



ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES PARA EL FOMENTO DE LAS PYMES EN ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA, MÉXICO Y VENEZUELA

CONINCEEL
Centro de Estudios
Económicos y Legales

Octubre 2001

LA ESTRATEGIA DE VENEZUELA ES LA INDUSTRIA

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES PARA EL FOMENTO DE LAS PYMES EN ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA, MÉXICO Y VENEZUELA

El objetivo del presente trabajo es determinar las prácticas existentes en Argentina, Brasil, Colombia y México contenidas en las leyes de fomento a la pequeña y mediana empresa (PyMEs) y compararlas con el Proyecto de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria elaborado por el Ministerio de Producción y Comercio. Es importante señalar que el objetivo de este trabajo es analizar las leyes seleccionadas y no estudiar la política general que existe en los países anteriormente señalados, razón por la cual, en este documento no se consideran las herramientas de fomento que existen en los mencionados países que se encuentren fuera del ámbito de las leyes que se analizaron.

Así mismo, se pretende determinar si las prácticas de estos países de la América Latina coinciden con las mejores prácticas de política de fomento a las PyMEs en el mundo. Para ello se realizó un estudio de diversos documentos que desarrollan tanto las limitaciones a las cuales se enfrentan las PyMEs y las políticas de fomento a este conglomerado de empresas desarrolladas en los países de la OCDE, el G7, España y el sudeste asiático.

En la primera parte de este trabajo se desarrollarán las referidas fallas limitaciones a las que se enfrentan las PyMEs y las mejores prácticas que se ha desarrollado para el desarrollo de este conjunto de empresas. En la segunda parte, se estudian las leyes de Argentina, Brasil, Colombia y México, así como el anteproyecto de ley elaborado por el Ministerio de la Producción y el Comercio. Finalmente, se desarrollan las conclusiones del estudio.

I. Las limitaciones a las que se enfrentan las PyMEs y las mejores prácticas internacionales de fomento¹

En esta sección se indican cuales son las limitaciones que afectan el desarrollo de las PyMEs y de que manera los gobiernos han intentado estimular el desarrollo de este conglomerado de empresas. Adicionalmente a esto, se hace una breve consideración de algunas características de las PyMEs en América Latina y el Caribe.

¹ Esta sección se basa en los siguientes documentos:

Apoyo a la pequeña y mediana empresa. Una década de actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo del BID

Promoting SMEs in the New Economy is a Challenge for Governments de Marié-Florence Estimé

La pequeña y mediana empresa en España. Políticas y realizaciones del Ministerio de Economía de España.

Regulatory Reform for Smaller Firms de la OECD

Small Businesses, Job Creation and Growth: Facts, Obstacles and Best Practices de la OECD.

Changing Industrial Structures and Small and Medium Enterprise Linkage Development: Some East Asian Examples del Banco Mundial.

Los principales factores que frenan la creación y desarrollo de las PyMEs son los siguientes: sesgo en el régimen regulatorio, limitaciones de acceso al financiamiento, escasez de recursos humanos, poco acceso a la tecnología y al *know-how*, limitaciones para acceder a los mercados locales y externos y las limitaciones institucionales que existen dentro del conglomerado PyME.

1. Sesgo en el régimen regulatorio y altos costos transaccionales

En general, los regímenes regulatorios, a escala internacional, tienen efectos discriminatorios directos e indirectos sobre las PyMEs debido a que han sido desarrollados a la imagen de las grandes empresas, considerando las economías de escala y la estabilidad de éstas, en vez de la flexibilidad que es la característica fundamental de las PyMEs.

Esto da como resultado que las PyMEs tengan que enfrentar una carga desproporcionada para cumplir con diversos tipos de regulaciones debido a la limitada capacidad de cubrir los excesivos costos fijos del cumplimiento de la regulación y el complicado papeleo que esto implica. Las PyMEs tienen menos capacidad para absorber estos gastos improductivos debido a que disponen de menos capital que las grandes empresas. Adicionalmente, cuentan con menores recursos gerenciales para realizar el papeleo requerido.

En general, la regulación ha implicado la imposición de barreras a la entrada, a la permanencia y la salida de las PyMEs a los mercados. En este sentido, se pueden mencionar las regulaciones relativas a : i) el inicio de un negocio, incluidos los costos de la obtención de autorización para funcionar y el registro de las empresas; ii) el traspaso de los negocios, incluyendo las reglas de herencia, impuestos a las ganancias de capital y otras reglas redundantes; iii) el cierre de negocios, incluyendo las leyes de insolvencia y bancarrota y los servicios legales; iv) mercadeo, incluyendo las compras gubernamentales; v) acceso a la infraestructura de información y uso de la información tecnológica; vi) mercados financieros; vii) derechos de propiedad, incluyendo la vinculación entre sector público y privado en materia de I&D; viii) mercado laboral y ix) tributos internos y aranceles.

Las legislaciones tributarias complicadas e ineficientes, que incluyen impuestos sobre las ventas de efecto en cascada e impuestos de timbre, son menos favorables para las PyMEs y fomentan artificialmente el desarrollo de las empresas de gran escala y de las microempresas. Paralelamente, las barreras arancelarias y no arancelarias que favorecen a las grandes empresas que influyen en la formulación de las políticas suelen perjudicar a la PyME.

Muchas de las cargas regulatorias, tienden a sumarse a las fallas de mercado a las cuales se enfrentan las PyMEs, como en los mercados financieros, laborales y en el área de los derechos de propiedad, como se explicará más adelante.

Adicionalmente, la inexistencia de leyes de represión de monopolios, en algunos países, favorece a las grandes empresas y limita el desarrollo de las PyMEs.

Finalmente, hay que considerar, además de las fallas en la regulación misma, el elevado costo que imponen a las PyMEs los deficientes procesos de la resolución de litigios y las demoras excesivas de los trámites judiciales.

De lo anterior se desprende, que es necesario mejorar de los engorrosos procedimientos para el establecimiento y el funcionamiento de los negocios, el funcionamiento de los sistemas judiciales y fiscales así como modernizar las leyes que regulan los mercados para aumentar la competitividad de las PyMEs. No obstante, no hay una receta única sobre las reformas que deben ser adoptadas debido a las diferentes realidades que existen a escala internacional. El entorno regulatorio de las PyMEs y las respuestas a la regulación, tienden a diferir de acuerdo al nivel de desarrollo económico y las diferencias en la estructura industrial de cada país.

En este sentido, muchos países han adoptado medidas para reducir la carga regulatoria sobre las PyMEs, que han procurado reducir el papeleo y la burocracia, minimizar la carga administrativa, hacer más eficiente los procedimientos y reducir los costos de cumplimiento para las PyMEs.

Dentro de las medidas dirigidas simplificar el papeleo al que se ven sometidas las PyMEs y a difundir la información sobre dichos trámites, se destaca el uso de la tecnología de la información, como los puntos centralizados de ventanilla única que le permiten a las PyMEs adquirir información de toda la regulación relevante y efectuar muchos de los trámites requeridos. También se ha hecho uso de otros mecanismos como las páginas web interactivas y la existencia de un solo número para que las empresas realicen todos sus trámites frente al gobierno. Estas medidas eliminan la duplicación de la información de una variedad de oficinas gubernamentales como impuestos, registro de negocios o agencias de empleo. El problema de estas herramientas es que las PyMEs son las que tienen menos experticia en el intercambio de data electrónica por lo que se corre el riesgo de que queden en una mayor desventaja.

En cuanto a las acciones dirigidas a eliminar el sesgo en la regulación, se han iniciado revisiones sobre la legislación vigente y se han creado mecanismos de evaluación sobre el impacto que podría tener la nueva legislación sobre el conglomerado PyME. Para ello se han conformado unidades de análisis de los efectos económicos de la nueva regulación y que obliguen a dar una justificación clara y detallada a cada cambio introducido en el marco legal. En estos esquemas se busca que los efectos económicos, tales como los diferentes costos de cumplimiento dependiendo del tamaño de la empresa, sean estimados y cuantificados para asegurar que la nueva regulación no tenga efectos desproporcionados o injustificado sobre las PyMEs.

Otro mecanismo posible es contar con una legislación que exista sólo por un determinado período de tiempo, como se ha planteado en Holanda. La ventaja es que al final de su vigencia, es posible reintroducir la legislación, lo cual fuerza a los políticos a debatir sobre el valor de dicha legislación y le permite a las empresas reguladas ejercer acciones para forzar su cambio².

² Ver *Small businesses, job creation and growth: facts, obstacles and practices* de la OECD

2. Limitaciones al financiamiento

El conglomerado PyME se enfrenta a un acceso limitado al financiamiento, especialmente al crédito de largo plazo y al financiamiento de capital de riesgo, necesarios para la puesta en marcha, la expansión y la actualización de un negocio. Por esta razón, las PyMEs tienden a estar financiadas principalmente por recursos provenientes de sus beneficios o de los recursos personales de los dueños. Estas restricciones de acceso al financiamiento tienen su origen, en primer lugar, a problemas de asimetrías de información presentes en los mercados financieros, de las cuales la principal es la percepción de que el negocio de la PyME es más riesgoso, lo cual implica el cobro de primas de riesgo adicionales. En segundo término, la existencia de regulaciones inadecuadas en dichos mercados imponen obstáculos al financiamiento por parte de las PyMEs.

La segunda fuente de financiamiento de las PyMEs, después del autofinanciamiento, es el sector bancario. No obstante, este intermediario tampoco satisface las necesidades del conglomerado PyME ya que la evaluación de los créditos bancarios está basada en registros históricos, proyecciones del flujo de caja y el colateral, los cuales se constituyen en una barrera para las PyMEs.

Esto es así porque, estas empresas no cuentan con un historial largo con el sistema financiero y a lo mejor no alcanzan el mínimo de beneficios que exige la banca para otorgar créditos. A su vez, las PyMEs no poseen los tradicionales colaterales como pueden ser un inmueble u otro activo tangible. Adicionalmente a lo anterior, los solicitantes de crédito pequeños tienen una desventaja en obtenerlos porque la evaluación del crédito representa un costo fijo para la banca.

Por otra parte, el exceso de regulación parece afectar de manera adversa el financiamiento a las PyMEs. Por ejemplo, en el Japón donde los mercados financieros están altamente regulados, no hay incentivos para que los bancos le presten a las PyMEs. Por el contrario, en los EE.UU. la combinación de programas de financiamiento del gobierno y mercados financieros menos regulados, en general han asegurado acceso al financiamiento a las PyMEs³.

Las regulaciones más importantes que afectan el desarrollo de un mercado privado de acciones o de capital de riesgo son las reglas referidas al tipo de inversor elegible para financiar capital de riesgo y empresas. Algunos países, impiden o desestimulan la participación de los fondos de pensiones, las compañías de seguros y otras instituciones en inversiones de capital de riesgo. La lógica de estas restricciones es que la inversión en el capital de riesgo es muy riesgosa para ciertas clases de inversionistas. Mientras estas restricciones buscan salvaguardar contra los *default*, al mismo tiempo limitan la oferta de financiamiento al capital de riesgo de las PyMEs.

³ Ver *Regulatory Reform for Smaller Firms* de la OECD

Así mismo, la falta de competencia entre los bancos y con otras fuentes de financiamiento, producto de la sobrerregulación, puede traer como resultado que los bancos no respondan adecuadamente a los requerimientos de financiamiento de las PyMEs.

A su vez, las regulaciones pueden hacer el proceso de solicitud de crédito complejo y costoso en términos de tiempo y dinero e influir en el monto de la inversión necesaria para el financiamiento y por lo tanto, afectar el atractivo de iniciar y operar un nuevo negocio. Con frecuencia la regulación sobre el registro en los mercados de capitales es muy costosa y complicada o simplemente inapropiada para las PyMEs. Las reglas y estándares para el registro en el mercado de capitales pueden requerir un mínimo de capital o edad de la empresa o cierto nivel de beneficios u otra característica que es imposible para las PyMEs alcanzarlas.

Adicionalmente, aunque la mayoría de los países han reducido significativamente las restricciones a la circulación de capitales, subsisten complicaciones burocráticas y distorsiones en los mercados de cambios. Estas circunstancias tienden a afectar a la PyME en mayor grado, debido a que éstas carecen de los medios de que disponen las empresas de mayor envergadura.

Un elemento adicional a ser considerado en el área de financiamiento, es el hecho de que los impuestos pueden limitar el desarrollo de las PyMEs ya que, como se mencionó anteriormente, el autofinanciamiento es la principal fuente de financiamiento de las mismas, si los tributos representan una carga desproporcionada sobre las PyMEs afectaría la disponibilidad de estos recursos y las restricciones de capital serían aún mayores.

Las medidas y políticas de intervención pública directa para fomentar y apoyar la provisión de capital de riesgo incluye: bancos de desarrollo, esquemas de garantías de crédito, incentivos fiscales, regulaciones relativas al tratamiento de las innovaciones, regulaciones sobre las inversiones de las compañías de seguro y los fondos de pensiones, impuestos y regulaciones en el mercado de capitales, la provisión de créditos a tasas preferenciales y la provisión directa de capital de riesgo para determinados tipos de inversiones como catalizador para el financiamiento privado.

El rol principal del sector público para desarrollar un mercado de capital de riesgo es reducir el riesgo y el costo del capital privado. Para ello, el Estado debería complementar y fomentar el desarrollo del mercado de capitales privado, incluyendo el mejoramiento de las habilidades de las personas involucradas en el desarrollo de esta tarea. Esta labor no debería implicar una excesiva intervención pública (incluyendo el gasto) que desplazaría o retardaría la intermediación financiera privada.

En lo que respecta a los esquemas de garantías de crédito, estos consisten en garantizar, por parte del Estado, un porcentaje del crédito otorgado por la banca, lo cual implica que en caso de impago, la pérdida de la institución financiera es sólo una porción de la suma del riesgo. Evidentemente, los cargos pagados por el deudor sobre estos créditos son mayores que en condiciones normales dado que una prima adicional es pagada para que el Estado cubra sus pérdidas esperadas. No obstante, estos esquemas tienen la ventaja de que la PyME puede acceder a los fondos de una institución financiera sin necesidad de colateral.

Este sistema debe fomentar a la banca a prestar sobre la base de la calidad del proyecto, en vez de sobre la base del colateral, lo cual aumenta la experticia de la banca en la evaluación de este tipo de proyectos.

Otro elemento que es importante es la existencia de una regulación apropiada, ya que la misma puede mejorar el funcionamiento del mercado de crédito, por ejemplo, aumentando la probabilidad de que la información relevante sea provista a todos los jugadores relevantes. En este sentido, en los EE.UU. se han introducido nuevas regulaciones que obligan a los bancos a reportar sus préstamos a las PyMEs. Estas son ranqueadas y publicadas por el gobierno. Por otra parte, en la Unión Europea, los pagos retrasados han sido objeto de reformas, permitiéndole a las PyMEs que cobren intereses a sus clientes en el caso de que se retrasen en el sus pagos⁴.

En general, para mejorar el financiamiento de las PyMEs, se deben llevar a cabo reformas en la regulación de los mercados de capitales en términos de flexibilizar los requisitos para poder participar en los mismos, simplificación de los trámites y nuevos métodos de ventas de acciones.

Las áreas de política en cuanto a los impuestos deben focalizarse a: reducir las desventajas en costo que tienen que enfrentar las PyMEs en cumplir con la legislación tributaria, fomentar la creación de nuevas PyMEs y asegurar la continuación del negocio cuando el control pase del fundador de la firma a otra persona.

3. Limitaciones al acceso de los recursos humanos

Las limitaciones referidas al acceso a los recursos humanos se puede dividir en dos grupos: los recursos gerenciales y la mano de obra. El primer grupo abarca deficiencias en áreas tales como la gestión de la calidad, la formación y la capacitación gerencial, la actualización tecnológica y la información. El segundo está referido a la poca disponibilidad de mano de obra calificada con que cuenta la PyME.

Existe un consenso generalizado sobre que la competitividad de una PyME está fuertemente relacionada con la capacitación de sus dueños, gerentes y trabajadores, dado que la flexibilidad es la principal ventaja de estas empresas de pequeño o mediano tamaño. La calidad de la gerencia está, en este contexto, fuertemente relacionada con el capital humano del individuo, el cual está influenciado por la educación formal, el entrenamiento y el aprendizaje por experiencia.

En general, la calificación formal de los individuos que gerencian las empresas más pequeñas es inferior que la de los que gerencian las grandes empresas y la probabilidad de que un trabajador o un gerente reciba entrenamiento formal es significativamente menor en una empresa pequeña que en una grande⁵.

⁴ Ibid

⁵ Ver *Small businesses, job creation and growth: facts, obstacles and practices* de la OECD

Las limitaciones que enfrentan las PyMEs sobre recursos gerenciales, se debe principalmente, a la competencia por los recursos gerenciales. Si bien las PyMEs en general pueden atraer a profesionales entusiastas con capacidad gerencial, se ven en grandes dificultades para competir con las grandes empresas.

Por otra parte, la falta de servicios de apoyo o el nivel relativamente elevado de su costo por unidad pueden limitar los esfuerzos de la PyME por mejorar su gestión debido a que, en la generalidad de los casos, las empresas consultoras no cuentan con soluciones en materia de gestión que sean eficaces en función de los costos y adecuadas a la escala de la PyME. Así mismo, la conciencia de la escasez y la falta de información y/o de tiempo para aprovechar los servicios disponibles dan como resultado una escasa demanda de estos servicios.

La mayoría de los países del G7 han desarrollado políticas para mejorar la capacitación de los dueños y gerentes de las PyMEs tanto por mecanismos de entrenamiento como a través del mejorar el acceso a los servicios de asesoría y consultoría. Uno de los mecanismos más utilizado a sido el subsidio.

La gran dificultad de estos programas de subsidios, es la medición del impacto de los mismos. En este sentido, no es recomendable utilizar la tasa de penetración del programa ya que este es un indicador muy sensible al subsidio establecido por el gobierno y no dice nada sobre el efecto del programa sobre la calidad de la gerencia⁶.

Un criterio que se podría utilizar para determinar si la PyME quedó satisfecha con los servicios que le fueron prestados es si el consultor continúa siendo empleado una vez que se retira el subsidio. No obstante, desafortunadamente no existe ningún *benchmark* en el cual dicho éxito pueda ser calibrado.

Otra herramienta es preguntarle a las PyMEs sobre su nivel de satisfacción sobre los programas. No obstante, esto tampoco es un indicador adecuado, ya que lo importante sería realizar un estudio que permitiera relacionar el entrenamiento provisto para mejorar el desempeño de la firma con la supervivencia del negocio o su crecimiento.

Como se mencionó anteriormente, una de las deficiencias de la gerencia de las PyMEs es el manejo de la información y en un mundo globalizado es necesario que la PyME tenga acceso no solo a la información relativa a su propio país sino también a la del resto del mundo. Otro elemento clave lo constituye la actualización tecnológica dentro de la cual se encuentra el uso de internet, incluido el comercio electrónico.

Para el desarrollo de una política pública dirigida a fortalecer a las PyMEs en estos aspectos, es necesario considerar que el conglomerado PyME tiene una inmensa diversidad de necesidades de información. En muchos aspectos, los gobiernos enfrentan tensiones entre la habilidad para proveer información y los requerimientos del cliente. Por lo tanto, el reto es producir una base de datos que sea amigable para el usuario pero que no adopte una estructura demasiado específica

⁶ Ibid

Otro elemento a considerar, es que la habilidad de los empresarios con restricciones de tiempo para buscar y revisar bases de datos⁷ para absorber la información relevante es limitada, aun cuando dicha información pueda ser encontrada. Adicionalmente, el conocimiento sobre el uso de las computadoras tiende a ser menor mientras más pequeña es la empresa.

Para diseñar una base de datos pública, que atienda adecuadamente las necesidades de las PyMEs, hay que identificar al tipo de usuario con la finalidad de enfocarse más cercanamente a aquellos servicios que sean extensivamente usados y eliminar aquellos que no. Esto también puede implicar el uso regular de encuestas, las cuales pueden rápida y eficientemente efectuarse en la Internet. No obstante, esto no resuelve el problema del gran número de PyMEs manejadas por individuos que no dominan el uso de la computadora. Una respuesta para esto podría ser focalizar el sistema de información, no en las PyMEs como tal, sino en grupos de intermediarios, como consultores, contadores, etc. cuyo rol es interpretar la información en beneficio de sus clientes: las PyMEs. El problema es que raramente las PyMEs estén preparadas para pagar por este tipo de servicios de “interpretación” en los cuales los beneficios no son inmediatamente aparentes.

Otro elemento a considerar es el tema del acceso a la base de datos. Si la información es comercialmente valiosa y la base de datos ha sido construida por nacionales que pagan impuestos, entonces existe un incentivo poderoso para que los primeros beneficiados de dichas bases de datos sean las empresas que pagan impuestos.

Por otra parte, si bien es cierto que la provisión de bases de datos públicas financiadas con recursos públicos, claramente benefician a la economía como un todo (crecimiento económico, creación de puestos de trabajo, etc.) existe un riesgo que dicha provisión afecte de manera adversa al desarrollo de un mercado privado de estas bases de datos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que un mercado privado en esta área a lo mejor no funcionaría adecuadamente dado que las PyMEs son casi ignorantes de los beneficios de este tipo de servicio.

En cuanto a la mano de obra de la PyME, se puede afirmar que este se constituye en uno de sus principales activos, sobre todo para las más pequeñas. No obstante, la regulación laboral, incluyendo a las áreas de educación, entrenamiento y condiciones de salud y seguridad social han impuesto una carga en la flexibilidad y desempeño de las PyMEs, ya que añaden costos extras en la contratación y despido de empleados, lo que limita su capacidad para emplear y retener trabajadores calificados. Estas regulaciones no están vinculadas al número de empleados ni a la disponibilidad de recursos de las PyMEs y adicionalmente crean una carga acumulativa a través de requerimientos financieros y administrativos. A parte de esto, las reglas sobre quienes pueden realizar ciertos tipos de trabajo (habilidades profesionales, certificaciones) escalas de salarios, pensiones y beneficios de salud y su portabilidad entre trabajos, el uso del pago en acciones y regulaciones que obstruyen el movimiento de personas entre las firmas.

⁷ Ibid

La insuficiencia de mano de obra calificada puede limitar las posibilidades de especialización, elevar los costos y reducir la flexibilidad en la gestión de las empresas, siendo esta última una de las principales ventajas competitivas de este grupo de empresas.

En muchos países, la regulación limita la actuación de los empresarios en cuanto a sueldos y salarios, horas de trabajo, horarios de trabajo flexible, vacaciones, enfermedad, entre otros aspectos. También, pueden existir limitaciones en los contratos de tiempo fijo o limitaciones en su duración. Para las PyMEs puede ser difícil cumplir con las complejas regulaciones respecto a contratación, despido, beneficios sociales y condiciones laborales.

Las regulaciones sobre seguridad social referidas al retiro, pensiones y beneficios de salud pueden presentar problemas especiales para las PyMEs. Estas reglas tienden a estar diseñadas para las grandes empresas, en términos de las economías de escala en el manejo y financiamiento de los planes de salud y retiro, los cuales son con frecuencia, imposible de llevar por las PyMEs, a menos que hagan un pool para ello. Los costos unitarios de cubrir la salud, pensiones y seguro de desempleo son generalmente mayores para las PyMEs debido al menor volumen, menos opciones en términos de planes de pensiones en los cuales los empleados de las PyMEs puedan inscribirse, menor tolerancia de errores en las decisiones de despido y la mayor rotación de personal conduce a que se presenten clasificaciones negativas en los seguros de desempleo. Otro problema es la ausencia de la portabilidad de los planes de pensiones y de salud de una compañía a otra. Esto reduce la movilidad del personal ya que los empleados desaventajados quienes cambian de empresa, limitan el reclutamiento de la PyME.

Una posibilidad para compensar a los empleados, como lo es el ofrecerles acciones de la compañía, en algunos países está prohibida, está excesivamente regulada o se le imponen altos impuestos. Esta es una buena opción para las PyMEs, en su etapa de crecimiento, para contratar y mantener empleados a bajos salarios.

En este ámbito, la política pública va dirigida a flexibilizar la regulación laboral y de seguridad social para que se adecue a la realidad PyME.

4. Limitaciones de acceso a la tecnología y al know-how

Relativamente pocas PyMEs están activamente involucradas en la investigación y en la adquisición de servicios de I&D de otras empresas o de organizaciones especializadas. Esto se explica en parte, por el hecho de que las PyMEs no cuentan con suficientes equipos, infraestructura institucional y personal para labores de investigación en la empresa.

Por otra parte, en muchos países, el proceso para el registro, mantenimiento y defensa de patentes y *copyright* es costoso y lento, lo cual trae como resultado que sólo las grandes empresas puedan acceder a los mismos. Es por ello que algunos países otorgan descuentos en las tasas para el registro de patentes a las PyMEs⁸.

⁸ Ver *Regulatory reform for smaller firms* de la OECD

Adicionalmente, la falta de protección de los derechos de propiedad limita el acceso de las empresas locales, entre ellas las PyMEs, a la tecnología extranjera.

Por otra parte, la regulación puede impedir o limitar los medios mediante los cuales una PyME pueda tener acceso al *know-how* producido por instituciones públicas. Así mismo, es frecuente que no existan estructuras institucionales para promover la colaboración con el sector privado en materia de I&D.

En este sentido, la regulación puede desestimular o prohibir a los investigadores del sector público o a los profesores universitarios de trabajar en el sector privado, incluso por cortos períodos de tiempo y de conducir investigaciones conjuntas o proyectos técnicos con las empresas.

En algunos países se han introducido reformas, como el los EE.UU., en la que se obliga a las agencias públicas de investigación a asignar cierta porción de su presupuesto de I&D a las PyMEs⁹. Otras reformas tienen que ver con el sistema educativo. La competencia entre las universidades y entes públicos puede inducir a las universidades a proveer mayor apoyo y transferencia de tecnología a las PyMEs.

Adicionalmente, los resultados de la investigación de entes públicos puede que no sean adecuadamente protegidos y remunerados, con el resultado de que estos venden dichos resultados en el extranjero a precios muy bajos. Por tanto, las universidades y centros de investigación del sector público tienen poco incentivo de probar si las PyMEs son un buen mercado para su *know-how*.

Es por ello que los gobiernos deben crear condiciones favorables para la inversión en I&D, como lo es el desarrollo de un buen sistema de protección de los derechos de propiedad intelectual, al cual puedan acceder las PyMEs y una política de fomento a la cooperación entre los investigadores del gobierno y la industria con la finalidad de estimular la innovación y la adopción de tecnología avanzada en la industria en general y en las PyMEs en particular.

Los programas de difusión de tecnología deben procurar asegurar el control de calidad, promover la orientación al cliente, elevar la capacidad de innovación de las empresas y estimular la demanda por el cambio técnico y organizacional. Así mismo, deben tener en cuenta las necesidades de los diferentes tipos de empresas y evitar desplazar las iniciativas que surjan del sector privado.

Estos programas de difusión tecnológica deben tomar medidas para asegurar la calidad de los proveedores de servicios, el entrenamiento apropiado de los consultores y la efectividad de los sistemas locales de distribución.

Así mismo, deben empezar con un foco en los clientes y usuarios y buscar la confluencia con las necesidades de cambio tecnológico de las empresas.

⁹ Ibid

Por otra parte, deben basarse sobre las interrelaciones existentes en los sistemas de innovación nacionales y tener mayor coherencia entre el diseño del programa (*targets*, objetivos, modos de apoyo) y el servicio de distribución.

Finalmente, deben tener mecanismos para la valoración, la cual puede guiar y mejorar su operación y gerencia en una base continua. La evaluación es actualmente el talón de Aquiles de la política de difusión tecnológica en los países de la OECD, especialmente cuando relacionan sus objetivos específicos a una amplia gama de objetivos de política¹⁰.

5. Limitaciones respecto al acceso a los mercados

Las PyMEs, dada su menor capacitación y su menor dimensión, presentan dificultades en obtener la información relevante para competir tanto en los mercados internos como en los externos. Por otra parte, en los países en vías de desarrollo, la ineficiencia de los canales de distribución y su control por las grandes empresas (en ausencia de legislación de libre competencia) suponen un importante limitación adicional para la PyME.

Una herramienta de política, que ha sido de gran utilidad para el desarrollo de mercado para las PyMEs, es el fomento de los vínculos comerciales entre estas empresas y las grandes empresas. En la cambiante economía global, la vitalidad de una industria depende en gran medida de su flexibilidad y de bajos niveles de fricciones en el mercado. Ambos objetivos se pueden alcanzar con el reforzamiento de los vínculos entre las empresas grandes y las PyMEs mediante mecanismos de subcontratación. Las fricciones del mercado se reducen, ya que las interacciones repetidas entre las firmas reducen los costos de obtener y actualizar información y a su vez se estandarizan las normas del mercado. Se alcanza mayor flexibilidad ya que la subcontratación le permite a las empresas satisfacer sus necesidades en el momento en que ocurran sin tener que mantener altos niveles de inventarios¹¹.

No obstante, una limitación al desarrollo de estas vinculaciones, es la capacidad de las PyMEs para satisfacer los estándares de sus clientes. Los vínculos entre las empresas son más beneficiosos cuando están involucrados bienes intensivos en tecnología en vez de bienes intensivos en mano de obra, debido a que en los primeros, las PyMEs adquieren un mejoramiento en sus habilidades. No obstante, hasta que esta mejora en sus capacidades ocurra, el bajo nivel de capacitación de los gerentes y trabajadores de las PyMEs da como resultado baja calidad de los productos o retardos en la entrega, lo cual desestimula el uso del mecanismo de subcontratación¹².

La más extendida e importante tendencia en la estructura industrial hoy en día es la descentralización, desintegración vertical, la reducción en el tamaño de las grandes empresas y la subcontratación a escala internacional.

¹⁰ Ver *Small businesses, job creation and growth: facts, obstacles and practices* de la OECD

¹¹ Ver *Changing Industrial Structures and Small and Medium Enterprise Linkage Development: Some East Asian Examples* del Banco Mundial

¹² Ibid

Por otra parte, la nueva tecnología está permitiendo la producción de bienes a más bajos costos, lo cual permite un mayor uso de la subcontratación que antes era ampliamente difundido en sectores de manufactura de productos poco diferenciados o trabajo intensivo, que se podían subcontratar a un bajo costo y sin perder calidad.

A su vez, el mercadeo de nichos, los ciclos de producción más costosos y el sistema de inventario “justo a tiempo” han reducido el desperdicio en las empresas. Estos factores crean un ambiente propicio para el desarrollo de vínculos entre la gran empresa y la PyME.

Adicionalmente, la inversión extranjera directa ha sustituido al comercio internacional en importancia. Las grandes empresas están siguiendo una estrategia de fragmentación, focalizándose en la diferenciación de productos. Esto ha creado una oportunidad para los países en vías de desarrollo para crear vínculos, mediante la subcontratación entre la industria local y las transnacionales, lo que permitiría a las PyMEs especializar su producción sin incurrir en altos costos de gestión.

Las razones que han llevado a las grandes empresas, que compiten en la economía global, a reducir su tamaño son: a) necesidad de reducir costos; b) los cambios tecnológicos y c) las innovaciones gerenciales.

Los mecanismos de que se pueden utilizar en la política pública para fomentar los mecanismos de subcontratación son los siguientes¹³: a) incentivos fiscales; b) arreglos institucionales; c) desarrollo de proveedores; d) requerimientos de componente local; e) intercambio y provisión de información y f) la creación de *clusters*.

Los incentivos fiscales consisten en otorgar exenciones en el pago de ciertos tributos o la deducción del pago de impuestos de ciertos gastos a aquellas empresas que participan en esquemas de subcontratación.

En cuanto a los arreglos institucionales, se han desarrollado diversos mecanismos. Uno de ellos es la “estrategia paraguas” utilizada en Malasia. La misma consiste en que una empresa grande (empresa paraguas) que posea los recursos financieros y la experticia necesaria, otorga asistencia técnica a las PyMEs en áreas como producción, diseño, control de calidad y mercadeo. De esta manera, las PyMEs reciben entrenamiento a nivel técnico y gerencial. La empresa paraguas se encarga de la coordinación de la producción y el mercadeo. El beneficio para las grandes empresas de este tipo de programa puede venir bien porque los productos de las PyMEs se venden bajo su marca o porque el gobierno le ofrece contratos sin licitaciones públicas a aquellas empresas que participan en este tipo de esquemas. Este mecanismo tiene la ventaja de que la experticia transferida a las PyMEs, las convierte en unos proveedores más eficientes para las grandes empresas.

El desarrollo de proveedores consiste en inducir a grandes empresas a otorgar asistencia focalizada a PyMEs locales.

¹³ Ibid

Los requerimientos de componentes locales han sido utilizados en varios países, entre ellos los del sudeste asiático. Los resultados de este tipo de política varían de país en país, pero en general, no han producido los resultados esperados.

Entre los mecanismos de provisión e intercambio de información se encuentran los sistemas computarizados que permiten poner en contacto a las PyMEs oferentes de insumos y a las grandes empresas demandantes de estos insumos. Estos sistemas son utilizados en países como Malasia y Tailandia.

Por último, la creación de *clusters* consiste en vincular a empresas complementarias que operan en un determinado sector de una determinada región. En este particular, la relocalización de empresas y la creación de fundiciones y de parques tecnológicos cerca de centros urbanos y grandes terrenos industriales, podrían fortalecer la formación de los *clusters* necesarios para la aglomeración y los vínculos interempresas.

Las estrategias más exitosas en el fomento de la subcontratación son aquellas en las cuales los incentivos han sido utilizados para incrementar las capacidades, tanto tecnológicas como gerenciales, de las PyMEs que le permiten ser un proveedor más atractivo para las grandes empresas y las estimule al mercado de exportación.

Otra herramienta de política, diferente al fomento de los mecanismos de subcontratación, que se utiliza para estimular el desarrollo de las PyMEs, son las compras gubernamentales. Sin embargo, en países en donde no se implementa una política específica de compras gubernamentales para las PyMEs, se observa un reducido acceso por parte de este conglomerado de empresas a los contratos y subcontratos públicos.

Entre los factores que explican este fenómeno se encuentra el hecho de que los gobiernos son vistos a escala internacional por las PyMEs como unos clientes difíciles, lentos y burocráticos. Por otra parte, la complejidad de los procedimientos de licitación y/o a la falta de información también inhiben la participación de las PyMEs en los contratos con el sector público y en sus licitaciones. Adicionalmente a lo anterior, los gobiernos prefieren negociar con grandes empresas ya que las PyMEs tienen procedimientos administrativos y de cobro inferiores a los que tienen las grandes empresas. Así mismo, es administrativamente más barato para el gobierno negociar un solo contrato con una empresa grande que ofrece una gran gama de productos que negociar un gran número de pequeños contratos con distintas PyMEs, las cuales producen un grupo reducido de bienes o servicios¹⁴.

En varios países se han hecho esfuerzos para incrementar la participación de las PyMEs en las compras gubernamentales, con medidas como la difusión de información sobre los planes de compras y licitaciones del sector público y la simplificación de los trámites para ser proveedor del Estado a las PyMEs.

Adicionalmente, también existen políticas dirigidas a ayudar a las PyMEs a competir en los mercados internacionales. Este apoyo es importante para las PyMEs, ya que las mismas tienen una limitada experiencia en la comercialización internacional, presentan deficiencias

¹⁴ Ver *Small businesses, job creation and growth: facts, obstacles and practices* de la OECD

de los controles de calidad y de normalización de los productos, así como escaso acceso a clientes del exterior. Es por ello que en casi todos los países del G7 han implementado políticas que tienen como propósito específico facilitar el acceso de la PyME a los mercados internacionales¹⁵.

En América Latina y el Caribe es fundamental este apoyo, dado que muchas PyMEs anteriormente se encontraban protegidas frente a la competencia internacional y ahora se ven confrontadas con una mayor competencia del exterior y con la necesidad de ampliar su participación en el mercado.

Entre las políticas aplicadas en países industrializados, como España, se encuentran a) programas de asistencia técnica para el diagnóstico de las capacidades y potencialidades exportadoras de las empresas; b) programas de asistencia para el diseño de un plan de internacionalización; c) financiamiento a la exportación; d) creación de sistemas de seguro al exportador; e) asesoramiento sobre los mercados externos, la legislación internacional y sus reglas de funcionamiento financiero y comercial; f) información sobre la solvencia y situación de los clientes de las PyMEs; g) promoción de inversiones en el exterior con la inversión de capital temporales y minoritarios u otros instrumentos participativos por parte de instituciones financieras públicas y h) la promoción de consorcios de exportación que, entre otras cosas, permite consolidar la carga¹⁶.

6. Limitaciones institucionales

La falta de cohesión y la amplia variedad de intereses de la PyME limitan su capacidad para defender sus intereses colectivos y su participación eficaz en la sociedad civil.

Las asociaciones que difunden los intereses de la PyME en el proceso de formulación de las políticas han tenido escasa participación comparada con la que han tenido las empresas de mayor envergadura. Las metas de muchas asociaciones de empresas aún no se han modificado adecuadamente como consecuencia de la transición de un sistema proteccionista a un sistema competitivo. Por otra parte, no se han explorado adecuadamente los ahorros potenciales derivados de acuerdos de colaboración entre las PyMEs en materia de producción y venta¹⁷.

7. Particularidades de las PyMEs en América Latina y el Caribe¹⁸

Adicionalmente a lo anterior, las PyME en América Latina y el Caribe cuenta con características adicionales, como consecuencia de la implementación, durante años, de políticas económicas e industriales implementadas dirigidas a proteger la industria incipiente.

¹⁵ Ibid

¹⁶ Ver *La pequeña y mediana empresa en España. Políticas y realizaciones* del Ministerio de Economía de España

¹⁷ Ver *Apoyo a la pequeña y mediana empresa. Una década de actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo* del Banco Interamericano de Desarrollo

¹⁸ Ibid

Estas políticas dieron como resultado una estructura industrial polarizada, es decir, un gran número de microempresas informales que coexiste con unas pocas empresas grandes que acaparan una parte importante del producto interno bruto. La reducida tasa de creación de nuevas empresas innovadoras y con vocación de crecimiento que se registra en la mayoría de los países de la región es uno de los factores que contribuyen a explicar esta bipolaridad.

La diferencia entre la productividad de las grandes empresas y las PyMEs en América Latina y el Caribe es mucho mayor que en las economías industrializadas. Algunos estudios demuestran que dicha diferencia se ubica en un 20% en los países industrializados mientras que en la región la brecha de productividad alcanza el 50%.

Por otra parte, los mercados internos de factores de producción no se encuentran adecuadamente desarrollados como para asegurar una adaptación satisfactoria de las PyMEs al proceso de apertura económica que se está llevando a cabo en América Latina y el Caribe.

II. Estudio de las leyes de PyMEs en Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela

En este apartado se estudian la *Ley 25.300 de Fomento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas* de septiembre de 2000 y la *Ley 24.467 de Pequeña y Mediana Empresa* de marzo de 1995 de Argentina, la *Ley 9.841 de Microempresa y Pequeña Empresa* de octubre de 1999 de Brasil, la *Ley 590 para Promover el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas* de julio de 2000 de Colombia, la *Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal* de enero de 1998 de México y el *Proyecto de Decreto Ley para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria* elaborado por el Ministerio de la Producción y el Comercio en el primer trimestre del 2001 dentro del marco de la Ley que habilita al Ejecutivo Nacional a dictar leyes.

1. Argentina

Leyes 25.300 de Fomento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de septiembre de 2000 y 24.467 de Pequeña y Mediana Empresa de marzo de 1995.

Beneficiarios

La Ley 25.300 está destinada a las **Micro, Pequeñas Y Medianas Empresas** (MIPYMES) mientras que la 24.467 estaba destinada a la Pequeña y Mediana Empresa.

Objeto

El objetivo de la Ley 25.300 es el fortalecimiento competitivo de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante la creación de nuevos instrumentos y la actualización de los vigentes. Por su parte, la ley 24.467 tiene el mismo objetivo, pero no incluye a las microempresas.

Definiciones

En la Ley 25.300 se especifica que la autoridad de aplicación deberá definir las características de las empresas que serán consideradas como MIPYMES con base en los siguientes atributos: personal ocupado, valor de las ventas y valor de los activos aplicados al proceso productivo.

Se indica que no serán consideradas MIPYMES a los efectos de la implementación de los distintos instrumentos del presente régimen legal, las empresas que, aun reuniendo los requisitos cuantitativos establecidos por la autoridad de aplicación, estén vinculadas o controladas por empresas o grupos económicos nacionales o extranjeros que no reúnan tales requisitos.

Así mismo, se establece que los beneficios vigentes para la MIPYMES serán extensivos a las formas asociativas conformadas exclusivamente por ellas.

También la ley 24467 señala que la autoridad de aplicación es la que definirá lo que se entiende por PYMES. No obstante, en el Título III, referido a las relaciones de trabajo, se define a los efectos del mismo como pequeña empresa a aquella que no supere los 40 trabajadores y una facturación anual inferior a la cantidad que para cada actividad o sector fije la Comisión Especial de Seguimiento de los asuntos relativos a la salud y seguridad en el trabajo.

Marco institucional

Ley 25.300 designa a la **Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa** del Ministerio de cómo la autoridad de aplicación de dicha Ley.

A su vez, crea al **Consejo Federal de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas**, el cual estará integrado por:

- a) Los ministros de Producción de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o los ministros o secretarios que, en el ámbito de cada jurisdicción, tengan asignadas las competencias referidas a los sujetos contemplados en la presente ley;
- b) b) El secretario de la Pequeña y Mediana Empresa de la Nación

Este Consejo será el ámbito de coordinación entre las distintas jurisdicciones de las políticas relativas a la promoción de las MIPYMES en todo el territorio nacional y su misión principal será definir objetivos comunes y unificar criterios entre las diversas jurisdicciones, cooperando en la consolidación de los mismos y velando por una equitativa aplicación de los instrumentos de fomento a las MIPYMES en todo el territorio nacional. Tendrá entre sus funciones:

- a) Asesorar a los gobiernos nacional y provinciales en temas relativos a las MIPYMES;
- b) Promover la adopción de normas nacionales y provinciales que favorezcan el desarrollo de las MIPYMES

- c) Opinar sobre los proyectos relativos a las MIPYMES que sometan a su consideración los gobiernos nacional y provinciales;
- d) Promover la homogeneización de las legislaciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires relativa a las MIPYMES;
- e) Proponer mecanismos para la implementación coordinada de esquemas de simplificación de trámites para las MIPYMES en los niveles nacional, provincial y municipal;
- f) Efectuar el seguimiento de la implementación de la red de agencias regionales de desarrollo productivo y del Sistema de Información MIPYMES
- g) Proponer criterios de distribución de fondos entre las distintas jurisdicciones en materia de MIPYMES
- h) Administrar programas especiales llevados a cabo con fondos que le sean asignados o provengan de convenios celebrados con organismos nacionales e internacionales destinados a prestar servicios a las MIPYMES;

La Ley 25.300 también crea el **Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa ("FONAPYME")**, con el objeto de realizar aportes de capital y brindar financiamiento a mediano y largo plazo para inversiones productivas a las empresas y formas asociativas que agrupen a las mismas.

Para estos efectos se señala que se constituirá un fideicomiso financiero por el cual, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía, como fiduciante, encomendará al Banco de la Nación Argentina, que actuará como fiduciario, la emisión de certificados de participación en el dominio fiduciario del FONAPYME, dominio que estará constituido por las acciones y títulos representativos de las inversiones que realice.

El Banco de la Nación Argentina y la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, utilizando en este último caso los activos integrantes del Fondo Fiduciario que administra el Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE), deberán asumir el compromiso de suscribir certificados de participación en el FONAPYME por hasta la suma total de cien millones de pesos (\$ 100.000.000).

Podrán además suscribir certificados de participación del FONAPYME, organismos internacionales, entidades públicas y privadas nacionales o extranjeras, gobiernos provinciales o municipales.

La elegibilidad de las inversiones a financiar con recursos del FONAPYME estará a cargo de un comité de inversiones compuesto por tantos miembros como se establezca en la reglamentación de la Ley 25.300, quienes serán designados por el Poder Ejecutivo, y de los cuales uno (1) será propuesto, ad hoc, por la provincia en la cual se radique el proyecto bajo tratamiento. La presidencia del comité de inversiones estará a cargo del secretario de la Pequeña y Mediana Empresa o del representante que éste designe.

Las funciones y atribuciones del comité de inversiones serán establecidas por las reglamentación de la referida ley 25.300, incluyendo entre otras:

- a) fijar la política de inversión del FONAPYME,

- b) establecer los términos y condiciones para el otorgamiento del financiamiento que brinde y
- c) actuar como máxima autoridad para la aprobación de los emprendimientos en cada caso.

La selección y aprobación de proyectos deberá efectuarse mediante concursos públicos.

El Banco de la Nación Argentina, como fiduciario del FONAPYME, deberá prestar todos los servicios de soporte administrativo y de gestión que el comité de inversiones le requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Se establece que el FONAPYME tendrá una duración de 25 años. No obstante ello, el fiduciario conservará los recursos suficientes para atender los compromisos pendientes, reales o contingentes, que haya asumido el FONAPYME hasta la fecha de extinción de esas obligaciones. Así mismo, al Poder Ejecutivo podrá extender la vigencia del FONAPYME por períodos adicionales de 25 años, en forma indefinida.

El Estado nacional será el destinatario final de los fondos integrantes del FONAPYME en caso de su extinción o liquidación, los cuales deberán destinarse a programas de apoyo al desarrollo de las MIPYMES.

Adicionalmente, la Ley 25.300 crea el **Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME)** el cual tiene como finalidad el otorgar garantías en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca y ofrecer garantías directas a las entidades financieras acreedoras de las MIPYMES y formas asociativas que agrupen a éstas, a fin de mejorar las condiciones de acceso al crédito de las mismas.

Asimismo, este Fondo podrá otorgar garantías en respaldo de las que emitan los fondos provinciales o regionales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituidos por los gobiernos respectivos, cualquiera sea la forma jurídica que los mismos adopten, siempre que cumplan con requisitos técnicos iguales o equivalentes a los de las sociedades de garantía recíproca.

Las garantías directas otorgadas a entidades financieras acreedoras de las MIPYMES y formas asociativas no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del total de las garantías que pueda otorgar el FOGAPYME.

El FOGAPYME se irá retirando progresivamente del otorgamiento de garantías directas a los acreedores de MIPYMES a medida que se vaya expandiendo la creación de sociedades de garantía recíproca, en aquellas regiones que cuenten con una oferta suficiente por parte de dichas sociedades.

El FOGAPYME se constituirá mediante un aporte inicial equivalente a pesos cien millones (\$ 100.000.000) en activos que serán provistos por el Banco de la Nación Argentina y por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, utilizando en este último caso los activos integrantes del fondo fiduciario que administra el Banco de Inversión y Comercio

Exterior S.A. (BICE).

Podrán además incrementar dicho fondo los aportes de organismos internacionales, entidades públicas y privadas nacionales o extranjeras, gobiernos provinciales o municipales, en la medida en que adhieran a los términos generales del fideicomiso.

La administración del patrimonio fiduciario del FOGAPYME y la elegibilidad de las operaciones a avalar estará a cargo de un comité de administración compuesto por tantos miembros como se establezca en la reglamentación, los cuales serán designados por el Poder Ejecutivo, y cuya presidencia estará a cargo del secretario de la Pequeña y Mediana Empresa o del representante que éste designe.

Las funciones y atribuciones del comité de administración serán establecidas por reglamentación de la ley 25.300, incluyendo entre otras:

- a) establecer la política de inversión de los recursos del FOGAPYME,
- b) fijar los términos, condiciones, y requisitos para regarantizar a las sociedades de garantía recíproca y para otorgar garantías a los acreedores de las MIPYMES,
- c) proponer a la autoridad de aplicación los modelos de instrumentos jurídicos y los niveles de tarifas y comisiones a percibir para el otorgamiento de garantías,
- d) establecer las pautas de evaluación de riesgo para el otorgamiento de dichas fianzas y
- e) actuar como máxima autoridad para su aprobación en cada caso.

El **Banco de la Nación Argentina** será el fiduciario del FOGAPYME y deberá prestar todos los servicios de soporte administrativo y de gestión que el comité de administración le requiera para el cumplimiento de sus funciones.

La duración del FOGAPYME será de 25 años. No obstante ello, el fiduciario conservará los recursos suficientes para atender los compromisos pendientes, reales o contingentes, que haya asumido el FOGAPYME hasta la fecha de extinción de esas obligaciones. Adicionalmente, el Poder Ejecutivo podrá extender la vigencia del FOGAPYME por períodos adicionales de 25 años, en forma indefinida.

El Estado nacional será el destinatario final de los fondos integrantes del FOGAPYME en caso de su extinción o liquidación, los cuales deberán destinarse a programas de apoyo al desarrollo de las MIPYMES.

Políticas

En la Argentina, las políticas establecidas en las Leyes analizadas para el estímulo a las MIPYMES se pueden clasificar en las siguientes categorías:

- a) De acceso al crédito,
- b) Compras gubernamentales,
- c) Capacitación y asistencia técnica,
- d) Incentivos laborales previsionales,
- e) Simplificación administrativa, e
- f) Incentivos a exportaciones

En cuanto a las políticas de acceso al crédito se desarrolla todo el marco legal que sustenta el sistema de garantías recíprocas y a su vez se crea el FOGAPYME.

Adicionalmente, se crea el FONAPYME y se establece que el Banco de la Nación Argentina y Banco de Comercio Exterior establecerán líneas especiales de financiamiento a la MIPYMES.

También existe un sistema de bonificación de tasas que beneficia a aquellas instituciones financieras que otorgan créditos a las MIPYMES.

Finalmente, se establece que el Ejecutivo creará estímulos para la creación de calificadoras de riesgo especializadas en evaluar el desempeño, solidez y riesgo crediticio de las MIPYMES.

Respecto a las compras gubernamentales se establece la obligación para algunos entes del sector público de otorgar un derecho de preferencia del cinco por ciento (5%) para igualar la mejor oferta a las MIPYMES y formas asociativas que las agrupen que ofrezcan bienes o servicios producidos en la Argentina. Complementariamente, se establece un porcentaje de al menos un diez por ciento (10%) en las licitaciones y concursos relativos a la adquisición de bienes y servicios donde solamente compitan empresas MIPYMES.

También se Faculta al Poder Ejecutivo para establecer un régimen de compras que permita a los citados organismos contemplar ofertas por volúmenes parciales, con el propósito de facilitar e incrementar la participación de las MIPYMES

A su vez, se indica que las provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires deben adoptar medidas similares a las anteriormente señaladas.

Finalmente, se establece que el Poder Ejecutivo elevará todos los años al Legislativo en la ley de Presupuesto, una propuesta donde se prevea un porcentaje mínimo de las compras del Estado nacional, las que, siempre y cuando exista oferta adecuada habrán de ser contratadas con pequeñas y medianas empresas.

Sobre las políticas de capacitación y asistencia técnica en la Ley se establecen las siguientes medidas:

- a) Un Plan Nacional de Capacitación de cuadros empresariales y gerenciales;
- b) Asistencia técnica a las MIPYMES a través de la red de agencias regionales y
- c) Los trabajadores de MIPYMES tendrán acceso preferente a programas de formación financiados con fondos públicos

De las políticas de simplificación administrativa se destaca la creación de una red que integre los entes vinculados a políticas de MIPYMES y funcione como ventanilla de acceso a todos los instrumentos y programas de apoyo. Adicionalmente, están las medidas de simplificación de los trámites laborales y previsionales.

En cuanto a los incentivos laborales y previsionales, se indica que se establecerán procedimientos simplificados para el cumplimiento de la legislación laboral y previsional de las MIPYMES, eliminándose exigencias burocráticas y obligaciones accesorias

Y en lo referido a las exportaciones se indica que se establecerán, a través de los organismos competentes políticas específicas de apoyo a la internacionalización comercial de las MIPYMES, con particular acento en su proceso de inserción en los mercados de la región.

2. Brasil

Ley N° 9.841 de Microempresa y Pequeña Empresa de octubre de 1999.

Beneficiarios

Esta ley está destinada a la micro y a la pequeña empresa.

Objeto

El objetivo de esta ley es asegurar a las micro y pequeñas empresas un tratamiento diferenciado y simplificado en los campos administrativos, tributario, previsional, laboral, crediticio y de desempeño económico para asegurar el fortalecimiento de su participación en el proceso de desempeño económico y social.

Definiciones

En esta Ley se establecen las siguientes definiciones:

Microempresa: persona jurídica y firma mercantil individual que tenga un ingreso bruto anual igual o inferior a los R\$ 244.000,00

Pequeña Empresa: persona jurídica y firma mercantil individual que percibe un ingreso bruto anual superior a R\$ 244.000,00 e igual o inferior a los R\$ 1.200.000,00.

Durante el primer año de actividades, los límites del ingreso bruto establecidos en los conceptos anteriores serán proporcionales al número de meses en que la empresa haya efectuado actividades consideradas como fracciones de mes.

No obstante, el Poder Ejecutivo podrá actualizar en valores constantes los parámetros de los conceptos anteriormente citados.

No se incluirá en el régimen de esta Ley a las personas jurídicas en las que hay participado: a) una persona física domiciliada en el exterior o de otras personas jurídicas y b) una persona física que sea titular de una firma mercantil individual o socia de otra empresa que reciba tratamiento jurídico diferenciado establecido en la Ley en cuestión, salvo que su participación no sea superior del diez por ciento del capital de la otra empresa en los casos en que el ingreso bruto anual supere los límites que sirven de parámetros para definir lo que

se considera como pequeña y mediana empresa. Esto último no se aplica a la participación de micro y pequeñas empresas en centrales de compras, bolsas de subcontratación, consorcios de exportación u otras formas de asociación similares.

La persona jurídica o firma mercantil que, antes de la promulgación de la Ley en estudio, cumpla con los requisitos para ser catalogada como micro o pequeña empresa, exceptuadas las consideradas como tales bajo el régimen jurídico anterior, deberán registrarse como tales.

En el caso de las empresas que se estén constituyendo, se deberá declarar que el ingreso bruto no excederá los límites anteriormente señalados.

Una empresa dejará de considerarse micro o pequeña empresa cuando excedan o no alcancen los respectivos límites del ingreso bruto anual señalados anteriormente. Cuando esto ocurra, una microempresa pasará automáticamente a la condición de pequeña empresa y la pequeña empresa pasará a la condición de empresa excluida del régimen de la referida Ley o retornará a la condición de microempresa. La pérdida de la condición de micro o pequeña empresa, en los casos que se exceda de la renta bruta anual exigidos, solamente ocurrirá si este hecho se verifica durante dos años consecutivos o tres años alternados en un período de cinco años.

Marco institucional

En la referida ley se indica que el **Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior** le compete la aplicación de la misma.

Así mismo, se establece que el Ejecutivo podrá crear el **Foro Permanente de la Micro y Pequeña Empresa**, el cual estará conformado por los órganos federales competentes y las entidades vinculadas al sector. La función de este Foro es hacer cumplir la mencionada Ley de Micro y Pequeña Empresa.

Políticas

- a) De acceso al crédito,
- b) Compras gubernamentales,
- c) Capacitación y asistencia técnica,
- d) Incentivos laborales previsionales,
- e) Simplificación administrativa, e
- f) Incentivos a exportaciones

En lo que respecta a las políticas de acceso al crédito, en esta Ley se desarrolla todo lo referido al marco legal que rige el sistema de garantías recíprocas.

Adicionalmente, la misma indica que las entidades públicas que tienen líneas de crédito con la micro y pequeña empresa deben mantenerlas y en condiciones favorables.

Finalmente, se establece que el Ejecutivo otorgará de incentivos fiscales y financieros a aquellas instituciones financieras que den financiamiento a las micro y pequeñas empresas.

En lo que se refiere a los incentivos fiscales, la Ley indica que el Ejecutivo establecerá incentivos fiscales y financieros, de forma simplificada y descentralizada, a las micro y pequeñas empresas, teniendo en cuenta su capacidad de generación de empleo, potencial de competitividad y de capacitación tecnológica, que les garantice su crecimiento.

En cuanto a la política de compras gubernamentales se establece que se dará prioridad a la micro y pequeña empresa y a las formas asociativas que las agrupen, con un procedimiento especial y simplificado.

Respecto a los incentivos a la capacitación y asistencia técnica, se establece que no menos del 20% de los recursos federales destinados a la capacitación tecnológica empresarial serán destinados a las micro y pequeña empresa

Sobre los incentivos en el plano laboral y previsional se establecen que se deben crear procedimientos simplificados para el cumplimiento de la legislación laboral y previsional, eliminándose exigencias burocráticas y obligaciones accesorias

En cuanto a la simplificación administrativa se puede señalar que en todas las áreas de fomento (compras gubernamentales, exportaciones, laboral y previsional, etc.) se indica que se deben mantener procedimientos simplificados

En lo que se refiere a las políticas de estímulo a las exportaciones se establece que las micro y pequeñas empresas recibirán tratamiento diferenciado y simplificado en lo concerniente a importaciones y exportaciones, para lo cual el Poder Ejecutivo establecerá mecanismos de desburocratización y capacitación

3. Colombia

Ley N° 590 para Promover el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de julio de 2000.

Beneficiarios

Esta ley está destinada a las micro, pequeña y medianas empresas (MIPYMES) y a los artesanos colombianos.

Objeto

La ley tiene como objetivos promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas, la formación de mercados altamente competitivos debido al mayor número de MIPYMES que operarían en el mercado y también otras medidas para favorecer estos objetivos como son:

- mejorar el entorno institucional,
- promover una mejor dotación de factores,

- formular, ejecutar y evaluar políticas públicas,
- señalar criterios de acción del Estado y para la coordinación entre sus organismos, así como de estos con el sector privado,
- coadyuvar en el desarrollo de organizaciones empresariales, esquemas de asociatividad de empresas y alianzas estratégicas entre entes públicos y privados
- apoyar a MIPYMES rurales
- asegurar la libre y leal competencia
- sistema de incentivos a la capacitación

Definiciones

En esta Ley se entiende por **Mediana, Pequeña y Microempresa** a toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana que responda a los siguientes parámetros:

Mediana empresa: personal entre 51 y 200 trabajadores y activos totales entre 5001 y 15000 salarios mínimos mensuales.

Pequeña empresa: personal entre 11 y 50 trabajadores y activos totales entre 501 y menos de 5001 salarios mínimos.

Microempresa: personal no superior a los 10 trabajadores y activos totales inferiores a los 501 salarios mínimos.

Para aquellas MIPYMES que presenten combinaciones de parámetros de planta de personal y activos totales diferentes a los indicados, el factor determinante para dicho efecto, será el de activos totales.

Se advierte que los estímulos, beneficios, planes y programas consagrados en la ley, se aplicarán igualmente a los artesanos colombianos.

Marco institucional

La ley establece que el **Departamento Nacional de Planeación**, en coordinación con el **Ministerio de Desarrollo Económico**, estudiará la inclusión de políticas y programas de promoción de las MIPYMES en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, señala que el **Consejo Nacional de Política Económica y Social** (CONPES), recomendará al Gobierno Nacional las políticas dirigidas hacia las MIPYMES, de conformidad con lo que se establezca en el Plan Nacional de Desarrollo.

A su vez, indica que el **Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa**, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, estará integrado por: Los Ministros o Viceministros de Desarrollo Económico, Comercio Exterior, Agricultura y Desarrollo Rural, Medio Ambiente, el Ministro del Trabajo o el Director General del SENA, el Director del Departamento Nacional de Planeación, representantes de las universidades, de las

organizaciones no gubernamentales vinculadas a las MIPYMES, de los Consejos Regionales de MIPYMES, de los Alcaldes y de los Gobernadores de municipios y departamentos en donde se ejecute un plan de desarrollo integral de las PYMES y los Presidentes de la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Empresas (ACOPI), de la Federación de Comerciantes (FENALCO) y de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECAMARAS).

Entre las funciones que se le asignan a este Consejo Asesor se destacan las siguientes:

- a) Contribuir a la definición, formulación y ejecución de políticas públicas y programas de promoción de las PYMES, así como a la evaluación periódica de los mismos y proponer los correctivos necesarios.
- b) Analizar el entorno económico, político y social y su impacto sobre las PYMES
- c) Contribuir a la coordinación de los diferentes programas de promoción de las PYMES que se realicen dentro del marco de los planes de desarrollo y las políticas de gobierno.
- d) Fomentar la conformación y operación de Consejos Regionales de Pequeña y Mediana Empresa.
- e) Fomentar la conformación y operación de Consejos Departamentales para el Desarrollo Productivo y estimular las cadenas de valor a niveles subregional y sectorial dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo.
- f) Propiciar, en coordinación con el Consejo Superior para la microempresa, la conformación de Consejos Regionales para el fomento de las Micro, pequeñas y medianas empresas y para la promoción de proyectos e inversiones empresariales.
- g) Estimular el desarrollo de las organizaciones empresariales, la asociatividad y las alianzas estratégicas entre las entidades públicas y privadas de apoyo a este sector.
- h) Promover la concertación, con Alcaldes y Gobernadores, de planes integrales de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa

Por su parte, el **Consejo Superior de Microempresa**, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, estará integrado por: los Ministros o Viceministros de Desarrollo Económico, Agricultura y Desarrollo Rural, Medio Ambiente, el Ministro del Trabajo y Seguridad Social o el Director del SENA, el Director del Departamento Nacional de Planeación o el Subdirector y representantes de las universidades, las asociaciones de microempresarios, organizaciones no gubernamentales de apoyo a las microempresas, de los Consejos Regionales para las MIPYMES y de los Alcaldes y de los Gobernadores de municipios y departamentos en donde se ejecute un plan de desarrollo integral de las microempresas.

Entre las funciones que se le asignan al Consejo Superior de Microempresa se destacan las siguientes:

- a) Contribuir a la definición y formulación de políticas de fomento de la microempresa, así como a la evaluación periódica de los mismos y la propuesta de correctivos.
- b) Apoyar la articulación de los diferentes programas de fomento de la microempresa y medir el impacto de los mismos.

- c) Asesorar al Ministerio de Desarrollo Económico en la estructuración de los programas de fomento de la microempresa.
- d) Fomentar, en coordinación con el consejo superior de pequeña y mediana empresa, la conformación y la operación de Consejos Regionales de Micro, pequeñas y medianas empresas.
- e) Fomentar la conformación y la operación de Consejos Departamentales para el Desarrollo Productivo.
- f) Propiciar la conformación de Comités Municipales para el fomento de las microempresas y para la promoción de proyectos e inversiones empresariales.
- g) Promover la concertación, con Alcaldes y Gobernadores, de planes integrales de apoyo a la Microempresa

Así mismo, esta Ley señala que las **entidades estatales integrantes de los Consejos Superiores de Pequeña y Mediana Empresa, y de Microempresa**, cuyo objeto institucional no sea específicamente la atención a las MIPYME, así como **el Instituto de Fomento Industrial, el Fondo Nacional de Garantías, el SENA, COLCIENCIAS, BANCOLDEX y PROEXPORT** establecerán dependencias especializadas en la atención a las MIPYMES y asignarán responsabilidades para garantizar la materialidad de las acciones que se emprendan de conformidad con las disposiciones de la ley de promoción de MIPYMES, en el ámbito de sus respectivas competencias. Adicionalmente, estos organismos informarán a la **Secretaría Técnica de los Consejos** sobre las acciones y programas de las MIPYMES, así como los recursos que se destinarán a los mismos. El **Ministerio de Desarrollo Económico** llevará a cabo la Coordinación General de estas actividades.

Con el propósito de reducir los trámites ante el Estado, el registro mercantil y el registro único de proponentes se integrarán en el **Registro Único Empresarial**, a cargo de las Cámaras de Comercio, el cual tendrá validez general para todos los trámites, gestiones y obligaciones. La regulación de la organización y funcionamiento de este registro la realizará la **Superintendencia de Industria y Comercio**.

En esta Ley se crea el **Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME)**, como una cuenta adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyo objeto es el financiamiento de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las MIPYMES y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción.

Se indica que el FOMIPYME tendrá las siguientes subcuentas:

- a) Subcuenta para las microempresas cuya fuente será los recursos provenientes del Presupuesto Nacional.
- b) Subcuenta para las pequeñas y medianas empresas, cuyas fuentes serán el Fondo de Productividad y Competitividad y los recursos provenientes del Presupuesto Nacional.

Estas subcuentas se podrán nutrir con aportes o créditos de organismos multilaterales de desarrollo, así como de donaciones, herencias o legados. La partida presupuestal del

FOMIPYME no podrá ser objeto en ningún caso de recortes presupuestario y a partir del año dos mil dos (2.002), la misma se indexará según el salario mínimo legal vigente.

Los recursos del FOMIPYME se manejarán de manera independiente dentro de cada subcuenta y se destinarán exclusivamente a las finalidades consagradas para éstas en la ley. Los intereses y rendimientos financieros que produzca cada una de ellas se incorporarán a la respectiva subcuenta, previo el cumplimiento de las normas presupuestario que les sean aplicables.

Cada una de las subcuentas que compone el FOMIPYME deberá ser administrada mediante encargo fiduciario.

La ley encarga de la dirección y control integral del FOMIPYME al Ministerio de Desarrollo Económico, quien garantizará el adecuado cumplimiento de sus objetivos.

El Consejo administrador del FOMIPYME, estará integrado por:

- a) El Ministro de Desarrollo Económico, quien lo presidirá personalmente o por delegación en el Viceministro de Desarrollo Económico.
- b) El Ministro de Comercio Exterior o su Delegado.
- c) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- d) El Presidente del Instituto de Fomento Industrial – IFI.
- e) Tres (3) de los integrantes del Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, designados por el Ministerio de Desarrollo.
- f) Dos (2) de los integrantes del Consejo Superior de Microempresa, designados por el Ministerio de Desarrollo.

El Consejo Administrador del FOMIPYME tendrá las siguientes funciones:

- a) Determinar los criterios de utilización y distribución de los recursos del FOMIPYME.
- b) Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del FOMIPYME presentado a su consideración por el Ministerio de Desarrollo Económico, así como sus modificaciones.
- c) Aprobar anualmente los criterios de distribución de los excedentes existentes a 31 de diciembre de cada año, en cada una de las subcuentas del FOMIPYME
- d) Estudiar los informes sobre el FOMIPYME que le sean presentados periódicamente por el Ministerio de Desarrollo Económico y señalar los correctivos que a su juicio, sean convenientes para su normal funcionamiento
- e) Estudiar los informes presentados por el Ministerio de Desarrollo Económico y hacer las recomendaciones pertinentes para el adecuado cumplimiento y desarrollo de los objetivos del fondo.
- f) Determinar los eventos para los cuales el FOMIPYME organizará fondos de capital de riesgo y los mecanismos necesarios para su funcionamiento
- g) Aprobar el manual de operaciones del FOMIPYME.
- h) Determinar los eventos para los cuales el FOMIPYME permitirá el acceso de las entidades de microfinanciamiento a los recursos del fondo

La ley también crea el **Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Rurales (EMPRENDER)**, como una cuenta adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin personalidad jurídica, la cual se manejará de manera independiente de los demás recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objeto es apoyar a los micro, pequeños y medianos productores asentados en áreas de economía campesina, estimulando la creación y fortalecimiento de MIPYMES rurales, mediante el aporte de capital social y el financiamiento de la preinversión, en asocio con los productores y las entidades territoriales.

Este fondo se conformará con los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, con los aportes o créditos de organismos nacionales o multilaterales de desarrollo, con donaciones, herencias o legados, con las utilidades generadas por las sociedades donde participe y con la venta del capital social que le pertenezca al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cualquier sociedad, y a cualquier título.

Finalmente, la ley indica que el **ICETEX**, en desarrollo de sus funciones, destinará recursos y programas a facilitar la formación y el desarrollo del capital humano vinculado a las MIPYMES. Para tal efecto, el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación correspondiente

Políticas

En Colombia las políticas de fomento a las MIPYMES se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- a) De acceso al crédito,
- b) Incentivos Fiscales,
- c) Compras Gubernamentales,
- e) Simplificación administrativa, e
- f) Incentivos a exportaciones

Las políticas de acceso al crédito han sido la creación de FOMIPYME y EMPRENDER, así como la creación de incentivos para que el sistema financiero otorgue microcréditos. Por otra parte, el ejecutivo se reserva la potestad de establecer que una porción mínima de los recursos del sistema financiero se destinen a MIPYMES en caso de que se observen importantes restricciones de acceso al crédito por parte de estas empresas.

En cuanto a los incentivos fiscales, la referida Ley indica que los municipios, distritos y departamentos podrán establecer regímenes especiales sobre los impuestos tasas y contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y subsistencia de MIPYMES. Para tal efecto podrán establecer, entre otras medidas, exclusiones, períodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias.

Con relación a las compras gubernamentales, se señala que las Entidades Públicas de orden Nacional, Departamental y Municipal, preferirán en condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministros y servicios a las MIPYMES nacionales.

Por otra parte, se le indica a algunas entidades públicas que deberán:

- a) Desarrollar programas de aplicación de las normas sobre contratación administrativa con preferencia de las ofertas nacionales
- b) Promover e incrementar, la participación de MIPYMES como proveedoras de los bienes y servicios que aquellas demanden.
- c) Establecer, procedimientos administrativos que faciliten a las MIPYMES, el cumplimiento de los requisitos y trámites relativos a compras gubernamentales

En lo que se refiere a las políticas de simplificación administrativa, se integraron el registro mercantil y el registro único de proponentes en el Registro Único Empresarial, a cargo de las Cámaras de Comercio, el cual tendrá validez general para todos los trámites, gestiones y obligaciones.

Y respecto a las políticas de estímulo a las exportaciones, se establece que el Consejo Superior de Comercio Exterior estudiará y recomendará al Gobierno Nacional, cuando fuere el caso, la adopción de políticas y programas de comercio exterior y de promoción de exportaciones dirigidos hacia las micro, pequeñas y medianas empresas.

4. México

Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal de enero de 1998.

Beneficiarios

La ley está orientada hacia la microindustria y la actividad artesanal.

Objeto

Su objetivo es fomentar el desarrollo de la microindustria y la actividad artesanal mediante el apoyo fiscal, financiero de mercado de asistencia técnica, así como facilitar la constitución y funcionamiento de la microindustria y la actividad artesanal, simplificar trámites administrativos y promover la coordinación con las autoridades locales o municipales para este último objetivo.

Definiciones

En esta Ley se definen los siguientes conceptos:

Empresas microindustriales: son unidades económicas que se dedican a la transformación de bienes, ocupan directamente hasta quince trabajadores y cuyas ventas anuales estimadas o reales no excedan de los montos que determine la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Artesanía: es la actividad realizada manualmente en forma individual, familiar o comunitaria, que tiene por objeto transformar productos o sustancias orgánicas e inorgánicas en artículos nuevos, imprimiéndole características culturales, folklóricas o



utilitarias, originarias de una región determinada, mediante la aplicación de técnicas, herramientas o procedimientos transmitidos generacionalmente.

Artesanos: a aquellas personas que elaboran bienes u objetos de artesanía.

Los empresarios de las microindustrias y los que se dediquen a la actividad artesanal, pueden ser personas físicas o morales.

Solo las personas físicas de nacionalidad mexicana, pueden obtener la cédula de microindustria y gozar de los beneficios que este u otros ordenamientos les otorguen.

Marco institucional

En esta Ley se establece que el órgano de aplicación de la ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal es la **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**.

Dicha Ley crea la **Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Microindustria**, la cual estará integrada por representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de La Contraloría General de la Federación, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social y del Departamento del Distrito Federal, así como del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

Dentro de las funciones de esta Comisión se destacan:

- a) Acordar la coordinación de trámites y despacho de los asuntos relacionados con las microindustrias a cargo de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal y del Departamento del Distrito Federal,
- b) Realizar estudios sobre la regulación jurídica relativa a la constitución, instalación y funcionamiento de las microindustrias, así como proponer las medidas administrativas o modificaciones a las mismas
- c) Opinar sobre las consultas que le formulen las diversas dependencias de la Administración Pública Federal;
- d) Evaluar la política de apoyos a la microindustria

Políticas

Las políticas establecidas en la Ley mexicana de Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal se pueden agrupar en los siguientes categorías.

- a) De acceso al crédito,
- b) Incentivos fiscales y
- c) Simplificación administrativa

En lo que respecta al financiamiento, la referida ley sólo establece que el sistema financiero a través de mecanismos crediticios, fomentará el desarrollo microindustrial de acuerdo con el programa nacional de financiamiento para el desarrollo.

Sobre los incentivos fiscales la ley señala que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concederá a los empresarios de microindustrias los estímulos fiscales correspondientes, para lo cual se integrará un paquete especializado, adecuado a sus necesidades y características particulares.

En cuanto a la simplificación administrativa se indica que se establecerá un solo canal para realizar los trámites que deban cumplir las microempresas ante varias unidades administrativas.

5. Venezuela

Proyecto de Decreto Ley para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

Beneficiarios

Este Proyecto de Ley establece que los beneficiarios de las políticas en el mismo establecidas son las empresas que pertenezcan a la pequeña y mediana industria (PYMI). No obstante, al definirse el concepto de PYMI con un tope de empleados y de valor de las ventas y no con un mínimo, se podría entender que se estaría abarcando a la microindustria.

Objeto

El objeto que se establece en el referido Proyecto es reactivar la economía del país a través del fomento, promoción y desarrollo integral de la pequeña y mediana industria, para lo cual el Estado facilitará los medios y condiciones para: la definición de los criterios que orienten las estrategias y acciones del Estado sobre el estrato y la coordinación concertada entre sus organismos y las PYMI.

Definiciones

En este Proyecto de Ley se entiende por **PYMI** a toda persona natural o jurídica dedicada a la producción de bienes y servicios, que con predominio de la operación de la maquinaria sobre la manual se dedique a la transformación mecánica o química de sustancias orgánicas o inorgánicas, inclusive de formas, de materias primas o de productos semielaborados, en artículos finales e intermedios, y siempre que su facturación anual (ventas) no sea mayor de cien mil unidades tributarias (100.000 U.T.) con una nómina promedio anual que no sea superior a ciento cincuenta (150) trabajadores.

No obstante, se le da la facultad al Ejecutivo Nacional de actualizar los parámetros de este concepto.

Marco institucional

En el Proyecto analizado se establece que el **Ministerio de Producción y Comercio** (MPC) es el organismo encargado de formular las políticas y planes, coordinar y controlar los proyectos de fomento y desarrollo de las pequeñas y medianas industrias. También

deberá estimular y articular los sistemas de información que se constituyan en instrumento de apoyo de la pequeña y mediana industria.

El referido despacho, a través del **Viceministerio de Industria**, tendrá un centro de atención e información al emprendedor, empresarios, consultores, gerentes de las pequeñas y medianas industrias sobre políticas, programas y estímulos al estrato.

Este ministerio llevará los controles, libros y registros, red de información, compilación de informes, inspecciones que fueren necesarios para el cumplimiento de los programas y proyectos. Para ello, a través del Viceministerio de Industria diseñará, coordinará y ejecutará la constitución del **Registro Nacional de Pequeñas y Medianas Industrias** con la finalidad de obtener un correcto control del censo, el cual tendrá a cargo las siguientes funciones:

- a) Llevar un registro de las máquinas, partes y piezas importadas con exenciones tributarias y con los datos necesarios para su identificación.
- b) Constatar las inversiones y reinversiones en activos fijos.
- c) Verificar la existencia y funcionamiento de la maquinaria y el empleo de las partes y piezas cuya importación se haya beneficiado en exoneraciones tributarias.
- d) Comprobar el empleo de la materia prima importada con liberación verificando las cantidades consumidas y los saldos disponibles.
- e) Controlar el monto de la producción industrial para determinar el valor de la materia prima importada con liberación de derechos e incorporadas en los artículos exportables y exportados.
- f) Centralizar toda la información sobre los beneficios concedidos
- g) Velar por la productividad y calidad de las empresas beneficiadas por las concesiones otorgadas a través de esta normativa.
- h) Comprobar periódicamente las condiciones que sirvieron de base para la concesión de los beneficios.

Por otra parte, se indica que la **Dirección de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria** del MPC tendrá las siguientes funciones:

- a) Actuar como Secretaría Ejecutiva del Consejo Asesor para la PYMI
- b) Coordinar la ejecución de planes y programas para las PYMI
- c) Diseñar y coordinar el programa de asistencia técnica para las PYMI
- d) Elaborar y ejecutar, conjuntamente con el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MIPLADES), los planes y programas sectorizados y regionales a favor de las PYMI
- e) Elaborar, conjuntamente con el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), los planes y programas de inversiones, desarrollo tecnológico para las PYMI
- f) Coordinar conjuntamente con el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) las políticas de capacitación aplicables a las PYMI
- g) Diseñar las estrategias de inserción de las PYMI en el comercio internacional
- h) Examinar conjuntamente con el sector privado las políticas y programas vigente para las PYMI y efectuar las acciones pertinentes para su ejecución

En el Proyecto de Ley está estipulada la creación del **Instituto Nacional de Desarrollo Industrial** (INDI) el cual tendrá entre sus objetivos:

- a) Desplegar los lineamientos de políticas de desarrollo industrial, identificando, articulando y desarrollando proyectos y programas
- b) Elaborar diagnósticos sectorizados que permitan elaborar políticas para las PYMI
- c) Definir el rol de las PYMI en la estrategia de exportaciones
- d) Identificar problemas comunes que afectan a las PYMI
- e) Dar capacitación a consultores especializados en PYMI, al personal de éstas (dueños, gerentes, empleados y obreros) y a las organizaciones gremiales que agrupan PYMI en las áreas de desarrollo de planes, mejoramiento ambiental, desarrollo de infraestructuras para la difusión del desarrollo tecnológico
- f) Dar asistencia técnica a las PYMI en los campos administrativo, de gestión, productos y procesos, desarrollo de bolsas de subcontratación, cooperación entre empresas, calidad, valoración de impacto ambiental y creación de nuevas empresas

También se establece la creación del **Consejo Asesor para la Pequeña y Mediana Industria**, el cual estaría integrado por los Viceministros de Producción y Comercio, Finanzas, Planificación y Desarrollo, los Presidentes de FONCREI, SOGAMPI, BANCOEX, BIV, INCE, CONINDUSTRIA, y de FEDEINDUSTRIA, representantes del Consejo Federal de Gobierno, de la Asociación de Gobernadores, de la Asociación de Alcaldes y de organizaciones no gubernamentales vinculadas a las PYMI y un Director General del Viceministerio de Industria.

Las funciones tendrá este Consejo Asesor se pueden resumir en las siguientes:

- a) Estudiar el impacto de las políticas públicas en las PYMI
- b) Promover la simplificación de trámites administrativos en todo lo referente a las PYMI
- c) Concertar y recomendar al MPC políticas y programas de fomento a las PYMI y hacer el seguimiento de las mismas
- d) Promover la coordinación de los organismos nacionales, estatales y municipales que inciden sobre las PYMI y la concertación entre éstos y el sector privado
- e) Promover y analizar estudios sobre la situación del sector y medidas para su desarrollo en forma concertada con organismos públicos y privados

Adicionalmente, se señala que el **Banco de Comercio Exterior** será la institución financiera y técnica en el área de internacionalización al servicio de la PYMI.

Políticas

En Venezuela las principales políticas de fomento a la pequeña y mediana industria son:

- a) De acceso al crédito,
- b) Incentivos Fiscales,
- c) Compras Gubernamentales,
- d) Capacitación y asistencia técnica,
- e) Simplificación administrativa, e
- f) Incentivos a las exportaciones

En cuanto a las políticas de acceso al crédito se indica que el Ejecutivo Nacional desarrollará la creación de sociedades de garantías para la pequeña y mediana industria a nivel regional y sectoriales. Así mismo, el Poder Ejecutivo designará las instituciones financieras especializadas al servicio de las pequeñas y medianas industrias las cuales elaborarán y ejecutarán programas y procedimientos que faciliten el financiamiento para capital de trabajo, compra de maquinaria, equipos e intangibles.

Respecto a los incentivos fiscales, se establece que el Ejecutivo Nacional otorgará estímulos fiscales diferenciales para las pequeñas y medianas industrias, a fin de incentivar la creación de fuentes de trabajo, reinversión de utilidades, inversión de sectores de producción y en regiones geográficas prioritarias definidas por las políticas y estrategias industriales. También se señala que las gobernaciones y Municipios harán lo propio con los tributos de su competencia

Por su parte, en lo que atañe a las compras gubernamentales se señala que el MPC, conjuntamente con otros organismos de la Administración Pública Centralizada, las Gobernaciones y los Municipios facilitarán a la pequeña y mediana industria el acceso y la participación competitiva en el mercado nacional e internacional, para lo cual deberán, entre otros aspectos:

- a) Facilitar a la pequeña y mediana industria la información sobre los trámites para participar como proveedores de las compras gubernamentales y simplificación de dichos trámites.
- b) Definir e identificar dentro de sus programas de adquisiciones del sector público los productos que puedan ser abastecidos y elaborados por la pequeña y mediana industria; así como la demanda potencial de estos bienes para orientar su canalización hacia esas empresas.
- c) Apoyar la vinculación como proveedores de aquellas empresas que acrediten estar integradas con la pequeña y mediana industria, para la producción de los bienes o prestaciones de los servicios que ofrecen y mediante sistema de subcontratación.

En lo que respecta al apoyo a la internacionalización de las PYMI, el Proyecto señala que el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX) será la institución encargada de dar asistencia financiera y técnica.

Por otra parte, se indica que el MPC y otros organismos públicos y privados creados para el desarrollo de las exportaciones elaborarán y ejecutarán programas de producción y comercio específicos para la asistencia técnica capacitación a las exportaciones de la pequeña y mediana industria, en los cuales se tomarán en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Identificar la oferta real potencial nacional de exportación
- b) Identificación de la demanda real y potencial externa.
- c) Fomentar y apoyar la creación de empresas para la comercialización internacional de productos elaborados por la pequeña y mediana industria.
- d) Fomentar la subcontratación y coparticipación de la pequeña y mediana industria, en ruedas de negocios, ferias y misiones comerciales.

Formación y capacitación de empresarios y gremios de la pequeña y mediana industria en comercio exterior y mediante la cooperación de institutos y centros especializados en la materia.

III. Conclusiones

En el estudio se encontró que el ámbito de aplicación de las distintas leyes varía en cada uno de los países. En este sentido, se destaca el hecho de que la Ley mexicana y el Proyecto de Ley venezolano están dirigidos al sector industrial, mientras que las demás tienen como beneficiarios a la pequeña empresa en general, sean del sector industrial o no.

A su vez, no todas las leyes consideran a todos los segmentos que conforman al sector de la PyME (artesanos, micro, pequeña y mediana empresa). En este punto es importante destacar que al añadirse las microempresas, al sector se lo denomina MIPyME, como se hace en la Ley Argentina.

Por otra parte, para establecer las definiciones de lo que se entiende por PyME se utilizan los siguientes atributos: a) número de empleados, b) ventas y c) activos. No obstante, de todos los países sólo Argentina utiliza los tres atributos, mientras que Brasil utiliza solamente uno: el de las ventas.

De lo anterior, se desprende que no existe una definición uniforme de lo que es PyME en las leyes analizadas. Vale destacar, que aunque en la ley colombiana se establezcan dos criterios, al indicarse que en caso de que las características de las empresas no coincidan con los segmentos establecidos en la ley, el que prevalece es el criterio de los activos, en la práctica es este criterio el que se está utilizando para determinar si una empresa es PyME y en que segmento de dicho sector se ubica.

Adicionalmente, en las leyes existen diversos grados de flexibilidad en el concepto de PyME. De las leyes analizadas, la ley colombiana es la más rígida ya que establece taxativamente los criterios a ser considerados y no establece la posibilidad de modificación en el futuro. No obstante, al expresar los activos en salarios mínimos mensuales, se permite la adecuación en términos reales de los mismos en el tiempo.

La ley brasileña y el proyecto venezolano si bien establecen taxativamente los parámetros, le dan la facultad al ejecutivo para que la modifique.

Por el contrario, la ley argentina es la más flexible al indicar que es el ejecutivo el que establecerá lo que se entenderá por micro, pequeñas y medianas empresas con base en el personal ocupado, el valor de las ventas y el valor de los activos productivos.

La ley mexicana por su parte indica un límite en el número de trabajadores y le deja al ejecutivo la facultad para definir el monto en las ventas.

En lo que se refiere al marco institucional, se encontró que los ministerios de economía o de industria y comercio son los órganos rectores de la política de fomento a las PyMEs.

Adicionalmente, es un rasgo común la creación de consejos, comisiones o foros, integrados por entes del estado vinculados a la política de PyMEs que tienen como finalidad, entre otras: a) actuar como órgano asesor en temas relativos a PyMEs; b) contribuir a la coordinación de los diferentes programas de promoción de las PyMEs; c) recomendar políticas y programas de apoyo a las PyMEs y hacer seguimiento de los mismos; d) estudiar impacto del entorno en las PyMEs; e) promover la simplificación de trámites administrativos y f) emitir opinión sobre consultas que se le realicen en materia de su competencia.

No obstante, es importante destacar que en la ley colombiana y el proyecto venezolano estos consejos están conformados por representantes de agrupaciones gremiales de PyMEs, además de los organismos públicos antes señalados

Los instrumentos de política de uso más generalizado son: acceso al crédito, incentivos fiscales, compras gubernamentales, simplificación administrativa y estímulo al comercio exterior.

En cuanto a la política para facilitar el acceso al crédito, la que más se destaca es el fomento a la creación y desarrollo de un sistema de sociedades de garantías recíprocas. En las leyes de Argentina y Brasil se desarrolla todo el marco que rige dicho sistema.

En Argentina también se crea el Fondo Garantía estatal (FOGAPYME) que tiene como finalidad el otorgar garantías en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca y ofrecer garantías directas a las entidades financieras acreedoras de las MIPYMES y formas asociativas que agrupen a éstas, a fin de mejorar las condiciones de acceso al crédito de las mismas. Así mismo, se establece que el FOGAPYME se irá retirando progresivamente del otorgamiento de garantías directas a los acreedores de MIPYMES a medida que se vaya expandiendo la creación de sociedades de garantía recíproca, en aquellas regiones que cuenten con una oferta suficiente por parte de dichas sociedades.

Por otra parte, en la mayoría de las leyes analizadas se crean organismos públicos para el apoyo a las MIPYMES o se designan instituciones ya existentes para dicha función. En este sentido en Colombia se crean el FOMIPYME, que es un fondo cuyo objeto es el financiamiento de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las MIPYMES y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción y EMPRENDER cuyo objeto es apoyar a los micro, pequeños y medianos productores asentados en áreas rurales, mediante el aporte de capital social y el financiamiento de la preinversión, en asocio con los productores y las entidades territoriales.

En Argentina se creó el FONAPYME un fondo cuyo objeto es el realizar aportes de capital y brindar financiamiento a mediano y largo plazo para inversiones productivas a las MIPYMES y formas asociativas que agrupen a las mismas. A su vez, se estableció que Banco de la Nación Argentina y Banco de Comercio Exterior deben establecer líneas especiales de financiamiento a estas empresas.

La ley brasileña establece que las entidades públicas que tengan líneas de crédito con la micro y pequeña empresa deben mantenerlas en condiciones favorables.

El proyecto de ley venezolano establece que el Ejecutivo Nacional designará instituciones para financiamiento de las PYMI. Así mismo, indica que el Banco de Comercio Exterior será la institución financiera y técnica en el área de internacionalización al servicio de la pequeña y mediana industria.

Finalmente, entre las herramientas de acceso al crédito también se utilizan mecanismos para que el sector privado apoye a las PyMEs. Por ejemplo, en Colombia se crean incentivos a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial para que otorguen microcréditos. Por otra parte, en la ley de ese país se indica que el Estado podría establecer una porción mínima que el sistema financiero destinen a las MIPYMES una porción mínima de sus recursos.

La ley argentina, por su parte, establece un sistema de bonificación de tasas y el mandato al Poder Ejecutivo de que estimule la constitución en el ámbito privado de sociedades conocidas como calificadoras de riesgo, especializadas en evaluar el desempeño, la solidez y el riesgo crediticio de las pequeñas y medianas empresas con el objeto de facilitar su operatoria financiera y comercial.

Y en Brasil, se señala que el ejecutivo nacional otorgará incentivos fiscales y financieros a instituciones financieras que den apoyo a la micro y pequeña empresa.

En cuanto a las medidas fiscales, se destaca el hecho de que en los países que se establece su utilización (Venezuela, Colombia, México y Brasil) no se definen medidas específicas para su implementación. No obstante, si se definen los niveles de gobierno que las pueden aplicar: en Venezuela, todos; en Colombia, todos menos el Nacional y en México y Brasil: el Federal.

En referencia a las compras gubernamentales, en las leyes en las que se estipula este tipo de medidas (todas exceptuando la mexicana) en general, sólo se establecen grandes líneas a seguir para fomentar a las PyMEs, destacándose el otorgamiento de información sobre programas y trámites, así como la simplificación de estos últimos. No obstante, en la ley Argentina se otorga un derecho de preferencia a estas empresas del 5% para igualar mejor oferta. Adicionalmente, se establece que al menos en el 10% de licitaciones solo deben competir MIPYMES y que el Ejecutivo debe proponer al Legislativo un porcentaje mínimo de compras a ser contratadas exclusivamente con dichas empresas.

Sobre el fomento a las exportaciones, en general, sólo se establecen líneas generales de política. Las leyes argentina y colombiana y el proyecto venezolano involucran al Banco de Comercio Exterior para apoyar a la PyME en el área de internacionalización. En Brasil se establece un tratamiento diferenciado y simplificado en lo concerniente a favor de la micro y pequeña empresa y mecanismos de capacitación en materia de comercio exterior.

Respecto a las medidas para reducir costos de transacción, en general se establecen metas de simplificación a trámites administrativos de PyMEs, coordinación de entes que rigen políticas de PyMEs y la difusión de información.

En este sentido, en la Argentina se estipula la creación de una red que integra a los entes vinculados a políticas de MIPYMES y funcione como ventanilla de acceso a todos los instrumentos y programas de apoyo. En México se señala la creación de un solo canal para realizar los trámites que deban cumplir las microempresas ante varias unidades administrativas. Y en Colombia se integraron el registro mercantil y el registro único de proponentes en el Registro Único Empresarial, a cargo de las Cámaras de Comercio, el cual tendrá validez general para todos los trámites, gestiones y obligaciones de las MIPYMES.

En referencia a las políticas de capacitación y asistencia técnica, en el proyecto venezolano se establece la creación del INDI, que es un instituto que dará apoyo a las PYMI en las áreas de capacitación y asistencia técnica.

En la legislación Argentina se establece que el Ejecutivo Nacional deberá desarrollar un Plan Nacional de Capacitación de cuadros empresariales y gerenciales, así como coordinar la red de agencias regionales, los sistemas de asistencia técnica a las MIPYMES. También se señala que los trabajadores de las MIPYMES tendrán acceso preferente a programas de formación financiados con fondos públicos.

Por su parte, en Brasil se establece que no menos del 20% de los recursos federales destinados a la capacitación tecnológica empresarial deberán ser destinados a la micro y pequeña empresa.

Finalmente, en lo que concierne a los incentivos laborales y previsionales, en Argentina y Brasil se establecen procedimientos simplificados para el cumplimiento de la legislación laboral y previsional, eliminándose exigencias burocráticas y obligaciones accesorias.

En general, en las legislaciones analizadas se siguen las mejores prácticas internacionales de fomento a las PyMEs. En este sentido, como se señaló anteriormente, en estas leyes se estipulan medidas para facilitar el financiamiento, acceso a la tecnología, capacitación a los recursos humanos, acceso a los mercados y la reducción de costos transaccionales.

IV. Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (2000), Departamento de Desarrollo Sostenible, *Apoyo a la pequeña y mediana empresa. Una década de actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, D.C., diciembre.

Marié-Florence Estimé (2000), *Promoting SMEs in the New Economy is a Challenge for Governments*, París.

Ministerio de Economía, Secretaría de Estado de Economía de la Energía y de la PyME, Dirección General de Política de la PYME (2000), *La pequeña y mediana empresa en España. Políticas y realizaciones*, Madrid, enero.

Ministerio de Economía, Secretaría de Estado de Economía de la Energía y de la PyME, Dirección General de Política de la PYME (2000), *Medidas de apoyo a la PyME*, Madrid, febrero.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (1999), *Regulatory Reform for Smaller Firms*, París.

Organisation for Economic Co-Operation and Development, *Small Businesses, Job Creation and Growth: Facts, Obstacles and Best Practices*, París.

The World Bank, *Changing Industrial Structures and Small and Medium Enterprise Linkage Development: Some East Asian Examples*, Washington, D.C., Edited by Saha Dhevan Meyanathan.

Ley 25.300 de Fomento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de septiembre de 2000 de Argentina.

Ley 24.467 de Pequeña y Mediana Empresa de marzo de 1995 de Argentina.

Ley 9.841 de Microempresa y Pequeña Empresa de octubre de 1999 de Brasil.

Ley 590 para Promover el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de julio de 2000 de Colombia.

Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal de enero de 1998 de México.

Proyecto de Decreto Ley para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria elaborado por el Ministerio de la Producción y el Comercio de Venezuela.