la productividad de las

empresas más pequeñas.

Estas diferencias parecen atribuibles principalmente a dos factores. De una parte, y salvo excepciones, entre los pequeños industriales no sobresale el innovador empuje empresarial que se atestigua a través del conglomerado de medianas y grandes industrias. Por ejemplo, mientras grandes y medianas aprovecharon la bonanza de la época de sobrevaluación del peso chileno (y concomitantes bajos aranceles aduaneros) para renovar equipamientos y tecnología, a la vez que modernizaron el manejo gerencial y administrativo, finanzas y márketing en sus negocios, en la pequeña industria, según una encuesta realizada en 1992, todavía el 50% de las empresas no tiene flujos de caja actualizados (49% ni siquiera los tiene añejos), el 90% de los empresarios no percibe diferencia entre una tasa nominal y una efectiva de interés y el 57% no sabe cómo comparar un sistema de *leasing* con modalidades tradicionales de crédito.

3.4.3. La política pública: el PRONAME

En los 90 el diagnóstico sobre la situación puso énfasis, pues, en la necesidad de modernizarlas para colocarlas en un pie de igualdad con sus competidores internacionales. La modernización contempló aspectos del manejo gerencial (planeación estratégica, finanzas y comercialización interna e internacional); capacitación laboral y del personal administrativo y ejecutivo; modernización tecnológica y de equipamientos, adecuación de calidad y diseños a las nuevas exigencias del mercado internacional; asociatividad para emprender en grupos lo que no es posible hacer en pequeña escala individual; uso de información comercial y tecnológica habitual, etcétera. Esa fue y es la pretensión, contenido y cobertura del Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PRONAME), PYMI incluida. Este Programa, puesto en práctica en 1991, no aspiraba a mejorar la condición de la PYMI porque sí, sino porque era y es indispensable para la atenuación de la pobreza, uno de los principales objetivos del gobierno del presidente Aylwin. La concentración de pobres trabajando en micro y pequeñas empresas (y pequeñas industrias) exige aumentar la productividad de ellos y eso torna insoslayable modernizar esas empresas en los aspectos que consulta el PRONAME, prácticamente todos los aspectos de la organización, manejo y equipamiento tecnológico de la PYMI. Las PYME y PYMI debían desarraigarse del amparo estatal, integrarse verdaderamente a la economía social de mercado y a la competencia internacional, aprendiendo a competir.

En el recuadro 5 fueron reunidos todos los instrumentos, agencias estatales responsables y requisitos para elegibilidad de beneficiarios interesados en optar al apoyo del PRONAME. Es útil constatar el masivo esfuerzo para retirar a las agencias estatales del tradicional apoyo directo a la PYME y PYMI (actividades que dejaron masivas pérdidas al Estado, llenas de ineficiencias y despilfarro de recursos) y para tornarlas intermediadoras (licitadoras en varios subprogramas) entre las fuentes internacionales y estatales de recursos financieros (para crédito, asistencia técnica, capacitación laboral y gerencial, apoyo al asociativismo, etcétera), las empresas privadas consultoras, asesoras y adiestradoras, cuyo nacimiento y vasta multiplicación el

RECUADRO 5
CHILE: PRINCIPALES INSTRUMENTOS

A. Instrumentos de apoyo al marketing			
A.1. Apoyo para participación en Ferias y Exposiciones Internacionales	PROCHILE (oficinas regionales)		Información, asistencia técnica, y capacitación para exportar.
A.2. Apoyo para participación en Ferias y Exposiciones Regionales (SERCOTEC)	SERVICIO de Cooperación Técnica		Pone en contacto, con el objeto de hacer negocios, a los compradores de partes productivas piezas y procesos (contratistas) con las industrias proveedoras que tienen capacidad productiva disponible y especialización (subcontratista). Esta vinculación es a nivel nacional e internacional y opera con trece países de América latina.
A.3. Asistencia a Exportadores Individuales	SERCOTEC		
A.4. Bolsa de Subcontratación Industrial	SERCOTEC juntamente con la Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana y Pequeña Industria, Servicios y Artesanado (CONUPIA)		Para promover y facilitar las exportaciones de un conjunto de empresas de un mismo rubro o rubros complementarios, concentrando los esfuerzos y disminuyendo los costos de promoción y acceso a los mercados internacionales. Permite cofinanciar parcialmente a grupos de empresarios en actividades de promoción de exportaciones, tales como catálogos, misiones, traídas de compradores, presentación en ferias y exposiciones, estudios de mercado, envío de muestras, directorios y videos, etcétera, con el objeto de incorporar nuevos productos y empresas a la oferta exportable, incursionando en nuevos mercados.
A.5. Comités de Exportaciones	PROCHILE--ASEXMA--SERCOTEC		
A.6. Fondo de Promoción de Exportaciones	PROCHILE		
B. Instrumentos de apoyo a la asistencia técnica y tecnológica			
B.1. Fondo de Asistencia Técnica (FAT) para las Pequeñas y Medianas Empresas Manufactureras Exportadoras	CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) - ASEXMA		Para financiar servicios de asistencia técnica de la especializada.
B.2. Fondo de Asistencia Técnica (FAT) para PYME no exportadoras	CORFO - SERCOTEC		Para financiar la contratación de asistencia técnica orientada a mejorar la gestión global de la empresa o solucionar problemas específicos que la afectan, como por ejemplo, análisis de mercado, diseño de productos o procesos de producción, contaminación, sistema de información y administración, etcétera.

RECUADRO 5 (Cont.)

B.3. Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC)	CORFO		Para financiar proyectos de innovación e infraestructura tecnológica que permitan elevar el nivel de competitividad de las empresas, incrementando su productividad y mejorando la calidad de sus productos, por ejemplo, rediseño en su infraestructura; instalación y equipamiento de laboratorios; incorporación de un nuevo proceso; generación de nuevos productos y mejora sustancial de otros ya existentes.
B.4. Programa de Innovación y Transferencia	INTEC		Satisfacen las necesidades de asistencia técnica y tecnológica y de investigación y desarrollo de productos y procesos de fabricación, que presentan las pequeñas y medianas empresas.
C. Instrumentos de apoyo a la capacitación			
C.1. Contrato de Aprendizaje (Franquicia Tributaria)	SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo)		Para fomentar la contratación de trabajadores jóvenes (menores de 21 años a la firma del contrato) que se inicien en la vida laboral entrenándolos -en calidad de aprendices- según las necesidades específicas de la empresa.
C.2. Corporación de Capacitación de la Pequeña y Mediana Empresa (CORCAPYME)	SERCOTEC, juntamente con CONUPIA		Administrar la capacitación empresarial y laboral con la pequeña y mediana empresa. Las empresas afiliadas a ella, utilizando los recursos de la franquicia tributaria (1% de la nómina salarial anual y mejorando con esto el acceso de la PYME a la capacitación.
C.3. Programa de Becas	SENCE		Para financiar acciones de capacitación a personas de escasos recursos y permitirles una calificación laboral que les facilite el acceso a un trabajo estable, el desempeño de una ocupación por cuenta propia o el mejoramiento de su desempeño laboral.
C.4. Programa de Capacitación de Jóvenes	SENCE		Para estimular el perfeccionamiento del mercado de trabajo, posibilitando a los trabajadores que reúnen motivaciones, intereses y aptitudes, la promoción laboral en un esquema fundado en el desarrollo de competencias efectivas para el trabajo y en el aumento de la productividad y la calidad de vida en las organizaciones.
C.5. Programa Empresas (Franquicia Tributaria) Capacitación Ocupacional	SENCE		Para administrar la capacitación empresarial y laboral de las empresas afiliadas a un OTIR utilizando los recursos de la franquicia tributaria (1%) y mejorando el acceso, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, a la capacitación.
C.6. Programa de Empresas Organismos Técnicos Intermedios (OTIR)	SENCE		Para capacitar a los empresarios en la modernización de la gestión de sus empresas que les permita enfrentar los crecientes desafíos de una economía cada vez más global, que exige una mayor competitividad, tanto en los mercados internos como en los externos.
C.7. Programa Modular de Capacitación Empresarial	SERCOTEC		

RECUADRO 5 (Cont.)

D. Instrumentos de Apoyo a la Información			Para poner en contacto a las pequeñas y medianas empresas nacionales con empresas europeas, con la finalidad de hacer negocios, concretar acuerdos de cooperación, ejecutar transferencia de tecnología y transmisión de experiencias empresariales y comerciales.
D.1. Centro de Promoción de Inversiones (CPI)	CORFO		
D.2. Información para Contratos Comerciales	Fundación Empresarial Comunidad Económica Europea - Chile Instituto Nacional de Normalización (INN)		Para poner en contacto a las pequeñas y medianas empresas nacionales con empresas europeas, con la finalidad de hacer negocios, concretar acuerdos de cooperación ejecutar transferencia de tecnología y transmisión de experiencias empresariales y comerciales.
D.3. Normas Técnicas de Calidad	Servicio de Cooperación Técnica - SLAMP PROCHILE		Para difundir y asesorar a los empresarios en la puesta en práctica de las normas de calidad de diferentes productos.
D.4. Red Internacional de Servicios de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	SERCOTEC		Para ahorrar tiempo y esfuerzo a los empresarios que pretenden viajar a otros países en búsqueda de contactos, negocios, tecnología e información.
D.5. Sistema de Información de Exportaciones	Ministerio de Economía Dpto. de Propiedad Industrial		Para obtener información tecnológica derivada de los últimos adelantos patentados en el país y en los centros de mayor desarrollo a nivel mundial.
D.6. Sistema de Información Empresarial (SIE)	SERCOTEC		Para proporcionar a cada empresario, en un Parque Industrial, la disponibilidad inmediata de terreno, para la construcción de una fábrica o de un local adecuado a sus necesidades; facilitando la complementación entre industrias de una ubicación común. También viabiliza las actividades de transferencia de tecnología, de capacitación, la organización de empresarios y trabajadores y contribuye al ordenamiento urbano.
D.7. Unidad de Información Tecnológica	CORFO-SERCOTEC		Para mejorar la competitividad de un grupo de empresas de rubros similares o complementarias y de localización común. La agrupación de empresas permite potenciar su competitividad en los diferentes mercados (nacionales y extranjeros) intercambiando experiencias e informaciones, solucionando sus problemas comunes, negociando, invirtiendo y/o comercializando sus productos en conjunto.
E. Instrumentos de apoyo a la asociatividad			
E.1. Asistencia a la Creación de Parques Industriales			
E.2. Proyectos de Fomento			

RECUADRO 5 (Cont.)

F. Instrumentos de apoyo en financiamiento			
F.1. Créditos Bilaterales para Importación	CORFO (a través de bancos)		Financian a largo plazo importaciones de bienes y servicios.
F.2. Crédito de Fomento No Reajutable para Pequeñas Empresas	Banco del Estado de Chile (BECH)		Para financiar necesidades de inversión en Activo Fijo y Capital de Trabajo de empresas existentes.
F.3. Créditos para Exportaciones e Importaciones	BECH		Para financiar exportaciones preembarque y postembarque.
F.4. Crédito para Exportaciones	CORFO (a través de los bancos)		Para financiar exportaciones de bienes de capital, bienes de consumo durable y de servicios durables y de servicios de ingeniería y montaje de productores y comerciantes instalados en Chile.
F.5. Crédito Pequeña Empresa	BECH		Para financiar Activo Fijo y Capital de Trabajo, de empresas existentes y empresas nuevas.
F.6. Cupones de Bonificación de Seguros de Crédito (CUBOS)	CORFO		Para facilitar el acceso a financiamiento para maquinarias y equipos, supliendo la falta de garantías que solicitan las instituciones financieras.
F.7. Leasing Pro Empresario	BANESTADO LEASING		Para financiar bienes de capital (maquinarias, equipos) sin exigencias de garantías reales adicionales.
F.8. Programa de Intermediación Financiera	CORFO (a través de los bancos)		Para financiar proyectos de inversión (activo fijo, excluyendo vivienda) de empresas nuevas o existentes a través de créditos y operaciones de leasing, en bancos, financieras y compañías de leasing que liciten recursos CORFO.
F.9. Subvención a la Asistencia Financiera (SUAF)	CORFO		Para financiar la preparación y presentación de antecedentes que solicitan los bancos, financieras, compañías de leasing, cooperativas de ahorro y crédito y el Fondo de Desarrollo Tecnológico (FONTEC) para el otorgamiento de un crédito.
Fuente: Fuenzalida, 1995.			

CUADRO 12
SEGUIMIENTO AL PRONAME. 1991-1993¹

Instrumento (Agencia)	Nº de operaciones			Recursos movilizados (millones de US\$)		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
CUBOS (CORFO)	10	214	115	0,0	0,3	0,1
SUAF (CORFO)	—	173	144	—	0,2	0,2
Intermediación financiera (CORFO)						
– Con bancos	72	68	18	54,0	99,0	26,7
– Con cias. de <i>leasing</i>	581	1.134	268	93,7	182,3	31,1
FAT (CORFO)	562	238	596	0,4	0,2	0,5
Crédito exportadores (CORFO)	—	15	27	—	0,0	0,0
FONTEC (CORFO)	18	68	28	1,4	4,0	1,5
PROFOS (CORFO)	—	206	306	—	1,2	1,5
Préstamos (BECH)	1.405	30.210	19.664	17,0	240,0	169,0
Tarjeta de Crédito Producción (Bco. Concepción)	—	2.000	700	s./i.	s./i.	s./i.
SENCE	2.369	3.403	s./i.	2,1	3,2	s./i.
CORCAPYME	—	41	65	—	s./i.	s./i.
SERCOTEC	s./i.	s./i.	s./i.	s./i.	6,0	s./i.
TOTAL				162,3	536,4	230,6

1. Faltan datos del segundo semestre.

s./i. = Sin información.

Fuente: MIDEPLAN, 1993, Cuadro II-1.

Aquellas empresas que atienden directamente al industrial y que gozan del financiamiento intermediado por PRONAME deben competir entre ellas en la calidad del servicio que prestan, tarifado, prontitud de la atención y lealtad hacia su cliente.

En efecto, durante el año 1992 algo más del 97% de los recursos fue movilizado vía crédito a la PYME. Menos del 3% de aquel total fue aplicado en el manejo del resto de PRONAME. Vía SERCOTEC se administró apenas 1,1% del total de recursos, con lo cual ese organismo, filial de CORFO, tradicional agencia estatal de apoyo a la PYMI, quedó difícilmente operante.

Imaginando ser de US\$ 46,12 millones los recursos movilizados en el año 1993 (es decir, el doble del primer semestre) cabe temer que en ese año se debilitó el esfuerzo PRONAME, si bien en términos del número de operacio-

nes hubo más actividad, aunque los datos no indican cuántas PYME y PYMI fueron beneficiadas.

El tamaño de los préstamos del BECH, en promedio por operación y tal vez por empresa, alcanzó, en el año 1992, a US\$ 7.944 (no se han publicado datos sobre la desviación estándar, ni si hay empresas que recibieron más préstamos que otras). En todo caso, parece haber bastante atomización en las operaciones del Banco, señal de apoyo masivo a pequeños negocios. No hay información para desagregar estos datos y saber qué margen benefició a la PYMI.

La comparación de cifras PRONAME con la dispersión geográfica de las PYMI sugiere que el Estado, mediante el crédito, privilegió a PYME y PYMI de provincias, toda vez que la concentración de créditos intermediados a través de bancos en las regiones II, III y VI sobrepasa la respectiva concentración de PYMI. Algo análogo acontece con el crédito *leasing* y crédito directo del BECH. Esta observación concuerda con la febril actividad de PYME y PYMI que el viajero percibe al visitar las provincias.

Los créditos CORFO intermediados vía bancos parecen concentrarse en grandes empresas formales; algo similar parece acontecer con el *leasing*. Por el contrario, y muy interesante, el apoyo financiero a través del FONTEC, esfuerzo para innovación y modernización tecnológica, se concentra principalmente en micro y PYME y, presumiblemente, en PYMI, actitud que mejora su pie para competir internacionalmente.

Una visión general de la distribución del crédito otorgado por el sistema financiero (bancos, compañías financieras, aseguradoras, compañías de inversión, inmobiliarias, etcétera), con base en saldos a fines de abril, lapso 1991-1994, según número de empresas atendidas, se obtiene del cuadro 13. Esas cifras son elocuentes. En abril de 1992 se brindaba acceso al sistema financiero para el 25% del universo de microempresas formales. Es difícil creer que el número de tales negocios en el universo haya superado a 450.000 en el año 1994. De manera que, en ese año, tuvo acceso al mercado financiero

CUADRO 13
NUMERO DE EMPRESAS FORMALES CON DEUDA EN EL SISTEMA FINANCIERO
1991-1993

Categoría	Años				Variación anual (%)
	1991	1992	1993	1994	
Micro	73.265	95.429	115.510	134.464	22,4
Pequeña	30.452	36.431	42.500	46.519	15,2
Mediana	3.388	4.080	4.468	4.739	11,8
Grande	4.620	5.076	5.698	6.183	13,2
TOTAL	111.365	141.016	168.175	191.959	19,9

Fuente: CORFO, 1994, pág. 80.

formal el 30% del estrato. Es muy sustancial, por tanto, el mejoramiento en franquear acceso para esas firmas al mercado formal del crédito.

En 1992 tenían acceso al sistema financiero 40.511 PYME, esto es, 57% de las (71.408) que existían en el universo de tales firmas. Es difícil creer que ese universo comprendiese en el año 1994 más de 83.000 PYME, por lo que las cifras precedentes indican acceso para 62% del respectivo universo. Como ya fue explicado en párrafos precedentes, al ser más fácil para las PYMI que para las PYME no industriales el acceso al crédito formal, es presumible que, entre 1991 y 1994, haya aumentado a mayor tasa que 14% anual el número de PYMI con crédito formal en el sistema financiero. No es aventurado creer, pues, que hoy en Chile el número de PYMI con acceso al mercado formal de capitales crezca a ritmo mayor que 10% al año. Ciertamente, estos son muy buenos resultados, evidencia incontestable del mejoramiento en la imagen de las PYME y PYMI y de la reducción en el desdén tradicional hacia las mismas (así como para las microempresas) dentro de los ambientes financieros, resultado difícilmente atribuible a causas que no sean el PRONAME.

Logros como los señalados deben ser cotejados con las respectivas Carteras de crédito. El cuadro 14 ofrece tal panorama.

Esa información refuerza las afirmaciones anteriores. Es bueno, en el número de microempresas y en el muy rápido crecimiento de ese número, el acceso al sistema financiero, cosa promisoría ante la pequeñez de la Cartera respectiva. Dos tercios de la Cartera total en el sistema corresponden a grandes empresas formales y esa Cartera es la que registra mayor crecimiento. Ello concuerda con el ímpetu de las grandes empresas en sus actividades, negocios y exportaciones. La PYME exhibe en abril de 1994 el 23% de la Cartera, proporción muy cercana (20%) a la que registraban sus ventas anuales dentro del total de empresas formales, aunque inferior a la proporción con que comparece su producción (valor agregado) entre todas las empresas for-

CUADRO 14
EVOLUCION EN LA DISTRIBUCION DE LA DEUDA EN BANCOS
POR TAMAÑO DE EMPRESA 1991-1994
(En millones de US\$)

Categoría	Años				Variación anual 1991-1993 (%)
	1991	1992	1993	1994	
Micro	1,8	1,9	2,3	2,4	10,0
Pequeña	3,2	2,9	3,7	4,0	7,7
Mediana	1,2	1,3	1,4	1,5	7,7
Grande	11,0	12,4	15,5	16,2	13,8
TOTAL	17,4	18,5	22,9	24,0	11,3

Fuente: CORFO, 1994, pág. 82.

males. Asimismo, esa Cartera crece al 7,7% anual y, por consiguiente, es presumible un crecimiento a razón de 8% anual para la PYMI.

Complementaria visión, que corrobora los juicios precedentes, se obtiene con las cifras del Informe FUNDES (Suiza) de 1994 (cuadro 15).

CUADRO 15
EVOLUCION DEL ACCESO AL SISTEMA FINANCIERO PARA EMPRESAS FORMALES
1990-1992 (En %)

Categoría	Razón entre deudores totales y total de empresas en el estrato - Años	
	1990	1992
Micro	20	30
Pequeñas	58	65
Medianas	74	77
Grandes	83	83
TOTAL	26	36

Fuente: FUNDES, 1994, pág. 32.

La información confirma un veloz crecimiento, 22% anual, en el número de microempresas con acceso al sistema financiero; más lento para PYME y acceso estabilizado para grandes empresas. Esa evidencia sugiere que ha habido preferencial atención para microempresas y para PYME. El Informe de FUNDES añade, además, un interesante comportamiento en los atrasos (cuadro 16).

CUADRO 16
DEUDA VENCIDA EN EL SISTEMA FINANCIERO, SEGUN TAMAÑO DE EMPRESAS
(En %)

Categoría	Años	
	1990	1992
Micro	13,3	7,5
Pequeña	8,3	4,8
Mediana	4,7	2,7
Grande	2,9	1,9

Fuente: FUNDES, 1994, pág. 32.

Obsérvase disminución, en las proporciones de cartera vencida, casi tan agudas entre microempresas y PYME como en las grandes empresas. Es notorio el mejoramiento general en la puntualidad de los cumplimientos financieros. Algo similar se constata al observar el comportamiento de las respectivas carteras de crédito (FUNDES, 1994, pág. 33). Por las razones ya anotadas, cabe presumir que ese cuadro es más favorable todavía para el grupo de PYMI.

No fue ni ha sido fácil poner en práctica el PRONAME; exigió reiterados esfuerzos en materia de coordinación y monitoría entre las numerosas agencias estatales encomendadas de manejar recursos e instrumentos del Programa. Y aunque la mera visión financiera induzca a creer que, hablando en dinero, PRONAME ha sido un mero programa de crédito, débese destacar que muchos de los subprogramas son actividades que, con pocos recursos financieros, pueden tener masivos y claros resultados. Por ejemplo, de los US\$ 536 millones movilizados en el año 1992, al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) le fue asignado menos del 1% (en rigor 0,6%); pero con tales fondos el Servicio emprendió, entre otros subprogramas, la capacitación de 400.000 jóvenes, de educación media o cesantes con esa educación, a quienes se adiestraría en artes y oficios, con modalidad del tipo DUAL (alemana), ocupándolos, pues, remuneradamente en empresas industriales y de servicio. En la fuerza de trabajo chilena, en 1992, el desempleo todavía era muy agudo (mayor a 14%) entre trabajadores jóvenes, y 400.000 muchachos representaban entre 20% y 30% de la fuerza de trabajo. Desde entonces han recibido capacitación y empleo 200.000 jóvenes. Así pues, no debe menospreciarse la envergadura y resultados de subprogramas cuyos costos son minoritarios en los presupuestos dentro del PRONAME, pero cuyos impactos pueden ser trascendentales. Lo mismo vale, para dar otros ejemplos, en los subprogramas de capacitación empresarial, gerencial, promoción de asociativismo empresarial y varios otros.

Visto de otra forma, el Programa se propuso mejorar el acceso de las PYME al mercado financiero y a los servicios profesionales, en cuyas fuentes la PYME no tenía acceso por su pequeño tamaño, y contribuir a superar el tradicionalismo en materia de gerencia. Había, pues, especial preocupación por la productividad y orientación hacia el mejor funcionamiento del mercado para que la PYME dejase de depender del Estado y consiguiese competir en economía abierta al comercio mundial.

Los instrumentos de acción que se contemplaron fueron del tipo atención directa (*first floor windows*) en BECH y SERCOTEC, e intermediación (*second floor window*) entre empresarios beneficiarios y proveedores de bienes y servicios pertinentes (bancos, consultores, vendedores de equipamientos, etcétera). Ejemplo de intermediación es el subprograma CUBOS, de CORFO.

La filosofía era eliminar gradual y progresivamente la atención de "primer piso" en agencias estatales, y de especializar el programa en horizontalidad, esto es, tratamiento parejo, uniforme, para toda la clientela, cualesquiera fuesen sus sectores y ramas de actividad, regiones del país, etcétera.

Error reconocido más tarde fue no focalizar la acción hacia PYME meritorias sino abrirla con poca discriminación ("selectividad") a quienes solicitaran apoyo. PRONAME descansó en un conjunto muy heterogéneo de agen-

cias e instituciones públicas (diez ministerios, doce agencias estatales, un comité de varios ministerios, etcétera), cosa que trajo consigo descoordinación, competencia y celos institucionales y multiplicidad de instrumentos comunes en operación en diferentes agencias.

En los veinte años transcurridos desde 1976 hasta hoy, ha tenido lugar en Chile una radical transformación en el enfoque de la política estatal para el desarrollo económico. La concepción tradicional del Estado protector, Estado empresario, intervencionista y ampliamente regulador, que prevaleció entre 1930 y 1973, fue progresivamente reemplazada por una concepción y actitud de subsidiariedad, en que al Estado le toca cuidar y mejorar las "condiciones de entorno" (claves para la productividad y competitividad internacional de las empresas, pero ajenas al control del empresario mismo, concepción à la Michael Porter) en una economía abierta al exterior y basada en la libertad de consumidores, empresarios, trabajadores y capitalistas, libre competencia y libre funcionamiento del mercado. Esa evolución ha sido persistente desde 1975, fuertemente acentuada por sucesivas desregulaciones estatales y privatizaciones de "antiguas" empresas y servicios del Estado y consiguiente abaratamiento de sus servicios. Todo ello contribuyó a una gran modernización en las redes de transportes, comunicaciones, sistemas de almacenaje y de comercialización; en la red de bancos y mercado de capitales; en la educación profesionalizante, con creciente y mayoritario peso de planteles privados, acompañada de creciente énfasis en el desarrollo tecnológico e investigación; comprendió mejoramientos sustanciales en la calidad y eficiencia de los sistemas previsionales y de atención preventiva y curativa para la salud (aunque en esto quede muchísimo por hacer para mejorar la atención a todo el estrato de trabajadores que ganan dos salarios mínimos legales o menos) y en el parque de viviendas, reduciéndose considerablemente los déficit habitacionales.

PRONAME puso el énfasis en el apoyo focalizado para la microempresa, PYME y PYMI incluida. Estas empresas se beneficiaron, pues, del enorme mejoramiento en las condiciones de entorno y de la mejor infraestructura de la economía chilena a la vez que de la atención especial provista por PRONAME.

Caben, por tanto, dos interesantes preguntas: ¿progresó la PYMI?; ¿qué fue más certero para ello, el mejoramiento en las condiciones de entorno o la atención focalizada del PRONAME? Evidentemente, es muy difícil responder la segunda pregunta, y es tal vez prematuro responder la primera.

La evidencia para evaluar este programa indica lo siguiente: La proliferación de PYME y presumiblemente de PYMI ha sido intensa, al fuerte ritmo de 10% anual, entre 1990 y 1993. La proliferación de establecimientos en el sector de pequeña y mediana industria (según la muestra anual del Instituto Nacional de Estadística [INE]) entre 1990 y 1992 es significativa, con velocidad de 3,9% al año. Las ventas anuales reales en la categoría de PYME y presumiblemente de PYMI, entre 1990 y 1993, aumentan con alta velocidad, 9,9% al año. Las ventas anuales reales del conjunto de establecimientos en la muestra de PYMI (INE) crecen con muchísimo vigor, entre 1990 y 1992, al 15% anual. Las ventas medias por establecimiento en el estrato de PYMI crecen al 11% por año, entre 1990 y 1992. La producción en el conjunto de establecimientos de PYMI (muestra del INE), medida por el valor agregado bruto, crece, entre 1990 y 1992, al rápido ritmo de 20% anual. El promedio de

producción por establecimiento en ese grupo aumentó a razón de 16,3% por año en ese bienio. La ocupación de mano de obra en el conjunto de pequeños y medianos establecimientos industriales (muestra INE) creció, entre 1990 y 1992, al 4,4% anual. En lo tocante a exportaciones, el número de PYME exportadoras creció, entre 1990 y 1993, al 10,4% por año y el valor de esas exportaciones creció a razón de 8% anual, señales probablemente similares para la PYMI.

Todas esas indicaciones, directas algunas (se refieren específicamente a la PYMI), indirectas otras (corresponden a la PYME), sugieren que, efectivamente, la pequeña y mediana industria prosperó durante el bienio 1990-1992 y trienio 1990-1993, en que ha operado PRONAME, y esa prosperidad denotó un repunte de vigor por encima de la tendencia de progreso posrecepción. Cabe concluir, pues, que el PRONAME, visto en términos generales, ha sido eficaz; visto ramo por ramo o empresa por empresa, hay numerosos y sustanciales altibajos, porque a ese nivel pesan, naturalmente, disturbios muy específicos para cada estrato o negocio en particular (por ejemplo, apreciación del peso chileno respecto al dólar, competencia desleal de industrias de ultramar en el caso textil, *dumping* de calzado en el exterior, etcétera). A pesar de ello, el panorama general parece categóricamente favorable a la eficacia del PRONAME.

¿Podría PRONAME haber sido más eficaz? Es muy posible. Ha sido el primer programa masivo, estructurado, de escala nacional, urbano y rural, que abarca todos los sectores de producción, y que provee apoyo a hombres o mujeres empresarios, puesto en práctica, en pro de microempresas y PYME en la historia económica de Chile y, naturalmente, este primer empeño sufrió desajustes y descoordinaciones propias de toda actividad novel. Los juicios de quienes han efectuado apreciaciones sobre su eficacia han sido severos (véase FUNDES, Suiza, 1994). Por otra parte, podría pensarse que la eficacia hubiera sido mayor si la naturaleza de PRONAME hubiese sido diferente. Esta conjetura conduce a responder la segunda pregunta planteada en párrafos precedentes.

En una primera aproximación para evaluar el PRONAME cabe suponer que en 1992 se haya dado apoyo a más de 3.650 PYME (programas PROFO, SENCE y CORCAPYME), tal vez a más de 3.000 PYMI. El resto de los subprogramas, créditos con diversas finalidades, envuelve 34.120 operaciones en que, descontando multiplicidad de empresas atendidas y aquellas no industriales, se pueden estimar más de 10.000 PYMI apoyadas. En particular, el 20% de los créditos bancarios intermediados por CORFO recayó en PYME, proporción mayor que la de 15% que guardan las PYME dentro del universo de empresas formales; 25% de la cartera de *leasing* intermediada por CORFO recayó en PYME, y 40% de los créditos FONTEC recayeron en PYME. En el crédito bancario, la cartera que más creció, por el número de clientes, entre grandes empresas y PYME, fue la de PYME, si bien por el monto de los flujos de crédito la tasa de crecimiento en la cartera de grandes empresas casi duplicó a la tasa de crecimiento en la cartera de PYME. Pero, aun más, casi 70% de las empresas en la categoría de PYME tiene acceso al sistema financiero formal, proporción no muy lejana de la del 83% correspondiente a grandes empresas.

En 1992 existían en Chile 9.400 empresas industriales entre pequeñas y medianas. De manera que las conjeturas precedentes equivalen a decir que con uno u otro instrumento, en uno o varios subprogramas, financieros o no financieros, prácticamente la totalidad de la pequeña y mediana industria recibió apoyo PRONAME en 1992-1993. No es aventurado, pues, creer que la cobertura de PRONAME ha sido amplísima, amparando todas las PYMI meritorias (esto es, todas las que, interesadas en el apoyo, cumpliesen los requisitos de elegibilidad, requisitos a su vez poco exigentes ya que el Programa contemplaba precisamente superar las condiciones de precariedad en PYME y PYMI que caracterizaban a la mayor parte de ese universo).

En contraste, sorprende verificar que, en su desempeño entre 1990 y 1993: 1) la tasa de proliferación en grandes empresas, 12,3% anual, sobrepasase notoriamente a la de PYME, 10,2%; 2) el crecimiento de las ventas reales, en la categoría de grandes empresas, en ese mismo trienio, haya sido más veloz, 12,1% anual, que en las PYME, 10% anual, y 3) el número de grandes empresas exportadoras haya crecido con mucha mayor rapidez, 14,5%, que el de PYME exportadoras, 10,4% por año. El único rasgo a favor de PYME entre todos esos indicadores es que la tasa anual de expansión en sus exportaciones, 8% anual en el trienio, fue mucho mayor que la de las exportaciones de grandes empresas, 2,8%, si bien aquellas de las PYME son muy pequeñas: US\$ 434 millones en 1993, versus US\$ 8.950 millones en el grupo de grandes empresas.

Pareciera, por consiguiente, que la eficacia de la política de mejoramiento en las condiciones del entorno es mayor que la de atención focalizada, en lo que atañe a pequeñas y medianas empresas y, presumiblemente, PYMI. Mientras la casi totalidad de las PYME ha sido beneficiada y favorecida por ambas políticas y las grandes empresas lo han sido sólo por la primera, estas últimas han prosperado notoriamente más que las pequeñas y medianas. Y, tal vez, lo mismo es aplicable para las PYMI y grandes industrias. En consecuencia, parece haber una mayor eficacia en la política de mejorar condiciones de entorno, ajenas al control del empresario mismo (grande, mediano, pequeño o micro) que distraer recursos en programas focalizados.

La prudencia en formular los juicios precedentes, mayor que en aquellos aparecidos en la literatura, obedece: 1) a la inexistencia de evaluaciones rigurosas en términos de costo y beneficio para cada modalidad de abordaje en la política de fomento al desarrollo económico (mejoramiento en las condiciones de entorno versus apoyo focalizado a PYME); 2) a la conveniencia de no detenerse en comparar mera eficacia sino avanzar y hablar de eficiencia en la utilización de recursos productivos; 3) a que parece prematura la evaluación del apoyo focalizado para PYME, toda vez que la fructificación de este esfuerzo puede tardar dos años en comenzar a materializarse y tal vez tres a cuatro años en alcanzar plenitud de rendimientos, y 4) a que debe tenerse presente que el apoyo a PYME tenía y tiene la atenuación de la pobreza como principal razón de ser y es en este ámbito en que debe ser evaluado y no en el de la comparación con el progreso en grandes empresas, industriales o no industriales.

La impresión general con todo lo argüido es que PRONAME va bien. Podría ir mejor. Hay demasiadas conjeturas en el panorama como para decidir

discontinuarlo, cambiar radicalmente de abordaje o limitar la política estatal al mero mejoramiento en las condiciones del entorno. Ambos abordajes deben proseguir, aunque debe darse mayor énfasis a las monitorías y evaluaciones de eficiencia.

3.5. LAS PEQUEÑAS EMPRESAS EN LOS ESTADOS UNIDOS Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL: LA SMALL BUSINESS ADMINISTRATION

3.5.1. Introducción

Se estima que existen 23,5 millones de PYME en los Estados Unidos, que representan el 99,6% del total de empresas en ese país. Estas PYME aportan el 39% del PBI y emplean a más de la mitad de la mano de obra ocupada. Generan el 53,5% de las ventas. *En 1993, 26 de las 100 empresas estadounidenses de más rápido crecimiento eran pequeñas.*

Debido a que el rol de la PYME era frecuentemente considerado crítico en materia de empleo, ya durante la Segunda Guerra Mundial se creó la Smaller War Plants Corporation para movilizar recursos hacia las PYME. Sin embargo, las PYME se quejaron durante este período por participar en las compras públicas por menos que su participación en la economía. Luego de la guerra, su participación en la economía había caído significativamente. En ese momento, la autoridad de esta corporación fue transferida a una organización orientada a empresas grandes, la Reconstruction Finance Corporation, creada durante los 30. Con la guerra de Corea, nuevamente se asistió a la PYME a través de la Small Defense Plan Administration. Finalmente, se creó la Small Business Administration (SBA) en 1953, que aún perdura y coordina las políticas federales destinadas a las PYME.

Las estadísticas de la SBA, como también algunos estudios especiales,³⁸ muestran que ha habido una redistribución del empleo hacia las unidades³⁹ más pequeñas en los años 80, revirtiéndose así la tendencia del período de posguerra, cuando el empleo se volcó hacia las unidades más grandes. En efecto, el censo manufacturero de los Estados Unidos de 1977 muestra que la participación relativa en el valor agregado de las 200 compañías más grandes de los Estados Unidos, había crecido continuamente desde 1947. Berney y Owens,⁴⁰ analizan el período 1963-1977, y muestran que la participación de las PYME en el PBI de los Estados Unidos se redujo en este lapso desde el 43,1% en 1963 al 39,9% en 1972 y 38,6% en 1977. La reversión de la tendencia en los años 80 fue muy clara a nivel de establecimientos, y se debió a que la participación de los establecimientos con 250 o más empleados cayó en favor de los establecimientos con menos de 100 empleados. Pero cuando se toma en cuenta a las empresas, la participación de las grandes continuó creciendo en detrimento de las pequeñas hasta 1982. Desde entonces, esta tendencia también se revirtió.⁴¹

Podría argumentarse que este cambio en la composición a favor de las empresas más pequeñas desde el comienzo de la década del 80 puede haberse debido a los cambios en el empleo que han tenido lugar entre el sector servicios y el sector manufacturero. En el sector manufacturero las firmas

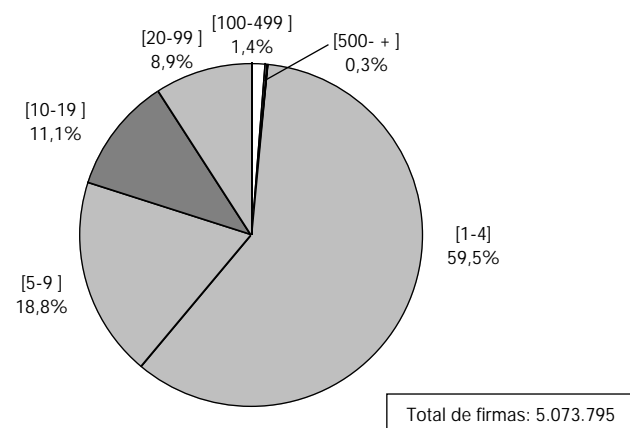
tienen, en promedio, un empleo mayor al del promedio de la economía. Sin embargo, algunos tests⁴² demuestran que el cambio en la tendencia a nivel de empresa no se verifica sólo en el agregado, sino también dentro del sector manufacturero, dentro de cada rama de ese sector y dentro de algunas ramas del sector servicios.

Las tres explicaciones básicas del crecimiento de la participación de las PYME en el total de la economía estadounidense en ese período podrían resumirse en: los intentos para reducir el costo laboral; la descentralización de las grandes compañías; la preferencia por organizaciones más flexibles.

Teorías alternativas sostienen que en las primeras etapas de vida de una industria, cuando los productos son nuevos y el mercado es pequeño, la unidad productiva óptima va creciendo en tamaño en tanto va madurando la industria; la tendencia hacia la PYME en los Estados Unidos, entonces, estaría vinculada con la creación de nuevos servicios y el cambio tecnológico que genera nuevas producciones. También se ha sostenido que la política económica de los 80 ha incentivado la actividad empresarial, atrayendo nuevos emprendimientos a la economía.

El gráfico 1 ilustra la composición de la estructura empresarial en los Estados Unidos, por número de empleados por firma, y los gráficos 2 y 3 muestran la evolución por rama del sector empresarial de este país. Como se observa en ellos, la variación en el número de empresas totales se explica casi totalmente debido a la variación de PYME (fundamentalmente, porque las PYME representan casi el 100% de las empresas de ese país), pero la evolución del empleo no se desarrolla pareja en todos los sectores; más de la mitad del crecimiento en valores absolutos se ubica en las empresas grandes.

GRAFICO 1
LA ESTRUCTURA EMPRESARIAL EN LOS EE.UU., 1990¹
(Por Nº de empleados por firma)

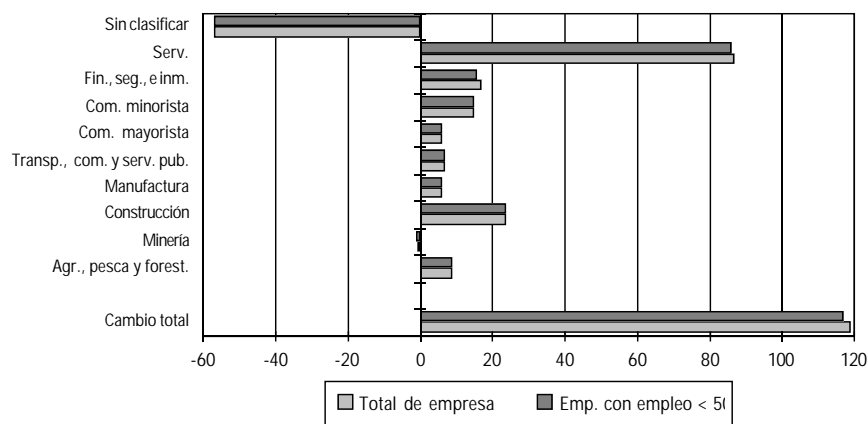


1. No incluye agricultura

Fuente: *The State of Small Business*, 1993.

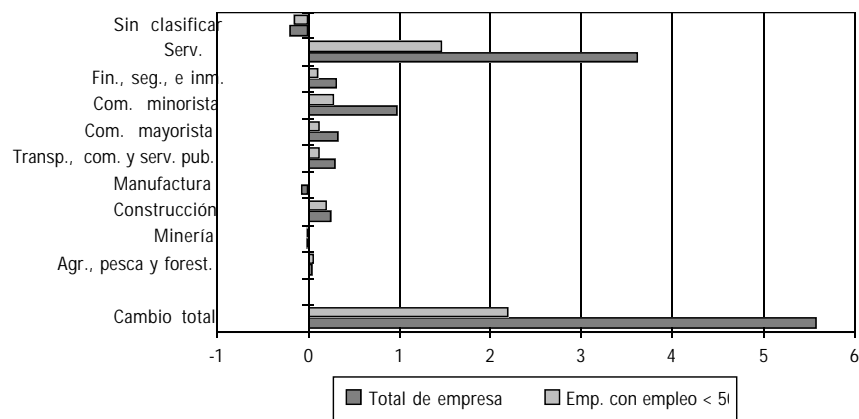
Los gráficos 2 y 3 se complementan con el cuadro 17, que permite observar que en todos los períodos analizados, el incremento relativo en el empleo ha sido superior en los sectores dominados por PYME que en los dominados por las empresas grandes. Las empresas más pequeñas aparecen como más dinámicas al encontrarse en un proceso de crecimiento hacia su tamaño óptimo; las empresas grandes resultan más “estables” en su rol de generación del empleo.⁴³

GRAFICO 2
VARIACION ABSOLUTA EN EL NUMERO DE EMPRESAS EN LOS EE.UU.
1990 VERSUS 1998
(En miles)



Fuente: *The State of Small Business*, 1993.

GRAFICO 3
VARIACION ABSOLUTA EN EL EMPLEO DE LAS EMPRESAS EN LOS EE.UU.
1990 VERSUS 1998
(En millones)



Fuente: *The State of Small Business*, 1993.

CUADRO 17
ESTADOS UNIDOS
CAMBIO EN EL EMPLEO EN SECTORES DOMINADOS POR LAS PYME^{1, 2}
DICIEMBRE DE 1982 VERSUS SEPTIEMBRE DE 1992
(En %)

Período	Dominados por PYME	Dominados por grandes empresas	Indeterminados	Total
1992	1,0	-0,5	0,8	0,4
1991	-0,5	-1,4	-1,7	-0,9
1990	1,1	0,6	-2,2	0,3
1989	3,2	1,4	1,5	2,4
1988	4,9	3,3	3,8	4,2
1987	3,5	2,7	3,5	3,3
1986	2,1	1,2	0,5	1,6
1985	4,6	0,4	-0,3	2,5
1984	7,2	2,6	5,2	5,2
1983	5,9	2,4	5,3	4,5
1982	-1,1	-3,6	-5,3	-2,4

1. Un sector dominado por PYME se define como aquel cuyo empleo, en un 60% como mínimo, se ocupa en empresas con menos de 500 empleados en 1988. Los clasifica el Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

2. Se excluye el sector agropecuario y el sector público.

Fuente: *The State of Small Business*, 1993.

3.5.2. El rol de la SBA y otros instrumentos

La SBA tiene como finalidad ayudar a las PYME a iniciarse, crecer y mantenerse, además de asesorarlas y asistirles. En los Estados Unidos no existen beneficios impositivos federales especialmente destinados a estas empresas. Los programas de la SBA apuntan al financiamiento, márketing, producción y manejo de los recursos humanos en la PYME. Esta agencia tiene representaciones en todos los estados, el distrito de Columbia, Guam, Puerto Rico y las Islas Vírgenes. Su director es propuesto por el Presidente y aprobado por el Senado; en la actualidad emplea a 3.500 personas.

En los últimos tiempos la filosofía que movió a esta institución se basa en cuatro metas propuestas por el presidente de los Estados Unidos, que se resumen en: aliviar el problema del crédito destinado a las PYME y alentar la inversión; eliminar los trámites innecesarios y las regulaciones que inhiben el crecimiento y perjudican la productividad en la PYME; revigorizar la SBA en pro de una organización ágil, altamente motivada que apunte a las nece-

sidades de la PYME; que la SBA se constituya en los “ojos y oídos” del presidente en temas vinculados a la PYME.

El Congreso ha fijado un conjunto de criterios que permiten definir una PYME. Una PYME, entonces, es una firma con fines de lucro, que reúne alguno de los estándares especificados en el cuadro 18.

CUADRO 18
ESTADOS UNIDOS
CRITERIOS DE ELIGIBILIDAD

División por industria	Criterio
Manufacturera	Hasta 500-1.500 empleados ¹
Comercio mayorista	Máximo de 100 empleados
Servicios ²	US\$ 2,5 millones a US\$ 14,5 millones
Comercio minorista	US\$ 5 millones a US\$ 21 millones
Comercializaciones específicas	Máximo de US\$ 7 millones
Construcción (general y pesada)	Máximos entre US\$ 13,5 millones y US\$ 17 millones ³
Agricultura	US\$ 0,5 millones a US\$ 7 millones ³

1. Depende del tipo de producto manufacturado.

2. Incluye financieras, seguros, inmobiliarias y otros.

3. El máximo aplicable depende del tipo de actividad.

Nota: Para esta definición se tiene en cuenta el número promedio de empleados en los doce meses precedentes, o el monto de ventas promedio de los últimos tres años.

Fuente: *Small Business Administration*.

Las actividades de la SBA han aumentado a través de los años, aunque en varias ocasiones ha sido objeto de reducciones presupuestarias. Por ejemplo, en las reducciones presupuestarias llevadas a cabo por la administración Reagan en 1985, y especialmente debido a un informe crítico publicado por la Heritage Foundation con anterioridad, se propuso la eliminación de esta agencia, y junto con ella, de la mayoría de los programas que ponía en práctica. Pero la acción de los beneficiarios, de algunos parlamentarios y de los administradores de estos programas logró suficiente respaldo como para evitar su desaparición. En 1986 se intentó nuevamente sin éxito su eliminación, aunque se redujeron sus actividades. En los 90, aun en un contexto en el que se desea reducir el gasto público y hasta la misma supervivencia del Departamento de Comercio está cuestionada, en la SBA existe optimismo acerca de un probable aumento del presupuesto para las garantías de préstamos, que requiere aprobación parlamentaria.

La mayoría de las PYME de los Estados Unidos depende de bancos para su financiamiento; sólo un número mucho menor de PYME (generalmente las más grandes) y de emprendimientos muy dinámicos tienen acceso al mercado de capitales sin pasar por las agencias de crédito (recuadro 6).

RECUADRO 6
ESTADOS UNIDOS: FINANCIAMIENTO A PYME

Son muy pocas las PYME de muy alto crecimiento con acceso al mercado público de capitales, y en general los inversores institucionales las eluden debido a que este tipo de inversiones son muy poco líquidas. Además, el acceso a este mercado resulta muy oneroso para la PYME debido a los costos de impresión, abogados, comisiones en las que debe registrarse, etcétera; la oferta de títulos debe ser muy grande –inusualmente grande para una pequeña empresa– para justificar los gastos que implica una IPO (Initial Public Offering en el mercado público de capitales). Esto ocurre aun cuando en los últimos años se han simplificado los requisitos para las PYME; de todos modos, en la práctica el acceso es muy limitado.

El problema de financiamiento es más grave todavía para las empresas pequeñas de no muy alto crecimiento, que cuando necesitan grandes inyecciones de capital deciden acudir al mercado público de capitales para vender sus títulos. Durante el auge de estas firmas (las PYME con crecimiento no muy alto) en Wall Street, en 1983, 888 IPO recaudaron US\$ 12.600 millones; sin embargo, sólo cuatro años antes había habido 121 IPO que recaudaron US\$ 459 millones. El boom de 1983 decayó al año siguiente y 529 IPO recolectaron US\$ 3.800 millones. En 1985, la receptividad aumentó nuevamente. Pero las empresas pequeñas saben que, en general, deben recurrir a otras fuentes, y que la reacción de los mercados públicos para obtener capital es muy incierta.

Fuente: Salomon, S., *Small Business USA*, Nueva York, 1986.

El programa de asistencia financiera más importante de la SBA consiste en un sistema de garantía de créditos. En un principio, este programa se basaba en el otorgamiento de préstamos directos; en la actualidad la SBA actúa principalmente como garante, lo que permite generar un impacto mucho mayor en el financiamiento de estas empresas, dado el presupuesto. La garantía no sólo abarata la tasa, sino que, al estar vinculada a préstamos con alto riesgo, logra alargar los plazos exigidos. Es probable que el Congreso apruebe la ampliación del monto que se puede garantizar; en la actualidad, el presupuesto para garantizar créditos permite asegurar US\$ 9.000 millones de préstamos. Se espera que el Congreso aumente el presupuesto, de modo tal que se puedan garantizar préstamos que alcancen los US\$ 10.000 millones. La Oficina General de Contabilidad de la SBA estima que entre el 30% y el 40% de los préstamos de largo plazo para las PYME de los Estados Unidos están garantizados por la SBA.

En este momento participan de este programa alrededor de 11.000 agencias de crédito (generalmente bancos), de las cuales 8.000 son muy activas; entre ellas, 1.000 otorgan alrededor del 80% de los créditos. A los 1.000 prestamistas más importantes, debido a la experiencia que han ganado por su interacción continua con la SBA, se les ha delegado las tareas de la SBA, y el mismo banco lleva a cabo los trámites pertinentes. Por ejemplo: como norma, el estudio de factibilidad para otorgar el crédito lo llevan a cabo tanto la SBA como el banco, y ambas partes deben lograr acuerdo; en los casos

mencionados, es directamente el banco el que hace el estudio de factibilidad, sin intervención de la SBA.

La SBA nunca opera directamente con la empresa; en realidad, el empresario acude al banco, y el banco es quien se vincula con la SBA. La garantía opera (es decir, la SBA paga al prestamista) cuando las empresas no cumplen con dos pagos. El porcentaje de mora, sin embargo, no es en este tipo de operaciones más alto que para el resto de la economía.

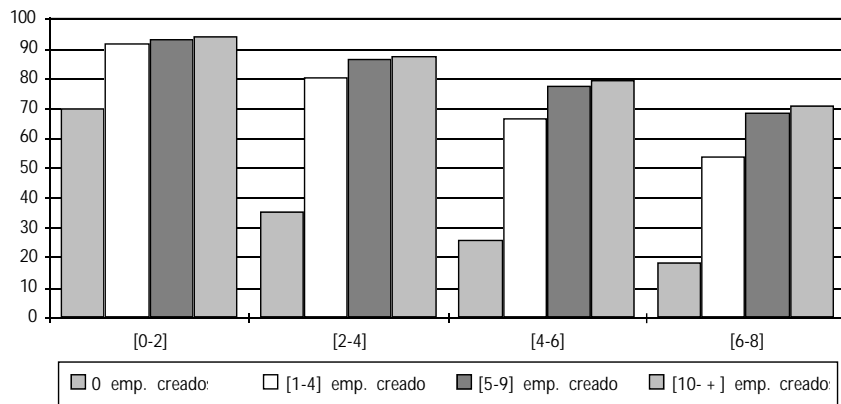
La filosofía que guía a la SBA en este campo es que, aunque la existencia de la PYME sea corta, durante su vida útil cumple un rol importante en la economía, y por ello tratan de facilitar y extender su permanencia. En el gráfico 4 se observa que, en efecto, la vida de una empresa chica es menor que la de las empresas con mayor número de empleados, y en el gráfico 5 se observa que la tasa de disolución⁴⁴ también es más grande para estas firmas.

El cuadro 19 muestra la tasa de fracaso de estas firmas por sector de actividad; tanto la SBA como la firma Dun y Bradstreet establecen que la principal causa de fracaso en las PYME se origina en la falta de aptitud gerencial.

En la actualidad, uno de los problemas que enfrenta la SBA es encontrar nuevas agencias de crédito, especialmente porque se intenta que el prestamista esté localizado en la misma región que la empresa beneficiada. Este sistema tuvo un boom cuando las regulaciones sobre las aseguradoras de pensiones incentivaron a que estas instituciones invirtieran en el negocio del crédito destinado a la PYME, en tanto este tipo de préstamos garantizados constituían una inversión interesante y segura.

Para los que otorgan crédito, la venta de fracciones garantizadas de los préstamos otorgados en el mercado secundario puede redituales altos bene-

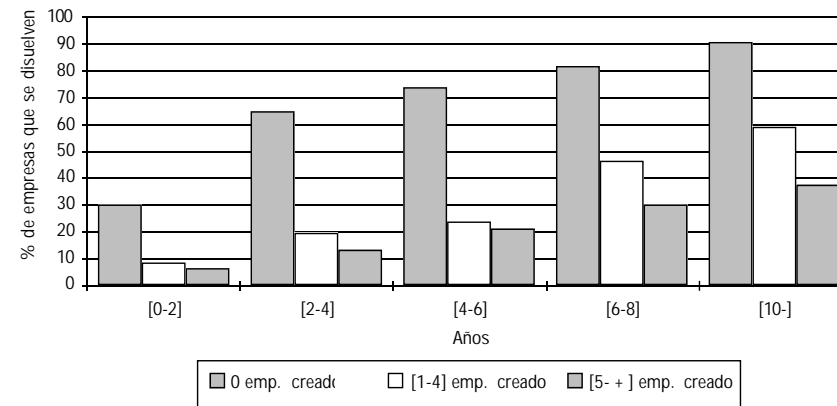
GRAFICO 4
SUPERVIVENCIA DE LAS FIRMAS
POR NUMERO DE EMPLEOS CREADOS¹



1. Período cubierto: 1976-88.

Fuente: *The State of Small Business*, 1993.

GRÁFICO 5
DISOLUCION DE LAS FIRMAS
POR NUMERO DE EMPLEOS CREADOS¹



1. Período cubierto: 1976-88.

Fuente: *The State of Small Business*, 1993.

ficios y mejorar su liquidez. Los bancos y financieras, las uniones de créditos, los fondos de pensión y las compañías de seguros son compradores frecuentes de este tipo de instrumentos. En el año fiscal 1993, las ventas en el mercado secundario ascendieron al 47% de los préstamos aprobados.

La garantía de la SBA tiene un costo, que depende del tipo de préstamo, según se detalla a continuación:

- Para préstamos con plazos de 12 meses o menos, el costo es de 0,25% de la fracción garantizada del préstamo. Por cada renovación de 12 meses o menos, el costo asciende al 0,25% de la porción garantizada originalmente por la SBA.

- Si el plazo excede los 12 meses, el costo es 2% de la porción garantizada, y no se deben hacer pagos adicionales por las renovaciones.

Los costos iniciales deben ser abonados por quien otorga el crédito, pero éste lo puede cargar a la empresa. Cuando se solicita una renovación, el costo lo paga el prestatario.

En estos esquemas, la tasa de interés no excede, en general, los 2,75 puntos porcentuales sobre la tasa Prime de Nueva York (2,25 si los plazos son cortos). Para los préstamos de US\$ 25.000 o menores, con plazos originales de 7 años o menos, la tasa de interés máxima permitida no puede superar 4,25 puntos sobre la Prime; para plazos de siete años o más, no puede superar 4,75 puntos. Para préstamos entre US\$ 25.000 y US\$ 50.000, la tasa de interés máxima es la Prime más 3,25 y 3,75 puntos respectivamente.

Entre 1980 y 1990 la SBA proveyó de garantías de financiamiento para

CUADRO 19
ESTADOS UNIDOS
TASA DE FRACASO¹ EN SECTORES DOMINADOS POR LAS PYME² EN 1990

Industria	Tasa de fracasos (Por diez mil)	Nº de firmas (Miles)	Ranking en 1990 ³
• TOTAL DE LOS ESTADOS UNIDOS	68,22	68,22	
• TOTAL EN LOS SECTORES DOMINADOS POR PYME	83,59	83,59	
Entretenimientos	578,26	578,26	71
Extracción de gas y petróleo	165,64	165,64	63
Manufactura de madera	105,92	105,92	45
General Building Contractors	100,99	100,99	41
Mueblerías y art. para el hogar	99,34	99,34	39
Construcción pesada	97,76	97,76	38
Negocios para comer o beber	96,75	96,75	37
Servicios de transporte	96,49	96,49	36
Special Trade Contractors	90,54	90,54	32
Comercio mayorista de no durables	87,25	87,25	31
Comercio mayorista de durables	83,31	83,31	28
Material para la construcción	76,42	76,42	24
Inmobiliarias	75,41	75,41	23
Talleres mecánicos	68,94	68,94	20
Minería no metálica	66,43	66,43	19
Est. de servicio y concesionarias	63,48	63,48	15
Servicios personales	39,13	39,13	10
Brokers y agentes de seguro	27,76	27,76	9
Servicios legales	24,74	24,74	8
Servicios de salud	20,71	20,71	5
Servicios educacionales	13,30	13,30	4

1. Un "fracaso" se define como el cierre de una empresa que cause una pérdida, al menos a un acreedor.

2. Un sector dominado por PYME se define como aquel cuyo empleo, en un 60% como mínimo, se ocupa en empresas con menos de 500 empleados en 1988. Los clasifica el Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

3. Este ranking ordena 72 industrias (SIC -Standard Interindustrial Code- a 2 dígitos) según la tasa de quiebras. Los números más bajos son los de menor tasa de quiebra.

Fuente: *The State of Small Business 1993*.

la adquisición de capital fijo o capital de trabajo para 180.000 préstamos valuados en más de US\$ 31.000 millones. Un estudio reciente de Price Waterhouse informa que los negocios que han disfrutado de estas garantías han mostrado un crecimiento superior a los que no la han recibido. Generalmente este monto representa entre el 70% y el 85% del monto total del préstamo. El estudio de Price Waterhouse de 1992, acerca del impacto del programa de préstamos garantizados de la SBA, demostró que de las empresas consultadas, que no habían participado en estos programas y presentaban características similares a las asistidas por la SBA en cuanto a tamaño, ubicación y actividad, habían crecido en promedio un 37% entre 1984 y 1989. Por su parte, el grupo investigado que sí recibió crédito garantizado creció un 300% durante el mismo período. Gran parte de ese crecimiento, no obstante, se atribuyó a la asistencia no financiera también suministrada por la SBA. Los participantes del programa tuvieron un desempeño alentador en otras categorías, experimentando un crecimiento medio del empleo del 167% en el mismo período; en el resto del grupo no se observó crecimiento alguno.

Se calcula que alrededor del 25% de las exportaciones de los Estados Unidos provienen de las PYME directamente, pero que su impacto en las exportaciones es mucho mayor debido a que son significativas proveedoras de empresas exportadoras más grandes.

Las responsabilidades de la SBA vinculadas con el comercio exterior incluyen la ayuda y asistencia a la PYME, en cooperación con el Departamento de Comercio y otras agencias federales y estatales.

La Oficina para el Comercio Internacional (OIT) de la SBA dirige y coordina, con otras agencias estatales y federales, el asesoramiento y la asistencia financiera para explorar mercados, establecerse y/o expandir las exportaciones. Asimismo, ofrece programas para que el productor que vende al mercado local pueda mantener su participación de mercado compitiendo con las importaciones a través de la mejora del producto; ésta se considera otra forma de competir en el mercado internacional. La OIT, junto con la Oficina de Asistencia Financiera, administra, y en algunos casos dirige, los programas de la SBA para desarrollo de exportaciones y el Programa de Capital de Trabajo de Exportadores.

Los programas de asistencia al desarrollo en general de la SBA están a cargo de la Oficina para el Desarrollo de Negocios; a su vez, están administrados por las Oficinas de Desarrollo de Negocios en cada distrito SBA u otras delegaciones. El asesoramiento es gratuito (se discute en el Congreso si se cobrará algún arancel en el futuro), pero los cursos de capacitación no lo son. En ese marco, los Small Business Development Centers son centros ubicados en los *colleges* de la comunidad o en las universidades que utilizan fondos de la SBA, las universidades, los estados y los gobiernos locales. Proveen asistencia gerencial y técnica, asesoramiento general y financiero, investigaciones, marketing, propuestas de organización de la producción, estudios de factibilidad y otros tipos de asistencia especializada, generalmente vinculada con la provisión de información y conducción en las PYME. Para las empresas exportadoras existen SBDC que han creado centros especiales para el comercio internacional,⁴⁵ aunque en todos los casos asesoran en ma-

RECUADRO 7
PROGRAMA SBA

Garantía para el financiamiento de la adquisición de capital fijo o capital de trabajo: Estos programas proveen garantías de préstamos hasta US\$ 750.000 a empresas que "no podrían obtener préstamos sin asistencia gubernamental". La SBA destaca que la decisión, desde el momento en que se recibe el pedido hasta el otorgamiento de la garantía, demora diez días hábiles si el empresario proveyó toda la información necesaria.

Programa para el desarrollo de préstamos sección 504: Provee financiamiento (directo) de largo plazo para adquirir tierra, edificios y equipo para renovar estructuras ya existentes.

Programas de pequeños préstamos: Este programa cubre préstamos directos de US\$ 50.000 o menos, que son demandados generalmente por las PYME en el sector servicios.

Programa de micropréstamos: Estos préstamos (directos) asisten a los empresarios rurales o urbanos en la formación de empresas muy pequeñas, generalmente instaladas en casas de familia.

Préstamos en caso de desastre: Son préstamos directos a bajas tasas de interés.

Programa 8A: Asiste a los que poseen desventajas sociales o económicas.

Programa Surety Bond: Este programa ayuda a que los empresarios accedan a contratos de construcción del gobierno. Se han otorgado más de 236.000 garantías, para US\$ 19.000 millones en contratos desde 1976.

Créditos directos para los veteranos de guerra.

Programas de créditos para la mujer: Se les provee a las mujeres propietarias de PYME, y les permite acceder a créditos de hasta US\$ 250.000 con relativa facilidad. Se estima que alrededor del 40% de las PYME de los Estados Unidos son dirigidas por mujeres.

Hay garantías otorgadas por el sistema *Lowdoc* (de implementación muy reciente) que reduce los trámites requeridos para efectuar la presentación, cuando los préstamos no exceden los US\$ 100.000. La solicitud tiene una sola página. Otros préstamos, denominados *Greenline*, intentan satisfacer necesidades de capital de trabajo por razones cíclicas y con plazos cortos.

Préstamos para compañías en desarrollo: Se destinan a la adquisición de activos fijos.

Créditos para la asistencia a los discapacitados.

teria de comercio exterior. Generalmente, el asesoramiento es gratuito y por entrenamiento se cobra un honorario.

Existen 57 centros SBDC. El enfoque con que se organizan es que cada estado es un mercado diferente, y por eso el tratamiento puede ser diferente en cada SBDC. De hecho, los servicios que se brindan se coordinan en los centros estatales, pero se manejan a través de subcentros, que suman 966 en la actualidad. El contacto establecido entre los SBDC y los establecimien-

tos educativos u otros que realicen investigación, también les permite enfrentar problemas tecnológicos en los procesos productivos.⁴⁶ Cada centro tiene un director, *staff*, voluntarios y personal *part time*; también contratan consultores profesionales que provienen del sector privado. La SBA provee como máximo el 50% de los fondos operativos del SBDC y otros patrocinantes aportan el resto (legislaturas de los estados, fundaciones privadas, cámaras de comercio, organizaciones para el desarrollo de los estados, universidades públicas y privadas, escuelas técnicas y vocacionales, *colleges*, etcétera). A lo largo del tiempo se ha visto incrementar la participación de los patrocinantes en los fondos de los SBDC, *vis à vis* la participación de la SBA. La experiencia de los SBDC ha sido reproducida en Japón, Canadá y Checoslovaquia (estos países han pedido asesoramiento formal para repetir la experiencia).

El sistema SCORE (Service Corps of Retired Executives), iniciado en 1964, ofrece sesiones de asesoramiento gerencial y entrenamiento con ejecutivos exitosos retirados o activos,⁴⁷ que se ofrecen como voluntarios para asesorar gratuitamente a las PYME en las comunidades en las que residen. Este programa cuenta con alrededor de 13.000 ejecutivos y se puede aplicar a cualquier tipo de desarrollo empresarial (ya sea vinculado al comercio internacional o no). El enfoque es confidencial e individual. Los programas de asesoramiento son gratuitos, y los de entrenamiento requieren el pago de un honorario.

Los Institutos para la PYME (SBI) ofrecen asesoramiento y asistencia a la gerencia de PYME seleccionadas, en conjunto con *colleges* y universidades. Operan en alrededor de 500 escuelas de negocios. La SBA asigna el financiamiento por caso solucionado con éxito (US\$ 500 por cada uno); la empresa no debe soportar costo alguno por este servicio. El programa fue creado en 1972. Por año, alrededor de 18.500 estudiantes participantes se agrupan en equipos y colaboran con alrededor de 7.500 firmas. De esta forma, los estudiantes, guiados por sus profesores, logran acceder a experiencias concretas y asesoran a los dueños de las PYME para resolver problemas gerenciales específicos. Los estudios de la SBI apuntan a todo tipo de problemas operativos y también pueden vincularse al desarrollo de proyectos comunitarios. También se trabaja en forma conjunta con los SBDC y el programa SCORE.

El programa RSVP consiste en un sistema computarizado diseñado para proveer información sobre oportunidades para llevar a cabo *joint ventures* en el extranjero. Contiene los perfiles de las empresas extranjeras que buscan socios y las PYME acceden a este banco de datos a través de SBA Online, un boletín electrónico que tiene alrededor de 60.000 suscriptores. Los perfiles incluyen país y producto. El programa UNISPHERE ayuda a encontrar socios en el extranjero para llevar a cabo *joint ventures* o alianzas estratégicas; su objetivo es promover productos que incorporen tecnología estadounidense, cuya venta en el extranjero se facilita a través de estos vínculos. La prioridad se pone en cuatro sectores: telecomunicaciones, medicina, medio ambiente y tecnología para la información.

En 1995 han comenzado a funcionar Centros de Información Empresarial que suman 30 en todo el país. Tienen computadoras interconectadas con bancos de datos, *software*, manuales, publicaciones sobre perfiles de merca-

dos, etcétera. El objetivo es que los pequeños empresarios puedan hacer uso (en forma gratuita) de estas instalaciones.

En los 90 se comenzó a trabajar en el tema de flexibilidad regulatoria, para que las PYME no deban soportar los mismos requisitos que las firmas grandes. Existen 60 recomendaciones en el Congreso, en ésta y otras materias, solicitando reformas que según la SBA, harán más propicio el ambiente en el que se desenvuelven las PYME.

En materia de compras públicas, la SBA provee dos tipos de bancos de datos; uno destinado a las PYME, que informa acerca de los bienes y servicios que están comprando los gobiernos o las grandes empresas. En este sentido, se incentiva a que las PYME se presenten a las licitaciones. La SBA sostiene que esta metodología ha generado grandes ahorros para el gobierno debido a la competencia.

Por su parte, el programa PASS contiene un listado de las PYME interesadas en presentarse a licitaciones públicas, destinado a la consulta de los organismos oficiales.

El rol de las compras públicas para las PYME en los Estados Unidos es significativo. Antes de la década del ochenta, las pequeñas empresas recibieron anualmente alrededor del 29% de las compras públicas, y si bien este porcentaje ha estado cayendo, aún resulta significativo. Por ejemplo, en 1991 el gobierno federal adjudicó US\$ 210.700 millones en contratos de adquisiciones en las más variadas gamas de bienes y servicios (equivalente al 4% del PBI de ese año). Las adjudicaciones a las PYME alcanzaron el 30% de este monto (alrededor de US\$ 62.900 millones, el 1,2% del PBI de los Estados Unidos). El 18,8% se adjudicó directamente a este tipo de empresas, mientras que el 11,1% se adjudicó por la vía de la subcontratación.⁴⁸ De los US\$ 39.700 millones adjudicados directamente a empresas pequeñas, más de US\$ 28.800 millones estuvieron vinculados con contratos superiores a los US\$ 25.000, y US\$ 10.800 millones, en contratos por menos de US\$ 25.000.⁴⁹

Por ley,⁵⁰ se requiere que las agencias federales otorguen a las PYME y a las empresas de discapacitados "la máxima oportunidad" para participar en contratos federales de bienes y servicios. Con este fin, las agencias consultan a la SBA anualmente, y fijan objetivos en materia de porcentajes de compras públicas que serán adjudicadas a PYME⁵¹ por contratos directos o subcontrataciones. A finales del año para el que se fijan los objetivos, las agencias deben hacer un informe de su solución en esta área. La consulta que realiza la agencia a la SBA al momento de fijar las metas se refiere a las proyecciones que realiza el órgano federal para calcular sus compras a PYME; la SBA puede requerir que revea su proyección y renegociar una meta más apropiada. Si la SBA y la agencia no llegan a un acuerdo, la Office of Federal Procurement Policy tiene la palabra final. En los últimos años, la SBA reconoce la existencia de crecientes dificultades para que las agencias cumplan sus metas.

El Small Business Investment Company, creado por el Congreso en 1958, promueve la generación de fondos a partir de la combinación de capital privado y de fondos garantizados por la SBA. Consiste en la creación de empresas (corporaciones o sociedades) privadas, licenciadas y parcialmente financiadas por la SBA para proveer deuda de largo plazo o inversión en capital de

riesgo a las PYME. Estos fondos se pueden utilizar tanto para el inicio como para el desarrollo de la empresa. Dentro de este esquema, se puede exceder el máximo estatutario de US\$ 750.000. El objetivo del programa SBIC es estimular un flujo de inversiones (capital de riesgo y/o préstamos de largo plazo) a las PYME.

Las SBIC deben estar domiciliadas en los Estados Unidos, pero pueden ser controladas y operadas por entidades extranjeras. El requerimiento básico para formar parte del programa es que haya suficiente capital privado y *expertise* en la gerencia como para que las SBIC sean operadas con seguridad y eficiencia. Desde setiembre de 1994, las empresas que puedan hacer uso de este programa y que no tengan necesidad inmediata de asistencia financiera de la SBA, podrán reservar la disponibilidad futura de tal asistencia obteniendo un "compromiso condicional" de la SBA, para garantizar debentures o *securities*, o para comprar *securities* preferidas, que serán ofrecidas en el futuro, cuando la licenciataria reclame el compromiso de la SBA. En general, las empresas que reciben el préstamo o la inversión en este esquema, obtienen asesoramiento de todo tipo, se vinculan con universidades, reciben cursos de adiestramiento, etcétera.

Además de los programas federales, los estados, en conjunto, gastaban, hacia 1986 alrededor de US\$ 20.000 millones en programas PYME.

3.5.3. El caso del estado de Colorado

En el caso del estado de Colorado, el 98% de las empresas emplean menos de 100 empleados. En general, las empresas muestran interés por participar en programas de entrenamiento de personal; en la actualidad hay una lista de espera para las empresas que requieren asesoramiento.

La asistencia a la PYME toma como base el programa federal de la SBA y la acción del Colorado Office of Business Development. La asistencia sigue la línea de la ayuda federal: no existen exenciones impositivas de ningún tipo, con la excepción de las exenciones a impuestos estatales o municipales en las *enterprise zones*, que están vinculadas a problemas sociales y no por tipo de empresa; de todas maneras, el gobierno estadual afirma poseer una estructura impositiva que beneficia a los emprendimientos empresariales.

Existen 17 centros SBDC, que resultan de un emprendimiento de cooperación entre la SBA, el Colorado Office for Business Development, instituciones de educación superior y organizaciones locales para el desarrollo económico. Estos centros proporcionan, fundamentalmente, cursos de asesoramiento (especialmente para la implementación de nueva tecnología), técnicas para participar de las compras públicas, en el comercio exterior y asistencia especial a las empresas de las minorías. Otro tema importante para este estado del que se ocupan las delegaciones de la SBA es el reentrenamiento de los empleados que han sido expulsados de las instalaciones militares ya en desuso. También tienen programas especiales para las mujeres y las minorías (21% de los empresarios que los SBDC atienden pertenecen a minorías étnicas).

El 66% de las empresas que han tenido acceso a los programas de asesoramiento de SBDC fueron exitosas al momento de requerir crédito, mientras

que hace unos años este porcentaje sólo alcanzaba el 42%. Para la SBA esta evolución es un indicador de éxito y de mejora en sus servicios. También en Colorado se puede acceder a los programas SCORE (cuenta con 200 voluntarios y ocho oficinas) y el programa SBI, que ofrece en promedio 50 horas de investigación y asistencia por caso presentado.

El Community College de Denver trabaja con la SBA dando cursos para asesorar al empresario.

A nivel financiero, se canalizan a la PYME los fondos federales a los que el estado contribuye con un fondo de garantía crediticia (en general el 25% lo aporta el estado). El nivel de incumplimiento en el repago de créditos es del 5%.

Asimismo, existe el Colorado Procurement Technical Assistance Center y el programa Doing Business with the State of Colorado (organizado por el Department of Administration, Division of Purchasing) –además de los servicios que se pueden hallar en el SBDC–, que asesoran sobre cómo acceder a contratos de compras públicas.

En materia de comercio exterior, Colorado posee una organización similar a SCORE, pero a nivel estadual, la Rocky Mountain District Export Council, destinada a asesorar únicamente sobre comercio exterior; el World Trade Center provee servicios educacionales, adicionales a los que provee la SBA junto a sus planes de financiación para exportaciones.

La Cámara de Comercio del estado de Colorado comenzó sus actividades hace alrededor de 20 años, básicamente intentando atraer inversiones al estado. Como la promoción de las exportaciones, en el pasado, era sólo federal, fue posterior la incursión de la Cámara en la promoción de exportaciones. En la actualidad, la Cámara intenta complementarse con el departamento de comercio federal; sin embargo, esta complementación –según los miembros de la Cámara– todavía podría mejorarse. Las tareas de asistencia a las empresas que intentan exportar comprenden hacer estudios de mercado, buscar socios en mercados extranjeros, colaborar para la participación en ferias, llevar físicamente al empresario que no cuenta con los fondos para viajar. Para las minorías, existen cámaras de comercio específicas. Una de las que mayor envergadura ha alcanzado es la cámara latina, que ha enfatizado el rol de la cámara como forma de vincular regiones; por ello, ha desarrollado un buen acceso a la tecnología para las telecomunicaciones por satélite, trata de poner solución al problema del idioma –que juzgan como muy relevante para establecer un vínculo comercial–, y además, como la mayoría de las empresas de minorías son pequeñas, colabora facilitando el acceso al banco de datos del Departamento de Comercio Federal.

Las Enterprise Zones (Zonas Empresariales) en Colorado: Este tipo de “zonas”, que existen en todo el país pero siempre organizadas a nivel estadual o municipal, apuntan a dar beneficios excepcionales a regiones con altos niveles de desempleo o problemas sociales. En Colorado existe la Urban and Rural Enterprise Zone Act, que crea 16 “zonas empresariales” con incentivos económicos específicos para la PYME y las empresas grandes. Cada zona puede diseñar su propio “paquete de beneficios”; los beneficios disponibles son:

- Las empresas que contraten más mano de obra debido a la creación de un nuevo establecimiento pueden deducir US\$ 500 por empleado del impuesto a las ganancias estadual. La creación del nuevo establecimiento debe involucrar, por lo menos, diez nuevos empleados, costar US\$ 1 millón, o duplicar la inversión original. Este beneficio se puede extender cuando se incorporan nuevos empleados sobre el máximo empleado en el año previo.
- Las empresas que procesan alimentos califican para este tipo de crédito fiscal simplemente por agregar valor a productos agropecuarios, pero con un beneficio de US\$ 1.000 por empleado.
- Cuando las compañías proveen seguro médico, pueden deducir US\$ 200 por empleado cubierto, por dos años.
- Las compañías que llevan a cabo investigación y desarrollo según los definen las leyes federales, pueden deducir el 3% de sus gastos del impuesto a las ganancias estadual. El crédito también depende del promedio gastado en investigación y desarrollo en toda la zona empresarial.
- Si se adquiere o realiza *leasing* de un edificio en la zona empresarial, se recibe un 25% del costo de la rehabilitación del edificio, como un crédito fiscal. El edificio debe tener, por lo menos, 20 años y haber estado deshabitado durante, por lo menos, dos años. El límite son US\$ 50.000.
- Los contribuyentes que hagan donaciones a las zonas empresariales para los proyectos de cuidado infantil pueden deducir el 50% de la donación, hasta los US\$ 100.000.
- Las compras de equipo para la manufactura o máquinas herramientas se eximen del impuesto a las ventas del estado.

Las ciudades y los departamentos dentro de las zonas empresariales pueden negociar nuevos incentivos con los nuevos inversores. De hecho, en cada zona existen más beneficios que los aquí enumerados. Generalmente, estos beneficios consisten en la reducción de impuestos a las ventas para las compras de bienes de capital y herramientas; el pago de un “incentivo” igual al incremento en el impuesto a la propiedad generado por la mejora en la planta, etcétera.

3.6. BRASIL: LA INFLUENCIA DEL SEBRAE⁵²

3.6.1. Introducción

Brasil tiene 3,5 millones de empresas PYME. Si se considera a una PYME como una empresa con hasta 99 empleados, las empresas pequeñas prevalecen en número en todos los sectores económicos, según se concluye del censo económico de 1985. Globalmente, la participación PYME es del 99,1% entre todos los establecimientos en actividades no agropecuarias, y del 61,9% del empleo no agropecuario.⁵³

En los cuadros 20, 21 y 22 se puede observar la evolución de la incidencia de las PYME en algunas variables de la economía brasileña entre 1970 y 1985. En 1985, las micro y pequeñas empresas representaban el 95% de todos los establecimientos industriales, empleaban el 42% de la fuerza laboral

CUADRO 20
BRASIL
TAMAÑO DE LA FIRMA Y NUMERO DE FIRMAS EN LA INDUSTRIA

Tamaño de la firma	1970		1975		1980		1985		Crecimiento promedio anual
	Nº de firmas	%	Nº de firmas	%	Nº de firmas	%	Nº de firmas	%	
1-9	51.360	71	72.682	70	165.591	80,0	153.570	82,0	12,3
20-99	15.637	22	24.432	23	31.106	15,0	24.517	13,0	3,8
100-499	4.152	6	6.462	6	8.322	4,0	7.544	4,0	5,5
>500	648	1	791	1	1.045	0,5	924	0,5	2,8
TOTAL	71.797	100	104.367	100	206.064	99,5	186.555	99,5	10,5

Fuente: Späth, B., "Small Firms in Latin America: Prospects for Economic and Socially Viable Development", en Späth (1993), op. cit.

CUADRO 21
BRASIL
TAMAÑO DE LA FIRMA Y EMPLEO EN LA INDUSTRIA

Tamaño de la firma	1970		1975		1980		1985		Crecimiento promedio anual
	Trabajadores (miles)	%	Trabajadores (miles)	%	Trabajadores (miles)	%	Trabajadores (miles)	%	
1-9	396	16	597	16	948	19	987	17	9,9
20-99	649	27	1.025	28	1.298	27	1.324	24	6,9
100-499	796	33	1.301	36	1.678	34	2.068	37	10,6
>500	566	24	708	20	966	20	1.230	22	7,8
TOTAL	2.407	100	3.631	100	4.890	100	5.609	100	8,5

Fuente: Späth, B., "Small Firms in Latin America: Prospects for Economic and Socially Viable Development", en Späth (1993), op. cit.

industrial y pagaban el 30% de los salarios, generando el 24% de la producción manufacturera y 22% del valor agregado en la industria.⁵⁴

Entre 1970 y 1985, el número de empresas pequeñas se triplicó; sin embargo, el crecimiento no fue constante en todo ese lapso pues si bien hasta 1980 se mantuvo en muy altas tasas, en el lustro siguiente todas las empresas, independientemente de su tamaño, decayeron en número. Hacia 1985, cuando la participación de las firmas pequeñas en el número total de establecimientos industriales alcanzó el 95%, sobresalían a nivel sectorial, por su incidencia absoluta, en alimentos, productos de minerales no metá-

CUADRO 22
BRASIL
TAMAÑO DE LA FIRMA Y PRODUCTO MEDIO EN LA INDUSTRIA

Tamaño de la firma	1970		1975		1980		1985		Crecimiento promedio anual
	VA	VA/L	VA	VA/L	VA	VA/L	VA	VA/L	
1-19	9	38	10	49	8	28	5	18	5,8
20-99	21	54	25	69	22	59	17	44	10,9
100-499	33	68	40	89	42	85	41	69	20,1
499	34	100	25	100	28	100	36	100	16,0
TOTAL	100		100		100		100		14,4

Fuente: Späth, B., "Small Firms in Latin America: Prospects for Economic and Socially Viable Development", en Späth (1993), op. cit.

licos, madera y producción de muebles. Se observa una relativamente alta concentración de empresas pequeñas en algunos sectores de la industria. La evolución de las firmas PYME en Brasil fue analizada por varios autores, entre ellos Leite y Caillods (1987), quienes concluyen que si bien el modelo de desarrollo industrial impulsado en este país se dirigió fundamentalmente a las empresas grandes, el crecimiento económico, la diversificación de la producción y la concentración geográfica de la industria dieron lugar a una participación importante y relativamente constante de las PYME en la economía brasileña.

En materia de distribución de empleo, el 41% de la fuerza laboral industrial total que empleaban las PYME hacia 1985 se presume subestimado pues, como el análisis parte de cifras censales, se deja de lado el empleo informal. Es notable que el alto crecimiento en el número de empresas pequeñas verificado durante 1975-1980 no se refleje en un aumento similar en el empleo en este segmento de las firmas. En realidad, el tamaño promedio de las firmas más pequeñas se redujo de 7,9 empleados por firma en 1975, a 5,7 en 1980. En el lustro posterior, aun con las caídas absolutas en la cantidad de firmas, el empleo industrial total creció en todos los grupos de tamaño de empresas.

En el cuadro 22 se observa la distribución del valor agregado manufacturero y el valor agregado promedio en la industria por empleado, de acuerdo al tamaño de la firma; se verifica en esta área que tanto las firmas medianas, que exhiben un crecimiento anual mayor al 20% del valor agregado per cápita, como las firmas grandes, con un crecimiento anual del 16%, tuvieron incrementos de productividad mayores que los de las firmas pequeñas.

3.6.2. *Los principales problemas*

A nivel nacional, las encuestas muestran que las mayores dificultades de los empresarios PYME en Brasil residen en el acceso al crédito y los mercados, la información sobre mercados y el exceso de burocracia y carga tributaria.

En particular se puede citar una investigación realizada recientemente por SEBRAE sobre una muestra de 1.000 PYME en todo el Brasil, de la que se concluye que aproximadamente el 50% de las empresas no utiliza control de gestión, planificación de la producción, control de stock, etcétera; aproximadamente el 60% no utiliza mecanismos de control de calidad; en torno del 65% no utiliza sistemas de control de la productividad; aproximadamente el 80% no utiliza la formación de los recursos humanos; el 85% no utiliza técnicas de marketing, y el 90% no utiliza instrumentos informáticos.

Hasta los años 80, el tratamiento jurídico, fiscal y burocrático de las empresas de pequeño porte era idéntico al aplicado en las grandes. No existen ejemplos que discriminen a favor de las PYME. Aun en casos como la ley 6297 de 1975, que se pensó afectaría primariamente a las PYME, debido a que creaba incentivos para organizar actividades de entrenamiento a través de la posibilidad de deducir esos costos de los impuestos, benefició en la práctica a las firmas más grandes.⁵⁵ Asimismo, hasta finales de los 70 las firmas más pequeñas debían cumplir los mismos requisitos burocráticos que las grandes en materia de inscripción, actuación y liquidación, calculándose que eran necesarios alrededor de 500 documentos para llevar a cabo algunas de estas actividades. Si bien esto podría haber actuado no tanto como un incentivo en contra de la creación de PYME, sino como incentivo para permanecer en la informalidad, otras regulaciones que tendían justamente a evitarla (por ejemplo, los requisitos exigidos a las firmas grandes para poder comprar productos de las pequeñas, como la exigencia de un recibo de ventas oficial) muy probablemente perjudicaron la posibilidad de surgimiento de este tipo de firmas, como también su acceso a servicios e incentivos oficiales (asistencia, crédito, etcétera).

Hacia fines de los setenta se comenzó a idear un Programa Nacional de Desburocratización que, en esta área, apuntó a asegurar un tratamiento diferenciado a las PYME. Sin embargo, esta propuesta deparó una serie de resistencias, especialmente estatales y de los fiscos, que temían que el cambio en las reglas condujera a caídas en la recaudación.

A partir de estas limitaciones, se observa que las modificaciones destinadas a beneficiar a las PYME en términos relativos al resto de las firmas se llevaron a cabo de modo gradual, promoviendo cambios parciales. Dentro de esa orientación, fue instituido un régimen sumario de registro y archivo en el Registro de Comercio (ley 6939 de 1981) con el objetivo de simplificar el acto de creación de las PYME, lo que permitió reducir el tiempo de registro y eliminar una serie de trámites. Otros registros requeridos, como los de previsión social, fueron asumidos también por las juntas comerciales, encargadas de la inscripción de las firmas, a través de algunos convenios, y esto permitió un significativo ahorro de tiempo al momento de la inscripción.

En tanto el proceso de desburocratización avanzaba, también fueron in-

centivados a plegarse a él los estados y los municipios. Finalmente, en 1982 se propuso una reunión de empresarios en Río de Janeiro, con el objeto de crear un conjunto de normas propias para las empresas pequeñas, que se denominó "Estatuto de la Microempresa". Este estatuto se presentó al Congreso como proyecto de ley, y fue aprobado con gran rapidez en 1984 (ley 7256).

Esta ley garantizó tratamiento especial a la microempresa en materia de administración pública, impuestos, seguridad social, leyes laborales, crédito y entrenamiento de personal. Se definía a la microempresa como una entidad legal con un propietario único cuyo ingreso anual bruto fuera igual o menor a 10.000 BTN (bonos del gobierno indexados). Esta ley debía hacerse operativa a través de la adecuación legal a nivel estadual o municipal, lo que casi no fue puesto en práctica.

La Constitución de 1988 consagró en su artículo 179 el espíritu de este estatuto, al establecer el principio de tratamiento diferenciado para las micro y pequeñas empresas en cuatro campos: administrativo, previsional, tributario y crediticio (no en el ámbito laboral, que fue excluido explícitamente, luego de extensos debates). Este tratamiento constitucional apuntó a satisfacer la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades. Este tratamiento diferenciado y más favorable al que propende la Constitución debe ser llevado a cabo tanto por el gobierno federal como los estatales y municipales.

La norma constitucional junto a otros aspectos reglamentarios fueron abordados por ley durante 1989. Esta legislación define el valor límite del ingreso bruto para la microempresa (que debe ser establecido en BTN y no debe superar los 70.000 BTN). Finalmente, en marzo de 1994 se aprobó la ley 8864, que reglamenta el artículo 179 de la Constitución, concediendo tratamiento diferenciado y simplificado a la micro y pequeña empresa en el campo administrativo, previsional, fiscal, crediticio, y en el ámbito del desarrollo empresarial.

En la práctica, no obstante, el resultado de esta legislación específica se ha tratado de instrumentar a través de la reducción de cargas burocráticas para la PYME (por ejemplo, se cita que gracias a esta legislación los procedimientos para registrar una empresa industrial en Brasil se han reducido a 44 días hábiles); sin embargo, los grupos representativos de PYME aun argumentan que nada se ha hecho en materia de reducción de la carga fiscal y de las complicaciones burocráticas que genera el pago de impuestos en Brasil (se refieren a este problema como "laberinto" fiscal). Estos sectores reclaman un impuesto único. Esta opción fue considerada, inclusive en la Asamblea Constitucional, y se enmarcó en la posibilidad de que la empresa pequeña tribute específicamente en la órbita municipal. Sin embargo, hasta la actualidad las PYME en Brasil continúan tributando en los tres órdenes (municipal, estadual y federal) y deben pagar impuestos al ingreso, por operaciones de crédito, compra venta de divisas, seguros, títulos inmobiliarios, transporte, comunicaciones y operaciones mineras, y el impuesto IPI, ICMS e ISS a nivel municipal; es decir, soportan las mismas cargas tributarias que las empresas más grandes.

El SEBRAE ha propuesto que la reglamentación de la norma constitucional en materia de tratamiento fiscal diferenciado constituya un "Estatuto de la PYME", que especifique derechos y obligaciones, para, de esta forma, au-

nar en un único cuerpo legislación muy dispersa, cuyo acceso es sumamente complicado. SEBRAE también ha argumentado que las complejidades del sistema tributario y las exigencias en el campo laboral y sanitario son excesivas, a punto tal que es frecuente que no se cumpla la ley por desconocimiento o por dificultades en la interpretación.

Algunos de los proyectos de ley que apuntan a la reglamentación del artículo 179 de la Constitución presentan puntos innovadores dentro de la legislación de este tema; uno de ellos es la clasificación unificada a nivel federal de este tipo de firmas; actualmente, cada municipio adopta una clasificación diferente, que dificulta la adopción de políticas federales.

3.6.3. El SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa)

En 1972, junto con la autorización de líneas de crédito especiales, el gobierno federal creó el CEBRAE (Centro Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa) para la asistencia y promoción de distintos negocios. Luego de un lapso caracterizado por la crónica escasez de recursos, la entidad fue "privatizada" y se le asignaron fuentes de recursos permanentes para desarrollar programas a favor de ese segmento del empresariado. El CEBRAE coexistía con los CEAGS, que eran centros estaduais de asistencia a la pequeña empresa, y en los que participaban diferentes entidades como federaciones de industria, comercio, agricultura y asociaciones comerciales.

En 1990 el CEBRAE fue transformado en un "servicio social autónomo", con la nueva denominación de SEBRAE. La institución se estructuró en todo el país a través de entidades afiliadas con personería jurídica propia ("delegaciones", de aquí en adelante), aunque deben actuar con la misma filosofía de trabajo que propone el SEBRAE nacional. En el SEBRAE nacional existe un "consejo nacional" que fija el modelo de tareas de los consejos estaduais. El consejo nacional está compuesto por: cuatro tipos de entidades empresarias (confederaciones nacionales de industria, de comercio, de agricultura y asociaciones comerciales); algunas representaciones privadas del área de tecnología; representaciones de los SEBRAE estaduais; la asociación brasileña de Bancos de Desarrollo y cinco entidades de gobierno: Ministerio de Industria y Comercio, Banco do Brasil, Caixa Económica Federal, BNDES (Banco de Desarrollo) y el FINEP.

Así, el SEBRAE es un organismo federal, que se considera un emprendimiento "privado", aunque se mantiene parcialmente con el 0,3% de los aportes de los trabajadores; este porcentaje es una contribución obligatoria que deben tributar todas las empresas en Brasil (grandes y chicas). El presupuesto anual del SEBRAE para 1995 se aproximaba a los US\$ 345 millones. El SEBRAE nacional emplea 2.300 funcionarios que, sumados a los de las delegaciones estaduais, ascienden a alrededor de 3.000. El SEBRAE nacional tiene un presidente cuyo mandato dura dos años, y puede ser reelecto sólo una vez. La filosofía que mueve a esta institución es que el crecimiento y éxito de las pequeñas empresas en una economía oligopolizada depende de que se puedan impartir directivas de política económica e industrial que sean más favorables a su expansión, y en ese sentido se trabaja.

En cada estado existe por lo menos una delegación (hay 500 en todo el país), que se fija objetivos y planes propios, de acuerdo a los planes nacionales. En general, dependiendo de la zona en la que está localizado, el SEBRAE estadual se especializa en un tema (agropecuario, industrial, etcétera). Las delegaciones de los estados están vinculadas con las federaciones de industria respectivas, que en general tienen bastante peso al momento de la toma de decisiones políticas locales. Los SEBRAE más grandes son los de Río de Janeiro, San Pablo y Río Grande do Sul. La matriz está en Brasilia.

Uno de los roles fundamentales del SEBRAE es la organización de programas en áreas de modernización empresarial, modernización tecnológica, competitividad empresarial, información empresarial y desregulación y desburocratización. En general, se observa que los SEBRAE estaduais se dedican prioritariamente a la capacitación gerencial y de los operarios. Dentro de algunos rubros los cursos de capacitación son muy reconocidos; por ejemplo, el SEBRAE de Río Grande do Sul tiene una escuela sobre calzado a la que asisten interesados de todo el mundo. Estos cursos también se distinguen porque se utilizan maquinarias de última generación.

Las delegaciones estaduais también fomentan y guían emprendimientos conjuntos. En algunos casos, como el SEBRAE de Río de Janeiro, mantienen *showrooms* permanentes para los productores brasileños en los países del Mercosur (ProPYME Mercosur). En la Argentina, varias delegaciones estaduais tienen representantes y consultores técnicos. El SEBRAE ha mantenido un rol muy activo en la promoción de ruedas de negocios en el Mercosur. Por ejemplo, en abril de 1995 se organizó una rueda de negocios en Río Grande do Sul para la que SEBRAE ofreció todos los contactos (un *mailing* de alrededor de 5.000-6.000 empresas)

Debido a problemas presupuestarios, se espera que la expansión del SEBRAE parta de la "tercerización"; el SEBRAE otorgará franquicias, especialmente a personas con experiencia en asesoría. Se evitará de este modo la contratación y la creación de estructura propia, tendiendo a reducir costos. Otro plan relevante es la creación de un Fondo de Aval, junto con el Banco do Brasil, Caixa Económica Federal, el FINEP y el BNDES, que alcanzará los US\$ 25 millones (cada organismo aportará US\$ 5 millones); se espera que se puedan avalar alrededor de US\$ 1.000 millones a US\$ 2.000 millones de créditos destinados a las PYME.

En un estudio publicado por SEBRAE SP⁵⁶ sobre las PYME en el estado de San Pablo se han distinguido las principales dificultades que enfrentan las empresas PYME del estado, que, se reconoce, coinciden con la problemática nacional. Entre ellas se destacan: el proceso de formalización, el acceso a las compras gubernamentales, el complejo sistema de tributación que crea dudas sobre las obligaciones reales con el fisco, los costos sobre la mano de obra, las exigencias fitosanitarias incompatibles con las capacidades de las PYME, la incapacidad de atender las exigencias sobre garantías para que se otorgue crédito, lo cual inhibe el acceso al crédito o eleva mucho los costos de esa operación.

El 50,1% de los emprendimientos registrados por la Junta Comercial del Estado son "bastante reducidos" y tienen baja capacidad para soportar la burocracia y la tributación. Del total de empresas, el 47,2% está constituido por

RECUADRO 8
BRASIL: INSTRUMENTOS DE POLITICA PYME

SEBRAETEC: Programa de consultoría que consiste en una línea abierta de consulta para la micro y pequeña empresa, junto con las principales universidades y centros de investigación de San Pablo. Las consultas provienen de todos los sectores, y son 40% por la industria, 40% por el sector rural y el 20% restante por servicios.

EXTENSION Y DIFUSION TECNOLOGICA

PATME: Programa de apoyo tecnológico a las PYME (por un convenio entre SEBRAE y FINEP).

Incubadoras de empresas de base tecnológica.

Conservación de energía.

Calidad y productividad industrial.

Propiedad industrial.

Normas técnicas.

Innovación tecnológica.

Bancos de datos ("redes electrónicas" de negocios, que son bancos de datos para los compradores potenciales de determinados segmentos).

IBQP: Instituto Brasileño de Calidad y Productividad.

CCT: Centro de Comercialización y Tecnología.

Crédito: SEBRAE SP consiguió en marzo de 1992 la creación de una línea de crédito del Banco do Brasil (MIPEM) para las PYME, con la finalidad de apoyar proyectos de inversión en tecnología, sistemas de gestión empresarial y capital de giro incremental. El programa ofrece condiciones especiales e intereses menores que los exigidos en el mercado, y plazos de pago más largos. El SEBRAE SP actúa como intermediario entre el empresario y la institución financiera, haciendo un preanálisis de la solicitud de crédito y verificando su viabilidad, para encaminar al empresario o al banco. Si la propuesta fue previamente aprobada, el SEBRAE elabora un proyecto de viabilidad técnica y económica para aprobación final del banco. También trabajan con esta delegación otras instituciones como la Caixa Economica Federal, con un crédito especial para obtener capital de giro, Banespa y Nossa Caixa.

Un indicador del nivel de actividad de esta organización lo dan las siguientes cifras: la SEBRAE SP, en dos meses (enero y febrero de 1994), atendió 7.303 empresas, brindó 116 cursos, entrenó a 6.566 personas y llevó a cabo 97 seminarios.

sociedades limitadas, la mayoría de pequeño porte y también con dificultades para atender las exigencias burocráticas y fiscales complejas y onerosas. En algunas ciudades, las firmas pequeñas son más del 80% de las existentes.

Una de las principales dificultades que las PYME han encontrado es la demora en la respuesta de algunos órganos del sector público en ocasión de pleitos o documentación fundamental para sus actividades. En la legislación no existen topes para los plazos de respuesta de los organismos públicos para pleitos o solicitudes de documentos hechos por las firmas.

En San Pablo, no obstante, como también ocurre en casi todos los estados, las confederaciones y federaciones de industria y comercio estatales proveen servicios de asistencia a la PYME, a veces actuando en conjunto con

la delegación de SEBRAE; en el caso particular de San Pablo, la FIESP (Federación de las Industrias de San Pablo) y, dentro de ella, el DAP (Departamento de Ayuda a la PYME), apuntan a este tipo de asistencia. El DAP tiene como función principal la coordinación de áreas que sean de interés para esas firmas. En general, su tarea consiste en derivar a los interesados a las agencias adecuadas (departamentos técnicos, SENAI,⁵⁷ SESI,⁵⁸ DAMPI,⁵⁹ etcétera). De esta forma, la DAP actúa como *clearing* de asistencia a la PYME. En sus primeros siete años de vida, el DAP recibió 8.700 consultas.

En términos de las compras públicas, el mercado del sector público en Brasil representa alrededor de un 25% del PBI, dividido entre 5.000 prefecturas, 27 gobiernos estatales, el gobierno federal y las empresas públicas. Sin embargo, se reconoce que las PYME han tenido muy poca participación en el mismo. En la actualidad se está intentando aumentar la participación vía algunos programas encarados por los SEBRAE estatales. En San Pablo, por ejemplo, se puso en práctica un programa de Compras Gubernamentales, que consiste en la confección de un listado de empresas interesadas en vincularse con el sector público. Este listado ha registrado 1.700 empresas, de las cuales el 40% se localizan en el interior del estado. De este grupo, alrededor de 25-50 empresas han sido registradas e invitadas a participar en las licitaciones del estado y de las prefecturas. También la firma PETROBRAS utilizó este listado. SEBRAE San Pablo estima que en 1993 el sector público compró cerca de US\$ 40 millones a las PYME. SEBRAE también organiza cursos para instruir acerca de los requisitos de las licitaciones.

Por último, una investigación de SEBRAE San Pablo, cuyo objeto fueron las PYME de todo el país, analizó el impacto de la apertura sobre las PYME, a partir de la disponibilidad de datos en materia de distribución de actividades de las PYME entre los diferentes sectores industriales y, por otro lado, los sectores que serán más afectados por la apertura comercial (los que poseían mayor protección efectiva antes de la apertura de los 90).

La principal conclusión del trabajo fue que en los sectores más afectados por la apertura, que muy probablemente sufrirían una fuerte reestructuración, no existían segmentos con muy alta participación de las PYME (en términos de valor de producción).

Aun así, varios de los sectores que se presumía serán negativamente afectados por la apertura presentaban una participación PYME en su valor de producción total superior al de la media de la economía (22% según el censo de 1985); estos sectores incluyen perfumería, jabones y velas, vestimenta, bebidas y material plástico. Entre los sectores afectados, además, la participación de las PYME en el empleo llegaba a ser bastante significativa (perfumería, jabones y velas, vestimenta, bebidas, plásticos).

En los sectores que resultarían favorecidos por la apertura (es decir, relativamente "protegidos"), con excepción de la industria extractiva y papel, la participación de las PYME (en términos de valor de transformación) era muy superior a la media del 22%, involucrando sectores tales como madera, mobiliario, editorial, gráfica y minerales no metálicos. También era significativo el empleo en las PYME, especialmente en madera y mobiliario. *Se concluiría que las PYME están concentradas en áreas que se beneficiarían con la apertura.*

Finalmente, cuando fue propuesta la reducción de carga tributaria a las

CUADRO 23
BRASIL: APERTURA COMERCIAL Y PYME

Sector	Protección efectiva hacia mediados de 1994 (% sobre precio CIF)	% de las PYME	
		Valor de transformación	Personal ocupado
<i>Pierden protección efectiva</i>			
– Perfumes, jabones y velas	114,9	28,3	50,0
– Vestimenta	102,3	26,4	41,0
– Cigarrillos	93,2	2,1	10,4
– Bebidas	90,1	28,8	41,4
– Textil	72,7	21,2	23,5
– Materias plásticas	68,5	29,9	41,9
– Material de transporte	65,6	8,6	17,8
– Caucho	64,4	17,4	36,3
<i>Ganan protección efectiva</i>			
– Extractiva	10,3	4,2	28,4
– Editorial y gráfica	14,9	33,7	59,0
– Química	22,2	22,7	28,9
– Madera	31,3	55,6	72,1
– Papel	34,2	18,6	33,0
– Mobiliario	35,1	47,0	65,6
– Minerales no metálicos	37,9	33,1	64,0
– Cueros y pieles	38,6	28,4	33,2

Fuente: SEBRAE San Pablo.

microempresas, aumentaron las resistencias, pero a través de una estrategia gradualista, el ministro de Desburocratización propuso la ampliación de la franja de exención de las microempresas (decreto ley 1780 de 1980).

Algún tiempo después fue el secretario de la Receita Federal quien sugirió una nueva ampliación de la exención, para abarcar cerca del 65% de las empresas contribuyentes (decreto ley 1973 de 1982). Este cambio de actitud se debió a que quienes estaban a cargo de la recaudación tributaria, reconocieron que ésta no disminuiría, y que debían dedicarse a fiscalizar empresas de mayor capacidad contributiva.

3.7. JAPÓN: EL CASO DE LAS PYME SUBCONTRATISTAS

3.7.1. Introducción

Japón se caracteriza por una muy alta proporción del empleo y la producción localizada en las pequeñas y medianas empresas. Esta importancia

y el proceso de modernización posterior a la Segunda Guerra dieron lugar a un conjunto muy amplio de políticas de fomento.

En 1981, el 83,5% de los establecimientos y el 75,6% del empleo en el sector manufacturero, comercio e industria se localizaba en empresas PYME.⁶⁰ Entre 1957 y 1981, el número de establecimientos PYME creció y su participación en el número total de empresas y en el empleo se mantuvo. *En particular, en el sector manufacturero, el 65% de las PYME actúan como subcontratistas, especializándose con exclusividad en este tipo de operatoria más del 80% de ellas. Esta es una de las características más distintivas de la estructura industrial japonesa.* Bajo esta organización, las firmas grandes lideran cadenas de firmas que compiten entre sí, donde algunas más pequeñas también ejercen liderazgo y coordinación de sus pares o de otras más pequeñas. Las relaciones entre ellas son de largo plazo, con un alto componente de reputación en el cumplimiento de normas muy estrictas (calidad total, *just in time*, etcétera) y regulación para evitar conductas abusivas. Nótese que muchos especialistas encuentran que esta organización productiva de Japón constituye un modelo intermedio entre la producción masiva (fordista) y los regímenes de especialización flexibles.

Como también se observa en otras experiencias, la rotación de trabajadores en las PYME es mayor que en las empresas grandes (casi 10 años de permanencia promedio para empresas entre 10 y 100 empleados y casi 15 años para empresas de más de 1.000 empleados).

Hasta mediados de los 50, la política económica japonesa respecto de las PYME se orientó a su protección. Posteriormente y hasta los 70, se llevó adelante una política más activa, que favoreció la modernización de capital e infraestructura empresaria y el aumento de escala en las manufacturas. Desde entonces se dirigió el esfuerzo de política a la intensificación tecnológica o, alternativamente, a la reconversión productiva. Actualmente, se les reconoce un rol “innovador”.

Nótese que según lo juzga un estudio de la OCDE, Japón ha desarrollado el mayor rango en diversidad y alcance de políticas hacia la PYME, en comparación con cualquier otro país industrializado. En el recuadro 8 se muestra una síntesis de las mismas.

CUADRO 24
JAPON: PYME (NO AGRICOLAS)
1991

	Manufact.	Construcción	Comercio mayorista	Comercio minorista	Servicios	Total
% establecimientos						
PYME en cada sector	99,5	99,9	99,2	99,4	97,9	99,1
% de empleo PYME						
en cada sector	73,8	95,4	84,0	87,5	63,8	79,2

Fuente: Kitayama (1993).

3.7.2. Los instrumentos de política

Como producto directo de las primeras políticas dirigidas a la PYME, en Japón opera una vastísima red financiera pública, cooperativa y privada que incluyó créditos a largo plazo y bajo costo, garantías crediticias y seguros de riesgo por esas garantías.

En la primera etapa (luego de la Segunda Guerra) también se usaron regulaciones que limitaban la competencia (admitían las prácticas de cartelización) para proteger a las PYME.

En la segunda etapa las políticas fueron específicas por tamaño y por sector y utilizaron instrumentos financieros con distribución descentralizada (gobiernos locales). También se usaron instrumentos tributarios (reducción de tasas impositivas a empresas de personas y a pequeñas sociedades anónimas,

sistemas de depreciación acelerada en la compra de bienes de capital) respondiendo a la necesidad de aumentar la competitividad en un mercado más abierto y con un mercado de mano de obra dominado por la escasez de oferta. En los 70 continuó la presión hacia el aumento de competitividad debido a la apreciación del yen que fue acompañada por políticas de adopción de tecnología (entrenamiento de mano de obra, acceso a servicios de consultoría e información tecnológica y de negocios, reconversión del *management*), y en el sector de no comerciados (servicios y comercio) por la restricción de la competencia (impidiendo el ingreso de empresas grandes y regulando los abusos en las negociaciones entre firmas de diferente tamaño).

El cuadro 25 muestra la estructura actual del sistema financiero al que tienen acceso las PYME. *No obstante su frondosa composición debe tenerse en cuenta que la participación del gobierno en el financiamiento total de las PYME pasó del 8,7% en 1960 al 12,6% en 1980* (incluyendo financiamiento de capital

RECUADRO 9
LAS PYME EN EL ESTE ASIATICO

Bajo distintas modalidades, los países del Este Asiático de crecimiento acelerado se beneficiaron con la profusión de PYME. La aparición de un gran número de PYME generalmente reflejó fuerzas de mercado más que intervención gubernamental. Con todo, varias de estas economías asistieron a las PYME con créditos preferenciales y servicios de asistencia específica. El rápido crecimiento de procesos industriales trabajo intensivos en estas firmas absorbió una gran cantidad de trabajadores, reduciendo el desempleo y atrayendo trabajo rural. A medida que las empresas fueron sofisticando su proceso productivo, la eficiencia y el ingreso real de los trabajadores se incrementó. La ayuda a las PYME fue claramente explícita y logró buenos resultados en Taiwán. Como se muestra en el cuadro 1, las PYME representan por lo menos el 90% de las empresas de cada sector. No es sorprendente que las PYME de este país dominen también el sector exportador, produciendo cerca del 60% del valor total de las exportaciones (cuadro 2).

CUADRO 1
PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN TAIWAN

Agricultura, pesca, ganadería y forestación	97,3
Minería	97,8
Industria	98,2
Electricidad, gas y agua	90,3
Construcción	93,0
Comercio	96,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	97,0
Bancos, seguros y establecimientos financieros	92,5
Servicios comunales, sociales y personales	99,5

RECUADRO 9 (Cont.)

CUADRO 2
VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE LAS PYME EN TAIWAN

Industria	60,4
Comercio	51,4
Total	57,3

Otros países asiáticos de alto crecimiento también alentaron industrias pequeñas y medianas. Japón dirigió una enorme cantidad de recursos financieros al desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Las instituciones financieras públicas asignaron en promedio el 10% del total de préstamos a PYME. A lo largo del periodo de rápido crecimiento de los 50, aproximadamente el 30% del total de sus préstamos para inversiones fijas fue hacia PYME. Los variados programas de crédito directo financiados por el gobierno se mostraron particularmente útiles en tiempos de transición o de rápidos cambios. Aunque las evaluaciones de estos programas no son siempre coincidentes, una cosa es clara: el sector PYME se convirtió en una importante piedra angular de la economía japonesa. En 1989 las PYME representaban cerca del 52% del valor agregado y ventas industriales, y su participación en el empleo en varios subsectores manufactureros iba desde un mínimo de 41% en maquinaria de transporte a un máximo de 100% en platería.

El desarrollo coreano estuvo en gran medida conducido por la expansión de los conglomerados económicos, llamados *chaebols*. Pero a partir de los primeros años de la década del 80, el sector PYME comenzó a crecer rápidamente. La participación de las PYME en el empleo total manufacturero creció desde el 37,6% en 1976 a 51,2% en 1988; mientras que en el mismo periodo la participación de las PYME en el valor agregado industrial creció de 23,7% a 34,9%. Corea estableció un sistema extensivo de apoyo a las PYME. Y, como en Japón, los sistemas de apoyo financiero, como la financiación de exportaciones y los programas de garantías al crédito, fueron los más importantes.

Fuente: Banco Mundial, *East Asian Miracle*, 1993.

CUADRO 25
MENU DE POLITICAS PARA LAS PYME EN JAPON

Financieras: Asistencia financiera por tres instituciones gubernamentales –la Corporación Financiera de Pequeñas Empresas, la Corporación Financiera del Pueblo y el Banco Cooperativo Central de Comercio e Industria– y préstamos de la Corporación de Pequeñas Empresas de Japón para la promoción de actividades conjuntas a través de cooperativas.

De garantía del crédito: Para recibir un préstamo de una institución financiera una empresa pequeña solicita una garantía a una Asociación de Garantía de Crédito (AGC); las AGC aplican a la Corporación de Crédito de Pequeñas Empresas para el reaseguro.

Imposición a las pequeñas empresas: Reducción del impuesto a las ganancias de la empresa.

Cooperativas: Asistencia a las actividades conjuntas (producción conjunta, venta conjunta, etcétera) de alrededor de 50.000 cooperativas.

Asesoría y financiamiento: Asesoramiento sobre administración y guía por personal especializado del gobierno de las prefecturas.

Entrenamiento del personal (para desarrollo de recursos humanos): Una variedad de programas de entrenamiento en instituciones gubernamentales para pequeñas empresas y cursos de entrenamiento básicos al nivel prefectural de gobierno.

Desarrollo tecnológico: Cursos de entrenamiento técnico en instituciones para pequeñas empresas y asistencia técnica por instituciones públicas de investigación.

Promoción de pequeñas empresas: Personal en la Junta de Comercio e Industria y en la Cámara de Comercio e Industria; préstamos especiales para desarrollo de *management*; préstamos especiales para modernización de equipo.

Fuente: Yoshiro Miwa, *Policies for small business in Japan*.

fijo y capital de trabajo por el gobierno general y los gobiernos locales). El gráfico muestra la fuerte participación de la banca privada y cooperativa en el financiamiento de las PYME japonesas en 1994.

La Corporación Financiera para PYME de Japón suministra una ventanilla de segundo piso para la provisión de créditos a largo plazo y también otorga créditos directamente a través de sus 59 sucursales. En 1980 el gobierno central dedicó 0,6% de su presupuesto a las políticas PYME y los gobiernos locales, el 19%.

Una evaluación de esta política indica que gran parte de esta erogación tiene como destino los instrumentos financieros de promoción. El subsidio implícito en el acceso al crédito preferencial parece haber sido extremadamente moderado. En 1981 el diferencial de costo financiero (neto de beneficios financieros) era tan sólo del 0,3%, comparando el conjunto de empresas con empleo superior a 300 trabajadores con el conjunto de empresas por debajo de ese tamaño.

Otro aspecto en el que la participación estatal es importante es en el sistema de garantías de crédito. La Corporación de Garantía de Tokio, por ejemplo, presta servicios al 40% de las PYME locales (unas 308.000) (véase gráfico de la organización de este servicio).

La evaluación sobre la eficiencia de la política específica hacia las PYME

CUADRO 26
PRESTAMOS OTORGADOS A PYME EN JAPON – 31 DE MARZO DE 1994
(En %)

Banco Shoko Chukin	3,2
Corporación Financiera de Pequeñas Empresas	2,5
Corporación Financiera del Pueblo	2,4
Bancos urbanos	31,2
Bancos regionales	20,6
Bancos de fomento	2,9
Bancos de desarrollo	5,5
Bancos miembros de la Asociación de Bancos Regionales	9,0
Bancos Shinkin	13,8
Cooperativas de Crédito	5,1
Otros	3,8

Fuente: Ministerio de Tecnología e Industria (MITI).

en relación con los objetivos que prevalecieron a lo largo del tiempo no es uniforme. Yokokura (1988) indica que la política más efectiva fue la financiera y que en ella prevaleció el uso de los mecanismos de mercado para la asignación de créditos, por lo que el conjunto de empresas beneficiadas resultaron viables en el largo plazo. Las políticas de restricción de la competencia fueron poco efectivas y, por lo tanto, la distorsión que introdujeron fue leve. En general, la aplicación indiscriminada de numerosos instrumentos limitó el alcance de los objetivos sectoriales. La descentralización regional del financiamiento también ayudó a la distribución eficiente.

Esta misma visión se repite en el trabajo de Kitayama (1993), en el que se insiste en el rol de los gobiernos locales (prefecturas) en la asistencia efectiva a las PYME y como nexo entre la gran empresa y las PYME. Sus mejores resultados, en contraste con los mecanismos centrales, se debe tanto a su interés en el desarrollo de su región como a su cercanía de los votantes. En contraste, Miwa (1993) polemiza con el autor anterior y descarta la eficiencia de la política de asistencia técnica, de asesoramiento y financiera para las PYME por todas las vías de distribución pública comentadas.

Con respecto a la situación actual, la prolongada recesión en Japón está poniendo a prueba a las PYME y a su “red de seguridad”. Hasta el inicio de la presente década la industria japonesa, en general, transitó por un período de gran actividad. La recesión de las economías industriales a inicios de los 90 ha sido superada ya en los Estados Unidos y en la UE, pero el nivel de recuperación es muy lento en Japón. Durante este período se registró una importante deflación (se habla de “destrucción de precios”), salida de capitales para inversión directa en el Este Asiático, y crisis regionales (cada región se espe-

cializa sectorialmente). Las PYME enfrentaron presiones de costos que obligaron a un aumento de eficiencia. Esta respuesta no fue suficiente, planteándose opciones no muy definidas de reconversión (cambio de productos, cambios tecnológicos y de distribución, emigración al Este Asiático siguiendo a las empresas más grandes). A pesar de la red financiera existente, durante esta

RECUADRO 10
LA EXPERIENCIA DE LOS PAISES DEL ESTE ASIATICO¹

Corea: Desde mediados de los 60 hasta la segunda crisis del petróleo la política industrial, en general, favoreció a las empresas de mayor tamaño y dio lugar a un alto grado de concentración de la industria coreana. Las leyes que promovían a las PYME, aunque ya vigentes desde los 60, sólo cobraron aplicación efectiva en los últimos años a medida que la política se ocupó de los efectos de la concentración. Un conjunto de medidas crediticias, de entrenamiento, promoción de la entrada a mercados internacionales y favorecimiento de la subcontratación² fue llevado adelante con la coordinación general del MITI coreano. Se intentó incrementar las economías de alcance (*scope*), eficiencia e igualdad de la subcontratación (ya que la característica monopsónica que prevalece en muchas ramas para los proveedores pequeños afecta los términos de los contratos) además de regular la competencia entre firmas chicas y grandes para la misma línea de producto. Si bien al principio la implementación deficiente de estas regulaciones limitó su impacto, el incremento de la autoridad del gobierno para supervisar contratos, la extensión preferencial de garantías a los subcontratistas, la vigencia de incentivos fiscales y financieros y la provisión de fondos para el desarrollo de productos y procesos para los subcontratistas (además de la reserva exclusiva de sectores industriales seleccionados para las PYME) hicieron crecer la subcontratación rápidamente, representando en 1986 el 42% del valor del sector industrial.

Taiwán: Durante la fase de sustitución de importaciones, el crecimiento de multinacionales dio lugar a través de la subcontratación al nacimiento de PYME, resultando éstas sumamente viables, consiguiendo economías de alcance y escala a través de una especialización flexible. Así, las PYME tienen una posición dominante, y representaban en los 80 el 98% de las empresas, el 62% de las empresas industriales, el 70% del empleo y el 55% del PBN. A medida que el sistema de subcontratación se extendía se fueron creando externalidades que favorecieron la eficiencia transaccional de los mercados, lo que contribuyó a ampliar su tamaño. Las políticas específicas para el sector intentaron proveer asistencia financiera, de administración, contabilidad, tecnología y marketing. Mediante una institución que actúa como coordinadora (CSFS), favoreciendo la cooperación entre empresas complementarias, se intenta mejorar la calidad de los productos, avanzar en la especialización y acelerar el desarrollo industrial. Pero la asistencia no se da de manera centralizada sino que existe una red muy desarrollada de instituciones públicas y privadas que cooperan en esta tarea. Esto se vuelve necesario dado que la parte débil de su tipo de estructura industrial es justamente el proceso de adquirir tecnología y realizar actividades de I & D. A este respecto, además, se intentó promover la transferencia de tecnología en el marco de las relaciones de subcontratación con las multinacionales, que de todas formas no tienen a ser de largo plazo. Así, el gobierno tuvo una política indirecta, impulsando más que dictando las reglas de mercado. Las políticas directas, como los requerimientos de contenido nacional, no fueron muy importantes o no resultaron efectivas.

crisis se pusieron de manifiesto dificultades para el acceso de las PYME al capital de riesgo. Algunos analistas sostienen también que en el actual contexto el avance de la desregulación es muy lento y la oferta tecnológica de las organizaciones del gobierno no coincide con las necesidades de la industria.

RECUADRO 10 (Cont.)

Malasia: Se intentó en mayor medida que en otros países de la región desarrollar las PYME, pero los resultados no han sido siempre satisfactorios. Un gran conjunto de instrumentos sólo logró un impacto limitado en desarrollar las capacidades de las PYME. Existe una fuerte necesidad de racionalizar el sistema institucional de apoyo, que el sector privado se involucre en mayor medida y que se preste atención a la estructura de costos. Nuevamente aquí, hasta mediados de los 80 las políticas estuvieron sesgadas hacia las empresas grandes, pero no se generaron los mecanismos de subcontratación que sí se desarrollaron en Taiwán. Sólo en la etapa más reciente se ha considerado el desarrollo de las PYME como un objetivo prioritario. Así, aunque ahora existe una fuerte tendencia hacia mayores vínculos interfirma en el sector industrial, debido tanto al desarrollo gradual del mercado como a la relocalización de multinacionales y a políticas estatales que favorecieron la subcontratación, el sector industrial resulta todavía altamente concentrado, de forma que, si bien está compuesto en un 80% por PYME, éstas representan sólo una pequeña proporción del producto y el empleo industrial. La nueva etapa tampoco careció de inconvenientes ya que existieron problemas por baja calidad, entregas tardías y una falta de determinación competitiva de precios en algunas relaciones de subcontratación, junto con la carencia de fondos para la aplicación de las PYME a sus proyectos de inversión.

Singapur: Su industrialización estuvo marcada, como en el caso de Malasia, por la inversión extranjera directa desarrollada básicamente por empresas multinacionales, lo que dio lugar a un resultado similar al malayo: las PYME representan el 35% de las empresas industriales, pero sólo el 1,1% del producto industrial. Además, las PYME industriales tienden a ser muy pequeñas: el 75% emplea menos de 10 trabajadores. Como en otros países, las PYME se enfrentan a una falta de recursos financieros, insuficiente demanda e insuficiente capital humano, tanto en fábrica como en administración. En términos de políticas gubernamentales, si bien existió una gran cantidad de instrumentos de asistencia para PYME industriales ya desde 1962, la concepción de estos esquemas fue difusa, resultando ineficientes. Sin embargo, desde los 80 Singapur fijó el desarrollo del sector PYME como una prioridad de política. La unión de políticas que tendieron a mejorar las capacidades tecnológicas y de *management* de las PYME, con estrategias orientadas a la formación de relaciones de insumos de largo plazo por parte de algunas multinacionales (mayormente japonesas y americanas) impulsó el desarrollo de la subcontratación. Así, es la unión del desarrollo del mercado con el rol activo del gobierno lo que explica el crecimiento de los vínculos interfirma, mejorando la capacidad de las PYME mediante políticas que, en general, fueron bien elaboradas y coordinadas.

Indonesia: Las reformas en los 80 cambiaron la política general de una estrategia de sustitución de importaciones a una reducción en el sesgo antiexportador, desregulación y ajustes del tipo de cambio. La economía sigue mostrando, no obstante, una

RECUADRO 10 (Cont.)

fuerte presencia estatal en el sector productivo, y un sector privado concentrado en productos trabajo intensivos. Las PYME predominan en la cantidad de empresas, pero contribuyen muy poco en términos de valor agregado, a lo que se suma que entre 1985 y 1990 esta participación disminuyó significativamente, mientras que la de las grandes empresas estaba en crecimiento. En cuanto a las políticas, varios programas de asistencia técnica y crediticia se instituyeron con resultados mixtos, debido básicamente a una mala implementación, además de una reducida participación del sector privado. Otras políticas incluyeron el establecimiento de grupos cerrados de PYME y crédito dirigido a ellas, además de un sistema de subsidios cruzados desde los beneficios de las empresas estatales. Para impulsar vínculos entre firmas se instituyeron programas en los que las grandes empresas comercializan productos de empresas pequeñas y las asisten con problemas financieros y de producción. También se estipuló la venta de parte del paquete accionario de grandes empresas a chicas. Las grandes participaron sólo por presión política del gobierno y los resultados no fueron buenos.

Tailandia: En general, Tailandia muestra la misma estructura con empresas grandes que existe en Malasia, Singapur e Indonesia. Las empresas con menos de 50 empleados representan el 92% de las empresas industriales, pero las empresas grandes acumulan cerca del 40% del empleo. Las PYME no son un sector dinámico. Tienen productos de baja calidad y sus ventas están muy concentradas en el mercado interno debido, entre otros factores, a una falta de capital humano adecuado y un reducido acceso al financiamiento, que se agrava en este caso debido a la fijación de una tasa máxima de interés, lo que resultó en un racionamiento del crédito para ellas. El gobierno optó por confiar en el mercado para el estímulo del uso de la subcontratación y los vínculos interfirmas, pero, como en Indonesia, los vínculos se desarrollaron entre empresas grandes antes que entre PYME y grandes.

1. Basado en *Industrial Structures and the Development of Small and Medium Enterprise Linkages, Examples of East Asia*, Economic Development Institute of The World Bank, 1994.

2. Aunque la tendencia histórica a la fuerte integración vertical y horizontal a través de los conglomerados, favorecida por la anterior legislación, marcó un lento avance en este aspecto.

NOTAS

1. Vale, como es usual en los trabajos de FIEL sobre experiencias comparadas, la aclaración de que ninguna experiencia de un país particular puede ser "importada" como solución para otro. La diversidad en la dotación de factores, el nivel y las características distintivas del desarrollo económico de cada sistema, las diferencias institucionales y aun las motivaciones sociales son algunas de las razones que limitan la comparación entre países. Sin embargo, el análisis comparativo permite arrojar luz sobre denominadores comunes y diferencias valiosas para el diseño de políticas. A su vez, los aciertos y fracasos repetidos en diferentes contextos definen los límites, tanto de los instrumentos como de los resultados de política económica, y lo hacen con generalidad suficiente como para extraer enseñanzas útiles.

2. A los trabajos mencionados en el capítulo anterior deben sumarse el conjunto de casos de empresas pequeñas y medianas de países industrializados analizado dentro del Programa para la Nueva Organización Industrial coordinado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT (Sengenberger *et al.*, 1990), que se repite

para estos países en el informe de la OCDE (1994). En 1993 la misma concepción se aplica a un conjunto de experiencias latinoamericanas (Späth, 1993).

3. En varios estudios para países en desarrollo se vincula el concepto de "pequeña empresa" con el de "sector informal". Al respecto, la OIT reconoce que ambos conceptos son difusos y que dependen del punto de vista del observador, del estado de desarrollo y del contexto particular en el que el concepto se esté empleando. (OIT [1986], *Promotion of small and medium-sized enterprises.*)

4. En la Unión Europea se exigen tres requisitos para que una empresa sea considerada PYME: no poseer más de 250 empleados, ventas inferiores a 20 millones de ECUS anuales o patrimonio menor a 10 millones de ECUS, intervención de empresas grandes en el paquete accionario no superior al 25% para una empresa o al 20% para dos empresas, etcétera.

5. Para el caso latinoamericano la estructura económica hacia mediados de los 80 era la siguiente:

País	Año	Empresa			Empleo		
		Pequeña	Mediana	Grande	Pequeña	Mediana	Grande
Bolivia ¹	1984	76	12	12	24	15	61
Brasil ²	1985	95	4	0,5	42	37	22
Chile ³	1983	94	4	1,5	45	25	30
Colombia ¹	1985	71	14	15	22	14	64
Ecuador ¹	1985	90	5	5	35	12	53
Perú ⁴	1985	82	17	1,5	30	40	30

1. Pequeña 5-49 empleados; mediana 50-99 empleados; grande >100 empleados.

2. Pequeña 1-99 empleados; mediana 100-499 empleados; grande >499 empleados.

3. Pequeña 1-49 empleados; mediana 50-109 empleados; grande >110 empleados.

4. Pequeña 5-19 empleados; mediana 20-199 empleados; grande >200 empleados.

Fuente: Späth, 1993.

6. Un distrito industrial es un área que incluye varias localidades distinguidas por cierta concentración de empleos, donde la mayoría de la población residente puede encontrar, y cambiar de trabajo sin cambiar su lugar de residencia (Sforzi, 1990). Este concepto se asocia al de distrito marshalliano en el que la concentración regional de empresas de una misma industria hace posible obtener economías externas (Marshall, 1920).

7. El trabajo reseña las políticas regionales de la UE y da cuenta de su enlace con la política industrial PYME. La característica distintiva de estos programas es la de proveer servicios reales, tecnología, infraestructura, y vincular a los empresarios con colocadores de capital de riesgo. Dos menciones importantes son el reconocimiento de que en el seno de la UE se verifican problemas de acceso al crédito de las PYME y la cita del caso español como ejemplo de modalidad nueva de política, en la que la intervención directa se está abandonando por prácticas del tipo indirecto que incluyen asesoramiento, información, infraestructura.

8. Muchas empresas de alta tecnología y los colocadores de capital de riesgo han adoptado el método de "incubadoras de negocios" para reducir el problema de fracaso; en ellas se desarrollan nuevas PYME bajo protección y asesoramiento. Si el proyecto demuestra posibilidades de éxito se completa su financiamiento.

9. Para una reseña del caso latinoamericano consultar la serie de trabajos reunidos en ILS, *Small Firms and Development in Latin America*, editado por B. Späth, 1993.

10. Las compras por importes menores a US\$ 25.000 deben reservarse por ley a empresas pequeñas, competitivas. En 1991 el 51% de estas compras se hicieron en

PYME. Nótese que la definición de PYME según la SBA incluye empresas de hasta 500-1.500 empleados según la rama industrial de que se trate.

11. En todos estos casos, la gestión empresarial produce efectos no apropiables como la generación de información sobre mercados, técnicas, etcétera, que hacen diferentes los costos privados de los costos sociales. También pueden existir efectos no deseados como los derivados de la asimetría informativa en el mercado de crédito, que también abren una brecha entre los costos privados y sociales.

12. El material utilizado en este capítulo contiene, además de referencias bibliográficas, apreciaciones obtenidas a partir de un viaje realizado a Italia por el autor, las que se listan en las referencias de estudios de casos y entrevistas. La interpretación que se hace a partir de las mismas, sin embargo, no compromete la opinión de las personas consultadas.

13. Con la firma del tratado de Maastricht, la Unión Europea estableció indicadores de convergencia macroeconómica para sus Estados miembros con el objetivo de alcanzar la unión monetaria hacia fin de siglo. La pobre evolución de las finanzas públicas italianas (y también de las españolas) se observa como una dificultad para alcanzar la meta fijada.

14. Según Alessandrini (Universidad Bocconi), sin embargo, en los últimos 3 o 4 años las empresas grandes crecieron más que las PYME, fundamentalmente debido a que como resultado de la revolución informática, han podido combinar mejor las economías de escala con la producción flexible.

15. De acuerdo con lo señalado por funcionarios de Mediocredito Centrale consultados, y como se consigna en *Mondo Economico* (1995), las empresas que pertenecen a grupos económicos tienen ventajas no sólo en cuanto al acceso al crédito en la banca comercial (aproximadamente 2,5% de diferencial de tasa), sino también reflejadas en la innovación, desarrollo, etcétera.

16. Esta regularidad es consistente con los resultados de Vivarelli (1994), quien –utilizando como muestra las 20 regiones italianas durante un lapso de 9 años– concluye que los procesos de producción tecnológica “en casa” son infrecuentes en las pequeñas empresas, pero también halla evidencia de que la actividad de investigación y desarrollo de éstas recibe más beneficios de la actividad de investigación universitaria que el resto.

17. Hay dos asociaciones nacionales principales: Cofindustria, con 120.000 empresas asociadas (100.000 de ellas PYME), y Confapi, con 50.000 empresas asociadas, todas ellas PYME, 15.000 de las cuales pertenecen al sector transporte. Confapi, que funciona como una institución de segundo nivel asociando a federaciones locales, fue creada por un grupo de PYME en 1947, como un desprendimiento de Cofindustria (donde el voto de las empresas está ponderado por su tamaño).

18. Se entiende por economía externa al beneficio en reducción de costos o aumento de ingresos que le genera a una empresa eventos fuera de su alcance (y de su financiamiento).

19. Este tipo de industrias trabaja con tecnologías que no admiten divisibilidades en los procesos productivos. La presencia de indivisibilidades determina su tamaño.

20. El cociente locacional industrial de un sector se define como el porcentaje del empleo industrial en esa localidad dividido por el porcentaje del empleo total que contiene la misma. De esta manera, el cociente locacional de una región industrial es mayor que 1, el de una región agrícola o de servicios es menor que 1, y el nacional, por definición, es igual a 1.

21. Este surgimiento de distritos industriales en el Sur es producto de la existencia de PYME tradicionales con *know-how* latente y la acumulación de capital humano local al cesar el proceso migratorio de los jóvenes hacia el norte del país que caracterizó a los años 60 y 70.

22. En el mismo sentido, Sforzi (en entrevista personal) identifica como elementos fundamentales en la expansión de las PYME en los 80 a la producción flexible (adaptabilidad) y a la existencia de un elemento cultural “empresarial” (por ejemplo, el significado de pertenencia a un DI).

23. La capacidad de los gobiernos locales para poner en práctica una política industrial que favorezca a las PYME ha sido hasta hace poco tiempo prácticamente nula, limitándose en los hechos a ofrecer asistencia técnica subsidiada en centros de servicios. De todas formas, estos servicios son recientes (en particular, posteriores al crecimiento de las PYME) y de escasa magnitud, siendo mucho más importantes las interacciones privadas e independientes del Estado. Por este motivo, en este capítulo sólo se discute la política federal hacia las PYME.

24. Además, puesto que las contribuciones laborales alcanzan aproximadamente al 50% sobre el salario neto, el nivel del mismo es potencialmente alto.

25. No obstante ello, no todas las empresas pequeñas (artesanales) fueron beneficiadas por igual; en particular, la distribución territorial de estos beneficios fue muy dispar, puesto que en el año 1971 el 60% de las empresas de la “tercera Italia” recibía asistencia del Estado, mientras que en el Noroeste sólo se beneficiaba el 32% y en el Sur, menos del 10% (Weiss, 1984), citado en *Cuadernos de la CEPAL*, 1988).

26. Lo mismo se observa en el cuadro 6, donde el porcentaje de respuestas positivas es todavía mayor, y donde puede verse nítidamente que las empresas menos beneficiadas han sido las que tienen menos de 50 empleados.

27. Si bien el caso italiano de PYME se destaca en el conjunto de países europeos, debe notarse que el 91% de las empresas europeas tiene menos de 9 empleados y el 99%, menos de 20. Alemania, el Reino Unido y Francia tienen, coincidentemente con Italia, un 99% de establecimientos pequeños y medianos en el total de su economía. Quizá, la característica más distintiva de Italia sea el porcentaje de mano de obra absorbido por sus PYME, que alcanza al 70% (sólo superado por España en la UE) mientras que en promedio representa el 50% para las principales economías de la UE.

28. De acuerdo con la opinión de Gario (IRER), la pobre evolución del ICE se debe a que el servicio que suministra no está personalizado, es decir, sostiene que no es suficiente contar con la información relevante, sino que también es necesario enseñar a las empresas cómo ésta puede ser usada.

29. Este capítulo refleja la experiencia de un viaje de estudios realizado en el mes de mayo de 1995 a ambos países. Las principales entrevistas se listan en las referencias bibliográficas.

30. Gentilmente se omitía en las entrevistas la referencia América latina, pero en los hechos es un competidor fuerte en mercados de bienes de baja diferenciación.

31. R. Coase, 1937, *The Nature of the Firm Economic*, Vol. 4, págs. 386-405.

32. En el Reino Unido estas empresas rurales han mostrado resultados superiores en las áreas urbanas.

33. Tan profundamente engarzadas en la mente están estas ideas, que se permiten gastar bromas sobre el Bundesbank diciendo que en el mundo hubo tres inventos decisivos: el fuego, la rueda y el Bundesbank.

34. La frase común que utilizaron en las múltiples entrevistas fue que las cosas que se obtienen gratis no se valoran.

35. Las empresas pequeñas tienen hasta 10 empleados y facturan hasta DM 1 millón.

36. Son muy importantes los institutos tecnológicos apoyados por los Länders en la innovación de las PYME. Por medio de ellos se supera el problema de escala para innovar, aun cuando se financia toda la investigación con fondos de la UE.

37. Este capítulo fue extractado del trabajo “Pequeña y mediana industria. Política estatal, experiencia chilena y resultados”, Fuenzalida, Luis Arturo; Fuenzalida, L. Vir-

ginia y Rojas, P. Andrea, julio de 1995, Santiago, Chile, especialmente desarrollado para este proyecto.

38. Véase Piore (1991): "United States of America", en *The re-emergence of Small Business*, Sergenberger (ed.) et al. (1991).

39. Se habla de unidades como término que incluye tanto establecimientos como empresas.

40. Berney, R. y Owens, E.: "A Model for Contemporary Small Business Issues", en *Small Business in a Regulated Economy*, editado por Judd, R., Greenwood, W. y Becker, F., Nueva York, 1988. En este estudio las PYME se definen como las empresas con menos de 500 empleados

41. La coexistencia de un período en el que prevaleció el aumento de la participación de los pequeños, junto con el crecimiento de la participación de las empresas grandes (antes de 1982), se puede explicar por la descentralización dentro de estas últimas o el surgimiento de fusiones o conglomerados que resultaron de la compra de PYME por parte de grandes empresas.

42. Michael Piore, *op. cit.*

43. Para la discusión sobre el rol de la PYME en la generación de empleo véase el capítulo 4.

44. Por disolución se entiende fracaso, quiebra, retiro o problemas de salud del propietario o deseo de invertir en otros sectores más rentables. Se estima que el 15% de las disoluciones corresponden a fracasos.

45. Existen veinticinco centros destinados exclusivamente al comercio internacional.

46. Un caso para ejemplificar estos enlaces es el que llevan a cabo un SBDC de Colorado con la Mid America Manufacturing Technology Center en la Universidad del Estado de Colorado; entre varios servicios, las dos organizaciones proveyeron información científica a la empresa Lasting Impressions, permitieron mejorar su proceso productivo y le sugirieron mejores sustitutos para los insumos utilizados por la firma.

47. Alrededor del 20% de los voluntarios son ejecutivos activos.

48. Una subcontratación es un contrato entre un contratista directo y un subcontratista, o subcontratistas entre sí, para proveer bienes o servicios a un contratista directo o a un subcontratista.

49. A nivel agregado, el 90% de las compras públicas se vinculó a contratos superiores a los US\$ 25.000.

50. Public Law 95-507. Esta ley, en la sección 221, también establece que "all procurements under US\$ 25.000 subject to small purchase procedures be set aside for small business".

51. Se incluyen las firmas pequeñas, las de discapacitados y las firmas de mujeres.

52. Este capítulo no constituye un diagnóstico sobre el caso de Brasil. En cambio, señala los elementos distintos que permiten una comparación útil con el caso argentino en la presente etapa de integración.

53. Otras clasificaciones para este país incluyen hasta 500 empleados, alcanzando 99,5% de los establecimientos totales no agropecuarios y 78% del empleo.

54. Cifras más recientes publicadas por SEBRAE San Pablo señalan que hacia 1993-1994 las micro y pequeñas empresas representan el 98% de los establecimientos industriales, de comercio y servicios de Brasil. Algunas estimaciones muestran que el conjunto de las micro y pequeñas pagan el 42% de los salarios, emplean cerca del 70% de la mano de obra ocupada y son responsables del 48% del valor de todo lo producido en el país. Aportan el 30% del PBI.

55. Cabe destacar que en área del entrenamiento, en la actualidad existen programas del SENAI apuntando específicamente al entrenamiento y la asistencia tecnológica en las firmas pequeñas. Los resultados de este programa han sido duramente criticados, porque genera altos costos para el empresario o porque se cuestiona su

utilidad. El DAMPI provee publicaciones especializadas también referidas a estas áreas.

56. El estudio fue coordinado por la Fundación Instituto de Administración de la Universidad de San Pablo, y realizado en conjunto con la FIESP, la Federación de Comercio del Estado de San Pablo (FCESP) y la SEBRAE.

57. Servicio Nacional de Educación Industrial.

58. Servicio Social para la Industria.

59. Departamento de Asistencia a la PYME de la Confederación Nacional de Industria.

60. En el sector manufacturero se considera "medianas" a las empresas con menos de 300 trabajadores (o un capital inferior a ¥ 100 millones). Las empresas "pequeñas" son las que tienen menos de 20 trabajadores. Para empresas distribuidoras mayoristas esos valores son 100, ¥ 30 millones y 5. Para empresas de servicios y distribuidores minoristas esos valores son 50, ¥ 10 millones y 5.

CAPÍTULO 5

LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA

En este capítulo se discuten instrumentos de política asociados al diagnóstico internacional y local desarrollado en los capítulos anteriores.

Así, uno de los obstáculos que más frecuentemente se mencionan para el crecimiento de las PYME y para el nacimiento de nuevas empresas es el del acceso al crédito. En la sección correspondiente se analizan las características propias de las PYME que limitan su operatoria en el mercado financiero y de capitales, se establecen los problemas que presenta la oferta de crédito y se dan recomendaciones sobre los instrumentos que han demostrado mayor éxito en la experiencia internacional, adaptándolos al caso local. También se distingue entre la situación de largo plazo a la que apuntan las recomendaciones y la situación transitoria de desequilibrio financiero por la que atravesaba el sistema local luego del llamado “efecto tequila”, desde principios de 1995.

El análisis del mercado de trabajo revisa, por su parte, la idea sobre las PYME como generadoras de empleo. Se avanza en detalle sobre los resultados adelantados por el estudio de los datos censales, de encuesta y los surgidos de la literatura especializada. Se pasa revista a los instrumentos de política laboral en el resto del mundo y en la Argentina, incluyendo el análisis crítico del nuevo Estatuto de empresas pequeñas y medianas. Por último, se pone un fuerte acento en el diseño de una política alternativa consistente con la etapa reformista que debe completar nuestro país.

La sección sobre política tributaria señala los aspectos muy limitados en los que un tratamiento diferencial podría ser ventajoso y en contraste enfatiza la necesidad de evitar reglas tributarias generales cuyo diseño esconda efectos discriminatorios no deseados al operar sobre empresas de distinto tamaño.

Las dos últimas secciones se refieren a la promoción tecnológica y exportadora para las PYME. Estos temas están relativamente alejados del abordaje prevaeciente en la Argentina desde la posición política con respecto al rol de las PYME y al tipo de apoyo que se les debe brindar. Sólo recientemente la rama ejecutiva del gobierno ha prestado atención y ha propuesto instrumentos que se alinean con la experiencia internacional en la materia. Esta última destaca el rol conjunto de instituciones públicas y privadas en la cons-

trucción y atención de redes de información y asesoramiento que ayuden a la vinculación horizontal y vertical entre PYME y de éstas con las empresas grandes.

En todos los aspectos de política que se consideran, la precondition necesaria es el mantenimiento de un clima de negocios favorable, en el que prevalezcan la disciplina y transparencia económica.

5.1. LAS PYME Y EL CRÉDITO

5.1.1. *El marco conceptual*

Storey (1993) sintetiza varios factores, cuya existencia normalmente se asocia a las dificultades que se les presentan a las PYME para acceder al crédito bancario. Ellos son: la presencia de información asimétrica respecto de la rentabilidad o riesgo de los proyectos objeto de financiamiento; la oposición de intereses que caracteriza a deudores y acreedores cuando las garantías son limitadas; el alto componente fijo de los costos de búsqueda de información; la variedad de dimensiones crediticias (interés, plazo y otras condiciones) a través de las cuales compiten los bancos; la gran variedad de habilidades, actitudes y motivaciones que presentan los empresarios; la alta tasa de fracaso que en general presentan las PYME. La incorporación de algunos de estos fenómenos a la teoría del comportamiento de los mercados de crédito puede explicar la presencia del racionamiento del crédito en algunos mercados, entendiendo por tal la eventualidad de que proyectos relativamente rentables no consiguen financiamiento cuando el resto dispone del mismo, o una situación en la que cambios de las tasas de interés u otras variables crediticias son incapaces de eliminar el exceso de demanda de préstamos que pueda existir por parte de un conjunto específico de empresas o proyectos, de acuerdo con la definición y la argumentación desarrollada por Stiglitz y Weiss (1981).

La presencia de racionamiento de crédito a empresas PYME significaría que el mercado no es capaz de financiar proyectos de inversión o la actividad de empresas pequeñas y medianas con similar capacidad de repago que otras de mayor tamaño, aunque las primeras ofrezcan pagar mayores tasas de interés por el crédito. Como resultado de esta situación, podrían estar coexistiendo en el mismo mercado empresas y proyectos de rentabilidad esperada similar, algunos de ellos con financiamiento bancario y otros limitados a su capacidad de autofinanciamiento o los recursos que se obtienen en fuentes de financiamiento comercial o informales.

Asimetría informativa y racionamiento de crédito

Una situación de racionamiento de crédito como la planteada puede ser la consecuencia de que banqueros y solicitantes de crédito no dispongan de la misma información, cuestión conocida en la literatura como "información asimétrica", e incurran en los fenómenos conocidos en la jerga técnica como "selección adversa" y "riesgo moral". Para explicarlos conviene partir describiendo el proceso de decisión que practica un banquero para maximizar sus

beneficios libres de riesgo en un mercado competitivo y libre de distorsiones informativas. Consideremos a los bancos como únicos oferentes de financiamiento, quienes, a su vez, deben asignar sus recursos entre diferentes proyectos de inversión que solicitan su apoyo crediticio. De acuerdo con la teoría económica convencional, la asignación de crédito entre los peticionantes tendrá como objetivo maximizar el beneficio esperado del banquero. Esto implica que deberá asignar los recursos igualando el retorno esperado (neto de riesgo) de cada uno de ellos sujeto a la restricción presupuestaria representada por su capital líquido más los depósitos que pueda captar a la tasa de interés de mercado.

En los mercados de bienes y servicios, donde la información es abundante y accesible, el mecanismo de precios juega un rol protagónico en la determinación del precio de equilibrio, eliminando cualquier exceso de demanda. Una alternativa, entonces, es que la selección de proyectos se realice en forma natural y descentralizada por medio del mecanismo de precios: los proyectos con mayor rentabilidad esperada podrían pagar mayores tasas de interés por la obtención del financiamiento desplazando a los menos rentables. Sin embargo, al existir restricciones de responsabilidad limitada, la rentabilidad de un proyecto es distinta según el lado desde donde se la mire: el demandante de crédito no toma en cuenta la pérdida que soporta el banco si el proyecto fracasa y no puede repagar el préstamo, y el banco, a su vez, no toma en cuenta cuánto gana el cliente cuando el proyecto es exitoso sino sólo cuánto le devuelve. El retorno esperado por el banco, entonces, dependerá de la percepción del riesgo de cada alternativa de inversión que tenga el banquero.

Este riesgo depende de condiciones particulares de cada proyecto o de cada solicitante de crédito, información que normalmente resulta cara y muy difícil de obtener. Al mismo tiempo, la tasa de interés que están dispuestos a pagar no puede ser tomada como indicador del riesgo puesto que, habiendo asimetría informativa, los banqueros no conocen la distribución de beneficios del proyecto que, por el contrario, sí es conocida por los solicitantes del financiamiento. Un aumento del costo del crédito generará una recomposición de la cartera de inversiones a favor de los proyectos más riesgosos, por ser ellos los que mejor resisten los mayores costos y porque los demandantes pueden elegir proyectos cuya rentabilidad es positiva sólo porque los intereses serán pagaderos al banco en el caso de que la inversión resulte un éxito (lo que ocurre con menor probabilidad). De igual manera, los inversores con proyectos ya financiados elegirán formas de instrumentación más riesgosas al aumentar la tasa de interés que deben enfrentar.

Estos fenómenos, llamados "selección adversa" y "riesgo moral" en la literatura económica, implican que la oferta de crédito a un grupo de prestatarios puede no crecer cuando aumenta la tasa de interés, aun cuando la oferta de fondos y el costo de los mismos permanezcan constantes. De este modo, dadas las tasas de interés cobradas por el resto de los bancos y aunque el banco en cuestión enfrente un exceso de demanda de crédito a la tasa vigente, no le resultará conveniente aumentar la oferta de créditos ya que ello no genera un mayor beneficio esperado que posibilite atraer mayores fondos de ahorristas retribuyéndolos con una mayor tasa de interés. Puesto

que ésta es la situación para el conjunto de bancos que compiten por depósitos y maximizan beneficios, el equilibrio competitivo admite como posibilidad la existencia de racionamiento del crédito: proyectos de inversión o empresas que son rentables con la tasa de interés vigente en el mercado no encuentran financiamiento ni siquiera pagando tasas de interés mayores. Por otro lado, la posibilidad de que este tipo de equilibrio exista crece al aumentar la dispersión en el riesgo de los proyectos, ya que el problema de la asimetría informativa es entonces mayor.

Por otro lado, cuando los bancos enfrentan costos de información diferentes para evaluar a distintos grupos de solicitantes de crédito, pueden registrarse tasas de interés que difieren para cada grupo. En ausencia de los fenómenos descriptos anteriormente, deberían tender a igualarse los rendimientos esperados de los préstamos a cada grupo de proyectos. Sin embargo, en tanto se registre asimetría informativa en cualquiera de los grupos o en ambos grupos en grados diferentes, puede existir racionamiento del crédito en alguno de ellos o en ambos, y podrán diferir en forma sistemática los retornos esperados por los bancos para cada uno de ellos (puesto que puede no resultar conveniente ajustar la tasa de interés para que así sea). Por último, debe notarse que si la disponibilidad de fondos aumentase, por ejemplo, porque aumenta la voluntad de ahorrar de los depositantes, el racionamiento tendería a desaparecer.

Hasta aquí, éste es un problema de orden general que no tiene por qué afectar a las PYME en particular. Sin embargo, el atributo del tamaño surge como consecuencia de que la asimetría informativa no es completamente independiente de los costos de búsqueda de la información. Hay indicios de que la magnitud del fenómeno de la asimetría informativa aumenta en la medida en que crece la heterogeneidad de los proyectos de inversión y, por supuesto, cuando más difícil es obtener información acerca de los mismos. Es natural pensar que las PYME presentan estos fenómenos con mayor intensidad que las grandes corporaciones, de tal modo que es más probable encontrar racionamiento de crédito en ese sector de empresas que en el resto.

El costo de la información

Uno de los argumentos más frecuentemente mencionados para explicar las dificultades de financiamiento que enfrentan las PYME en el plano conceptual es el de los altos costos fijos de búsqueda de información que están asociados a cualquier decisión de financiamiento y que se hacen insostenibles cuando se trata de operaciones de financiamiento de pequeña envergadura como las que caracterizan normalmente a estas empresas.

La existencia de costos fijos en la investigación de la probabilidad de éxito de un proyecto de inversión discrimina en contra del acceso de la PYME a líneas de préstamos. En tanto los costos de información son en gran medida independientes del monto del crédito a otorgar, el problema de identificación de proyectos dentro de un grupo es mayor cuando el monto del crédito es menor, razón por la cual la magnitud del problema informativo (y por lo tanto de restricción crediticia) es mayor para las PYME. Este mayor costo medio (por monto prestado) de la información no constituye en sí mismo una distorsión del mercado, aunque es posible que existan economías de escala pa-

ra la provisión de la misma, en cuyo caso resultaría deseable que el Estado participe ayudando a que las PYME coordinen sus esfuerzos para brindar información a los bancos sobre las características de sus proyectos.

El rol de las garantías

Una forma muy extendida de aliviar el problema es reduciendo el *leverage* del proyecto, vale decir la relación "deuda-capital". De hecho, muchos autores han demostrado que los problemas de la presencia de asimetrías informativas están vinculados con los niveles de endeudamiento o deuda-capital. Fry (1988) afirma que "desde una actitud racional, los banqueros evitarían prestar para proyectos de inversión nuevos, innovativos y productivos sólo como consecuencia de su gran heterogeneidad. No obstante, los inversores pueden ser capaces de obtener fondos en mercados de capital que funcionen adecuadamente debido a que son inversiones de alto rendimiento". En ese sentido, menciona varios autores que afirman que el financiamiento a través de los mercados de valores no sufre los fenómenos de selección adversa y riesgo moral. El argumento es que las asimetrías informativas entre prestamistas y prestatarios generan una relación inversa entre nivel de endeudamiento y coincidencia de intereses entre ambos.

Otros autores han propuesto autorizar a los bancos a invertir en acciones como medio de optimizar el nivel de la inversión. Otros han propuesto que se implemente un esquema de garantía de depósitos cuya prima sea independiente del nivel de riesgo asociado a los activos del banco asegurado para incentivar que los banqueros estén dispuestos a tomar más riesgo, mejorando, de ese modo, la asignación de la oferta de crédito en la economía cuando los bancos tienen información imperfecta acerca de los prestatarios. Es interesante notar que la restricción de crédito a proyectos que son muy rentables pero también muy riesgosos (si es que los mismos forman parte de un grupo de proyectos diferente del resto pero con elementos muy heterogéneos entre sí) puede ser aliviada por medio de un sistema de garantía de depósitos a los ahorristas, ya que de esta manera aumenta la preferencia por el riesgo de los bancos. En la práctica, sin embargo, el efecto ha sido exagerado, sobre todo si la garantía es total, reduciendo la eficiencia del funcionamiento del mercado.

A pesar de las ventajas de acceso al financiamiento de terceros por parte de las PYME que teóricamente proveería la participación accionaria de los acreedores, la experiencia ha demostrado que hay algunos problemas que no han podido ser superados. Más allá de los problemas de "escala" que seguirían existiendo en este caso con los mecanismos de control que es necesario implementar para que el "acreedor-accionista" tenga sus intereses protegidos, este camino no evita la presencia del fenómeno de la selección adversa, puesto que es probable que los empresarios que menos seguridad tienen acerca del rendimiento de sus empresas o proyectos sean quienes estén más dispuestos a compartir el capital con el acreedor, y viceversa. Por último, los mecanismos que normalmente se prevén para asegurar que el banco tenga una perspectiva de liquidez y/o reaseguro ante eventuales diferencias societarias requieren del listado de las empresas en los mercados de valores, algo que sólo se justifica a partir de cierto tamaño de empresa.

De hecho, tanto la teoría como la experiencia práctica demuestran que la manera más efectiva de atenuar el problema del racionamiento del crédito es la solicitud de garantías al solicitante. Esta práctica es ampliamente utilizada por los banqueros porque su existencia limita las pérdidas eventuales de los bancos, provee un incentivo para que los deudores soliciten el financiamiento de proyectos de riesgo acotado o tomen decisiones poco riesgosas en la administración de sus empresas, ya que ellos deberían absorber parte de las pérdidas que puedan surgir y representan una señal de que el solicitante del crédito cree que el proyecto o la empresa a ser financiada serán exitosos.

En un trabajo que intenta explicar ciertas asimetrías encontradas en el patrón de financiamiento de las firmas pequeñas y medianas en países pertenecientes a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), Singh (1994) llega a la conclusión de que puede haber un nivel de colateral por encima del cual un aumento de la tasa de interés estimula y justifica asumir el costo de buscar más información sobre los demandantes de crédito. De este modo, la solicitud de garantías permitiría superar los problemas de selección adversa y riesgo moral que genera la presencia de información asimétrica. En el caso de selección adversa, la mayor garantía permite que la tasa de interés juegue un rol más efectivo en el proceso de eliminar la demanda excedente de financiamiento, mientras que en el otro caso, una mayor garantía también genera una aproximación entre los intereses de ambas partes (al reducir el conflicto de objetivos). En la práctica, tal como argumentan Levitsky y Prasad (1987), los bancos solicitan garantías como un medio de ejercer presión para que el prestatario haga todos los esfuerzos a su alcance para repagar el crédito. De todas formas, siendo la garantía sólo parcial (porque el inventor no tiene bienes para garantizar el repago o porque la legislación lo impide) en la mayoría de los casos los problemas de selección adversa, riesgo moral y racionamiento de crédito subsistirán al menos parcialmente.¹

La disponibilidad de garantías: el problema de las PYME

A pesar de que la solicitud de garantías reduce significativamente los problemas que conducen al racionamiento del crédito, también es cierto que esta solución puede discriminar en contra de las empresas pequeñas y medianas que necesitan financiamiento ya que, por definición, es muy probable que una empresa o empresario PYME cuente con pocos activos elegibles para ser usados como colateral de un crédito bancario. El propio Singh (1994) concluye que las altas garantías exigidas por las entidades financieras explican una parte importante de las limitaciones que enfrentan las empresas pequeñas y medianas para financiar sus proyectos en los países emergentes de Europa Central, a pesar de los esfuerzos que se han realizado para mejorar la asignación del crédito a partir de la desaparición de la planificación central de las economías.

Es de esperar, entonces, que las empresas pequeñas que no son capaces de proveer colaterales que garanticen el financiamiento que solicitan, enfrenten problemas para acceder al mercado crediticio a pesar de contar con proyectos o actividades de idéntica rentabilidad y seguridad que los correspondientes a otras empresas más grandes o dotadas de activos elegibles para ser

tomados como garantía bancaria. Teniendo en cuenta que la solicitud de colaterales es el instrumento más ampliamente utilizado por los acreedores para superar los problemas derivados de la presencia de asimetrías informativas, del alto costo fijo de la búsqueda de información crediticia y de las dificultades adicionales que presenta la determinación del riesgo de crédito en el caso de una PYME, es muy probable que la falta de estos activos represente una limitación objetiva para el acceso de este tipo de empresas al mercado de préstamos que está, sin dudas, asociada a su tamaño. En este contexto, es de esperar que una parte significativa de las necesidades de financiamiento de estas empresas sea abastecida a través del crédito de proveedores, de los mercados informales de préstamos o de la autogeneración de excedentes. El desarrollo de una relación financiera montada sobre una relación primaria de naturaleza comercial es el resultado natural de los menores costos que requiere adquirir la información crediticia que se necesita y de la mayor simetría informativa que se verifica cuando existe una relación proveedor-cliente o un conocimiento que excede el plano estrictamente comercial.

La presencia de este fenómeno puede resultar pernicioso para la economía desde varios puntos de vista. Es difícil que, en ese contexto, la disponibilidad de crédito facilite el acceso al mercado de nuevos empresarios y de ideas innovadoras, limitando el efecto beneficioso que normalmente tienen sobre la competencia y la productividad este tipo de empresas. Por otro lado, la presencia de racionamiento de crédito en la versión de Stiglitz y Weiss o del "exceso de financiamiento" del que dispondrían proyectos menos rentables implican una asignación ineficiente de los recursos productivos que, en el caso particular de la mano de obra, puede tener impactos muy perniciosos sobre la demanda de empleo.

Justamente la cuestión del empleo y la idea de que los bancos ejercen alguna suerte de poder de mercado sobre los clientes de crédito en general y sobre las empresas pequeñas y medianas en particular, han sido las cuestiones más enfatizadas cuando se argumenta en favor de la intervención del Estado en el problema. Como surge de la discusión anterior, la existencia de racionamiento de crédito puede suceder aun en el marco de un mercado competitivo cuando se da la presencia de los fenómenos arriba mencionados. En ese sentido, si bien las dificultades que enfrentan buenos proyectos y empresas para acceder al mercado de crédito provienen de una falla del mercado, éstas no justifican la intervención directa del Estado en la intermediación del ahorro o en la asignación del crédito, ya que ello requeriría que el Estado pudiese valorar mejor que el sector privado las características de riesgo de los proyectos, algo poco probable. La otra cuestión, el argumento de que la escasez de crédito que padecen las PYME se debe a falta de competencia en el mercado de fondos prestables, será discutida en términos específicos para la Argentina.

En resumen, el racionamiento de la asistencia crediticia a que pueden estar sometidos algunos proyectos que disponen de buenos retornos libres de riesgo, o la sobreinversión que pueden registrar otros proyectos cuyos retornos ajustados por riesgo no están entre los mejores, son conductas que, a pesar de su aparente irracionalidad, pueden resultar óptimas desde la pers-

pectiva de los banqueros cuando se verifican las asimetrías informativas que normalmente caracterizan a proveedores y solicitantes de crédito. Por otro lado, la falta de activos elegibles para ser presentados como garantía del financiamiento solicitado en el caso de los pequeños y medianos empresarios, en conjunto con la fuerte incidencia que tienen los costos fijos de búsqueda de información de crédito y algunos otros factores, conforman la posibilidad conceptual de que el tamaño sea una variable que determina el acceso de las empresas al mercado de préstamos.

La solución de acceder al mercado de acciones no elimina completamente los problemas de selección adversa, a los que habría que agregar la reticencia a compartir el negocio que normalmente caracteriza a un empresario pequeño y la naturaleza fija de gran parte del costo del monitoreo que seguramente requeriría un acreedor-accionista o de los costos que representa listar a una compañía pequeña en los mercados de valores.

Esta situación determina que los emprendimientos que no disponen de colaterales elegibles deben acudir a otros mercados menos institucionalizados y formalizados para conseguir financiamiento por montos normalmente restringidos por factores que no dependen de la bondad de los proyectos, en condiciones habitualmente más onerosas y menos adecuadas. Aunque esta situación conforma una falla del mercado, no justifica en sí misma la intervención directa (regulatoria en su carácter asignativa) del Estado; quienes han analizado el tema consideran que es posible que su presencia perjudique la asignación de recursos en la economía, la competitividad, la capacidad innovativa y la generación de empleos que presuntivamente están ligados al desarrollo de las pequeñas empresas.

5.1.2. La experiencia internacional

Los programas públicos de asistencia financiera y el tratamiento diferencial de las PYME son políticas comunes tanto entre países desarrollados como en el resto de países. En esta sección se agrega información específica a la ya comentada y analizada en el capítulo 3 y concluye con una comparación internacional de los esquemas de garantías de créditos a las PYME vigentes en el mundo.

En el *Reino Unido*, el principal instrumento de asistencia financiera a las PYME es el Sistema de Garantía de Préstamos que fue introducido en 1991 y que provee a los bancos y a otras instituciones financieras de garantías crediticias, que alcanzan hasta el 70-85% de los préstamos en el caso de las PYME de más de dos años de antigüedad que trabajan en áreas prioritarias, por un monto máximo de £ 100 millones y £ 250 millones en cada caso y por lapsos de dos a siete años. El costo del seguro es del 1,5% anual sobre la deuda para créditos a tasa de interés variable, y del 0,5% para los que pagan interés fijo o financian proyectos en áreas prioritarias. Sus principales beneficiarios son PYME que enfrentan problemas de financiamiento, falta de garantías o antecedentes crediticios, mientras que la ayuda es provista en conjunto con bancos y otros prestamistas.

Por otro lado, el gobierno ha publicado guías oficiales para orientar a las PYME en el financiamiento a través de los mercados de valores, sean éstos

formales o informales. En 1993 se elevó oficialmente la propuesta para crear los Venture Capital Trusts (VCT) y el Enterprise Investment Scheme (EIS), como nuevos vehículos para incentivar la inversión en empresas pequeñas no listadas en los mercados de valores, ayudándolas a reunir capital a través de la emisión de acciones e incentivando a los inversores informales a invertir en tales compañías. Ambos esquemas ofrecen exenciones o reducciones de impuestos a los inversores bajo ciertas condiciones que deben satisfacer y sujetos a reglas de juego que tienen que observar.

Con respecto al Sistema de Garantía de Préstamos, el Informe Anual 1994 indica que entre abril de 1993 y marzo de 1994 se garantizaron casi el doble de préstamos y el triple de montos que en el mismo período de 1992-1993, en consonancia con la ampliación del alcance del esquema a partir de julio de 1993. En total, desde que se implementó el esquema, se garantizaron 37.000 créditos. Storey (1993), por su parte, concluye que el impacto del SGP sobre el sector PYME es mínimo, dado el nivel de intermediación bancaria actual en el sector. Los costos para el sector público derivados de los *defaults*, por el contrario, tienden a incrementarse debido a las modificaciones que ha sufrido el esquema, es decir, la disminución de la prima del seguro y el aumento de la garantía a cargo del Estado.

En el caso de la *R. F. de Alemania*, uno de los mecanismos más utilizados es el fondo especial European Recovery Programme (ERP), que surgió como parte del programa de ayuda a Alemania en la posguerra. La devolución de estos préstamos es exigible para mantener el fondo y el diferencial de interés es subsidiado por el gobierno federal. En 1992, el interés fue del 7,5% anual para la ex Alemania Oriental y del 8% para la ex Alemania Occidental, con un plazo máximo 15-20 años. Los préstamos no gozan de garantía especial, por lo tanto el riesgo comercial es puramente del banco prestatario.

Existe también el Programa de Capitalización, que consiste en un esquema de autoayuda para el inicio de negocios en el sector manufacturero. Este provee préstamos de largo plazo destinados a cubrir las necesidades de capital. El riesgo de *default* y el costo del subsidio de tasa de interés corre por cuenta del gobierno federal. El dinero para el programa se consigue a través del mercado de capitales. Mientras que el solicitante del crédito debe aportar al menos un 15% del total, hasta un 40% es provisto por el Programa. La tasa de interés es preferencial hasta el tercer año en la ex Alemania Occidental, y hasta el sexto año en la ex Alemania Oriental.

El Programa Ayuda de Ahorro también está diseñado para subsidiar la formación de capital para el lanzamiento de negocios en el sector manufacturero. Como requisito, la firma debe comprometerse a un plan de ahorro y la ayuda consiste en subsidios no redimibles por hasta un 20% del ahorro efectuado, con un máximo de DM 10.000.

La ayuda para Investigación y Desarrollo proviene de los fondos federales, es parte del Presupuesto Federal y está destinada a financiar participaciones en firmas de nuevas tecnologías que asumen riesgos de innovación.

Existen, por último, las asociaciones de garantías crediticias (KGG), que son instituciones mutuales que brindan garantías colectivas sobre préstamos a PYME. Al menos un 20% del riesgo crediticio es asumido por el banco

del prestatario, mientras que el gobierno federal y el estadual asumen una contragarantía de 70% del valor del préstamo.

La promoción directa de la investigación y el desarrollo ha sido exitosa; sin embargo, la mayor parte de los subsidios se ha destinado a empresas de entre 2.000 y 5.000 empleados, las cuales podrían haber funcionado sin ayuda estatal. En cuanto a las PYME en particular, la ayuda estatal está dirigida principalmente al inicio de actividades, por lo que sus resultados deben medirse en función del número de empresas nuevas. Sin embargo, existen dificultades prácticas para su medición, dado que las condiciones generales del país en los últimos años generaron gran cantidad de nuevos emprendimientos pequeños y medianos, entre los que es difícil distinguir cuáles estuvieron asociados a subsidios estatales. En un estudio de casos sobre la región de Baviera, el Instituto IFO estima que la ayuda gubernamental facilitó en gran medida el comienzo de nuevas empresas.

Según Biggs (1989), 98% de las 115.000 firmas existentes en Taiwán en 1986 tenía menos de 300 empleados, y 48%, menos de 5 empleados. La importancia numérica de las PYME en esta economía se ve reforzada por su presencia en términos de valor de producción, ya que allegan cerca del 50% del valor agregado manufacturero, 65% del valor de exportaciones y emplean al 62% de la mano de obra total.

El contexto en que se desenvuelven las PYME en Taiwán contribuyó a agudizar el problema de información que enfrenta el sistema financiero a la hora de evaluar el otorgamiento de crédito a estas empresas. El tejido industrial es sumamente heterogéneo, existen numerosas firmas nuevas y de propiedad familiar, y los registros contables distan de ser confiables. A esto se suma la existencia de un mercado financiero altamente regulado, con control de crédito y de tasas de interés, lo que ha dado lugar a procedimientos burocráticos y actitudes conservadoras por parte de los banqueros. Por otro lado, los programas oficiales de ayuda crediticia han sido tradicionalmente destinados a exportadores e "industrias estratégicas". Por debajo de éstos, se han otorgado créditos a tasas activas de mercado, pero sólo a prestatarios "preferenciales", principalmente empresas grandes, y, finalmente, la mayoría de las PYME han quedado excluidas de los mercados formales de crédito, debiendo recurrir a los mercados informales (*curb markets*) a tasas más elevadas. El gobierno taiwanés ha sido tolerante con el surgimiento de estos mercados como complemento eficiente de un mercado de capitales regulado, incluso apoyándolo explícitamente en ocasiones. De este modo, el mercado de crédito quedó dividido en un segmento "de información completa", formado por bancos comerciales, *money markets* oficiales y mercados accionarios, al que tienen acceso empresas públicas y grandes empresas industriales y comerciales, y un segmento "de información intensiva", formado por prestamistas y *money markets* informales, al que recurren nuevas empresas y PYME. La fuerte regulación estatal de los mercados financieros determinó una firme separación entre ambos segmentos. A su vez, las grandes empresas se convirtieron en intermediarios financieros *de facto*, prestando a firmas clientes, subcontratistas y proveedores a tasas superiores a las bancarias.

El principal instrumento en esta intermediación *de facto* ha sido el cheque postdatado, que ha contado además con protección explícita del gobier-

no. Otros instrumentos utilizados en el *curb market* son préstamos colateralizados con autos, círculos cerrados con tasa variable, *leasing*, préstamos de familiares y amigos y préstamos destinados a financiar el capital requerido por ley para iniciar una compañía (esta última práctica es ilegal, ya que se trata de un depósito ficticio, que se mantiene solamente hasta que se verifica el cumplimiento del capital mínimo por la autoridad competente). Sin embargo, su utilización es universal, y su costo consiste en un *fee* diario de un porcentaje sobre el monto prestado.

El mercado informal de crédito se desarrolló rápidamente tanto en cuanto a tamaño como a sofisticación. Hacia 1970 los activos transados en este mercado representaban casi 30% del total de activos financieros en Taiwán. Hacia 1985 ese porcentaje había disminuido levemente -26%- , debido a la mayor apertura del *money market* oficial.

El mercado informal basó su crecimiento en la proximidad entre prestadores y prestatarios y en los bajos costos operativos. Su principal virtud fue la de permitir la rápida entrada y salida de participantes en los mercados, hecho que fue fundamental en el alto crecimiento de Taiwán. La existencia de este mercado permitió altas tasas de ahorro que no podrían haber sido obtenidas con el solo concurso del mercado formal muy regulado en este país. Estableció, además, un parámetro de costo de oportunidad que ayudó a que se financiaran proyectos de mayor retorno esperado, puesto que canalizó parte de la oferta de créditos del mercado formal a los informales.

Los esquemas de garantía de créditos

El Banco Mundial (1987) elaboró un estudio comparativo de esquemas de garantía de créditos en 10 países desarrollados y 17 países en vías de desarrollo. Las dimensiones a través de las cuales se evaluaron los distintos sistemas abarcan los objetivos del esquema de garantía -en general, compartir el riesgo en una proporción predeterminada entre el prestamista y el fondo de garantía-, el diseño institucional del esquema, la determinación de la mencionada proporción de solidaridad en el riesgo, el monto de la prima (*fee*), los mecanismos de atención de demandas (*claims*) y el financiamiento del esquema.

Varios elementos comunes han sido hallados entre los esquemas de garantía analizados: en primer término, la proporción de préstamos sujetos a garantías es pequeña en todos los casos. Segundo, los esquemas no han sido muy exitosos en cuanto a un objetivo primordial, que es crear financiamiento adicional al que existe normalmente para las pequeñas empresas. Paralelamente, existe la presunción de que los bancos desvían los préstamos más riesgosos de su cartera normal hacia los esquemas de garantía. En los países en desarrollo, el principal problema que enfrentan los esquemas es hacerlos atractivos para los bancos, y disminuir la alta aversión al riesgo de los banqueros respecto de los préstamos a pequeñas empresas. Además, existe una gran desconfianza respecto de esquemas directa o indirectamente relacionados con el Estado. En tercer lugar, se ha comprobado que los esquemas exitosos dependen crucialmente de los recursos afectados a su funcionamiento y de las reglas y regulaciones respectivas. Finalmente, la comparación de tasas de quebrantos (*loss rate* -demandas totales por *default*

como porcentaje de los préstamos garantizados-) indica que, al menos en los países desarrollados, aquélla no es inusualmente alta ya que ronda el 2% y, en general, depende de la "frontera de riesgo", es decir, de la existencia de programas alternativos que conllevan mayores tasas de *default*.

El estudio concluye que los esquemas de garantía de créditos son un instrumento válido y atractivo para fomentar el desarrollo de PYME primordialmente en países en desarrollo, donde la escasez de financiamiento ha constituido una severa restricción para el crecimiento de dichas empresas. Sin embargo, el funcionamiento adecuado de estos esquemas requiere que se cumpla una serie de condiciones. Primero, los esquemas de garantía sólo tienen sentido si los bancos comerciales están dispuestos a participar en ellos. Aquellos esquemas en los cuales los únicos participantes son instituciones financieras públicas carecen de sentido, ya que las eventuales pérdidas deben ser cubiertas por el erario. La experiencia de los países industriales muestra que el gobierno, la comunidad empresaria y el sistema bancario deben asumir parte del riesgo.

En segundo lugar, los esquemas de garantía de créditos no deben evitar que los bancos asuman un nivel normal de riesgo según las prácticas bancarias habituales. Del mismo modo, no debe esperarse que un esquema de garantía provea financiamiento a proyectos de viabilidad dudosa.

Los esquemas de garantía respaldados por fondos públicos no deberían eliminar el requisito de que, en lo posible, el prestatario provea garantías personales o colaterales.

Los esquemas de garantía de créditos deben asegurar que todas las partes involucradas conozcan los costos asociados a su implementación y funcionamiento. Esto exige un monitoreo constante y la implementación de los cambios necesarios en cuanto a proporción de riesgo, participación, primas, etcétera.

Por último, dada su importancia como instrumento financiero para la redistribución del crédito, los esquemas de garantía y la institución que los opera deben propender a la autosuficiencia e independencia financiera a lo largo del tiempo. El fondo de garantía debe ser adecuadamente provisto de capital para atender sus obligaciones, especialmente en los primeros años de operación. El diseño del esquema debe incluir un plan financiero que establezca el capital requerido para el fondo de garantía y una estimación del nivel de demandas (*claims*) que deberán ser atendidas, lo que permite determinar el monto de garantías que pueden ser operadas por el esquema. A su vez, esto provee la base para la fijación de las comisiones (*fees*), teniendo en cuenta otros recursos disponibles y los costos administrativos necesarios para el nivel estimado de operaciones.

En suma, si los esquemas de garantía de préstamos son adecuadamente manejados, con un nivel razonable de comisiones y de retorno sobre inversiones, y asumiendo un nivel prudente de riesgo, estarían en condiciones de lograr autonomía financiera, cumpliendo simultáneamente su objetivo de asistir a las PYME en la obtención del financiamiento necesario para su desarrollo.

Si bien las experiencias de los distintos países analizados difieren en cuanto al alcance, tipo de instrumentos utilizados y criterios en las políticas

públicas orientadas a las PYME, pueden distinguirse como características comunes la consideración de las pequeñas y medianas empresas como un sector que efectivamente requiere tratamiento diferencial, especialmente en sus etapas iniciales; la dificultad en la medición de los resultados de las políticas aplicadas; la alta variabilidad de las políticas a lo largo del tiempo –es decir, la supresión de programas existentes, la creación de nuevos programas y la modificación de otros– y la relativamente escasa y concentrada utilización de los instrumentos por parte de las PYME, lo que podría interpretarse como una señal de que estas políticas tienen un carácter subsidiario, y sólo están dirigidas muy parcialmente a solucionar el problema de información que constituye el núcleo del acceso restringido de las PYME al mercado formal de crédito.

En este último caso, el principal esfuerzo de política es la creación de esquemas de garantía de créditos con participación variable de fondos públicos. Según el estudio comparativo de casos elaborado por el Banco Mundial (1987), las garantías provistas por estos programas abarcan una proporción relativamente pequeña de los préstamos a PYME, y han resultado relativamente ineficaces en cuanto a la generación de incentivos para ampliar la oferta de crédito a estas empresas. No obstante, bajo condiciones adecuadas de funcionamiento y autonomía financiera, no debería desecharse la utilización de estos esquemas como un vehículo útil para asistir a las PYME en el acceso al mercado de crédito.

5.1.3. La situación en la Argentina

5.1.3.1. La participación de las PYME en el mercado de crédito

El análisis de esta sección se elabora en base a los resultados de la encuesta realizada a los efectos de este trabajo, cuyas características ya se han mencionado. En el plano financiero las empresas respondieron respecto de los siguientes temas: proporción del capital de trabajo en el monto de las ventas; esquema de financiamiento de la empresa; número y tipo de bancos con los cuales opera; costo promedio del endeudamiento en 1994; proporción de deuda garantizada con garantías reales y líquidas y estructura de la deuda.

De acuerdo con la definición adoptada por los programas oficiales según la ley 24.467, que consideran empresas elegibles para acceder a los beneficios de las políticas públicas las que emplean menos de 300 personas, se ha centrado el análisis en este grupo, aunque la discusión se extiende a los subgrupos en algunos casos. Por otro lado, las empresas se han clasificado en seis grupos según el tamaño del Valor Bruto de Producción (VBP) y según el número de empleados, como se detalla en el capítulo 4 de este trabajo.

La información que proporciona la encuesta respecto del financiamiento disponible por parte de las empresas muestra que la reinversión de utilidades, el crédito bancario y la financiación de proveedores son las principales fuentes de financiamiento tanto para empresas pequeñas y medianas como para las grandes, aunque puede observarse que el número de fuentes de financiamiento aumenta con el tamaño de las empresas. La proporción de em-

presas que mencionan utilizar las tres principales fuentes de financiamiento tampoco varía significativamente cuando se clasifica a los encuestados, según el número de empleados, en grandes –más de 300 trabajadores– y en mediano-chicos, con la eventual excepción del financiamiento bancario, que es levemente más frecuente en las respuestas de los encuestados grandes. Sólo para los primeros grupos y hasta el tramo de empresas que emplean hasta 50 personas en el caso de que el tamaño sea medido por empleo, y hasta el segundo grupo cuando se lo mide por VBP, la proporción de encuestados que responden disponer de financiamiento de proveedores y bancos crece significativamente con el tamaño de las empresas. A partir de estos tramos, el acceso a los préstamos bancarios y al crédito de proveedores no sigue un patrón tan definido.

Cuando se trata de las otras fuentes de financiamiento consultadas, la emisión de acciones ordinarias, la colocación de obligaciones negociables y fuentes crediticias extranjeras, las respuestas cambian claramente según el tamaño. En todos estos casos, la proporción de empresas grandes que contestaron disponer de estas fuentes de financiamiento supera ampliamente la proporción que exhibe la misma situación entre las PYME. De hecho, el crédito externo es inexistente para las PYME. Respecto del aporte de los propios socios, en cambio, el 12,5% de las PYME contestaron utilizar esta fuente de financiamiento, mientras que sólo el 7,3% de los empresarios grandes dieron la misma respuesta.

Hay dos resultados adicionales no ligados al tamaño que debemos destacar. En primer lugar, cabe mencionar que proporciones similares y cercanas al 70% de los encuestados de ambos grupos de empresas contestaron utilizar la reinversión de utilidades como fuente de financiamiento. Esto es un resabio de la escasez de crédito que han enfrentado las empresas de todo tamaño como consecuencia de la baja tasa de ahorro interno que ha exhibido la economía argentina durante las últimas décadas, del desplazamiento sistemático que sufrió el sector privado en el mercado de crédito como consecuencia de la presión financiera generada por el déficit de las cuentas públicas, y como resultado del insuficiente desarrollo de la intermediación financiera en el país.

En segundo lugar, sólo 57% y 68% de los encuestados en cada grupo declaran utilizar el crédito bancario. Este resultado puede ser interpretado de dos maneras diferentes, ya que puede ser el resultado de dos fenómenos diferentes: la presencia de racionamiento de crédito en el sentido definido antes en este trabajo –cuando en el mercado de préstamos se verifica que a la tasa de interés vigente, la demanda excede a la oferta y quedan sin financiamiento proyectos de inversión que presentan tasas de retorno esperadas similares a otros que obtienen crédito–, o la percepción por parte de los encuestados de que no disponen de crédito al costo al que ellos desearían acceder al mismo. Es probable que las respuestas contengan ambas situaciones y que esto varíe con el tamaño, ya que es de esperar que la exposición de las empresas al racionamiento de crédito en el sentido descripto antes –el que tiende a producirse cuando hay asimetrías informativas entre solicitantes y oferentes de crédito y cuando éstas no pueden ser superadas a través de garantías– sea mayor conforme disminuya el tamaño. Cabe presumir que

el significado de la respuesta varía de la “no disponibilidad” de crédito a la “no utilización” del mismo conforme crece el tamaño de los encuestados, en el caso de que la asimetría informativa disminuya cuando las empresas son mayores. No hay manera de distinguir ambas situaciones con la información disponible.

Respecto de la estructura de sus deudas, 31,6% de las empresas que emplean menos de 300 personas declaran tener deudas comerciales y previsionales por más de 50% del total, mientras que 26,8% de las empresas más grandes dan la misma respuesta, proporción que cae al 15% si se descarta el subgrupo con más de 1.000 empleados. Asimismo, el 34,2% de los empresarios grandes declara tener más del 50% de su deuda como pasivos bancarios o tributarios, mientras que, en el otro grupo, esta proporción cae al 32,5%. De hecho, si dejamos de lado el grupo de empresas de menos de 5 empleados, para el cual la proporción de casos que registra deuda bancaria y tributaria por más del 50% es del 31%, desde el segundo subgrupo en adelante esta proporción crece conforme aumenta el tamaño de empresa, hasta alcanzar niveles del orden del 46% en el caso de las empresas de entre 51 y 200 empleados, sin tendencia reconocible de ahí en más.

Cuando se las clasifica según el VBP, la proporción de deuda comercial y previsional en el total disminuye en forma bastante regular conforme aumenta el tamaño de las empresas, mientras que la proporción de deuda bancaria y tributaria sólo aumenta ostensiblemente en el grupo de empresas más grandes. El comportamiento de la proporción de deuda comercial y previsional puede ser explicado a partir de las dificultades que enfrentarían las empresas más pequeñas para acceder al mercado financiero institucionalizado en conjunto con las mayores dificultades que presentan estas últimas para ser controladas por los organismos de recaudación previsional. Por otro lado, parece razonable suponer que mientras más pequeñas sean las empresas hay más probabilidad de que tengan deudas tributarias, de lo que deberíamos deducir que, cuando se trata de deudas bancarias, las diferencias de participación de estas últimas en el total de la deuda de cada grupo de empresas son mayores que las que muestra el resultado de la encuesta.

Si esto fuera cierto, permitiría pensar que, aunque no hay grandes diferencias en la proporción de empresarios que cuentan con la posibilidad de acceder al financiamiento bancario, según surge de las respuestas relacionadas con las fuentes financieras normalmente utilizadas, el acceso efectivo al crédito bancario parece depender en alguna medida del tamaño de las empresas, ya que las fuentes alternativas de crédito son más importantes en las empresas pequeñas que en las grandes.

Por otro lado, es sabido que la liquidez de una compañía es un atributo muy apreciado por parte de los banqueros. En ese sentido, podría esperarse que se verifique una correlación positiva entre la relación capital de trabajo-ventas, tamaño y acceso al crédito. Sin embargo, cuando una empresa registra dificultades para acceder a líneas de créditos diferentes a las que les ofrecen los proveedores (obviamente vinculadas al monto de las mercaderías compradas), está obligada a mantener mayores niveles de liquidez que quienes pueden acceder con fluidez a fuentes alternativas de financiamiento. Este puede ser el caso de las PYME en la Argentina, ya que 32,2% de las empresas

consultadas que emplean menos de 300 empleados contestaron que mantienen más del 40% de las ventas como capital de trabajo mientras que sólo el 17% de las restantes empresas dio la misma respuesta. Al mismo tiempo, hay una clara reducción de esta relación conforme aumenta el tamaño de las empresas cuando éste se asocia con el VBP, la que pasa del 40%, en el caso de las empresas de menor tamaño, al 25-30% en las medianas y al 0% en las grandes.

Adicionalmente, las empresas PYME parecen tener dificultades para reducir significativamente el capital de trabajo, porque sólo el 44% del total de los encuestados contestó que mantienen menos del 40% de las ventas como activo corriente neto, mientras que para las empresas más grandes esa proporción alcanza el 73%.

Cuando a los encuestados se les pregunta sobre la proporción de deuda que está garantizada, el 50% responde no haber cedido garantías o haberlo hecho hasta el 20% de las deudas contraídas. Por otro lado, el 47% de los encuestados PYME declara haber garantizado hasta el 20% de la deuda -39% responde no haber garantizado deuda alguna- mientras que el 71% de los grandes declara estar en la misma posición -56% no ha garantizado nada-. Para analizar estos resultados, se debe tener en cuenta que es difícil que se computen como garantías los activos financieros líquidos y que una parte importante de la deuda es de naturaleza comercial, tributaria y/o previsional. De este modo, es probable que la proporción de las garantías sobre la deuda bancaria sea mucho más importante que lo que surge de la encuesta con la excepción de quienes no han cedido garantía alguna. A su vez, la deuda bancaria parece ser más importante entre las empresas grandes, por lo que este sesgo puede ser mayor entre los prestatarios más chicos.

En resumen, la información provista por la encuesta muestra que la reinversión de utilidades, la financiación de proveedores y el crédito bancario son las fuentes de financiamiento más frecuentemente mencionadas por los encuestados con independencia del tamaño de las empresas. En cambio, la disponibilidad de otras fuentes tales como la emisión de acciones o bonos y el crédito externo depende claramente del tamaño de las empresas, ya que crece significativamente su participación en la medida en que las empresas que contestan son más grandes. Por otro lado, las empresas pequeñas y medianas dicen mantener mayores proporciones de deuda comercial y previsional que las grandes, mientras que la información no es tan definitiva respecto de la deuda bancaria. Sin embargo, no podría descartarse la hipótesis de que el crédito bancario es menos importante en la estructura de financiamiento de las empresas pequeñas y medianas que en la de las grandes, ya que las fuentes alternativas de crédito son más importantes en las segundas que en las primeras y las PYME parecen estar obligadas a mantener mayores relaciones capital de trabajo-ventas, un indicador de que deben utilizar más capital propio que las grandes.

Cuando los encuestados fueron preguntados acerca de la categoría de bancos con los cuales operaban en crédito, el 78% de los empresarios grandes contestó que trabajaba con bancos privados, mientras que 54% de los empresarios PYME dio la misma respuesta. Esta proporción crece mucho conforme aumenta el tamaño de las más pequeñas. En el caso de los bancos

públicos, la proporción de encuestados PYME que declara trabajar con ellos es similar, aunque en el caso de las empresas grandes es significativamente inferior (32%). Sin embargo, al interior del sector PYME no se reproduce un comportamiento inverso al registrado en la relación con la banca privada ya que los datos sugieren que la banca pública atiende básicamente a las empresas medianas, fenómeno que es aún más notorio en los bancos nacionales. Con respecto a los bancos cooperativos, la información indica que tienen más presencia en el mercado PYME que en el resto de empresas, aunque en este caso no se verifican variaciones importantes de respuestas entre los diferentes tramos de empresas pequeñas y medianas, tal como sucede en la banca pública.

5.1.3.2. La cuestión de la competencia en el mercado financiero

Algunos autores han enfatizado, por otro lado, la ausencia de competencia en el mercado bancario que atiende a las PYME para justificar las diferencias que se perciben en el acceso al crédito por parte de las mismas. Refiriéndose al caso de Gran Bretaña, Storey (1993) menciona este factor como uno de los argumentos más utilizados por quienes proponen políticas públicas dirigidas a facilitar el acceso de las PYME al crédito. Este fenómeno está habitualmente relacionado con algunos sistemas financieros muy regulados o protegidos por fuertes barreras a la entrada.

Dos indicadores comúnmente utilizados para comprobar el nivel de competitividad del mercado son el número de bancos que atienden cada mercado en particular, y la presencia de ganancias excesivas por parte de las entidades financieras.

Del total de los encuestados, el 24,7% ha respondido que no opera con ningún banco tomando crédito. Entre los empresarios más chicos esta proporción supera el 30%, mientras que en el caso de los grandes cae al 9%, observándose una evolución uniforme al avanzar de uno a otro extremo. Esto demuestra que todavía hay espacio para que crezcan el crédito y la intermediación financiera en la Argentina.

Por otro lado, el 18,8% del total de los encuestados declara trabajar con un solo banco tomando crédito y, también en este caso, se verifican fuertes diferencias en función del tamaño: mientras que el 20,3% de los empresarios pequeños y medianos se declara en esta situación -la que cae fuertemente a medida que crece el tamaño de los encuestados-, dicha proporción es de sólo el 4,9% entre los empresarios grandes. Parece razonable concluir que hay diferencias entre ambos mercados de crédito puesto que sólo el 51% de las PYME contesta que trabaja con más de un banco tomando crédito, mientras que en el grupo de los empresarios grandes esta proporción alcanza al 78%.

Aunque no se dispone de indicadores de la rentabilidad de los bancos en sus negocios con PYME, parecería razonable asumir que el poder de mercado también se manifiesta a través de tasas de interés altas y diferenciales entre cada uno de los dos mercados de crédito. Una de las preguntas de la encuesta se refirió al costo promedio que había registrado el endeudamiento de cada uno de los encuestados durante 1994, incluyendo la tasa de interés efectiva anual y los gastos administrativos. El 30% de los encuestados pequeños y medianos contestó que su costo promedio había excedido el 20% efectivo

anual, mientras que contestó estar en este tramo sólo el 12% de los empresarios grandes. Cuando se computa el costo promedio del crédito por tramo de tamaño, sea éste determinado por el empleo o por el VBP, se puede observar que es alto y cae conforme crece la envergadura de los encuestados. Tomando en cuenta que la tasa de interés internacional es muy inferior, los resultados anteriores muestran la presencia de una brecha significativa en el caso de que el mercado financiero internacional sea tomado como referencia de un mercado libre de riesgo y en competencia.

En una investigación elaborada por Vicens y Rivas (1994) se muestra que las tasas de interés activas promedio registradas en el sistema financiero argentino durante el período de tres años que siguió al lanzamiento del programa de convertibilidad superaron en forma sistemática el costo que teóricamente debería haber alcanzado el crédito en un mercado competitivo y libre de riesgo crediticio, calculado sobre la base de un modelo de maximización y teniendo en cuenta el resto de los componentes de los costos bancarios, tales como costos impositivos, operativos, etcétera. Hay varios factores, sin embargo, que pueden explicar las diferencias que se registran entre las tasas de interés efectivamente transadas en el mercado y las estimadas a partir del método antes descrito. A pesar de que resulta imposible separar completamente la presencia del riesgo crediticio de lo que podría llegar a ser el impacto de un mercado no competitivo, los autores llegan a la conclusión de que la brecha entre el costo registrado y el costo teórico del crédito ha sido básicamente el resultado del riesgo crediticio asociado a la incertidumbre de naturaleza tanto macroeconómica como sectorial y microeconómica. Cuando se analiza el tema de la competencia, los autores descartan que la influencia de este factor en el mercado de préstamos sea muy importante como consecuencia de que la remoción de la mayoría de las normas y barreras que regulaban tradicionalmente la entrada de competidores al mercado de servicios financieros y la fuerte integración de los mercados locales de capital con los mercados internacionales, es muy probable que hayan reducido la protección efectiva de que normalmente goza el sector proveedor de servicios financieros en muchos países del mundo.

En un trabajo reciente que analiza el comportamiento de las tasas de interés en algunos países de América latina, Carlos Rodríguez (1994) concluye, refiriéndose a la experiencia argentina en el contexto de un análisis de naturaleza regional, que la calificación crediticia de los tomadores de préstamos parece ser el factor principal que determina las altas tasas de interés vigentes en el mercado de fondos prestables nominado en la moneda local. Por otro lado, observa que los intereses vigentes en los mercados de crédito en moneda extranjera son sistemáticamente menores que los registrados en los nominados en las monedas domésticas. Sin embargo, estas diferencias no parecen estar explicadas por el riesgo-país mientras que las expectativas de devaluación habrían sido muy significativas al comienzo de los procesos de estabilización para desaparecer luego. Adicionalmente, en el trabajo se observa que los sectores productores de bienes no comerciables internacionalmente tienden a satisfacer sus necesidades financieras en el mercado nominado en la moneda doméstica mientras que los productores de bienes comerciables pueden financiarse en el mercado de préstamos en dólares con

más facilidad por la naturaleza propia de sus actividades. En caso de que el tamaño promedio de los productores de bienes no comerciables sea menor que el de quienes producen importables y exportables, la diferencia de costo del crédito estaría respondiendo a otros factores que no son estrictamente el tamaño. De hecho, la encuesta de FIEL muestra que el acceso de las empresas más pequeñas al crédito externo es inexistente y crece con el tamaño, resultado que avala la hipótesis anterior.

Las diferencias de acceso al mercado de crédito que surgen de los resultados mencionados podrían ser explicadas desde un punto de vista diferente, de acuerdo con la visión conceptual desarrollada antes. En primer lugar, es probable que una empresa o proyecto pequeño o mediano esté más sujeto al fenómeno de asimetría informativa que hemos descrito en la primera parte del trabajo, que una empresa grande cuya actividad normalmente es más fácil de evaluar por parte de los banqueros. En segundo lugar, ya se han mencionado los problemas de invariabilidad del costo de búsqueda de información respecto del monto de los créditos, lo que de hecho hace más costoso operar en el mercado de PYME que en los otros mercados de crédito, y encarece el costo del financiamiento para esas empresas. En tercer lugar, es de esperar que se encuentre que las PYME operan con menos bancos que las otras, porque la utilización de garantías normalmente aforadas por parte de los acreedores, e indivisibles si se trata de activos reales, obliga a que la relación crediticia sea básicamente con la institución que ha aceptado utilizar esos activos como colateral, sin que quepa la posibilidad práctica de una segunda utilización del mismo activo como garantía de un crédito otorgado por parte de otra institución financiera. Adicionalmente, es difícil para un empresario PYME ampliar el número de bancos con que opera en crédito debido a que la historia crediticia de un prestatario no se puede trasladar de un banco a otro y tampoco resulta fácil de transferir a nuevos banqueros toda la información económico-financiera de la que normalmente disponen sus banqueros tradicionales. Este problema es particularmente grave en la economía argentina caracterizada en el pasado por la presencia de fuertes regulaciones y controles de todo tipo y una extendida evasión de impuestos, fenómenos que incentivan a ocultar en forma sistemática la verdadera dimensión económica de las actividades.

La existencia de obligaciones tributarias y previsionales impagas en el pasado que no prescriben con rapidez, en un contexto en el cual se ha vuelto muy oneroso el no cumplimiento, ha provocado un deterioro adicional del atractivo crediticio de las empresas, ya que los acreedores no pueden dejar de tener en cuenta el cargo patrimonial que representan estas deudas contingentes con el Estado.

5.1.3.3. Crédito caro y escaso: ¿fenómeno transitorio o permanente?

En épocas de alta inflación o hiperinflación en la Argentina, el costo financiero y el acceso al crédito no eran los problemas más acuciantes que enfrentaban las PYME. En contraste, actualmente, varios factores han deteriorado la estructura de financiamiento de las PYME. Estos factores son fenómenos que están vinculados a la transformación económica que supo-

nen la estabilidad y una economía más competitiva. De hecho, desaparecieron fuentes alternativas de crédito que eran muy importantes para las empresas pequeñas y grandes, tales como el financiamiento a tasas de interés negativas provisto por las agencias tributarias tanto nacionales como provinciales y municipales, y la licuación de los costos salariales asociada a la inflación. Para las empresas grandes resultó más fácil la sustitución de estas fuentes de financiamiento por el crédito bancario, el cual aumentó progresiva y sostenidamente. Al mismo tiempo, la reducción de la evasión impositiva, la recuperación de los salarios, el aumento de la producción y la formalización del crédito incrementaron las necesidades de capital de trabajo en un contexto en el que se hizo cada vez más necesario un buen gerenciamiento como condición indispensable para obtener crédito bancario.

Por otro lado, desde el punto de vista de los banqueros es natural pensar que, en el contexto de una economía en transición como el que ha vivido la Argentina durante los últimos años, las decisiones de crédito se hayan complicado a pesar de que el volumen de recursos financieros disponibles haya crecido explosivamente. Hasta hace unos años atrás, el crédito era muy escaso como consecuencia de la inestabilidad de la economía aunque, simultáneamente, esta característica aumentaba las oportunidades de corregir las malas decisiones crediticias. Por otro lado, la presencia de un Estado paternalista muy dispuesto a convertir los problemas privados en intereses públicos proveía de un colateral de última instancia que terminó resolviendo muchos problemas de crédito. En ese contexto, los antecedentes crediticios de los solicitantes y la bondad de los proyectos o de las actividades que presentaban para ser financiadas no eran tan importantes como otros criterios de crédito sintetizados en el conocimiento personal que el banquero tenía del deudor. A partir del cambio en las reglas de juego, son más importantes las perspectivas del negocio y la reputación del deudor que los criterios usualmente utilizados con anterioridad. Sin embargo, debe pasar algún tiempo antes de que haya una historia de cumplimiento que los solicitantes de financiamiento puedan mostrar y se instale definitivamente un ambiente de certidumbre macroeconómica y sectorial que permita estimar con más certeza el riesgo crediticio.

En el trabajo de Vicens y Rivas (1994) se muestra que la brecha entre la tasa de interés promedio del mercado registrada en los estados contables de los bancos y el costo teórico del crédito ha estado cayendo a lo largo de los últimos años (alcanzaba once puntos anuales como promedio en 1991 y registró cuatro puntos durante 1993-1994). Es razonable pensar que este proceso es el resultado de las mejoras que se han registrado tanto en el plano de la economía en general como en las condiciones del mercado financiero en particular, ya que los riesgos deben haber caído respecto del comienzo del Programa de Convertibilidad, cuando los costos del crédito debían estar muy afectados por las dudas que existían sobre la duración del plan, los plazos del financiamiento eran extremadamente cortos y la información que presentaban las empresas y los individuos para tomar crédito estaba mucho más contaminada por la enorme variabilidad de las tasas de inflación, de las tasas de interés, de los tipos de cambio y de los precios relativos.

Una parte del problema, entonces, parece ser de carácter transitorio y co-

mo tal su solución depende de que el transcurso del tiempo permita eliminar completamente las incertidumbres que todavía pueden estar reflejando las tasas de interés sobre los préstamos, aspecto que puede influir crecientemente según las empresas dispongan de menos acceso al mercado de capitales y sea más costoso y difícil acceder a la información sobre las mismas, vale decir sean más pequeñas.

5.1.4. Los programas oficiales en la Argentina

5.1.4.1. Los programas financieros

El encuadre legal de las PYME

A partir del 23 de marzo de 1995, fecha de promulgación de la ley 24.467, las políticas dirigidas a las PYME cuentan con un encuadre legal que prevé un conjunto de vías a través de las que se canaliza la asistencia de las mismas en los planos financiero, del asesoramiento y del empleo. En el primero de ellos, la ley confirma los instrumentos ya existentes y crea las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), las que fueron diseñadas para sustituir las garantías reales que normalmente se les exigen a las empresas pequeñas y medianas para respaldar los préstamos que reciben. En adelante se describirán los criterios de elegibilidad para los programas oficiales, las principales características de cada uno de ellos y los resultados alcanzados hasta ahora.

Según la ley 24.467 de relaciones laborales, las empresas cuyo plantel de trabajadores no supere 40 personas y tengan una facturación anual inferior al monto que se determine para cada actividad serán consideradas empresas pequeñas a los fines legales. Los montos vigentes son \$ 5 millones para las industriales, \$ 4 millones para las proveedoras de servicios, \$ 3 millones para los comercios y \$ 2,5 millones para las rurales.

Asimismo, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos estableció los parámetros máximos que deben cumplir las empresas para acceder a los diferentes regímenes de crédito para PYME. Ellos se exhiben en el cuadro 1.

La ley 24.467 prevé una multiplicidad de herramientas orientadas a facilitar la financiación, el asesoramiento y la generación de empleos de las PYME. Respecto del financiamiento, prevé tres tipos de herramientas:

- Créditos con tasa de interés bonificada para capital de trabajo, adquisición de bienes de capital y reconversión productiva. Estos créditos ya estaban disponibles al momento de la sanción de la ley ampliándose ahora su objeto y sostén jurídico.
- Instrumentos de mercado de capitales, tales como las cédulas hipotecarias y las obligaciones negociables con procedimiento especial y simplificado para pequeñas y medianas empresas. También en el ámbito privado se estimula la constitución de calificadoras de riesgo especializadas en evaluar el desempeño, la solidez y el riesgo crediticio de las PYME con el objeto de facilitar su operatoria financiera y comercial.
- Las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) cuyo objetivo principal consiste en otorgar garantías a sus socios partícipes con miras a superar el proble-

CUADRO 1
PYME: DEFINICION LEGAL PARA PROGRAMAS FINANCIEROS DE PROMOCION

Sector	Personal	Ventas/ing. brutos/año	Activos productivos
Industrial y minero	300	18.000.000	10.000.000
Comercial y servicios	100	12.000.000	2.500.000 ¹
Hoteles de turismo ²	100	6.500.000	130 ³
Transporte	300	15.000.000	
Agropecuario		1.000.000	3.000.000
Frutihortícola		9.000.000	7.000.000

1. Patrimonio neto no inferior al 5% de las ventas.

2. Categoría superior a 4 estrellas.

3. Número de habitaciones.

NOTA: Los activos productivos deberán superar el 10% de las ventas sin IVA ni impuestos internos.

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

ma de los requerimientos exigidos a las PYME para acceder a los créditos del sistema financiero y, en consecuencia, posibilitar el acceso de las mismas a dicho financiamiento, abaratando a su vez las tasas de interés, y, adicionalmente brindar asesoramiento técnico, económico y financiero a sus socios en forma directa o a través de terceros contratados a ese fin.

En lo que hace al asesoramiento, la capacitación y la consultoría, la ley prevé la creación de un sistema único integrado de información y asesoramiento para las PYME que tendría cobertura nacional a través de la participación de las provincias, los municipios y las entidades empresariales.

Por otro lado, prevé el fortalecimiento de herramientas vigentes como es el caso de los programas de Cambio Rural, Polos Productivos, Centros de Información PYME y Sistema de Desarrollo de Proveedores, y la instrumentación de un Programa Nacional de capacitación para los cuadros empresarios y gerenciales de las pequeñas y medianas empresas.

Los programas vigentes

Los mecanismos vigentes están organizados en cinco programas referidos al crédito, la reconversión y especialización industrial, información y asesoramiento, conexión internacional y capacitación. En el área de crédito, existen treinta líneas de asistencia crediticia a las PYME que abarcan una enorme variedad de programas de financiación del gasto de inversión y reestructuración, producción, venta interna y exportaciones. A continuación se detallan los más importantes.

PROGRAMA TRIENAL DE FOMENTO Y DESARROLLO DE LA PYME

El instrumento oficial más importante de asistencia financiera a las PYME es el Programa Trienal de Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa, establecido por el decreto 2.586, de diciembre de 1992. Este régimen contempla un paquete de financiamiento de US\$ 2.050 millones a ser otorgados por el sistema bancario privado y público, en el que el Estado se compromete a otorgar un subsidio de 4 puntos sobre la tasa de interés cobrada a los beneficiarios del régimen. Se crearon distintas líneas, destinadas a la adquisición de bienes de capital y tecnología, a la formación de capital de trabajo y dos líneas administradas por el Banco Nación, dirigidas a proyectos de inversión y financiación de exportaciones.

El régimen funciona a través de licitaciones periódicas en las que participan los bancos interesados, quienes ofrecen la tasa de interés a la que están dispuestos a prestar. La tasa de interés a la cual se alcanza el monto licitado determina el costo de los fondos.

A continuación se presenta una síntesis de la evolución del marco regulatorio del régimen.

El régimen de equiparación de tasas de interés es un instrumento a través del cual el Estado se hace cargo de 4 puntos de la tasa efectiva anual que los bancos cobran a las PYME por préstamos que, cumpliendo ciertos requisitos, se destinan a la adquisición de bienes de capital y tecnología, y al financiamiento del capital de trabajo. Se establecieron montos máximos de crédito de US\$ 1.000 millones para la compra de bienes de capital, US\$ 200 millones para capital de trabajo y US\$ 100 millones para adquisición de tecnología. En el caso de los bienes de capital, el crédito puede alcanzar el 80% del valor del bien hasta un máximo de US\$ 400.000 por empresa. Los montos máximos por empresa de los créditos dirigidos a financiar capital de trabajo y tecnología son de US\$ 50.000 en ambos casos, existiendo además la restricción de que quedaron atados a lo recibido por bienes de capital, no pudiendo exceder el 20% y 10% de lo otorgado a cada empresa en esa línea, respectivamente. Se creó también un Fondo de Garantía dirigido a los aseguradores que celebren contratos de riesgo con las empresas PYME participantes del régimen de equiparación de tasas.

Finalmente, se estableció un fondo destinado a asistir la creación de consorcios de PYME. Se definieron los objetivos de estos consorcios: incorporar tecnología, promover el comercio exterior, mejorar las condiciones de acceso al crédito, mejoramiento de la calidad, especialización productiva y otras acciones que mejoren la *competitividad* de las PYME.

En mayo de 1993, el decreto 991 introdujo algunas modificaciones al Programa Trienal. Se ampliaron los montos máximos sujetos a bonificación de tasas, incorporando US\$ 500 millones para la constitución de capital de trabajo, US\$ 100 millones para proyectos de inversión y reconversión productiva y US\$ 150 millones para financiación de exportaciones de bienes de capital. Mientras que la línea de capital de trabajo se regiría por los mecanismos establecidos con anterioridad, la implementación de las dos nuevas líneas (proyectos de inversión y financiación de exportaciones) fue

encomendada al Banco Nación. Para los créditos a proyectos de inversión se estableció una bonificación a ser otorgada por el Banco Nación del 30% de la tasa efectiva anual cobrada, que no podrá superar en 6 puntos a la tasa *Prime*. Para la financiación de exportaciones el Estado bonifica el 2% de la tasa efectiva anual. Algunos días después, la resolución 511 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOSP) reglamentó aspectos del decreto 991/93. Se dispuso la posibilidad de que los créditos sean otorgados en moneda nacional y se estableció un máximo de tasa del 12% en los créditos para financiación de exportaciones. También se fijaron límites de montos y plazos para las tres líneas:

Capital de trabajo: A diferencia de lo establecido por el decreto original del régimen, que ataba los montos máximos de crédito otorgados en el marco de la línea para financiar capital de trabajo (US\$ 200 millones) a una proporción del préstamo destinado a la financiación de bienes de capital, para esta línea de US\$ 500 millones se fijó un máximo de hasta US\$ 100.000 por empresa o consorcio, independiente del uso de la otra línea, con un plazo de entre 24 y 36 meses y un plazo de gracia mínimo de 3 meses.

Proyectos de inversión o reconversión: hasta US\$ 1 millón por empresa o consorcio, con un máximo de 7 años de plazo y dos de gracia.

Financiación de exportaciones de bienes de capital: plazo máximo de 4 años, sin límites de montos.

A fines de 1993, el decreto 2.418 independizó los créditos para capital de trabajo regulados por el decreto 2.586/92 de la línea destinada a adquisición de bienes de capital, estableciendo las mismas condiciones de montos máximos y plazos fijados por la resolución MEOSP 511/93 para la segunda línea de créditos de capital de trabajo. También se separaron los créditos para adquisición de tecnología fijándoles un monto máximo por empresa de US\$ 50.000 con un plazo máximo de 36 meses.

En abril de 1994, a través del decreto 566 se modificaron los montos máximos de créditos con bonificación. Dado que el funcionamiento del régimen mostró que los créditos para capital de trabajo eran mucho más demandados que los de compra de bienes de capital, nuevamente se decidió aumentar la línea de capital de trabajo de US\$ 500 millones a US\$ 800 millones, reduciendo por el mismo monto la de bienes de capital (de US\$ 1.000 millones a US\$ 700 millones).

Las primeras licitaciones comenzaron en marzo de 1993. El grueso de las mismas correspondió a préstamos en moneda extranjera, con tasas que oscilaron entre el 15% y el 19% anual, aunque los beneficiarios pagaron 4 puntos menos, bonificación de la que se hizo cargo el Estado.

En cuanto a la distribución por líneas, hubo una clara preferencia por las dirigidas a capital de trabajo, preferencia que motivó incluso cambios en la legislación. El 61% de los créditos otorgados correspondieron a esta línea, y el 37% a la adquisición de bienes de capital. Los montos otorgados para inversión y reconversión y financiamiento de exportaciones fueron ínfimos. Respecto de los sectores de actividad receptores de las líneas bonificadas, el 46% de los préstamos y el 40% del capital otorgado se dirigió a PYME agrícolas, el 26% y 25% a comercios, el 14% y 19% a PYME industriales y el 10% y

12% al sector servicios. La preponderancia del sector agrícola es aún mayor en las líneas de bienes de capital, donde el crédito subsidiado permitió adquisiciones de tractores y maquinaria agrícola.

A fines de septiembre de 1994, es decir, 21 meses después de la creación del programa, se habían adjudicado US\$ 1.446 millones y \$ 244 millones, aunque sólo se habían otorgado US\$ 599 millones y \$ 156 millones, un 37% del paquete total de financiamiento previsto por el régimen (cuadro 2). A fines de 1994, se habían licitado US\$/ \$ 1.950 millones y se habían otorgado préstamos por US\$/ \$ 1.000 millones. Se estima que el 80% de los créditos otorgados provendrían del Banco de la Nación Argentina y del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Con respecto al resto, una parte importante de los montos licitados corresponde a los bancos públicos de provincia, a los bancos cooperativos y a tres bancos privados de primera línea. Las dificultades que enfrentó el sistema para canalizar efectivamente los créditos podrían estar indicando que las tasas de interés licitadas no cubren adecuadamente el riesgo de crédito, ya sea porque han quedado desactualizadas o porque el riesgo de los solicitantes ha excedido el estimado previamente por los bancos. Es probable que si se hubieran licitado directamente niveles de subsidios dejando libre la tasa de interés sobre la base de una negociación caso por caso, el régimen podría haber sido más exitoso.

CUADRO 2
REGIMEN DE FINANCIAMIENTO A PYME
(Setiembre de 1994)

Fecha de licitación	Monto adjudicado (millones)	Moneda	Tasa de corte (%)	Montos otorgados al 30-9-94 (millones)
10-3-93	133,4	US\$	16,0	118,4
19-5-93	142,5	US\$	16,0	83,3
02-6-93	162,0	US\$	16,0	154
02-6-93	116,5	\$	19,0	108,3
09-6-93	18,4	US\$	16,0	13,8
09-6-93	2,0	\$	19,0	2,0
01-9-93	231,5	US\$	16,0	162,2
01-9-93	75,4	\$	19,0	43,2
15-12-93	313,1	US\$	15,0	57,6
26-7-94	445,0	US\$	15,0	9,2
26-7-94	50,0	\$	19,0	2,1
TOTAL	1.689,8			754,1
En \$	243,9	14,4%	20,6%	155,6
En US\$	1.445,9	85,6%	79,4%	598,5

Fuente: Secretaría de Industria.

La información disponible hacia fines de 1995 indicaba que se habían otorgado alrededor de US\$ 1.340 millones.

LAS POLITICAS DE LOS BANCOS PUBLICOS

Más allá de su participación en el régimen comentado previamente, los bancos nacionales tienen algunas disposiciones especiales para empresas pequeñas y medianas.

Banco de la Nación Argentina (BNA): Además de las líneas de US\$ 100 millones para proyectos de inversión y US\$ 150 millones para prefinanciación de exportaciones que forman parte del Programa Trienal, el BNA mantiene otras políticas dirigidas a las PYME. En términos generales, la disposición que fija un monto máximo de crédito por empresa de US\$ 1,5 millones implica una atomización de la cartera de crédito que favorece a las firmas más pequeñas. De acuerdo a fuentes privadas, hacia fines de 1994 el 83% de la cartera del Nación correspondía a préstamos de menos de 130.000 dólares.

Más específicamente, el Nación dispone de líneas de pre y posfinanciación de exportaciones por US\$ 300 millones, y existe una línea crediticia para microemprendimientos productivos con un plazo de 4 años y medio y una tasa del 14% anual.

Como ha sucedido tradicionalmente, el agro también puede acceder a líneas del BNA ante situaciones de emergencia sectorial, con una tasa de 16% anual. Adicionalmente, a partir de septiembre de 1992, se estableció un programa de refinanciación de deudas de PYME agropecuarias a través de las Cédulas Hipotecarias Rurales, que emite en series sucesivas de US\$ 150 millones hasta un monto máximo de US\$ 1.050 millones. Al 15 de marzo de 1994 se habían emitido por valor de US\$ 900 millones. Los beneficiarios son personas físicas o jurídicas del sector agropecuario y está destinado a la cancelación de pasivos financieros con el propio BNA, prioritariamente, con un plazo de hasta 7 años y con una tasa de 7,9% anual durante los dos primeros años y luego la tasa Libor más 2,9 puntos nominales anuales. El monto máximo es de US\$ 100.000 por grupo económico y hasta el 70% de la tasación del inmueble rural ofrecido como garantía hipotecaria que realice el Banco. El mecanismo se ha convertido de hecho en una refinanciación subsidiada debido a que el BNA sostiene el precio de mercado de estas Cédulas y es el principal tenedor de las mismas.

También está emitiendo Cédulas Hipotecarias Especiales por un monto de US\$ 500 millones en series de US\$ 100 millones. Los beneficiarios son productores agropecuarios de actividades específicas como fruticultura, olivicultura, vitivinicultura, producción forestal, yerba mate, té, caña de azúcar y ganadería de cría. El monto máximo es de US\$ 200.000 por grupo económico hasta el 70% de la tasación del inmueble rural ofrecido como garantía agropecuaria. El plazo es de 10 años y las condiciones de tasa son 7,9% anual los cuatro primeros años y Libor más 2,9 puntos hasta el final. Las amortizaciones son en siete cuotas anuales con cuatro años de gracia.

Banco de Inversión y Comercio Exterior: El BICE cuenta con una línea especial de financiamiento para exportaciones de PYME. Con un monto total dis-

ponible de US\$ 100 millones, cuyos créditos oscilan entre US\$ 20.000 y US\$ 2,5 millones por empresa y año. Este mismo banco también posee un régimen de financiación para compra de bienes de capital producidos localmente, con un monto máximo de US\$ 500.000. También otorga líneas para inversiones destinadas a expandir la capacidad exportadora, con un monto máximo de US\$ 5 millones y para financiar proyectos de inversión, exportaciones de bienes de capital y de consumo durable por un monto máximo del 80% de la totalidad del proyecto. Otras líneas menores se destinan a la participación en ferias internacionales.

LOS POLOS PRODUCTIVOS REGIONALES

Este programa se desarrolla en la Secretaría de Industria, destinado a pequeñas y medianas industrias (PYMI), y comenzó a implementarse en 1993. Su marco jurídico se consolidó en 1994, a través del decreto 1.304/94 de "Consolidación y desarrollo de los Polos Productivos Regionales", la reglamentación 387/94 y la ley 24.467 de PYME, mencionada más arriba.

El objetivo del programa es la conformación de polos productivos, es decir, de espacios organizativos en los cuales, a través de la acción conjunta de los sectores público y privado, se logre la reconversión y crecimiento de una determinada zona geográfica y/o sector de actividad. Se trata de inducir en los industriales intervinientes la iniciativa necesaria para que, una vez superadas las restricciones financieras iniciales de un proceso de reconversión productiva, aumenten la producción y el empleo, se encaren procesos de captación de nuevos mercados, integración horizontal entre firmas en procesos que lo permitan, a fin de ganar economías de escala y especialización, y nuevas inversiones productivas.

Según datos provistos por la Secretaría de Industria, en el primer año de funcionamiento (1993-1994) se firmaron 16 acuerdos que involucran 11 polos en pleno funcionamiento, 448 empresas participantes que emplean 7.100 personas y facturaron \$ 300 millones en 1994. Dichas empresas pertenecen a los sectores maderero, metalmecánico, olivícola, vitivinícola, frutihortícola, cueros, jugos de fruta y miel, y están distribuidos en las provincias de Santa Fe, Córdoba, Misiones, Chaco, Formosa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Chubut. Entre 1993 y 1994 se incrementó en un 9% el personal ocupado en dichas empresas, en 16% su volumen de facturación y en 14% la productividad promedio global de la mano de obra. Además, el 75% de las empresas del programa realizaron inversiones en 1994, correspondiendo el 38% de éstas a edificios, el 36% a *management*, y el 26% restante a maquinaria.

LAS OBLIGACIONES NEGOCIABLES PARA PYME

A través del decreto 1.087, de mayo de 1993, se dispuso la vigencia de un régimen especial de emisión de Obligaciones Negociables (ON) por parte de las PYME, a través de una serie de mecanismos dispuestos para facilitar el ingreso de las mismas al mercado de capitales. La norma autoriza automáticamente a las PYME a realizar oferta pública de títulos valores representativos de deudas. El monto máximo no deberá exceder \$ 5 millones. Se las exceptúa del régimen de calificación obligatoria, lo que reduce significativa-

mente los costos de emisión. Los títulos sólo podrán ser adquiridos por inversores relativamente sofisticados, en cuanto a que se requiere que sean calificados respecto de su idoneidad técnica.

La resolución 235 de la CNV reglamentó el funcionamiento de las ON para PYME, fijando los requisitos (fundamentalmente en términos de información) necesarios para la emisión. A pesar de que la iniciativa simplificó requisitos administrativos y de información, hasta febrero del presente año, 19 empresas habían emitido ON por un monto de US\$ 33,4 millones, pagando tasas de interés de entre 10% y 18% y garantizando las mismas con su patrimonio y con avales bancarios.

Los resultados de la operatoria no parecen haber alcanzado los niveles que se esperaban, probablemente como consecuencia de los problemas de orden general que afectan el acceso de las PYME al crédito: exigencias informativas que muchas de ellas no pueden cumplimentar; la limitación del mercado que representa el conjunto relativamente acotado de inversores calificados, y el interés que han demostrado los potenciales demandantes de que estas obligaciones cuenten con alguna suerte de aval de las instituciones con las que normalmente operan los emisores. En particular, es difícil que la emisión de bonos por parte de las PYME cuente con mucho apoyo por parte de los bancos ya que podría implicar la cesión de un negocio muy atractivo cuando se trata de buenos créditos. Por último, la eximición de la calificación del bono inhabilita la compra por parte de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones, uno de los canales que concentrará gran parte de la demanda de deuda en el país.

LAS LINEAS EXTERNAS

El Programa Global de Crédito para la Micro y la Pequeña Empresa cuenta con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo y recursos de los bancos comerciales participantes del Programa. Los recursos iniciales previstos son US\$ 60 millones. El BID otorga los fondos al BCRA y éste los canaliza a través de instituciones financieras locales seleccionadas. Los beneficiarios del programa son empresas de hasta 20 empleados y cuya facturación no supere los US\$ 200.000. El monto máximo por operación es de US\$ 20.000, con tasas de entre 13% y 16% anual. El objetivo principal del programa BID es ampliar tanto el acceso al crédito como la cobertura técnica a las PYME, a través de las entidades técnicas de apoyo (ETA).

Por otro lado, el Eximbank de los Estados Unidos tiene líneas de crédito para PYME, para financiar importaciones de bienes de capital estadounidenses. También existen líneas de crédito específicas para pequeñas y medianas empresas de la Corporación Financiera Internacional. Además, existe un préstamo del gobierno de Francia destinado a financiar la constitución y desarrollo de sociedades mixtas franco-argentinas, cuyo monto máximo es de hasta FF 15 millones, o 30% de cada proyecto.

FONDO TECNOLOGICO ARGENTINO (FONTAR)

Es un programa de modernización tecnológica, financiado por el BNA y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las actividades que financia el FONTAR deben estar vinculadas con la investigación y desarrollo de procesos

o productos, construcción de plantas piloto, introducción de tecnologías, etcétera. El monto máximo por proyecto es de US\$ 2 millones a un plazo de hasta 12 años a una tasa de aproximadamente 13% en dólares, con un período de gracia de 4 años para las amortizaciones.

OTROS REGIMENES

El régimen de financiación de servicios de consultoría: Está destinado a la obtención de normas ISO 9000 por parte de empresas. Para ello se establecen líneas con montos máximos de US\$ 50.000 para consultoría o compras de bienes e instrumental, y de US\$ 10.000 para la obtención de certificados de calidad. Las entidades financieras intervinientes son las autorizadas por el BCRA que resulten elegibles para el BICE.

Los créditos para microemprendimientos: Sirven para adquisición de bienes de capital, conformación de capital de trabajo y capacitación. Los montos máximos son de US\$ 25.000, US\$ 10.000 y US\$ 2.000 para los tres ítem mencionados anteriormente, respectivamente. La coordinación se encuentra a cargo del Consejo Federal de Inversiones.

El Programa Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología. Está destinado a mejorar la capacidad competitiva de las empresas a través de la promoción de las actividades de investigación. El monto máximo es de US\$ 20.000 y la autoridad de aplicación es la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación.

OTROS MECANISMOS

La factura conformada y el cheque diferido apuntan a posibilitar que las empresas acreedoras por venta de bienes o servicios logren, a su vez, acceder al financiamiento más barato a través de la utilización de los activos corrientes como garantía de crédito. De hecho, esta modalidad consiste en utilizar los derechos surgidos de la facturación de ventas a plazo como garantía de las operaciones de crédito del vendedor. El objetivo de la misma es inducir a una baja en el componente de riesgo de la tasa de interés y mejorar al mismo tiempo el acceso de las PYME al mercado de crédito.

El cheque diferido intenta generar un sustituto formal al comúnmente llamado "cheque postdatado", uno de los principales instrumentos de crédito con que cuentan las PYME. La puesta en marcha de la nueva figura es demasiado reciente para juzgar sus resultados.

En cambio, la factura conformada parece ser una excelente iniciativa ya que provee a la factura común de las características de un instrumento de crédito exigible por vía ejecutiva similar a la que dispone el pagaré, cuando en la compraventa de mercancías o en la locación de servicios u obras se conviene un plazo para el pago del precio. Adicionalmente, se las exige del impuesto de sellos y otros gravámenes de alcance nacional, y se está discutiendo establecer incentivos adicionales respecto del cómputo del IVA en las compras a plazo, en este caso en cabeza del conformante. De hecho, no se conoce que progresen las iniciativas que hay en este sentido y su implementación requerirá neutralizar la fuerte oposición que puede provenir de los

compradores, ya que pierden un instrumento de negociación y afecta las líneas crediticias de las instituciones que descuentan las facturas.

Una vía que podría facilitar en gran medida el descuento de las facturas comunes, abaratando la operación y mejorando por lo tanto el acceso de las PYME al crédito, es la sustitución de la obligación de hacer la cesión del crédito a través de escritura pública, volviendo a una vía de costo similar a la carta documento, mecanismo que estaba vigente con anterioridad.

5.1.4.2. Las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR)

Como ya se mencionó, fueron creadas por la ley 24.467 con el objetivo de otorgar garantías a sus socios partícipes con miras a superar el problema de los requerimientos exigidos a las PYME para acceder a los créditos del sistema financiero y, en consecuencia, posibilitar el acceso de las mismas a dicho financiamiento, abaratando las tasas de interés. Asimismo, brindarán asesoramiento técnico, económico y financiero a sus socios en forma directa o a través de terceros contratados a ese fin.

Estarán constituidas por dos clases de socios, los *partícipes*, que serán únicamente los titulares de las pequeñas y medianas empresas, sean personas físicas o jurídicas, y los *socios protectores*, que serán todas aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que realicen aportes al capital social y al fondo de riesgo de la SGR.

A los efectos de su constitución y durante los primeros cinco años, toda SGR deberá contar como mínimo con 120 socios partícipes, pudiendo la autoridad de aplicación modificar estos mínimos en función de las peculiaridades regionales. El capital social de la SGR estará integrado por los aportes de los socios y representado por acciones ordinarias nominativas de igual valor y número de votos.

La participación de los socios protectores no podrá exceder de 49% del capital social y la participación de cada socio partícipe no podrá superar el 5% del mismo. Asimismo, la SGR deberá constituir un fondo de riesgo que integrará su patrimonio.

Los contratos de garantía recíproca instituidos bajo este régimen gozarán de un tratamiento impositivo preferencial ya que están exentos del Impuesto a las Ganancias (ley 20.628) por las utilidades que generen y del Impuesto al Valor Agregado (texto sustituido por la ley 23.349 y sus modificaciones) para toda la operatoria que se desarrolle en torno de los mismos. Por otro lado, los aportes de capital y los aportes al fondo de riesgo de los socios protectores y partícipes serán deducibles de las utilidades imponibles para la determinación del Impuesto a las Ganancias en sus respectivas actividades.

Los límites operativos que deben observar se establecen en base a un criterio de diversificación del riesgo, ya que, no podrán asignar a un mismo socio partícipe garantías superiores al 5% del total garantizado por cada SGR, no podrán asignar a obligaciones con el mismo acreedor más del 20% del total garantizado, no podrán conceder directamente ninguna clase de créditos a sus socios ni a terceros ni realizar actividades distintas a las de su objeto social y, por último, las SGR no pueden celebrar contratos de garantía recíproca con los socios protectores.

Hasta fines de 1995 no habría SGR puestas en marcha y, por lo tanto,

resultaba imposible hacer una evaluación del impacto que pueden ejercer facilitando el acceso de las PYME al mercado de crédito. Cabe mencionar, sin embargo, que su creación debería permitir la obtención de los siguientes beneficios:

- Más diversificación del riesgo crediticio que la actual, en la cual sólo participan el banco y el deudor PYME.
- Una mejor valuación de las contragarantías que las PYME ofrecen a los bancos a través de la participación de las SGR.
- La generación de un esquema que estimule el cumplimiento por parte de las PYME a través de la expulsión del que no cumple y su comunicación al sistema financiero institucional.
- Obtención de un rápido cobro por parte del banco para el caso de incumplimiento, dado el carácter de títulos ejecutivos de índole inmediatamente exigible a su vencimiento que tienen los contratos de garantías.
- Una relación más fluida entre las empresas y los bancos cuando éstos son socios de las SGR, ya que de este modo se reduciría la asimetría informativa.
- El mejoramiento de la calidad de los proyectos de las PYME a través del asesoramiento que pueden recibir de las SGR.

5.1.4.3. Evaluación de los resultados

Una evaluación global de los resultados de las políticas públicas argentinas destinadas a mejorar el acceso al crédito por parte de las PYME se ve dificultada por el hecho de que la mayoría de los programas en vigencia son relativamente nuevos, ya que han comenzado su implementación entre 1993 y 1995, e incluso una parte de ellos no ha ingresado aún en la etapa de implementación definitiva, como es el caso de las sociedades de garantías recíprocas.

Por el momento, y en consonancia con la experiencia internacional descrita en la sección anterior, se observa un grado de utilización relativamente elevado de los programas de crédito subsidiado. En particular, entre marzo de 1993 y septiembre de 1994 fueron otorgados el 39% de los créditos comprendidos en el Plan Trienal, y entre enero de 1994 y junio de 1995 fueron otorgados el 50% de los créditos incluidos en el programa cofinanciado por el BID.

En otro orden, cabe destacar los resultados del programa de Polos Productivos Regionales en su primer año de funcionamiento, tanto en cuanto a empleo como a volúmenes de facturación y productividad de la mano de obra.

5.2. LAS PYME Y EL MERCADO DE TRABAJO

5.2.1. Introducción

El mercado de trabajo argentino está experimentando profundos cambios en el último lustro, que han derivado en una creciente preocupación acerca de las tendencias que prevalecerán en los próximos años. Una marcada expansión de la oferta laboral (población que sale a buscar empleo) se superpo-

ne con notorios cambios en la demanda por calificaciones y con una menor demanda en términos absolutos de empleo por unidad de producto, como consecuencia del cambio tecnológico y de una normativa laboral que premia relativamente la incorporación de técnicas capital intensivas.

El crecimiento con baja o nula generación de empleo neto constituía una preocupación hacia 1993, que terminó por confirmarse a partir de las cifras observadas en el primer semestre de 1995. La reducción de la actividad económica en el corto plazo contrastó con la expansión al 7,4% anual promedio de los cuatro años previos, combinada con los mismos factores estructurales presentes ya en 1993-1994 que dieron lugar a un aumento del desempleo.

Un breve repaso de las principales razones que explican esta evolución resulta esencial a efectos de situar en contexto el análisis del mercado de trabajo de un subgrupo de empresas (las PYME) que comparten características de un mercado laboral en proceso de rápida reestructuración, más allá de las peculiaridades que caracterizan a los mercados en que se desenvuelven tales firmas.

En el mercado de trabajo confluyen las decisiones de quienes ofrecen los servicios del trabajo (los *oferentes*, que frente a cambios en las condiciones económicas y sociales toman decisiones de ingresar o salir del mercado laboral), y de quienes demandan tales servicios (los *demandantes* o empresas, cuyas decisiones en materia de empleo se derivan de las condiciones económicas y tecnológicas en que se desarrolla la producción).

En general, tanto la oferta como la demanda de trabajo registran movimientos pronunciados durante el ciclo económico, que sólo a veces se compensan entre sí. A modo de ejemplo cabe señalar que durante las etapas de auge, si bien la demanda de empleo por parte de las firmas crece (porque al aumentar la producción crecen los requerimientos de empleo), también suele aumentar la oferta de trabajo, ya que salarios más altos implican un costo de oportunidad mayor de estar fuera del mercado. La consecuencia de estos movimientos conjuntos puede ser que la reducción del desempleo durante el auge sea menor a la esperada, ya que la oferta no se mantiene estable. Durante la depresión pueden presentarse movimientos de la oferta que compensen los de la demanda, en cuyo caso el desempleo crece marginalmente, o movimientos que se sumen a los de la demanda. En este último caso, la recesión se acompaña de caídas absolutas en la demanda de empleos por parte de las firmas, y de aumentos en la población que busca trabajo. La consecuencia es un brusco salto en la tasa de desempleo.

En la Argentina, la *tasa de actividad* (proporción de la población económicamente activa respecto de la población total) que refleja la evolución de la oferta de trabajo muestra un fuerte incremento en los últimos años. Cada punto de aumento en dicha tasa en los centros urbanos (que reúnen al 87% de la población total) representa un incremento de unas 300.000 personas en el mercado de trabajo. A ello debe sumársele el aumento poblacional que cada año agrega unas 170.000 a 180.000 personas al mercado laboral, sólo por razones demográficas, y con los demás factores constantes. En los últimos diez años la tasa de actividad creció unos cinco puntos, superponiéndose a la presión demográfica para dar lugar a un importante crecimiento de la oferta de trabajo agregada. Se infiere que este incremento de la oferta, que

invierte el ciclo de caída de dicha tasa que caracterizó las décadas de 1970 y 1980, debe estar asociado a cambios en los incentivos que enfrenta la población para incorporarse al mercado de trabajo.

Diversos estudios muestran que la oferta responde en forma elástica a cambios en los ingresos familiares y a modificaciones en los salarios. En particular se observa que el efecto ingreso juega un rol de importancia: caídas en el ingreso familiar elevan la probabilidad de que algún miembro del hogar se incorpore al mercado de trabajo con el objeto de sostener el nivel de gasto de la familia. Este “efecto del trabajador adicional” parece haber estado presente en los últimos dos años, en los que se verificaron significativos incrementos en la tasa de desempleo de los jefes de hogar. Con un rezago del orden de un año, aumentos en la tasa de desempleo agregada dan lugar a incrementos en la tasa de actividad. A ello se suma durante 1995 una contracción de los niveles de ingreso (laboral y no laboral), y un eventual efecto riqueza negativo (reducción del valor real de los activos) que también presionan en el sentido de una reducción del precio de reserva del factor trabajo. Este comportamiento de los precios, salarios e ingresos ha llevado inequívocamente a incrementar en el corto plazo la oferta de trabajo.

El aumento de la proporción de la población en el mercado laboral responde por otra parte a otras cuestiones –de largo plazo– que se superponen a las cuestiones de más corto plazo hasta aquí señaladas.

Un cambio significativo en las instituciones fiscales y monetarias que se introduce en la década de 1990, y que determina un cambio cualitativo respecto de las dos décadas previas, permite estabilizar la economía con bajas tasas de inflación. Como consecuencia de ello, los salarios medidos en dólares han experimentado un fuerte crecimiento en el periodo 1991-1994, y el “costo de oportunidad” de estar fuera del mercado es en los años 90 entre un 50% y un 100% más elevado de lo que constituía el costo de oportunidad en dólares en décadas previas. En tal sentido, no debería sorprender que la tasa media de actividad de la década de 1990 supere las tasas medias observadas en las décadas de 1970 y 1980, caracterizadas por pronunciados desequilibrios fiscales y monetarios, y por lo tanto por altos tipos de cambio real.

Otra de las instituciones que experimentó un significativo cambio en los 90 es el régimen de pensiones. El cambio de régimen jubilatorio puesto en funcionamiento en 1994 puede haber jugado un rol expansivo de la oferta de trabajo por al menos dos factores. En el corto plazo, por un aumento de las edades mínimas requeridas para acceder a la jubilación (efecto de importancia probablemente menor). En el largo plazo, porque resultó evidente que en el nuevo sistema de capitalización, las pensiones se asocian con los aportes realizados. En otros términos, se elevó significativamente el costo de estar fuera del mercado, pues cayó la probabilidad de obtener una pensión trabajando pocos años. Este “efecto ingreso” negativo supuso una disminución de la probabilidad de obtener rentas futuras, y por lo tanto actuó como una caída en el precio de reserva de la mano de obra.

A modo de resumen cabe señalar que, por el lado de la oferta laboral, los últimos años muestran cambios institucionales y en los valores de las variables económicas que juegan a favor de un significativo crecimiento en la cantidad de personas que buscan empleo.

Por el lado de la *demand*a de trabajo de las empresas, los factores que afectan su evolución son los que se derivan de los cambios en las condiciones económicas y tecnológicas de la producción de bienes y servicios. En efecto, la demanda de trabajo de las firmas no es más que una demanda que se deriva de la producción, y como tal, cambios en los precios absolutos y relativos de los factores de producción, cambios en los mercados de productos y cambios tecnológicos determinan las variaciones observadas en la cantidad de puestos ofrecidos.

Diversos factores han estado presentes en los últimos años que justifican una declinación de la *demand*a de trabajo por unidad de producción, es decir que explican una declinación de la elasticidad fruto del empleo del producto.

Así, las *condiciones iniciales* del proceso de actualización tecnológica muestran un bajo nivel de productividad comparada de la Argentina respecto de otros países emergentes con quienes se compete. Entre 1970 y 1990 la productividad media de la economía no sólo no creció a las tasas habituales en dichos países (entre 3 y 5% anual), sino que cayó en términos absolutos un 3% (el empleo creció más que el producto). De tal modo, la brecha de productividad que se acumuló en ese período, y particularmente en la última década, determina un bajo nivel de competitividad que en el corto plazo sólo puede resultar consistente en una economía abierta con bajos niveles de costos laborales.

Tal como antes se indicó, la estabilización y los rezagos habituales en los procesos de ajuste salarial (vía convenciones colectivas) derivaron en un *pronunciado incremento de los salarios medidos en dólares* desde 1991. Esta evolución resultaba inconsistente con los bajos niveles de productividad prevalecientes en la economía argentina en tales momentos.

Como parte del proceso de apertura, y para facilitar el cambio tecnológico, se desgravó la incorporación de bienes de capital, en particular a través de la reducción a cero de los aranceles de importación de dichos bienes. Si a ello se suma la reducción en la prima de riesgo país que se asocia con la estabilización, se infiere que la política económica favoreció una rápida y significativa *declinación del precio de los bienes de capital*. Como consecuencia de esta declinación y del aumento del precio del trabajo, el *precio relativo del capital respecto del trabajo* descendió en forma abrupta. Se estima (Ministerio de Economía) que la declinación de dicha relación alcanzó al 40% entre 1990 y 1993, lo que favoreció una sustitución de trabajo por capital en el proceso de selección tecnológica.

Los cambios de política tributaria siguieron patrones erráticos, que pueden asimilarse a un elevado nivel de incertidumbre sobre el nivel final de imposición que prevalecerá. Tal el caso de la reducción de aranceles sobre la importación de bienes de capital, que en la medida que no haya sido creída como una situación de equilibrio de largo plazo, fue aprovechada para anticipar compras y, por lo tanto, aceleró la incorporación de equipos para hacer uso de tal "subsidio" transitorio. La misma observación acerca de la baja *credibilidad* de las políticas se asocia con la reducción y posterior elevación de las cargas patronales sobre los salarios, que reducen el impacto esperado de las medidas. En ambos casos se observa que la baja credibilidad conspiró para una disminución en la demanda de trabajo respecto de su nivel esperado.

Los cambios tecnológicos en el período no sólo implicaron una disminución de la cantidad de empleos demandados por las empresas, sino que alteraron la estructura de la demanda de puestos, en favor de los que requieren mayor nivel de capital humano. Este *cambio por la demanda de calificaciones* significó en los hechos una pronunciada caída en el empleo de los trabajadores de menor calificación.

Por otra parte, y en materia agregada en términos de la demanda de empleo, en el período declinó la demanda de los sectores intensivos en trabajo, en particular del sector público. Este cambio en la *composición de la demanda*, con crecimiento más lento en comercio y servicios, tiende a observarse como un cambio permanente.

Un factor que puede resultar esencial en la explicación del bajo desempeño en materia de empleo observado en los últimos tres años, es la persistencia de *regulaciones laborales* que tornan poco flexible el mercado de trabajo en presencia de *shocks inesperados* de naturaleza macro o microeconómica, que afectan el equilibrio de las empresas en forma significativa. Las regulaciones laborales fueron introducidas en períodos caracterizados por muy alta inflación, salvo lapsos relativamente breves (comienzos de la década de 1950, mediados de la década de 1960). Los shocks inesperados solían resolverse en contextos de tipo de cambio flotante a través de una devaluación del peso. La *inflación* constituía en ese contexto un instrumento de flexibilización de los costos, utilizado en forma cotidiana por las empresas. Las firmas, en efecto, recurrían a postergar pagos, con el objeto de reducir el valor real de las deudas (salariales o de otra naturaleza). De tal modo, algunas regulaciones (como los salarios mínimos y los básicos convencionales) podían resultar no restrictivos con el mero paso del tiempo. Esta flexibilidad salarial otorgada por la inflación (y la devaluación) se vio severamente limitada con el régimen de Convertibilidad, al instaurarse un sistema de patrón dólar que requiere la *flexibilidad de los precios nominales* para restablecer el equilibrio frente a choques externos que alteran los precios relativos.

Como se desprende del breve resumen realizado, diversos factores han estado jugando en forma simultánea para deprimir la demanda de empleo por parte de las firmas. Los cambios institucionales operados en la economía –en lo monetario, fiscal, arancelario, tributario, régimen de pensiones– han provocado, y aún están dando lugar a significativos cambios tanto de la demanda como de la oferta de trabajo.

A partir del somero diagnóstico realizado, se infiere que el mercado laboral está experimentando profundos cambios desde 1991, en parte derivados de modificaciones en las instituciones económicas elementales (fiscales, monetarias, tarifas externas, régimen de jubilaciones y pensiones), y en parte producto de shocks externos, algunos previsibles como los de carácter demográfico, y otros inesperados pero frecuentes en un contexto de mercados de capitales altamente interrelacionados. Las reacciones observadas en el mercado de trabajo, en particular el salto en la tasa de desempleo entre 1992 y 1995, son también consecuencia de la persistencia de instituciones económicas inconsistentes con el nuevo contexto que requiere flexibilidad y adaptabilidad a cambios (inesperados, frecuentes y, en general, de magnitud apreciable).

El principal instrumento de política laboral que cabe analizar pues, con el objeto de lograr una mejor evolución del empleo dado un crecimiento sostenido de la economía, se relaciona con la *creación de instituciones laborales consistentes con una economía abierta y desregulada*.

El análisis a continuación pretende fundar estas propuestas de reforma, que pueden resultar una cuestión árida para quien aspire a encontrar un catálogo de políticas “de fomento” para encarar el problema del empleo. Sin embargo, la experiencia argentina no avala otras políticas que la reformulación de las instituciones existentes, en buena medida mal diseñadas, y con sesgos que desalientan la expansión y el crecimiento del empleo en las firmas pequeñas y medianas.

5.2.2. Las PYME y la creación de empleo

Las propiedades *dinámicas* del producto de las empresas pequeñas y medianas en relación con el empleo se mencionan con frecuencia como una característica distintiva de las PYME. La *elasticidad producto* del empleo² podría ser más elevada para este grupo de empresas, tanto por una cuestión de mayor tasa neta de crecimiento de firmas durante la expansión (una mayor tasa neta combinada con un peso desproporcionadamente elevado de estas firmas en el total de firmas), como por un eventual incremento en el tamaño medio (en términos de empleo) de estas empresas. Por uno o ambos factores, un aumento de un punto del producto podría derivar en un aumento del empleo mayor que el que se registra en las empresas más grandes.

La cuestión básica respecto de esta proposición es determinar si se trata de una propiedad estable o contingente del contexto de instituciones económicas y del estado del conocimiento tecnológico, que definen el entorno en el que se desempeña una firma PYME. La evidencia en esta materia parece indicar que la variable tamaño no define *per se* propiedades específicas de la función de producción. Esta cuestión es materia del primer punto de esta sección.

Sin embargo, esta conclusión sobre el “efecto empleo” de las firmas pequeñas no constituye un juicio acerca de la contribución que el estrato de firmas pequeñas pueda tener en el futuro sobre la tasa de creación de empleos.

Las razones son al menos dos. Por un lado, el *cambio de régimen* que supone introducir un contexto (clima de negocios) más “amistoso” para la expansión económica en general podría favorecer el nacimiento de nuevos emprendimientos ligados tanto al comercio exterior como al mercado interno. Si ese contexto se yuxtapone con el apoyo específico a la difusión de información (que constituye un bien relativamente costoso para las PYME), es decir a la mayor transparencia, y con una profunda reforma de la normativa laboral, se puede generar un escenario en el que la tasa de expansión de las firmas pequeñas sea elevada, y en el que, *además*, la demanda de empleo se vincule mayormente con esta expansión.

Por otro lado, en condiciones excepcionales podría agregarse al anterior un efecto de “tamaño”: dado que el número de firmas PYME es elevado y dan cuenta aproximadamente del 50% del empleo industrial (computando a las empresas con hasta 50 empleados), un contexto favorable para las “nuevas” puede también entenderse como un contexto favorable para las “viejas”. En

este escenario excepcional –que requiere resolver otros problemas stock (deuda implícita y explícita) ausentes en la empresa nueva– al efecto de *nacimiento* de firmas se le puede sobreimponer la *expansión del tamaño medio* de las ya existentes. Sin embargo, también puede darse un escenario de alta tasa de natalidad de firmas, simultáneamente con una alta tasa de mortalidad producto de una etapa de fuertes reestructuraciones, que dé lugar a un efecto empleo neto indeterminado.

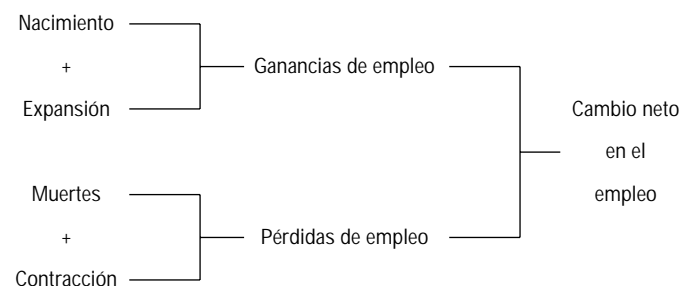
La discusión en la literatura

El trabajo pionero en materia de generación de empleo por parte de las PYME fue llevado a cabo en los Estados Unidos por David Birch. El estudio, que data de 1979, mostró que durante el período 1969-1976 dos tercios de los nuevos empleos creados en los Estados Unidos lo fueron en firmas que empleaban menos de 20 personas.

Su trabajo ha sido extensamente citado para justificar un apoyo especial a las pequeñas y medianas empresas bajo el siguiente razonamiento: las empresas pequeñas pueden ser una fuente importante de creación de empleo, si se les brinda un contexto apropiado.

La metodología de Birch para analizar la contribución al empleo se basa en los denominados “componentes de generación de empleo” (cuadro 3). Leyendo el cuadro de izquierda a derecha surge que el cambio neto en el empleo (positivo o negativo) proviene de los empleos creados y los empleos perdidos. A su vez, las ganancias de empleo provienen del aumento del empleo en las firmas ya existentes (expansión) y del empleo en nuevos establecimientos (nacimientos), en tanto que las pérdidas de empleo provienen tanto de la caída del empleo en los establecimientos existentes (contracción) como de la desaparición de empresas (muertes).

CUADRO 3
COMPONENTES DE GENERACION DE EMPLEO



Fuente: OCDE, *Employment Outlook*, setiembre de 1987.

El trabajo suscitó diversas críticas, en especial porque utilizando la misma base de datos los resultados no pudieron ser replicados. Uno de los pro-

blemas que presenta en materia de medición –y que de hecho caracteriza la mayoría de los estudios, en especial los que utilizan datos censales–, es el de determinar si el establecimiento relevado pertenece a una firma de mayor tamaño o si es uno independiente. En este caso la propiedad del establecimiento introduce ruido en la interpretación de los datos: si los que cierran o se expanden son pequeños establecimientos de firmas grandes, el cambio podría imputarse más bien a firmas grandes que a cambios en firmas pequeñas. Aun en el caso de que las firmas pequeñas sean independientes, surge la alternativa de que sean subsidiarias de empresas grandes (son independientes *de jure*, pero parte de una gran empresa *de facto*). En este último caso el énfasis en expandir las PYME para fomentar el crecimiento del empleo se basaría, más que en el “motor propio” de las pequeñas firmas, en el efecto inducido de crecimiento liderado por las grandes empresas.

Otro inconveniente que se menciona en la literatura respecto de la utilización de series temporales para la medición de la variación del empleo en empresas pequeñas, es el efecto que se denomina de “*regresión hacia la media*”. Este efecto se presenta en la forma de desvíos transitorios del empleo de su tamaño óptimo de largo plazo. En efecto, a veces las empresas pequeñas suelen tener un nivel de empleo superior al de equilibrio y lo inverso sucede con las empresas más grandes. En periodos de rápido cambio estructural las empresas que están desapareciendo tienen un grado de ocupación mayor que el óptimo, en tanto que las nuevas empresas aún están creciendo hacia su empleo de equilibrio. Por otro lado, en épocas de bajo crecimiento del empleo, las empresas grandes se “achican” en forma notoria, observándose desde las estadísticas un *boom* relativo de empleo de las pequeñas y medianas empresas.

En la última década comenzaron a extenderse los estudios sobre las pequeñas empresas en todas partes del mundo. La Small Business Administration (SBA) de los Estados Unidos analizó la creación de empleo durante el período 1976-1988. Los resultados muestran que en la mayor parte del período, las empresas más pequeñas (menos de 20 empleados) han contribuido en forma importante a la creación de empleo. Sin embargo, *la contribución varía fuertemente de acuerdo con las condiciones macroeconómicas*. Durante la recesión de 1980-1982, fueron las pequeñas empresas las que generaron empleo, en tanto que durante el período de crecimiento económico 1986-1988 fueron las empresas más grandes las que aportaron más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo (cuadro 4).

Estos resultados son mucho más modestos que los obtenidos en el estudio pionero de Birch. Otro punto importante es que cuando la creación de nuevos empleos es elevada en valores absolutos (período 1978-80 y 1986-88), son las empresas más grandes las que realizan la mayor contribución directa (y total).

Otra conclusión interesante de los estudios sobre los Estados Unidos muestra que *la generación de empleo decrece con el tamaño*, pero que también lo hace *con la edad* de la firma. Esto es, la tasa de crecimiento en el empleo cae según la antigüedad de la firma para un tamaño determinado de la misma. Estos trabajos muestran que las empresas nuevas tienen tasas de crecimiento en el empleo anormalmente altas, si bien las empresas pequeñas

CUADRO 4
ESTADOS UNIDOS
PARTICIPACION POR TAMAÑO DE EMPRESA EN LA VARIACION DEL EMPLEO
(En %)

Período	Nº de empleados		
	<20	20-499	500 +
1976-1978	38,2	34,5	27,3
1978-1980	26,3	18,8	54,9
1980-1982	97,9	-2,4	4,5
1982-1984	48,8	27,9	23,3
1984-1986	35,5	16,8	47,7
1986-1988	24,1	20,8	55,1
1976-1988	37,1	22,5	41,4

Fuente: Small Business Administration.

continúan presentando tasas de crecimiento en el empleo *más altas que las empresas grandes a lo largo del tiempo*. Conclusiones similares se encuentran en los estudios sobre pequeñas empresas realizados en la República Federal de Alemania, si bien son más contundentes respecto a que es más la edad de la firma, no así el tamaño, lo que determina su tasa de crecimiento en el empleo.

Muchos de los estudios sobre creación de empleo sugieren que el aumento de la participación en el empleo de las pequeñas empresas se debe a la *creación neta* de nuevas empresas pequeñas –que compensa el cierre de las mismas– más que al incremento del tamaño medio de las firmas pequeñas ya instaladas. Este es un punto importante al momento de analizar la generación de empleo en las empresas pequeñas con datos temporales, ya que la tasa de nacimiento de empresas es mucho más elevada en este grupo de empresas pequeñas. De tal modo, las grandes diferencias en materia de generación de empleo entre empresas grandes y pequeñas se deberían esencialmente a una mayor tasa de natalidad entre estas últimas que a su expansión posterior.

En apoyo de esta concepción, las estadísticas sobre creación de empresas en el mundo muestran que una *ínfima proporción de los establecimientos nuevos tiene más de 100 empleados* (cuadro 5).

A pesar de los altos porcentajes que se presentan en el cuadro anterior, los números se suavizan si se mira la contribución al empleo de los nuevos establecimientos (netos de la caída de empleo por desaparición de empresas) al cambio en el empleo total neto. Este porcentaje representa el 13% en el caso de Canadá, 21% en Francia, 26% en Italia y -6.2% en el Reino Unido. En otros términos, en general sólo una pequeña fracción del nuevo empleo

CUADRO 5
DISTRIBUCION DE LOS NUEVOS ESTABLECIMIENTOS POR TAMAÑO
(En %)

	Reino Unido 1989-1991		Francia 1991-1992		Canadá 1990-1991		Italia 1991-1992	
	Firma	Empleo	Firma	Empleo	Firma	Empleo	Firma	Empleo
1 a 19	98,35	82,7	96,37	55,8	96,61	56,0	98,30	69,7
20 a 99	1,51	11,9	3,23	24,7	1,22	21,9	1,60	16,4
Más de 100	0,14	5,4	0,40	19,5	0,17	22,1	0,10	13,9

Fuente: FIEL, en base a OCDE, 1994.

neto se explica por el nacimiento (*neto*) de firmas. Esto se debe a que si bien se observa una alta tasa de generación de empleo por creación de empresas, también se verifica la mayor proporción de caída de empleo por cierre de establecimientos.

La discusión sobre las PYME como generadoras de empleo es un debate que aún no ha concluido. Las dificultades metodológicas para medir la evolución del empleo por tamaño de empresas son grandes. Sin embargo, la evidencia de los estudios internacionales no parece sugerir que las PYME posean características particulares por las que tiendan a crear más empleo que las empresas grandes, una vez que están instaladas. La excepción a esta regla viene del hecho de que casi toda empresa, cuando nace, está en el tamaño pequeño de firmas.

El caso argentino

Para dirimir las cuestiones de empleo de las PYME en la Argentina, se parte aquí de una descripción del universo de empresas según tamaño y ocupación. A tal fin se utilizan diversas fuentes. En primer lugar, la que proveen los Censos Nacionales Económicos (1974, 1984 y 1994). El último censo realizado aún no ha sido totalmente procesado, siendo la información disponible escasa para el presente análisis. La apertura por tamaño de empresas en el Censo de 1994 llega en su último tramo a los establecimientos con 50 personas ocupadas y más. Esta agregación de establecimientos desde los 50 ocupados impide distinguir entre medianas y grandes empresas.

Como era de esperar, la industria manufacturera está integrada mayormente por pequeñas firmas, en términos de su empleo. En 1994, el porcentaje de empresas con hasta 50 trabajadores era del 96,8%. Esta proporción ha permanecido relativamente estable desde 1974. Si bien casi el 97% de las empresas son pequeñas, el empleo en las mismas representaba en 1994 el 49,6% del total, mientras que el 3% restante de empresas más grandes concentraba el 50,4% de todo el empleo.

Este último porcentaje ha ido decreciendo en el tiempo. En 1974 las empresas con más de 50 empleados empleaban el 59,2% del empleo en la in-

dustria; en 1984 ese porcentaje disminuyó a 54,7%, cayendo finalmente al 50,4% mencionado en 1994, e indicando desde esta medición una tendencia a la desconcentración en términos de la variable tamaño.

Como puede verse en el cuadro 6, en el período 1974-1994 la industria manufacturera fue expulsora neta de mano de obra.

La caída en el empleo se debe a dos factores. En primer lugar, desaparecieron en esas dos décadas en la industria unas 23.100 empresas y, en segundo lugar, el personal ocupado promedio en los establecimientos descendió de 12,2 a 10,6 personas.

En el período 1984-1994 (cuadro 7), la pérdida de empleo fue generalizada para todos los tamaños de empresa. Del total de puestos que desaparecieron, el 5% correspondía a empresas de hasta 5 personas, el 8,6% a empresas de entre 6 y 10, el 19,6% al tramo de empleo de 11 a 50 y el 66,8% a las empresas con más de 50 trabajadores.

Para el período 1974-1984, la reducción de empleo se centró en los extre-

CUADRO 6
ESTRUCTURA DE LAS EMPRESAS EN LA INDUSTRIA

	Nº de empleados				
	0-5	6-10	11-50	Más de 50	Total
<i>1974</i>					
Nº de empresas	91.864	13.635	13.705	4.191	123.395
Porcentaje	(74,45)	(11,05)	(11,11)	(3,40)	(100,00)
Empleo total	204.579	115.358	296.710	893.298	1.509.945
Porcentaje	(13,55)	(7,64)	(19,65)	(59,15)	(100,00)
Tamaño medio	2,23	8,46	21,65	213,15	12,24
<i>1984</i>					
Nº de empresas	72.098	16.037	15.474	4.099	107.708
Porcentaje	(66,94)	(14,89)	(14,37)	(3,81)	(100,00)
Empleo total	175.096	120.882	326.227	749.527	1.371.732
Porcentaje	(12,76)	(8,81)	(23,78)	(54,64)	(100,00)
Tamaño medio	2,43	7,54	21,08	182,86	12,74
<i>1994</i>					
Nº de empresas	68.765	11.807	12.189	3.050	95.812
Porcentaje	(71,77)	(12,32)	(12,72)	(3,18)	(100,00)
Empleo total	157.056	89.827	255.972	510.006	1.012.861
Porcentaje	(15,51)	(8,87)	(25,27)	(50,35)	(100,00)
Tamaño medio	2,28	9,89	21,00	167,22	10,57

Nota: Excluido el sector 39, dado que no se obtuvo información para este sector en el censo de 1994.

Fuente: FIEL, en base a INDEC.

CUADRO 7
DIFERENCIAS ABSOLUTAS ENTRE CENSOS

	N° de empleados				Total
	0-5	6-10	11-50	más de 50	
<i>1974-1984</i>					
Var. N° de empresas	-19.766	2.402	1.769	-92	-15.687
Porcentaje del total					
Var. empleo	-29.483	5.524	29.517	-143.771	-138.213
Porcentaje del total					
<i>1984-1994</i>					
Var. N° de empresas	-3.333	-4.230	-3.285	-1.049	-11.896
Porcentaje del total	(28,02)	(35,55)	(27,61)	(8,81)	(100,00)
Var. del empleo	-18.040	-31.055	-70.255	-239.521	-358.871
Porcentaje del total	(5,03)	(8,65)	(19,57)	(66,74)	(100,00)

Nota: Excluido el sector 39, dado que no se obtuvo información para este sector en el censo de 1994.

Fuente: FIEL, en base a INDEC.

mos de la distribución. Las empresas más grandes y las más pequeñas contrajeron el personal ocupado mientras que las empresas en los tramos intermedios incorporaron mano de obra.

La experiencia internacional de diversos países –más allá de las particulares circunstancias de cada caso– sugiere que durante el ciclo de expansión económica la generación de empleo es liderada por las empresas más grandes, en tanto que en la fase decreciente del ciclo económico, son las PYME las que contratan relativamente más personal. En el caso argentino se observa que durante el período 1974-1984 el PBI industrial cae entre esos dos picos cíclicos un 8,8%, y al mismo tiempo desaparecen empresas grandes y el personal ocupado en las mismas se contrae. Las empresas de entre 6 y 50 trabajadores, en cambio, crecen en número y ocupación, replicando un comportamiento que se detecta en otros países.

Durante el período 1984-1994, mientras el PBI industrial (nuevamente entre dos picos) crece un 21%, el número de empresas cae al igual que la ocupación, para todos los tamaños de empresas.

En relación con el cierre de establecimientos, el tramo de empresas de más de 50 empleados explica menos del 9% de los mismos, en tanto que las de hasta once trabajadores representaron el 63% de las desapariciones.

Los datos presentados no parecen corroborar la hipótesis extrema de que las PYME generan empleo en cualquier contexto, aun cuando en cambio muestran una menor contracción en los periodos de ajuste. En efecto, el tramo de empresas más grandes muestra una contracción en empleo superior a su participación relativa (este grupo explica el 66% de la caída de puestos de trabajo, aun cuando representa sólo el 50% del total de empleo). En las em-

presas más pequeñas el empleo cayó un 11,7%; en los tramos de 6 a 10 y de 11 a 50 trabajadores la caída fue del 26,7% y 22,3% respectivamente, mientras que para las empresas de 50 y más la caída fue del 32,1%.

Desagregando por sector (cuadros 8 y 9), puede observarse que en aquellos donde el empleo creció entre 1984 y 1994, en ninguno de los casos se verificó caída de empleo en las empresas grandes.

En particular en el sector de madera y muebles, en el que las empresas con menos de 50 trabajadores concentraba el 91% del empleo en 1984, este porcentaje disminuyó a 62% en 1994 debido al fuerte aumento en el empleo en empresas más grandes, al tiempo que las empresas con menos de 10 trabajadores expulsaban el 7% del personal ocupado en 1984.

En el sector de papel, imprenta y publicaciones, el 62% de los puestos netos de trabajo generados correspondió a los sectores de minerales no metálicos y metálicos básicos, los porcentajes fueron de 16% y 25% respectivamente.

En el resto de los sectores se verificó reducción de la mano de obra ocupada a nivel agregado, y la mayor parte de los puestos netos perdidos son explicados por el comportamiento de las empresas más grandes.

La extensión de tiempo que abarcan los datos y el contexto de las profundas transformaciones económicas que ha experimentado la Argentina en el último quinquenio no favorecen un análisis minucioso del comportamiento de las PYME en base a esta información. Esta carencia de datos trató de ser parcialmente subsanada mediante una encuesta específica realizada por FIEL. Uno de los aspectos investigados fue la variación del empleo total de las firmas entre 1992 y 1994, período en el que se puede presumir la “asimilación” del nuevo contexto de economía más abierta por parte de la mayoría de las empresas. Los resultados obtenidos se presentan a continuación.

Para el período 1992-1994, en las empresas de la muestra el empleo creció a una tasa promedio del 0,5% anual. Para el mismo período, la estimación para el total de la industria manufacturera el empleo cayó a una tasa anual del 2,7%. Probablemente una de las razones de esta discrepancia sea el hecho de que la encuesta se realizó entre empresas supervivientes en el período, es decir que no se capta la destrucción de empleo por desaparición de empresas. Otra razón es el sesgo habitual en las encuestas, en el sentido de lograr una mejor tasa de respuesta de parte de establecimientos exitosos que de parte de los que enfrentan una situación de crisis.

Para analizar el comportamiento por tamaño, se realizaron diferentes estimaciones. En primer lugar, la agrupación de las empresas según el tamaño se realizó utilizando el empleo que las mismas tenían en 1992; en segundo lugar, los agrupamientos se armaron en base al empleo de las empresas en 1994, y finalmente se aproximó al método censal, que consiste en comparar el empleo agregado de las empresas que en cada período pertenecen a determinado tamaño.

De acuerdo con la primera estimación (1992), la generación de empleo varía en forma inversa con el tamaño de la empresa. Sin embargo, se debe ser cuidadoso al interpretar este resultado. La encuesta realizada no incluye nacimientos ni desapariciones de empresas, es decir, sólo incluye empresas que han sobrevivido durante todo el período, y dado que las empresas tienen ma-

CUADRO 8
VARIACION ABSOLUTA ENTRE CENSOS
1994-1984

División y escala de ocupación	Nº de establecimientos	Personal ocupado total
TOTAL	(11.896)	(358.871)
– Total de 0 a 5	(3.333)	(18.040)
– Total de 6 a 10	(4.230)	(31.055)
– Total de 11 a 50	(3.285)	(70.255)
– Total más de 50	(1.049)	(239.521)
Alimentos, bebidas y tabaco	(4.176)	(76.663)
– Total de 0 a 5	(2.092)	(6.371)
– Total de 6 a 10	(1.338)	(9.476)
– Total de 11 a 50	(508)	(10.107)
– Total más de 50	(238)	(50.709)
Textiles	(1.557)	(70.351)
– Total de 0 a 5	412	(1.684)
– Total de 6 a 10	(772)	(5.803)
– Total de 11 a 50	(941)	(21.433)
– Total más de 50	(256)	(41.431)
Madera	(2.819)	19.878
– Total de 0 a 5	(2.608)	(4.297)
– Total de 6 a 10	(367)	(2.733)
– Total de 11 a 50	(5)	910
– Total más de 50	161	25.998
Papel, imprenta y editoriales	701	39.316
– Total de 0 a 5	(354)	(456)
– Total de 6 a 10	244	2.035
– Total de 11 a 50	606	13.332
– Total más de 50	205	24.405
Sustancias químicas	(2.181)	(102.147)
– Total de 0 a 5	331	(366)
– Total de 6 a 10	(867)	(6.733)
– Total de 11 a 50	(1.267)	(27.838)
– Total más de 50	(379)	(67.210)
Minerales no metálicos	3.583	27.059
– Total de 0 a 5	2.210	1.432
– Total de 6 a 10	552	4.613
– Total de 11 a 50	795	16.523
– Total más de 50	26	4.491

CUADRO 8 (Cont.)

División y escala de ocupación	Nº de establecimientos	Personal ocupado total
Metálicos básicos	2.889	23.816
– Total de 0 a 5	1.878	4.337
– Total de 6 a 10	436	3.342
– Total de 11 a 50	491	10.092
– Total más de 50	84	6.045
Productos metálicos, maquinarias y equipo	(8.336)	(219.779)
– Total de 0 a 5	(3.110)	(10.635)
– Total de 6 a 10	(2.117)	(16.300)
– Total de 11 a 50	(2.456)	(51.734)
– Total más de 50	(652)	(141.110)

Fuente: FIEL, en base a INDEC.

yor tasa de mortalidad, la sobreestimación de los resultados puede ser mayor cuanto menor sea el tamaño de la empresa. En este sentido, téngase presente que para el período 1984-1994 el 91% de la desaparición neta de empresas (creación de empresas menos desaparición de empresas) correspondió a empresas de menos de 50 ocupados.

Tomando la segunda clasificación (1994), las tasas de crecimiento en el empleo de las empresas más pequeñas disminuyen sustancialmente y son inclusive negativas para los tramos de hasta 5 ocupados y de entre 11 y 50 ocupados. Esto se debe a que los grupos de menor tamaño han perdido empresas que han crecido moviéndose hacia grupos de mayor ocupación y han incorporado empresas que se han contraído moviéndose hacia grupos de menor ocupación.

De la evidencia recogida surge que las empresas que más empleo generaron fueron las categorizadas como pequeñas en 1992, momento que coincide con el inicio de la reconversión económica argentina, y que aún sobrevivían en 1994.

Sin embargo, esto no brinda un panorama completo de la generación de empleo en las PYME ya que se carece de información tanto de nacimiento como de desaparición de empresas. Y en este sentido, éste no es un punto menor ya que si las empresas encuestadas (con alta probabilidad, las “sobrevivientes”) presentan una expansión en el empleo, mientras que los datos para el conjunto de la industria muestran una contracción, se infiere que la reducción de empleo proviene esencialmente de la desaparición de empresas.³

Dado que las empresas pequeñas tienen una tasa de mortalidad más alta que las empresas grandes es de suponer que la destrucción de empleo durante ese período se concentró en mayor medida en empresas PYME.

CUADRO 9
VARIACION PORCENTUAL 1984-1994

División y escala de ocupación	Nº de establecimientos	Personal ocupado total
TOTAL	-11,04	-26,16
- Total de 0 a 5	-4,62	-10,30
- Total de 6 a 10	-26,38	-25,69
- Total de 11 a 50	-21,23	-21,54
- Total más de 50	-25,58	-31,96
Alimentos, bebidas y tabaco	-14,65	-21,26
- Total de 0 a 5	-10,56	-11,70
- Total de 6 a 10	-29,67	-28,62
- Total de 11 a 50	-16,50	-15,82
- Total más de 51	-21,73	-24,24
Textiles	-12,60	-33,28
- Total de 0 a 5	6,25	-9,77
- Total de 6 a 10	-35,02	-34,45
- Total de 11 a 50	-33,72	-34,91
- Total más de 51	-33,70	-35,75
Madera	-17,49	25,12
- Total de 0 a 5	-20,43	-16,40
- Total de 6 a 10	-19,92	-19,58
- Total de 11 a 50	-0,33	3,31
- Total más de 51	142,90	226,64
Papel, imprenta y editorial	13,47	52,81
- Total de 0 a 5	-10,54	-5,52
- Total de 6 a 10	30,70	33,78
- Total de 11 a 50	73,98	75,96
- Total más de 51	88,19	57,28
Sustancias químicas	-33,27	-69,57
- Total de 0 a 5	10,81	-4,30
- Total de 6 a 10	-68,25	-68,94
- Total de 11 a 50	-74,73	-75,57
- Total más de 51	-71,90	-73,28
Minerales no metálicos	32,81	31,26
- Total de 0 a 5	25,04	7,16
- Total de 6 a 10	53,82	60,95
- Total de 11 a 50	95,40	96,73
- Total más de 51	11,18	10,72

CUADRO 9 (Cont.)

División y escala de ocupación	Nº de establecimientos	Personal ocupado total
Metálicos básicos	538,99	47,32
- Total de 0 a 5	1.286,55	1.022,88
- Total de 6 a 10	431,31	423,04
- Total de 11 a 50	250,41	219,06
- Total más de 51	90,54	13,58
Productos metálicos, maquinarias y equipo	-30,29	-60,64
- Total de 0 a 5	-17,75	-26,60
- Total de 6 a 10	-49,41	-49,66
- Total de 11 a 50	-52,57	-53,13
- Total más de 51	-62,48	-73,39

Fuente: FIEL, en base a INDEC.

5.2.3. Características del empleo en las PYME

La sección anterior ilustra el comportamiento de las PYME en lo que se refiere a la evolución agregada del empleo. Esta sección procura indagar sobre las características de ese empleo que crean este grupo de empresas.

Para caracterizar la población se utilizó la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC para la onda de octubre de 1993. Del total de la muestra se seleccionaron los individuos asalariados de la industria.

Como puede verse en el cuadro 10, la edad media de los ocupados crece con el tamaño de las firmas (excepto para el tramo más alto). En particular

CUADRO 10
CARACTERISTICAS DEL EMPLEO ASALARIADO

Tamaño medio (Nº de empleados)	Edad promedio	Jóvenes (%)	Mujeres (%)	Antigüedad (años)	Educación (años)	Part-time (%)
De 2 a 5	32,0	33,04	27,7	4,10	7,80	9,8
de 5 a 25	34,0	31,80	24,0	5,49	7,69	5,0
de 26 a 100	36,7	22,94	19,4	6,56	8,25	2,3
de 101 a 500	40,4	18,68	20,9	7,97	8,09	2,2
de 501 y más	35,6	18,33	18,3	7,60	10,03	1,7

Fuente: FIEL, en base a INDEC.

cabe destacar que el porcentaje de trabajadores menores de 24 años decrece con el tamaño de empresa: mientras que para las empresas de 2 a 5 empleados la ocupación de este grupo poblacional es del 33% del total, para las empresas más grandes este porcentaje asciende a sólo el 18%. Del mismo modo, las pequeñas empresas ocupan mayor porcentaje de mujeres que las empresas grandes.

Respecto del nivel educativo de los trabajadores, los años formales de educación crecen con el tamaño. En los estratos pequeños, la educación promedio apenas supera los 7 años de escolaridad, mientras que en las empresas de más de 500 trabajadores la media de educación llega a 10 años.

Otra dimensión de "capital humano" que surge de la muestra es la antigüedad en la empresa, que también crece con el tamaño de la firma: mientras en las empresas pequeñas el personal ocupado tiene poco más de 4 años de permanencia en el establecimiento, en las empresas más grandes la antigüedad asciende a casi 8 años.

Finalmente, las empresas de menor tamaño concentran una mayor proporción de trabajadores *part-time*, con jornada reducida. Puede observarse que el porcentaje de trabajadores con jornadas menores a 35 horas disminuye a medida que crece el tamaño de la firma.

En resumen, las empresas pequeñas contratan mayor proporción de jóvenes y de mujeres, personal con menor capital humano incorporado, tienen una mayor tasa de rotación del personal (medida en términos de la antigüedad media), y una menor tasa de utilización de la fuerza laboral (mayor proporción de trabajo a tiempo parcial).

Otras variables que hacen a las condiciones de trabajo entre las PYME son asimismo de interés para caracterizar ese mercado laboral. En tal sentido, un aspecto que surge del análisis de las PYME en el resto del mundo es que los salarios son una función creciente del tamaño de la empresa. En el caso argentino los datos obtenidos de la Encuesta Permanente de Hogares de 1993 muestran similares resultados (cuadro 11).

En las empresas de más de 500 empleados, el salario horario de bolsillo es un 128% superior al recibido por los trabajadores de empresas de menor tamaño e inclusive presenta una marcada diferencia (43,2%) con lo percibido en las empresas de entre 100 y 500 trabajadores.

Las diferencias se achican levemente si se corrigen los salarios por el retorno a la educación obtenido del análisis econométrico en base a la Encuesta Permanente de Hogares. En efecto, debe tomarse en consideración que los salarios reflejan en parte condiciones diferenciales de oferta, de modo tal que al ajustar por tales características deberían reducirse los diferenciales.

La encuesta de campo realizada por FIEL en 1995 muestra resultados en la misma línea que los presentados a partir de la Encuesta de Hogares del INDEC de 1993, aunque las diferencias salariales son mucho más marcadas.

Como puede verse en el cuadro 12, el salario mensual crece con el tamaño de la firma, salvo el caso de administración en el cual las empresas de 0 a 5 empleados tienen salarios más altos que el tramo siguiente, lo cual puede explicarse por incluir en el personal a los dueños de la empresa, lo que eleva los salarios medios (en parte tales ingresos pueden constituir retornos al capital).

CUADRO 11
SALARIO HORARIO EN LA INDUSTRIA
POR TAMAÑO DE EMPRESA
(En \$)

Tamaño medio (N° de empleados)	Salario horario	Salario horario ¹
De 2 a 5	2,71	3,01
de 5 a 25	3,11	3,47
de 26 a 100	3,35	3,63
de 101 a 500	4,32	4,73
de 501 y más	6,19	6,19

1. Corregido por años de escolaridad.

Fuente: Encuesta de FIEL.

CUADRO 12
SALARIO MEDIO MENSUAL
(En \$)

Tamaño medio (N° de empleados)	Administración	Fabricación	Otros	Total
De 0 a 5	589	483	402	462
de 6 a 10	526	478	689	494
de 11 a 50	857	636	822	677
de 51 a 200	1.525	769	1.253	932
de 201 a 500	2.172	904	1.967	1.158
501 y más	2.706	1.672	3.651	1.928
TOTAL	1.294	733	1.260	828

Fuente: Encuesta de FIEL.

Existe otra dimensión que colabora en explicar por qué los salarios son menores en las empresas más pequeñas: la menor calificación relativa del personal. A esto se le agrega la menor experiencia en la empresa (téngase en cuenta que la antigüedad promedio del personal crece con el tamaño de la firma), siendo que ello se relaciona también con la menor edad media de las firmas y con el mayor porcentaje de jóvenes en las empresas de menor tamaño.

En base a la información de la Encuesta Permanente de Hogares, se intentó explicar diferencias en los salarios en términos del capital humano de

las poblaciones, controlando por otros factores. Para ello, se estimó la siguiente ecuación:

$$W = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{Ant} + \beta_2 \cdot \text{Edad} + \beta_3 \cdot \text{Educ} + \beta_4 \cdot \text{Formal} + \beta_5 \cdot \text{Sexo} + \beta_6 \cdot \text{TM}$$

donde,

W: ingreso laboral horario

Ant: antigüedad en el presente trabajo

Edad: edad del individuo

Educ: años de educación

Formal: nivel de formalidad de la empresa en la que el individuo se desempeña (1 = formal, 0 = informal)

Sexo: 1 = mujer, 0 = hombre

TM: tamaño medio de la firma

Los resultados obtenidos se detallan en el cuadro 13. Como puede verse, las variables que explican el nivel del salario son la edad del individuo, los años de educación, el sexo y el tamaño medio de la firma en la cual trabaja.

CUADRO 13
DIFERENCIAS SALARIALES

Variable	Reg. 1	Reg. 2	Reg. 3
β_0	-0,338 (-0,73)	-0,334 (-0,73)	-0,409 (-0,901)
Antigüedad	0,019 (0,822)	0,019 (0,858)	
Edad	0,039 (3,631)	0,039 (3,645)	0,043 (4,693)
Educación	0,256 (7,822)	0,256 (7,864)	0,255 (7,791)
Formal	0,012 (0,044)		0,067 (0,250)
Sexo	-0,600 (-2,12)	-0,601 (-2,13)	-0,603 (-2,13)
Tamaño medio	0,003 (5,88)	0,003 (6,07)	0,003 (5,93)

Nota: Debajo del valor de los coeficientes se indica el estadístico t correspondiente.

Los coeficientes de correlación respectivos fueron:

R^2 = 0,1918 0,1988 0,1910

R^2 Ajustado = 0,1856 0,1856 0,1847

Es decir que el tamaño del establecimiento explica el nivel salarial independientemente del resto de las variables. Dicho de otra forma, dos individuos con la misma edad, con igual cantidad de años de educación y la misma antigüedad en la firma tienen diferente salario si trabajan en empresas de distinto tamaño.

Otro punto interesante para el análisis viene dado por los retornos a la educación. Para ello se estimó la siguiente ecuación de regresión:

$$LW = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{Edad} + \beta_2 \cdot \text{Educ} + \beta_3 \cdot \text{Formal} + \beta_4 \cdot \text{Sexo} + \beta_5 \cdot \text{TM}$$

donde,

LW: logaritmo ingreso laboral

Edad: edad del individuo

Educ: años de educación

Formal: nivel de formalidad de la empresa en la que el individuo se desempeña (1 = formal, 0 = informal)

Sexo: 1 = mujer, 0 = hombre

TM: tamaño medio de la firma

Los resultados obtenidos se detallan en el cuadro 14. Como puede observarse, los retornos a la educación son positivos y diferentes según el tamaño del establecimiento. Por cada año de educación adicional, el salario crece un

CUADRO 14
RETORNOS A LA EDUCACION

Variable	Todos	Individuos en empresas de hasta 100 trabajadores	Individuos en empresas de más de 100 ocupados
β_0	9,928 (48,46)	4,045 (38,613)	3,785 (27,35)
Edad	0,010 (6,140)	0,009 (4,352)	0,011 (4,464)
Educación	0,048 (8,185)	0,038 (4,590)	0,055 (6,699)
Normal	0,219 (4,578)	0,229 (3,991)	0,222 (2,472)
Sexo	-0,194 (-3,841)	-0,227 (-3,539)	-0,151 (-1,878)
Tamaño medio	0,0005 (4,664)		0,0005 (4,0244)

R^2 = 0,2660 0,2074 0,24798

R^2 Ajustado = 0,2603 0,1976 0,24617

4,8% para el promedio de la muestra. En el caso de empresas de hasta 100 ocupados el retorno por un año adicional de educación desciende a 3,8%, mientras que en las empresas grandes el año adicional de escolaridad representa un aumento del 5,5% del salario.

Otro aspecto importante que junto con el salario hace a la “calidad” del empleo es el grado de formalidad en el mismo. En este sentido, puede verse que el porcentaje de individuos que perciben todos los beneficios sociales es creciente con el nivel de tamaño de la empresa (cuadro 15).

CUADRO 15
GRADO DE FORMALIDAD POR TAMAÑO DE EMPRESA

Tamaño medio (N° de empleados)	% de trabajadores formales
De 2 a 5	22,32
de 5 a 25	62,67
de 26 a 100	78,24
de 101 a 500	91,21
de 501 y más	91,67

Fuente: Encuesta de FIEL.

En las empresas de entre 2 y 5 trabajadores, el personal formal es sólo del 22,3%, mientras que en las empresas de más de 100 personas ocupadas el porcentaje de formalidad asciende al 91%. Probablemente estos últimos números estén sesgados hacia abajo debido a que una parte del personal puede ser asalariado, pero su vinculación con la empresa ser a través de un contrato, que no incluya algunos beneficios sociales (por ejemplo, jubilación, indemnización, etcétera). Este resultado, si bien no es sorprendente, es interesante desde el punto de vista del tipo de empleo que, en las actuales circunstancias, tienden a generar las PYME.

5.2.4. Instituciones laborales y PYME

En la medida en que el tamaño de empresa constituya una variable relevante para discriminar entre grupos de empresas en términos de selección tecnológica (más o menos trabajo intensivas, etcétera) y comportamiento empresario (mayor o menor aversión al riesgo, etcétera), entonces una parte sustancial del análisis de las instituciones económicas viene dada por el impacto de las *instituciones laborales* sobre el desempeño de las empresas más pequeñas. Se trata de determinar si dichas instituciones afectan los *contratos laborales* en forma diferencial para este grupo de firmas, y las consecuencias de ello en el plano de las *decisiones empresarias*.

Para evaluar el impacto de esa normativa general se deben tomar en cuenta dos dimensiones de análisis. Por un lado, el de las instituciones económicas “bien diseñadas” (las que resultan consistentes con el equilibrio económico de largo plazo), a pesar de lo cual eventualmente introducen costos de transacción asociados al menor “tamaño” que inciden sobre las PYME. En este caso las instituciones laborales pueden admitir reformas marginales, para eliminar la distorsión que introducen en términos transaccionales.

Por otro lado, una segunda dimensión de análisis es el de las instituciones económicas “mal diseñadas”, que afectan a las diversas firmas independientemente del tamaño, y que además pueden haber afectado diferencialmente a las PYME por razones de su propio diseño.

En general, las instituciones del mercado de trabajo (la negociación colectiva, el salario mínimo, las restricciones al despido) fueron diseñadas en la Argentina con independencia de la dimensión “tamaño”,⁴ y con el objeto explícito o implícito de establecer limitaciones en las oscilaciones de las variables que definen el *estado del mercado* en un momento dado. Salarios, nivel de empleo, tasa de utilización del factor trabajo, procuran, a través de la legislación, ser acotadas en sus variaciones en alguna dirección, a efectos de limitar el impacto sobre los ingresos o el “bienestar” que shocks externos o inesperados, y a veces el propio ajuste a los niveles de equilibrio de las restantes variables, puede impulsar. Como consecuencia de ello, los mecanismos de ajuste en el mercado de trabajo se encuentran limitados por tales restricciones al campo de variación legal de las variables, y con ello se introducen costos de ajuste que se trasladan –vía equilibrio general– a otros mercados.

Dichas restricciones tienen por lo general características más o menos comunes. En primer lugar, tienen un carácter *antisimétrico* respecto de la *dirección* del cambio admitido: una variable no puede elevarse, pero puede disminuir sin límite, o recíprocamente.

En segundo lugar, tanto la legislación como la jurisprudencia han favorecido la extensión de la antisimetría al plano *temporal*: una vez determinada la restricción, sólo puede ser reforzada pero no debilitada por disposiciones posteriores. Los límites de variación son inmutables, independientemente de los cambios en otras variables relacionadas.

En tercer lugar, se trata en general de *disposiciones de orden público*, que no están sujetas a modificación aun cuando exista acuerdo de las partes directamente involucradas.

En el contexto de las instituciones económicas vigentes desde 1991, las instituciones laborales no sólo introducen incentivos a modificar las relaciones capital-trabajo de equilibrio para el conjunto de las firmas, sino que en particular presentan un impacto diferencial sobre las empresas de acuerdo con las características de su tecnología y de sus relaciones de producción en general. Empresas más pequeñas pueden enfrentar costos medios más elevados, derivados de costos fijos (laborales, regulatorios, etcétera) que pesan tanto más cuanto menor es el tamaño de la firma. Empresas trabajo intensivas resultan afectadas en sus costos medios por disposiciones que elevan el costo del trabajo relativo al capital. La característica de intensidad de trabajo puede abarcar a un grupo de firmas caracterizado por la rama de actividad (todas las firmas) o eventualmente a un subgrupo más acotado (las más pe-

queñas), pero en cualquier caso la presencia de la distorsión afecta las decisiones óptimas de las firmas.

En el presente capítulo se discuten las normas regulatorias del funcionamiento del mercado de trabajo y su eventual impacto diferencial en las firmas más pequeñas, que tal como más arriba se señaló dan cuenta de la mayor porción del empleo asalariado privado en la industria en la Argentina.

La regulación sobre despido

El despido sin justa causa tiene asociado en la legislación argentina un costo monetario por la ruptura, que se integra con dos componentes, uno en concepto de indemnización y otro de preaviso. Este último pago alcanza a un mes de remuneración si la antigüedad del trabajador es de hasta 5 años, y a dos meses de remuneración si la antigüedad es mayor. La indemnización por antigüedad es de un mes de remuneración por año trabajado o fracción mayor de tres meses, con un tope sobre dicha remuneración de tres veces el ingreso básico de convenio total aplicable al trabajador. La indemnización por antigüedad tiene un mínimo de dos meses la mejor remuneración normal habitual.

Estos costos monetarios asociados a la ruptura del contrato son más elevados que los que rigen en otros países de la región,⁵ y notoriamente respecto de los vigentes en países emergentes. A largo plazo sin embargo, en condiciones de certidumbre perfecta, tales costos deberían implicar un menor nivel de remuneración neta para el trabajador, manteniéndose lo demás constante. En otros términos, dada la mayor movilidad relativa del factor capital respecto del trabajo, si las empresas pudieran prever con certidumbre el futuro, los mayores costos de la ruptura se trasladarían plenamente sobre el asalariado como un impuesto, pero no se alteraría el costo unitario de la mano de obra.⁶

Si la hipótesis de certidumbre perfecta no puede sostenerse, al presentarse shocks inesperados que exijan una reducción del empleo las empresas enfrentan costos de ajuste derivados de los costos de ruptura. Estos costos de ajuste dan lugar a desequilibrios temporarios en diversos mercados, y pérdidas de bienestar (precios de desequilibrio que subsisten, efectos riqueza negativos).

Cabe observar, sin embargo, que el impacto de la regulación que se comenta depende de la relación entre remuneración efectiva y tope indemnizatorio (el que surge de tres salarios de convenio). Cuanto mayor sea ese cociente (el tope tiende a cero), menor será el costo derivado de la indemnización respecto del costo laboral habitual. En particular, cuanto mayor sea el nivel de capital humano de los asalariados, mayor será el nivel de remuneración habitual y, por lo tanto, menor el impacto de la regulación (dada la antigüedad).

Una de las características empíricas observadas en la Argentina es la de un menor nivel promedio de capital humano en las empresas pequeñas respecto de las más grandes. Ello, a su vez, implica una menor remuneración promedio, para el mismo nivel de remuneración de convenio colectivo aplicable. Por lo tanto se infiere que el costo monetario de la indemnización por antigüedad constituirá una restricción efectiva más frecuente para las em-

presas pequeñas que para las más grandes. De allí que en general pueda inferirse que *los costos monetarios que se derivan del régimen de indemnización por despido introducen costos de ajuste más elevados para las empresas pequeñas.*

Esta mayor incidencia de los costos de despido en empresas pequeñas derivada de la regulación se potencia en los sectores en los que se observa, a lo largo del ciclo económico, una mayor proporción de nacimientos y muertes de firmas pequeñas que de firmas medianas y grandes. En tales casos la regulación eleva los costos de ajuste de la porción de firmas que mayor flexibilidad requiere durante el ciclo.

La compensación por preaviso, a diferencia de la indemnización por despido, se calcula sobre la remuneración efectiva y carece de topes. Por lo tanto no discrimina por tamaño de firma,⁷ y en tal sentido permite relativizar el impacto diferencial señalado en la proposición anterior.

Para los niveles de personal con baja calificación, la discriminación apuntada entre tamaños no parece significativa. Así por ejemplo, cuando el nivel medio de remuneración bruta es inferior a los \$ 13.000 anuales (remuneración neta mensual del orden de \$ 800), el tope de tres salarios convencionales no opera en la mayoría de los acuerdos colectivos. Sin embargo, en cuanto se superan tales niveles de remuneración media, los topes resultan operativos. Cuanto mayor sea la proporción de empleados afectados por el tope (lo que en general implica, cuanto más grande sea la firma) menor será el impacto de la regulación sobre el costo del despido.

La legislación más reciente referida a empresas PYME (ley 24.467 y decreto 737/95) redujo el costo del preaviso para estas empresas a un mes de remuneración, cualquiera sea la antigüedad del empleado, para los nuevos empleados. También establece que el cómputo del preaviso es a partir del día siguiente de su comunicación por escrito, lo que disminuye marginalmente el costo monetario en contadas situaciones. Las disposiciones reducen la incidencia discriminatoria de los costos de ruptura en estos casos, pero no los eliminan.

Finalmente, cabe señalar asimismo que a partir de la nueva legislación citada se prevé, por un lado, que los convenios colectivos del ámbito particular de empresas PYME puedan cambiar el régimen de compensación por despido introduciendo cuentas de capitalización individual. Ello constituye un antecedente legal que sustenta un mecanismo que elimine los actuales costos de ajuste monetarios asociados al actual régimen de indemnizaciones.

Por otro lado, la nueva normativa reduce los costos de indemnización de empresas PYME bajo modalidades contractuales "promovidas". En estos casos se elimina la indemnización por antigüedad, que ya es la mitad de la indemnización habitual (ley de empleo 24.013) en tales contratos promovidos. En estos casos la discriminación legal es a favor de las empresas pequeñas, ya que el costo relativo de la ruptura se limita para estas firmas al preaviso (medio mes de remuneración, para antigüedad menor a un año, un mes en otro caso) que es estrictamente proporcional al salario pagado (no juegan los topes de básicos). Para la firma grande se adiciona la mitad de la indemnización por antigüedad.

Protección al desempleo

Otro aspecto por considerar relacionado directamente con el despido es el de la múltiple cobertura por tal evento (en rigor, por el evento desempleo) existente en la Argentina, que se financia mayoritariamente a través de impuestos sobre la nómina salarial. En efecto, la cobertura por desempleo no sólo incluye al régimen de indemnización antes señalado, sino también al seguro por desempleo⁸ y a los programas de empleo. El cuadro 16 detalla los beneficios conjuntos de indemnización y seguro que resultan para trabajadores privados para diversos niveles de remuneración.

CUADRO 16
INDEMNIZACION MAS PREAVISO PERSONAL
BAJO LEY DE CONTRATO DE TRABAJO
(En número de salarios)

Antigüedad	Nivel salarial		
	Hasta 15 Ampos	\$ 2.500	60 Ampos
1	3,0	1,96	1,56
2	3,0	1,96	1,56
3	4,0	2,44	1,83
4	5,0	2,92	2,11
5	7,0	4,40	3,39
6	8,0	4,88	3,67
7	9,0	5,36	3,94
8	10,0	5,84	4,22
9	11,0	6,32	4,50
10	12,0	6,80	4,78
11	13,0	7,28	5,06
12	14,0	7,76	5,33
13	15,0	8,24	5,61
14	16,0	8,72	5,89
15	17,0	9,20	6,17
16	18,0	9,68	6,44
17	19,0	10,16	6,72
18	20,0	10,64	7,00
19	21,0	11,12	7,28
20	22,0	11,60	7,56

Fuente: Fiel, en base a Ministerio de Trabajo.

Debe observarse, sin embargo, desde el punto de vista del asalariado, que la probabilidad de cobro de una parte de tales beneficios es contingente –entre otros factores– de la solvencia de la empresa, más allá de la “protección” que la ley brinda sobre los créditos laborales. De tal modo, ya sea porque el trabajador se encuentre en condiciones de parcial o total informalidad (con mayor probabilidad de tal evento en firmas pequeñas), ya sea porque la solvencia de la firma sea menor, ya sea porque la probabilidad de lograr apoyo oficial frente a un contexto de crisis disminuye con el tamaño de las firmas, se verifica que *la probabilidad de percibir los beneficios por desempleo disminuye con el tamaño, aun cuando la normativa legal establezca que tales beneficios sean proporcionalmente mayores* (en términos salariales) en las empresas más pequeñas.

El costo para una empresa que afronta las disposiciones legales sobre cobertura por despido es, por otra parte, significativo. Se estima que, dada la antigüedad media de la población asalariada en la industria y las probabilidades de despido observadas, la previsión por preaviso más indemnización que deben realizar las firmas ronda el 4,1% de la nómina salarial.⁹ A ello se le agrega la carga del 1,5% (actualmente alrededor de 1,35%) en concepto de Fondo de Desempleo. En total, ello impone una carga de alrededor de 5,5% sobre la nómina salarial.

En síntesis, respecto del régimen de indemnización y la cobertura por desempleo puede por lo tanto establecerse que:

- El régimen de indemnización introduce costos de ajuste más elevados para las empresas más pequeñas, y por lo tanto introduce una traba a la capacidad de adaptación a shocks externos de este conjunto de firmas.
- La legislación más reciente sobre firmas pequeñas ha moderado sólo en forma marginal el mayor costo relativo que enfrentan esas empresas.
- La múltiple cobertura por desempleo (indemnización, preaviso, seguro de desempleo) impone un elevado costo a las empresas, del 5,5% sobre la nómina salarial.
- A pesar de la cobertura legal que aumenta la proporción de la relación beneficio-salario cuanto menor es el tamaño de la firma, la probabilidad de percibir el beneficio (probabilidad de hacer efectivo el crédito laboral en situaciones de crisis) disminuye con el tamaño.

Negociación colectiva y asociaciones sindicales

En breve síntesis puede destacarse que la legislación sobre negociación colectiva, asociaciones sindicales y la de obras sociales, son todos aspectos vinculados entre sí.¹⁰ En efecto, la normativa en estos campos establece, entre otras cosas, lo siguiente:

- Los convenios colectivos de actividad *bloquean los de nivel inferior* (de empresa, por principio de irrenunciabilidad). Las empresas pequeñas y medianas tienen una capacidad prácticamente nula de imponer condiciones para un acuerdo “promedio” para todo el sector de actividad, que es negociado por las firmas líderes. En materia salarial ello implica salarios de convenio que se aproximan a los salarios efectivos en las PYME, mientras que se alejan a

medida que crece el tamaño. Las firmas más grandes mantienen flexibilidad salarial vía adicionales, no así las más pequeñas por el acercamiento entre básicos y salarios efectivos. En materia de condiciones de trabajo, las restricciones a la polivalencia funcional de los convenios colectivos provienen del hecho de haber sido negociados por firmas grandes en condiciones de una economía cerrada. Dichas restricciones han introducido tanto mayor rigidez laboral cuanto menor el tamaño de la firma.

– Los convenios valen *independientemente de la representatividad* de los firmantes (principio *erga omnes*). Desde el punto de vista de las firmas involucradas por pertenecer a una “actividad” o “rama”, ello implica ceder a terceros un instrumento amplio de negociación (la tasa de salarios y su tasa de utilización definida por las “condiciones de trabajo”). El valor patrimonial de la empresa debe descontarse, por lo tanto, por un factor de incertidumbre debido a las políticas que deciden terceros, que eventualmente podrían actuar en colusión. En casos extremos esas decisiones de terceros pueden involucrar severas pérdidas de patrimonio.

– Las disposiciones de los convenios se mantienen vigentes aun después de vencer el período por el cual se celebró el acuerdo (principio de *ultraactividad*). Esta antisimetría de los convenios genera cuasirrentas de monopolio, y comportamientos de carácter rentístico tanto por parte de los sindicatos como por parte de las empresas. Estas últimas demandan protección (a través de aranceles, exenciones tributarias, etcétera) para compensar la porción de rentas que se apropia el sindicato. A su vez, los sindicatos tienen los incentivos de mantener inalterados los convenios firmados hace más de dos décadas (1975).

– Los convenios sólo pueden ser celebrados por la *organización gremial “reconocida”* por el Poder Ejecutivo (monopolio de negociación del sindicato más antiguo, o del que logra su reconocimiento). Esto garantiza la apropiación de las cuasirrentas por estos sindicatos “reconocidos”.

– No existe información apropiada sobre afiliación. Por lo tanto la *“representatividad” se presume* a partir de la autodeclaración sobre número de afiliados. Las asociaciones sindicales tienen un *fuero especial de control*, el Ministerio de Trabajo (no están supervisadas por la Inspección de Personas Jurídicas, como toda otra asociación civil excepto obras sociales sindicales). En general, carecen de balances actualizados, presentando un retraso medio superior a los cinco años.

– Los convenios colectivos *pueden establecer tasas sobre las remuneraciones*, sobre las ganancias o las ventas de las empresas (caso bancario), que constituyen sustitutos de impuestos de los que se apropia la asociación sindical. Los aportes pactados en convenciones colectivas son obligatorios para todos los trabajadores de la actividad (principio *erga omnes* de los acuerdos colectivos), debiendo actuar el empleador como agente de retención. Algunos convenios incorporaron tal descuento (empleados de comercio, 3%). También se permiten aportes “voluntarios” de los empleadores, en tanto éstos fueran pactados en acuerdos colectivos.

– Las asociaciones sindicales tienen el *monopolio de la prestación de servicios de salud* para todos los que trabajan en una determinada “actividad” en el país, estén o no afiliados. La no prestación del servicio no interrumpe la per-

cepción de la “contribución” del empleado y la empresa, por lo que los desequilibrios financieros de estos entes se resuelven a través de la interrupción periódica de servicios, los aportes extraordinarios periódicos del gobierno nacional y la derivación de afiliados a los hospitales públicos (que prestan servicio gratuito).

Las pequeñas empresas formales actúan, en general, en mercados competitivos. En ese contexto, el salario de equilibrio iguala el valor de la productividad marginal. Dado el precio del producto, salarios (en términos de costo laboral) que superen los valores de equilibrio, producto de la negociación colectiva impuesta bajo la modalidad aquí comentada, implican que el producto marginal físico también supera el nivel de equilibrio. De ello se infiere que el nivel de trabajo que demandan las firmas es inferior al de equilibrio: *la regulación*, en la medida que eleva los costos por sobre los niveles de equilibrio, *reduce el nivel de empleo* en este grupo de firmas.

La reciente ley sobre PYME, en procura de modificar esta situación, establece como requisito para la homologación de un convenio colectivo de trabajo que éste contenga un capítulo específico que regule las relaciones laborales de la pequeña empresa, salvo que en la actividad exista un convenio específico para las mismas. La norma establece, asimismo, que los convenios colectivos para pequeñas empresas no pueden ser afectados por convenios de otra actividad, y que los convenios colectivos para el ámbito de las PYME se negocian entre la representación de éstas y la entidad sindical con personería gremial. Como puede observarse, estas disposiciones *no resultan operativas* ya que no se elimina la ultraactividad, no se modifican las condiciones de representación gremial, se mantiene el principio de representación *erga omnes*, así como persiste la vaguedad jurídica de quiénes representan a las PYME.

No obstante ello, la ley 24.467 introduce la posibilidad de adecuar algunas instituciones laborales para el nivel de las empresas definidas como PYME (cabe recordar que está acotado a empresas de hasta 40 personas ocupadas). Estas modificaciones incluyen en primer lugar la adecuación de la *licencia por vacaciones*; en segundo lugar el pago por *aguinaldo* (fraccionado hasta en 3 periodos, lo que facilita el giro del negocio en actividades estacionales), y en tercer lugar la posibilidad de modificar el *régimen de indemnización*. Asimismo, se introduce la posibilidad de redefinir los puestos de trabajo de las categorías convencionales, a efectos de lograr una mayor *movilidad interna*. Finalmente se estipula que, más allá de la fecha de vencimiento estipulada en los convenios colectivos de pequeñas empresas, el convenio se extingue de pleno derecho a los tres meses de la fecha de vencimiento.

Tal como se ha señalado, la posibilidad de lograr estas adecuaciones está severamente limitada al no modificarse el régimen básico de incentivos que hace que los sindicatos y cámaras empresarias se sienten a negociar. Si bien del lado empresario existen incentivos (no siempre coincidentes)¹¹ para introducir criterios más flexibles, la representación sindical no recibe un beneficio inmediato de tal negociación, y por lo tanto una alternativa óptima para la representación sindical es la *estrategia de la inacción* (no negociación). A menos que se establezca la caducidad forzosa de los convenios, y por lo tanto la negociación se realice sobre *base cero* (por ejemplo, base Ley de Contrato

de Trabajo), la ausencia de incentivos determina que –en tanto estas condiciones no se alteren– no habrá mayores variantes en materia de negociación colectiva para las PYME.

El problema de descentralizar la negociación de los convenios colectivos de trabajo es, por lo demás, de carácter multidimensional ya que requiere no sólo tener en cuenta la legislación específica sobre negociación, sino también las normas de la Ley de Contrato de Trabajo, así como la de Asociaciones Sindicales, y la legislación sobre obras sociales.

Algunas cuestiones relacionadas con la Ley de Asociaciones Sindicales (ley 23.551) que deben tomarse en consideración incluyen los siguientes aspectos:

– La ley 23.551 establece que, en ausencia de normas en las convenciones colectivas u en otros acuerdos, el número mínimo de trabajadores que representen la asociación profesional respectiva en cada establecimiento (y por turno) es de 1 representante en establecimientos de 10 a 50 trabajadores, 2 en establecimientos de 51 a 100 trabajadores, y 2 representantes más uno cada 100 trabajadores que excedan de 100 en establecimientos que tengan más de 101 trabajadores.

– Los delegados poseen un crédito de horas mensuales, lo que en la práctica equivale a que se les concede el derecho de “no trabajo”.¹² Estas disposiciones son de mínima, pudiendo incrementarse en particular el número de delegados si así lo establece un convenio colectivo. Se establece, asimismo, la estabilidad de los delegados desde seis meses antes de su designación como tales (es decir, desde su postulación), hasta un año después de la finalización de su mandato. El despido por justa causa resulta impropio en estos casos, dado que los delegados están en los hechos relevados de cumplir actividades que no sean las sindicales.

– La misma ley de 1988 establece la no obligatoriedad de la afiliación (artículo 12). De acuerdo con lo informado por los propios sindicatos, existían al tercer trimestre de 1994 unas 1.946 organizaciones sindicales, de las que 160 tenían actuación a nivel de todo el territorio nacional, y otras 56 lo hacían en más de una provincia. El total de afiliados autodeclarados por las organizaciones sindicales es de 4.380.250 personas. El número “real” de afiliados sería sustancialmente inferior al autodeclarado, en particular en los sectores del comercio y los servicios.¹³ Datos desagregados para julio de 1988 informaban un total de 3,9 millones de afiliados.¹⁴

– No se imponen métodos democráticos, tales como votación secreta y obligatoria de los afiliados en cada lugar de trabajo, para la iniciación de acciones directas (huelga, quite de colaboración, etcétera), otorgándose esta facultad a los sindicatos (y a lo que definan sus estatutos) sin otra especificación.

Con excepción de la mayor cantidad relativa de delegados en empresas pequeñas que en las medianas y grandes, y el correlativo mayor costo que ello impone, puede concluirse que los problemas que se derivan de la normativa de convenciones colectivas y de asociaciones sindicales (y la relacionada de obras sociales) son en forma abrumadora *problemas de diseño* de la legis-

lación general, que no pueden resolverse intentando *adaptar* la legislación, como pretende la reciente legislación sobre PYME. *Se requiere un cambio de diseño.*

La imposición al trabajo

La remuneración neta percibida por el asalariado en cada momento del tiempo es menor que el monto abonado por el empleador, siendo la diferencia explicada por los aportes, contribuciones, tasas e impuestos que se calculan sobre la remuneración bruta. Desde el punto de vista del empleador, los pagos realizados en concepto de salario bruto y los impuestos sobre dicha remuneración constituyen un agregado que define el “costo de la mano de obra”, independientemente de que los tributos aparezcan en las planillas de salarios como “contribución” de los asalariados o “aportes” de los empleadores. La idea por la cual los llamados aportes patronales son abonados por los empleadores es en el largo plazo carente de sustento, dada la mayor elasticidad relativa de la oferta de capital que la de trabajo, aun cuando en razón de tal preconcepto es que los aportes patronales suelen ser mucho más elevados que las contribuciones individuales. Como queda dicho, en el largo plazo lo que determina el nivel de remuneración neta es la *suma* de ambos grupos de impuestos, no sólo la porción de los mismos que se aplica sobre el trabajador.

El cuadro 17 indica algunos de los principales descuentos que se presentan entre el “neto” percibido y el “costo laboral”.¹⁵ De tal forma, en general la remuneración neta (incluyendo pagos diferidos de aguinaldo y vacaciones) es sólo el 59% del costo laboral por el trabajo convenido.

Parte de los importes abonados constituye primas por ingresos diferidos (jubilación/pensión), por contingencias (obra social, desempleo), o anticipos de impuestos (aportes jubilatorios computables como anticipo de impuesto a las ganancias). El resto constituye impuestos cuya incidencia depende de las condiciones individuales particulares.

El hecho de que exista una contraprestación futura del aporte, sin embargo, no implica que el individuo se encuentre indiferente entre pagar o no pagar la correspondiente tasa. Discrepancias entre las tasas de preferencia temporal de los individuos y la de las autoridades (tasas más elevadas de los individuos respecto de las que selecciona el burócrata) introducen un incentivo permanente a la evasión, en la forma de subdeclaración parcial o total de los ingresos sujetos a tributación. Cuanto mayor sea la diferencia entre remuneración neta y costo laboral total, mayor será el incentivo a la evasión, aun cuando toda esa discrepancia constituya “ingreso diferido”, que no es el caso en la Argentina.

La capacidad de hacer cumplir la legislación (*enforcement*) es por otra parte un factor esencial para determinar el impacto de la tributación, tanto como el nivel de la misma. Cuanto menor sea la probabilidad de hacer cumplir la legislación, mayor será el premio a la evasión, y mayor también la distorsión que se introduce en los precios relativos entre firmas de fácil fiscalización (venden al mercado externo, están bancarizadas, están en áreas “industriales”) y firmas de más difícil fiscalización (sólo venden al mercado doméstico de bienes finales, no operan con financiamiento bancario directo, etcétera).

CUADRO 17
ARGENTINA
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE APORTES Y CONTRIBUCIONES

REMUNERACION BRUTA		100,0
Contribuciones individuales		17,0
– Aporte jubilatorio	11,0	
– Obra social y PAMI	6,0	
REMUNERACION NETA		83,0
REMUNERACION NETA CON SAC Y SVAC		90,9
Aportes patronales		33,0
– Aporte jubilatorio	16,0	
– Obra social y PAMI	8,0	
– Asignaciones familiares	7,5	
– Fondo de desempleo	1,5	
Otros conceptos		19,7
– SAC	11,08 ¹	
– SVAC	1,53	
– Provisión por IPD	4,10	
– Provisión por accidentes	3,00	
COSTO POR UNIDAD DE TIEMPO (CUT)		152,7
Días de licencias		19,2
– Vacaciones (antigüedad 10 años)	8,8	
– Feriados	4,6	
– Licencias (10 días hábiles)	5,8	
COSTO POR TIEMPO EFECTIVAMENTE TRABAJADO (CET)		171,9
CUT/RN*100		184,0
CUT/RN (c/ SAC y SVAC)*100		168,0
CET/RN*100		207,1
CET/RN (c/ SAC y SVAC)*100		189,1

1. 8,33*1,33

Fuente: Fiel. en base a legislación vigente.

Desde mediados de la década de 1980 la tributación sobre el trabajo en la Argentina creció en forma sostenida hasta estabilizarse en 1990 en niveles próximos al récord ya logrado a mediados de la década de 1970. El deterioro de la fiscalidad en los años 80, paralelo al incremento en la inflación, determinó un escenario de baja probabilidad de detección de los incumplimientos. Tal escenario se complementó con recurrentes períodos de “regularización” impositiva, que incentivaron el incumplimiento en épocas de normalidad (dadas las tasas de interés prevalecientes).

La estabilización de la economía desde 1991 elevó la capacidad de detección de los incumplimientos. Los niveles de tributación sobre el factor trabajo se mantuvieron, sin embargo, inalterados hasta el segundo trimestre de 1994, en que declinaron temporariamente en la industria. En el escenario de una mayor apertura económica, si bien el premio a evadir aumentó, también se incrementó la probabilidad de detección.

Si bien en términos de flujo el valor esperado de la evasión puede haber aumentado o disminuido en el período, en términos de stock el cambio de probabilidad de detección elevó el pasivo contingente de quienes no cumplieran con la legislación (informales). De tal forma si bien la eventual reducción de impuestos al trabajo constituye un paso significativo en la remoción de distorsiones de precios relativos en la Argentina, debe tenerse en cuenta que ello mejora el flujo de fondos hacia adelante, pero no altera la situación hacia atrás en materia de stocks (por ejemplo, de deudas previsionales).

Por lo tanto, para las empresas que se expanden, en particular las nuevas y las “viejas y formales”, cualquiera sea su tamaño, la reducción de impuestos al trabajo conlleva diversos beneficios: reducciones de costos unitarios, selección tecnológica neutral, aumentos del margen bruto. Para las empresas más pequeñas puede implicar, además, en caso de una reducción de impuestos sustancial, la disminución del riesgo “sistémico” asociado a las empresas pequeñas por deudas impositivas.

Para las empresas “viejas” pero informales, cualquiera sea su tamaño, la eventualidad del surgimiento de deudas impositivas ha crecido con la estabilización de la economía. Su riesgo mejora marginalmente con la reducción de impuestos, al menos en términos de flujos. En términos de su stock de deuda, cabe recordar que la deuda previsional no prescribe, aun cuando las frecuentes moratorias suelen facilitar su financiamiento –al riesgo de incumplimiento penal–. Cabe asimismo agregar que una significativa porción de empresas PYME se encuentra en esta categoría de riesgo, de acuerdo con la autodeclaración de individuos en la encuesta de hogares del INDEC. Sólo una pronunciada reforma en la tributación sobre el factor trabajo que reduzca drásticamente los niveles actuales puede dar lugar a cambios significativos en las perspectivas de estas firmas.

Modalidades de contratación

A fines de 1991 la ley 24.013, Ley Nacional de Empleo, introdujo diversas modalidades de contratación laboral más flexibles que la forma general –contrato por tiempo indeterminado– prevaleciente hasta entonces: contratos para el fomento del empleo, por lanzamiento de nueva actividad, y contratos para jóvenes de práctica laboral y de formación. Estos contratos ofrecen a los empleadores exenciones de diferente magnitud en las contribuciones patronales, y reducción en los costos de indemnización. En el cuadro 18 se ofrecen las características básicas de dichas modalidades.

Diversas restricciones se establecieron para la celebración de estos contratos, en particular que el porcentaje de trabajadores bajo tales modalidades no puede superar el 30% del plantel permanente de cada firma. En empresas de 6 a 25 trabajadores ese porcentaje se amplió al 50%, y en las de

CUADRO 18
MODALIDADES PROMOVIDAS DE EMPLEO

CONTRATO INDEMNIZACIÓN	CARACTERÍSTICA	RESTRICCIONES	BENEFICIOS FISCALES	REDUCCIÓN (PLAZO)
Fomento al empleo (6 a 18 meses)	Celebrado con un trabajador inscripto como desempleado en la red de servicio de empleo.	Los puestos de trabajo permanentes que hubieran quedado vacantes durante los últimos 6 meses no pueden ser cubiertos con esta modalidad.	Exención del 50% de las contribuciones patronales al Instituto Nacional de Previsión Social, el INSSJP, a las cajas de asignación y subsidios familiares y al Fondo Nacional de Empleo.	50%
Por lanzamiento de nueva actividad (6 a 24 meses)	Para la habilitación de un nuevo establecimiento o de una nueva línea de producción.	Todos los contratos vencen a los 4 años de iniciada la actividad.	Exención del 50% de las contribuciones patronales al Instituto Nacional de Previsión Social, el INSSJP, a las cajas de asignación y subsidios familiares y al Fondo Nacional de Empleo.	50%
Para jóvenes, de práctica laboral (12 meses)	Para jóvenes de hasta 24 años en busca de su primer empleo y con formación previa.	Que los trabajadores acrediten formación que los habiliten para esa práctica laboral mediante certificación del Ministerio de Trabajo.	Exención del 100% de las contribuciones patronales, el Instituto Nacional de Previsión Social, el INSSJP, a las Cajas de Asignaciones y Subsidios familiares.	100%
Para jóvenes, de trabajo formación (4 a 24 meses)	Para jóvenes de hasta 24 años sin formación previa.	Que la práctica sea adecuada al nivel de formación.	Exención del 100% de las contribuciones patronales, el Instituto Nacional de Previsión Social, el INSSJP, a las Cajas de Asignaciones y Subsidios familiares.	100%

Nota: En los contratos de formación el trabajador debe alternar la práctica laboral con la formación que insumiría entre un cuarto y la mitad del tiempo. La remuneración del tiempo empleado en esta función está a cargo del Fondo Nacional de Empleo (aun cuando a la fecha el pago no se ha implementado).

Fuente: FIEL, en base a legislación vigente.

hasta 5 trabajadores, al 100%. Otras restricciones de la Ley Nacional de Empleo incluían las siguientes:

- Las empresas que hubieran producido despidos “colectivos”¹⁶ en los últimos 12 meses anteriores a la contratación, no podían efectivizar estas modalidades contractuales. En general, la autoridad laboral considera despido colectivo el que alcanza a por lo menos el 30% de la planta de personal. De aplicarse estrictamente la disposición, las empresas de construcción tendrían dificultades para utilizar este mecanismo (por la rotación de empleo en esta actividad); sin embargo, se cuentan entre las que con más frecuencia lo han venido utilizando desde 1993.
- Todas estas modalidades debían ser “habilitadas” a través de una negociación colectiva, por lo que las asociaciones sindicales podrían normalmente bloquear su introducción.

En los hechos esto último fue lo ocurrido hasta fines de 1992. Desde 1993, en razón del fracaso que se observaba en esta materia, el Poder Ejecutivo hizo uso de las facultades otorgadas por el artículo 106 de la Ley de Empleo, que autoriza al Ministerio de Trabajo a declarar la “emergencia ocupacional” en sectores o regiones (eventualmente todo el territorio nacional), por razones económicas, tecnológicas o de catástrofes. La “emergencia” habilita de oficio, por el período que dure la misma, todas las modalidades contractuales promovidas.

El número de contratos celebrados a través de las modalidades promovidas ha venido creciendo en forma marcada. El total de contratos, excluyendo los PIT (Programas Intensivos de Trabajo), pasó de 14.500 casos en 1992 a 43.600 en 1993, y a unos 72.500 de casos en 1994. En los primeros cuatro meses de 1995 se registraron 27,5 miles de casos, con un aumento del 54% respecto de igual período del año anterior.

Dadas las características de estas modalidades no resulta extraño que la mayoría de los casos se registre en las formas de “fomento de empleo” y de “nuevas actividades”. En efecto, mientras que en estos casos la condicionalidad del contrato es relativamente clara (o se es desempleado, para las modalidades de fomento, o se trata de una nueva empresa o nueva actividad en los otros), en los otros contratos se requiere un engorroso proceso burocrático (en los de formación, el convenio con un organismo educacional, en los de práctica laboral, la certificación del Ministerio de Trabajo).

La mayoría absoluta de los contratos (52,5%) en el acumulado 1992-1995, es por lanzamiento de nuevas actividades; le siguen los contratos de fomento de empleo (30,6%), y los restantes programas son de mínima significación (unos 3.000 anuales).

Los contratos por “nueva actividad” en general han sido utilizados por empresas que presentan, en los hechos, contratos por obras específicas (lo que no necesariamente implica una nueva actividad, o nuevo establecimiento de producción). Esta modalidad es típica en actividades de contratistas de empresas de servicios públicos. Obsérvese que no existe restricción en cuanto a que el “empleador” para estos contratos, o cualquiera de los otros contratos promovidos, pueda ser el sector público. Es así que estas modalidades

(junto con los PIT) se han comenzado a extender entre municipios, a la par que en empresas privadas.

Los contratos de “fomento de empleo” se celebran con quienes se encuentren inscritos en la Red de Servicios de Empleo (es decir, han de ser desocupados que califican para el subsidio de desempleo, o despedidos por racionalización del sector público), y por lo tanto enfrentan la desconfianza –para el sector privado– del negativo antecedente que constituye el provenir de dicha Red, en particular si se trata de ex empleados públicos. De tal modo, el total de estos contratos es inferior a los de “nuevas actividades”. A esta prevención de la demanda –a pesar de los incentivos fiscales–, se agregó hasta 1994 alguna restricción de la oferta laboral que calificara para esta modalidad.

En lo que respecta a los contratos para jóvenes (menores de 24 años), los contratos de formación suponen celebrar un acuerdo con una institución para lograr esa formación. Estos acuerdos implican costos elevados para el caso de un número reducido de postulantes, por lo que existe un tamaño mínimo de curso, que a su vez implica que los contratos son celebrados por firmas de tamaño mediano o grande, pero no por firmas pequeñas, a menos que se asocien con otras firmas. A estos costos de formación se agrega el costo de tramitar la aprobación del respectivo “programa de alternancia” ante el Ministerio de Trabajo, para que tras su homologación se pueda iniciar el curso y realizar las contrataciones desgravando los aportes patronales.

Desde el punto de vista de las firmas, una de las principales ventajas de estas modalidades contractuales, que se agrega a la reducción de aportes y costos de indemnización, es la posibilidad de múltiples selecciones de cada postulante. En efecto, los contratos suponen una primera selección, y en cada renovación (en los contratos de jóvenes para formación se pueden contar hasta 5 renovaciones) se puede proceder a una nueva evaluación, lo que disminuye la probabilidad de fracaso en el proceso de selección.

A fines de marzo de 1995 la ley de “promoción del empleo” 24.465 extendió el régimen de modalidades promovidas a nuevos segmentos de la población: trabajadores mayores de 40 años, personas con discapacidad, ex combatientes de Malvinas y mujeres en general. Los porcentajes máximos de ocupados en estas modalidades no difieren para empresas pequeñas de los fijados en la Ley Nacional de Empleo: se mantiene el 100% del personal en empresas hasta 5 ocupados, y el 50% en empresas de 6 a 25 personas. Sin embargo, a partir de 26 trabajadores el máximo se limita a 12 personas o el 10% del empleo (el 30% en las modalidades establecidas por la ley 24.013). Además la ley introduce “contratos de aprendizaje” para jóvenes desocupados de 14 a 25 años de edad.

En suma, diversos grupos poblacionales pueden acceder a estas modalidades “promovidas”, y consiguientemente se ha acortado el universo de los excluidos en estas formas de contratación. Un resumen de tal situación se ofrece en el cuadro 19.

Se han definido, pues, diversas modalidades de contratación, cuyos beneficios dependen de dos factores. Por un lado, de la particular situación del subgrupo poblacional: desocupados registrados o no (es decir, se excluyen esencialmente los autónomos), discapacitados y ex combatientes. Por otro lado, depende de la tipología de la demanda de trabajo definida por la legisla-

CUADRO 19
POBLACION CUBIERTA Y POBLACION NO INCLUIDA
EN MODALIDADES PROMOVIDAS

Sexo	Modalidad	Edad y otras condiciones
MUJERES	Nuevos empleos (ley 24.465)	Todas las edades
	Nuevos empleos (ley 24.013)	Todas las edades
	Fomento (ley 24.013)	Todas las edades y desocupada registrada
	Práctica laboral (ley 24.013)	14 a 24 años, con previa formación
	Trabajo formación (ley 24.013)	14 a 24 años, sin previa formación
	Aprendizaje (ley 24.465)	14 a 25 años, desocupada (registrada o no)
VARONES	Nuevos empleos (ley 24.465)	Mayores de 40 años
	Nuevos empleos (ley 24.465)	Todos, ex Malvinas
	Nuevos empleos (ley 24.465)	Todos, discapacitados
	Nuevos empleos (ley 24.013)	Todas las edades
	Fomento (ley 24.013)	Todas las edades y desocupado registrado
	Práctica laboral (ley 24.013)	14 a 24 años, con previa formación
	Trabajo formación (ley 24.013)	14 a 24 años, sin previa formación
	Aprendizaje (ley 24.465)	14 a 25 años, desocupado (registrado o no)

Fuente: FIEL, en base a legislación vigente.

ción: nuevos empleos, empleos que incluyen o no capacitación, etcétera. Los dos grandes grupos poblacionales con menor probabilidad de acceder a algún beneficio son los varones asalariados de 26 a 40 años y los varones autónomos.

Estas poblaciones, sin embargo, constituyen una porción sustancial de los jefes de hogar. En efecto, aproximadamente 86% de todos los jefes de hogar de 25 a 40 años son varones (Censo Nacional de Población de 1991, total del país). Por otra parte en ese grupo etáreo de varones de 25 a 40 años se encuentra poco menos de un cuarto de toda la población ocupada. De tal modo, las modalidades de empleo que se comentan *discriminan en contra de la población de jefes de hogar*, elevando la tasa de desempleo del grupo, y favoreciendo (por razones de estas mismas regulaciones) un aumento en la oferta de trabajo del resto de la población.

Por las diversas razones más arriba apuntadas, y en tal sentido los aspectos burocráticos no constituyen una cuestión menor, las firmas que han hecho uso de estas modalidades contractuales han sido predominantemente medianas y grandes. A partir de la sanción de la ley 24.467 las pequeñas empresas (es decir, hasta 40 ocupados) no requieren habilitación por convenio colectivo de trabajo para hacer uso de las modalidades de contratación de la ley 24.013 (no así de la ley 24.465, lo que muestra una consecuencia de la fragmentación legal: el olvido de extender un beneficio que resulta de carácter estrictamente similar al que se fijó en la Ley Nacional de Empleo). Tampoco se requiere registrar el contrato frente a la autoridad.

Si bien estas modalidades han venido expandiéndose, todavía su importancia es relativamente pequeña en términos de stock, no así de flujos. Se estima que poco más de 100.000 contratos se desarrollarán en 1995, de mantenerse la firme tasa de crecimiento de los primeros meses del año. Ello representa 1,7% de la población asalariada, y *casi todo el empleo neto incremental de asalariados que se verifica en un año "normal"* (el resto del incremento de empleo es población cuentapropista). El costo fiscal (reducción de aportes) asociado a estas modalidades resulta de difícil estimación en ausencia de mayor información sobre las características de los contratos, pero en base a cifras de 1994 puede proyectarse en un nivel no inferior a los 100 millones de dólares anuales para la población cubierta en 1995.¹⁷ Este subsidio que hasta 1994 se concentró en firmas medianas y grandes (en particular nuevas, y las que tienen una estructura legal y técnica habituada a relacionarse con el Ministerio de Trabajo, que constituye la autoridad de aplicación), se estaría expandiendo en 1995 a las firmas más pequeñas.

Debe señalarse, sin embargo, que la magnitud de la reducción de ingresos de la seguridad social en 1995 puede ser bien superior a los niveles antes estimados de costo fiscal de estas modalidades (US\$ 100 millones/año), en razón de la fase actual de depresión en que se encuentra el ciclo económico. En este contexto, durante 1995 se observa una pérdida bruta de empleos que sólo se ve en parte compensada por nuevos puestos que ingresan a través de modalidades promovidas. Esta sustitución conlleva una pérdida fiscal por reducción de contribuciones de los puestos de trabajo perdidos, que podría superponerse a un eventual aumento del incumplimiento fiscal por parte de numerosas empresas, fenómenos éstos que no deben confundirse con

el costo fiscal que cabe imputar a la reducción de impuestos por los nuevos contratos.

Es de destacar que –a pesar de la magnitud del sacrificio fiscal– *ninguna de las modalidades prevé una compensación* tributaria (o reducción de otras partidas presupuestarias de gasto) que permitan equilibrar la *pérdida fiscal* por menores contribuciones que se establecen.

Régimen de pasantías

Un comentario particular en relación con las modalidades contractuales merece la institución de las *pasantías*. La Ley de Contrato de Trabajo excluye de sus disposiciones a las pasantías en empresas.¹⁸ Esto significa que las pasantías, al igual que las becas, al estar excluidas de las normas de esa ley, no configuran una relación laboral. El régimen de aprendices establecido en la ley 24.465 se superpone en parte con este régimen, aunque establece condiciones diferentes en la contratación. Sin embargo persigue el mismo objetivo de formación, aun cuando no involucra específicamente instituciones de enseñanza.

Existen dos regímenes diferentes de pasantías. El primero es el incluido en el Programa Nacional de Pasantías para la reconversión y el segundo, el Sistema Nacional de Pasantías.

El Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión (PRONAPAS) fue creado por decreto 1.547/94 de agosto de 1994. Pueden acceder al mismo los trabajadores inscriptos en la Red de Servicios de Empleo, quedando excluidos los trabajadores en actividad, los desocupados que cobran el subsidio por desempleo y los beneficiarios de jubilación o pensión. La duración de las pasantías es de uno a tres meses pudiéndose prorrogar por un único período de 3 meses a petición de las partes.

Para hacer uso de este mecanismo, las empresas deben inscribirse en el Ministerio de Trabajo, teniendo prioridad aquellas que manifiestan un compromiso de contratación del pasante, bajo cualquier modalidad contractual, una vez finalizada la pasantía.

El Fondo Nacional de Empleo se hace cargo del pago al pasante de una suma de \$ 200 por mes, además de hacerse cargo de la cobertura de las primas de seguro que deben ser contratadas para cubrir los riesgos de siniestros que pudieran producir daños a los pasantes, las empresas o terceras personas.

En el primer semestre de 1995 se registraron 31.628 pasantías por el PRONAPAS, lo que supone un costo fiscal (bajo la hipótesis de renovación de las pasantías y por costo del seguro) del orden de 83 millones de dólares anuales, si se verifican unas 63.000 pasantías en el año.

Por su parte, el sistema de pasantías en escuelas se rige por el decreto 340 de febrero de 1992. De acuerdo al citado decreto, la pasantía es la extensión orgánica del sistema educativo a instituciones públicas o privadas para la realización por parte de alumnos y docentes de prácticas relacionadas con su educación o formación. Las pasantías son organizadas y controladas por la institución de enseñanza a la que pertenece el alumno o docente.

En materia de condiciones de trabajo para los pasantes, se establece que la actividad mínima diaria debe ser de 2 horas y la máxima de 8 horas. La

actividad puede desarrollarse únicamente entre las 8 y las 18, con una pausa de 15 minutos cuando la jornada es de 2 a 4 horas, y 2 pausas de 20 minutos cada una cuando la actividad sea de más de 4 horas y hasta 6 horas. Se establece como edad mínima para ingresar al sistema de pasantías los 16 años cumplidos en el año calendario, requiriéndose autorización de los padres o tutores para los menores de 18 años.

Los establecimientos en los cuales se desarrollan las pasantías deben reunir las condiciones de higiene y seguridad establecidas por ley 19.587. Los estudiantes y docentes pueden percibir durante el transcurso de la pasantía una retribución por parte de la empresa o institución en carácter de asignación estímulo para viáticos y gastos escolares.

El decreto establece que la protección de que gozan los alumnos y docentes a través de los distintos seguros que resguardan su actividad en los establecimientos educativos se extiende a las actividades que desempeñan los mismos en calidad de pasantes en los lugares de trabajo.

En vista de la relación no laboral que se establece a través de la pasantía, las empresas que ingresan en este tipo de programas no enfrentan costos adicionales al de la asignación establecida, dado que no se efectivizan aportes a la seguridad social, indemnización por despido, preaviso, pagos por vacaciones, aguinaldo, etcétera. El único costo incierto que enfrentan es el referido a accidentes que pudieran sufrir los pasantes dentro del ámbito laboral. En estos casos, los pasantes se encuentran excluidos de la legislación específica sobre accidentes del trabajo, lo que no excluye a las empresas de la responsabilidad civil por el hecho.

Dadas las características que asume el régimen de pasantías del decreto 340/92, es probable que su utilización –a diferencia del PRONAPAS– se concentre en empresas medianas y grandes, a menos que las firmas pequeñas puedan encontrar una forma asociativa que reduzca la incidencia de los costos fijos en este proyecto de capacitación.

Situaciones de reestructuración

La legislación referida a procedimientos particulares que faciliten el ajuste en situaciones excepcionales, o “de crisis”, ha venido siendo modificada por diversas vías en los últimos años.

La Ley Nacional de Empleo 24.013 estableció dos mecanismos para encarar la reestructuración productiva: uno a nivel sectorial (artículos 95 a 97) y otro a nivel de empresa (artículos 98 a 105). En el primer caso, la declaración de un sector en situación de reestructuración productiva permite elevar marginalmente (10%) el porcentaje de trabajadores que pueden contratarse bajo modalidades promovidas, a la vez que se abren diversas instancias de negociación.

En el nivel de empresa se definen “procedimientos preventivos de crisis”, que constituyen una instancia de información y/o negociación entre las empresas y las asociaciones sindicales, en los casos en que se requiere una redefinición de las condiciones laborales. Las partes pueden llegar o no a un acuerdo. Vencidos los plazos de negociación, de no arribarse a un acuerdo, se da por concluido el procedimiento de crisis. Cabe observar que esta modalidad de negociación no permite renegociar condiciones laborales que afecten

lo acordado en convenio colectivo de actividad vigente, de modo tal que en general sólo las empresas medianas y grandes, cuyas condiciones laborales y salariales superan las condiciones convencionales, están normalmente en situación de negociar exitosamente un “procedimiento de crisis”.

El número de “procedimientos preventivos de crisis” habilitados por el Ministerio de Trabajo creció hasta fines de 1993, para luego declinar y volver a elevarse desde el segundo semestre de 1994 (cuadro 20).

CUADRO 20
PROCEDIMIENTOS PREVENTIVOS DE CRISIS

Semestre/mes	II-92	I-93	II-93	I-94	II-95	I-95	Julio 95
Número total de casos	23	56	65	36	73	117	27
Promedio de casos por mes	3,8	9,3	10,8	6,0	12,2	19,5	27

Fuente: Ministerio de Trabajo.

Las ramas en las que se habilitaron con más frecuencia estos procedimientos son la industria metalúrgica (20,2% del total), textil (15,5%), la de servicios (9,6%), la frigorífica (con el 6,7%) y la de sanatorios (18 casos, el 5,3% del acumulado 1992-1995). Se observa una tendencia creciente en el número de casos presentados por la industria textil, la metalúrgica y por sanatorios (medicina). Declinan en forma abrupta o desaparecen los procedimientos de crisis en las ramas frigorífica, agroindustria, energía y papel.

A fines de noviembre de 1994, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 2.072/94 para empresas de más de 50 trabajadores, es decir excluyendo las PYME (y algunas otras empresas en la franja intermedia), por el cual introdujo un incentivo mayor a la negociación de partes en situaciones de crisis. Dicho incentivo consiste en que, en los casos en que se producen despidos como consecuencia de un acuerdo entre el empleador y la asociación sindical, en el marco de un procedimiento preventivo de crisis homologado por el Ministerio de Trabajo, éste podrá disponer elevar las prestaciones por desempleo, de acuerdo “con las disponibilidades presupuestarias”.

El mencionado decreto 2.072/94 especifica asimismo las medidas que deberá presentar el empleador, a efectos de superar o atenuar los efectos de la “crisis”. Ellas incluyen: efectos sobre el empleo, y propuestas; modificaciones funcionales, horarias o salariales; aspectos tecnológicos y organizacionales; recalificación y formación profesional; recolocación interna/externa de los desplazados; número y categoría de trabajadores a despedir; oferta indemnizatoria de la firma, etcétera. El conjunto de condiciones pone en evidencia la dificultad que enfrentaría una pequeña firma (más allá de las de menos de 50 personas, excluidas por definición) para llenar tales requerimientos. Aun así, cabe observar que el tamaño promedio de la firma solicitante de un procedimiento de crisis ha sido en los primeros siete meses de 1995 de 55 personas.¹⁹

Se estima que el decreto 2.072 respondió al escaso número de “procedimientos de crisis” que se presentaban para fines de 1994, y aun cuando introdujo un incentivo al acuerdo bilateral, en los hechos podría dar lugar a una transferencia de ingresos fiscales a favor de las firmas que reducen personal (en los casos en que el mayor subsidio por desempleo derive en una menor oferta indemnizatoria por parte de las empresas).

En marzo de 1995, la ley de PYME introdujo en su artículo 98 una fórmula que puede suponerse *esencialmente declarativa* en el actual contexto económico y de déficit que presenta el Fondo de Empleo: cuando la extinción del contrato de trabajo tenga lugar a través de un proceso preventivo de crisis, el Fondo Nacional de Empleo podrá cubrir total o parcialmente los montos de indemnizaciones.

Por los nuevos incentivos, o por las circunstancias derivadas de la crisis externa, el número de procedimientos preventivos de crisis se elevó abruptamente en 1995. Sin embargo, todavía cabe señalar que de los 144 casos abiertos en el primer semestre, en 38 aún no hubo resolución a comienzos de agosto. De los 106 restantes, en 13 (el 12%) los empleadores desistieron del procedimiento, por lo que cabe presumir que los incentivos no resultan apropiados aun para quienes califican para presentarse a través de este mecanismo. En otro orden, si bien el número de casos se ha elevado, todavía constituye una fracción despreciable en relación con el número total de firmas en el país (alrededor del dos por mil de las firmas industriales).

Normas sobre higiene y seguridad

Las normas de higiene y seguridad en el trabajo se rigen por la ley 19.587 del año 1972, reglamentada por el decreto 351 de 1979. Todo establecimiento que ocupa 150 o más trabajadores en procesos de producción, o al menos 300 en actividades que no sean de producción, debe contar con servicios de higiene y seguridad en el trabajo y de medicina del trabajo de carácter preventivo y asistencial, bajo la responsabilidad de graduados universitarios con carácter interno. Los establecimientos más pequeños en términos de personal pueden contar con estos servicios con carácter interno o externo, a decisión del empleador.

Los servicios de medicina del trabajo deben contar con al menos 3 horas/médico por día, y un técnico en Higiene y Seguridad por cada turno. Este número de profesionales crece según el nivel de empleo del establecimiento. Asimismo, deben tener como mínimo un enfermero/a por la totalidad de cada turno cuando el número de trabajadores excede de 50 en procesos de producción y de 200 en actividades que no sean de producción. El servicio de higiene y seguridad debe cumplir con un mínimo de horas/mes de profesionales en función del número de trabajadores y de los riesgos inherentes al proceso tecnológico, según categorías taxativamente indicadas.

Del resumen de esta normativa surge que los requerimientos regulatorios en materia de medicina del trabajo introducen costos crecientes con el tamaño de la firma, en particular a través de la exigencia de contar con servicios internos, en lugar de permitir recurrir a la contratación externa. Las normas generales de higiene y seguridad (luminosidad, sanitarias, etcétera) no discriminan por tamaño, lo que tiende a establecer niveles mínimos que pueden

resultar exigentes para las firmas más pequeñas y débiles para las firmas más organizadas. Esta inadecuación de normas ha sido el fundamento del artículo 104 de la ley 24.467 (PYME) que establece que las normas “deberán considerar, en la determinación de exigencias, el número de trabajadores y riesgos existentes en cada actividad (...)”.

Finalmente se destacan brevemente algunas otras dimensiones de la regulación laboral (y relacionada) que en mayor o menor grado resultan de interés por su incidencia sobre las empresas más pequeñas.

Accidentes del trabajo y enfermedades

En la nueva normativa que se encuentra bajo tratamiento parlamentario (aún no aprobada a mediados de setiembre de 1995) se incluye en particular el tema del autoseguro: los empleadores podrán autoasegurar los riesgos del trabajo en tanto acrediten solvencia económico-financiera, y garanticen los servicios necesarios para otorgar las prestaciones médicas que prevé la ley (artículo 20 del proyecto en tratamiento, que incluye asistencia médica, prótesis y ortopedia, rehabilitación, etcétera). En principio se estima que una reglamentación rigurosa en la materia haría improbable que una empresa pequeña pueda acceder al autoseguro. Ello implica que en forma masiva estas pequeñas (y medianas firmas) no tienen otra opción que la de asegurarse en las nuevas ART, y con ello quedar expuestas a dos cuestiones:

- *Primas de desequilibrio* elevadas durante al menos un año, por carecerse de un registro (*record*) adecuado de información en materia de probabilidades de infortunio por firma.
- *Eventuales conductas no competitivas* de las ART durante un período de transición, en la medida en que durante algún tiempo predominen aseguradoras relacionadas con sindicatos que aprovechen su cobertura regional amplia, y por dicha vía perciban cuasirrentas de monopolio.

Diversas alternativas pueden considerarse a efectos de minimizar los costos de ajuste durante la transición del viejo régimen de seguro al nuevo régimen de ART, introduciendo alternativas a las ART que en el comienzo pueden estar “capturadas” por sindicatos. En particular podrían admitirse los agrupamientos de empresas pequeñas o medianas bajo la modalidad de sociedades de garantía recíproca (SGR), que incluirían entre sus facultades (opcional) la de proveer un seguro para sus integrantes (los que califiquen para ello) en materia de riesgos del trabajo. Es probable, sin embargo, que una inapropiada especificación de los casos de dolo en los que el riesgo laboral puede admitir la acción civil (es decir, fuera del ámbito de la ley de riesgos del trabajo, y sin topes en materia de indemnizaciones) conspire para una efectivo desarrollo de estas instancias alternativas.

Tiempo de trabajo

Las regulaciones que afectan la tasa de utilización del factor trabajo en la forma de límites (superior o inferior) sobre horas de trabajo, distribución del tiempo disponible en la semana, mes o año, así como las normas sobre reemplazos temporarios, establecen limitaciones generales que resultan tan-

to más restrictivas cuanto menor es el tamaño de la firma. Esta característica de mayor flexibilidad requerida por la pequeña empresa está reconocida en la legislación comparada, que suele liberalizar las restricciones que se imponen tomando como base las firmas más grandes.

El trabajo de *tiempo parcial* no está reglamentado en la legislación argentina, lo que no implica su prohibición. En el caso de reducciones de horarios decididas en forma unilateral por el empleador (por ejemplo, de jornada completa a jornada parcial) el trabajador puede invocar causal de despido sin causa, y reclamar los pagos indemnizatorios correspondientes.²⁰

La legislación establece en cambio la *ilegalidad del empleo temporario* en todos los casos no autorizados explícitamente: ausencias de trabajadores asalariados regulares; suspensión del contrato de trabajo, siempre que la misma no sea consecuencia de una huelga, o esté motivada en fuerza mayor, falta o disminución de trabajo; picos estacionales de trabajo; organización de congresos y reuniones; en caso de requerirse medidas urgentes de seguridad; o en general cuando “atendiendo a necesidades extraordinarias y transitorias hayan de cumplirse tareas ajenas al giro normal y habitual de la empresa”. Si bien la regulación tiende a considerar al trabajador temporario como un individuo más o menos especializado que ingresa en la empresa con el objeto de resolver una situación problemática dada, el mercado laboral revela que el mecanismo de trabajo temporario es un vehículo utilizado por los grupos con mayores problemas de empleo (jóvenes, mujeres, no calificados en general) para acceder a un puesto. Se trata de un mercado de compradores, en el que toda restricción sobre la demanda aumenta el desequilibrio, en lugar de contribuir a resolverlo.

Salario mínimo

Los grupos no calificados de trabajadores han estado habitualmente “protegidos” por la legislación sobre salarios mínimos, que desplaza la demanda en favor de los más calificados, o simplemente induce a la informalidad. En este aspecto, sin embargo, resulta claro que el salario mínimo no generó presiones inflacionarias en el mercado de trabajo entre 1989 y 1993. En efecto, la relación entre salarios efectivos (remuneraciones de personal de fábrica en la industria) y el salario mínimo nacional se había mantenido como promedio en la década de 1980 entre un mínimo de 2,5 en 1983 y un máximo de 3,4 en 1988. A partir del año siguiente, caracterizado por la hiperinflación, el salario mínimo perdió relevancia: el cociente subió a 5,2 en 1989, saltó a 46,3 en 1990 (el salario mínimo no se actualizó durante la segunda hiper, aproximándose a un nivel de 3 dólares mensuales en febrero de 1990), para volver a 4,8 en 1991, 5,4 en 1992, y 5,8 en el primer semestre de 1993. En el segundo semestre de ese año, sin embargo, el nivel del salario mínimo se ajustó desde 97 a 200 dólares mensuales, con lo que el cociente de salarios de fábrica (efectivos, no básicos) a salario mínimo se redujo a 3,0, como promedio para el año 1994. Cabe destacar sin embargo que, con excepción de su impacto sobre los salarios de convenio y la presión por la formalidad que implica, *el nivel actual del salario mínimo no es restrictivo* (no es percibido por una porción apreciable de la población). La declinación de salarios nominales observada en 1995 y el contexto macroeconómico de crecimiento liderado

por exportaciones e inversión, si bien permiten mantener la afirmación previa, sugieren la necesidad de mantener una extrema cautela en materia de ajuste del salario mínimo en la Argentina durante un prolongado período.

Reducción regional de contribuciones patronales

La reducción de contribuciones, vigente a partir de enero de 1996 para todas las actividades económicas, es la que se detalla en el cuadro 21.

CUADRO 21
TASAS DE DESCUENTO DE CONTRIBUCIONES PATRONALES
(En %)

Provincia	Capital	Resto
Buenos Aires	30	35-40-45
Catamarca	60	65
Córdoba	40	45-55-60
Corrientes	70	60-70
Chaco	70	80
Chubut	60	65
Entre Ríos	45	50-60
Formosa	75	80
Jujuy	70	75
La Pampa	40	45-55
La Rioja	60	65
Mendoza	50	55
Misiones	70	75
Neuquén	50	50-55
Río Negro	50	50-55-65
Salta	70	75
San Juan	55	60
San Luis	50	55
Santa Cruz	65	65-70
Santa Fe	45	45-60
Santiago del Estero	75	60-80
Tucumán	60	65
Tierra del Fuego	65	65-70

Fuente: FIEL, en base a Ministerio de Trabajo.

Si bien el empleo total se distribuye en forma más o menos homogénea entre las empresas pequeñas (de hasta 50 ocupados) y las más grandes, con leve predominio para las segundas (poco más de 50% del empleo total), la situación no es pareja en materia regional. En efecto, mientras que para las pequeñas firmas sólo 39,5% del empleo en las mismas se ubica en el área de Capital Federal y Gran Buenos Aires, para las firmas más grandes (es decir, desde 51 ocupados) el empleo en esta área abarca el 54% del empleo en empresas grandes. En tal sentido puede señalarse que las PYME así definidas tienen una dimensión de mayor relación con el interior del país, ya que casi 60% del empleo industrial en esa amplia "región" (el resto del país, que no integra el área metropolitana de Buenos Aires) proviene de estas pequeñas firmas.

De allí que la reducción de contribuciones patronales que castiga relativamente al área metropolitana de Buenos Aires tenga un efecto que, para los establecimientos formales, es mayor para el segmento de PYME que para el resto de firmas. Este es uno de los pocos casos en los que la segmentación PYME-no PYME tiene consecuencias de relevancia en el plano de las políticas. Si bien todas las firmas, independientemente de su tamaño, se benefician por igual de la reducción dado que sean formales y que estén en una región, *el estrato formal de PYME tiene una reducción promedio mayor que el estrato de no PYME.*

Sin embargo, debe recordarse que la probabilidad de formalidad de una PYME es inferior a la del resto de las firmas, por lo que cuando se toman en cuenta simultáneamente las dos dimensiones de la cuestión (región de localización y grado de formalidad) la probabilidad de obtener el beneficio no depende del tamaño de la empresa.

Registros simplificados

A partir de las disposiciones de la ley 24.467 de marzo de 1995, las PYME pueden sustituir los libros y registros exigidos por diversas normas legales por un único registro denominado Registro Unico de Personal. En la mayoría de los casos (es decir, con la excepción de trabajo agrario, trabajo a domicilio, etcétera) esta consolidación de libros *no importa un cambio sustancial de la situación vigente*, en la que las empresas sólo debían llevar el libro establecido en el artículo 52 de la Ley de Contrato de Trabajo.

5.2.5. Las políticas públicas en la experiencia comparada

Los países caracterizados por una legislación laboral general flexible no suelen presentar normas específicas para las empresas más pequeñas que reduzcan la cobertura de prestaciones o eximan de cargas tributarias al empleador. Estas excepciones, en cambio, se encuentran presentes en algunos países europeos, y se centran en tres cuestiones: los costos del despido, las modalidades de contratación y la representación de trabajadores en la empresa.²¹

Terminación del contrato de trabajo

Algunos países europeos excluyen a las empresas más pequeñas de la legislación sobre protección contra el despido.

En *Alemania*, la ley de protección contra el despido sólo rige para las empresas con *más de 5 trabajadores*. No están comprendidos los trabajadores en régimen de dedicación parcial que no cumplan con un mínimo de 10 horas por semana o 45 al mes. Para los trabajadores de tales empresas queda la protección de otras normas de carácter general contra despidos discriminatorios, despidos arbitrarios sin causas objetivas y razonables, despidos contra las buenas costumbres y despidos como medida de represalia por el ejercicio de sus derechos. En *Austria*, también la protección contra el despido se aplica a las empresas con *más de 5 trabajadores*.

En lo que hace a las compensaciones monetarias por despido (indemnización), algunos países directamente las excluyen para las pequeñas empresas.

En *España*, en caso de extinción del contrato de trabajo por causas tecnológicas en empresas de *menos de 25 trabajadores*, el Fondo de Garantía Salarial abona el 40% de la indemnización.

En *Francia*, rige para todas las empresas la regla de que todo despido debe tener una causa "real y seria". Sin embargo, para las empresas de *menos de 11 trabajadores* la indemnización depende de la prueba del perjuicio sufrido. En el caso general, la indemnización es de 6 meses de trabajo (para trabajadores con más de 2 años de antigüedad) en caso de despido injustificado.

En *Italia*, la indemnización que debe pagarse por despido sin justa causa, en caso que el trabajador no opte por el reintegro al trabajo, es superior en empresas de más de 15 trabajadores. Además, en las empresas de *menos de 15 trabajadores* no hay reintegro obligatorio.

En lo referente a despidos colectivos por motivos económicos, la legislación tiende a excluir a las pequeñas o medianas empresas, o bien prevé regímenes menos exigentes en el caso de Francia, Alemania, España y Bélgica.

En *Francia*, la legislación establece la obligación para el empleador de informar y consultar a los delegados del personal o al comité de la empresa antes de tomar alguna medida colectiva (despido, etcétera). Dado que no existe representación del personal en las empresas de menos de 11 trabajadores, la ley no prevé un sistema de información y consulta para estas últimas. Cuando se trata de despidos de más de 10 empleados en un período de 30 días, las empresas de *más de 50 trabajadores* deben confeccionar un plan social para evitarlos o facilitar la recalificación de los trabajadores afectados. Cuando las empresas tienen *entre 11 y 49 trabajadores* sólo deben proponer una "convención de conversación" (terminación del contrato laboral por mutuo acuerdo con el pago de una indemnización).

En *Alemania*, en ocasión de reducción colectiva de personal las empresas deben acordar con el comité de empresa un "plan social" (que generalmente implica el pago de indemnizaciones adicionales). Las empresas con una antigüedad de menos de 4 años están eximidas de este requerimiento. Si bien esta última norma es independiente del tamaño de empresa, las pequeñas y medianas son las que más se benefician por su menor antigüedad relativa.

En *España*, para las empresas de *menos de 50 empleados* (o cuando los trabajadores afectados no superen el 5% de la planta total) se reducen los plazos de los trámites para obtener la autorización oficial, y se limita la documentación requerida en caso de despidos colectivos por causas tecnológicas, económicas o de fuerza mayor.

Modalidades de contratación

Algunos países flexibilizan la contratación por tiempo indeterminado en empresas nuevas y/o en las empresas más pequeñas.

En *Italia*, desde 1987 se autoriza a contratar trabajadores con fines de aprendizaje que tengan hasta 29 años de edad en empresas artesanales.

En *Alemania*, la ley de promoción del empleo fijó la duración para contratos temporales en 18 meses. Sin embargo, cuando las empresas son nuevas (creadas en los últimos 6 meses) o tienen *menos de 20 empleados* la duración de estos contratos puede extenderse hasta 2 años. En el caso de empresas de menos de 5 trabajadores se considera que los contratos temporales pueden celebrarse libremente (dado que en estas empresas los trabajadores no están protegidos contra el despido).

En *España*, las empresas de *menos de 25 trabajos* están eximidas del pago de cotizaciones a la seguridad social en casos de contratos de formación, mientras que el resto de las empresas tiene una exención del 90% por este tipo de contratos.

En *Francia*, las pequeñas y medianas empresas que se inician se ven liberadas por 2 años de las cargas sociales. Además se permite la constitución de asociaciones formadas por empresas de menos de 10 asalariados con el fin de contratar trabajadores que son puestos a disposición de las empresas asociadas conforme a sus necesidades.

Representación de los trabajadores en la empresa

La legislación sindical suele establecer un número mínimo de delegados por número de trabajadores. En la mayoría de los países con normativa sindical estricta, sin embargo, se reducen las exigencias para las empresas más pequeñas.

En *Alemania* y *Austria*, los comités de empresa o de establecimiento sólo pueden constituirse cuando el personal de la empresa sea superior a 5 *trabajadores*. Estos comités pertenecen a la representación electoral y no sindical, la que no está reglamentada. En Alemania se estima que sólo el 6% de los establecimientos de entre 5 y 20 trabajadores cuentan con un comité.

En *Francia*, existen distintos tipos de representantes que pueden actuar dentro de la empresa simultáneamente. En el caso de *los delegados del personal* (elegidos por todos los trabajadores) sólo se permiten en empresas de más de 11 trabajadores. *Los comités de empresa* (que se integran con representación de los trabajadores y patronal) se habilitan en aquellas empresas o unidades técnicas (autónomas de la empresa) que tengan una planta de personal de por lo menos 50 trabajadores. *Los delegados sindicales* están previstos para establecimientos con un mínimo de 50 trabajadores. Cuando la planta de personal es inferior, el sindicato puede designar un delegado de personal como delegado sindical. Sin embargo, los sindicatos representativos pueden constituir una sección sindical en cualquier empresa.

En *España*, en las empresas de entre 10 y 49 *trabajadores* existen los *delegados de personal*, en tanto que en las empresas de entre 6 y 10 *trabajadores* ello es optativo. Si la empresa tiene hasta 39 *trabajadores* deben tener 2 delegados, si tiene hasta 49, tres delegados. Las empresas con mayor perso-

nal tienen comités de empresa. Los *delegados sindicales* pueden existir en empresas con *más de 200 trabajadores*.

En *Italia*, las delegaciones sindicales en las empresas pueden establecerse en unidades con *más de 15 trabajadores*. Existen convenios colectivos que regulan la representación de los trabajadores de las microempresas sobre una base territorial.

En *Bélgica*, para constituir un consejo de empresa (de carácter mixto) la planta de personal debe ser superior a 100 trabajadores. Con respecto a los delegados sindicales, se regulan por convenios interconfederales.

5.2.6. Las recomendaciones de política

Las ganancias de eficiencia en el mercado de trabajo de las PYME surgen, a partir del análisis realizado, en primer lugar de una reformulación general de las regulaciones e instituciones vigentes en el mercado laboral. Esta reformulación tiene dos órdenes de consecuencias: por un lado se obtienen los mismos beneficios de la introducción de competencia y la desregulación del mercado que obtienen todas las firmas (independientemente de su tamaño), y por otro lado se logran eliminar las desventajas específicas para las PYME que puedan caracterizar la legislación vigente. En segundo lugar, cabe la posibilidad de introducir una mayor flexibilidad *adicional* para las empresas que hacen un mayor uso relativo de la mano de obra.

Sistema de cobertura por desempleo

La cobertura al desempleo puede surgir, en general, de dos tipos de regímenes, el de indemnización o el de seguro. Ambos regímenes presentan ventajas y desventajas. En forma resumida las principales características son las siguientes:

- Indemnización
 - Ventajas: Internaliza los costos de despido, de modo tal que la empresa que más rota es la que mayores costos enfrenta. Los costos se relacionan aquí estrictamente con la experiencia de cada firma.
 - Desventajas: Introduce un subsidio cruzado entre los trabajadores con baja probabilidad de despido hacia los de alta probabilidad. Incentiva conductas oportunistas de los trabajadores más antiguos, y eleva la litigiosidad. Introduce costos de rotación elevados cuando carece de topes. Desde el punto de vista del asalariado, los fondos no siempre están disponibles cuando la empresa enfrenta una situación de crisis (lo que incluye shocks externos, conductas oportunistas de los empleadores, etcétera).
- Seguro de desempleo
 - Ventajas: Elimina los costos de rotación. Elimina prácticamente la litigiosidad.
 - Desventajas: Introduce subsidios cruzados desde empresas con baja rotación (que cotizan porcentaje fijo) a empresas con alta rotación. Introduce un incentivo a las conductas oportunistas de los trabajadores, que pueden percibir el seguro sin contraprestación laboral. Asimismo, alienta

la informalidad, al incentivar al trabajador a obtener trabajos informales no declarados a efectos de seguir percibiendo el seguro/subsidio.

La reformulación que se propone del sistema conjunto de prestaciones por desempleo abarca tres dimensiones. La primera componente de la reforma *elimina el seguro de desempleo vigente, y lo reemplaza por un Programa General de Empleo y Capacitación*. El seguro por desempleo se mantiene hasta que a los actuales beneficiarios les venza el plazo de percepción. La segunda componente consiste en *unificar los pagos por preaviso* en un único régimen idéntico al de la Ley de Contrato de Trabajo. La tercera componente consiste en *sustituir el régimen de indemnizaciones por un mecanismo de ahorro individual*, de carácter obligatorio, que asegure una cobertura al trabajador en caso de estar desempleado por cualquier evento (renuncia o despido).

El mantenimiento del preaviso penaliza los casos más extremos de rotación y desincentiva la reducción de personal ante ciclos muy cortos de caída del nivel de actividad. Al mismo tiempo, el preaviso bloquea acuerdos entre el trabajador y el empleador de despido y reingreso ulterior a la empresa con la finalidad de hacer uso del capital acumulado en la cuenta de ahorro individual. Al mismo tiempo, al impedir este tipo de acuerdos se evita la captura privada del ahorro fiscal necesario para financiar una reducción de aportes patronales, que se propone en este capítulo como elemento adicional de reforma integral del sistema de instituciones del mercado de trabajo. Finalmente, el mantenimiento del preaviso recoge la argumentación habitual relativa a que permite financiar un período mínimo de búsqueda de ocupaciones luego de la pérdida del empleo.

El nuevo sistema consiste en un aporte a cargo del empleado en una cuenta individual en la AFJP a la que el individuo esté afiliado (en caso de pertenecer al sistema de reparto, debe seleccionar una AFJP, aunque ello implica costos de apertura y mantenimiento de una cuenta con pequeño aporte) en la cual los fondos se capitalizan bajo las mismas condiciones que los fondos provenientes de aportes jubilatorios.

Estos fondos pertenecen al empleado y puede disponer de ellos a la finalización del contrato de trabajo ya sea por despido, renuncia o jubilación. En caso de muerte del trabajador estos fondos se transfieren a sus herederos, en la misma forma que un fondo de pensión.

La tasa de aporte se establece en 2,5% durante los primeros 10 años de la relación laboral y en 1% los años subsiguientes, en tanto que se establece un tope para el salario sobre el cual se aporta de 15 AMPOS. Este último tope equivale aproximadamente al nivel promedio de tres salarios básicos de convenio que rige actualmente el despido, y que constituye, por lo tanto, la base técnica sobre la que deberían formularse por parte de las empresas las "provisiones por indemnización".

En un esquema como el propuesto, los problemas de "riesgo moral" y riesgo de abuso que surgen por la existencia de una transferencia pura en favor del desempleado desaparecen ya que en caso de quedar cesante, el trabajador gira contra su propio patrimonio (el fondo acumulado). Esto hace que los individuos tengan menores incentivos a inducir su despido y, por otra parte, mayores incentivos a encontrar en forma rápida un empleo, ya

que consumen sus ahorros para tal eventualidad en el período de cesantía. A su vez, al no existir transferencias puras del Estado, este sistema no induce a buscar trabajos informales.

Si bien este esquema tiende a "sobresegurar" a los individuos con menor probabilidad de despido, tiene la ventaja sobre el sistema actual de que en este caso sólo se trata de una postergación de consumo (el individuo es dueño del ahorro capitalizado al momento de su jubilación), mientras que en el sistema vigente la prima que paga a través de menores remuneraciones líquidas es puro impuesto sin contraprestación.

Finalmente, frente a los comentarios más arriba formulados, este mecanismo asegura el cobro de la indemnización en caso de insolvencia por parte de la empresa ya que los ahorros del trabajador son independientes de la evolución de la firma.

Además de las consecuencias antes mencionadas, el sistema propuesto reduce los costos laborales por motivo de despido. De la Encuesta Permanente de Hogares surge que el 63,6% del personal tiene una antigüedad promedio inferior a 10 años, con lo cual el costo promedio para las empresas del sistema propuesto asciende al 1,87% sobre la nómina. Sin embargo, dado que el ingreso para el aporte tiene un tope de 15 AMPOS, la tasa media calculada en base a la información de la EPH sería de 1,63% de la nómina salarial. A esto debe sumarse el costo promedio del preaviso, que asciende a 1,0%, lo que significa un costo laboral por despido de 2,6%. Estos porcentajes contrastan con el nivel actual de 4,1% de la nómina por eventos de despido (1,0% de preaviso y 3,1% por indemnización).

Esta nueva tasa explícita de aporte al sistema de capitalización por evento de despido reemplaza el costo implícito de la provisión por despido. Sin embargo, las empresas no reducen en lo inmediato su costo total por eventos de despido. En efecto, y por el "stock" de trabajadores que constituyen su dotación actual, deben mantener una provisión por indemnización, ya que en el evento de despido deben abonar la indemnización acumulada hasta la fecha de cambio de régimen. El monto indemnizatorio (devengado en caso de despido sin causa) queda fijo en términos nominales al momento de cambio de régimen.

A medida que en las empresas el personal empleado actualmente se retire de las mismas por renuncia, jubilación o despido, el costo laboral se aproximará al 1,63% antes señalado como prima de cobertura del evento "retiro" en el largo plazo. Desde el punto de vista del asalariado que no resulta despedido a lo largo de su ciclo laboral, el cambio equivale a un incremento significativo (de 15 a 20%) en el ahorro mensual para pensiones que realiza por el sistema de capitalización. Desde el punto de vista del que resulta despedido, su cobertura se reduce a aproximadamente la mitad de su nivel actual, pero se reduce prácticamente a cero la probabilidad de no cobrar el fondo de retiro (ahora depositado en una AFJP, frente al riesgo en el régimen actual de cobro de indemnización por parte de una empresa eventualmente insolvente).

Cabe señalar que el sistema propuesto tiene el beneficio adicional de disminuir los costos laborales por demandas judiciales sobre la liquidación de la indemnización.

En lo que hace al impacto sobre las empresas pequeñas de la reforma propuesta, se puede señalar:

- En primer lugar, se obtienen los beneficios generales de la reforma, que implican que *se elimina el subsidio cruzado entre trabajadores* de la indemnización, *se elimina el subsidio cruzado entre empresas* del seguro de desempleo, *desalienta la informalidad, elimina el incentivo a las conductas oportunistas de los asalariados* del seguro de desempleo, *elimina el incentivo a percibir el seguro sin trabajar* del sistema de seguro de desempleo (que eleva la oferta de trabajo transitoriamente), *reduce la litigiosidad y, en especial, reduce los costos de rotación.*
- En segundo lugar, se eliminan las distorsiones del régimen vigente de indemnizaciones, con sus topes, que eleva el costo de la rotación relativamente para las empresas más pequeñas.
- Desde el punto de vista de los asalariados, aumenta la probabilidad de cobro del fondo de indemnización o retiro, ya que el mismo no depende de la insolvencia del empleador, sino de una apropiada tarea de Superintendencia (de AFJP). Desde el punto de vista del empleador, al eliminar las diferencias entre empresas pequeñas y grandes relativas a la probabilidad de cobro del beneficio por desempleo, se elimina un sesgo de la oferta de trabajo a favor de empresas "formales" en general más grandes.
- Asimismo, al reducir la imposición al trabajo, del mismo modo que las otras reformas que van en tal dirección, se reduce el riesgo de crédito asociado a la pequeña empresa (riesgo de pasivos tributarios contingentes).

Imposición al trabajo: régimen de largo plazo

Se propone la reforma del conjunto de instituciones de la seguridad social en los siguientes aspectos, con el objeto de establecer instituciones y niveles impositivos más favorables al empleo, y sustentables en el tiempo.

*Seguro de salud para los activos:*²² Se permite la libre elección de los trabajadores de la entidad que los asegurará en materia de salud, mientras que estas instituciones compiten libremente entre sí para captar afiliados y cobran las primas de seguro que les permite el mercado. Cada trabajador en relación de dependencia está obligado a contratar por lo menos un seguro de salud estándar para él y su familia. El costo del seguro depende de las características de edad y sexo, entre otras, del asegurado. Para un gasto per cápita de 22 pesos mensuales por asegurado, el costo del seguro estándar equivale a 3,6% sobre el salario. Si se desea financiar el seguro mínimo para familias de menores recursos, el costo conjunto del seguro y del subsidio para familias pobres es de 6% sobre la remuneración. Este seguro no sólo implica un menor nivel de tributación que el actual (9%, entre asalariado y empresa, o bien 8,4% si se toma en cuenta la reducción de aportes patronales vigente), sino que conlleva un profundo cambio en materia de prestaciones de salud, e introducción de competencia en el sistema de asociaciones sindicales.

Seguro de salud para los pasivos: Se modifica el actual sistema de reparto del PAMI por uno de capitalización, en el cual cada trabajador ahorra en una

cuenta individual para comprar con los fondos acumulados un seguro de salud para la vejez al momento de retirarse. El financiamiento proviene de un aporte de suma fija de 22 pesos por mes. El financiamiento del sistema y el de un fondo de redistribución para familias de menores ingresos queda cubierto con un único aporte del orden del 3% de la nómina salarial. La reforma simultánea del PAMI actual para los actuales beneficiarios permite una mayor eficiencia del sistema, y su financiación con recursos de rentas generales.

Régimen de asignaciones familiares: Se concentran los beneficios en sólo dos: hijo y maternidad. En el primer caso el beneficio cesa a los 18 años de edad, y se condiciona a la asistencia efectiva a la escuela del niño. Por el segundo concepto se mantiene el pago del salario a la mujer trabajadora durante 90 días, a cargo del programa de asignaciones familiares, con tope en 60 AM-POS. El pago del beneficio por hijo se gradúa en función del salario del trabajador y de la cantidad de hijos. Esto asegura un mayor subsidio total para las familias numerosas de menores ingresos. El impuesto sobre la nómina salarial para financiar el nuevo esquema desciende de 7,5% (6,8% con las reducciones vigentes) al 3%.

La reforma del conjunto de instituciones de la seguridad social tiene varios objetivos simultáneos. Más allá de los argumentos que en el plano económico general (mejoras de asignación de recursos, incremento en la tasa de crecimiento económico) la justifican, cabe señalar al menos los siguientes aspectos vinculados al contexto para la pequeña y mediana empresa.

En primer lugar, la reforma de las instituciones permite una sustancial reducción de la imposición al trabajo que ha caracterizado las últimas tres décadas en la Argentina. El cuadro 22 presenta la estructura de aportes y contribuciones en la actualidad y luego de las reformas propuestas.

La imposición total sobre el trabajo pasa de 50 puntos en la actualidad (17% a cargo del asalariado, 33% a cargo del empleador), o de los aproximadamente 46,7 puntos vigentes luego de la reducción de aportes patronales (al 31-08-95), a unos 36,2 puntos después de la reforma. Ello implica una disminución del 22,5% sobre la tributación vigente.

En segundo lugar, la reforma sienta las *bases para una eliminación total de los impuestos sobre el salario*, dejando solamente las contribuciones que financian programas de capitalización: 11% del sistema de jubilaciones, 3,6% del Seguro Mínimo de Salud, 1,6% promedio del Fondo de Indemnización, y eventualmente el 3% del PAMI capitalización. El resto de los tributos debería aproximarse a cero en forma automática, a medida que se eleven los recursos tributarios generales y, consiguientemente, el nivel de los mismos destinado a financiar la seguridad social.

En tercer lugar, la reforma establece las bases de una política *estable* en materia de reducción de contribuciones e impuestos al trabajo. En efecto, *la reducción de aportes que no se relaciona con cambios institucionales es de carácter inestable*: así como ha sido establecida por resolución ministerial, puede ser revisada, tal como ya ha ocurrido en 1995 al cabo del primer año de implementación. Dicha inestabilidad de las políticas se basa no sólo en razones de índole fiscal, sino en particular en la persistencia de instituciones de

CUADRO 22
 APORTES Y CONTRIBUCIONES
 (En %)

Concepto	Situación actual		Situación propuesta	
	Aporte individual	Contribución patronal ¹	Aporte individual	Contribución patronal
Jubilación	11,0	16,0 (14,40)	11,0	11,0
Obra social	3,0	6,0 (5,40)	3,0	3,0
PAMI capitalización	—	—	3,0	3,0
Asignaciones familiares	—	7,5 (6,75)	—	3,0
Fondo de desempleo	—	1,5 (1,35)	—	—
Seguro mínimo de salud (promedio)	—	—	3,6	—
Fdo. de indemnización				
PAMI	3,0	2,0 (1,80)	1,00 a 2,50	—
TOTAL	17,0	33,0 (29,70)	15,6 a 17,1	20,0

1. Entre paréntesis se indica el valor promedio nacional de contribuciones patronales que resulta de la reducción vigente a fines de julio de 1995.

Fuente: FIEL.

ficitarias (sistema de obras sociales, PAMI) que hacen insostenibles las reducciones tributarias, a menos que se disponga de considerable poder político para desviar recursos de otras áreas para financiar los desequilibrios. Tal poder político es por naturaleza inestable, y por lo tanto las reducciones de aportes que no se acompañan de cambios institucionales hacia esquemas de mayor solvencia pueden dar lugar, más que a una reducción permanente de los impuestos, a ciclos en la forma de períodos de altos impuestos seguidos por períodos de bajos impuestos.

La reforma del régimen de asignaciones familiares persigue relacionar las transferencias de ingresos en el mismo sentido que las reformas en obras sociales de activos y en PAMI: en todos los casos se admiten transferencias (subsídios) para garantizar un *nivel mínimo de capital humano* de los individuos. Dicho capital humano, más allá de las cuestiones biológicas, está constituido por la dotación de salud y educación de los individuos. Por esa razón las reformas apuntan a subsidiar la demanda por parte de los individuos de tales elementos que aumentarán su capital humano. Ello no sólo favorece el ciclo de vida laboral de las personas (aumenta los ingresos permanentes, así como la probabilidad de obtener empleo), y tiene otras consecuencias en el plano social, sino que mejora la dotación de recursos humanos disponibles por las empresas, tanto en términos estáticos (nivel de educación requerido) como dinámicos (adaptabilidad al cambio).

Para las empresas más pequeñas, caracterizadas por una población laboral de menor nivel de capital humano y menores salarios (a similar nivel de formalidad), la mejora de los recursos para *educación básica* y de la *cobertura de salud* tiene en el largo plazo un impacto en la forma de aumento de productividad de todos los factores. Esta mejora no sólo opera en el largo plazo, sino también en el corto plazo ya que la mayoría de quienes perciban los subsidios por educación y escolaridad serán trabajadores de empresas pequeñas y medianas, en la propuesta formulada. Desde este punto de vista, las reformas introducen importantes *economías externas* para las firmas más pequeñas.

Programa General de Empleo y Capacitación

Finalmente, la reforma del sistema de prestaciones por desempleo contempla consolidar todos los programas de empleo existentes en un único Programa General de Empleo y Capacitación (PGEC). Estarían en condiciones de acceder a este Programa todos los desempleados (en relación de dependencia o autónomos) que hayan cotizado a la seguridad social al menos 12 meses en los últimos 2 años.

Este Programa podría financiarse esencialmente a partir de las reformas en la seguridad social antes descriptas, que permitirían una significativa reasignación de fondos públicos hacia las necesidades de programas especiales de empleo como el que se comenta.

Imposición al trabajo: Emergencia ocupacional

Imposición al trabajo: Desde el punto de vista de los incentivos económicos, la principal componente de apoyo al desocupado en el largo plazo –es decir, en términos sustentables a lo largo del tiempo– provendrá de tres reformas complementarias: reducción sustancial de los aportes patronales, reforma de las instituciones de seguridad social y reforma de las principales instituciones del mercado laboral.

En el *corto plazo*, sin embargo, la reformulación del sistema de instituciones laborales con mayor impacto consiste en definir una nueva “modalidad de contratación” que debe implementarse junto con las medidas propuestas, y que se define como Modalidad de Contratación de Emergencia. Esta nueva modalidad de contratación reemplaza a todas las modalidades actuales y estaría habilitada por todo el período por el cual se declare al país en situación de emergencia ocupacional. Se estima que tal situación de emergencia ocupacional podría extenderse por un lapso de uno a dos años, hasta tanto se alcancen ciertas metas mínimas de reducción del desempleo abierto. Finalizado ese período denominado de “emergencia”, sólo permanece vigente el régimen de largo plazo desregulado, a excepción de regímenes con menor nivel de cobertura que puedan mantenerse en poblaciones muy jóvenes (menores de 25 años).

La contratación de personal bajo esta modalidad de emergencia es accesible para todas las empresas, y en particular no se imponen restricciones sobre condiciones o requisitos especiales que deban cumplir las empresas para hacer uso de ella (salvo el cumplimiento de la normativa tributaria, previsional y legal en general).

Explícitamente, las relaciones laborales se rigen por las normas generales

(Ley de Contrato de Trabajo, Ley de Empleo, Ley de Higiene y Seguridad, etcétera), pero no rigen las normas establecidas en convenciones colectivas de trabajo, ya sean las vigentes o las que surjan de acuerdos colectivos durante la emergencia ocupacional. Sobre el personal incorporado bajo esta modalidad las empresas deben tributar un 5% con destino a la financiación de la transición del PAMI y un 3% con destino a la seguridad social. En caso de ruptura contractual el despido procederá sin costos de indemnización y preaviso para la modalidad de emergencia. Tampoco se realizan aportes para el Fondo de Capitalización creado en sustitución del actual régimen de indemnización por despido.

Estos nuevos trabajadores en la modalidad de emergencia cuentan con los siguientes beneficios:

- Obra social: están obligados a comprar el Plan Mínimo de Salud, por lo que se les descuenta este monto, como suma fija.
- Jubilación: se realiza un descuento sobre la remuneración bruta del trabajador, que se destina al sistema de jubilaciones y pensiones de reparto para que en caso de invalidez o muerte en etapa activa, el trabajador esté asegurado. Durante la contratación por esta modalidad de emergencia el trabajador no realiza aportes para su jubilación, y el tiempo que permanezca contratado no se computa como antigüedad para su retiro.

Los nuevos trabajadores no son beneficiarios del sistema de asignaciones familiares, ni realizan aportes al efecto. Dado que los trabajadores nuevos y viejos con idéntica remuneración bruta deben mantener la misma remuneración neta a efectos de evitar colusión entre trabajadores y empleadores, la diferencia hasta completar los 11 puntos de aporte sobre los trabajadores ya en actividad conforma un impuesto con destino a la seguridad social.

Esta modalidad de emergencia resulta de especial importancia para las firmas pequeñas y medianas.

En primer lugar, dada la mayor probabilidad de informalidad de estas empresas, constituye un mecanismo para *incorporarse rápidamente al sector formal* de la economía, suponiendo que las firmas sean viables al nivel remanente de tributación total. La formalización de empresas, sin embargo, requiere considerar, tal como más arriba se señaló, no sólo cuestiones de flujo sino en diversos casos situaciones de stock, por lo que el objetivo de elevar la formalidad puede demandar eventualmente actuar sobre ambas dimensiones (flujo y stock de deudas) en forma simultánea.

En segundo lugar, las empresas formales *ven reducido el riesgo de expansión* ya que por un período dado enfrentan una significativa baja de costos directos y la liberalización del mercado de trabajo en condiciones similares a otros mercados emergentes (Chile en particular), pero con similar o menor nivel de tributación. Es de prever que la emergencia incentive un importante surgimiento de nuevas empresas de tamaño pequeño y medio. Sin embargo, debe observarse que los beneficios no se acotan a firmas pequeñas sino que se extienden a todo tipo de firma cualquiera sea su tamaño. Ello hace posible que una firma crezca vigorosamente *sin el riesgo de traspasar los límites normativos* (de “pequeña” a “mediana”) que le harían perder los beneficios.

En tercer lugar, en la medida que las empresas nacientes sean *intensivas en trabajo*, aumenta la probabilidad de éxito de las firmas que se estaban incorporando al mercado, o bien disminuye la tasa de retorno requerida por los nuevos proyectos para ser viables. En cualquier caso es de esperar un aumento de la demanda de trabajo por parte de tales firmas, ante la nueva configuración de instituciones laborales para el comienzo de actividad de la empresa.

En cuarto lugar, dado que *las actuales Modalidades Promovidas tienden a ser utilizadas predominantemente por empresas grandes*, la introducción de la Modalidad General de Emergencia elimina tal distorsión tanto normativa como burocrática.

Negociación colectiva y asociaciones sindicales

La mayoría de los ajustes de salarios que se realizan a través de la negociación colectiva *no toman en cuenta criterios económicos*, con excepción de la evolución del costo de vida. La práctica de la indexación salarial está en la naturaleza de los acuerdos de actividad, y tal situación no cambia si la subdivisión del convenio es imperfecta (convenios de rama o de subrama). La negociación, por otra parte, es dominada por grupos que capturan a la agencia reguladora (el Ministerio de Trabajo, que homologa, es decir, extiende con fuerza de ley a toda la actividad lo acordado por los grupos negociadores).

Se recomienda modificar la legislación vigente en materia colectiva en los siguientes aspectos:

- *Dar prioridad al acuerdo directo de partes* por sobre el acuerdo fuera de la empresa (acuerdo colectivo de cualquier otro nivel, estatuto profesional, o acta), lo que supone modificar el articulado de la ley 20.744, así como la ley 24.467. *Derogar todos los estatutos especiales vigentes* (periodistas, viajantes, eventual Estatuto del Trabajador del Petróleo y Gas,²³ etcétera) y limitar la posibilidad de introducir regulaciones que afecten el derecho de propiedad (normas de orden público que bloquean todo acuerdo entre partes).
- *Eliminar la facultad del Ministerio de Trabajo de “homologar”* convenios colectivos. De tal modo, se establecería un seguro por el cual ningún acuerdo de terceros (salvo leyes y disposiciones de orden público emanadas de los poderes públicos) impone restricciones sobre la organización interna de una firma. La no homologación, sin embargo, no puede quedar garantizada por un mero gesto político del Poder Ejecutivo,²⁴ y requiere un acto legal expreso (modificadorio de las leyes 14.250 y 23.546).
- *Eliminar el principio de ultraactividad*, de modo tal que una vez finalizado el plazo de vigencia de un convenio, todas sus cláusulas caducan. Se mantienen vigentes –durante el período en que no rige convenio– las disposiciones de orden público. Este principio es esencial para que, a partir de las modificaciones antes citadas, comiencen a celebrarse acuerdos a nivel de empresa, y a la vez se adecuen los convenios de actividad a las condiciones cambiantes de la producción.
- *Eliminar la facultad legal de los convenios colectivos* de cualquier nivel (actividad o rama, nacional, regional, local) de fijar contribuciones sobre las ganancias, las ventas, los depósitos en el sistema financiero, y toda cuota que

(vía homologación de los convenios) se extienda como obligación a empresas y trabajadores que no están afiliados a una cámara o sindicato. En forma concomitante con la modificación de la legislación sobre negociación colectiva, se hace necesario modificar la ley 23.551 (y normativa relacionada) de Asociaciones Sindicales en los siguientes aspectos:

- Eliminar el *monopolio de negociación* a favor del sindicato "con personería gremial". Definir la representatividad a nivel de cada planta (establecimiento), de modo tal que las partes decidan celebrar un único convenio de planta (o de grupos de plantas, o de empresa, si así se decide por cada unidad negociadora) con las asociaciones sindicales o comisiones internas que se constituyan en los respectivos lugares de trabajo.

- Las asociaciones sindicales deben constituirse como asociaciones civiles sin fines de lucro, ante la Inspección de Personas Jurídicas, debiendo elevar sus balances y pudiendo ser auditadas como toda otra asociación civil. Se recomienda, así, eliminar el fuero especial de orden político que poseen estas entidades, y la exención impositiva automática que poseen (artículo 39 de la ley 23.551).

- En relación con los conflictos laborales, establecer la ilegalidad de los paros y huelgas "de solidaridad" e introducir mecanismos de votación secreta por huelgas y conflictos del trabajo.

- Desde el punto de vista de las pequeñas y medianas empresas, las consecuencias principales de la descentralización de la negociación colectiva y de la desregulación sindical son:

- Se permite que empresas y trabajadores negocien las condiciones laborales *más apropiadas al entorno* que enfrentan. Se introduce una *amplia flexibilidad* para que las firmas puedan adaptarse a los cambios frecuentes que impone una economía abierta. Es de presumir que esta mayor flexibilidad beneficiará relativamente más a las firmas que más se vieron hasta el momento afectadas por la regulación colectiva, esto es las firmas pequeñas y medianas.

- Las empresas más grandes *dejan de imponer* las condiciones generales (desde salarios a clasificación de tareas y funciones, etcétera) que deben cumplir sus eventuales competidores.

- Se bloquea la colusión entre empleadores grandes y sindicatos, *para establecer impuestos* en la forma de tasas o contribuciones (con destino sindical, fondos especiales de capitalización, etcétera) que luego son apropiados por una o ambas partes negociadoras del convenio.

- Se bloquean las huelgas "de solidaridad" y *se democratizan las decisiones sobre huelgas*, de modo tal que cuando el sindicato decide ingresar a la huelga en una empresa determinada se internalizan todos los costos de la decisión.

Accidentes y enfermedades del trabajo

En relación con la creación del Sistema por Riesgos del Trabajo (SRT) se recomienda: introducir un cambio normativo de fondo por el cual sólo en casos de dolo (artículo 1.072 del Código Civil), se pueda recurrir por una vía distinta de la legislación sobre accidentes y enfermedades.

- En materia de autoseguro, establecer formas que permitan realizar coberturas colectivas que faciliten el acceso de firmas más pequeñas a esta alter-

nativa (por ejemplo, la vía de las Sociedades de Garantía Recíproca señalada en el capítulo 4, sección 4.8.).

- En materia de peritajes, se recomienda instrumentar el decreto 1.813/92, y crear el Registro de Peritos, Martilleros y Auxiliares; reglamentarlo, establecer la obligatoriedad de dicho Registro, e incluir la extensión de su ámbito de aplicación a las jurisdicciones provinciales, en oportunidad de celebrarse un nuevo acuerdo fiscal entre la Nación y las provincias.

- En materia de honorarios de abogados, se recomienda establecer la libertad de contratación y la consiguiente eliminación de los aranceles oficiales o mínimos. Esta recomendación es consistente con un proyecto de ley del Poder Ejecutivo que deroga el carácter de orden público de los honorarios de la ley 21.839, que fija las retribuciones de abogados, peritos, procuradores, y los demás auxiliares de justicia.

- Establecer topes en el valor de las rentas vitalicias.

Conflictos, crisis y reestructuración productiva

En materia de conflictos se recomienda extender la *mediación* como alternativa a la *conciliación* para la solución de diferendos. Ello supone establecer plazos para los procedimientos, y garantizar la libre entrada de mediadores (que satisfagan requisitos de idoneidad).²⁵

Un elemento central para la *reestructuración productiva*, y en las instancias de crisis, es la renegociación de las cláusulas establecidas en convenio o en otros acuerdos previos. Se recomienda que en los casos definidos como "de crisis" por la autoridad queden suspendidos los acuerdos colectivos -con excepción de las normas de orden público- de modo de facilitar la renegociación de nuevas condiciones laborales. A partir de dicha renegociación pueden definirse apoyos específicos, tales como el establecido por el decreto 2.072/94, que permite elevar las prestaciones por seguro de desempleo en el contexto de un "procedimiento preventivo de crisis". La legislación actual sólo prevé el apoyo financiero, pero no flexibiliza las condiciones laborales (la ley de PYME condiciona cualquier flexibilización a la negociación con el sindicato). Este constituye el requisito *previo* para permitir adecuar las condiciones laborales al contexto que enfrenta la firma en "situación de crisis".

Higiene y seguridad

Se propone instrumentar las prescripciones establecidas en el artículo 104 de la ley 24.467 (PYME) en lo relativo a considerar "en la determinación de exigencias, el número de trabajadores y riesgos existentes en cada actividad. Igualmente deberá fijar plazos que posibiliten la adaptación gradual de las pequeñas empresas a la legislación".

5.3. DIFUSIÓN DEL AVANCE TECNOLÓGICO EN LAS PYME

5.3.1. Innovación versus difusión de tecnología

Una ventaja que la teoría económica ha asignado tradicionalmente a la producción en gran escala, y hasta en condiciones de monopolio, es la asig-

nación de recursos a la investigación y el desarrollo que la caracterizan, con el fin de obtener y mantener una posición dominante en el mercado. De acuerdo con la teoría, los grandes tamaños y beneficios de las empresas harían posible financiar las inversiones que esa investigación requiere. En ese sentido, existe la presunción –y hasta la evidencia– de que una desventaja de las PYME es la deficiente generación de nueva tecnología (véase Little, Mazumdar y Page [1987], capítulo 2).²⁶

Por otro lado, y en forma más reciente, se ha profundizado en la caracterización de las circunstancias en las que las grandes empresas tienen ventajas en la innovación tecnológica, cuestionando si esto es efectivamente siempre así. Este punto ha sido estudiado por Acs y Audretsch (1987), quienes concluyen que las grandes empresas tienden a tener una ventaja innovadora relativa en industrias capital intensivas, concentradas, altamente sindicalizadas y que producen un bien diferenciado, mientras que las empresas pequeñas tienden a tener una ventaja relativa en industrias altamente innovadoras, que utilizan un alto componente de trabajo especializado y tienden a estar compuestas por una alta proporción de empresas grandes.

Asimismo, admitiendo que las empresas grandes suelen tener ventajas en la innovación tecnológica, resulta interesante determinar si la intervención pública contribuye a igualar las oportunidades de innovaciones tecnológicas de las empresas de distinto tamaño. En esa línea de investigación, den Hertog y Thurik (1993) concluyen, en base a un estudio empírico, que una política pública destinada a estimular el progreso tecnológico ofreciendo infraestructura para la investigación externa es particularmente interesante para las empresas más pequeñas, capital intensivas, que operan en mercados menos concentrados.

Ahora bien, hasta aquí se hizo referencia al tema de la innovación tecnológica, relevante para quienes ya disponen de la última tecnología vigente. Sin embargo, en el caso de los países en desarrollo, la cuestión central no está en la generación de nueva tecnología sino en la adquisición y el aprovechamiento de los avances tecnológicos ya existentes en otros países y/o empresas.

Estas dos dimensiones de la transferencia/difusión de tecnología –entre países y/o regiones, por un lado, y entre empresas en relación a su tamaño, por el otro– son claramente diferenciables en la literatura. En el tema de la transferencia internacional de tecnología, una característica estilizada ha sido la imposición de barreras a la misma en los países en desarrollo, generalmente bajo el pretexto de defender a la producción local y al empleo de la mano de obra que las tecnologías más antiguas naturalmente –por unidad de capital– emplean. Al respecto, desde el punto de vista teórico, Miyagiwa (1993) muestra que el efecto sobre el bienestar de un país al incorporar tecnología más capital intensiva que la vigente es negativo solamente si dicha incorporación es localizada, pero que el efecto es el inverso si se produce en forma generalizada al abrir totalmente el mercado de capitales. Asimismo, más allá de estudiar la validez del sustento teórico de dichas políticas, de acuerdo con un estudio realizado por Lücke (1993) para las industrias textil y del acero, la velocidad con que se incorpora nueva tecnología en los países depende sólo en una pequeña medida, y en forma negativa, del grado de de-

sarrollo de los mismos, razón por la cual las eventuales barreras tecnológicas (inclusive si surgiesen desde los países que desarrollan la nueva tecnología, hipótesis no verificada en la muestra) tendrían en estos sectores un efecto sólo menor. En contraste con estas estimaciones, sin embargo, Parente y Prescott (1994) desarrollan un modelo, calibrando luego los parámetros de acuerdo con datos históricos de los Estados Unidos y de Japón, en el cual barreras a la transferencia y adopción de tecnología (tales como cláusulas regulatorias y legales, sobornos, amenazas, sabotaje, huelgas, etcétera), que generan un aumento en el costo de la misma, son capaces de explicar grandes disparidades en los niveles de ingreso per cápita entre países, y que reducciones persistentes y significativas de esas barreras inducen “milagros de desarrollo” (por ejemplo, un país con el doble de costos en barreras a la adopción de tecnología que los de los Estados Unidos, de acuerdo al modelo, tendrá un ingreso per cápita cuatro veces inferior, y otro con barreras cuatro veces mayores, tendrá un ingreso per cápita catorce veces menor; este resultado contrasta con la insignificancia explicativa de las tasas impositivas sobre el nivel de ingreso per cápita). Finalmente, la política pública hacia la transferencia de infraestructura tecnológica “genérica” debe contemplar la característica de “bien público” de la misma (por ejemplo, la dificultad de su apropiabilidad), lo que indicaría un rol activo para apoyar al sector privado en el proceso de incorporación de nuevas tecnologías (Katz, 1991).

En este trabajo se hará referencia al problema de la incorporación de tecnología por las empresas de acuerdo con su tamaño. Resulta importante, entonces, determinar si es cierto que las PYME se encuentran en desventaja en cuanto a la adopción de los avances tecnológicos en sus sectores productivos, y en ese caso identificar cuáles son sus causas y los mecanismos por los cuales es posible reducir la misma. En ese sentido, no formará parte de este estudio el tema del patentamiento de los avances tecnológicos ni la estimación de los beneficios de facilitar o dificultar la transferencia de tecnología entre países, sino que se hará referencia al funcionamiento del mercado de transferencia de tecnología suponiendo implícitamente aquellos como dados. Como primer paso al encarar el estudio, resulta necesario caracterizar el funcionamiento de ese mercado. Para ello, la sección siguiente bosqueja sus elementos cualitativos más significativos, los que permiten aceptar como hipótesis –aunque no demostrar– la existencia de una falla del mercado producto de elevados costos de transacción (por ejemplo, presencia de costos fijos y hundidos, asimetrías informativas, aversión frente al riesgo, etcétera), particularmente importantes para las empresas de menor tamaño.

5.3.2. El problema de las PYME en la difusión de tecnología

El mercado de difusión tecnológica puede caracterizarse en función de los sujetos participantes en él, separados entre “oferentes” y “demandantes”. Los oferentes de la tecnología son aquellas empresas que han desarrollado y patentado la misma, y que buscan nuevos clientes; los demandantes son las empresas que se desempeñan en un mercado que puede beneficiarse tecnológicamente por la incorporación de esa nueva tecnología.

Si se supone inicialmente que existen muchos oferentes de tecnología, ca-

da uno promocionando la incorporación de una innovación distinta, que los potenciales compradores pueden distinguir sin costo alguno la utilidad de las distintas ofertas, y que los derechos de propiedad sobre la tecnología negociada son claramente definibles y respetables, el mercado podría caracterizarse como uno donde las empresas difusoras de tecnología logran vender su producto a aquellas empresas que obtienen del mismo la mayor diferencia entre el aumento de beneficios inducido y su precio entre todas las alternativas disponibles (incluyendo entre las opciones a la tecnología ya incorporada por la empresa). En este caso, obviamente, y más allá de la asignación de los beneficios que resultan de esas innovaciones, el funcionamiento del mercado sería el correcto, y no existirían motivos para considerar la acción pública.²⁷

Sin embargo, ésa difícilmente sea la situación real. En primer lugar, el número de vendedores de tecnología útil para una empresa es en general reducido, siendo por ello costoso para los compradores informarse sobre la disponibilidad en tiempo y forma de los nuevos avances. En segundo lugar, aunque estén informados, la característica intrínsecamente compleja y reservada de la tecnología en cuestión puede a menudo significar costos (fijos y hundidos) tales como viajes, reuniones, cursos, etcétera.²⁸ En tercer lugar, los vendedores de tecnología no siempre identifican todos los potenciales usos y/o usuarios de la misma. En cuarto lugar, la evaluación de los beneficios de esa tecnología implica también un costo a incurrir por parte del comprador, quien sólo recibe la información parcial del vendedor (potencialmente sesgada y en todo caso incompleta a la luz de las características particulares del mercado en que se desempeña el comprador), mientras que de todas formas su adquisición constituirá una inversión de riesgo (mejor soportado cuanto mayor sea el tamaño de la empresa, suponiendo aversión al riesgo decreciente con el mayor tamaño). En quinto lugar, finalmente, si el costo de esa nueva tecnología es muy elevado y los mercados de capitales no funcionan correctamente (la diferencia de tasas por los préstamos como resultado de la incapacidad del sistema financiero de evaluar riesgos en forma costo-efectiva es exagerada), las empresas sin capital propio enfrentan un costo excesivamente alto y subutilizarán esa nueva tecnología.²⁹

Vale decir, el mercado de transferencia tecnológica está caracterizado por asimetrías informativas de distinto tenor (sobre la disponibilidad de nueva tecnología, la identidad de los potenciales usuarios, la utilidad de la misma, etcétera), que generan costos de transacción entre las partes (dificultades de comunicación), generalmente más significativos para las empresas de menor tamaño: en la medida en que existe un costo de transacción entre las partes que no depende del tamaño de la empresa adquirente, el direccionamiento de las vendedoras de tecnología será hacia las empresas mayores, ya que éstas son las que están en condiciones de evaluar y asimilar la nueva tecnología en forma rentable.

Ahora bien, también es cierto que la existencia de costos de evaluación de la tecnología nueva no constituye de por sí un motivo para la intervención pública, por ejemplo, una imperfección del mercado, ya que dichos costos deben ser soportados por alguien y, por ende, deben ser incluidos dentro del inventario de ventajas y desventajas de la nueva tecnología. Si existiría una falla del mercado, en cambio, si esos costos de evaluación y de comunicación fue-

sen mayores que lo que podrían ser de otra manera (independientemente de quién los financie). Considérese, por ejemplo, el ahorro obtenible en el caso en que dos pequeñas empresas acuerdan coordinar la adquisición de tecnología en las mismas condiciones, centralizando dicha tarea en una de ellas, y logrando así reducir a la mitad los costos de transacción señalados anteriormente.³⁰ En ese caso, tampoco existe una falla de mercado si ese ahorro de costos por vía de la cooperación no es alcanzable en forma espontánea por las empresas debido a que existe una excesiva dificultad (o inclusive imposibilidad) de lograr esos acuerdos como producto de un alto costo de negociación y diseño de las instituciones necesarias para realizar esa tarea.

Por otro lado, si existe una falla del mercado cuando la imposibilidad de lograr esos acuerdos de cooperación obedece a que el costo del funcionamiento de las instituciones que permitan cooperar es mayor que el mínimo posible bajo otra forma de provisión (por ejemplo, pública), y/o cuando las empresas poseen un alto grado de aversión al riesgo que implica poner en marcha esos arreglos institucionales costosos que permitan coordinar tareas nuevas y de valor incierto,³¹ aunque el valor social del progreso tecnológico que sería alcanzable es elevado y también redituable si el riesgo de cada emprendimiento individual fuese diversificado por un organismo central (por el Estado).³²

Suponiendo, entonces, que sí existe una falla del mercado, por la cual los acuerdos de cooperación no son espontáneamente realizados porque los costos de organización desde el punto de vista privado son elevados en relación a la utilidad esperada que los mismos generan a empresas potencialmente muy reacias al riesgo, ¿cuál es la forma en que esta falla se resuelve? Obviamente, no se logra subsidiando el financiamiento de las pequeñas empresas, ya que las imperfecciones resumidas en párrafos anteriores seguirán estando vigentes, y dicho subsidio puede desviarse hacia insumos impropios (gerenciamiento) u otros distintos a la adquisición de tecnología. Siguiendo el razonamiento del ejemplo anterior, por otro lado, la solución debe pasar por incorporar mecanismos que permitan reducir los costos de evaluación y comunicación entre oferentes y demandantes. En ese sentido, existen distintas alternativas. Estas son:

- Abrir oficinas de asistencia tecnológica semipúblicas que centralicen la información sobre todas las ofertas tecnológicas disponibles y que evalúen en forma imparcial sus ventajas y desventajas, para su posterior difusión a las empresas interesadas. Puesto que son tanto los oferentes de tecnología como estas últimas quienes se benefician, todos ellos deben ser quienes financien su accionar y quienes evalúen el mismo;
- crear las condiciones necesarias para que las empresas mismas sean quienes coordinen sus acciones en ese sentido (como ocurre en los distritos industriales italianos), aunque es posible que en este caso sea necesaria cierta característica histórica y socio-cultural de cooperación privada difícil de reproducir,³³ y
- profundizar la relación PYME-grandes empresas por medio de contratos de provisión externa (*out-sourcing*) en los cuales las grandes empresas se ocupan del “desarrollo de proveedores” transfiriéndoles a éstos la tecnología más

competitiva. La generalización de este mecanismo descentralizado, sin dudas deseable a partir de un razonamiento de “preferencia revelada” (por ejemplo, cuando existe es porque resulta beneficioso para las partes), está fuera del alcance de decisiones del Estado (salvo en lo que se refiere a generar condiciones macroeconómicas y jurídicas –pero no impositivas– que posibiliten y hasta incentiven la descentralización vertical).³⁴

Las reflexiones hechas al respecto por Nootboom (1993) son ilustrativas de las consideraciones del párrafo anterior:

“El gobierno, los partidos políticos o las empresas pequeñas colectivamente pueden intentar reducir los costos de transacción o los costos de los esquemas de control contractual profundizando normativas que restrinjan la conducta oportunística en los negocios; estabilizando las condiciones del mercado para reducir la incertidumbre exógena; profundizando estándares tecnológicos o procedimientos estandarizados que reduzcan en particular los costos mínimos de búsqueda, evaluación, contratación, monitoreo y arbitraje”.

Como se discute a continuación en base a la experiencia internacional, la participación del Estado asistiendo a las pequeñas empresas en la tarea de incorporación de tecnología es común, aunque toma distintas formas y tiene distinto grado de aceptación en cada caso.

Antes, sin embargo, resulta conveniente hacer una distinción entre dos conceptos a la luz de la realidad económica de los países: cooperación y cartelización. Al respecto, la visión que ha prevalecido en la Argentina en cuanto a los acuerdos entre empresas horizontalmente relacionadas ha sido negativa: empresas que compiten en el mercado de un determinado producto deben, efectivamente, competir, pero no cooperar, ya que esa cooperación implica acuerdos tendientes a perjudicar el accionar de terceras empresas (tal vez sólo potenciales), generalmente haciendo un *lobby* sectorial que aumente los costos de entrada al mercado (por ejemplo, requerimientos de inspección, levantamiento de tarifas y aranceles, colocación de cuotas de producción/importación, división del mercado, etcétera). No obstante ello, en una economía abierta –y la Argentina es una economía mucho más abierta ahora que en el pasado– no es posible hacer acuerdos colusivos entre las empresas (al menos en los sectores de bienes y servicios transables internacionalmente), ya que de hecho se restablece la “libre entrada”. Por ello, los acuerdos no pueden atentar contra el consumidor al evitar la disponibilidad de terceras fuentes, sino que generan un efecto positivo para sí mismas y para su personal (consumidores en éste y otros mercados) por medio de su propia superación. De esta manera, en una economía abierta resulta compatible competir por la colocación de productos en el mercado y cooperar en la reducción de costos de producción por medio de la difusión de ciertos costos comunes, como lo es la incorporación de nueva tecnología y la comercialización de sus productos en el exterior.

Asimismo, resulta conveniente profundizar aquí sobre la naturaleza intrínseca de los costos de diseño e implementación de instituciones que posibiliten la cooperación, que fueron aludidos en párrafos anteriores. Específicamente, la cooperación entre competidores es compleja y requiere el diseño de instituciones que resuelvan el problema de “agencia compartida” (*common*

agency): la contratación de un “agente” por varios “principales” con intereses en cierto sentido opuestos, quienes explícitamente le encomiendan comportarse en forma imparcial frente a ellos (asesorándolos a ambos con igual esmero, honestidad y transparencia), pero que individual y clandestinamente pueden intentar “capturarlo” para obtener beneficios respecto de la parte co-delegante. La negociación que resulte en la creación de esta institución es sin dudas un proceso complejo, repleto de suspicacias y temores y, en todo caso, costoso.³⁵

Ahora bien, el hecho de ser costosas no implica por sí solo que la provisión pública de esas instituciones fuese realizable a menor costo (desde el punto de vista social, por ejemplo, del total de recursos destinados a tal fin independientemente de quién los financie). En ese sentido, al hacer referencia al rol público en la formación y funcionamiento de estos centros de asesoramiento tecnológico, debe diferenciarse el rol del Estado del rol como proveedor directo de dichos servicios. La conveniencia del Estado para evitar estos costos de “agencia común” es una hipótesis que requiere un mayor desarrollo para su fundamentación, ya que de la misma forma que un agente privado puede recibir incentivos para favorecer a alguno de sus principales en desmedro de los demás, y que ello requiere el desarrollo de una estructura institucional de control costosa, una agencia pública también está expuesta a la misma alternativa, y no queda claro que las instituciones que deben desarrollarse para evitar que estas alternativas se verifiquen sean menos costosas al participar el Estado, sino que –en todo caso– es más esperable que ocurra lo contrario.^{36, 37}

El subsidio público a la formación de institutos de asistencia manejados en forma privada debe fundamentarse, entonces, en que el mercado de empresas PYME se caracteriza por tener como partícipes a individuos que tienen restringido el acceso al crédito para financiar la totalidad de estos emprendimientos, quienes además son reacios al riesgo (por su menor tamaño, como lo indica la teoría económica) y/o perciben un riesgo excesivo en función de extrapolar experiencias anteriores, y que evitan, por ende, incurrir en costos hundidos de formación de institutos cuyo provecho es –desde su punto de vista y en forma general también– de valor incierto. En lo que resta de este trabajo se tomará como válida esta hipótesis referida a la falla del mercado de difusión de tecnología, aunque la discusión conceptual que la antecedió sólo logró identificar en forma más precisa cuál es el argumento que le da lugar pero sin permitir concluir inequívocamente –desde el punto de vista teórico– su existencia.

5.3.3. Experiencia internacional

Con respecto a las empresas de menor tamaño, y dejando de lado la actividad pública de apoyo, la experiencia internacional contiene ejemplos en los cuales las empresas espontáneamente se relacionan entre sí, ya sea horizontalmente o en forma vertical. Por citar un par de observaciones, Bassetti (1994) señala que el 35% de las PYME italianas forman parte de un grupo industrial más amplio. Asimismo, Young (1994) también indica que en Taiwán –donde las PYME son dominantes– existe una importante relación entre

las empresas pequeñas y las grandes; las empresas grandes han sido sumamente importantes en el proceso de desarrollo del país, tanto al capacitar a empresarios que luego se ocuparon en las PYME como por medio de subcontrataciones que fueron unidas con créditos hacia las PYME sin acceso al mercado de capitales. Asimismo, la interdependencia entre empresas grandes y PYME por medio de la subcontratación es una característica común en muchos otros países asiáticos con un fuerte crecimiento reciente.³⁸

En lo que respecta a la influencia del accionar del Estado sobre la capacidad de adaptación tecnológica de las PYME, varios autores la han destacado como el elemento más potenciador en el desarrollo de este tipo de unidades productivas, fundamentalmente cuando está orientada a asistir al funcionamiento del sector privado y no a suplantarlos, relativizando la efectividad de políticas de protección industrial y direccionamiento de crédito subsidiado. Loveman y Sengenberger (1991), por ejemplo, señalan que puede hipotetizarse que la asistencia financiera por sí sola no asegura la vitalidad de las empresas pequeñas, sino que es la organización social –el posicionamiento de las pequeñas empresas en una red social de cooperación– lo que realmente importa para su competitividad. Sostienen que tanto la asistencia monetaria como la desgravación impositiva pueden producir un aumento en la rotación de las pequeñas empresas provocando una mayor volatilidad en el empleo (ya que dicha asistencia motiva el nacimiento de empresas sin la competencia y fortaleza financiera que las haga viables en el largo plazo).

Little (1987), asimismo, observa que se ha producido una reducción relativa en la cantidad de pequeñas empresas en los países subdesarrollados, y que esa evolución ha sido acelerada por las políticas de industrialización adoptadas en esos países: tanto la protección como los incentivos a la inversión, el control del crédito y la promoción de la industria en el sector público han discriminado en contra de la pequeña empresa. Señala también que la posibilidad de importar insumos sin aranceles, las concesiones impositivas (como la depreciación acelerada) y hasta el tipo de inversiones públicas favorecen la utilización de métodos de producción con la tecnología más moderna, llevando a que empresas de todos los tamaños utilicen técnicas más capital intensivas. Por otro lado, señala que cuando se establecieron políticas para que las empresas más pequeñas y nuevas accedieran a préstamos de bancos de desarrollo, las tasas de incobrabilidad alcanzaron niveles catastróficamente altos.³⁹

Estas visiones de varios de los investigadores más prestigiosos sobre la problemática de las PYME a nivel internacional son por sí mismas importantes. Sin embargo, es posible ir más allá y consultar evaluaciones más concretas de distintas experiencias. En ese sentido, un estudio de sumo interés es el realizado por Levy (1994), quien se ocupa del rol de instituciones de asistencia tecnológica privadas, gubernamentales y no gubernamentales en la incorporación de capacidad tecnológica de las PYME en Indonesia, Japón, Corea y Colombia, países que pueden considerarse (aunque no por igual, y cada uno en su categoría) exitosos.

Levy señala que los mecanismos privados juegan el papel más importante en los esfuerzos de las empresas por capacitarse tecnológicamente, y que, en consecuencia, la tarea prioritaria de la política pública debe ser asegurar que

el ambiente de negocios facilite y no obstruya el flujo de información entre privados. También señala como elementos decisivos en la incorporación de tecnología, además de las instituciones estudiadas, la exposición a la competencia doméstica o internacional, la política educativa y los procedimientos empresarios que impactan en el aprendizaje en el trabajo, mientras que el ambiente de negocios e incentivos es identificado como el determinante más importante sobre la efectividad del apoyo a las PYME (aunque también previene contra la presunción de que un mercado liberalizado será suficiente para asegurar el desarrollo industrial).

Considerando las industrias caracterizadas por tecnologías complejas (los sectores examinados en Indonesia no clasifican dentro de esta categoría), el cuadro 23 sintetiza los resultados de la encuesta realizada.

CUADRO 23
PRINCIPALES FUENTES DE ACTUALIZACION TECNOLOGICA

	Fuentes privadas			Fuentes colectivas	
	Primera fuente	Segunda fuente	Tercera fuente	Agencia pública	Asociac. industr.
Japón (autopartes)	Proveedor de equipos (2,8)	Subcontratista (2,7)	Empresas similares (1,6)	(1,5)	(1,4)
Corea (autopartes)	Subcontratista (3,7)	Trasnsl. formal de tecnol. (2,6)	Proveedor de equipos (2,4)	(2,6)	(1,1)
Corea (productos electrónicos)	Exposición internac. (3,0)	Proveedor de equipos (2,3)	Subcontratista (2,0)	(1,5)	(1,2)
Corea (robotización)	Exposición internac. (2,2)	Clientes (1,8)	Profes. extranjeros (1,7); Transf. formal de tecnol. (1,7)	(1,5)	(1,2)
Colombia (maquinaria)	Bibliografía técnica (3,9)	Proveedor de equipos (2,9)	Clientes locales (2,5)	(2,0)	(1,6)

Nota: Utilidad promedio para las empresas entre paréntesis: 1 = utilidad mínima; 5 = utilidad máxima.

Fuente: Levy, 1984.

Las conclusiones principales que Levy extrae son las siguientes. Los flujos de información en las relaciones entre empresas en Japón tienen una gran importancia en la capacitación tecnológica de las PYME. En el caso de los sectores productivos de Corea, se observa un uso extensivo de transferencias tecnológicas del exterior (consistentes en asistencia a exposiciones internacionales, acuerdos formales de transferencia de tecnología y visitas

continuas de ingenieros japoneses), lo que requiere un esfuerzo tecnológico consciente por parte de las empresas, posiblemente producto de la debilidad de las relaciones verticales entre las mismas. En Colombia, la dependencia distintiva de la bibliografía técnica sugiere un patrón *ad hoc* que puede corresponder a cierta reclusión tecnológica. En conjunto, son los mecanismos individuales y no los colectivos los que emergen como fuentes principales de capacitación tecnológica, aunque dentro de los colectivos se observa una leve ventaja de las agencias públicas sobre las asociaciones industriales. En lo que hace específicamente al apoyo colectivo, analiza el “apoyo amplio” (genérico) y el “apoyo de alta intensidad” (específico). El primero está orientado a mejorar la disponibilidad de la información financiando cursos sobre distintos tópicos, facilitando el uso de consultores especializados y promocionando el intercambio de información entre las empresas. El segundo intenta satisfacer requerimientos específicos de éstas, generalmente en sectores con tecnología de alta complejidad, y suele ofrecerse en forma mucho más centralizada. Al respecto, salvo en Corea, tanto en Japón como en Colombia e Indonesia el apoyo genérico es el más extendido y valorado, especialmente en industrias de menor complejidad tecnológica.

Otro estudio altamente ilustrativo es el realizado por Pyke (1994), quien analiza, con distinto grado de profundidad, seis casos de promoción de la pequeña empresa en países desarrollados por medio de asistencia tecnológica, informática y estratégica.

Italia (Emilia-Romagna): La región analizada es altamente industrial, con empresas aglomeradas en “distritos industriales” y una población de 4 millones de habitantes. El 64% de la mano de obra está ocupada en empresas manufactureras con menos de 50 empleados, y el 74% en empresas con menos de 100, siendo el número promedio de trabajadores por unidad productiva igual a 6. Si se incluye el empleo no industrial, el porcentaje empleado en unidades con menos de 50 trabajadores llega al 90%. La región es una de las diez más ricas de Europa. Este éxito de la producción en pequeña escala ocurre al mismo tiempo en que es reconocida como muy activa la política oficial (regional) de asistencia para la modernización por medio de (aproximadamente 12) agencias de servicios “reales”, creadas en los años 80, que incluyen investigación industrial, disseminación de información sobre mercados, modas, estándares de calidad, regulaciones, renovación y transferencia de tecnología, entrenamiento, y testeo y certificación de calidad. Algunas de esas agencias se dedican a sectores industriales específicos (como alimentos, calzado, construcción, etcétera), aunque otras tienen funciones más genéricas, promotoras de desarrollo tecnológico en general, para varios sectores productivos. Todas ellas son parte de un sistema de servicios para las pequeñas empresas coordinado por la Autoridad Regional para el Desarrollo Económico, EVERT, financiada fundamentalmente por el Estado (regional). Las empresas privadas participan activamente en la conducción de esos centros, aportando además una cuota regularmente para su financiamiento, y logrando de esa manera una interacción muy positiva entre el sector privado y el sector público.⁴⁰

España (Valencia): La región analizada es similar a Emilia-Romagna: tiene 4 millones de habitantes, el 96% de las empresas tiene menos de 50 empleados, las distintas ciudades que la conforman se especializan en la producción de distintos productos (algunas en cerámicos, otras en textiles y vestimenta y otras en calzado, mientras que la ciudad metropolitana de Valencia tiene una estructura industrial más diversificada), aunque las empresas que la componen, si bien son muy eficientes, no cuentan con el reconocimiento de calidad de las italianas. Por otro lado, a mediados de 1980 se fundó el Instituto para la Promoción de Pequeñas y Medianas Empresas, IMPIVA, parte del Ministerio Regional de Industria, con un presupuesto anual de US\$ 70 millones y un *staff* de 80 personas en la ciudad de Valencia. El instituto identificó una falla en el mercado en lo que hace a asistencia técnica, como investigación y desarrollo y control de calidad, para las empresas pequeñas, promoviendo en consecuencia la formación de una red en la que participan institutos tecnológicos que proveen servicios técnicos, coordinados y financiados parcialmente por el IMPIVA. La asistencia tecnológica a las firmas ya establecidas se realiza por medio de 7 institutos tecnológicos específicos y 4 con orientación “horizontal”, por ejemplo, atendiendo a una variedad de industrias y proveyendo información a otros institutos. Los servicios provistos son: control de calidad, entrenamiento, investigación aplicada, transferencia de tecnología y, más recientemente, servicios de comercialización. El IMPIVA financia los costos de instalación de estos institutos y alrededor del 30% de sus costos operativos. El resto del financiamiento proviene de las empresas e instituciones servidas (programas nacionales, agencias cuasi gubernamentales y la Comisión Europea). Si bien la experiencia es relativamente nueva, existe un aceptable grado de satisfacción con el accionar de los institutos, fundamentalmente debido a la cercanía y conocimiento que éstos tienen sobre los problemas de las empresas que sirven.

Alemania (Baden-Württemberg): La región, con cabecera en la ciudad de Stuttgart, y con 9 millones de habitantes, es conocida por la fuerza y calidad tanto de sus PYME como de sus grandes empresas, y por contar con un excelente sistema de entrenamiento, investigación y establecimientos educacionales. Existen instituciones de asistencia a las PYME con roles superpuestos, lo que podría hacerlas competir. Las empresas tienen la obligación de afiliarse a cámaras comerciales e industriales, las que brindan asistencia sobre nueva tecnología, procedimientos para la exportación, prácticas laborales, tendencias del mercado, cursos de entrenamiento y educación, etcétera. Existe, por otro lado, una tradición centenaria en la formación de asociaciones de autoayuda entre las empresas. Entre ellas hay asociaciones de comercio e industria sectorial, con asistencia en los mismos temas que las cámaras comerciales e industriales.

Las agencias promovidas por el gobierno local, por otro lado, son la Fundación Steinbeis y el Landeskreditbank (Banco de Crédito Regional); este último provee créditos subsidiados. La fundación Steinbeis, prácticamente (por ejemplo, 95%) autofinanciada por medio de la venta de sus servi-

cios a precios de mercado, y fundada por el gobierno regional en 1971 para que funcionase como una empresa privada, está compuesta por 129 Centros de Transferencia Tecnológica, con una dotación de personal aproximada de 2.600 personas. Cada uno de esos centros tiene un contacto cercano con algún instituto politécnico, del que se nutre de información tecnológica para así transmitirla a las pequeñas empresas. Una medida del éxito de la Fundación y de sus Centros, además del reconocimiento público hecho inclusive por instituciones competidoras, es su alto grado de financiamiento por medio de la venta de sus servicios en el mercado.

Otra institución del gobierno local, fundada en el siglo pasado, es el Landesgewerbeamt (Oficina para la Promoción del Intercambio y la Industria). Su objetivo es asistir a las PYME promoviendo acciones conjuntas (por ejemplo, cooperación), negando inclusive asistencia financiera a empresas individuales pero no a grupos de empresas con un proyecto común. Las empresas que conforman esos grupos no son competidoras directas, ya que en ese caso la experiencia ha sido algo negativa por la reticencia de éstas a revelar información sobre sí mismas.

Aparentemente existe una relación fluida entre las grandes empresas como clientes de las PYME, actuando éstas como sus proveedoras, aunque esto no significa que las PYME tengan una cartera de clientes excesivamente centralizada, pues venden sus productos en un mercado amplio.

Dinamarca: En su conjunto, Dinamarca cuenta con 5 millones de habitantes, y en su estructura productiva las PYME son muy importantes: el 99% de las empresas tienen menos de 100 empleados, y contienen el 60% de los empleos disponibles. La asistencia tecnológica y logística a las PYME no se ha diferenciado específicamente de la ofrecida a las grandes empresas, al menos hasta hace pocos años. Esto está cambiando, en parte gracias a que el prestigioso Instituto Tecnológico de Dinamarca (DTI), fundado en 1906 y líder en la provisión de servicios técnicos, recibe la mayor parte de su financiamiento de las PYME.

El DTI es una fundación sin accionistas, compuesta por 1.250 agentes dispersos por el país (pero fundamentalmente localizados en Copenhagen y Aarhus), que vende sus servicios a precios de mercado. Sus principales actividades son la investigación aplicada, la resolución de problemas tecnológicos, el testeo de calidad, materiales y medio ambiente, la consultoría sobre aspectos organizacionales y estratégicos y la provisión de información y cursos de entrenamiento (estos últimos especialmente para personal de alto rango). Al igual que en los casos anteriores, provee servicios específicos (sectoriales), y "horizontales" (tecnología de base y recursos humanos), aunque –a diferencia de ellos– está altamente centralizado geográficamente. Ello tal vez se deba a que en Dinamarca no se produce la aglomeración de empresas de una misma industria geográficamente, sino que están dispersas por el país, haciendo más difícil que la asistencia específica pueda ser provista desde las cercanías de las empresas. De todas formas, el DTI tiene 15 Centros de Información Tecnológica dispersos (uno en cada municipio) que actúan como un punto de acceso para las PYME. La idea es profundizar la utilización de estos Centros, concentran-

do las actividades de investigación en las grandes ciudades pero descentralizando el acceso a sus resultados, creando varios puntos de entrada. Las PYME recibían hasta fines de la década del 80 subsidios para la contratación de consultas técnicas. Su supresión generó una reducción en los ingresos del DTI, el que ha reaccionado incentivando a las PYME a coordinar sus actividades con el fin de reducir costos y poder financiar, de este modo, la contratación de asesoramiento técnico. Es así como se creó el Programa de Red de Cooperación de Dinamarca, financiado y manejado por el gobierno en 1989, que contó con muy buena aceptación por parte de las empresas grandes (ya que mejoraría la calidad de los insumos adquiridos a las PYME) y de las empresas menores (con un grado de adhesión creciente, con 1.000 empresas que hoy conforman 200 redes de cooperación dentro del programa, más otras 1.500 que ya han solicitado participar en el mismo), pues de esta forma podrían alcanzar economías (como el ahorro de costos de comercialización, la posibilidad de ofrecer a sus clientes una gama mayor de alternativas técnicas, etcétera) que les permitiesen soportar exitosamente la mayor competencia proveniente de la formación del Mercado Común Europeo. El rol del Programa para lograr esta formación de redes de empresas fue organizar el contacto entre ellas, subsidiando en forma importante esos costos, principalmente los iniciales (incluyendo los honorarios de *brokers* especialmente entrenados al efecto, costos de transporte, etcétera); de esta forma fue posible romper el escepticismo que naturalmente hay con respecto a la cooperación entre empresas. Las entidades que han formado redes afirman que han aumentado sus ventas en por lo menos el 4%, y algunas más del 10%, a raíz de ello.

Japón: La estructura industrial de Japón se caracteriza por la importancia de las PYME, donde 75% de los trabajadores se emplean en empresas pequeñas. Desde mediados de los 80 ha habido un gran interés en promover a las PYME, fundamentalmente por medio de la inducción de una mayor cooperación entre las empresas. Estos emprendimientos son promovidos por varias organizaciones locales, generalmente especializadas en los aspectos de la industria local, las que proveen servicios similares a los ya comentados en otras experiencias internacionales. El funcionamiento de estos centros es fuertemente subsidiado por los gobiernos locales (quienes también los administran), y aunque las empresas beneficiarias deben soportar un cargo por los servicios recibidos, éste es mínimo.

Estados Unidos: Por último, el caso norteamericano es generalmente identificado como el de las grandes empresas, aunque el 39% de los trabajadores de la industria se ocupa en empresas con menos de 100 empleados. Asimismo, sólo en los últimos años ha surgido un interés real, aunque en forma dispar en los distintos estados, por desarrollar el potencial de las PYME. En ese sentido, 20 estados –un 40% del total en 1990 según la SBA (1993a)– completaron 70 proyectos de redes flexibles de manufacturas en los últimos 3 años, con el objetivo de facilitar la cooperación entre las empresas de forma tal de reducir costos y alcanzar otras

RECUADRO 1
LA EXPERIENCIA DEL DEPARTAMENTO
DE COMERCIO E INDUSTRIA BRITÁNICO

El Departamento de Comercio e Industria (DTI) financia iniciativas relacionadas al asesoramiento empresarial, entrenamiento y provisión de información y consejo para las PYME británicas, las que son organizadas por los Consejos de Empresas y Entrenamiento (TEC). Los TEC son cuerpos independientes con directorios conformados en al menos dos tercios por prominentes hombres de negocios locales, que planifican e implementan entrenamiento y estrategias empresariales vinculadas con las necesidades locales. Los primeros TEC datan del año 1990 y al presente funciona un número total de 75 en Inglaterra.

Los objetivos de los programas del DTI pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- contribuir a la competitividad de la economía promoviendo el gerenciamiento efectivo de las PYME, especialmente aquellas con potencial de crecimiento, por medio del acceso a información comercial y asesoramiento de alta calidad;

- incrementar la percepción y utilización de servicios productivos en las PYME, e

- incrementar la cooperación entre las organizaciones locales que asisten a las PYME.

Dentro de esos objetivos genéricos, cada uno de los TEC fija sus propios objetivos y prioridades. Los principales servicios provistos son: (a) información y asesoramiento; (b) consejos a empresarios; (c) diagnósticos de empresas, y (d) entrenamiento para directivos. Más del 90% de los servicios son provistos por subcontratistas locales de los TEC (agencias empresariales, consultores privados, capacitadores, cámaras de comercio locales, universidades y gobiernos locales, en ese orden de importancia).

El financiamiento por parte del DTI de esos servicios comenzó en 1993, significando una erogación de aproximadamente £ 50 millones en el bienio 1993-1994 (aproximadamente 3,3% de todos los gastos del DTI). Un presupuesto 4 veces mayor, sin embargo, se destina al financiamiento y asistencia de empresas nuevas, lo que sugiere fuertemente que el gobierno de Inglaterra considera más importante el nacimiento de nuevas empresas que su sobrevivencia.

Existe una primera evaluación sobre el impacto de este programa en base a una encuesta realizada a los 75 TEC, por un lado, y a 480 empresas (de distinto tamaño) por el otro, 300 de las cuales utilizaron algunos de estos servicios y 180 no lo hicieron. Las principales conclusiones obtenidas son las siguientes:

- Existe una falla del mercado por la cual las empresas pequeñas no reciben en forma descentralizada (por el mercado) todos los servicios asistenciales que requieren, al mismo tiempo que los servicios provistos por los TEC ayudan a cubrir dichas falencias.

- Un 80% de los usuarios se declara satisfecho con los servicios recibidos de los TEC, y los aspectos que señalan deben mejorarse sólo pueden serlo en un contexto de provisión descentralizada, tal como es la situación actual.

ventajas colectivas. En términos generales, los servicios provistos por esas redes son genéricos y direccionados a servir a varias industrias, aunque comienza a notarse mayor consenso en la conveniencia de asistencia más específica. Esos emprendimientos, de todas formas, y lógicamente, aún no han tenido resultados tangibles.

En los Estados Unidos, además del interés creciente demostrado por los gobiernos estatales en promocionar a las empresas de menor tamaño, la SBA ha apoyado a las pequeñas empresas desde su creación por medio de programas de financiamiento (hoy a través de la banca comercial), de

RECUADRO 1 (Cont.)

- Los servicios provistos por los TEC no desplazan en forma significativa a los servicios privados, ocurriendo en muchos casos incluso lo contrario. Esto es así tanto porque algunos de los servicios de los TEC no son provistos por el sector privado (ni lo eran anteriormente) como porque la propensión a usar los servicios privados no varía entre empresas usuarias y no usuarias de los servicios de los TEC.

- Dos tercios de las empresas que no usaron los servicios de los TEC no estaban informadas de su existencia, y declararon tener interés en recibir información sobre el conjunto de servicios provistos por los TEC. Esta desinformación, entonces, puede ser la causa por la cual un número mayor de empresas no usa aún esos servicios, siendo por ello sumamente promisorio el futuro de los mismos.

- Los TEC generan mayor cooperación entre las instituciones locales de asistencia a las PYME en dos formas: acercando a los subcontratistas contratados para proveer los servicios y llevando adelante actividades específicamente diseñadas para obtener cooperación y coordinación entre las mismas.

- Salvo los servicios informativos, las empresas pagan aproximadamente el 50% del costo de los servicios recibidos. Se estima, en función de las respuestas de los TECs consultados, que no hay mucho margen para incrementar dichas tarifas, salvo en lo que se refiere a usuarios habituales, quienes declaran estar más dispuestos a continuar usando el servicio aunque tuviesen que costear una mayor proporción del mismo.

- Para el conjunto de los usuarios, la disponibilidad a pagar por los servicios es mayor luego de haberlos utilizado al menos una vez, señalando que los mismos son efectivamente valiosos (inclusive más valiosos que lo esperado). El 95% de los usuarios, sin embargo, y lógicamente, opinó que debe mantenerse algún tipo de financiamiento público para aliviar los costos de obtención de información y otras fallas del mercado para las PYME.

- Finalmente, el trabajo evalúa en forma positiva los efectos del programa sobre la creación de empleo y otros beneficios para las empresas usuarias y para la economía en su conjunto tomando en cuenta la eficiencia desde el punto de vista de su costo. En cuanto al aspecto cualitativo, se concluye que las empresas usuarias ganaron en productividad, rentabilidad, planeamiento empresarial y marketing (comparando las respuestas de los usuarios y de los no usuarios). Asimismo, en lo que se refiere al análisis cuantitativo, si se considera el efecto local de los mismos, cada puesto de trabajo adicional cuesta £ 1.600 y cada libra destinada a dichos servicios genera £ 11 en inversiones adicionales, mientras que si se analiza el conjunto de la economía estos efectos son menos favorables (cada puesto de trabajo generado cuesta £ 6.700 y cada libra gastada sólo genera £ 3 de inversiones adicionales, con una generación neta de empleos, en consecuencia, también menor) al provocar cambios y emigraciones de factores perjudiciales para otras regiones.

ayudarlas en su desarrollo como proveedores del Estado, y de asistencia en asesoría y capacitación (aunque en la actualidad esa tarea está a cargo de las universidades). La asistencia tecnológica se realiza por medio de programas en los que ejecutivos y técnicos retirados, por un lado, y estudiantes de administración avanzados, por el otro, dedican voluntariamente, y con gastos cubiertos por la SBA, su tiempo para asesorar a las pequeñas empresas. Asimismo, la SBA financia el 50% del costo de la asistencia tecnológica de los gobiernos estatales y locales como parte del Programa del Centro de Desarrollo de la Pequeña Empresa.

Las experiencias de estos seis países pueden servir para obtener algunas conclusiones sobre la provisión de servicios técnicos y la promoción de cooperación entre empresas.⁴¹ Estas son:

- La forma en que se proveen los servicios técnicos depende del contexto (por ejemplo, existencia de asociaciones sectoriales, universidades, consultoras privadas, institutos especializados en la transferencia de tecnología, agencias públicas, etcétera).

- Resulta altamente conveniente descentralizar la provisión de esos servicios para que efectivamente sean recibidos por las empresas pequeñas, tanto por la mayor autonomía y adaptabilidad a las necesidades de las industrias vinculadas como por la mayor proximidad física que facilita la comunicación de las necesidades de estas últimas.

- Los proveedores de servicios deben responder a las necesidades de la industria pero también comportarse como líderes, identificando mejoras técnicas y organizacionales posibles que no son requeridas al momento por las empresas.

- La especialización sectorial de los centros de asistencia tecnológica, común en la mayoría de las experiencias analizadas, resulta una característica deseable y altamente ponderada.

- Parece no haber desacuerdo sobre la conveniencia de subsidiar la formación de estos centros de asistencia a las PYME, posiblemente porque la característica de los servicios provistos es la de un bien público o por los altos costos de transacción que significa coordinar su formación a partir de las empresas. Además, en todos los casos esos centros reciben algún tipo de subsidio luego de su formación, ya sea explícito (por ejemplo, financiamiento) o implícito (por ejemplo, infraestructura universitaria), aunque en distintos grados –incluyendo diferencias en el mix público-privado de injerencias en las decisiones– en cada caso.

- La colaboración entre las empresas requiere de los servicios de *brokers* altamente capacitados.

- De maneras distintas, los gobiernos (regionales) han tenido un rol importante en la provisión de servicios técnicos a las PYME y en facilitar comportamientos enmarcados dentro de la cooperación entre empresas, permitiendo obtener ventajas de especialización y de difusión de costos fijos, sin que ello signifique una reducción en el grado de competencia.

Con el fin de cuantificar los costos de estas experiencias, el cuadro 24 resume algunos datos de las experiencias de la SBA en los Estados Unidos y de las experiencias regionales de Alemania (Baden-Württemberg) y de España (Valencia) referidos al asesoramiento tecnológico a las PYME (incluyendo gerenciamiento).

5.3.4. La experiencia en la Argentina

En la Argentina, la asistencia tecnológica recibida tanto desde el sector público como desde las universidades e institutos de investigación es escasa, y en todo caso no ha significado una mayor asistencia para las empresas de menor tamaño. La transferencia de tecnología ha estado a cargo, en gran

CUADRO 24
ASISTENCIA TECNOLÓGICA A PYME

	EE.UU.	ALEMANIA (BADEN-WÜRTTEMBERG)	ESPAÑA (VALENCIA)
% PYME servidas	7,2% asesoradas 8,6% entrenadas		40% (calzados); 45% (juguetes); 15% (muebles).
Servicios provistos	(1) SBDC ¹ (2) 7(i) M&TA ² (3) SCORE ³ (4) SBI ⁴	(1) Fundación Steinbeis: asistencia tecnológica, gerencial, certificación de calidad. (2) Landesgewerbeamt: promoción de proyectos conjuntos.	IMPIVA ⁵ investigación y desarrollo, control de calidad, entrenamiento, provisión de información y servicios de comercialización, coordinación entre empresas; coordina el funcionamiento de Institutos Tecnológicos.
Importancia de esos servicios	(1) 935 centros; 50% del asesoramiento y 66% del entrenamiento; (2) US\$ 7,5 millones; 2.500 empresas servidas en 1993; (3) 13.000 ejecutivos dedicaron 1,1 millones de horas; 175.000 empresas servidas individualmente; (4) Centros en 500 universidades; US\$ 3 millones; 6.000 empresas servidas.	(1) DM 80 millones; 15.744 proyectos; 129 Centros de Transferencia Tecnológica. (2) DM 140 millones.	11 Institutos Tecnológicos; presupuesto de IMPIVA: US\$ 70 millones (fondos estatales).
Costos por empresa servida, por año	(2) US\$ 3.000; (3) US\$ 315 (valor hora supuesto = US\$ 50); (4) US\$ 2.000.	(1) DM 500 (aportes por empresa en el Centro de Gosheim).	US\$ 1.000 (aportes en el sector calzados), otorgan derecho a descuentos del 40% en el costo de servicios específicos.

CUADRO 24 (Cont.)

	EE.UU.	ALEMANIA (BADEN-WURTEMBERG)	ESPAÑA (VALENCIA)
Financiamiento	Fondos federales, estatales, municipales y privados, con participación de universidades.	(1) 2% estatal; 95% venta de servicios; subsidio publico para la instalación de Centros. (2) Fondos estatales.	Institutos de Investigación: 30% IMPIVA (por ejemplo, estatal); resto de venta de servicios (50% en juguetes), gob. nac. y CEE.
Especialización regional/sectorial	Más de 900 centros dispersos regionalmente; no se señala especialización sectorial.	(1) Especialización regional y sectorial, pero formando una red; alta descentralización operativa.	Especialización sectorial, en gran medida coincidente con regional.
Criterio de elegibilidad	Existen requerimientos de tamaño que son fijados por la SBA en la mayoría de los programas.	El acceso es libre, aunque hay una gran mayoría de PYME.	El acceso es libre (inclusive para empresas de otra región), pero hay una gran mayoría de PYME locales.

1. SBDC denota a los Small Business Development Centers, cuyo objetivo primario es promover el desarrollo económico proveyendo asesoramiento, entrenamiento, investigación y asistencia especializada en todos los aspectos del manejo de los negocios.
 2. 7(j) M&TA es el programa 7(j) de la SBA referido a Management and Technical Assistance, en el cual los expertos individuales compiten para que su asesoramiento sea financiado por este programa.
 3. SCORE es la sigla de los Service Corps of Retired Executives, donde los ejecutivos retirados y en actividad dedican en forma gratuita (sólo cubren gastos) tiempo para reunirse y asesorar a PYME.
 4. SBI denota a los Small Business Institutes, donde estudiantes graduados y no graduados pero avanzados, bajo la dirección de un instructor, proveen asistencia técnica y genencial a las PYME para resolver sus problemas.
 5. IMPIVA es el nombre del Instituto para la Promoción de la Industria Pequeña y Mediana de Valencia.
- Fuente: Elaboración propia.

medida, de los proveedores. Consistente con esta situación, al tiempo que la experiencia previa es identificada –cualquiera sea el tamaño de la empresa– como el factor más importante en el desarrollo inicial de la actividad, la importancia asignada al acceso a nueva tecnología crece fuertemente con el tamaño, siendo máxima en las micro y pequeñas empresas.

La falta de asistencia gubernamental expresada por los empresarios argentinos contrasta, sin embargo, con la existencia –aunque reciente– de un importante número de proyectos e instituciones de asistencia tecnológica a las PYME puestos en marcha en la Secretaría de Industria del Ministerio de Economía. Estos son:

– *Programa Trienal de Apoyo y Fomento de la PYME*. Tiene un crédito presupuestado de US\$ 100 millones para la compra de tecnologías blandas y *management*, con programas coordinados por el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial). Los montos máximos a financiar son el 80% del valor de compra (o US\$ 50.000, el que resultase menor), con una tasa de interés anual en dólares del 12%, con 3 años de plazo. El fisco se hace cargo de un subsidio del 4% de la tasa de interés que debe abonar la PYME por créditos cuyos cupos se distribuyen por licitación entre las entidades financieras. Hasta el mes de septiembre de 1994, sólo se habían desembolsado US\$ 8,6 millones para la financiación de inversión y reconversión de PYME, de los cuales sólo el 20% correspondía a PYME industriales, y que contrasta con los US\$ 778,6 millones desembolsados para la compra de bienes de capital (US\$ 270,5 millones) y para la constitución de capital de trabajo (508,1 millones) (Secretaría de Industria, 1994).

– *Fondo de Asistencia para la Constitución de Consorcios* (decreto 2.586/92, reglamentado por resolución ex SIC 126/93). Están incluidos aquellos empresarios PYME que deseen realizar acciones conjuntas con el objetivo de incorporar tecnología, promover el comercio exterior, mejorar las condiciones de acceso al crédito, negociar condiciones de compra o venta, mejorar la calidad, especialización productiva y/o cualquier otra actividad para el aumento de la competitividad del sector. Por medio de este fondo se subsidian los gastos operativos para la conformación de consorcios de acuerdo al siguiente calendario: 40% en los dos primeros años, hasta 60.000 dólares, y 20% el tercer año, hasta 30.000 dólares. A septiembre de 1994 se habían aprobado 5 consorcios mientras que 9 se encontraban en trámite.

– *Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)*. Es un fondo rotatorio que alcanza los US\$ 65 millones, destinado a ofrecer financiamiento para la modernización tecnológica de las empresas productivas locales. Los recursos provienen de un préstamo del BID al gobierno argentino y del Banco de la Nación Argentina, por mitades, y son administrados por la Secretaría Ejecutiva del FONTAR, dependiente de la Secretaría de Programación Económica del MEOSP. Se prevén dos tipos de préstamos con distintos grados de coparticipación en los riesgos de los proyectos financiados (no se financia la simple y directa adquisición de equipos o infraestructura física, sino que debe mediar algún tipo de innovación, adaptación o mejora tecnológica por el solicitante). El Banco Central evalúa el riesgo-cliente. No es un fondo específico para las PYME, sino que está diseñado para empresas de cualquier tamaño (claro que el re-

querimiento de innovación hace que implícitamente sea más aprovechable por las empresas mayores).

– *Programa Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología*. La autoridad de aplicación de este programa es la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación. El mismo está orientado a mejorar la capacidad competitiva de las empresas a través de la promoción de actividades de investigación y desarrollo y de transferencia de tecnología. Por él se provee asistencia financiera, otorgando préstamos y subvenciones para el financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo, de transferencia de tecnología y asistencia técnica, tanto a instituciones de investigación como a las empresas directamente.

Organismos de acciones y apoyo y asesoramiento

– *Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación* (decreto 1.474/94). El INTI está llevando a cabo las adaptaciones necesarias para cumplir con las funciones de acreditación y certificación, de acuerdo a las Normas ISO (International Organization for Standardization), creando la capacidad de generar diseño en las propias firmas y la posibilidad de realizar innovaciones adaptativas en las tecnologías transferidas, con el fin de brindar al sector productivo una infraestructura adecuada en materia de normalización y acreditación que induzca la certificación voluntaria de los productos, servicios, procesos y sistemas de calidad de empresas. El grado de ejecución, sin embargo, es sólo incipiente. Por otro lado, a pesar de no estar específicamente dirigida a las PYME, son éstas quienes más se favorecen con esta certificación de calidad, ya que son ellas las que cuentan con menos oportunidades de desarrollar por sí solas una reputación que la sustituya.

– *Programa de Desarrollo de Proveedores* (decreto 1.255/94). Pretende desarrollar proveedores confiables y eficientes entre las PYME, creando una red de subcontratistas de grandes empresas. Estas últimas actúan como promotoras del programa, seleccionando un conjunto de proveedores que podrán acceder a créditos y asesoramiento técnico, para luego transferir la tecnología incorporada al resto de las PYME. El programa se encuentra en el inicio de su fase de implementación. Hasta el presente se han incorporado 14 grandes empresas en carácter de promotoras, habiéndose prestado asistencia a 22 PYME, las cuales mejoraron su productividad en un 25% en promedio.

– *Regionalización del INTI*. Con el propósito de optimizar los servicios de asistencia técnica a las PYME del interior del país, realizar un relevamiento industrial, promover los servicios tecnológicos del Instituto y formar nuevos centros de investigación que respondan a los requerimientos tecnológicos para la reconversión de cada sector, se ha encarado recientemente la creación de ocho delegaciones regionales (Delegación NEA en Resistencia, Delegación NOA en San Miguel de Tucumán, Delegación Cuyo en Mendoza, Delegación Patagonia Norte en Neuquén, Delegación Patagonia Sur en Trelew, Delegación Centro en Córdoba, Delegación Litoral en Santa Fe y Delegación Buenos Aires en La Plata). Actualmente se encuentran operando siete de ellas.

– *Centro de Información y Estadística Industrial (CIEI)*. Esta iniciativa ha surgido de un convenio entre la Secretaría de Industria, el INTI y las provincias, con 31 centros en todo el país, diseñados para brindar servicios de información y asistencia técnica. Su implementación es muy parcial. Además de

contar con el Directorio de Empresas PYME (incluyendo a 7.500 empresas), en julio de 1994 se puso en funcionamiento la base de datos PYME. El CIEI se financia con fondos propios, generados a partir del aporte de los empresarios con la inscripción al Directorio de Empresas. Los servicios que el CIEI ofrecerá a los empresarios son los siguientes: descentralización de la inscripción al Registro Industrial Nacional a cargo de los Centros de Información PYME (CIP); operativo Directorio de Empresas, que permitirá a las PYME informarse ampliamente sobre oferta y demanda de productos y servicios, descripción de sus procesos productivos, demandas de materias primas, mercados de interés, y controles de calidad y normas técnicas, con el objeto de mejorar las relaciones interindustriales; resolución de pedidos de información para empresarios, a través de los cuales los industriales pueden recurrir para salvar dificultades informativas que surgen de la tarea cotidiana; una base de datos PYME, con acceso en todo el país a través de un servicio de consultas vía módem y un servicio de asesoramiento sobre las diversas líneas crediticias existentes, armado de carpetas y proyectos, y consultas sobre regímenes de apoyo varios.

– *Ventanilla PYME*. Tiene como objetivo brindar información sobre la operatoria de distintos instrumentos para el sector PYME (tales como líneas crediticias disponibles, normas *antidumping*, instrumentos de la Secretaría de Industria, emisión de obligaciones negociables, cédulas hipotecarias, etcétera), y es producto de un Convenio de Asistencia y Asesoramiento a la Pequeña Empresa suscripto por la Secretaría de Industria, la Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederación General de la Industria (CGI) y el Consejo Argentino de la Industria (CAI). La Secretaría de Industria se compromete, entre otras cosas, a brindar la infraestructura y el equipamiento necesario para el adecuado funcionamiento de la ventanilla. Al presente se han atendido más de 1.300 consultas.

– *Sistema de Fortalecimiento de las Estructuras de Apoyo a la PYME* (decreto 1.091/94). El objetivo es asistir a las PYME en gestión productiva y administrativa. La vinculación entre las empresas que solicitan asistencia y el Estado toma lugar por medio de los Centros de Información PYME (CIP), con apoyo de las cámaras empresarias, quienes subcontratan profesionales universitarios y técnicos que ayudan a las empresas a realizar un autodiagnóstico asistido para detectar sus distintas falencias. Al presente se han contratado 12 consultores, se ha elaborado un formulario de inscripción al Registro Nacional de Consultores y se ha asistido a más de 350 PYME.

Por último, la nueva ley para las PYME, aprobada en el mes de marzo de 1995, crea el Sistema Único Integrado de Información y Asesoramiento para las PYME, en el cual se coordinarán los programas existentes, y al que se invitará a participar –aportando información de sus respectivas áreas– al sector privado. Más allá de la intención correcta de jerarquizar la provisión de servicios reales a las PYME, los lineamientos en este sentido de la nueva legislación adolecen de dos fallas graves: excesiva centralización (a nivel federal) y ausencia de participación activa (por ejemplo, financiera y conductiva) del sector privado.

5.3.5. Conclusiones y propuestas

Las conclusiones y propuestas de este trabajo reconocen los siguientes aspectos principales.

El problema de transferencia y adopción de tecnología es relevante para el conjunto de la economía; existen estudios teóricos y empíricos que muestran que la reducción de barreras para la adopción de tecnología en forma generalizada genera aumentos significativos en el PBI per cápita.

En lo que se refiere a las empresas pequeñas, el libre comercio y la inexistencia de barreras en los mercados no son suficientes para permitir la incorporación plena de nueva tecnología, ya que existe una potencial falla del mercado en la dificultad y natural resistencia de estas empresas para coordinar actividades para la “difusión” de sus costos fijos, entre los cuales se encuentra la adquisición de tecnología moderna y eficiente.

Esta falla se debe básicamente a que las empresas pequeñas, naturalmente con una alta aversión al riesgo, evitan incurrir en altos costos fijos (y hundidos) para la formación de centros de asistencia para la adquisición de tecnología y gerenciamiento, cuyos beneficios son inciertos, y cuya organización es costosa por el problema de “agencia común” que conllevan.

Esta dificultad de acceso a la tecnología puede aliviarse proveyendo un marco adecuado para que las grandes empresas encuentren conveniente desarrollar proveedores, pero también generando centros de reunión e información para las PYME.

Estos centros de asistencia tecnológica para PYME, idealmente, deberían situarse geográficamente donde se encuentra la industria a la que van a asistir; si esta industria está dispersa geográficamente, se pueden organizar sucursales “de entrada”, aunque la actividad administrativa principal esté centralizada.

Es muy importante que las empresas usuarias financien, al menos parcialmente, el accionar de estos centros, así como también que puedan evaluar su funcionamiento y modificarlo si fuese deseable, siendo entonces responsables de su manejo operativo. Resulta inconveniente incentivar el uso de programas públicos, ya que ello no permitiría evaluar la real contribución de los mismos.

Esta tarea no puede ser improvisada, y requiere el armado de una trama de interacción entre centros de investigación, universidades y centros de difusión, con servicios genéricos y específicos, y una tendencia a la descentralización regional.

La asistencia en este rubro puede inclusive ser el puente que elimine o reduzca la restricción de crédito que enfrentan las PYME, ya que sus proyectos podrán ser presentados a los bancos en forma más acabada y con evaluaciones técnicas más comprometidas.

El acceso a los centros tecnológicos no debe estar vedado a ninguna empresa, cualquiera sea su tamaño. No obstante, en los estatutos de los mismos deberá asegurarse que la importancia de las empresas en la conducción y evaluación de la tarea del centro no dependa del tamaño de aquéllas, ya que si así no fuese el direccionamiento de la tarea puede sesgarse indebidamente hacia la satisfacción de las necesidades tecnológicas de las empresas de mayor tamaño, potencialmente distintas de las necesidades del resto. Por

otro lado, esto es consistente con una definición “endógena” de lo que constituye una PYME (sólo las empresas que tengan una problemática tecnológica relativamente homogénea se beneficiarán de participar de los costos –aunque parcialmente subsidiados– y beneficios del funcionamiento del centro). El tipo de asesoramiento tecnológico y gerencial, informativo, de comercialización, promoción de acciones conjuntas, etcétera, dados por los centros, por ser de especial interés para empresas de menor tamaño, actuará como seleccionador natural de las que los utilicen.

Se observa el inicio de una actividad pública en este sentido en la Argentina, aunque posiblemente por su escaso tiempo de implementación, aún no parece haber sido percibida por el empresariado. Es posible que la falta de llegada se deba a que en el pasado el apoyo fue (implícitamente) dirigido a las empresas mayores, a que el sector privado no participa activamente en el manejo de los centros, a que hay una proliferación de iniciativas sin que ninguna de ellas tenga peso propio suficiente, etcétera.

En base a lo observado en la experiencia internacional, la provisión de servicios reales es relativamente barata: la asistencia gerencial y de otros servicios reales provistos en los Estados Unidos, Alemania y España, en general, tiene un costo anual promedio por empresa servida cercano a US\$ 1.000, con valores máximos en US\$ 3.000 y mínimos en US\$ 300. Esto implica que es posible que US\$ 100 millones al año fuesen suficientes para asistir a 100.000 empresas, cifra que supera el total del padrón de establecimientos industriales hoy existente en la Argentina.

5.4. POLÍTICA TRIBUTARIA Y SU EFECTO SOBRE LAS PYME

5.4.1. Aspectos generales

El propósito de esta sección es identificar los principales efectos diferenciales de los impuestos, en particular del gravamen a las ganancias, sobre las empresas “de menor tamaño”.

Para aislar estos efectos es necesario “caracterizar” desde el punto de vista impositivo a la empresa mediana o pequeña por contraposición a la firma “grande”.

Desde esta perspectiva, más que la diferencia de “tamaño” (sea éste medido por el volumen de ventas o por el número de empleados) interesa caracterizar como “pequeñas” a aquellas empresas que exhiben los siguientes rasgos:

- Cuentan con menores posibilidades de integrar capital para el financiamiento de sus actividades. Tienen muy limitado acceso al mercado de capitales a través de la colocación de bonos y otros títulos privados de deuda. En la práctica la capitalización posible de estas empresas está restringida a la generación y reinversión interna de fondos, y a los aportes de capital directos que puedan efectuar sus propietarios. Los bancos y otras instituciones financieras constituyen la otra fuente principal de financiamiento.
- Con gran frecuencia los propietarios del capital son, asimismo, los gerentes en este tipo de firmas.

– Suelen tener menor diversificación en materia de productos y también de mercados, y exhiben mayor concentración de actividades en mercados locales y/o regionales.

– Una diferencia sustantiva está dada por la forma jurídica que adoptan estas empresas. En muchos casos no están organizadas como sociedades de capital y no les corresponde el tratamiento impositivo (principalmente en materia de impuesto a las ganancias corporativas) que se dispensa a estas últimas.

5.4.2. *Tratamiento impositivo de los beneficios empresarios y de las ganancias de capital*

En general, en la literatura puede encontrarse que una de las distorsiones de origen impositivo más importante, que actúa inhibiendo el surgimiento de nuevas firmas y propiciando la concentración económica, es la que surge de la conjunción de dos factores:

– La presencia de un impuesto a las ganancias que se aplica a las sociedades de capital y empresas en general.

– El tratamiento impositivo favorable (no imposición) de las ganancias de capital derivadas de las tenencias accionarias en cabeza de las personas físicas.

Las distorsiones a que da lugar la presencia del impuesto a las ganancias de las sociedades de capital pueden sintetizarse en las siguientes:

Aun bajo el supuesto de no traslado del impuesto, existen diversas vías por las cuales puede eludirse, al menos parcialmente, el gravamen. Dado que hay posibilidades diferenciales de utilización de dichas alternativas por parte de los contribuyentes, se concluye en una realidad caracterizada por la inequidad horizontal, es decir, contribuyentes con igual renta antes del impuesto que terminan soportando cargas impositivas diferentes. Los motivos más comunes de inequidad horizontal radican en los tratamientos diferenciales según la “fuente” que origina la renta y en diferentes cargas tributarias según la forma jurídica que se adopte para desarrollar la actividad comercial, industrial, etcétera. Sobre este punto se volverá más adelante al comentar el tratamiento fiscal de las PYME en la Unión Europea.

Independientemente de estas circunstancias, y aun suponiendo que la imposición a las ganancias no produjera tratamientos diferenciales según la forma jurídica adoptada por la empresa (o alternativamente que todas las firmas fueran sociedades de capital), sí puede provocar, dentro mismo del sector de sociedades de capital, reasignaciones ineficientes de capital hacia las firmas de mayor tamaño, con más diversificación o con mayores posibilidades de fusionarse o adquirir otras firmas. El origen de este incentivo radica en que la presencia del impuesto a las ganancias de las sociedades, si no es complementado por un gravamen a las ganancias de capital a nivel de las personas físicas, puede provocar un incentivo a la no distribución de utilidades y a la reinversión interna de las mismas. Bajo estas circunstancias, las firmas con mayores posibilidades de reinversión interna (sea por su diversificación, por su capacidad financiera para adquirir o fusionarse con otras o

por el motivo que fuere) estarán en mejores condiciones de eludir parcialmente la carga impositiva, vía su posición en el tiempo. Es decir que la reinversión interna aumenta el valor de las acciones de la firma, pero este acrecentamiento no está sujeto a imposición en cabeza del accionista (como sí lo hubiera estado el dividendo distribuido) si no existe impuesto a las ganancias de capital o si, en caso de existir, se aplica a ganancias realizadas y percibidas y no meramente devengadas.

Relacionado con el punto anterior, en la literatura también se ha mencionado que el tratamiento impositivo favorable de las ganancias de capital puede conducir a una segmentación del mercado de capitales, con firmas “grandes” que intentan captar a inversores de altos ingresos orientados a la obtención de ganancias de capital (estas firmas “grandes” son las que cuentan con amplias posibilidades de reinversión interna de las ganancias retenidas), y firmas más pequeñas, típicamente “distribuidoras” de dividendos a inversores ubicados en escalas más bajas de renta.

En el caso argentino, el ámbito de aplicación del impuesto a las ganancias de capital de las personas físicas y sucesiones indivisas fue, hasta 1990, el impuesto a los “beneficios eventuales” que recaía sobre beneficios “no habituales” de fuente argentina derivados de transferencia de inmuebles, transferencia de bienes muebles, cuotas y participaciones sociales y transferencia de títulos, acciones y demás valores mobiliarios, en la medida en que estos resultados no estuvieran comprendidos en el ámbito de imposición del impuesto a las ganancias o se encontraran exentos de dicho tributo. La tasa aplicable era el 15%.

Las ganancias de capital de las sociedades derivadas de rentas y/o transferencia de acciones y títulos valores no constituían base gravable por beneficios eventuales (circunscrito a las personas y sucesiones indivisas) pero tampoco quedaban sujetas al impuesto a las ganancias de las sociedades.

Esta situación cambia en 1992 (decretos 1.076 y 1.057) cuando se incorporan como ganancias imponibles de las sociedades de capital a las generadas por la renta y/o enajenación de acciones. Para esta fecha y desde 1990 (ley 23.760) ya había sido derogado el impuesto a los beneficios eventuales sin que se dispusiera que las ganancias de capital (por transferencia de acciones y títulos valores) que hasta ese momento eran alcanzadas por el mismo pasaran a estar incluidas en el impuesto a las ganancias de las personas físicas y sucesiones indivisas.⁴²

En este mismo sentido cabe señalar que el “impuesto sobre los bienes personales” introducido en 1991 incorporó entre sus exenciones a las acciones y cuotas partes sociales y participaciones en el capital de entidades sujetas al “impuesto sobre activos” (incluidas las empresas y explotaciones unipersonales). Debe aclararse que, inicialmente, la derogación del impuesto sobre los activos dispuesta en 1993 (y con incidencia plena para las empresas que cierren ejercicio fiscal a partir de junio de 1995) no alteró los alcances de la exención mencionada a los efectos de la determinación del impuesto sobre los bienes personales.

Sin embargo, la ley 24.468 de 1995 sí eliminó la exención que beneficiaba a las acciones y participaciones en el capital social, así como otras que abarcaban los títulos públicos, depósitos a plazo fijo, en caja de ahorro,

cuentas especiales de ahorro y otros; las obligaciones negociables y los inmuebles rurales, estableciendo que tales conceptos pasen a formar parte de la base gravable a la tasa del 0,5% en el impuesto a los bienes personales.

5.4.3. Incidencia del impuesto a las ganancias empresarias

La discusión en torno a la “integración” del impuesto a las ganancias empresarias, es decir acerca de la necesidad de evitar la “doble imposición de los dividendos”, (es decir, gravar los dividendos empresarios como ganancias de la empresa y, a la vez, como ingresos percibidos por los accionistas –dividendos distribuidos–), depende del comportamiento que se adjudique a las empresas en cuanto a la incidencia y posibilidad de traslación del impuesto a las ganancias por parte de los empresarios.

Si el impuesto fuera trasladado por las firmas, entonces la discusión sobre doble imposición de las ganancias empresarias carecería de asidero, y no sería necesaria la mencionada “integración” del impuesto.

La cuestión, en consecuencia, es establecer bajo qué circunstancias los propietarios del capital deben efectivamente soportar el peso de la imposición sobre las ganancias. Al respecto cabe plantear dos escenarios polares. El primero corresponde a una economía pequeña y abierta al movimiento internacional de capitales. En este caso, la extrema movilidad del capital determina la imposibilidad de aplicarle localmente una presión tributaria diferencial, que disminuya su rentabilidad por debajo de la tasa de retorno mundial (debidamente ajustada por el riesgo país). El segundo escenario corresponde a una situación en que la tasa de retorno local del capital no está directamente arbitrada, a través del movimiento de capitales, por la tasa de retorno de la economía mundial. En este mundo, si las firmas actúan competitivamente y son maximizadoras de ganancias, y los precios de los factores productivos son asimismo competitivamente fijados, reflejando el valor de la productividad marginal de los mismos, los propietarios del capital soportarán la incidencia plena del impuesto a las ganancias, que disminuiría el retorno neto que obtienen por la propiedad de tal factor. Por el contrario, si los supuestos neoclásicos de comportamiento maximizador de ganancias y mercados de factores competitivos no se verificaran, entonces la traslación total o parcial del impuesto sobre el capital es una circunstancia factible.

En los Estados Unidos en particular se han realizado estudios empíricos para verificar la presencia de traslación del impuesto a las ganancias del sector empresario y cuantificar la magnitud de la misma. Entre ellos se destacó el trabajo de Krzyaniak y Musgrave según el cual un incremento impositivo de 1 dólar por unidad de capital en el sector manufacturero norteamericano daba lugar a un aumento de 1,35 dólares en las ganancias antes de impuesto a la renta. Es decir que el sector trasladaba más del 100% del impuesto. Gordon, criticando el estudio antes citado, procedió a desagregar el sector manufacturero por tipo de firmas y llegó a la siguiente conclusión: la posibilidad e intensidad de la traslación de la incidencia del impuesto aumentaba con el grado de concentración del sector; las firmas grandes tenían más capacidad de trasladar el impuesto que las pequeñas,⁴³ que operan en entornos más competitivos. Este hecho dio origen a la opinión de que el impuesto

a las ganancias era proporcionalmente más gravoso para las empresas pequeñas y que, en consecuencia, se disculpaba introducir un tratamiento impositivo diferencial (más benigno) que compensara este sesgo. De hecho, el “Corporate Income Tax” en los Estados Unidos se estructura en base a alícuotas progresivas con el monto del ingreso neto gravable.

También el Reino Unido aplica un criterio parecido, aunque en este caso la menor tasa imponible aplicable a PYME no depende del nivel de ingreso o ganancia neta gravables, sino del nivel del ingreso o ganancia bruta. Así, mientras la tasa general del impuesto a las ganancias de las corporaciones es del 33%, las compañías pequeñas, entendiéndose por tales a las que tienen ganancias brutas anuales de £ 300.000 o menos, tributan a la alícuota del 25%. Otros países europeos aplican tratamientos semejantes.

En relación a la experiencia argentina cabe señalar que los dividendos en efectivo o en especie, así como las distribuciones de acciones provenientes de revalúos o ajustes contables, no son incorporados por sus beneficiarios en la determinación de la ganancia neta sujeta a impuesto a las ganancias, según lo fijó la ley 24.073, vigente desde 13 de abril de 1992, que alteró el criterio de gravabilidad de los dividendos, en cabeza de los beneficiarios, que había regido entre 1985 y 1989.

En lo referido a las tasas impositivas que recaen sobre las empresas, la ley de ganancias argentina tradicionalmente ha distinguido en su artículo 69, entre:

- Las sociedades anónimas y las sociedades en comandita por acciones (en la parte correspondiente a los socios comanditarios) constituidas en el país; las asociaciones civiles y fundaciones constituidos en el país (excepto que por ley les corresponda otro tratamiento impositivo); las sociedades de economía mixta (en la parte de utilidades no exenta del impuesto) y las empresas del Estado.
- Los establecimientos comerciales, industriales, agropecuarios, mineros o de cualquier otro tipo, organizados bajo la forma de empresa estable, pertenecientes a asociaciones, sociedades o empresas, cualquiera sea su naturaleza, constituidas en el extranjero o a personas físicas residentes en el exterior.

En la actualidad ambos tipos de sociedades son gravadas a la misma tasa del 30%. Este no ha sido el criterio tradicional, según el cual sobre las sociedades constituidas en el país recayó una tasa menor que sobre los establecimientos permanentes de sociedades extranjeras.

Sin embargo, no se ha hecho distinción en el tratamiento impositivo, vía tasas diferentes, en función del tamaño o envergadura económica de las mismas.

Retomando el problema de la traslación del impuesto a las ganancias empresarias, A.C. Harberger introdujo una consideración distinta al situarla en un contexto en que el gravamen a las ganancias sólo afecta al sector corporativo. Este autor señaló que un gravamen a las ganancias empresarias es un impuesto al capital accionario, en el sentido de que, con mercados de capital eficientes, los inversores exigen la misma tasa de retorno, después de impuestos, a todas las alternativas de inversión. Si el retorno sobre el capital accionario baja como consecuencia del *corporate income tax*, entonces el capital se desplazará del sector de sociedades de capital al resto de sectores

que no tributan el *corporate income tax*. La tasa de retorno antes de impuestos aumentará en el sector de sociedades de capital y disminuirá en los restantes sectores. Desde este punto de vista, y dado que las firmas que no se organizan como sociedades de capital son usualmente las empresas pequeñas, las menos formales, podría concluirse que el efecto del *corporate income tax* es favorable a este tipo de organizaciones en la medida que les disminuye el costo del capital. Este enfoque, sin embargo, ha recibido críticas por no tomar en cuenta el papel que desempeñan las ganancias de capital y el tratamiento impositivo que ellas reciben.

El punto es que cada peso “después de impuesto” que obtiene la sociedad de capital puede ser reinvertido y, si el retorno sobre esta inversión adicional es equivalente al retorno promedio que ella obtiene sobre su capital, tal decisión aumentará el valor de la firma por lo menos en un peso. El tenedor de la acción que ve incrementado el valor de la misma no está sujeto a impuesto, sea porque no existe impuesto a las ganancias de capital o bien porque, existiendo, se aplica sobre ganancias realizadas y no sobre ganancias devengadas. En definitiva, la supuesta ventaja que reporta el *corporate income tax* al sector que no se organiza bajo la forma de sociedad de capital no es tan real, en la medida en que a través de la reinversión de utilidades los accionistas de las sociedades de capital pueden generar ganancias de capital no gravadas (o sólo parcialmente gravadas) y eludir el pago del impuesto a la renta personal sobre los dividendos distribuidos. Por otra parte, las ganancias de las firmas que no se organizan como sociedades de capital igualmente terminan tributando a través del “*personal income tax*” que pagan sus propietarios.

Un corolario que se desprende de lo anterior es que el efecto combinado del *corporate income tax* y del *personal income tax*, más la posibilidad de generar ganancias de capital no gravadas vía reinversión de utilidades, es el de incentivar a la conformación de conglomerados diversificados organizados como sociedades de capital, con oportunidades diversificadas para reinvertir “internamente” las utilidades e incluso, si las oportunidades internas están en proceso de agotamiento, para fusionarse o adquirir otras empresas en las que aplicar (reinvertir) las utilidades no distribuidas.

El potencial que brinda la legislación tributaria argentina para la aparición de este tipo de incentivos parece ser, sin embargo, muy acotado, y ello por la conjunción de tres circunstancias:

- No existe doble imposición de los dividendos (están exentos).
- Las tasas marginales máximas en el impuesto a las ganancias de las personas son iguales (y no superiores) a la tasa aplicada a las ganancias de las sociedades.
- La presencia del impuesto a los bienes personales determina que en los hechos exista una imposición sobre ganancias de capital devengadas y no meramente realizadas en cabeza de las personas físicas.

5.4.4. Imposición a las ganancias y oferta de capital de riesgo

Algunos autores han argumentado que la imposición a las ganancias de las personas tiene el efecto de desincentivar las inversiones de riesgo y afecta

diferencialmente a las empresas más pequeñas que son por naturaleza más riesgosas que las grandes.

Stiglitz puntualiza que esta conclusión no es válida. El impuesto a las ganancias genera, en relación a las decisiones de inversión que entrañan riesgo diferencial, un efecto sustitución y un efecto ingreso. A cuenta del primero un incremento impositivo que disminuye el retorno neto de inversiones riesgosas sesgará decisiones hacia alternativas más seguras, pero paralelamente el menor nivel de ingreso resultante del impuesto puede inducir al inversor a inversiones de más riesgo y mayor tasa de retorno, en un intento por recuperar los niveles de ingreso (riqueza) previos al impuesto.

Si el análisis se concentra exclusivamente en el “efecto sustitución”, se sostiene que podría encontrarse un efecto negativo del impuesto a las ganancias de las sociedades sobre las empresas pequeñas, que surge de la posibilidad diferencial de los distintos tipos de empresa de “absorber” pérdidas. La legislación en general no permite la compensación plena de las pérdidas (es decir, así como el Estado es socio en la renta imponible también podría serlo en las pérdidas reintegrando una proporción equivalente a la tasa impositiva aplicada al monto de la pérdida). En estas circunstancias, las firmas más grandes y diversificadas combinarán pérdidas y ganancias según la diversidad de sectores en los que actúan contando con mayor probabilidad de generar ingreso gravable positivo, es decir tienen mayor probabilidad de compensar plenamente las pérdidas. Por el contrario, las firmas pequeñas tienen alternativas menos directas de compensación, dadas por las oportunidades que brinda la ley tributaria consistente, por lo general, en el traspaso a ejercicios futuros del quebranto (en otros términos, el quebranto de un año puede descontarse de la ganancia imponible de un cierto número de ejercicios futuros).⁴⁴

Cuando existe compensación plena el efecto sustitución desfavorable del impuesto a las ganancias puede tender a neutralizarse. Si éste es el caso, que el impuesto inhiba o no las inversiones de riesgo depende del efecto riqueza: si el inversor típico aumenta la proporción de “activos seguros” (dinero, títulos) sobre activos totales cuando aumenta su riqueza, el impuesto a las ganancias tenderá a tener un efecto negativo sobre la oferta de capital de riesgo. Siendo esto así, y si las inversiones en las pequeñas firmas tienen que financiarse principalmente con capital de riesgo del propietario-gerente de estas empresas, podría sostenerse que por el lado del “efecto riqueza” el impuesto a las ganancias también actuará desincentivando diferencialmente este tipo de inversiones.

La legislación impositiva argentina no da lugar a la compensación plena de los quebrantos. Estrictamente, el artículo 19 de la ley de impuesto a las ganancias determina que, para establecer el conjunto de las ganancias netas, se compensan los resultados netos obtenidos en el año fiscal, dentro de cada una y entre las distintas categorías de renta.

Cuando en un año se sufre una pérdida, ésta puede deducirse de las ganancias gravadas que se obtengan en los años inmediatos siguientes. Transcurridos cinco años después de aquel en que se produjo la pérdida, no puede hacerse deducción alguna del quebranto que aún reste, en ejercicios sucesivos.

No obstante lo mencionado, los quebrantos provenientes de la enajena-

ción de acciones, cuotas o participaciones sociales –incluidas las cuotas parte de los fondos comunes de inversión– de las sociedades y empresas sólo pueden imputarse contra las utilidades netas resultantes de la enajenación de dichos bienes.

Por su parte, los quebrantos provenientes de actividades cuyos resultados no deban considerarse de fuente argentina sólo pueden compensarse con ganancias de esa misma condición.

Cuando estas imputaciones específicas no puedan efectuarse en el ejercicio en que se experimentó el quebranto, o éste no pueda compensarse totalmente, el importe no compensado sólo puede deducirse de las ganancias netas que a raíz del mismo tipo de operaciones y actividades se obtengan en los cinco años inmediatos siguientes.

5.4.5. Efectos de la imposición de los gobiernos locales

Además de los impuestos a las ganancias (de las personas y de las sociedades) existe una variedad de tributos recaudados por los gobiernos locales que inciden sobre las empresas y que, eventualmente, pueden afectarlas diferencialmente según sea su tamaño.

Generalmente se trata de alguna variedad de impuesto a las ventas brutas y de impuestos sobre la propiedad.⁴⁵

Los impuestos a la propiedad, básicamente la propiedad inmobiliaria, merecen una consideración especial. Si los gobiernos locales gravan la propiedad inmobiliaria de las empresas (y personas), y las alícuotas impositivas discrepan entre jurisdicciones, la tasa de retorno promedio después de impuesto sobre este tipo de capital será la resultante de tasas brutas de retorno más elevadas en las jurisdicciones que gravan más pesadamente la propiedad inmobiliaria, y de tasas brutas más bajas en las que fijan menores alícuotas. En definitiva, las empresas enfrentarán un costo del capital inmobiliario mayor en las jurisdicciones con más fuertes impuestos inmobiliarios. Cuando la propiedad inmobiliaria corresponde a empresas, este mayor costo local puede ser trasladado a los consumidores, vía mayores precios locales de los bienes y servicios provistos por estas empresas, o bien absorbido por los factores inmóviles de la producción (a nivel local) a través de una caída en sus remuneraciones.

Se abre, entonces, la posibilidad de un efecto diferencial de la imposición local sobre las firmas según sea el tamaño de estas últimas. Para ello debe suponerse que la firma grande tiene alcance nacional, es decir, actúa ofreciendo productos en el mercado nacional y compitiendo con otras firmas, mientras que es más probable que muchas de las denominadas “firmas pequeñas” sean empresas de alcance local exclusivamente, e incluso con algún grado de monopolio espacial en este mercado local. Consecuentemente, la demanda que enfrenta la firma grande tenderá a ser más elástica que la que enfrenta la firma local.

El corolario, entonces, es que la imposición de origen “local” es más probable que pueda ser trasladada (en una dada jurisdicción) en el caso de productos consumidos localmente y que son producidos por firmas pequeñas de base local exclusiva. Estas firmas pequeñas que producen para el merca-

do local son afectadas en igual medida por el aumento de costos que causa el mayor impuesto local, y todas intentarán aumentar los precios de sus productos. Por el contrario, la firma grande radicada en esa misma jurisdicción pero que vende en el mercado nacional (donde compite con otras empresas radicadas en otras jurisdicciones que no han aumentado sus impuestos locales) preferirá absorber el mayor costo impositivo local en el corto plazo, pero sin duda alterará sus decisiones de producción y aun de localización en el mediano plazo, de manera que a medida que transcurra el tiempo serán los factores de producción específicos de la región los que soportarán en forma creciente la mayor presión tributaria local.

A nivel teórico cabe entonces preguntarse qué es lo que debería esperarse, en cuanto al impacto sobre las firmas, de una uniformización a nivel nacional de los gravámenes inmobiliarios, tal como la que se preconiza en la Argentina a través de la firma del Pacto Fiscal que la Nación demanda a las provincias.

Según se vio, este impuesto es más probable que afecte a las firmas de base nacional que a las pequeñas de base exclusivamente local, de manera que la uniformización a nivel nacional tendría importancia principalmente para las primeras y produciría ganancias a las ubicadas en jurisdicciones que hoy tienen impuestos locales superiores al promedio y pérdidas para las localizadas en jurisdicciones con alícuotas inferiores a tal promedio nacional. Estas ganancias y pérdidas son la contrapartida de la “capitalización” en el valor de la propiedad de los impuestos a la propiedad: tal valor aumentará en las jurisdicciones que tenían los mayores impuestos antes de la rebaja dispuesta en los mismos y disminuirá en las jurisdicciones que tenían impuestos menores a los nuevos niveles uniformes que se establezcan.

5.4.6. Impuesto a la renta de las empresas y la forma jurídica: efectos fiscales sobre la autofinanciación

El examen de las modalidades de tratamiento fiscal de las PYME en el caso de la Unión Europea permite ilustrar un punto de interés, relacionado con la disparidad de la incidencia de la imposición directa (impuesto a las ganancias) según sea la forma jurídica que adopten las empresas para ejercer su actividad, y con las repercusiones de dicha disparidad de tratamiento impositivo sobre las posibilidades de autofinanciación de las empresas PYME.

Para financiar sus actividades, las empresas pueden recurrir a los recursos propios o a recursos externos ajenos. En particular, las PYME financian sus inversiones principalmente a partir de los beneficios netos, como se observa en la evidencia local.

Muchas PYME están sujetas al impuesto sobre la renta de las personas físicas y no al impuesto sobre sociedades, que se aplica únicamente a las empresas constituidas como sociedades de capital. Normalmente, el impuesto sobre la renta es progresivo, es decir, el tipo impositivo aplicable aumenta paralelamente a la cuantía de la renta personal; el impuesto sobre sociedades suele ser, en cambio, proporcional: el tipo aplicable es constante, independientemente de la cuantía de los beneficios. De ello resulta (y este es el caso en muchos Estados miembros de la Unión Europea) que las empresas

que no son sociedades de capital soportan mayores impuestos sobre los beneficios reinvertidos que las empresas que sí lo son, puesto que las primeras están sujetas a un tipo superior. El empresario puede llegar a pagar el impuesto sobre la renta a un tipo de hasta el 60%, con lo que sólo un 40% del beneficio queda disponible para ser reinvertido. En cambio, en la mayoría de los Estados miembros las PYME constituidas en sociedad de capitales pagan un impuesto sobre sociedades mucho menor sobre los beneficios reinvertidos. La diferencia en los tipos marginales del impuesto que se aplica a las empresas constituidas como sociedades de capital y a las empresas no constituidas bajo esta forma puede ser superior al 30%. Estas últimas están, pues, en desventaja frente a las primeras y ello puede impulsarlas a una modificación de su forma jurídica que no sólo les resulta cara en sí misma sino que puede ser inadecuada desde otros puntos de vista, especialmente en lo referido a la responsabilidad patrimonial del propietario en relación a los resultados de su empresa.

Esta situación distorsiona la competencia, creando una “inequidad horizontal” en el tratamiento fiscal de las empresas, en tanto la capacidad de autofinanciación de las empresas individuales y las sociedades de personas puede verse reducida respecto de la de las sociedades de capital de idéntica o aun superior dimensión económica. Una mayor equidad en el tratamiento fiscal de los beneficios conservados/reinvertidos por estas empresas debería permitirles, además de la posibilidad de mejorar su capacidad de autofinanciación y de consolidar su tesorería, por una parte, resistir mejor a las dificultades que experimentan habitualmente las PYME, especialmente en la fase baja de los ciclos económicos y, por otra, aprovechar al máximo, gracias a una mayor capacidad inversora, las situaciones del relanzamiento de la actividad económica. Además, estas iniciativas ofrecerían a los empresarios una auténtica libertad de elección entre las formas jurídicas disponibles para el ejercicio de su actividad, al verse disminuida la influencia del factor impositivo en el momento de la elección.

Ante esta circunstancia, algunos Estados miembros han instaurado regímenes fiscales basados en el concepto de “neutralidad fiscal” entre sociedades de capital y otras formas de empresa. Estos mecanismos específicos pretenden garantizar, ya sea una mayor equidad en el trato fiscal de los beneficios reinvertidos de las empresas, independientemente de su forma jurídica (Dinamarca, Grecia), ya sea una limitación de la progresividad del impuesto sobre las rentas de origen industrial o comercial obtenidas por firmas que no son sociedades de capital (Alemania).

Sin embargo, en la mayor parte de los Estados, la solución elegida más frecuentemente (aun cuando sus consecuencias sean complejas y afecten a distintos ámbitos ajenos al campo fiscal) es la constitución como sociedad de capital de la empresa individual o la transformación en sociedad de capital de la sociedad personalista. Con el objeto de facilitar estas operaciones se han previsto distintos dispositivos de desgravación fiscal.

Según fuera antes señalado, en la Unión Europea el tratamiento impositivo de las empresas está por lo general en función de la forma jurídica de las mismas, más que en función de su dimensión o tamaño. Tratándose de empresas individuales, la consideración fiscal de las ganancias de la em-

presa no se diferencia de la de las rentas del empresario y se efectúa con cargo al impuesto sobre la renta de las personas físicas. Las sociedades personalistas están casi siempre gravadas con arreglo al principio de transparencia fiscal; se gravan los beneficios con cargo a los asociados en proporción a sus participaciones, incluso cuando no hayan dispuesto efectivamente de dichos beneficios. De hecho, las condiciones impositivas de las sociedades personalistas se parecen mucho a las de las empresas individuales. No obstante, en algunos Estados miembros, estas sociedades están sujetas de hecho al impuesto de sociedades, si su actividad es industrial o comercial (Bélgica, España) o pueden optar (Francia) por el régimen fiscal aplicable a las sociedades de capital.

En los casos de estas últimas sociedades, el impuesto de sociedades grava los beneficios obtenidos por la propia sociedad. En principio, los accionistas y socios sólo están sujetos al impuesto correspondiente a los beneficios distribuidos.

Los beneficios industriales o comerciales de las empresas individuales o de las sociedades personalistas sujetas al impuesto sobre la renta se determinan, en principio, de la misma forma que los beneficios de las sociedades de capital sujetas al impuesto de sociedades. Las normas excepcionales de derecho común consisten esencialmente en una estimación sobre bases de presunción de la base imponible o en una simplificación del trámite fiscal. En la práctica, estos regímenes especiales sólo se aplican, por lo general, a empresas individuales y de carácter artesanal o de dimensión sumamente reducida, habida cuenta de los límites de aplicación de estas medidas (por ejemplo, en Francia este régimen de estimación presuntiva sólo puede aplicarse a las empresas cuyo volumen de negocios es inferior a FF 500.000 (FF 150.000 si se trata de una empresa de prestación de servicios) y de su poco frecuente reevaluación. Aunque para los jefes de empresas pequeñas suponen la ventaja de simplificar verdaderamente sus obligaciones fiscales (y contables), tienen el inconveniente de no incitar a aquéllos a dotarse de los instrumentos de gestión financiera y contable que pudieran ser necesarios para el mejor desarrollo de su negocio.

Las empresas sujetas al impuesto de sociedades, por su parte, quedan siempre excluidas del régimen de estimación presuntiva. No obstante, en algunos Estados estas sociedades pueden, aplicando las disposiciones de la “cuarta Directiva contable”, beneficiarse de ciertas medidas de simplificación contable si están consideradas como “pequeñas empresas”. De esta forma, pueden optar por una presentación abreviada de su balance y de su cuenta de resultados, limitándose a facilitar información fiscal más resumida y reduciendo el número de formularios integrantes de la documentación fiscal presentada al final del ejercicio. Sin embargo, continúan estando obligadas a respetar los principios contables y los sistemas habituales de evaluación del régimen impositivo de los beneficios industriales y comerciales.

De hecho, en la mayor parte de los casos, con la excepción del régimen fiscal presuntivo antes citado para empresas de muy pequeña envergadura, no existen diferencias fundamentales en las modalidades de determinación de la base imponible para las empresas, ya sean grandes o pequeñas y estén constituidas o no como sociedades. Las principales diferencias se deben, en

CUADRO 25
COMPARACION DE TASAS SEGUN TIPO DE ORGANIZACION

País del impuesto	Tasas del impuesto a las ganancias de las personas físicas		Tasa del impuesto a las ganancias de las Sociedades de Capital
	Mínimo	Máximo	
Alemania	19	54 (47) ¹	30-45 ²
Bélgica	26,75	59	39% Tipo reducido para PYME ³ : 28% sobre los beneficios hasta FB 1 millón, 36% entre 1 y 3,6 millones, 41% entre 3,6 y 13 millones.
Dinamarca	38 (+ 5 puntos de cotización social)	58	34
España	20	56	35
Francia	5	56,8	33,33
Grecia	5	40	35 ⁴
Irlanda	27	48	40% Tipo reducido: 10% para fabricantes de determinadas zonas (Shannon, IFSC).
Italia	10	51	52,2 [36] ⁵
Luxemburgo	10 (+ 2,5% cotiz. Fondo de empleo) ⁶	50	Tipo reducido: 20% beneficios inferiores a FL 0,4 millones; tipo progresivo del 20% al 30% (0,4 a 0,6 millones); 30% (0,6 a 1 millón); 30-33% (1 a 1,312 millones); 33% (más de 1,312 millones)
Países Bajos	13 ⁷	60	35% (40% sobre los primeros FH 100. 000 de beneficios)
Portugal	15	40	39,6
Reino Unido	25 ⁸	40	33% Tipo reducido: 25% sobre los beneficios inferiores a £ 300. 000.

1. Alemania: El tipo del impuesto sobre la renta de las personas físicas aplicable a las rentas de naturaleza comercial o industrial ha quedado limitado al 47% a partir del 1-1-94; para las otras rentas subsiste el tipo marginal máximo del 53%.

2. Alemania: El tipo impositivo es del 36% sobre los beneficios distribuidos y del 50% sobre los beneficios no distribuidos.

3. Bélgica: Este tipo impositivo reducido se aplica a las PYME que operan en régimen de sociedad de capital y cumplen las siguientes condiciones:

a) su renta imponible es inferior a 13 millones de francos belgas;

b) menos de la mitad de los títulos representativos de sus derechos sociales están en manos de una o varias sociedades;

c) las sociedades no poseen participaciones cuyo valor de inversión supere al 50% de su capital social realmente desembolsado;

d) sus beneficios distribuidos no superan el 13% de su capital social realmente desembolsado.

4. Grecia: Para una sociedad de responsabilidad limitada, el tipo del 35% se aplica al beneficio residual neto, previa deducción de la remuneración de los tres principales accionistas que participan en la dirección de la sociedad.

5. Italia: Las sociedades con no más de tres asalariados y en las que trabajen el empresario y los miembros de su familia no están sujetas al impuesto local sobre los beneficios (ILOR).

6. Luxemburgo: Las sociedades están sujetas a una contribución adicional del 1% destinada al Fondo para el empleo y a un impuesto local sobre los beneficios cuyo tipo medio es del 10%.

7. Países Bajos: Al tipo mínimo del impuesto sobre la renta se añade una contribución a la seguridad social del 25,55%, resultando un tipo efectivo del 38,55%.

8. Reino Unido: En la escala de tipos del impuesto sobre la renta de las personas físicas se ha introducido recientemente un tipo reducido del 20%, aunque se aplica únicamente a un tramo de renta muy reducido (las primeras £ 2.000, equivalentes aproximadamente a ECU 1.500).

Fuente: FIEL, en base a datos de la Comisión de la Comunidad Europea.

cambio, a las tasas aplicadas: tasas progresivas del impuesto sobre la renta de las personas físicas, tasa "normal" del impuesto de sociedades, tipos reducidos, etcétera, según se detalla a continuación.

Según se expresó, en la mayor parte de los Estados miembros, los tipos marginales del impuesto sobre la renta de las personas físicas son superiores al tipo normal del impuesto de sociedades, a pesar de la tendencia general a reducir las alícuotas tanto para las sociedades como para las personas físicas. De hecho, habida cuenta de su forma jurídica, las empresas individuales y las sociedades personalistas, al no existir una distinción entre rentas distribuidas y rentas reinvertidas, están gravadas por el conjunto de sus rentas con tasas marginales del impuesto sobre la renta que pueden ser superiores a las aplicables a las sociedades de capital.

El sistema impositivo aplicable a las empresas individuales y a las sociedades personalistas constituye un freno para el desarrollo de éstas mediante la inversión por cuanto afecta su capacidad de autofinanciación. Puesto que el desarrollo de la capacidad de autofinanciación de las PYME constituye la alternativa más viable al uso de fuentes de financiación externa, es importante que la empresa pequeña no tropiece con impedimentos diferenciales de naturaleza fiscal para capitalizarse internamente. Si se tiene en cuenta que las empresas individuales representan, por término medio, casi la mitad del conjunto de empresas activas en los Estados miembros de la Comunidad, y que ocupan entre un 10% y un 20% de la población activa, el impacto potencial de esta peculiaridad fiscal adquiere una amplitud no desdeñable.⁴⁶

En Dinamarca, por ejemplo, los empresarios individuales pueden, cada año, optar por estar gravados según la tasa del impuesto de sociedades en el caso de las rentas mantenidas en la empresa. También cabe destacar que,

en el marco de este régimen particular, vigente desde 1987 (*special business arrangement* o *business rules*), se efectúa una distinción en cuanto a la naturaleza de las rentas retenidas por el empresario, según sean rentas de capitales y rentas "salariales". La parte de las rentas de capitales, que se determina aplicando el tipo de rendimiento medio anual de las obligaciones al activo neto de la empresa, goza del trato fiscal privilegiado concedido a los dividendos, aplicado clásicamente a las rentas de acciones. Las rentas salariales, es decir, las rentas retenidas por el empresario junto con la retribución del capital, están gravadas con las tasas progresivas del impuesto sobre la renta personal. Este sistema, utilizado por cerca de 130.000 empresas, permite alcanzar una igualdad de trato fiscal entre empresas individuales, sociedades personalistas y sociedades de capital, por lo que a las rentas mantenidas en la empresa se refiere, ya que éstas están gravadas con el mismo tipo del 34% aplicable a las sociedades de capital. Noruega y Suecia cuentan también con regímenes relativamente parecidos al danés en su filosofía. La contrapartida de esta disposición fiscal consiste en que implica un mayor número de formalidades administrativas, especialmente contables, para aquellas empresas que optan por ella.

En Grecia, la reforma fiscal de junio de 1992 introdujo un mecanismo similar para aquellas empresas constituidas como sociedades colectivas, comanditarias o de responsabilidad limitada que, hasta dicha fecha, estaban sujetas a las tasas progresivas del impuesto sobre la renta, (entre el 5 y el 40%). Desde entonces, sus beneficios están gravados con el único tipo del 35% (igual que el de las sociedades anónimas) tras deducir la remuneración de los socios o gerentes, personas físicas que posean al menos un tercio de las acciones de la sociedad. Esta remuneración, independientemente de que sea o no retenida de hecho, se estima presuntivamente en un 50% de los ingresos netos de la sociedad y está gravada con cargo al asociado o al gerente con arreglo al impuesto sobre la renta de las personas físicas. Esta reforma ofrece la ventaja de conceder una neutralidad de tratamiento de los beneficios reinvertidos por las empresas que han adoptado las formas jurídicas antes mencionadas.

Cabe también señalar que, desde el 1º de enero de 1994, Alemania ha introducido una disposición cuyo efecto consiste en evitar la progresividad del impuesto sobre la renta que grava los beneficios de las empresas individuales y de las sociedades personalistas, limitando el tipo marginal máximo del impuesto al 47% para este tipo de ingresos. En cambio, el tipo más elevado, del 53%, continuará aplicándose, cuando proceda, a todos los demás ingresos imponibles de los contribuyentes. La diferencia entre el tipo del impuesto de sociedades (45% sobre los beneficios no distribuidos) y el del impuesto sobre la renta de las empresas no constituidas como sociedades de capital (47%) será tan sólo de 2 puntos; de no existir el límite antes citado esta diferencia hubiera sido cuatro veces mayor. Aun cuando esta medida es distinta a las aprobadas en Grecia y Dinamarca, en el sentido de que afecta a todas las rentas, distribuidas y reinvertidas, de las empresas afectadas, no por ello deja de responder a una idéntica voluntad de limitar las diferencias en el trato fiscal entre los beneficios reinvertidos de las sociedades de capital y los de las empresas individuales y de las sociedades personalistas.

Cada uno de estos sistemas tiene sus ventajas e inconvenientes. A la sofisticación y adecuación del sistema danés al objetivo de neutralidad fiscal pretendido, se contraponen la complejidad de la gestión administrativa de dicho sistema. La posibilidad que se ofrece en Dinamarca al empresario (empresas individuales y sociedades personalistas) de optar cada año por el régimen especial o por el régimen normal del impuesto sobre la renta de las personas físicas, le permite aprovechar al máximo, en función del resultado anual, la capacidad de autofinanciación de la empresa, jugando con el nivel de la retención fiscal. El régimen implica, no obstante, que el empresario debe obligarse a llevar una contabilidad pormenorizada. Es ésta una obligación relativa en tanto la exigencia contable posee virtudes pedagógicas, por cuanto se incita al empresario a dotarse de los instrumentos de información necesarios para la correcta gestión de su empresa. Esta máxima flexibilidad fiscal tiene también como contrapartida un costo presupuestario. La instauración de regímenes consistentes en una opción irrevocable o fija durante un período mínimo (5 años o más) permitiría limitar el costo presupuestario de este mecanismo. El sistema griego supone la ventaja de ofrecer a las sociedades personalistas (las empresas individuales están excluidas de este régimen) una equivalencia de tratamiento fiscal de sus beneficios no "distribuidos" en relación con los de las sociedades de capital, ya que se aplica en ambos casos el tipo del impuesto de sociedades de un 35%. Este régimen aplicado automáticamente tiene, no obstante, como inconveniente relativo el de no ofrecer la posibilidad de opción a las empresas: de hecho, las empresas más pequeñas, que estaban gravadas según los tramos marginales inferiores del impuesto sobre la renta, pueden verse penalizadas por este marco fiscal. El mecanismo alemán de limitación del impuesto sobre la renta en concepto de las rentas industriales y comerciales cuenta con el mérito de su simplicidad de aplicación práctica. Como contrapartida, tiene el inconveniente de interferir en el sistema impositivo, al conceder una ventaja al empresario independiente en relación con el asalariado, aun cuando este último, por ejemplo, como directivo, podría hallarse en la misma situación de responsabilidad ya que la presión fiscal que gravita sobre el primero no podrá superar el 47%, mientras que para el segundo podría ser hasta de un 53%.

Estas diferencias son ante todo resultado de elecciones tanto técnicas como políticas efectuadas en función de situaciones nacionales concretas. Sin embargo, e independientemente de su diversidad, todas tienen como objetivo el de aliviar, en aquellos Estados que las aplican, la retención fiscal efectuada sobre los beneficios reinvertidos de las empresas individuales y de las sociedades personalistas, aproximando o igualando la tasa impositiva aplicada a las mismas a las alícuotas nominales del impuesto a las sociedades de capital.

Existen también otras alternativas de efecto equivalente. En este sentido, un trato fiscal de la sociedad individual o de la sociedad personalista más favorable a la inversión podría consistir en efectuar una distinción entre la renta conservada/reinvertida y los ingresos hechos efectivos por el empresario o por los socios. Los ingresos mantenidos en las empresas estarían, en elección revocable o irrevocable del empresario (o de los socios por unanimidad), gravados con el tipo del impuesto de sociedades y únicamente se gra-

varían con el impuesto sobre la renta a cargo del empresario (o de los socios) como ingresos industriales y comerciales los ingresos hechos efectivos.

Si los ejemplos escandinavos, y en particular el danés, dan fe de la posibilidad de aplicar regímenes de este tipo, conviene también recordar las reticencias de algunos Estados miembros a este respecto. En este sentido, la experiencia en Alemania, a comienzos de los años cincuenta, y la de los estudios llevados a cabo por el "Inland Revenue" en el Reino Unido, condujeron a ambos Estados a plantear reparos a la viabilidad de un sistema optativo de sometimiento al impuesto de sociedades de los beneficios reinvertidos de las empresas individuales y sociedades personalistas, habida cuenta de la dificultad de controlar los flujos de ingresos entre el empresario y la empresa y del riesgo de que dicho régimen se aparte de su objetivo.

Asimismo, un procedimiento alternativo es la transformación de este tipo de empresas en sociedades de capital. Ello supone el imponer al empresario una estructura administrativa superior a la necesaria –especialmente si su único objetivo estriba en mejorar la situación fiscal de la empresa–, que reduce el vínculo directo entre el empresario y la empresa.

En cualquier caso es importante que el sistema fiscal ofrezca, con carácter general, suficiente flexibilidad en cuanto a la elección de la forma jurídica que el empresario prefiere para ejercer su actividad.

Por otra parte, es cierto que la desventaja fiscal de la que puede adolecer en su desarrollo la empresa individual o la sociedad personalista, en relación con una sociedad de capital, surge cuando el nivel de los beneficios obtenidos por la empresa sitúa a ésta en los tramos superiores del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Esta situación se da con más frecuencia al término de una fase de desarrollo importante de la empresa que en el momento de su creación, ya que los primeros años de actividad suponen por lo general una rentabilidad escasa o incluso negativa.

Si se puede dar por hecho que las empresas tienen un interés y una necesidad de poder adaptar su forma jurídica a las exigencias de competitividad de los mercados, es importante que dicha modificación no suponga costos fiscales que puedan, por su naturaleza, disuadir la modificación jurídica en cuestión.

En la mayor parte de los Estados miembros una modificación de la forma jurídica significa, por lo general, un cese de actividad de la empresa con las consecuencias fiscales que esto supone y la creación de una nueva persona jurídica. Cualquier empresa que efectúe dicha modificación deberá hacer frente, por lo general, a cargas fiscales tales como la imposición inmediata de los beneficios del ejercicio, de las ganancias de capital acumuladas y de las provisiones constituidas inicialmente con franquicia del impuesto así como a la pérdida de las posibilidades de aplazamiento de los déficits de los ejercicios anteriores y sometimiento al impuesto sobre aportes de bienes.

La aceptación de la continuidad de la empresa es una situación poco frecuente, ya que el criterio del formalismo jurídico se impone por lo general a la realidad económica de la empresa; no obstante, la mayor parte de los Estados miembros efectúan distinciones en función del tipo de transformación jurídica y las modalidades concretas que asume la misma. Según se trate de la constitución como sociedades de capital de una empresa individual o de

transformar una sociedad personalista en sociedad de capital, o también de pasar de una forma de sociedad de capital a otra, los Estados reconocen o no la continuidad de la empresa. También se conceden desgravaciones fiscales según se cumplan o no determinadas condiciones referentes a la transformación jurídica.

Por lo que se refiere a la transformación de empresa en sociedad de capital, aunque la mayor parte de los Estados miembros considera que existe automáticamente un cese de actividad, esta doctrina puede modificarse favorablemente en ciertas circunstancias: de esta forma, en Bélgica, la "continuidad" de la empresa se reconoce desde el punto de vista fiscal si el empresario así lo elige.

En cuanto a la transformación de una sociedad personalista en sociedad de capital, algunos Estados miembros (Italia, Portugal) admiten la continuidad de la empresa, aunque la mayor parte de ellos considera que este tipo de operación supone la desaparición de la empresa y la creación de una nueva persona jurídica.

Sin embargo, sean cuales fueren las posturas de los Estados miembros desde el punto de vista del formalismo jurídico (continuidad o cese de la empresa), la mayor parte ha promulgado disposiciones que permiten aliviar las consecuencias fiscales de estas operaciones de transformación. Estas medidas se refieren fundamentalmente a la posibilidad de aplazar la imposición de las ganancias de capital devengadas comprobadas al efectuar la transformación y de trasladar las provisiones asignadas a la actividad que mantengan su objeto. También se prevé cierta flexibilidad en cuanto a los derechos de registro.

En cambio, no se permite aplazar las pérdidas más allá de la modificación de forma jurídica. No obstante, algunos Estados (Alemania, Francia, Luxemburgo, Reino Unido) han indicado que, en estos casos, las pérdidas de la empresa individual o de la sociedad personalista pueden imputarse al empresario o a los socios.

Respecto de los impuestos a los aportes de capital, algunos Estados miembros aplican todavía tasas elevadas sobre las aportaciones inmobiliarias efectuadas a las sociedades (Bélgica, Grecia, España, Francia, Italia). Algunos de estos Estados (Bélgica, Francia, España) han introducido, no obstante, disposiciones que reducen esta carga fiscal, siempre que estas aportaciones sean retribuidas mediante títulos.

La situación en la Argentina

La ley argentina del impuesto a las ganancias grava a la tasa única del 30% las ganancias netas imponibles de las sociedades de capital. El artículo 50 de la ley fija que el resultado del balance impositivo de las empresas unipersonales y de las sociedades y asociaciones incluidas en el inciso b) del artículo 49 (básicamente sociedades de responsabilidad limitada y sociedades en comandita por acciones) en la parte de capital comanditado se considerará íntegramente asignado al dueño o distribuido entre los socios o asociados (aun cuando no se hubiera acreditado en sus cuentas particulares).⁴⁷

En consecuencia, impositivamente existe una incidencia directa del 30% sobre el resultado imponible de la sociedad de capital. Las sociedades de res-

ponsabilidad limitada impositivamente son asimilables a sociedades de personas y por ende no son sujeto de tributación del impuesto, sino que solamente determinan la utilidad impositiva, que se considera distribuida entre los socios, siendo éstos los sujetos del impuesto a las ganancias personales. Por lo tanto surgen dos aspectos importantes:

– La tasa impositiva ya no es proporcional sino progresiva (entre el 11% y el 30%), como se muestra el cuadro 26.

CUADRO 26
TASAS DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS PARA PERSONAS FISICAS
Y SUCESIONES INDIVISAS

	Ganancia neta (\$)	Suma fija (\$)	Tasa (%)	Sobreexcedente (\$)
0	39.000	—	11	0
39.000	60.000	4.290	20	39.000
60.000	120.000	8.490	25	60.000
120.000	en adelante	23.490	30	120.000

A diferencia de los casos vistos en la Unión Europea, sólo la tasa marginal máxima aplicable a las personas resulta igual a la tasa única aplicable a las sociedades de capital.

– La incidencia del impuesto puede diluirse adicionalmente en las SRL, ampliando el número de socios (el número máximo admitido por ley es 50).

Ambas razones determinan un sesgo fiscal favorable a las SRL.⁴⁸

El efecto precedente es morigerado por la existencia de ciertas deducciones que sólo operan en el caso de las SA, a través de la deducción especial que se les admite a estas últimas de los honorarios de directores, síndicos y miembros del consejo de vigilancia, con los montos máximos admitidos por la ley (excepto los honorarios del síndico, respecto de los cuales no se fija monto máximo).

Existe pues una diferencia marcada en el caso argentino con los países de la Unión Europea en lo referido al efecto de la progresividad de la imposición a la renta personal (respecto de la tasa proporcional aplicada a las sociedades de capital) y las formas jurídicas que adoptan las empresas. No sólo que no perjudica a las sociedades unipersonales e incluso a las SRL sino que, en la Argentina, tal progresividad constituye un incentivo para optar por estas formas jurídicas por cuanto ello permite diluir la carga impositiva.

Por cierto, esta característica no ha estado presente en forma permanente en la legislación argentina. Con anterioridad al año 1993, la progresividad de la imposición a las personas determinaba que la tasa marginal soportada por estos contribuyentes superara a la tasa uniforme aplicable a las sociedades de capital nacionales, y resultara en general coincidente con la aplicada a las

empresas organizadas como establecimientos permanentes propiedad de sociedades, asociaciones o empresas de cualquier naturaleza constituidas en el extranjero o de personas físicas residentes en el exterior.

En lo que tiene que ver con el tratamiento impositivo de la reorganización de sociedades, el artículo 77 de la ley del impuesto a ganancias argentina fija que cuando se reorganizan sociedades, fondos de comercio y en general empresas y/o explotaciones de cualquier naturaleza, los resultados que surjan como consecuencia de la reorganización no están alcanzados por el impuesto a las ganancias, siempre que la o las entidades continuadoras prosigan, durante un lapso no inferior a 2 años desde la fecha de la reorganización, la actividad de la o las empresas reestructuradas u otra vinculada con las mismas, y que los titulares de la o las empresas antecesoras mantengan por lo menos durante 2 años un importe de participación en el capital no inferior al que tenían en el momento de procederse a la reorganización (este requisito no es exigible cuando, en el caso de fusión, la nueva sociedad o la incorporante, y en el caso de escisión, la escisionaria, coticen sus acciones en mercados autorregulados bursátiles, y siempre que mantengan dicha cotización por un lapso no inferior a 2 años desde la fecha de la reorganización).

Los derechos y obligaciones fiscales establecidos en el artículo 78 de la ley, correspondientes a los sujetos que se reorganizan, son trasladados a la o las entidades continuadoras.

En el caso de incumplirse los requisitos establecidos por ley y por decreto reglamentario para que la reorganización tenga los efectos impositivos previstos, deben presentarse o rectificarse las declaraciones juradas respectivas aplicando las disposiciones legales que hubieran correspondido si la operación se hubiese realizado al margen del régimen en cuestión, e ingresarse el impuesto sin perjuicio de los intereses y demás accesorios que pudieren corresponder. Si por el tipo de reorganización no se produjera la transferencia total de la o las empresas reorganizadas, excepto en el caso de escisión, el traslado de los derechos y obligaciones fiscales queda supeditado a la aprobación previa de la Dirección General Impositiva.

5.4.7. Tratamiento fiscal del capital de riesgo

Otro tema relacionado con los problemas de financiación es el tratamiento fiscal de las inversiones de capital de riesgo en las PYME. El reforzamiento de la autofinanciación es una solución para las PYME que precisan recursos financieros adicionales, pero ello no siempre es suficiente, especialmente si las inversiones necesarias son elevadas. Los bancos no siempre están dispuestos a prestar fondos a pequeñas empresas de elevado riesgo y, en caso de acceder, el costo para las PYME puede ser superior que para las grandes empresas.

La financiación mediante participaciones en el capital puede ser todavía más difícil. Es en este contexto donde del capital de riesgo, fundamentalmente en forma de inversiones en participación de capital a largo plazo, puede ser una solución adecuada y de menor costo para tener acceso a la financiación externa. De hecho, lo ha sido en los Estados Unidos, donde surgió, y entre otras cosas ha posibilitado el éxito del “Silicon Valley”. Asimismo, en

algunos Estados miembros de la Unión Europea los fondos de capital de riesgo cumplen una importante función en la financiación de las PYME; en Europa las inversiones en capital de riesgo ascendieron a ECU 4.600 millones en 1992.

Las inversiones en capital de riesgo se reparten de forma desigual entre los Estados miembros debido a varias razones, como el grado de desarrollo del sector financiero o la actitud del sector bancario frente a los préstamos a PYME. Los indicadores del mercado también muestran que el desarrollo de un importante sector de capital de riesgo está muy influido por la existencia de un marco legal nacional adecuado, que permita la realización de estas inversiones. Algunos Estados miembros carecen de régimen especial para las inversiones en capital de riesgo y también puede ocurrir que, aun existiendo tal régimen especial, en la práctica los inversores no lo utilicen.

Los países con las mayores inversiones en capital de riesgo, el Reino Unido y Francia, cuentan ambos con instrumentos especialmente adaptados a este tipo de inversiones, a saber la *limited partnership*, el "Fonds Commun de Placements a Risques", FCPR (Fondo común de inversión en capital de riesgo) y la "Société de Capital Risque", SCR (Sociedad de capital de riesgo). En el Reino Unido, el "Inland Revenue" (Ministerio de Hacienda) y el "Department of Trade and Industry" (Ministerio de Comercio e Industria) aprobaron específicamente a la *limited partnership* como forma de suministrar fondos de inversión en capital de riesgo. Es interesante señalar que para ello no fue precisa modificación alguna de la legislación. Los FCPR y las SCR se crearon mediante legislación específica, aprobada en 1983 y 1985 respectivamente,

Una importante característica de la *limited partnership* y de los FCPR es su transparencia fiscal, lo cual significa que los resultados obtenidos por estos fondos únicamente se gravan al nivel de los participantes en el fondo; los fondos, en sí mismos, están libres de impuestos. Esta transparencia evita la doble imposición que de lo contrario se produciría si el fondo soportara primero el impuesto sobre los incrementos de capital o sobre los dividendos distribuidos en la empresa receptora de la inversión y luego el inversor soportara otro impuesto sobre los mismos beneficios, por su participación en el fondo de capital de riesgo. El enfoque aplicado es el denominado de transparencia, que consiste en que se grava al inversor como si se tratara de una inversión directa en la empresa destinataria, sin la intermediación de un fondo de capital de riesgo. Otra importante ventaja es que los inversores pueden deducir directamente de su renta pérdidas ocasionadas por inversiones en fondos de capital de riesgo. Otra característica común de estos instrumentos es su responsabilidad limitada, que limita al importe de la inversión el riesgo en que incurre el inversor.

Los FCPR tienen la característica específica de una mayor transparencia fiscal. En principio, los inversores franceses en FCPR no están sujetos al impuesto hasta que reciben la renta generada por el fondo; así, si los resultados del FCPR son reinvertidos en lugar de ser distribuidos, los inversores no están sujetos a ningún impuesto y sólo lo estarán cuando el FCPR reparta los beneficios obtenidos.

La Comunidad cuenta con varios programas para proporcionar ayuda financiera directa o indirecta en el ámbito del capital de riesgo, como SPRINT,

VENTURE CONSORT, EUROTECH-CAPITAL y SEED-CAPITAL. En el ámbito fiscal, hasta la fecha no han existido iniciativas comunitarias. Existe consenso respecto de que la Unión en su conjunto se beneficiaría de una solución general de "transparencia" que permitiera a los inversores crear estructuras europeas sometidas a idéntico tratamiento fiscal en toda la Unión.

En el caso argentino, reviste importancia poner en práctica la figura de la "responsabilidad limitada" para el caso de las sociedades unipersonales, según estaba contemplado en el proyecto de unificación de los códigos Civil y Comercial.

5.4.8. Complejidad administrativa

Existe un argumento según el cual hay una "falla de mercado" particular que afecta a las firmas pequeñas, relacionada con los mayores costos unitarios que supone, para este tipo de empresas, cumplir con las regulaciones gubernamentales. Bannock y Peacock han calculado, para el caso de Inglaterra, que el costo para el cumplimiento de las obligaciones formales en el impuesto de valor agregado asciende al 2,5% de las ventas en el caso de las firmas con ventas anuales inferiores a las £ 15.000, y tan solo al 0,07% para aquellas con ventas superiores a £ 2 millones anuales. Esa situación se reitera, argumentan los autores, con otro tipo de regulaciones, sean o no de carácter estrictamente impositivo.

Es evidente que la existencia de costos de cumplimiento diferenciales entre empresas de distinto tamaño, con la mayor incidencia en las firmas pequeñas versus las grandes, supone una suerte de "inequidad vertical". Sin embargo, éste es un aspecto distributivo que difícilmente permita fundamentar económicamente una política activa orientada a favorecer a la pequeña empresa.

El punto es si deben compensarse estas situaciones, por ejemplo, disminuyendo las obligaciones formales en el caso de las empresas pequeñas. Al respecto cabe señalar que los mayores costos de cumplimiento pueden ser el reflejo de ventajas "naturales" de las empresas grandes que surgen del aprovechamiento de economías de escala internas a las firmas. Por lo tanto no existe justificativo económico para disminuir diferencialmente el cúmulo de obligaciones formales a favor de las firmas pequeñas exclusivamente. En todo caso, si tales formalidades son excesivas se impone la reducción para todos los obligados y no para un subconjunto.

Una circunstancia distinta se da si existen disposiciones administrativas que implican algún tipo de discriminación y/o penalización según clase (tamaño) de empresa. En el campo de la administración tributaria esto suele estar aunado a la presencia de procedimientos "especiales" de determinación del impuesto en las firmas pequeñas, que actúan en forma "presuntiva". Suponen que dados ciertos parámetros, por ejemplo número de empleados, monto de capital, etcétera, el valor agregado por la firma, o el nivel de ganancias imponibles, debe situarse en los montos estimados y fijados por la autoridad impositiva unilateralmente. Es decir, reemplazan la determinación objetiva de la obligación impositiva por su estimación presuntiva.

La presencia de procedimientos "especiales" de recaudación, en los cua-

les nuevamente sobre bases de presunción se retienen a las firmas pequeñas –generalmente asignando esta obligación a firmas de más envergadura con las que las primeras tienen relaciones comerciales, sea en calidad de proveedores o de compradores– determinadas sumas de dinero “a cuenta” o “imputables” contra la futura determinación del gravamen. Si bien en este caso, a diferencia del anterior, la determinación final de la carga tributaria se realiza sobre bases objetivas, la presencia de mecanismos de recaudación que anticipan el impuesto en base a criterios más o menos discrecionales puede ocasionar a las firmas afectadas perjuicios de distinta envergadura, tanto desde el punto de vista financiero como económico, obligándolas a incurrir en mayores costos en relación a sus rivales, con la consiguiente pérdida de competitividad y por razones que no obedecen al funcionamiento del mercado sino a disposiciones administrativas de la autoridad tributaria. Este es el caso de la Argentina actualmente.

En efecto, el principal logro en materia tributaria a partir del año 1990 ha sido la concentración del grueso de la recaudación en dos impuestos generales como son Ganancias e IVA, a los cuales se los dotó, además, de un diseño tributario relativamente simple para lo que continúan siendo los estándares internacionales en la materia.⁴⁹

Este proceso de concentración y fortalecimiento de IVA y Ganancias ha permitido eliminar gran cantidad de impuestos nacionales con potencial recaudador pero sumamente distorsivos (débitos bancarios y derechos de exportación entre los principales) como de escasa significación cuantitativa y elevados costos administrativos de recaudación y control (capitales, patrimonio neto, etcétera) a la par que lograr un sustancial incremento de la recaudación fiscal nacional total.

El instrumento complementario para el logro de este objetivo ha sido la reducción importante en los niveles de evasión fiscal, obtenida ciertamente a través del fortalecimiento institucional de la administración fiscal, de la modificación de la Ley Penal Tributaria y la introducción del régimen de registración y facturación pero también, y especialmente, por medio de la generalización del uso de una serie de institutos especiales tales como “pagos a cuenta”, “sistemas de retenciones” y “sistemas de percepciones” que importan, dada la extensión y profundidad de su uso, una verdadera desnaturalización del sistema tributario “formal”, principalmente de los dos impuestos que conforman la columna vertebral de la fiscalidad argentina, IVA y Ganancias.

Esta circunstancia que, como se dijo, impactó favorablemente en la recaudación, tiene sin embargo dos connotaciones claramente negativas. La primera es que ha introducido complejidad e inestabilidad normativa,⁵⁰ y la segunda es que tiende a que el sistema tributario pase a sustentarse en una serie de “bases presuntas” –establecidas por la autoridad de aplicación– que no se corresponden con las genuinas bases imponibles, ni con los procedimientos puros de recaudación de los dos gravámenes centrales (IVA y Ganancias) del sistema tributario argentino.

La consecuencia no es solamente la pérdida de transparencia del sistema sino, y fundamentalmente, la introducción de distorsiones económicas en perjuicio de los sujetos mayoritariamente incididos por estas modalidades, que suelen ser empresas que por su envergadura económica corresponden a

la categoría de PYME. Un ejemplo claro se da en el caso del IVA, en que los sistemas aludidos de pago a cuenta y retención sobre bases presuntivas provocan la aparición de saldos permanentes a favor del contribuyente, que en la práctica equivalen a obligar a las empresas pequeñas a actuar con un capital de giro superior al que hubieran requerido con un sistema neutral de percepción del impuesto.

No puede, sin embargo, ignorarse que el uso intensivo de estos procedimientos especiales de recaudación está directamente relacionado, por una parte, con los altos niveles de evasión que se registraban en los sectores y tipos de empresas sobre los que ellos pasan a incidir y, por otra, con la debilidad estructural de la administración tributaria, especialmente para fiscalizar eficazmente a este tipo de contribuyentes.

La presente situación, que combina un mayor cumplimiento forzoso de estos sectores (por efecto de los procedimientos presuntivos de recaudación) con los inconvenientes de naturaleza económico-financiera que ellos generan sobre los sujetos incididos, reconoce como vía eficiente de superación la de inducir el mejor cumplimiento voluntario de tal tipo de contribuyentes a través de la percepción de la mejora sustancial y sostenida de la administración y fiscalización tributaria, de manera que ésta pueda paulatinamente ir disminuyendo el grado de “rusticidad” de sus procedimientos de recaudación sin exponerse a la merma de ingresos por efecto de conductas evasoras.

Con independencia de los aspectos tratados precedentemente, hay una variante del argumento de complejidad administrativa que adquiere relevancia en los casos de procesos de integración económica tal como el realizado por la Unión Europea o el propuesto como objetivo del Mercosur. En este sentido se señala que un importante problema de las PYME es que sus dificultades para hacer frente a la complejidad del entorno administrativo y legislativo se potencian y aumentan cuando se trata de la legislación y procedimientos de un Estado distinto de aquel en que la empresa está establecida.

Cuando tienen que actuar fuera de sus fronteras, las PYME recurren básicamente a: un agente local (por ejemplo la venta de productos a comisión); establecer una sucursal, lo que a menudo se denomina “establecimiento permanente”, o crear una filial en el otro país.

La primera posibilidad es la más simple e implica que a los efectos fiscales la PYME no cuenta con presencia en el extranjero y por tanto no existe un desincentivo fiscal a la expansión mediante esta forma. Sin embargo, la PYME carece de control sobre su agente local, quien tiene en sus manos la responsabilidad plena del éxito o fracaso de su actuación.

Las demás alternativas, sea la creación de un establecimiento permanente o de una filial, si bien permiten a la empresa controlar sus operaciones en el extranjero, exigen una presencia fiscal directa de la PYME en el otro Estado. En principio, si se crea la filial no hay margen de duda posible: la constitución de una sociedad obliga necesariamente al cumplimiento de las exigencias contables y reglamentarias del otro país.

Sin embargo, es más habitual que las PYME inicien su actuación en el extranjero mediante un establecimiento permanente, que supone una estructura menos formal. En general, si bien a los efectos del Derecho de Sociedades los establecimientos permanentes no deben presentar la contabili-

dad relacionada con su propia actividad, a efectos fiscales sí están obligados a presentar cuentas separadas. Esta contabilidad “extranjera” probablemente hará incurrir en gastos sustanciales, ya que es casi seguro que tales cuentas no podrán elaborarse sobre las mismas bases que en el país de origen y quizá sea necesario también entablar negociaciones con las autoridades extranjeras.

La presentación de una contabilidad separada a efectos fiscales es sólo una de las obligaciones administrativas que recae sobre una empresa cuando se establece en el extranjero, pero muy importante, dada la complejidad de la legislación fiscal sobre impuestos directos, que obliga a las PYME a dedicar mucho tiempo y dinero al cumplimiento de sus impuestos directos, cuando este tiempo y dinero estarían mucho mejor empleados, especialmente en esta fase inicial, en tratar de lograr implantarse en el nuevo mercado.

En el caso de la Unión Europea, si bien en la actualidad no existen normas específicas sobre establecimientos permanentes de las PYME, es motivo de consideración y estudio el fijar las condiciones y circunstancias bajo las cuales las actividades de las PYME en otros Estados miembros de la Unión Europea (distintos del país de origen de la PYME) pueden dar lugar a que recaiga sobre ella sólo la imposición del Estado miembro de origen de la empresa, lo que supone una importante simplificación administrativa.

NOTAS

1. Claro que si el inversor ofreciera un colateral igual al monto del crédito más intereses, no existiría riesgo alguno para el banco y la tasa de interés tendría una prima de riesgo igual a cero.

2. Se denomina “elasticidad producto del empleo” al aumento porcentual en el empleo que se produce por un aumento en el nivel de actividad, medido por su tasa de crecimiento.

3. A ello se le suma el efecto de cambios en la composición sectorial que pueden afectar la evolución del empleo total, a través de tasas diferenciales de crecimiento entre sectores y tamaños.

4. Una excepción sin embargo viene dada, por ejemplo, por el número de delegados sindicales, que se establece atendiendo al número de empleados de cada firma. En general se trata de diferenciaciones de escasa relevancia.

5. Bour, J. L. (1992,1; 1994; 1995).

6. La oferta de trabajo podría resultar afectada, dada la reducción del precio neto de la mano de obra. Sin embargo, el impacto final en términos de la cantidad total de mano de obra no puede determinarse a partir de un análisis de equilibrio parcial en el mercado de factores, ya que requiere poner en juego las interrelaciones del equilibrio general.

7. La discriminación se basa en la discrepancia entre remuneración efectiva y remuneración (tope) de convenio, y en el hecho de que mientras la segunda es constante para todo tamaño de firma, la remuneración (formal) efectiva es menor cuanto menor es el tamaño de la firma.

8. Se trata más bien de un subsidio, al tener una baja relación entre cotización y monto del beneficio percibido.

9. Estos costos pueden disminuir en la medida en que, frente a una situación “de crisis”, la empresa acceda a procedimientos preventivos que -ante tales circunstan-

cias- deprimen el costo de indemnización. El número de mecanismos preventivos es, sin embargo, pequeño (unos 250 anuales) respecto del universo de firmas existentes (más de 90.000 firmas industriales). En los hechos, las firmas pequeñas y medianas se encuentran excluidas de tales beneficios.

10. Un análisis del problema puede hallarse en Bour, J.L., “Mercado de trabajo y productividad en la Argentina”, 1995. De allí se extraen las principales conclusiones.

11. En diversas ramas de actividad, las empresas más grandes suelen imponer condiciones salariales y laborales en general que las empresas más pequeñas no pueden satisfacer. Ello tiende a expulsar a las firmas más pequeñas de estos mercados, generalmente de naturaleza oligopólica (o proveedores del sector público). En estos casos existe una clara disociación entre los intereses de las empresas más grandes y los de las más pequeñas, y un incentivo a la colusión entre firmas grandes y sindicatos.

12. Aquellos que detentan cargos en los sindicatos o federaciones no se hallan comprendidos en la limitación de horas mensuales.

13. Existen incentivos a la sobredeclaración de afiliados, tanto por razones políticas -dada la influencia que en este campo tienen las organizaciones sindicales en la Argentina en el Partido Justicialista- como por razones económicas (redistribución de fondos a través del ANSSAL en el régimen de obras sociales).

14. Al total de 3,69 millones desagregados, debían agregarse otros 200.000 afiliados aproximadamente de diversas asociaciones que no informaban el número de afiliados (Unión de Docentes Argentinos, empleados municipales y judiciales de la provincia de Buenos Aires, etcétera).

15. La definición de los diversos conceptos del cuadro, así como la explicación de sus niveles puede hallarse en Bour, J.L., “Mercado de trabajo y productividad en la Argentina”, 1995. Desde abril de 1995 rige una reducción promedio de aportes para todas las actividades que puede estimarse en algo más del 10%, como promedio nacional (el descuento era, desde marzo de 1994, del 40% para actividades industriales, construcción y agro). Desde septiembre de 1995 rige un nuevo cronograma de reducciones que llega al 40% de descuento general a partir de enero de 1996.

16. Los retiros “voluntarios” también se consideran despidos, aun cuando sean producto de una negociación bilateral.

17. Bajo un supuesto de una remuneración bruta mensual de 600 dólares, y una baja elasticidad de la demanda de empleo al salario.

18. Título VIII de la ley.

19. Si bien es necesario conocer la distribución, es de presumir que dada la otra restricción inferior (tamaño mínimo para solicitar procedimiento de 50 personas ocupadas), el promedio debería resultar representativo del universo de estas firmas.

20. En este aspecto se introducen costos asimétricos para reducir la jornada de trabajo respecto de los costos para elevarla.

21. En los países asiáticos no existe en general regulación que establezca compensación por despido. Sin embargo, aún se presentan excepciones como en Tailandia, donde los conflictos que se susciten por despidos pueden ser llevados ante el Departamento de Trabajo, que puede establecer una compensación. Este procedimiento prácticamente no se aplica en microempresas. Por otra parte, las empresas de menos de 20 trabajadores están en este país eximidas de los pagos a la seguridad social.

22. Una descripción más detallada del diagnóstico que justifica estas reformas en materia de salud para trabajadores activos, pasivos y en asignaciones familiares, puede hallarse en FIEL-CEA, *El Sistema de Seguridad Social. Una propuesta de reforma*, 1995.

23. Dicho Estatuto tiene sanción del Senado de la Nación (9-08-95) y configura un retorno a las prácticas regulatorias que alcanzaran su apogeo en la Argentina entre 1973 y 1975.

24. Es el caso que prevalece en Uruguay desde 1992, pero que establece un marco jurídico incierto, por la eventualidad de reversión política que supone una decisión discrecional del Poder Ejecutivo.

25. De modo tal de no generar rentas de monopolio o limitaciones que favorezcan la manipulación política.

26. Teece (1987), por otro lado, discute las ventajas de la contratación a terceros o la producción interna de investigación y desarrollo que han llevado a lo largo de este siglo a hacer más común la segunda alternativa. Vincula este tema con el cambio tecnológico (diferenciando innovaciones autónomas y sistémicas), la diversificación productiva y la integración vertical de las empresas (como alternativa al oportunismo y a dificultades de coordinación frente a innovaciones sistémicas). Cita evidencia anecdótica en cuanto a las ventajas de la integración vertical para la innovación tecnológica, aunque en principio el efecto podría ser el opuesto (por ejemplo, evitar una innovación que desvaloriza inversiones realizadas por un eslabón de la empresa siempre que no exista competencia importante en el mercado del producto final).

27. Claro está que ciertos avances tecnológicos pueden ser rentables para altos niveles de producción y que otros lo sean para niveles menores, pero ello no significa en sí mismo una distorsión sino sólo una característica tecnológica que puede afectar la composición óptima en la estructura productiva de una industria, sin que por ello deba mediar una acción pública.

28. Estos son llamados *threshold costs* (por ejemplo, costos indispensables para poner en movimiento una acción) por Nootboom (1993), quien también reconoce que los mismos son independientes del tamaño de las empresas y que, por lo tanto, pesan más fuertemente sobre las empresas de menor tamaño. Sin lugar a dudas, la dificultad de definir las ventajas de una tecnología determinada varía de acuerdo a la naturaleza de la misma (por ejemplo, es mayor en la tecnología gerencial o de marketing que en la tecnología de un instrumento mecánico), pero es razonable suponer que en la gran mayoría de los casos el problema es relevante.

29. Esta última falla es producto de una falla en otro mercado (por ejemplo, en el de capitales), y por ende no será considerada en mayor profundidad aquí.

30. Como lo expresa Nootboom (1993), pág. 294: "Colectivamente, las empresas pequeñas pueden intentar alcanzar ventajas cooperando. Estas pueden estar en economías de escala, de alcance o de conocimiento tecnológico o sobre costos de transacción conjuntas. O bien pueden estar en realizar una oferta combinada para reforzar la singularidad del producto [...] (por medio de) un armado conjunto de los componentes previamente separados o de una única combinación producto-servicio (logística, instalación, entrenamiento, mantenimiento, etcétera)".

31. Ballantine y otros (1993) hallan evidencia para los Estados Unidos de que los beneficios de las empresas pequeñas son más variables (por ejemplo, inciertos) que los de las empresas mayores, lo que a su vez induce a que las primeras reduzcan el énfasis en el planeamiento estratégico y en el uso de activos depreciables.

32. Alternativamente, la aversión al riesgo puede reemplazarse por una percepción exagerada del riesgo de que cambien las condiciones macroeconómicas propicias para la coordinación de acciones entre empresas, en cuyo caso el valor de los recursos hundidos se torna igual a cero. Esta situación es factible de existir luego de experiencias macroeconómicas desordenadas y traumáticas (debido a la existencia de un componente de expectativas adaptativas en la conducta de los individuos), en cuyo caso la falla del mercado consiste en la demora excesiva con que el sector privado espontáneamente genera las instituciones necesarias para la incorporación de nueva tecnología por las PYME. Expuesto de esta manera, el argumento pro intervención pública está acotado temporalmente y se ubica dentro del grupo de medidas de política coyunturales pero no de largo plazo.

33. Dini (1992) ofrece datos interesantes de las PYME en Italia. Además, al referirse al aspecto conceptual de los distritos industriales, los ubica en una posición intermedia entre las relaciones de mercado determinadas por los precios (por ejemplo, el mercado) y las jerarquías establecidas conforme a un sistema de reglas internas (por ejemplo, la empresa), donde se establecen entre las empresas elementos de competencia y de colaboración (el sentido de pertenencia y la característica de reiteración propia de los juegos repetidos son los elementos que evitan la proliferación de actitudes oportunistas de los miembros de los distritos industriales, incluso si se tratase de la relación de dos empresas horizontalmente relacionadas). Basetti (1994), sin embargo, es escéptico sobre la posibilidad de extender esta experiencia a los países de América latina.

34. En el caso de la industria metalmeccánica en la Argentina, según Gatto y Yoguel (1993), cerca del 50% de las PYME vende más del 70% de su producción a otras empresas y el 20% utiliza canales de distribución ajenos a la firma para colocar más del 70% de sus ventas, aunque para más de la mitad de las empresas su principal cliente representa menos del 10% de su facturación anual (un contraejemplo es el de la industria autopartista, donde en el 15% de los casos el cliente principal representa más del 70% de las ventas). Estas cifras demuestran que, aunque positivo, el desarrollo de proveedores tiene como máximo un alcance acotado. (Véanse también Yoguel y Gatto, 1989, y Yoguel y Kantis, 1990.)

35. Una descripción del problema de "agencia común", considerando la introducción de auditores para verificar el cumplimiento del mandato común acordado entre los principales al agente; la forma que debe tomar el contrato con estos auditores, y la utilidad de estos auditores inclusive si tuviesen intereses naturalmente alineados con algún principal en particular, con aplicaciones al sistema político norteamericano, puede verse en Urbiztondo (1991).

36. Un elemento a favor de la provisión pública es que la menor cohesión típica de las agencias públicas (por ejemplo, filtración de información, intereses divergentes de sus integrantes, etcétera) esta vez juega a su favor al impedir en forma natural la identificación con alguna de las empresas (por ejemplo, principales) beneficiarias, induciendo a éstas a confiarle a las mismas tareas de asesoramiento con un menor costo de monitoreo. Sin embargo, en la medida en que su funcionamiento no sea guiado en forma fluida por los requerimientos y quejas de las empresas servidas (por ejemplo, si los miembros de la agencia no pueden ser apropiadamente premiados y/o castigados por el resultado de su actividad), la receptividad a incentivos "laterales" aumenta, y con ella también aumentan la desconfianza y el costo de monitoreo (por ejemplo, para evitar la venta privada de información pública). Además, si existiese el temor de que la información confidencial de la empresa brindada al centro tecnológico pudiese servir para objetivos fiscales bajo una agencia pública, el recelo a participar en el mismo será tanto mayor cuanto menos formal sea el sector de las PYME. De esta manera, aunque no quede definida la eficiencia relativa de un agente común público *vis-à-vis* uno privado, una observación de la realidad es que existen agentes comunes privados (por ejemplo, en las promociones de ventas, inmobiliarias, etcétera), inclusive en el asesoramiento empresarial para las grandes empresas, pero que los mismos -aunque útiles por las consideraciones aquí hechas- son infrecuentes en la adquisición de tecnología y asesoramiento empresarial para las PYME, lo que genera un lugar para que, aunque no sea vía agencias tecnológicas públicas, el Estado contribuya a la financiación de centros privados que tengan como objetivo la asistencia tecnológica, estratégica y gerencial al sector de empresas PYME.

37. Al respecto, Nootboom (1993) también señala que "esas instituciones (que mitigan los costos de transacción) serán de especial interés para las pequeñas empresas y no necesariamente deben ser instauradas en su totalidad por el gobierno, aunque esos arreglos generan problemas de acción colectiva", para concluir que los "proble-

mas de adopción (de tecnología) por parte de las pequeñas empresas [...] pueden ser atemperados por agencias con apoyo público para la transferencia de tecnología u otras facilidades para consultoría o entrenamiento”.

38. Regnier (1993) señala al respecto que si bien en 1970 menos del 20% del *output* de las PYME coreanas provenía de la subcontratación, se ha producido un importante crecimiento en dicha práctica a partir de entonces, más que duplicándose el porcentaje de PYME que se dedican a la subcontratación entre 1980 y 1986. Además, por otra parte, Regnier señala que el 44% de la tecnología transferida a Corea desde el exterior entre 1962 y 1987 fue incorporado en forma directa por las PYME.

39. Mead (1991), en la misma línea, señala que, de acuerdo con el énfasis de los programas de promoción de pequeñas empresas en los Estados Unidos y otros países, el otorgamiento de crédito subsidiado –vía esquemas de compras, subsidios al capital, etcétera– ha jugado sólo un rol menor.

40. Como señala Donato (1995), sin embargo, los centros de servicios regionales italianos se crearon con posterioridad a la consolidación de las PYME industriales, razón por la cual su contribución ha sido en este caso sólo marginal. De todas formas, no debe olvidarse que el caso italiano se destaca por la importancia de los distritos industriales de la “tercera Italia”, en los cuales –por distintas razones discutidas al analizar en profundidad el caso italiano– fue posible lograr en forma espontánea un alto grado de cooperación tecnológica y estratégica entre las empresas pequeñas que los conforman.

41. En lo que se refiere a los países latinoamericanos, el caso chileno (comentado en el capítulo referido a la experiencia internacional) es de especial interés. En Brasil, la actividad estatal de apoyo a las empresas está a cargo del Sebrae (Servicio Brasileño de Apoyo a las Empresas), organismo financiado con una porción de los aportes patronales y administrado por el sector privado. Este organismo posee 450 oficinas en el interior del país y cuenta con un presupuesto de US\$ 500 millones. Sus servicios consisten en prestar apoyo legal, tributario y tecnológico (incluyendo calidad, comercialización y capacitación) a las empresas, además de ofrecer líneas especiales de crédito y organizar ferias y misiones en el exterior.

42. Excepto si están obligados a realizar ajuste por inflación.

43. Al mismo tipo de conclusión se arriba en el estudio de R.W. Kilpatrick, “The short run forward shifting of the Corporation Income Tax”, Yale Economic Essays, 1995.

44. Este es el caso de la legislación argentina.

45. En el caso argentino ha sido también de importancia el impuesto de sellos, que está en vías de desaparición como consecuencia de la aplicación de las disposiciones del Pacto Fiscal.

46. El reparto de la población de las sociedades de capital, sociedades personalistas y empresas individuales oscila considerablemente según los Estados miembros. Así, el número de empresas constituidas como sociedades de capital es muy reducido en países como Alemania e Italia, y especialmente elevado en Francia, Bélgica y el Reino Unido. Son casi siempre empresas de pequeña dimensión las que recurren a formas jurídicas distintas de la sociedad de capital, aunque la situación sea diferente según los Estados miembros. Por ejemplo, en Alemania existen importantes empresas constituidas como sociedades personalistas; en Bélgica existen pequeñas empresas que se constituyen como sociedades anónimas, mientras que esta estructura sólo ha sido utilizada por un número reducido de grandes empresas en Alemania.

47. Estas disposiciones no se aplican respecto de los quebrantos que resulten de la enajenación de acciones o cuotas y participaciones sociales, los que deben ser compensados por la sociedad, asociación o empresa en la forma prevista en el artículo 19 ya comentado.

48. La SRL tenía una ventaja adicional cuando existía el impuesto a los activos, consistente en que la ley admitía como crédito contra este gravamen (estrictamente como pago a cuenta) el 30% del monto de la utilidad imponible, aunque en cabeza de los socios muy probablemente dicha utilidad fuera gravada a una tasa inferior al 30%.

49. Aun después de la ola mundial de simplificación que desatara la reforma norteamericana de los ochenta en el impuesto a las ganancias y del proceso también a escala mundial de simplificación del impuesto al valor agregado.

50. Baste al respecto señalar que tan sólo en el caso del impuesto al valor agregado son 27 los diferentes regímenes de retención, percepción y pagos a cuenta que están vigentes, a los que se suman los del impuesto a las ganancias y los previsionales solamente en el ámbito nacional, puesto que estos procedimientos también están presentes en los impuestos de jurisdicción provincial. Esta multiplicidad deriva en la proliferación de resoluciones de interpretación, modificación, etcétera.

CAPÍTULO 6

SINTESIS Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

El estudio de las pequeñas y medianas empresas en la Argentina y la experiencia internacional comparada que se presentaron en este trabajo parten del siguiente marco de referencia, basado en el *enfoque del análisis económico* sobre el tema:

- La organización de la producción en empresas de distintos tamaños no es en sí misma un signo positivo o negativo para el desempeño económico de un país, ya que la misma depende de las peculiaridades tecnológicas y de demanda que caractericen a cada tipo de mercado que se considere.
- En la medida en que dicha organización obedezca al aprovechamiento de las ventajas tecnológicas para satisfacer a los consumidores en un mercado competitivo, existe un rol potencial para la acción del Estado consistente en remover, o al menos atemperar, las distorsiones existentes.
- La acción pública debe ser inmediata cuando las imperfecciones se derivan de su propia gestión regulatoria y discriminan por tamaño de empresa. Cuando las imperfecciones son del mercado (problemas de información asimétrica, inapropiabilidad del capital humano, etcétera) también puede actuarse sobre ellas, aunque teniendo en cuenta que difícilmente la acción de política pública pueda eliminar por completo las “fallas” del mercado.

6.1. LAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Para este trabajo la selección de casos se sesgó hacia economías industriales avanzadas donde las PYME ocupan un lugar significativo en la estructura productiva. También se analizó en detalle el caso chileno, teniendo en cuenta la gestión exitosa de este país en la consolidación de su reforma económica, que constituye un precedente de relevancia para la propia gestión local.

Una buena parte de la literatura sobre PYME a nivel internacional hace referencia a la categoría de pequeña y mediana empresa como una unidad de análisis, y es precisamente esa idea la que ha trascendido a la opinión pública adjudicando a las PYME propiedades deseables. Una revisión sistemática

de esta literatura muestra que esta idea, sin ser del todo aceptada, prevaleció hasta mediados de los 80 y comenzó a ser objeto de discusión y reconsideración desde entonces. En síntesis, los principales resultados de la experiencia comparada son:

- La categoría "PYME", o la clasificación PYME-no PYME, no introduce una dimensión de análisis que arroje resultados concluyentes. Sólo en un muy limitado número de problemas, en particular aquellos relacionados con los costos de transacción y el riesgo financiero, la clasificación "PYME-empresa grande" agrega una dimensión útil para la interpretación económica.
- En los aspectos de empleo y tecnología, las consideraciones sectoriales dominan por sobre la clasificación de las empresas por tamaño, relativizando las ventajas de usar la dicotomía "PYME-empresa grande".
- La estabilidad macroeconómica y la certidumbre de las señales de los mercados en el largo plazo constituyen una condición necesaria para el desarrollo de los negocios, y muy en particular, para la inversión reproductiva en PYME.

En cuanto a la *importancia de las PYME en las estructuras económicas* analizadas debe tenerse en cuenta que:

- La definición de PYME varía según el caso, aun entre países industriales con grado semejante de desarrollo.
- Juzgando cada experiencia según la definición dominante de PYME en cada caso, la importancia de este tipo de empresa en la estructura económica, en términos de establecimientos, producción y empleo es muy diversa.
- A menudo los problemas regionales se entrelazan con el análisis de las PYME. En varias de las economías industriales estudiadas se observa la existencia de PYME organizadas en distritos o localizaciones industriales (con vinculación horizontal o vertical entre empresas), cuyas características son diferentes de las de PYME subcontratistas integradas verticalmente con una gran empresa en una región dada. En algunos casos las PYME se encuentran en zonas económicamente rezagadas, en otros constituyen polos productivos de tecnología avanzada.
- También las características particulares imputadas a las PYME sobre generación de empleo, flexibilidad productiva y adaptabilidad tecnológica, rotación de personal y período de actividad promedio son muy distintas en los casos analizados.

El tema de la *estabilidad macroeconómica* fue mencionado en las múltiples entrevistas realizadas para este estudio, tanto en los Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania como en Chile. En Alemania se reconoce la importancia singular de las instituciones monetarias (Bundesbank) y la necesidad de asegurar los derechos de propiedad. Ambas premisas se conjugan en la idea de que "las deudas se pagan", práctica que llevó a la enorme capitalización de entidades financieras públicas de "segundo piso", que constituyen la piedra angular del apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas.

Un punto vinculado a la *flexibilidad tecnológica y productiva* imputada a

las PYME es el de la *alta rotación* de estas empresas. Anualmente ingresan al mercado en los países industriales nuevas firmas a un ritmo del 9 al 19% de las firmas existentes y su tamaño (en promedio) es muy pequeño, alrededor de un 30% de la dimensión media (por empleo) de las firmas en el mercado. A la vez, el ritmo de salida de las empresas del mercado es muy elevado, llegando al 15-20%, y sólo el 20% de los establecimientos sobrevive luego de 10 años. Las empresas sobrevivientes crecen lentamente. En los Estados Unidos, luego de 8 años de funcionamiento sólo sobreviven en torno del 70% de las empresas que pudieron crecer en el período (creando empleo) y menos del 20% de las que no crecieron. En los emprendimientos de alta tecnología, el 60% fracasa antes de los 5 años. En el Reino Unido, la proporción de nuevos establecimientos alcanza a un sexto de los existentes por año. El 25% de ellos fracasa durante los primeros 18 meses.

Esta característica de alta rotación ha llevado a la idea de que intervenciones directas de políticas de fomento corren el riesgo de no ser lo suficientemente flexibles y eventualmente prolongar la existencia de empresas no viables con costos de eficiencia para la economía. En contraste, las intervenciones indirectas orientadas a desarrollar una infraestructura de servicios para empresas más pequeñas podrían jugar un papel más efectivo en la reducción de costos de transacción, sobre todo en los períodos iniciales.

Los aspectos coincidentes y más generalizados que atienden las *políticas públicas* en las experiencias estudiadas se refieren al acceso al crédito, al asesoramiento para la iniciación y desarrollo de negocios y a la modernización tecnológica.

En el acceso al crédito, las soluciones de política se reconocen altamente imperfectas; se insiste en la importancia de la reinversión de utilidades, en la construcción paso a paso de la relación con el sistema bancario y en el limitado aporte de los instrumentos del mercado de capitales (inversores de riesgo, segundos mercados accionarios). Los sistemas de provisión de garantía, en sus diversas modalidades, han demostrado mayor utilidad que el financiamiento directo o el subsidio financiero.

Tanto el asesoramiento como la modernización tecnológica han evolucionado a través de extensos sistemas de redes público-privadas, cuya eficiencia ha pasado en la mayoría de los casos una prueba de mercado: los empresarios PYME pagan por una parte significativa del costo de estos servicios. El desarrollo de estas redes ha sido en algunas ocasiones iniciado por el Estado y, en otras, por el sector privado, interactuando posteriormente.

6.2. LA SITUACIÓN EN LA ARGENTINA

Surge del análisis de los datos de la encuesta realizada por FIEL que la situación vigente en la Argentina, en lo referido a las empresas pequeñas y medianas industriales, es en buena medida coincidente con lo observado en otras experiencias internacionales. Al respecto, el uso de los bancos como fuentes de financiamiento aumenta con el tamaño (menos de 1 banco en promedio para las microempresas y más de 10 para las más grandes de la muestra), el costo del crédito disminuye con el tamaño (en forma pronuncia-

da para las empresas grandes, oscilando en el 25% para las pequeñas, el 22% para las medianas y el 11% para las más grandes), la heterogeneidad dentro de las empresas de menor tamaño tiende en varios aspectos a ser mayor (por ejemplo, en la productividad promedio, en su participación exportadora y en el costo del crédito). Asimismo, no se verifica que la actividad del Estado haya contribuido a mejorar la posición de las PYME: tanto los beneficiarios de la promoción industrial como los destinatarios del crédito público corresponden a las empresas de mayor tamaño, mientras que la importancia asignada por los empresarios PYME a la asistencia tecnológica desde el Estado ha sido casi nula (menos del 5% de respuestas positivas).

A partir de los datos del Censo Económico de 1984 y de la encuesta de FIEL, se observa que la intensidad en el uso del factor trabajo disminuye con el tamaño (las empresas más pequeñas son relativamente trabajo intensivas) sólo cuando se consideran niveles muy agregados de productos que incluyen actividades heterogéneas. Al definir productos similares, dicha característica tiende a desaparecer, lo que relativiza la idea de una mayor generación de empleo de las PYME establecidas. En todo caso, si subsiste algún sesgo en ese sentido, el mismo puede deberse al menor precio relativo del trabajo para las empresas de menor tamaño, regularidad observada en la muestra.

6.3. DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

6.3.1. Mercado financiero y política de crédito

Con respecto a la situación en la Argentina, la información provista por la encuesta de FIEL muestra que la reinversión de utilidades, la financiación de proveedores y el crédito bancario son las fuentes de financiamiento más frecuentemente mencionadas por los encuestados con independencia del tamaño de las empresas. La disponibilidad de otras fuentes tales como la emisión de acciones o bonos y el crédito externo es prácticamente inexistente para PYME y depende claramente del tamaño de las empresas, ya que crece significativamente su participación a medida que las empresas son más grandes.

Adicionalmente, las PYME dicen mantener mayores proporciones de deuda comercial y previsional que las grandes, mientras que la información no es tan definitiva respecto de la deuda bancaria. No podría descartarse la hipótesis de que el crédito bancario es menos importante en la estructura de financiamiento de las empresas pequeñas y medianas que en las grandes, ya que el uso de fuentes alternativas de crédito es más frecuente en las primeras que en las segundas y las PYME parecen estar obligadas a mantener mayores relaciones capital de trabajo-ventas y mayores proporciones de deuda garantizada. En términos generales, los resultados de la encuesta indican que las PYME deben utilizar más capital propio que las empresas grandes para el mismo volumen de negocios.

Según la encuesta, los bancos privados tienden a atender empresas medianas y grandes mientras que los bancos públicos y cooperativos tienen más presencia en los prestatarios pequeños y medianos. Sólo la banca cooperativa tiene una presencia uniforme entre los prestatarios PYME ya que la

banca pública parece estar muy concentrada en servir a los tramos medios de la escala de empresas clasificadas por empleo.

Cuando se analiza la cantidad de bancos con que trabaja cada prestatario y el costo de los créditos, la encuesta señala cierta relación entre el tamaño, la cantidad de bancos con que trabaja cada prestatario y el costo del crédito.

La evidencia indica, entonces, que las PYME tienen mayores dificultades para acceder al crédito bancario que las grandes empresas. Estas diferencias pueden ser la consecuencia de que una empresa, o proyecto pequeño o mediano, esté más expuesta a la asimetría informativa, en comparación con una empresa grande cuya actividad normalmente es más fácil de evaluar por parte de los banqueros. En segundo lugar, el costo de búsqueda de información suele ser invariable respecto del monto de los créditos, lo que de hecho hace más costoso operar en el mercado de PYME que en los otros mercados de crédito. En tercer lugar, es de esperar que las PYME operen con menos bancos que las otras empresas, porque a pesar de que la cesión de garantías no parece ser tan frecuente como cabría esperar, existen grandes dificultades para utilizar los activos reales como garantía más de una vez, obligando a que la relación crediticia sea con una sola entidad.

Por otra parte, es difícil para un empresario PYME ampliar el número de bancos con los que opera en crédito debido a que la historia crediticia de un prestatario no se puede trasladar de un banco a otro y tampoco resulta fácil de transferir a nuevos banqueros toda la información económico-financiera de la que normalmente disponen sus banqueros tradicionales. Estos problemas pueden ser particularmente graves en la Argentina como consecuencia de la inestabilidad económica que ha caracterizado algunos períodos relativamente recientes de la historia económica argentina y como resultado de las masivas políticas de regulaciones y controles de todo tipo, tradicionalmente aplicadas en el pasado, y de la gran evasión de impuestos, fenómenos que contribuyeron a profundizar la incertidumbre y los problemas de asimetría informativa porque estimulaban el ocultamiento sistemático de la verdadera dimensión económica de las actividades.

Con respecto a *las políticas públicas vigentes destinadas a mejorar el acceso al crédito* por parte de las PYME, su evaluación global se ve dificultada por el hecho de que la mayoría de los programas en vigencia son relativamente nuevos –comenzaron entre 1993 y 1995– sin que hayan ingresado aún una parte de ellos en la etapa de implementación definitiva, como es el caso de las sociedades de garantías recíprocas. Por el momento, se observa una brecha muy significativa entre los préstamos otorgados y los montos licitados, ya que los primeros apenas habrían superado el 65% de lo que se había licitado –casi todo el cupo disponible–. La fuerte concentración de los bancos públicos y cooperativos tanto en la licitación de los cupos como en el otorgamiento de los préstamos hace pensar que las ventajas que ofrece la operatoria no alcanzan a compensar las dificultades que encuentran los bancos privados no cooperativos para aumentar sus créditos a las PYME.

Otras iniciativas como la factura conformada y el cheque diferido apuntan a posibilitar que las empresas acreedoras por venta de bienes o servicios logren, a su vez, acceder al financiamiento más barato a través de la utiliza-

ción de los activos corrientes como garantía de crédito. Aunque la puesta en marcha de las nuevas figuras es demasiado reciente como para juzgar sus resultados, la factura conformada parece ser una excelente iniciativa ya que provee a la factura común de exigibilidad por vía ejecutiva.

Las principales recomendaciones se orientan a *disminuir la presencia de asimetrías informativas* facilitando la búsqueda de la información de naturaleza crediticia que se les requiere a las PYME, sea tanto la referida a la naturaleza de los proyectos de inversión como la que corresponde a los empresarios y las empresas que la solicitan. La existencia de agencias privadas o mixtas que presten servicios de asesoramiento a las PYME para la presentación de carpetas y proyectos, al estilo de las que existen en otros países, puede ayudar a disminuir en forma importante el problema de acceso al crédito que enfrentan estas empresas.

Una segunda vía de solución es el establecimiento de *esquemas de garantías* mutuas para resolver la falta de activos elegibles suficientes por parte de los solicitantes de crédito considerados individualmente.

En cuanto al diseño de los *mecanismos de financiamiento*, se destacan las ventajas de un sistema de crédito en el que el rol fundamental es desempeñado por los bancos privados, quienes establecen las condiciones de elegibilidad y son responsables por el cobro de los préstamos, limitándose la banca oficial a licitar tasas, plazos, y los criterios de elegibilidad para seleccionar aquellos bancos privados que intermedian los créditos, tales como estructura de sucursales, infraestructura de comercio exterior y profesionalismo. Una premisa fundamental para cualquier esquema que se adopte sería que se contemplan distintas tasas, plazos y montos de acuerdo con el riesgo, la solvencia, la rentabilidad y la capacidad de repago de los proyectos y/o empresas solicitantes, a efectos de no alterar la correcta asignación de recursos.

Con respecto al *mercado de capitales*, la evidencia disponible indica que la participación de sus instrumentos como fuente de financiamiento es limitada, particularmente entre las PYME.

La desgravación de los instrumentos de pago a plazo (impuesto a los sellos) reduciría en forma significativa el costo del crédito para las PYME, del mismo modo que la definitiva puesta en marcha de la factura conformada, cuya implementación requerirá neutralizar la fuerte oposición que hasta ahora han ejercido los compradores, como consecuencia de que pierden un instrumento de negociación y, en el corto plazo, afecta las líneas crediticias de que disponen en las instituciones que descuentan las facturas. Una vía complementaria que podría facilitar en gran medida el descuento de las facturas comunes es la sustitución de la obligación de hacer la cesión del crédito a través de escritura pública, volviendo a una vía de costo similar al de la carta documento, mecanismo que estaba vigente con anterioridad. El Estado puede contribuir significativamente promoviendo políticas que aseguren la validez de los colaterales tanto desde el punto de vista formal como desde la perspectiva de ejecutabilidad judicial en caso de que esto sea necesario.

Todo fenómeno de racionamiento de crédito como los que hemos descrito tiende a superarse en la medida en que crece el ahorro privado y por ende la oferta de crédito, área en la que la participación de las políticas públicas favoreciendo el ahorro son claramente insustituibles. Un mercado de capita-

les más desarrollado permite que las empresas pequeñas y medianas tengan más posibilidades de acceder a financiamiento de terceros, puesto que menores relaciones deuda-capital propio tienden a atenuar los problemas de asimetrías informativas fundamentalmente en el caso de los proyectos más riesgosos, como lo son los emprendimientos innovadores. Sin duda, el Estado puede contribuir a la existencia de un marco adecuado para que dicho desarrollo sea posible.

6.3.2. Mercado de trabajo y política laboral

El crecimiento con baja o nula generación de empleo neto constituía una preocupación en la Argentina hacia 1993, que terminó por confirmarse a partir de las cifras observadas en el primer semestre de 1995. La reducción de la actividad económica en el corto plazo, que contrasta con la expansión al 7,7% anual promedio de los cuatro años previos, combinada con los mismos factores estructurales presentes ya en 1993-1994 que dieron lugar a un aumento del desempleo, establecen la posibilidad de una nueva declinación del empleo para el horizonte inmediato.

Ni el análisis de los censos ni la encuesta de FIEL parecen corroborar la hipótesis extrema de que las PYME generan empleo en cualquier contexto, aun cuando, en cambio, muestran una menor contracción en los períodos de ajuste. Entre 1984 y 1994, el tramo de empresas más grandes muestra una contracción en empleo superior a su participación relativa (este grupo explica el 66% de la caída de puestos de trabajo, aun cuando representa sólo el 50% del total de empleo). En las empresas más pequeñas el empleo cayó un 11,7%; en los tramos de 6 a 10 y de 11 a 50 trabajadores la caída fue del 26,7% y 22,3% respectivamente, mientras que para las empresas de 50 y más la caída fue del 32,1%.

Para el período 1992-1994, en las empresas de la encuesta de FIEL el empleo *creció* a una tasa promedio del 0,5% anual. Para el mismo período, la estimación para el total de la industria manufacturera indica que el empleo *cayó* a una tasa anual del 2,7%. Probablemente una de las razones de esta discrepancia sea el hecho de que la encuesta se realizó entre empresas supervivientes en el período, es decir que no se capta la destrucción de empleo por desaparición de empresas. Otra razón es el sesgo habitual en las encuestas, en el sentido de lograr una mejor tasa de respuesta de parte de establecimientos exitosos que de parte de los que enfrentan una situación de crisis.

De la evidencia recogida surge que las empresas que más empleo generaron fueron las categorizadas como pequeñas en 1992, momento que coincide con el inicio de la reconversión económica argentina, y que aún sobrevivían en 1994. Estos resultados no brindan un panorama completo de la generación de empleo en las PYME ya que se carece de información tanto del nacimiento como de la desaparición de empresas. Este no es un punto menor ya que si las empresas encuestadas (con alta probabilidad, las "sobrevivientes") presentan una expansión en el empleo, mientras que los datos para el conjunto de la industria muestran una contracción, se infiere que la reducción de empleo proviene esencialmente de la desaparición de empresas. Dado que

las empresas pequeñas tienen una tasa de mortalidad más alta que las empresas grandes, es de suponer que la destrucción de empleo durante ese período se concentró en mayor medida en empresas PYME.

Las principales regulaciones laborales vigentes, que afectan diferencialmente a las PYME son las siguientes:

- *Despido*: Los costos monetarios que se derivan del régimen de indemnización introducen costos de ajuste más elevados para las empresas pequeñas. Legislación más reciente introduce disposiciones que reducen los costos de ruptura, pero no los eliminan.
- *Protección del desempleo*: La probabilidad de percibir los pagos indemnizatorios disminuye con el tamaño, aun cuando los beneficios sean proporcionalmente mayores en las empresas más pequeñas.
- *Negociación colectiva*: La modalidad de negociación tiende a fijar salarios superiores a los de equilibrio para las PYME reduciendo el nivel de empleo en este grupo de firmas. La reciente ley sobre PYME procura modificar esta situación, aunque al no eliminar problemas de diseño de la legislación (ultraactividad, condiciones de representación gremial, principio de representación *erga omnes*), no resulta operativa.
- *Modalidades de contratación*: Los aspectos burocráticos no constituyen una cuestión menor, por lo que las firmas que han hecho uso de estas modalidades contractuales han sido predominantemente medianas y grandes.
- *Procedimiento preventivo de crisis*: Excluye expresamente a las empresas de menos de 50 trabajadores. La complejidad de los requisitos que debe presentar el empleador disminuye la probabilidad de una firma mediana para acceder a este procedimiento.
- *Higiene y seguridad*: La regulación en materia de medicina del trabajo introduce costos crecientes con el tamaño de la firma. Las normas generales de higiene y seguridad (luminosidad, sanitarias, etcétera) no discriminan por tamaño, lo que tiende a establecer niveles mínimos que pueden resultar exigentes para las firmas más pequeñas y débiles para las firmas más organizadas.
- *Accidentes del trabajo y enfermedades*: Los requisitos para el autoseguro excluyen de hecho a las PYME.
- *Reducción de los aportes patronales*: Si bien todas las firmas se benefician por igual de la reducción dentro de la misma región, el estrato formal de PYME tiene una reducción promedio mayor que el estrato de no PYME dado que la proporción de PYME localizadas en el interior (con mayor tasa de reducción) es mayor que en las empresas de mayor tamaño.

La corrección de estos efectos de discriminación llevaría a ganancias de eficiencia en el mercado de trabajo de las PYME. A partir del análisis realizado, se recomienda, en primer lugar, una reformulación general de las regulaciones e instituciones vigentes en el mercado laboral. Esta reformulación tiene dos órdenes de consecuencias: por un lado, se obtienen los mismos beneficios de la introducción de competencia y la desregulación del mercado que obtienen todas las firmas (independientemente de su tamaño) y, por otro lado, se logran eliminar las desventajas específicas para las PYME que pue-

dan caracterizar la legislación vigente. Los contenidos de esa reforma incluyen los siguientes temas:

- *Sistema de cobertura por desempleo*. La reformulación que se propone del sistema conjunto de prestaciones por desempleo abarca tres dimensiones: reemplazar el seguro de desempleo por un Programa General de Empleo y Capacitación, unificar los pagos por preaviso en un régimen único idéntico al de la Ley de Contrato de Trabajo y sustituir el régimen de indemnizaciones por un mecanismo de ahorro individual de carácter obligatorio.
- *Imposición al trabajo*. Se propone la reforma del conjunto de instituciones de la seguridad social con el objeto de establecer instituciones y niveles impositivos más favorables al empleo, y sustentables en el tiempo. Esta reforma permite una sustancial reducción de la imposición al trabajo pasando de 50 puntos en la actualidad (46,7 puntos luego de la reducción de aportes patronales vigente a mediados de 1995) a 36,2 puntos después de la reforma.
- *Emergencia ocupacional*. En el corto plazo se propone definir una única "modalidad de contratación" (Modalidad de Contratación de Emergencia) habilitada por un período definido (de uno a dos años), accesible a todas las empresas. Bajo esta modalidad, las relaciones laborales se rigen por las normas generales, pero no rigen las normas establecidas en convenciones colectivas de trabajo, existiendo sólo un costo laboral del 8% a cargo de las empresas. Los nuevos trabajadores no son beneficiarios del sistema de asignaciones familiares, ni realizan aportes al efecto, no tienen derecho ni a indemnización ni a preaviso y sólo aportan para jubilación por concepto de invalidez. Esta Modalidad de Emergencia resulta de especial importancia para las firmas pequeñas y medianas ya que constituye un mecanismo para incorporarse rápidamente al sector formal de la economía, al tiempo que para las empresas nacientes que sean intensivas en trabajo aumenta la probabilidad de éxito.
- *Negociación colectiva y asociaciones sindicales*. Se recomienda llevar la negociación al nivel de empresa.
- *Accidentes y enfermedades del trabajo*. En relación con la creación del Sistema por Riesgos del Trabajo (SRT), se recomienda establecer formas que permitan realizar coberturas colectivas que faciliten el acceso de firmas más pequeñas a esta alternativa.

En cuanto a la *política tributaria*, el principal logro en materia tributaria a partir del año 1990 ha sido la concentración del grueso de la recaudación en dos impuestos generales como lo son Ganancias e IVA, a los cuales se los dotó, además, de un diseño tributario relativamente simple para lo que continúan siendo los estándares internacionales en la materia. Sin embargo, es dable observar la presencia de distorsiones asociadas a disposiciones administrativas que implican algún tipo de discriminación y/o penalización según clase (tamaño) de empresa. Un ejemplo claro se da en el caso del IVA, en que los sistemas aludidos de pago a cuenta y retención sobre bases presuntivas provocan la aparición de saldos permanentes a favor del contribuyente, que en la práctica equivalen a obligar a las empresas pequeñas a actuar con un capital de giro superior al que hubieran requerido con un sistema neutral de percepción del impuesto.

La presente situación, que combina un mayor cumplimiento forzoso de estos sectores (por efecto de los procedimientos presuntivos de recaudación) con los inconvenientes de naturaleza económico-financiera que ellos generan sobre los sujetos incididos, reconoce como vía eficiente de superación la de inducir el mejor cumplimiento voluntario de tal tipo de contribuyentes a través de la percepción de la mejora sustancial y sostenida de la administración y fiscalización tributaria, de manera que ésta pueda paulatinamente ir disminuyendo el grado de “rusticidad” de sus procedimientos de recaudación sin exponerse a la merma de ingresos por efecto de conductas evasoras.

Otro aspecto a tener en cuenta en el caso argentino es el de poner en práctica la figura de la “responsabilidad limitada” para el caso de las sociedades unipersonales, según estaba contemplado en el proyecto de unificación de los códigos Civil y Comercial.

En lo que se refiere a las empresas pequeñas, el libre comercio y la inexistencia de barreras no son suficientes para permitir la *incorporación plena de nueva tecnología*, ya que existe una potencial falla del mercado en la dificultad y natural resistencia de las empresas para coordinar actividades para la difusión de sus costos fijos, entre los cuales se encuentra la adquisición de tecnología moderna y eficiente.

Esta falla se debe básicamente a que las empresas pequeñas, con una aversión al riesgo relativamente alta, evitan incurrir en altos costos fijos (y hundidos) para la formación de centros de asistencia para la adquisición de tecnología y gerenciamiento, cuyos beneficios son inciertos, y cuya organización es costosa por el problema de “agencia común” que conllevan. Esta dificultad de acceso a la tecnología puede aliviarse proveyendo un marco adecuado para que las grandes empresas encuentren conveniente desarrollar proveedores, pero también generando centros de reunión e información para las PYME.

Estos centros de asistencia tecnológica para PYME deberían situarse geográficamente donde se encuentra la industria a la que va a asistir; si esta industria está dispersa geográficamente, se podrían organizar sucursales “de entrada”, aunque la actividad administrativa principal esté centralizada. Es muy importante que las empresas usuarias financien, al menos parcialmente, el accionar de estos centros, así como también que puedan evaluar su funcionamiento y modificarlo si fuese deseable, siendo entonces responsables de su manejo operativo. Resulta inconveniente incentivar el uso de programas públicos, ya que ello no permitiría evaluar la real contribución de los mismos. Esta tarea requiere el armado de una trama de interacción entre centros de investigación, universidades y centros de difusión, con servicios genéricos y específicos, y una tendencia a la descentralización regional.

La asistencia en este rubro puede inclusive ser el puente que elimine o reduzca la restricción de crédito que enfrentan las PYME, ya que sus proyectos podrán ser presentados a los bancos en forma más acabada y con evaluaciones técnicas más comprometidas.

Se observa el inicio de una actividad pública en este sentido en la Argentina, aunque posiblemente por el escaso tiempo de implementación, aún no parece haber sido percibida por el empresariado. Sin embargo, es posible que la falta de llegada se deba a otros motivos, como por ejemplo que tradicional-

mente el apoyo fue (implícitamente) dirigido a las empresas mayores, que el sector privado no participa activamente en el manejo de esos centros, que hay una proliferación de iniciativas sin que ninguna de ellas tenga peso propio suficiente, etcétera.

En base a lo observado en la experiencia internacional, la provisión de servicios reales es relativamente barata: la asistencia gerencial y de otros servicios reales provistos en los Estados Unidos, Alemania y España, en general, tiene un costo anual promedio por empresa servida cercano a US\$ 1.000, con valores máximos en US\$ 3.000 y mínimos en US\$ 300.

Los costos de transacción vinculados al *comercio exterior*, en particular a las exportaciones, suelen considerarse como más elevados que los costos de transacción en el mercado local. La información sobre posibles compradores o proveedores no es tan fluida y su veracidad menos confrontable. También debe notarse que la evidencia sobre la PYME exportadora es muy variada. La exportación directa de las PYME tiene importancia en las economías industriales, sobre todo en el caso de productos diferenciados, pero suele ser muy baja en los países en desarrollo. La pertenencia a una red privada preexistente para producir o comercializar aparece como precondition en los casos más exitosos.

6.4. CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo de los temas referidos, por un lado, a la naturaleza y estructura de las PYME y su situación en la Argentina, y, por otro, al diseño de las políticas públicas en otras experiencias y en la experiencia local, permitieron dar respuesta a los siguientes interrogantes, cruciales al estudiar las empresas de menor tamaño:

- ¿Cómo se puede contribuir al desarrollo de las PYME desde la política pública?
- ¿Qué efecto han tenido y tienen las políticas públicas sobre este conjunto de empresas?
- ¿Por qué es conveniente favorecer relativamente a las empresas pequeñas con instrumentos de política?

El primer paso debe ser la identificación de las situaciones en las que los mecanismos de mercado son incapaces *per se* de resolver los obstáculos al nacimiento y crecimiento de las empresas. Estas situaciones comportan fallas de mercado que requieren intervención pública. Una de las principales fallas identificadas consiste en los costos de transacción relativamente mayores que enfrentan las PYME, incluyendo el costo de transmitir creíblemente información sobre ellas mismas al sector bancario, a sus proveedores y a sus clientes. El segundo paso es actuar directamente sobre esas fallas, evitando operar sólo sobre sus consecuencias. Por ejemplo, usar subsidios a la tasa de interés resulta inútil si las PYME no pueden armar proyectos de inversión con riesgos atendibles por el sistema bancario.

Los costos aludidos potenciales podrían eliminarse si las PYME pudiesen

compartirlos implementando una acción coordinada. Sin embargo, el establecimiento de una “agencia común” conlleva problemas de oportunismo entre los participantes y coordinación entre partes que bloquean en muchos casos la acción de las PYME bajo modalidades como las de consorcios tecnológicos o de información de negocios, etcétera. En lo que se refiere a la acción pública específica, en primer lugar, debe implementarse de forma tal que pueda ser evaluada utilizando mecanismos de mercado. Por ejemplo, cuando se crean servicios orientados a resolver total o parcialmente el problema identificado, el Estado sólo debe subsidiar parcialmente su funcionamiento. El pago del complemento por el sector privado empresario demostrará su utilidad y valoración por parte de los receptores. En segundo lugar, los servicios a subsidiar, más que financieros deben ser reales, tales como el asesoramiento legal, contable, de gestión, de marketing, de información de mercado (local y externo), tecnológico, de entrenamiento, etcétera. Hay dos motivos importantes para esta recomendación: primero, bajo este diseño los fondos no pueden malversarse hacia otros fines, y segundo, contribuyen indirectamente a que las empresas logren acceso al crédito al reducir el riesgo implícito en los proyectos presentados y en sus costos de evaluación. La evidencia sobre la evolución de las políticas públicas en los distintos países analizados refuerza el argumento teórico y el diagnóstico para la acción local que orientaron, a su vez, a la recomendación anterior.

Por otra parte, la acción más general del Estado es de una importancia insoslayable, y si bien no está explícitamente dirigida a favorecer a las PYME, de hecho es a estas empresas a las que más beneficia. Esta acción apunta a crear un “clima de negocios” favorable constituido por la estabilidad macroeconómica, la inserción internacional y la construcción de instituciones que resguarden la seguridad jurídica.

Al analizar las políticas públicas seguidas en los países considerados en este trabajo, resulta pertinente hacer una división en dos períodos diferenciados de tiempo. En lo que se refiere a las políticas más recientes, adoptadas en los últimos 15 años, se destacan varias de ellas diseñadas para atender específicamente los problemas de las PYME. Las mismas consisten en la provisión de servicios reales, descentralizados, organizados por el sector privado bajo un régimen de subsidio. La evaluación de su impacto es altamente positiva y su costo fiscal, bajo. Las políticas previas a este período, que en muchos casos subsisten en versiones muy modernizadas, centraban su atención en la asistencia financiera a las empresas, atacando los síntomas pero no las causas de las dificultades enfrentadas por las PYME. Aun cuando los destinatarios anunciados fuesen las empresas de menor tamaño, en muchos casos los beneficios de política se filtraron al resto de la estructura económica. Asimismo, el impacto del conjunto de políticas de promoción industrial se evalúa como discriminatorio del desarrollo de las PYME.

Con respecto a la tercera pregunta sobre el porqué, la opinión prevalente en la Argentina asigna a las PYME ciertas ventajas que harían deseable su promoción y el aumento de su participación en el empleo y en el producto. Una lista estilizada de los argumentos y su evaluación es la siguiente:

– *Contribuyen a la flexibilidad productiva y tecnológica.* Efectivamente, tanto la literatura especializada como la experiencia indican que la rotación de empresas y empleos en las PYME es superior al promedio de las empresas. Vale la pena aclarar, sin embargo, que es precisamente la rotación la que se considera un elemento favorable, y que ésta involucra tanto el “nacimiento” como la “muerte” de PYME.

– *Generan competencia.* En una economía pequeña como la argentina, la apertura comercial es el instrumento idóneo para generar competencia. Dada la escala relativamente pequeña de las empresas argentinas, la concentración empresarial local es irrelevante si la economía está abierta al comercio exterior.

– *Emplean mano de obra no calificada.* Puede ser un argumento válido en el corto plazo, pero en el largo plazo la causalidad tendería a invertirse. La mano de obra no se capacita porque no es necesario cuando las PYME gozan de beneficios promocionales y a la vez, las PYME no crecen porque no hay recursos humanos suficientemente capacitados. La promoción económica contribuiría en este caso a cerrar un círculo vicioso entre ineficiencia, falta de capacitación y promoción.

– *Son trabajo intensivas y generan más empleo.* La mayor intensidad-trabajo que se observa en las PYME considerando el conjunto de la producción industrial tiende a desaparecer al definir en forma más homogénea cada producto. Las empresas tienen distinta intensidad de uso de los factores debido al tipo de bien que producen (tecnología sectorial) más que a su tamaño. En cuanto a la generación de empleo, la controversia en torno a este aspecto se ha sesgado hacia dar mayor importancia a los nacimientos de empresas como factor dinámico en el crecimiento neto del empleo. Por otra parte, la contribución al crecimiento se define sobre la base del uso eficiente de todos los factores de la producción, vale decir, debe considerarse el empleo por unidad de factor escaso utilizado (capital físico, financiero y humano).

– *Su eficiencia importa.* Tanto en la experiencia internacional como en el caso argentino (evidencia del Censo Económico de 1984 y de la encuesta de FIEL), el valor agregado de la industria por unidad de trabajo y por unidad de capital aumentan a medida que aumenta el tamaño de las empresas consideradas. La menor productividad global observada para empresas de menor tamaño es compatible con su supervivencia en el mercado ya que también se observa, en los hechos, un menor costo del factor trabajo para este segmento de empresas y un precio no significativamente creciente para el factor capital cuando se considera el tramo de empresas de entre 6 y 500 empleados.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y ENTREVISTAS

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS GENERALES

- Acs, Z. J. y Audretsch, D.: "Innovation, Market Structure, and Firm Size", *Review of Economics and Statistics*, N° 69(4), noviembre de 1987, págs. 567-574.
- Acs, Z. J. y Audretsch, D.: "Small-Firm Mobility", *Economics Letters*, N° 26, 1988, págs. 281-284.
- Banco de la Provincia de Buenos Aires: "Seminario Internacional sobre Capital de Riesgo, Innovación Tecnológica y Pequeña y Mediana Empresa", *Serie Tecnología*, jornadas desarrolladas el 10 y 11 de abril de 1986, Buenos Aires, 1986.
- Bank of England: "Finance for Small Firms: A Second Report", mimeo, Londres, enero de 1995.
- Bassetti, Piero: "El modelo italiano: desde el desarrollo local a la internacionalización de la pequeña y mediana empresa", presentación en el Seminario de Experiencias de la Pequeña y Mediana Empresa, Guadalajara, México, 1994.
- Beccatini, Giacomo: "Italy", en Sengenberger, W.; Loveman, G. y Piore, M. (eds.), *The Re-emergence of Small Enterprises: Industrial Restructuring in Industrialised Countries*, International Institute for Labour Studies, Ginebra, 1991.
- Berry, A. y Sabot, R. H. (1978): "Labour Market Performance in Developing Countries: A Survey", *World Development*, vol. 5, N° 11-12, noviembre-diciembre de 1978.
- Bour, J. L.; Susmel, N. et al.: "Costos laborales en el Mercosur: Legislación comparada", FIEL, *Documento de Trabajo N° 32*, Buenos Aires, 1992.
- Bour, J. L.; Susmel, N. et al.: "Costos laborales en el Mercosur: Comparación de los costos laborales directos", FIEL, *Documento de Trabajo N° 35*, Buenos Aires, 1992.
- Bour, Juan Luis: "El mercado de trabajo de Uruguay", mimeo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, República Oriental del Uruguay, Montevideo, 1994.
- Bour, Juan Luis: "Mercado de trabajo y productividad en la Argentina", documento de base para el *Country Economic Report Memorandum*, Banco Mundial, Buenos Aires, 1995.
- CEPAL: "Ruedas de negocios y cooperación empresaria en el Mercosur" (análisis y seguimiento de las ruedas de negocios organizadas por el SEBRAE-Río de Janeiro en Buenos Aires), *Documento de Trabajo N° 56*, Buenos Aires, julio de 1994.
- Cepeda, H. y Robbio, J.: "La experiencia internacional en el tratamiento de la problemática regional y de la pequeña y mediana industria: Algunos comentarios sobre el caso argentino", Fundación Unión Industrial Argentina, Buenos Aires, 1995.
- Cepeda, H. y Yoguel, G.: "Las PYME frente a la apertura externa y el proceso de inte-

- gración subregional: un desafío de reacomodamiento competitivo”, CEPAL, *Documento de Trabajo N° 13*, Buenos Aires, diciembre de 1993.
- Department of Trade and Industry (DTI), “Small Firms in Britain 1994”, en *Small Firms in Britain Report 1994*, HMSO, Londres, 1994.
- Deschamps, J. J.; Grant, W.; Berry, A. y Goldmark, S.: “The Impact of Financial Market Policies: A Review of the Literature and the Empirical Evidence”; *E.E.P.A. Discussion Paper N° 21*, Washington, octubre de 1988.
- García, M. C., Lynch, D. y Rovner, G.: “Polos productivos”, en Secretaría de Industria de la Nación, *Programa de Políticas y Servicios para la Reconversión Regional de PYME*, Buenos Aires, junio de 1995.
- Gatto, F. y Yoguel, G.: “Las PYME argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica”, en Kosacoff, B. (ed.): *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, CEPAL-Alianza Editorial, Buenos Aires, 1993.
- Hall, G. C. y Hutchinson, P. J.: “A Probit Analysis of the Changes in the Financial Characteristics of Newly Quoted Small Firms, 1970/73 and 1980/83”, *Small Business Economics*, N° 5, 1993.
- Hummel, M.; Breitenacher, M. K.; Grefermann, M. Richter y Vieweg, H.: *Policy Competition in an Internationalising Economy. The Case of Germany*, IFO – Institute for Economics Research, Munich, mayo de 1993.
- Kantis, H. y Yoguel, G.: “Eslabonamientos productivos y restricciones para el desarrollo de las PYME metalmeccánicas del Gran Buenos Aires”, CEPAL, Buenos Aires, 1991.
- Levitsky, J. y Prasad, R. N.: “Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises”, *World Bank Technical Paper N° 58*, Industry and Finance Series, Washington, febrero de 1987.
- Levy, B.; Berry, A.; Motoshige, I.; Kim, L.; Nugent, J. y Urata, S.: “Technical and Marketing Support Systems for Successful Small and Medium-Size Enterprises in Four Countries”, *Policy Research Working Paper 1400*, The World Bank, Washington, diciembre de 1994.
- Little, I. M. D.; Mazumdar, D. y Page, J. M., Jr.: *Small Manufacturing Enterprises: A Comparative Analysis of India and Other Economies*, The World Bank, Oxford University Press, Washington, 1987.
- Little, I. M. D.: “Small Manufacturing Enterprises in Developing Countries”, *The World Bank Economic Review*, Washington, enero de 1987.
- Loveman, G. y Sengenberger, W.: “The Re-emergence of Small-Scale Production: An International Comparison”, *Small Business Economics*, 3, 1991, págs. 1-37.
- Mead, D.: “Review Article: Small Enterprises and Development”, en *Economic Development and Cultural Change*, 1991, págs. 409-420.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Industria, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, *Guía del Empresario PYME*, Buenos Aires, agosto de 1995.
- Miyagiwa, K.: “Large is Beautiful: The Welfare Effect of Technology Transfer Reconsidered”, *Journal of Development Economics*, vol. 41, 1993, págs. 179-190.
- Morrison, C.; Solignac Lecomte, H. y Oudin, X.: *Micro-enterprises and the Institutional Framework in Developing Countries*, Development Centre Studies, Paris, 1992.
- Nooteboom, B.: “Firm Size Effect on Transaction Costs”, *Small Business Economics*, N° 5, 1993, págs. 283-295.
- Rappaport, A. y Wyatt, R. W.: “An Overview of the Securitization of SBA Guaranteed Loans Originated By Commercial Banks”, *Small Business Economics*, N° 5, 1993.
- Rivas, C. y Vicens, M.: *El costo del crédito en la Argentina*, Instituto Torcuato Di Tella, Serie Seminarios, Buenos Aires, diciembre de 1994.
- Rodríguez, C.: “Interest Rates in Latin America”, Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), *Serie Documentos de Trabajo 98*, Buenos Aires, abril de 1994.
- Rose, J. T.: “Interstate Banking, Bank Consolidation, and Bank Lending to Small Business”, *Small Business Economics*, N° 5, 1993.
- SEBRAE-SP: *Estudios SEBRAE*, Año 2, N° 7, San Pablo, enero-febrero de 1995.
- Sengenberger, W.; Loveman, G. y Piore, M. (eds.): *The Re-emergence of Small Enterprises: Industrial Restructuring in Industrialised Countries*, International Institute for Labour Studies, Ginebra, 1991.
- Sforzi, Fabio: “The Quantitative Importance of Marshallian Industrial Districts in the Italian Economy”, en Pyke, F.; Becattini, G. y Sengenberger, W. (eds.): *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Ginebra, 1990.
- Small Business Administration (SBA): *The State of Small Business: A Report of the President*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1993.
- Späth, Brigitte (ed.): *Small Firms and Development in Latin America: The Role of the Institutional Environment, Human Resources and Industrial Relations*, International Institute for Labour Studies, Ginebra, 1993.
- Stiglitz, J. E. y Weiss, A.: “Incentive Effects of Terminations: Applications to the Credit and Labor Markets”, *American Economic Review*, vol. 73, N° 5, diciembre de 1983.
- Stiglitz, J. E. y Weiss, A.: “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, *American Economic Review*, vol. 71, N° 3, junio de 1981.
- Stiglitz, J. E.: “The Role of the State in Financial Markets”, en World Bank, *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, mayo de 1993.
- Storey, D. J.: *Understanding The Small Business Sector*, Routledge, Londres y Nueva York, 1993.
- Tappatá, R. y Figueroa, M.: *El financiamiento a las exportaciones de las PYME*, mimeo, Buenos Aires, junio de 1993.
- The European Observatory for SMES: *Third Annual Report*, Bruselas, 1995.

REFERENCIAS DE ESTUDIOS DE CASOS Y ENTREVISTAS

ITALIA

Referencias bibliográficas

- Arcelli, Mario: “Il finanziamento delle piccole e medie imprese: situazione attuale e prospettive”, *Economia Italiana*, N° 3, 1994.
- Bassetti, Piero: “El modelo italiano: desde el desarrollo local a la internacionalización de la pequeña y mediana empresa”, presentación en el Seminario de Experiencias de la Pequeña y Mediana Empresa, Guadalajara, México, 1994.
- Bedotto, Roberto y Resmini, Laura: *Servizi Reali, Internazionalizzazione e PMI: Alcune note a margine di una indagine empirica*, mimeo, Università Bocconi, Milán, 1994.
- Boeri, T.: “Le politiche per la nascita e lo sviluppo delle piccole imprese”, *L'Industria*, N°4, Roma, octubre-diciembre de 1994.
- Comitato per lo sviluppo di nuova imprenditorialità giovanile: *Nuove Imprese e Rapporti tra Imprese: L'esperienza della legge 44/86*, ISEDI, Turín, 1991.
- CONFAPI: *Carta de Información*, Roma.
- CONFAPI: *La Legge per le Piccole Imprese: Una nuova politica industriale*, Roma, noviembre de 1991. (Trata sobre la ley 317/91.)
- Mediocredito Centrale: *Indagine sulle Imprese Manifatturiere: Quinto Rapporto sull'Industria Italiana e sulla Politica Industriale*, Studi Economia, Roma, 1994.
- Mediocredito Centrale: *Indagine sulle Piccole e Medie Imprese Industriali*, Quaderni di Politica Industriale, Roma, junio de 1995.

Resmini, Laura: "L'Impatto dei Servizi Reali su Processi di Esportazione delle Imprese: Una Analisi Empirica nel Settore della Meccanica Strumentale", *Comercio*, N° 49, Milán, 1993.

Sforzi, Fabio: "Local Systems of Small and Medium-Sized Firms in Italy", trabajo presentado en el International Seminar on Local Systems of Small Firms and Job Creation, París, junio de 1995.

Sforzi, Fabio: "The Quantitative Importance of Marshallian Industrial Districts in the Italian Economy", en Pyke, F.; Becattini, G. y Sengenberger, W. (eds.): *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Ginebra, 1990.

Vivarelli, Marco: "Determinanti dell'attività innovativa delle piccole imprese", Università Bocconi, *Working Paper N° 7*, Milán, septiembre de 1994.

Weiss, Linda: "The Italian State and small business", *Archives Européennes de Sociologie*, vol. XXV, N° 2, Cambridge University Press, 1984.

Entrevistas (junio-julio de 1995)

Doctores Carlo Barbieri y Giovanni Scanagatta, Mediocredito Centrale, Roma.

Doctor Massimiliano Minisci, CONFAPI (Confederazione Italiana Piccola e Media Industria), Roma.

Profesor Fabio Sforzi, IRPET (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana), Florencia.

Doctora Laura Resmini, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milán.

Profesor Sergio Alessandrini, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milán.

Doctor Giuseppe Gario, IRER (Istituto Regionale de Ricerche della Lombardia), Milán.

REINO UNIDO

Referencias bibliográficas

Bank of England: "Finance for Small Firms a Second Report", mimeo, Londres, enero de 1995.

Barrett, S.; Colenutt, D.; Foster, R.; Glynn, D.; Jaffer, S.; Jones, I. y Ridyard, D.: "An Evaluation of the Loan Guarantee Scheme", preparado por el National Economic Research Associates para el Department of Employment, *Research Paper N° 74*, Londres, 1990.

Business Link: "A Prospectus for One Stop Shops for Business", Londres, octubre de 1994.

Business Link: "A Supplement to the Prospectus", Londres, octubre de 1994.

Department of Trade and Industry (DTI): *Evaluation of DTI Funded TEC Services in Support of Small and Medium-Sized Businesses*, PA Cambridge Economic Consultants on behalf of the Department of Trade and Industry, HMSO, Londres, 1995.

Department of Trade and Industry (DTI): *Small Firms Loan Guarantee Scheme, Scheme Review*, mimeo, Londres, marzo de 1995.

Department of Trade and Industry (DTI): *Small Firms: A Guide to Help for Small Firms*, HMSO, Londres, 1994.

Entrevistas (mayo de 1995)

Profesor Bulmer-Thomas, Institute of Latin American Studies, Londres.

Adrian N. Piper, Senior Adviser Business, Adviser Business Finance Division, Londres.

Ms. Irene Brumskill, Department of Trade and Industry, Londres.

Señor William Marden y Mr. Greg Faulkner, Foreign and Commonwealth Office, Londres.

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Referencias bibliográficas

BMNI: *Investing in the Future Germany's New Federal States*, Federal Ministry of Economics, Bonn, enero de 1993.

BMW: "Policy on Industry and Innovation in the New German Länder. Concept, strategy and instruments", *Dokumentation*, N° 331, Bonn, marzo de 1993.

BMW: *Resumen de los programas de promoción en el sector industrial y comercial de los nuevos Estados Federados y Berlín Oriental*, Ministerio Federal de Economía, Bonn, febrero de 1994.

DG Bank: *Annual Report 1993*, Frankfurt, 1994.

DG Bank: *DG Bank and its System: A Brief History*, Frankfurt, 1995.

Ifo Institute for Economic Research: *Policy Competition in an Internationalising Economy The Case of Germany*, Munich, mayo de 1993.

Kayser, Gunter: *SME Policy in Germany*, mimeo, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn, 1995.

Ministry of Economic Affairs: *Applied Research Institutions in Baden-Württemberg*, Stuttgart, 1994.

The Federal Minister for Education and Science: *Vocational Training in the Dual System in the Federal Republic of Germany*, Bonn, mayo de 1992.

Entrevistas (mayo-junio de 1995)

Dipl.-Vw. Hans-Hermann Jürgensmann, Deutscher Industrie-Und Handestag, Bonn.

Doctor profesor Kaufmann, Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa, Bonn.

Lothar Dressel, BDI Department for Competition Policy and Small and Medium-sized Industrial Enterprises, Colonia.

Hans-Georg Lindenmeyer, Ministry of Economic Affairs State of Baden-Württemberg, Stuttgart.

Ms. Anita Rauh, Referat Grundsatzfrager der Technologiepolitik Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.

Doctor Jur. Reinhold Mayerle, Ministerialdirigent Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.

Señor Rainer Steur, Ministry of Economic Affairs Baden-Württemberg, Stuttgart.

Señor Bernd Scherrer, Regierungsdirektor Wirtschaftsministerium, Baden-Württemberg. Günther Fuchs, Baden-Württemberg Agency for International Economic Cooperation -GMZ-, Stuttgart.

Alfredo E. Mallmann, Director General DG BANK, Frankfurt.

Doctor Klaus Grefermann, IFO Institut, Munich.

CHILE

Referencias bibliográficas

Agacino, Rafael; Rivas, Gonzalo y Roman, Enrique (1992): "Apertura y eficiencia productiva: experiencia chilena, 1975-89", en BID, *Documento de Trabajo N° 113*, Santiago de Chile, marzo de 1992.

ASEXMA - Chile (1995): *Boletín Mensual*, Santiago de Chile, junio de 1995.

- ASEXMA – Chile (1995): “Uniendo a Chile con el mundo”, *I Folleto de bolsillo*, Santiago de Chile, 1995.
- Banco Central de Chile (1995): *Informe económico y financiero*, Santiago de Chile, mayo de 1995.
- CEFOPE. (1992): “Demanda y oferta financieras en la PYMI chilena”, *Documento de Trabajo N° 9*, Santiago de Chile, diciembre de 1992.
- CORFO (1992): *Guía de instrumentos de apoyo a la PYME*, Santiago de Chile, 1992.
- CORFO (1994): *Fomento de la pequeña y mediana empresa*, Primer Foro de Desarrollo Productivo, Santiago de Chile, julio de 1994.
- CORFO y Fundación Friederich Ebert (1994): *PYME. Un desafío a la modernización productiva*, Santiago de Chile, 1994.
- De Soto, Hernando (1986): *El otro sendero: La Revolución Informal*, Barranco, Lima, 1986.
- Fuenzalida, L. A. (1985): “Crédito para el desarrollo de pequeña y mediana empresa (Banco Mundial-CORFO-SERCOTEC)”, exposición en el Seminario de CENEXI, Santiago de Chile, agosto de 1985.
- Fuenzalida, L.A. et al. (1991): *Progreso de la pequeña industria vis-à-vis obstáculos del entorno*, FUNDES – Colombia, investigación contratada por FUNDES (Suiza) con la Universidad de las Américas, mimeo, Santiago de Chile, 1991. (FUNDES – Colombia publicó los resultados en Bogotá, septiembre de 1991, conjuntamente con aquellos de otros seis países latinoamericanos.)
- FUNDES (Suiza) (1994): *Propuesta para la política de modernización de la micro y pequeña empresa emergente en Chile*, Santiago de Chile, mayo de 1994.
- Gestión*, Editorial Gestión, Santiago de Chile, noviembre de 1989.
- Gonzalez Berríos, Patricia (1984): “Empresas de menor tamaño”, Tesis de Ingeniero Comercial, Universidad de Santiago de Chile (USACH), Santiago de Chile, 1984.
- MIDEPLAN (1993): *Microempresa y pequeña empresa*, Santiago de Chile, septiembre de 1993.
- Roman, Enrique (1991): *La pequeña industria ante el reto de la modernización*, SERCAL-Ministerio de Economía-Friederich Ebert Stiftung, Editorial Ornitornico, Santiago de Chile, 1991.
- Webster, Leila (1991): “World Bank Lending for Small and Medium Enterprises, Fifteen Years of Experience”, en World Bank, *Discussion Papers N° 113*, Washington DC, 1991.
- Weder, R. y Grabel, H. G. (1992): “The New Growth Theory in the Age of Coasean Economics: Institution to Capture Externalities”, en Departments of Economics, Simon Fraser University, *Discussion Papers*, Barnaby, Canadá, 1992.

ESTADOS UNIDOS

Referencias bibliográficas

- Colorado Small Business Development Center: *Colorado Progress Report*, Denver, 1994.
- SBA y AT&T: *Bankable Deals: A Question & Answer Guide to Trade Finance for U.S. Small Business*, Washington, 1995.
- Small Business Administration (SBA): *Annual Report of the Chief Counsel for Advocacy on Implementation of the Regulatory Flexibility Act*, Washington, diciembre de 1989.

Entrevistas

- Catherine S. Fletcher, Director Office of Information Services, SBA, Washington.

- Robert C. Young, Advisor & Economist, U.S. Agency for International Development (USAID), Washington.
- Brian Levy, Banco Mundial, Washington.

JAPON

Referencias bibliográficas

- Kitayama Toshiva: “Local Governments and Small and Medium-sized Enterprises”, en Economic Development Institute of The World Bank, *EDI Working Papers N° 93-38*, Washington, 1993.
- Komiya, R.; Okuno, M. y Suzumura, K. (eds.): *Industrial Policy of Japan*, Academic Press, Inc., Tokio, 1988.
- Miwa, Yoshiro: “Policies for Small Business”, en Economic Development Institute of The World Bank, *EDI Working Papers N° 93-38*, Washington, 1993.
- World Bank: *The East Asian Miracle, a World Bank Policy Report*, Oxford University Press, Nueva York, 1993.

FUNDACION DE INVESTIGACIONES
ECONOMICAS LATINOAMERICANAS

Presidente Honorario: Arnaldo T. Musich

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Ing. Víctor L. Savanti
Vicepresidentes: Dr. Juan P. Munro
Sr. Federico J. L. Zorraquín
Dr. Fernando de Santibañes
Secretario: Sr. Carlos R. de la Vega
Prosecretario: Ing. Manuel Sacerdote
Tesorero: Dr. Mario E. Vázquez
Protesorero: Dr. Luis M. Otero Monsegur

Vocales: Dr. Guillermo E. Alchourón, Sr. Alberto Alvarez Gaiani, Sr. Luis Arzeno, Ing. Jorge Brea, Dr. Salvador Carbo, Dr. Eduardo Casabal, Sr. Luis M. Castro, Dr. Enrique C. Crotto (Presidente de la Sociedad Rural Argentina), Sr. Carlos de Jesús, Dr. Jorge L. Di Fiori (Presidente de la Cámara Argentina de Comercio), Dr. Carlos C. Helbling, Dr. Adalbert Krieger Vasena, Sr. Pedro Lella, Ing. Nells León, Sr. Carlos A. Leone, Ing. Franco Livini, Sr. Julio Macchi (Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires), Ing. Norberto Morita, Ing. Angel Perversi, Dr. Santiago Soldati, Ing. Juan Pedro Thibaud, Dr. David Vázquez, Ing. Esteban Takacs.

CONSEJO CONSULTIVO

Sr. Jorge Rubén Aguado, Sr. Eugenio L. Bagg, Sr. Philippe de Boissieu, Dr. Carlos A. Bulgheroni, Sr. Alberto Cárdenas, Sr. José Gerardo Cartellone, Sr. Jorge R. Cermesoni, Sr. Michael Contie, Ing. Luis Crosta, Sr. Javier D'Ornellas, Sr. José M. Eliçabe, Sr. Eduardo Eurnekian, Lic. Jorge Ferioli, Sr. Luis A. Galli, Sr. André de Ganay, Sr. Julio Gómez, Sr. Ricardo A. Grüneisen (h), Sr. Egidio Ianella, Ing. Oscar Imbellone, Sra. Amalia Lacroze de Fortabat, Ing. Edgardo Lijtmaer, Ing. Juan C. Masjoan, Sr. José Mc Loughlin, Sr. Flemming M. Morgan, Sr. Javier Nadal, Sr. Francisco de Narváez Steuer, Sr. Carlos A. Popik, Sr. Scott Portnoy, Sr. Karl Ostenrieder, Sr. Pedro L. Queiro, Sr. Aldo B. Roggio, Sr. Roberto S. Sánchez, Sr. Walter Schaffer, Sr. Luis Schirado, Sr. Guillermo Stanley, Dr. Amadeo Vázquez, Lic. Mauricio Wior.

CONSEJO ACADEMICO

Ing. Manuel Solanet, Lic. Mario Teijeiro.

CUERPO TECNICO

Economistas Jefes: Daniel A. Artana, Juan Luis Bour, Ricardo López Murphy.

Economista Asociado: Fernando Navajas.

Economista Principal Dpto. Economía de la Educación: María Echart.

Economistas Senior: Nora Marcela Cristini, Oscar Libonatti, Patricia M. Panadeiros, Abel Viglione.

Economistas: Nora P. Balzarotti, Cynthia Moskovits, Nuria Susmel.

Economista Junior: Ramiro A. Moya.

Investigadores Visitantes: Jorge Bogo, Enrique Bour, Alfonso Martínez, Carlos Rivas, Mario Salinardi, Santiago Urbiztondo.

Asistente de Investigación: M. Nakas.

Asistentes de Estadísticas: S. Auguste, L. Braverman, S. Costa, W. Chiarne-sio, N. Fichelson, M. Iaryczower, L. Laporte, R. Sacca.

Centro de Cómputos: M. Carnevale, M. Flores, R. I. Montaña.

Entidad independiente, apolítica sin fines de lucro, consagrada al análisis de los problemas económicos y latinoamericanos. Fue creada el 7 de febrero de 1964. FIEL está asociada al IFO Institut Für Wirtschaftsforschung München e integra la red de institutos corresponsales del CINDE, Centro Internacional para el Desarrollo Económico. Constituye además la Secretaría Permanente de la Asociación Argentina de Economía Política.

ESTAS EMPRESAS CREEN EN LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION ECONOMICA PRIVADA EN LA ARGENTINA

Acindar Industria Arg. de Aceros S.A.
AGA S.A.

Agfa Gevaert Arg. S.A.

Aguas Argentinas S.A.

Alpargatas S.A.I.C.

Amoco Argentina Oil Co.

A.N. Amro Bank

Aseg. de Cauciones S.A. Cia. Seg.

Aseg. de Créditos y Garantías

Asoc. Arg. de Agencias de Viajes y
Turismo

Asoc. Argentina de Seguros

Asoc. de Bancos Argentinos

Asoc. de Bancos de la Rep. Arg.

Astra Cia. Arg. de Petróleo S.A.

Autolatina Arg. S.A.

Automóvil Club Argentino

Autopistas Del Sol S.A.

Bac S.A.

Bagley S.A.

Banca Nazionale del Lavoro S.A.

Banco Caja de Ahorro y Seguro

Banco COMAFI

Banco Credit Lyonnais

Banco de Boston

Banco de Crédito Argentino

Banco de Galicia y Buenos Aires

Banco de la Ciudad de Buenos Aires

Banco de la Provincia del Chubut

Banco del Buen Ayre

Banco del Sud

Banco de Valores S.A.

Banco Europeo para América Latina

Banco Exterior S.A.

Banco Florencia

Banco General de Negocios

Banco Israelita de Córdoba S.A.

Banco Mildesa

Banco Morgan

Banco Quilmes S.A.

Banco Río de la Plata

Banco Roberts S.A.

Banco Sáenz S.A.

Banco Santander S.A.

Banco Shaw S.A.

Banco Sudameris

Banco Supervielle Société Generale

Banco Velox S.A.

Banque Nationale de Paris

Banque Paribas

Bayer Argentina S.A.

Benito Roggio e Hijos

Bertora y Asociados S.A.

Blaisten S.A.C.I.F. y M.

Bodegas Chandon S.A.

Bodegas Trapiche S.A.

Bolsa de Cereales de Buenos Aires

Bolsa de Comercio de Buenos Aires

Booz Allen & Hamilton de Arg. S.A.

Bridas S.A.P.I.C.

Bunge y Born S.A.

Cadbury Stani S.A.

Cámara Argentina de Comercio

Cám. Arg. de Fondos Comunes de
Inversión

Cámara Argentina de Supermercados

Camuzi Gas Del Sur

Caspian Securities Incorporated

Cargill S.A.C.I.

CB Capitales Argentina (en formación)

Central Costanera

Central Puerto S.A.

Cervecería y Maltería Quilmes

Chemical Bank

Cía. Elaboradora de Productos

Alimenticios S.A.

Ciba Geigy Argentina S.A.

Cielos del Sur S.A.

Citibank, N.A.

Citicorp Equity Investments

Coca Cola de Argentina S.A.

Cohen S.A. Soc. de Bolsa

Compañía Naviera Pérez Companc

Compañía de Radio Comunicaciones

Móviles

Consultora Lavalle S.A.

COPAL

Corporación Multimedia América

Corsiglia y Cía. Soc. de Bolsa S.A.

Cosméticos Avon S.A.C.I.

C y K Aluminio

Deutsche Bank

Deloitte and Touche

Diners Club Argentina

Disco S.A.

Dow Química Argentina S.A.

Droguería Del Sud

Du Pont Argentina S.A.

Edenor S.A.

Editorial Atlántida S.A.

Empresa Nacional de Correos y

Telégrafos (ENCOTESA)

Erario Bursátil
Esso S.A. Petrolera Argentina
Est. Vitivinícolas Escorihuela

F.V. S.A.
Federación del Citrus de Entre Ríos
Ferrosur Roca S.A.
Ferrosider S.A.
Fratelli Branca Dest. S.A.
Fund. Banco Francés del Río de la Plata

Grace Argentina S.A.

Hewlett Packard Argentina S.A.
Hoechst Arg. S.A.

IBM Argentina S.A.
Industrias Metalúrgicas Pescarmona
ING Bank
Ipako S.A.
Isaura S.A.

José Cartellone Const. Civiles S.A.
Juan Minetti S.A.

Laboratorios Glaxo (Argentina) S.A.C.eI.
Laboratorios Rontag S.A.
Lactona S.A.I.C.
La Plata Cereal S.A.
La Previsión Coop. de Seguros Ltda.
Liquid Carbonic S.A.
Loma Negra C.I.A.S.A.
Lloyds Bank (BLSA) Limited
Luncheon Tickets

MAPFRE Aconcagua Compañía de
Seguros S.A.

Massalín Particulares S.A.
Mastellone Hnos. S.A.
Máxima S.A. AFJP
Mc Donald's
Medicus A. de Asistencia Médica y
Científica
Mercado de Valores de Buenos Aires
Mercedes Benz Arg. S.A.C.I.F.I.M.
Merchant Bankers Asociados
Merrill Lynch
Merrill Lynch International
Molinos Río de la Plata S.A.
Monsanto Argentina S.A.I.C.
Morixe Hermanos S.A.C.I.
Murchison S.A. Estib. y Cargas

Nestlé Argentina S.A.

Nobleza Piccardo S.A.I.C.F.

OCASA
Organización Techint
Origenes AFJP S.A.

Pepsi Cola Argentina S.A.
Perkins, Patricio C.
Petrolera Arg. San Jorge S.A.
Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C.
Pfizer S.A.C.I.
Pirelli Argentina S.A.
Price Waterhouse & Co.

Quaker Elaboradora de Cereales
Quickfood Alimentos Rápidos S.A.
Quitral-Co S.A.I.C.

Refinerías de Maíz S.A.I.C.F.
Río Chico S.A.

S.A. Garovaglio y Zorraquín
SC Johnson & Son de Arg. S.A.
SanCor Coop. Unidas Ltda.
Sandoz Argentina S.A.I.C.
Shell C.A.P.S.A.
Siemens S.A.
Sociedad Comercial del Plata S.A.
Sociedad Rural Argentina
Socma Americana S.A.
Sol Petróleo S.A.
Startel S.A.
Sulzer Hnos. S.A.C.I.
Sun Microsystems S.A.
Surrey S.A.C.I.F.I.A.
Swift Armour S.A. Argentina

Telecom Argentina
Telefónica de Argentina
Telintar S.A.
The Chase Manhattan Bank NA.
The Exxel Group S.A.
Tía S.A.
Total Austral

Unicenter Shopping
Unilever de Argentina S.A.

Vidriería Argentina S.A.
VISA

Xerox Argentina I.C.S.A.

YPF S.A.

Editado por Manantial SRL, para
la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

Impreso en marzo de 1996 en Color Efe,
Paso 192, Avellaneda, Argentina

Editado por Manantial SRL, para
la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

Impreso en abril de 1996 en Color Efe,
Paso 192, Avellaneda, Argentina

RECUADRO 1
CAPITAL Y FINANCIAMIENTO DE PYME EN LA UNION EUROPEA

- La mayor parte del financiamiento para las PYME es provisto por bancos. El sistema bancario en Europa siempre se caracterizó por una relación de corto plazo, en préstamos con garantías e inversiones de bajo riesgo. En la práctica se observa una relación inversa entre el tamaño de la empresa y las tasas de interés pagadas.
- En la mayoría de los países, las PYME en general y las empresas más pequeñas en particular sólo tienen acceso al financiamiento por endeudamiento, aun cuando la combinación de endeudamiento bancario y de participación del capital (*equity*) resultaría más conveniente. Las típicas PYME fueron financiadas por capital de los propietarios y el capital total tiende a incrementarse a través de beneficios retenidos más que por una mezcla de fondos internos y externos.
- El capital de riesgo en el mercado formal de capitales sólo es relevante para las PYME de mayor tamaño, dado el alto costo fijo asociado con este tipo de capital. Los capitales de riesgo estuvieron también ausentes en el sector de alta tecnología y en las primeras etapas de formación de las empresas PYME (aunque los inversores de riesgo informales en los Países Bajos y Gran Bretaña aumentaron su participación).
- Los nuevos emprendimientos y los proyectos de alta tecnología encuentran dificultades para conseguir financiamiento. Las empresas que operan en algunos sectores tradicionales sujetos a una fuerte competencia también encuentran más difícil obtener financiamiento.
- Conseguir fondos directamente a través de los instrumentos de los mercados de dinero es casi imposible para las PYME. El número de PYME que usan obligaciones negociables sigue siendo marginal, y en países como Portugal estos instrumentos sólo pueden ser emitidos por PYME que se beneficien de garantías bancarias con este propósito.
- Como protección de los diferentes tipos de riesgo financiero las PYME necesitan, y tienen, una larga selección de instrumentos disponibles, pero la posición de cobertura se torna más cara cuanto menor es la magnitud del negocio. Parece entonces que a través de soluciones de agrupamiento entre las PYME el uso de estos instrumentos podría mejorar.
- Una marcada falta de dinamismo e ineficiencia caracterizan típicamente a los mercados secundarios de capitales, cuando éstos están establecidos. De todos modos, existe un gran potencial en lo que puede convertirse en un mercado paneuropeo para las PYME, que actualmente está tomando forma.
- Los dueños de PYME, tradicionalmente muy independientes, no están dispuestos a abrir su capital. Ya sea por motivos culturales, de competencia o impositivos, las PYME no suelen dar mucha información. Esto afecta adversamente la percepción de riesgo de banqueros e inversores, y de este modo, también las condiciones financieras del negocio.
- Las PYME no tienen suficiente información sobre las herramientas financieras disponibles y a veces tienen capacidades de *management* poco desarrolladas.

Fuente: The European Observatory for SMEs, *Third Annual Report*, 1995.

RECUADRO 2
REINO UNIDO: PRINCIPALES INSTRUMENTOS

La garantía de préstamos para pequeñas firmas

Fue introducida en 1981 para aquellas PYME que no podían obtener financiamiento convencional por falta de antecedentes o bienes que constituyeran garantías reales. La garantía estatal es bastante restrictiva y se ofrece contra una prima de riesgo. El sistema ha fluctuado en sus requerimientos en numerosas oportunidades. Así por ejemplo, el monto máximo a garantizar ha ido desde £ 75.000 hasta £ 250.000. El porcentaje garantizado al 70 es del 85% del préstamo. La prima de riesgo, a su vez, ha fluctuado de 0,5% a 5%, calculándose alternativamente sobre el monto garantizado o sobre el total del préstamo. El tamaño de la empresa se evalúa según dos dimensiones: monto de ventas y empleo. Así, se consideran pequeñas empresas aquellas que, en agricultura, venden menos de £ 500.000; al mayoreo, £ 2 millones; industriales, £ 3 millones. El empleo máximo admitido para pequeñas empresas es de 200 personas, excepto en construcción, donde el límite es de 25 personas. Recuérdese que, por el tipo de tecnología en uso, hay mucha subcontratación y premoledado. Los términos del préstamo son actualmente siete años, habiéndose propuesto su extensión a diez años. El período de gracia es de dos años. El propósito actual central de la iniciativa es reemplazar los giros en descubierto, incentivar la utilización de endeudamiento con compañías de *factoring* y permitir un financiamiento a tasas de interés más en línea con el resto del mercado. Desde que el sistema comenzó se otorgaron 37.000 préstamos por un valor de £ 1,2 billones. Por año se otorgan aproximadamente 150 millones.

El subsidio para comenzar negocios

Un mecanismo importante es el "Enterprise Allowance Scheme" (EAS). La idea inicial fue promover negocios que pagaran todos los impuestos, permitiéndole retener al iniciador su subsidio de desempleo. Bajo esta regla se pagan £ 40 por semana en 52 semanas a individuos que inician nuevos negocios. Desde su introducción aumentó de 2.500 casos a 106.000 en 1988. La tasa de abandono es un poco más elevada que en otro tipo de emprendimiento, llegando a 16% el primer año. La trans-

RECUADRO 2 (Cont.)

ferencia del subsidio a una administración más local, TEC, llevó a un cambio de nombre del programa, al que se denominó BSUS (Business Start up Scheme). No se necesita al presente estar en la nómina de desempleados ni contar, como en el pasado, con un capital mínimo de £ 1.000. La administración local puede variar el plazo del subsidio. En general, los estudios cuidadosos que se han hecho de este programa revelan que el 50% sobrevive a los tres años en actividades empresarias. Este índice constituye una anormal tasa de mortalidad en los emprendimientos empresarios pero tiene que ser puesto en la perspectiva de las muy limitadas condiciones iniciales de estos emprendimientos. Si solamente usando el seguro de desempleo se logra esta respuesta, el programa es bastante exitoso. Una crítica que se le ha realizado al programa es la calidad de los empleos y de la actividad empresarial que genera estando, en muchos casos, en los bordes de la marginalidad.

Los incentivos a invertir en PYME

Existe un programa en vigencia, el EIS (Enterprise Investment Scheme), que reemplazó al BES, el cual finalizó a fines de 1993. El programa procura obtener financiamiento para *equity*, para empresas que no cotizan en bolsa y para incentivar a los "Business Angels" (inversores en este tipo de compañías que aportan capital y *management expertise*), para invertir en estas compañías. El programa ofrece una desgravación de 20% hasta £ 100.000 para inversiones en acciones de estas compañías. Estas deben ser retenidas cinco años. Las ganancias realizadas con las ventas de estas acciones están libres del impuesto a las ganancias de capital, y las pérdidas son deducibles del impuesto a las ganancias. Las pequeñas empresas pueden recoger hasta £ 1 millón. El alivio impositivo se otorga, naturalmente, a individuos no vinculados previamente a las empresas. Las primeras evaluaciones de estos programas revelan que han logrado incentivar la inversión en pequeñas empresas, y han mostrado a éstas la importancia de obtener capital de terceros en la forma de capital de riesgo. En el fondo, el propósito fue compensar el fuerte incentivo previo a invertir fuera de las empresas en fondos de pensión para evitar la carga impositiva.

Fuente: FIEL, en base a entrevistas y documentos oficiales.

RECUADRO 3 ENCUESTA A 1.000 PYME INDUSTRIALES EN FRANCIA Y ALEMANIA EN 1993¹

- 1) Un tercio de las PYME industriales en ambos países tienen gerentes externos.
 - Las PYME industriales son generalmente más especializadas en un producto (46% vs. 39%). Las alemanas hacen más uso de sus propias marcas.
 - Las PYME industriales alemanas se aproximan más al cliente que las francesas. Para 80% de las alemanas el objetivo primordial es acercarse más al cliente respecto de mejorar relaciones con proveedores o con grandes empresas.
 - En general, muy buena disposición sobre integración europea, y oportunidades a partir de la exportación.
 - La principal competencia viene de Europa y Asia, no de los Estados Unidos.
 - Para aumentar la productividad el 60% buscan racionalizar su producción y nuevas estructuras de organización.
 - El 50% de las firmas esperaban cambios radicales en materia tecnológica para 1993-1995.
 - Los cambios en las condiciones externas, y la pérdida de competitividad de sus monedas han restringido los márgenes de las PYME industriales. Las alemanas aprovecharon más de tal situación, apresurando el proceso de cambio tecnológico. *El 18% de las alemanas y el 8% de las francesas aumentaron su productividad un promedio de más del 10% anual en los últimos tres años (a 1993); el 33% de las alemanas y el 20% de las francesas tuvo ganancias de productividad de entre el 6% y el 10% anual, y el 12% de las alemanas y el 25% de las francesas tuvieron incrementos algo inferiores.*
 - La cooperación de firmas es en general entre PYME industrial. Los franceses cooperan más con las grandes (39%) que los alemanes (27%).
 - Para el desarrollo de nuevas tecnologías las empresas cooperan más con los proveedores que con universidades e institutos de investigación especializados.
 - Participaciones de capital de otras empresas son más frecuentes en las francesas (44%) que en las alemanas (32%). Las fusiones y las adquisiciones representan ya casi 30% de la base de cooperación.
 - Las alemanas son más viejas que las francesas. Un 25% de las alemanas son previas al año 1900 (10% en Francia). Un 25% de las francesas se fundaron entre 1974 y 1992 (7% en Alemania).

RECUADRO 3 (Cont.)

- Más del 70% de las alemanas forman aprendices, contra 20% en Francia. 13% de los asalariados industriales trabajan en Alemania en PYME industrial, mientras que el porcentaje cae a 7% en Francia.
- Las tasas de exportación al 22% son casi idénticas en ambos países, y se concentran en Europa. Las alemanas tienen mayor contacto con los Estados Unidos, en parte por mejor conocimiento generalizado del inglés.
- En 1991 la industria en Alemania exportó 28% de su PNB, contra 24% en 1980. En Francia igual en 1991.

2) Las diversas formas de internacionalización (exportación, inversión directa, *joint ventures*) son en general función de la pertenencia a una rama de actividad. La exportación crece con el tamaño, excepto en muebles, textiles, metales no ferrosos y siderurgia, donde las exportaciones no dependen del tamaño.

3) 40% de las PYME exportaban en 1990.

4) Las diferentes formas de internacionalización son complementarias. En Francia 40% de las PYME industriales tiene redes de distribución comercial en el exterior, plantas de fabricación o acuerdos locales de cooperación. De ellas 2% han adquirido otras firmas, y 10% participan de *joint ventures*.

5) La internacionalización creciente de la PYME fue y continúa siendo una cuestión de supervivencia para ellas. Las exportaciones son el primer paso. Lo que cuenta es la innovación, la flexibilidad y la sensibilidad en relación con los costos.

6) Factores que impiden la internacionalización:

- Falta de capacidad de gestión: raramente cuentan con personal y tiempo para procurarse información, realizar estudios estratégicos y familiarizarse con aspectos (culturales, lengua, etcétera) de los mercados en cuestión.
- Dotación de capital: se requiere para innovaciones tecnológicas, racionalizaciones necesarias, prospección de mercados, publicidad.
- Falta de experiencia en el extranjero.

1. Maja Guttentag-Jacobi y Hans-Joachim Frank, *L'internationalization des PME dans la comparaison franco-allemande*, Deutsche Bank Research, mimeo, 21 de junio de 1995. FIEL agradece al Deutsche Bank por esta información.

RECUADRO 4

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA: PRINCIPALES INSTRUMENTOS

Programa de inversión en equity EKH: Canalizado por el Deutsche Ansblicksbank, los inversores deben tener disponible 15% de la inversión a realizar, este programa aporta 25% y el resto se financia con crédito. En el caso de quiebra, el 25% se considera *equity*. Si el proyecto resulta exitoso el crédito se devuelve luego de 10 años a baja tasa de interés. Se requiere un programa de negocios y financiero y la evaluación favorable de las cámaras empresarias.

Programa de crédito para nuevas empresas: Complementario del anterior, pero con condiciones crediticias más exigentes.

Compañías de garantía de crédito: Se garantizan créditos hasta el 80% para nuevos empresarios, sometidos a un cuidadoso control.

Consultoría: Se subsidia el 60% de los costos de consultoría para las empresas que comienzan actividades.

Servicios educativos: Se ofrecen servicios de un día o una semana de información sobre las políticas públicas y la situación económica y otros tópicos de interés para la información empresarial.

Parques tecnológicos, científicos, industriales y para nuevos emprendimientos: Facilidades de infraestructura, centros de copiado, máquinas de fax, computadoras, etcétera.

Programa de apoyo financiero a empresas ya existentes: Las mismas instituciones citadas previamente pasan créditos con un menor grado de preferencia.

Programa para PYME KfW: Se financia 3/4 de la inversión, a tasas por debajo de mercado (muy poco subsidio pero a largo plazo).

Subsidio para pequeñas empresas que introducen nueva tecnología: El límite es de DM 50 millones de ventas y el subsidio alcanza hasta 60% de los costos de la innovación. Los créditos que se otorgan a estos desarrollos gozan de una garantía especial. Existen otros programas adicionales al desarrollo tecnológico.

Centros de transferencia tecnológica: Procuran básicamente facilitar el acceso a consultores especializados.

Apoyo para el entrenamiento en oficios y el reentrenamiento: Hay un continuo énfasis en la mejora de la calidad de la mano de obra, dado que los niveles salariales expresados en moneda extranjera han venido subiendo continuamente. Esto, a su vez, ha llevado a practicar la subcontratación y a invertir en países del Este europeo para la provisión de bienes intensivos en mano de obra de baja calificación. Este fenómeno es común aun en las medianas empresas alemanas.

Fuente: FIEL, en base a entrevistas y documentos oficiales.

RECUADRO 5
CHILE: PRINCIPALES INSTRUMENTOS

A. Instrumentos de apoyo al marketing			
A.1. Apoyo para participación en Ferias y Exposiciones Internacionales	PROCHILE (oficinas regionales)		Información, asistencia técnica, y capacitación para exportar.
A.2. Apoyo para participación en Ferias y Exposiciones Regionales (SERCOTEC)	Servicio de Cooperación Técnica		Pone en contacto, con el objeto de hacer negocios, a los compradores de partes productivas piezas y procesos (contratistas) con las industrias proveedoras que tienen capacidad productiva disponible y especialización (subcontratista). Esta vinculación es a nivel nacional e internacional y opera con trece países de América latina.
A.3. Asistencia a Exportadores Individuales	SERCOTEC		
A.4. Bolsa de Subcontratación Industrial	SERCOTEC juntamente con la Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana y Pequeña Industria, Servicios y Artesanado (CONUPIA)		
A.5. Comités de Exportaciones	PROCHILE-ASEXMA-SERCOTEC		Para promover y facilitar las exportaciones de un conjunto de empresas de un mismo rubro o rubros complementarios, concentrando los esfuerzos y disminuyendo los costos de promoción y acceso a los mercados internacionales.
A.6. Fondo de Promoción de Exportaciones	PROCHILE		Permite cofinanciar parcialmente a grupos de empresarios en actividades de promoción de exportaciones, tales como catálogos, misiones, traídas de compradores, presentación en ferias y exposiciones, estudios de mercado, envío de muestras, directorios y vídeos, etcétera, con el objeto de incorporar nuevos productos y empresas a la oferta exportable, incursionando en nuevos mercados.
B. Instrumentos de apoyo a la asistencia técnica y tecnológica			
B.1. Fondo de Asistencia Técnica (FAT) para las Pequeñas y Medianas Empresas Manufactureras Exportadoras	CORFO (Corporación de Fomento de la Producción)- ASEXMA		Para financiar servicios de asistencia técnica de la especializada.
B.2. Fondo de Asistencia Técnica (FAT) para PYME no exportadoras	CORFO - SERCOTEC		Para financiar la contratación de asistencia técnica orientada a mejorar la gestión global de la empresa o solucionar problemas específicos que la afecten, como por ejemplo, análisis de mercado, diseño de productos o procesos de producción, contaminación, sistema de información y administración, etcétera.

RECUADRO 5 (Cont.)

B.3. Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC)	CORFO		Para financiar proyectos de innovación e infraestructura tecnológica que permitan elevar el nivel de competitividad de las empresas, incrementando su productividad y mejorando la calidad de sus productos, por ejemplo, rediseño en su infraestructura: instalación y equipamiento de laboratorios; incorporación de un nuevo proceso; generación de nuevos productos y mejora sustancial de otros ya existentes.
B.4. Programa de Innovación y Transferencia	INTEC		Satisface las necesidades de asistencia técnica y tecnológica y de investigación y desarrollo de productos y procesos de fabricación, que presentan las pequeñas y medianas empresas.
C. Instrumentos de apoyo a la capacitación			
C.1. Contrato de Aprendizaje (Franquicia Tributaria)	SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo)		Para fomentar la contratación de trabajadores jóvenes (menores de 21 años a la firma del contrato) que se inicien en la vida laboral entrenándolos –en calidad de aprendices– según las necesidades específicas de la empresa.
C.2. Corporación de Capacitación de la Pequeña y Mediana Empresa (CORCAPYME)	SERCOTEC juntamente con CONUPIA		Administrar la capacitación empresarial y laboral con la pequeña y mediana empresa. Las empresas afiliadas a ella, utilizando los recursos de la franquicia tributaria (1% de la nómina salarial anual y mejorando con esto el acceso de la PYME a la capacitación).
C.3. Programa de Becas	SENCE		Para financiar acciones de capacitación a personas de escasos recursos y permitirles una calificación laboral que les facilite el acceso a un trabajo estable, el desempeño de una ocupación por cuenta propia o el mejoramiento de su desempeño laboral.
C.4. Programa de Capacitación de Jóvenes	SENCE		Para estimular el perfeccionamiento del mercado de trabajo, posibilitando a los trabajadores que reúnen motivaciones, intereses y aptitudes; la promoción laboral en un esquema fundado en el desarrollo de competencias efectivas para el trabajo y en el aumento de la productividad y la calidad de vida en las organizaciones.
C.5. Programa Empresas (Franquicia Tributaria) Capacitación Ocupacional	SENCE		Para administrar la capacitación empresarial y laboral de las empresas afiliadas a un OTIR utilizando los recursos de la franquicia tributaria (1%) y mejorando el acceso, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, a la capacitación.
C.6. Programa de Empresas Organismos Técnicos Intermedios (OTIR)	SENCE		Para capacitar a los empresarios en la modernización de la gestión de sus empresas que les permita enfrentar los crecientes desafíos de una economía cada vez más global, que exige una mayor competitividad, tanto en los mercados internos como en los externos.
C.7. Programa Modular de Capacitación Empresarial	SERCOTEC		

RECUADRO 5 (Cont.)

D. Instrumentos de Apoyo a la Información			Para poner en contacto a las pequeñas y medianas empresas nacionales con empresas europeas, con la finalidad de hacer negocios, concretar acuerdos de cooperación, ejecutar transferencia de tecnología y transmisión de experiencias empresariales y comerciales.
D.1. Centro de Promoción de Inversiones (CPI)	CORFO	Fundación Empresarial Comunitaria Económica Europea - Chile	Para poner en contacto a las pequeñas y medianas empresas nacionales con empresas europeas, con la finalidad de hacer negocios, concretar acuerdos de cooperación ejecutar transferencia de tecnología y transmisión de experiencias empresariales y comerciales.
D.2. Información para Contratos Comerciales		Instituto Nacional de Normalización (INN)	Para difundir y asesorar a los empresarios en la puesta en práctica de las normas de calidad de diferentes productos.
D.3. Normas Técnicas de Calidad		Servicio de Cooperación Técnica - SLAMP	Para ahorrar tiempo y esfuerzo a los empresarios que pretenden viajar a otros países en búsqueda de contactos, negocios, tecnología e información.
D.4. Red Internacional de Servicios de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa		PROCHILE	
D.5. Sistema de Información de Exportaciones	SERCOTEC		
D.6. Sistema de Información Empresarial (SIE)	Ministerio de Economía Dpto. de Propiedad Industrial		Para obtener información tecnológica derivada de los últimos adelantos patentados en el país y en los centros de mayor desarrollo a nivel mundial.
D.7. Unidad de Información Tecnológica		SERCOTEC	Para proporcionar a cada empresario, en un Parque Industrial, la disponibilidad inmediata de terreno, para la construcción de una fábrica o de un local adecuado a sus necesidades, facilitando la complementación entre industrias de una ubicación común. También viabiliza las actividades de transferencia de tecnología, de capacitación, la organización de empresarios y trabajadores y contribuye al ordenamiento urbano.
E. Instrumentos de apoyo a la asociatividad		CORFO-SERCOTEC	Para mejorar la competitividad de un grupo de empresas de rubros similares o complementarias y de localización común. La agrupación de empresas permite potenciar su competitividad en los diferentes mercados (nacionales y extranjeros) intercambiando experiencias e informaciones, solucionando sus problemas comunes, negociando, invirtiendo y/o comercializando sus productos en conjunto.
E.1. Asistencia a la Creación de Parques Industriales			
E.2. Proyectos de Fomento			

RECUADRO 5 (Cont.)

F. Instrumentos de apoyo en financiamiento			Financian a largo plazo importaciones de bienes y servicios.
F.1. Créditos Bilaterales para Importación		CORFO (a través de bancos)	
F.2. Crédito de Fomento No Reajutable para Pequeñas Empresas		Banco del Estado de Chile (BECH)	Para financiar necesidades de inversión en Activo Fijo y Capital de Trabajo de empresas existentes.
F.3. Créditos para Exportaciones e Importaciones		BECH	Para financiar exportaciones preembarque y postembarque.
F.4. Crédito para Exportaciones		CORFO (a través de los bancos)	Para financiar exportaciones de bienes de capital, bienes de consumo durable y de servicios durables y de servicios de ingeniería y montaje de productores y comerciantes instalados en Chile.
F.5. Crédito Pequeña Empresa		BECH	Para financiar Activo Fijo y Capital de Trabajo, de empresas existentes y empresas nuevas.
F.6. Cupones de Bonificación de Seguros de Crédito (CUBOS)		CORFO	Para facilitar el acceso a financiamiento para maquinarias y equipos, supliendo la falta de garantías que solicitan las instituciones financieras.
F.7. Leasing Pro Empresario		BANESTADO LEASING	Para financiar bienes de capital (maquinarias, equipos) sin exigencias de garantías reales adicionales.
F.8. Programa de Intermediación Financiera		CORFO (a través de los bancos)	Para financiar proyectos de inversión (activo fijo, excluyendo vivienda) de empresas nuevas o existentes a través de créditos y operaciones de leasing, en bancos, financieras y compañías de leasing que liciten recursos CORFO.
F.9. Subvención a la Asistencia Financiera (SUAF)		CORFO	Para financiar la preparación y presentación de antecedentes que solicitan los bancos, financieras, compañías de leasing, cooperativas de ahorro y crédito y el Fondo de Desarrollo Tecnológico (FONTEC) para el otorgamiento de un crédito.

Fuente: Fuenzalida, 1995.

RECUADRO 6
ESTADOS UNIDOS: FINANCIAMIENTO A PYME

Son muy pocas las PYME de muy alto crecimiento con acceso al mercado público de capitales, y en general los inversores institucionales las eluden debido a que este tipo de inversiones son muy poco líquidas. Además, el acceso a este mercado resulta muy oneroso para la PYME debido a los costos de impresión, abogados, comisiones en las que debe registrarse, etcétera; la oferta de títulos debe ser muy grande –inusualmente grande para una pequeña empresa– para justificar los gastos que implica una IPO (Initial Public Offering en el mercado público de capitales). Esto ocurre aun cuando en los últimos años se han simplificado los requisitos para las PYME; de todos modos, en la práctica el acceso es muy limitado.

El problema de financiamiento es más grave todavía para las empresas pequeñas de no muy alto crecimiento, que cuando necesitan grandes inyecciones de capital deciden acudir al mercado público de capitales para vender sus títulos. Durante el auge de estas firmas (las PYME con crecimiento no muy alto) en Wall Street, en 1983, 888 IPO recaudaron US\$ 12.600 millones; sin embargo, sólo cuatro años antes había habido 121 IPO que recaudaron US\$ 459 millones. El boom de 1983 decayó al año siguiente y 529 IPO recolectaron US\$ 3.800 millones. En 1985, la receptividad aumentó nuevamente. Pero las empresas pequeñas saben que, en general, deben recurrir a otras fuentes, y que la reacción de los mercados públicos para obtener capital es muy incierta.

Fuente: Salomon, S., *Small Business USA*, Nueva York, 1986.

RECUADRO 7
PROGRAMA SBA

Garantía para el financiamiento de la adquisición de capital fijo o capital de trabajo: Estos programas proveen garantías de préstamos hasta US\$ 750.000 a empresas que “no podrían obtener préstamos sin asistencia gubernamental”. La SBA destaca que la decisión, desde el momento en que se recibe el pedido hasta el otorgamiento de la garantía, demora diez días hábiles si el empresario proveyó toda la información necesaria.

Programa para el desarrollo de préstamos sección 504: Provee financiamiento (directo) de largo plazo para adquirir tierra, edificios y equipo para renovar estructuras ya existentes.

Programas de pequeños préstamos: Este programa cubre préstamos directos de US\$ 50.000 o menos, que son demandados generalmente por las PYME en el sector servicios.

Programa de micropréstamos: Estos préstamos (directos) asisten a los empresarios rurales o urbanos en la formación de empresas muy pequeñas, generalmente instaladas en casas de familia.

Préstamos en caso de desastre: Son préstamos directos a bajas tasas de interés.

Programa 8A: Asiste a los que poseen desventajas sociales o económicas.

Programa Surety Bond: Este programa ayuda a que los empresarios accedan a contratos de construcción del gobierno. Se han otorgado más de 236.000 garantías, para US\$ 19.000 millones en contratos desde 1976.

Créditos directos para los veteranos de guerra.

Programas de créditos para la mujer: Se les provee a las mujeres propietarias de PYME, y les permite acceder a créditos de hasta US\$ 250.000 con relativa facilidad. Se estima que alrededor del 40% de las PYME de los Estados Unidos son dirigidas por mujeres.

Hay garantías otorgadas por el sistema *Lowdoc* (de implementación muy reciente) que reduce los trámites requeridos para efectuar la presentación, cuando los préstamos no exceden los US\$ 100.000. La solicitud tiene una sola página. Otros préstamos, denominados *Greenline*, intentan satisfacer necesidades de capital de trabajo por razones cíclicas y con plazos cortos.

Préstamos para compañías en desarrollo: Se destinan a la adquisición de activos fijos.

Créditos para la asistencia a los discapacitados.

RECUADRO 8
BRASIL: INSTRUMENTOS DE POLITICA PYME

SEBRAETEC: Programa de consultoría que consiste en una línea abierta de consulta para la micro y pequeña empresa, junto con las principales universidades y centros de investigación de San Pablo. Las consultas provienen de todos los sectores, y son 40% por la industria, 40% por el sector rural y el 20% restante por servicios.

EXTENSION Y DIFUSION TECNOLOGICA

PATME: Programa de apoyo tecnológico a las PYME (por un convenio entre SEBRAE y FINEP).

Incubadoras de empresas de base tecnológica.

Conservación de energía.

Calidad y productividad industrial.

Propiedad industrial.

Normas técnicas.

Innovación tecnológica.

Bancos de datos ("redes electrónicas" de negocios, que son bancos de datos para los compradores potenciales de determinados segmentos).

IBQP: Instituto Brasileño de Calidad y Productividad.

CCT: Centro de Comercialización y Tecnología.

Crédito: SEBRAE SP consiguió en marzo de 1992 la creación de una línea de crédito del Banco do Brasil (MIPEM) para las PYME, con la finalidad de apoyar proyectos de inversión en tecnología, sistemas de gestión empresarial y capital de giro incremental.

El programa ofrece condiciones especiales e intereses menores que los exigidos en el mercado, y plazos de pago más largos. El SEBRAE SP actúa como intermediario entre el empresario y la institución financiera, haciendo un preanálisis de la solicitud de crédito y verificando su viabilidad, para encaminar al empresario o al banco. Si la propuesta fue previamente aprobada, el SEBRAE elabora un proyecto de viabilidad técnica y económica para aprobación final del banco. También trabajan con esta delegación otras instituciones como la Caixa Economica Federal, con un crédito especial para obtener capital de giro, Banespa y Nossa Caixa.

Un indicador del nivel de actividad de esta organización lo dan las siguientes cifras: la SEBRAE SP, en dos meses (enero y febrero de 1994), atendió 7.303 empresas, brindó 116 cursos, entrenó a 6.566 personas y llevó a cabo 97 seminarios.

RECUADRO 9
LAS PYME EN EL ESTE ASIATICO

Bajo distintas modalidades, los países del Este Asiático de crecimiento acelerado se beneficiaron con la profusión de PYME. La aparición de un gran número de PYME generalmente reflejó fuerzas de mercado más que intervención gubernamental. Con todo, varias de estas economías asistieron a las PYME con créditos preferenciales y servicios de asistencia específica. El rápido crecimiento de procesos industriales trabajo intensivos en estas firmas absorbió una gran cantidad de trabajadores, reduciendo el desempleo y atrayendo trabajo rural. A medida que las empresas fueron sofisticando su proceso productivo, la eficiencia y el ingreso real de los trabajadores se incrementó. La ayuda a las PYME fue claramente explícita y logró buenos resultados en Taiwán. Como se muestra en el cuadro 1, las PYME representan por lo menos el 90% de las empresas de cada sector. No es sorprendente que las PYME de este país dominen también el sector exportador, produciendo cerca del 60% del valor total de las exportaciones (cuadro 2).

CUADRO 1
PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN TAIWAN

Agricultura, pesca, ganadería y forestación	97,3
Minería	97,8
Industria	98,2
Electricidad, gas y agua	90,3
Construcción	93,0
Comercio	96,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	97,0
Bancos, seguros y establecimientos financieros	92,5
Servicios comunales, sociales y personales	99,5

RECUADRO 9 (Cont.)

CUADRO 2
VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE LAS PYME EN TAIWAN

Industria	60,4
Comercio	51,4
Total	57,3

Otros países asiáticos de alto crecimiento también alentaron industrias pequeñas y medianas. Japón dirigió una enorme cantidad de recursos financieros al desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Las instituciones financieras públicas asignaron en promedio el 10% del total de préstamos a PYME. A lo largo del período de rápido crecimiento de los 50, aproximadamente el 30% del total de sus préstamos para inversiones fijas fue hacia PYME. Los variados programas de crédito directo financiados por el gobierno se mostraron particularmente útiles en tiempos de transición o de rápidos cambios. Aunque las evaluaciones de estos programas no son siempre coincidentes, una cosa es clara: el sector PYME se convirtió en una importante piedra angular de la economía japonesa. En 1989 las PYME representaban cerca del 52% del valor agregado y ventas industriales, y su participación en el empleo en varios subsectores manufactureros iba desde un mínimo de 41% en maquinaria de transporte a un máximo de 100% en platería.

El desarrollo coreano estuvo en gran medida conducido por la expansión de los conglomerados económicos, llamados *chaebols*. Pero a partir de los primeros años de la década del 80, el sector PYME comenzó a crecer rápidamente. La participación de las PYME en el empleo total manufacturero creció desde el 37,6% en 1976 a 51,2% en 1988; mientras que en el mismo período la participación de las PYME en el valor agregado industrial creció de 23,7% a 34,9%. Corea estableció un sistema extensivo de apoyo a las PYME. Y, como en Japón, los sistemas de apoyo financiero, como la financiación de exportaciones y los programas de garantías al crédito, fueron los más importantes.

Fuente: Banco Mundial, *East Asian Miracle*, 1993.

RECUADRO 10
LA EXPERIENCIA DE LOS PAISES DEL ESTE ASIATICO¹

Corea: Desde mediados de los 60 hasta la segunda crisis del petróleo la política industrial, en general, favoreció a las empresas de mayor tamaño y dio lugar a un alto grado de concentración de la industria coreana. Las leyes que promovían a las PYME, aunque ya vigentes desde los 60, sólo cobraron aplicación efectiva en los últimos años a medida que la política se ocupó de los efectos de la concentración. Un conjunto de medidas crediticias, de entrenamiento, promoción de la entrada a mercados internacionales y favorecimiento de la subcontratación² fue llevado adelante con la coordinación general del MITI coreano. Se intentó incrementar las economías de alcance (*scope*), eficiencia e igualdad de la subcontratación (ya que la característica monopsonía que prevalece en muchas ramas para los proveedores pequeños afecta los términos de los contratos) además de regular la competencia entre firmas chicas y grandes para la misma línea de producto. Si bien al principio la implementación deficiente de estas regulaciones limitó su impacto, el incremento de la autoridad del gobierno para supervisar contratos, la extensión preferencial de garantías a los subcontratistas, la vigencia de incentivos fiscales y financieros y la provisión de fondos para el desarrollo de productos y procesos para los subcontratistas (además de la reserva exclusiva de sectores industriales seleccionados para las PYME) hicieron crecer la subcontratación rápidamente, representando en 1986 el 42% del valor del sector industrial.

Taiwán: Durante la fase de sustitución de importaciones, el crecimiento de multinacionales dio lugar a través de la subcontratación al nacimiento de PYME, resultando éstas sumamente viables, consiguiendo economías de alcance y escala a través de una especialización flexible. Así, las PYME tienen una posición dominante, y representaban en los 80 el 98% de las empresas, el 62% de las empresas industriales, el 70% del empleo y el 55% del PBN. A medida que el sistema de subcontratación se extendía se fueron creando externalidades que favorecieron la eficiencia transaccional de los mercados, lo que contribuyó a ampliar su tamaño. Las políticas específicas para el sector intentaron proveer asistencia financiera, de administración, contabilidad, tecnología y marketing. Mediante una institución que actúa como coordinadora (CSFS), favoreciendo la cooperación entre empresas complementarias, se intenta mejorar la calidad de los productos, avanzar en la especialización y acelerar el desarrollo industrial. Pero la asistencia no se da de manera centralizada sino que existe una red muy desarrollada de instituciones públicas y privadas que cooperan en esta tarea. Esto es muy necesario dado que la parte débil de su tipo de estructura industrial es justamente el proceso de adquirir tecnología y realizar actividades de I & D. A este respecto, además, se intentó promover la transferencia de tecnología en el marco de las relaciones de subcontratación con las multinacionales, que de todas formas no tienden a ser de largo plazo. Así, el gobierno tuvo una política indirecta, impulsando más que dictando las reglas de mercado. Las políticas directas, como los requerimientos de contenido nacional, no fueron muy importantes o no resultaron efectivas.

RECUADRO 10 (Cont.)

Malasia: Se intentó en mayor medida que en otros países de la región desarrollar las PYME, pero los resultados no han sido siempre satisfactorios. Un gran conjunto de instrumentos sólo logró un impacto limitado en desarrollar las capacidades de las PYME. Existe una fuerte necesidad de racionalizar el sistema institucional de apoyo, que el sector privado se involucre en mayor medida y que se preste atención a la estructura de costos. Nuevamente aquí, hasta mediados de los 80 las políticas estuvieron sesgadas hacia las empresas grandes, pero no se generaron los mecanismos de subcontratación que sí se desarrollaron en Taiwán. Sólo en la etapa más reciente se ha considerado el desarrollo de las PYME como un objetivo prioritario. Así, aunque ahora existe una fuerte tendencia hacia mayores vínculos interfirma en el sector industrial, debido tanto al desarrollo gradual del mercado como a la relocalización de multinacionales y a políticas estatales que favorecieron la subcontratación, el sector industrial resulta todavía altamente concentrado, de forma que, si bien está compuesto en un 80% por PYME, éstas representan sólo una pequeña proporción del producto y el empleo industrial. La nueva etapa tampoco careció de inconvenientes ya que existieron problemas por baja calidad, entregas tardías y una falta de determinación competitiva de precios en algunas relaciones de subcontratación, junto con la carencia de fondos para la aplicación de las PYME a sus proyectos de inversión.

Singapur: Su industrialización estuvo marcada, como en el caso de Malasia, por la inversión extranjera directa desarrollada básicamente por empresas multinacionales, lo que dio lugar a un resultado similar al malayo: las PYME representan el 35% de las empresas industriales, pero sólo el 1,1% del producto industrial. Además, las PYME industriales tienden a ser muy pequeñas: el 75% emplea menos de 10 trabajadores. Como en otros países, las PYME se enfrentan a una falta de recursos financieros, insuficiente demanda e insuficiente capital humano, tanto en fábrica como en administración. En términos de políticas gubernamentales, si bien existió una gran cantidad de instrumentos de asistencia para PYME industriales ya desde 1962, la concepción de estos esquemas fue difusa, resultando ineficientes. Sin embargo, desde los 80 Singapur fijó el desarrollo del sector PYME como una prioridad de política. La unión de políticas que tendieron a mejorar las capacidades tecnológicas y de *management* de las PYME, con estrategias orientadas a la formación de relaciones de provisión de insumos de largo plazo por parte de algunas multinacionales (mayormente japonesas y americanas) impulsó el desarrollo de la subcontratación. Así, es la unión del desarrollo del mercado con el rol activo del gobierno lo que explica el crecimiento de los vínculos interfirma, mejorando la capacidad de las PYME mediante políticas que, en general, fueron bien elaboradas y coordinadas.

Indonesia: Las reformas en los 80 cambiaron la política general de una estrategia de sustitución de importaciones a una reducción en el sesgo antiexportador, desregulación y ajustes del tipo de cambio. La economía sigue mostrando, no obstante, una fuerte presencia estatal en el sector productivo, y un sector privado concentrado en

RECUADRO 10 (Cont.)

productos trabajo intensivos. Las PYME predominan en la cantidad de empresas, pero contribuyen muy poco en términos de valor agregado, a lo que se suma que entre 1985 y 1990 esta participación disminuyó significativamente, mientras que la de las grandes empresas estaba en crecimiento. En cuanto a las políticas, varios programas de asistencia técnica y crediticia se instituyeron con resultados mixtos, debido básicamente a una mala implementación, además de una reducida participación del sector privado. Otras políticas incluyeron el establecimiento de grupos cerrados de PYME y crédito dirigido a ellas, además de un sistema de subsidios cruzados desde los beneficios de las empresas estatales. Para impulsar vínculos entre firmas se instituyeron programas en los que las grandes empresas comercializan productos de empresas pequeñas y las asisten con problemas financieros y de producción. También se estipuló la venta de parte del paquete accionario de grandes empresas a chicas. Las grandes participaron sólo por presión política del gobierno y los resultados no fueron buenos.

Tailandia: En general, Tailandia muestra la misma estructura con empresas grandes que existe en Malasia, Singapur e Indonesia. Las empresas con menos de 50 empleados representan el 92% de las empresas industriales, pero las empresas grandes acumulan cerca del 40% del empleo. Las PYME no son un sector dinámico. Tienen productos de baja calidad y sus ventas están muy concentradas en el mercado interno debido, entre otros factores, a una falta de capital humano adecuado y un reducido acceso al financiamiento, que se agrava en este caso debido a la fijación de una tasa máxima de interés, lo que resultó en un racionamiento del crédito para ellas. El gobierno optó por confiar en el mercado para el estímulo del uso de la subcontratación y los vínculos interfirma, pero, como en Indonesia, los vínculos se desarrollaron entre empresas grandes antes que entre PYME y grandes.

1. Basado en *Industrial Structures and the Development of Small and Medium Enterprise Linkages, Examples of East Asia*, Economic Development Institute of The World Bank, 1994.
2. Aunque la tendencia histórica a la fuerte integración vertical y horizontal a través de los conglomerados, favorecida por la anterior legislación, marcó un lento avance en este aspecto.

RECUADRO 1
LA EXPERIENCIA DEL DEPARTAMENTO
DE COMERCIO E INDUSTRIA BRITÁNICO

El Departamento de Comercio e Industria (DTI) financia iniciativas relacionadas al asesoramiento empresarial, entrenamiento y provisión de información y consejo para las PYME británicas, las que son organizadas por los Consejos de Empresas y Entrenamiento (TEC). Los TEC son cuerpos independientes con directorios conformados en al menos dos tercios por prominentes hombres de negocios locales, que planifican e implementan entrenamiento y estrategias empresarias vinculadas con las necesidades locales. Los primeros TEC datan del año 1990 y al presente funciona un número total de 75 en Inglaterra.

Los objetivos de los programas del DTI pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- contribuir a la competitividad de la economía promoviendo el gerenciamiento efectivo de las PYME, especialmente aquellas con potencial de crecimiento, por medio del acceso a información comercial y asesoramiento de alta calidad;
- incrementar la percepción y utilización de servicios productivos en las PYME, e
- incrementar la cooperación entre las organizaciones locales que asisten a las PYME.

Dentro de esos objetivos genéricos, cada uno de los TEC fija sus propios objetivos y prioridades. Los principales servicios provistos son: (a) información y asesoramiento; (b) consejos a empresarios; (c) diagnósticos de empresas, y (d) entrenamiento para directivos. Más del 90% de los servicios son provistos por subcontratistas locales de los TEC (agencias empresariales, consultores privados, capacitadores, cámaras de comercio locales, universidades y gobiernos locales, en ese orden de importancia).

El financiamiento por parte del DTI de esos servicios comenzó en 1993, significando una erogación de aproximadamente £ 50 millones en el bienio 1993-1994 (aproximadamente 3,3% de todos los gastos del DTI). Un presupuesto 4 veces mayor, sin embargo, se destina al financiamiento y asistencia de empresas nuevas, lo que sugiere fuertemente que el gobierno de Inglaterra considera más importante el nacimiento de nuevas empresas que su sobrevivencia.

Existe una primera evaluación sobre el impacto de este programa en base a una encuesta realizada a los 75 TEC, por un lado, y a 480 empresas (de distinto tamaño) por el otro, 300 de las cuales utilizaron algunos de estos servicios y 180 no lo hicieron. Las principales conclusiones obtenidas son las siguientes:

- Existe una falla del mercado por la cual las empresas pequeñas no reciben en forma descentralizada (por el mercado) todos los servicios asistenciales que requieren, al mismo tiempo que los servicios provistos por los TEC ayudan a cubrir dichas falencias.
- Un 80% de los usuarios se declara satisfecho con los servicios recibidos de los TEC, y los aspectos que señalan deben mejorarse sólo pueden serlo en un contexto de provisión descentralizada, tal como es la situación actual.

RECUADRO 1 (Cont.)

- Los servicios provistos por los TEC no desplazan en forma significativa a los servicios privados, ocurriendo en muchos casos incluso lo contrario. Esto es así tanto porque algunos de los servicios de los TEC no son provistos por el sector privado (ni lo eran anteriormente) como porque la propensión a usar los servicios privados no varía entre empresas usuarias y no usuarias de los servicios de los TEC.
- Dos tercios de las empresas que no usaron los servicios de los TEC no estaban informadas de su existencia, y declararon tener interés en recibir información sobre el conjunto de servicios provistos por los TEC. Esta desinformación, entonces, puede ser la causa por la cual un número mayor de empresas no usa aún esos servicios, siendo por ello sumamente promisorio el futuro de los mismos.
- Los TEC generan mayor cooperación entre las instituciones locales de asistencia a las PYME en dos formas: acercando a los subcontratistas contratados para proveer los servicios y llevando adelante actividades específicamente diseñadas para obtener cooperación y coordinación entre las mismas.
- Salvo los servicios informativos, las empresas pagan aproximadamente el 50% del costo de los servicios recibidos. Se estima, en función de las respuestas de los TECs consultados, que no hay mucho margen para incrementar dichas tarifas, salvo en lo que se refiere a usuarios habituales, quienes declaran estar más dispuestos a continuar usando el servicio aunque tuviesen que costear una mayor proporción del mismo.
- Para el conjunto de los usuarios, la disponibilidad a pagar por los servicios es mayor luego de haberlos utilizado al menos una vez, señalando que los mismos son efectivamente valiosos (inclusive más valiosos que lo esperado). El 95% de los usuarios, sin embargo, y lógicamente, opinó que debe mantenerse algún tipo de financiamiento público para aliviar los costos de obtención de información y otras fallas del mercado para las PYME.
- Finalmente, el trabajo evalúa en forma positiva los efectos del programa sobre la creación de empleo y otros beneficios para las empresas usuarias y para la economía en su conjunto tomando en cuenta la eficiencia desde el punto de vista de su costo. En cuanto al aspecto cualitativo, se concluye que las empresas usuarias ganaron en productividad, rentabilidad, planeamiento empresarial y marketing (comparando las respuestas de los usuarios y de los no usuarios). Asimismo, en lo que se refiere al análisis cuantitativo, si se considera el efecto local de los mismos, cada puesto de trabajo adicional cuesta £ 1.600 y cada libra destinada a dichos servicios genera £ 11 en inversiones adicionales, mientras que si se analiza el conjunto de la economía estos efectos son menos favorables (cada puesto de trabajo generado cuesta £ 6.700 y cada libra gastada sólo genera £ 3 de inversiones adicionales, con una generación neta de empleos, en consecuencia, también menor) al provocar cambios y emigraciones de factores perjudiciales para otras regiones.