Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"

Una aproximación a la evaluación presupuestaria y de resultados de la SEPYME

Iñiguez, Alfredo

2010

Cita APA: Iñiguez, A. (2010). Una aproximación a la evaluación presupuestaria y de resultados de la SEPYME.
Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires.
Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Tesis Posgrado 001502/0018

Ced. 1502/0018

UBA

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Posgrado

ASAP

Asociación Argentina de Presupuesto

y Administración Financiera Pública

Trabajo final de investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización en "Administración Financiera del Sector Público"

UNA APROXIMACIÓN A LA EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA Y DE RESULTADOS DE LA SEPYME

por

Lic. Alfredo Iñiguez

Licenciado en Economía

COHORTE 1999

Buenos Aires, marzo 2010

INFORMACIÓN DEL AUTOR

APELLIDO: Iñiguez

NOMBRES: Alfredo Alberto

DOCUMENTO DE IDENTIDAD: D.N.I. Nº 18.135.746

LUGAR Y FECHA DE NACIMIENTO: La Plata, 6/1/67

DOMICILIO: Pasaje Checoslovaquia 4315. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

TELÉFONO: 011-3530-4649

Correo Electrónico: fechoiniguez@yahoo.com.ar

Licenciado en Economía de la UNLP (1994). Actualmente se desempeña como Asesor de la Dirección Nacional de Programación Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación; fue Jefe de Asesores de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional -SEPyME- de la Nación (años 2006 y 2007) y de la Subsecretaría de Coordinación Económica del Min. de Economía y Finanzas Públicas (2008- junio de 2009). Director General de la Coordinación Financiera y Contable de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (junio de 2003 a abril de 2006). Asesor de la Subsecretaría de Gestión y Administración Financiera de la Secretaría de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, coordinación de la redacción de los Mensajes de los Presupuestos 2001, 2002 y 2003 y de los Planes de Acción General de Gobierno 2002 y 2003, participación en el rediseño de la Formulación Presupuestaria y Coordinación del Equipo de Rediseño del Seguimiento del Presupuesto (agosto de 2000 a mayo de 2003).

Docente de Economía Política en la Facultad de Comunicación Social de la UNLP y anteriormente de Macroeconomía I en Ciencias Económicas de la UNLP (1996-2007). También se desempeñó como docente invitado en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNLP y en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Fue expositor en el Congreso de la Asociación de Economía para el Desarrollo Argentino (AEDA, agosto de 2009), en el Foro Internacional de Políticas Públicas de apoyo a la PyME, organizado por IBERPyME, DiNaPyME y ALADI (Montevideo, Uruguay, octubre de 2006) y en el Seminario Académico sobre "Empleo y Políticas Sociales", organizado por la Universidad Nacional de Quilmes (noviembre de 1996).

Tiene diversos trabajados publicados, entre los que se destacan "El gasto público y las nuevas formas de intervención del Estado" (Revista Entrelíneas de la Política Económica N°21, CIEPyC, agosto de 2009), "Reforma Previsional ¿El inicio de una nueva generación de Reformas?" (idem N°16 y 17, noviembre y diciembre de 2008), "Los hitos e hiatos tributarios de la Convertibilidad" (Informe de Coyuntura Nº 65/66 del Centro de Estudios Bonaerense CEB, abril-mayo de 1997), "Las dimensiones del empleo en la Argentina" (Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina, Ernesto Villanueva coordinador, 1997).

ÍNDICE ANALÍTICO

Una aproximación a la evaluación presupuestaria y de resultados de la SEPYME 1
Información del autor 2
Índice analítico 3
Resumen Ejecutivo 4
1. Introducción 6
2. El Presupuesto de la Sepyme 7
3. El grado de Ejecución Presupuestaria de la Sepyme 10
La ejecución por actividad específica 11
Evolución de la ejecución del Programa 24 17
4. El gasto consolidado 21
5. Cuantificación de la Asistencia 24
6. Conclusiones: alcances y limitaciones 30
Alcances presupuestarios 30
Limitaciones en la evaluación 34
Orientacion de las políticas públicas 38
Bibliografía 41

RESUMEN EJECUTIVO

La primera parte del trabajo realiza un análisis presupuestario de la intervención de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (Sepyme). También se identifican las dificultades afrontadas para desarrollar este tipo de estudios y, cuando fue posible, se sortearon tales dificultades y se describieron los resultados alcanzados en consecuencia.

La Sepyme administra un solo Programa Presupuestario conformado por cinco actividades específicas: Promoción de las PyMEs, Programa de apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE), Programa Global de Crédito, Proargentina y Desarrollo Regional.

La ejecución presupuestaria de este programa en el ejercicio 2007 fue de $556,2 millones, cifra varias veces superior a la ejecución alcanzada en los años precedentes: 13,5 veces superior al registrado en todo el ejercicio de 2006, 37 veces respecto al de 2005, 53 veces en relación al de 2004 y 67 veces comparado con el de 2003. El grado de ejecución fue de 396% sobre el presupuesto inicial y de 88,2% sobre el crédito vigente.

El análisis del presupuesto de la Sepyme tiene un conjunto de elementos que introducen dificultades que deben ser removidas para poder efectuar un estudio correcto. En primer lugar, en el ejercicio 2007 se incorporaron al programa administrado por esta Subsecretaría créditos presupuestarios que no estaban disponibles para su ejecución. Ante esta anomalía, en el análisis del grado de ejecución se produce una aparente subejecución o una sobreestimación de la misma.

Además, una proporción importante de los instrumentos a cargo de Sepyme se realizan mediante gastos tributarios o con créditos presupuestarios reflejados en otras jurisdicciones. Las acciones desarrolladas por esta Subsecretaría con financiamientos que no se reflejan en el presupuesto de este Programa son: el Programa de Bonificación de la tasa de interés con el subsidio en Obligaciones a cargo del Tesoro; el Fonapyme, un Fondo Fiduciario administrado por el Banco de la Nación Argentina; la Capacitación por Crédito Fiscal, como su nombre lo indica, las PyMEs descuentan los certificados del pago de impuestos nacionales; y las Sociedades de Garantía Recíproca, con la deducción del impuesto a las Ganancias de los aportes al fondo de riesgo realizados por sus socios protectores.

En consecuencia, existen dos formas de obtención de recursos para financiar las acciones de la Sepyme: mediante el Presupuesto (el Programa de la Subsecretaría y Bonificación de la tasa de interés), y por medio de recursos extrapresupuestarios tanto para los gastos tributarios (Capacitación por Crédito Fiscal y SGR) como con el fondo fiduciario (Fonapyme).

Al contemplar todas estas fuentes, el gasto consolidado, directo y tributario, vinculado a la intervención de la Sepyme alcanzó en 2007 los $660 millones. En este año los gastos que se incorporan a los del programa específico alcanzan a $104 millones y representan el 18,8% de las erogaciones del programa. En los años anteriores la incidencia de estos gastos fue mucho mayor, al superar entre 4 y 6 veces a la ejecución presupuestaria del programa.

La apertura presupuestaria también aporta restricciones al análisis. El Programa presupuestario que administra la Sepyme tiene varios productos finales o terminales con características muy disímiles entre si y las actividades específicas tampoco reflejan todas las prestaciones de la Subsecretaría.

La segunda parte del trabajo describe las prestaciones que brinda este organismo y se analiza su evolución en el período 2005-2007. Las asistencias realizadas por Sepyme alcanzan a alrededor de 30.000 en todo el país, que representan entre 6% y 7% del total de MiPyMEs. Entre los instrumentos de la Sepyme, los de mayor masividad son los de asistencia financiera que concentran, en promedio, el 85% de las asistencias. Les sigue en escala el programa Proargentina, mientras que las restantes herramientas realizan una menor cantidad de asistencias y, salvo en el programa de Crédito Fiscal para capacitación, este desempeño no se origina en restricciones de tipo presupuestario.

Finalmente, a modo de conclusión, se determinan los indicadores de desempeño apropiados para hacer una evaluación a instituciones de este tipo y se sintetizan aquellos que pudieron elaborarse para tal fin. Nuevamente, se identifican las limitaciones existentes para la elaboración de estos indicadores y se desarrollan los problemas para avanzar en una evaluación de desempeño. Entre las dificultades, se describen tanto aquellas originadas en las restricciones impuestas por la información disponible como por las características propias de las empresas que conforman la población objetivo de estas prestaciones. A su vez, se identifican problemas surgidos por la disociación entre la concepción de las políticas públicas en la materia extendida en los últimos años y la de los instrumentos de evaluación más difundidos muy influidos por la visión predominante en la década de los años noventas.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento está dirigido a realizar el análisis descriptivo de la ejecución financiera y física de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (Sepyme) para el año 2007. Es un aporte, en base al análisis pormenorizado de la información existente, para avanzar hacia una evaluación presupuestaria de esta institución y aporta elementos a tener en cuenta para el desarrollo de una evaluación de desempeño. Al mismo tiempo pone en evidencia las limitaciones de las evaluaciones tradicionales consecuencia, tanto de la restricción que impone la información disponible a su concreción, como de las especificidades presentes en este tipo de políticas públicas.

En el período analizado la Sepyme dependía de la Secretaría de Industria, Comercio Exterior y PyMEs del Ministerio de Economía de la Nación, pero al momento de presentar este documento la Secretaría de Industria había pasado -y con ella la Sepyme- a la órbita del Ministerio de Industria y Turismo, previo cambio de denominación y funciones por el de Ministerio de Producción.

La información estadística empleada se recolectó de dos fuentes. En primera instancia de solicitó información específica a Sepyme, tanto la referida al presupuesto financiero y su ejecución, como a la relacionada a las prestaciones y las metas físicas. Como segunda fuente se revisó la información disponible sobre el programa presupuestario correspondiente en el informe "Evaluación de Resultado de Gestión de la Cuenta de Inversión" (disponible en http://www.mecon.gov.ar/onp) que elabora la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

El análisis empieza con una descripción del presupuesto financiero y su ejecución para el período 2003 - 2007 del único programa presupuestario en el que se refleja la acción de Sepyme. En él se describe la evolución, tanto del presupuesto como del grado de ejecución, y se estudian en detalle las características específicas y se identifican las dificultades particulares de la ejecución del año 2007. Luego se llama la atención sobre las limitaciones del análisis presupuestario por la relevancia de gastos directos y tributarios que no conforman el presupuesto de Sepyme y se los incorpora en el análisis al realizar una estimación del gasto consolidado.

En el siguiente capítulo se analiza la información disponible sobre la asistencia realizada por esta Subsecretaría a las MiPyMEs mediante cada una de las líneas de acción y con todos los instrumentos de apoyo vigentes. Se analiza la producción alcanzada y la cantidad de empresas del estrato asistidas por Sepyme en el período considerado.

Finalmente, se reseñan los alcances y limitaciones del abordaje realizado, y se describen las restricciones existentes y los avances que la información disponible permite realizar hacia la evaluación presupuestaria y de resultados.

2. EL PRESUPUESTO DE LA SEPYME

La Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (Sepyme) administra un solo Programa Presupuestario, identificado con el número 24 y denominado Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa.

El Presupuesto sancionado por el Congreso Nacional para este Programa fue en los últimos tres años de alrededor de $140 millones. En los años anteriores fue significativamente superior, al alcanzar los $305 millones en 2004 y los $226 millones en 2003, al igual que el previsto para 2008 que supera los $284 millones.

Las diferencias observadas en el presupuesto total están explicadas, en mayor medida, por la evolución de los créditos asignados para Activos Financieros, que son para destinar a créditos a largo plazo del Programa Global de Crédito (la actividad específica 4 del Programa 24), que es el único instrumento de la Sepyme mediante el cual se otorgan créditos con partidas del Presupuesto. Además, tanto en el Presupuesto del año 2007 como en el de 2008 se asignaron a este programa créditos presupuestarios que no están disponibles para la Sepyme (figuran en la partida principal 3.8 Impuestos, Tasas, Derechos y Juicios), porque sólo pueden ser utilizados por el Ministerio de Economía.

PRESUPUESTO ORIGINAL DEL PROGRAMA DE SEPYME POR ACTIVIDAD

En $ corrientes

Actividad	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Promoción de la PyME	7.223.271	6.505.566	6.297.293	7.967.105	72.318.265	63.167.471
Partida No disponible	0	0	0	0	65.001.000	50.000.000
Resto Act.1	7.223.271	6.505.566	6.297.293	7.967.105	7.317.265	13.167.471
2. Progr.Reestructuración Empresarial. PRE	8.016.305	9.148.241	22.573.420	15.889.000	8.946.600	21.146.500
4. Progr. Global de Crédito	204.169.950	283.620.000	105.028.120	105.618.000	50.913.000	196.250.000
Activos Financieros	202.291.950	280.000.000	101.500.000	102.998.000	50.000.000	195.000.000
Resto Act.4	1.878.000	3.620.000	3.528.120	2.620.000	913.000	1.250.000
5. Proargentina	3.379.729	6.333.690	5.402.000	6.050.000	4.900.000	3.336.000
6. Proy. Des. Regional y Reforz. Estruct. Pcial	3.676.910					
7. Fortalecimiento del Tejido PyME Regional					3.304.675	774.675
Total Programa 24	226.466.165	305.607.497	139.300.833	135.524.105	140.382.540	284.674.646
Total sin Activos Fcieros. ni partida 3.8	24.174.215	25.607.497	37.800.833	32.526.105	25.381.540	39.674.646

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon.

Así, si excluimos estas partidas, el crédito presupuestario disponible para el funcionamiento de la Sepyme fue relativamente estable en todo este período, con menores

asignaciones en los años 2003, 2004 y 2007, en los que rondó los $25 millones y con mayores asignaciones en 2005, 2006 y 2008, en todos los años superior a los $30 millones. Cabe destacar que el presupuesto previsto (al momento de sancionar la Ley de presupuesto) para 2008 es, en valores nominales, el más elevado de todo el período, con casi $40 millones.

El presupuesto definido al momento de la sanción de la Ley de Presupuesto no tuvo modificaciones importantes durante el ejercicio en los años 2003, 2004 y 2005, pero si las hubo en los años 2006 y 2007. En el primero de ellos, el presupuesto vigente al finalizar el ejercicio fue de $58 millones, lo que implica una reducción de $77 millones, esto es, una disminución del 57% del presupuesto original, explicada, principalmente, por la partida de activos financieros.

En contraposición, durante el año 2007 fue necesario realizar ampliaciones por $490 millones, para alcanzar un presupuesto al finalizar el ejercicio de $630 millones, que representa un incremento del 350% respecto al sancionado. La última y más importante de las ampliaciones presupuestarias fue la realizada por el Decreto N° 1856/07, publicado el 10 de diciembre, que incorporó $438,6 millones de créditos presupuestarios al programa de la Sepyme.

PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DE SEPYME

En $ corrientes

Año	Sanción Ley Presupuesto			Vigente al finalizar el ejercicio		
	Act. Fcieros	Resto	Total	Act. Fcieros	Resto	Total
2003	202.291.950	24.174.215	226.466.165	202.291.950	22.869.327	225.161.277
2004	280.000.000	25.607.497	305.607.497	280.000.000	25.507.497	305.507.497
2005	101.500.000	37.800.833	139.300.833	92.464.721	37.815.833	130.280.554
2006	102.998.000	32.526.105	135.524.105	34.578.000	23.526.105	58.104.105
2007	50.000.000	90.382.540	140.382.540	566.864.074	63.692.673	630.556.747
2008	195.000.000	89.571.646	284.571.646			

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon.

El análisis realizado hasta aquí se restringe al Programa Presupuestario que administra la Sepyme. Las acciones que se desarrollan en esta Subsecretaría tienen además otros reflejos presupuestarios y otros financiamientos que no aparecen en el presupuesto de este Programa.

En primer lugar, el gasto realizado en el Programa de Bonificación de la tasa de interés tiene reflejo presupuestario en otro área de la Administración Nacional, como es la jurisdicción Obligaciones a cargo del Tesoro, en el Programa 94 Asistencia Financiera a sectores económicos y dentro de este programa en la partida subparcial 2020 denominada Pequeña y Mediana Empresa. Los créditos presupuestarios asignados a este programa (en la partida subparcial correspondiente) estuvieron incrementándose en los últimos años, al

pasar de casi $11 millones en 2004 a más de $20 millones en 2005 y 2006 y volver a aumentar a casi $30 millones en el presupuesto para 2007.

PRESUPUESTO PARA LA SEPYME

En $ corrientes

Año	Progr.24	Progr.94	Total
2004	305.607.497	10.960.000	316.567.497
2005	139.300.833	20.673.000	159.973.833
2006	135.524.105	20.673.000	156.197.105
2007	140.382.540	29.597.000	169.979.540

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon.

En segundo lugar, existe una serie de acciones que tiene fuentes distintas a las presupuestarias. Una de ellas es el Fonapyme, que es un Fondo Fiduciario administrado por el Banco de la Nación Argentina. Además, tanto la Capacitación por Crédito Fiscal como las Sociedades de Garantía Recíproca tienen un impacto fiscal conocido como gasto tributario que implica la no percepción de impuestos. En el primer caso, porque las empresas que capacitan a su personal o al de terceras empresas reciben un certificado de crédito fiscal que se utiliza para el pago de impuestos nacionales. En el segundo, las personas físicas o jurídicas que realizan aportes al Fondo de Riesgo de las SGR los deducen del pago al impuesto a las Ganancias.

Todos estos casos no se reflejan en el presupuesto de la Administración Nacional.

En el Fonapyme, se hizo un primer aporte al Fondo de $20 millones en el año 2002 y a partir de allí está funcionando con los recuperos de los préstamos otorgados y no se hicieron nuevos aportes. No se reflejan en el presupuesto ni los ingresos ni los gastos.

Tanto las deducciones del impuesto a las Ganancias de quienes realizaron aportes al fondo de riesgo de las SGR como los descuentos de los certificados de crédito fiscal son gastos tributarios[1] que no tienen reflejo presupuestario, aunque se informan en el mensaje que acompaña el proyecto de Ley de Presupuesto.

Existe una particularidad con respecto a los certificados de crédito fiscal. En el articulado de la Ley de presupuesto figura el cupo fiscal disponible para el ejercicio correspondiente, pero esto no implica que forme parte de los gastos directos de la Administración Nacional porque, como dijimos, es un gasto tributario. El cupo autorizado fue de $9 millones entre 2004 y 2006, se elevó a $12 millones en 2007[2] y a $15 millones para 2008.

---

[1] Se denomina así "al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido como carácter general en la legislación tributaria, con el objeto de beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes" (Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2007, página 33).

[2] El artículo 32 de la Ley de Presupuesto de 2007 también asignaba un cupo fiscal de $7 millones para la instrumentación de la Ley 25.872 de jóvenes emprendedores, que no pudo aplicarse porque no se llegó a reglamentar dicha Ley. El mismo monto estuvo previsto para el año 2008.

3. EL GRADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA SEPYME

Como se pudo observar en el acápite anterior, el presupuesto asignado por la Ley de Presupuesto al programa 24 para el ejercicio 2007 fue insuficiente para realizar todas las actividades que estaban previstas y por ende durante el año fue necesario ampliar el presupuesto sancionado para poder reflejar la ejecución alcanzada.

Estas ampliaciones permitieron reflejar en el año 2007 una ejecución del Programa 24 de $556,2 millones según el gasto devengado al 28 de diciembre de ese año. El grado de ejecución fue de 396% sobre el presupuesto sancionado y de 88,2% sobre el crédito presupuestario vigente al cierre del ejercicio.

Sin embargo, como se indicó más arriba, en el Presupuesto del ejercicio 2007 se incorporaron en el Programa que gestiona la Sepyme (en la Actividad 1. Promoción de la PyME) créditos presupuestarios que estaban destinados a gastos generales del Ministerio de Economía y por ende no estaban disponibles para la Sepyme. En el presupuesto sancionado (el inicial) esta partida tenía asignados $65.001.000 y en el crédito vigente al cierre del ejercicio era de $29.600.000[3].

Si deducimos esta partida del Presupuesto, el grado de ejecución del programa de la Sepyme durante 2007 fue de 92,6% en relación al crédito vigente al finalizar el año y de 738% si se lo mide en relación al Presupuesto original (es decir, más de 8 veces superior).

Un dato para destacar que no se había producido en los últimos años, es que tanto la fuente 11, Tesoro Nacional, como la 22, Crédito Externo, tuvieron una ejecución superior al presupuesto sancionado. En la primera de ellas el grado de ejecución fue del 126% y en la segunda del 878% con respecto al Presupuesto sancionado. La otra fuente, los recursos con afectación específica, tiene un menor grado de ejecución: 80% sobre Crédito Inicial y 36,6% del Crédito Vigente.

POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, EXCLUIDA LA PARTIDA 3.8

En millones de $

Descripción	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Devengado	Grado de Ejecución	
				s/Crédito Vigente	s/Crédito Inicial
Progr. 24. Fomento de la PyME	**75,38**	**600,90**	**556,23**	**92,6%**	**737,9%**
F.11. Tesoro Nacional	13,47	22,55	16,99	75,4%	126,1%
F.13. Recursos con Afectación Específica	0,52	1,14	0,42	36,6%	80,3%
F.22. Crédito Externo	61,39	577,20	538,82	93,3%	877,7%

[3] A partir de aquí, salvo aclaración en contrario, realizaremos el análisis excluyendo esta partida de los créditos presupuestarios.

LA EJECUCIÓN POR ACTIVIDAD ESPECÍFICA

Para poder realizar un análisis pormenorizado de la ejecución es necesario contemplar diversas cuestiones que hacen, tanto al proceso presupuestario, como a la dinámica de la gestión contemplando sus particularidades. Para hacerlo, emplearemos la apertura programática en las actividades específicas La apertura programática de la Sepyme no cumple con los principios básicos de la Presupuestación por Programas, especialmente, porque su único programa encierra más de un producto final. La principal razón de este inconveniente es que una proporción importante del gasto es extrapresupuestario (aspecto que abordaremos más adelante) y en las acciones que están relacionadas a éste sólo tienen reflejo los gastos "operativos" que son de escasa significación presupuestaria y por ende no se pueden desagregar en más de un programa presupuestario. A pesar de este dificultad, las actividades específicas en las que se abre el programa son la mejor aproximación a un análisis de este tipo.[4]

Este programa está conformado por cinco actividades específicas: 1. Promoción de las PyMEs, 2. Programa de Reestructuración Empresarial – PRE, 4. Programa Global de Crédito, 5. Programa de Apoyo a la Reconversión Empresarial para las Exportaciones – Proargentina, y 7. Fortalecimiento del Tejido PyME Regional (Desarrollo Regional).

La Actividad 1. Promoción de las PyMEs, concentra las acciones comunes de la subsecretaría (tales como la coordinación legal y administrativa) y los gastos administrativos de tres de las cuatro Direcciones Nacionales de la Subsecretaría:

Asistencia Financiera, en lo que concierne al Programa Bonificación de Tasas de Interés y a la Dirección de Fiscalización de las Sociedades de Garantía Recíproca;

Programas y Proyectos, que es la Dirección Nacional responsable de Planificación Estratégica, Sistemas de Información y Atención de la Demanda. En la órbita de esta Dirección funciona el Programa Monitoreo Aplicado a PyMEs (Mapa PyME), que es un relevamiento con cobertura nacional de las PyMEs que se inició a principios de 2007.

Crédito Fiscal y Capacitación Federal, en la que funciona el Programa de Capacitación del personal de las PyMEs mediante Crédito Fiscal que permite reintegrar el gasto de capacitación con certificados que se descuentan del pago de impuestos nacionales. También funciona en esta Dirección el Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor que inició sus actividades a fines del año 2007.

Esta actividad tuvo una ejecución de $11,6 millones, que representa el 72,5% del Crédito Vigente y el 158,8% del Presupuesto Inicial. En esta actividad se concentra la mayor parte del personal, tanto permanente como contratado[5], de la Subsecretaría y es esta partida la más significativa, con 5,9 millones de gasto devengado.

Durante el ejercicio se tuvieron que realizar ajustes presupuestarios para poder asignar créditos en la partida transferencia de esta actividad, porque a partir de enero empezó a funcionar el Programa Mapa PyME, a través de un convenio con PNUD. Como se puede

[4] En otro apartado intentaremos hacer un análisis más exhaustivo.

[5] Parte del personal debería estar imputado en la actividad Desarrollo Regional, pero como no se incorporó personal en el Presupuesto al momento de crearse (que fue para el ejercicio 2007), el gasto en esta partida se registró en esta.

observar, esta partida tenía asignado solamente $279.500 en el presupuesto sancionado y se terminó ejecutando $3,9 millones[6].

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA ACTIVIDAD 1. PROMOCIÓN DE LA PYME EN EL AÑO 2007. SIN LA PARTIDA 3.8

Descripción	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Deven-gado	Grado de Ejecución	
				s/Créd. Vig.	s/Créd. Inicial
Act. 1. Promoción de la PyME	**7.317.265**	**16.020.830**	**11.621.582**	**72,5%**	**158,8%**
F.11. Tesoro Nacional	7.317.265	16.020.830	11.621.582	72,5%	158,8%
Gastos en Personal	4.678.940	10.630.940	5.914.009	55,6%	126,4%
- Personal Contratado	2.797.443	3.997.443	3.470.235	86,8%	124,1%
- Resto personal	1.881.497	6.633.497	2.443.774	36,8%	129,9%
Bienes de Consumo	163.705	113.705	69.863	61,4%	42,7%
Servicios No Personales	2.116.000	2.033.780	1.740.014	85,6%	82,2%
- Servicios Técnicos y Profesionales	445.000	439.847	344.694	78,4%	77,5%
- Pasajes y Viáticos	465.000	375.000	288.648	77,0%	62,1%
- Otros Serv. No Personales	1.206.000	1.218.933	1.106.672	90,8%	91,8%
Bienes de Uso	79.120	79.120	22.525	28,5%	28,5%
Transferencias	279.500	3.163.285	3.875.171	122,5%	1386,5%
- Transferencias al PNUD	0	2.723.785	3.520.621	129,3%	
- Otras Transferencias	279.500	439.500	354.550	80,7%	126,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon.

La subejecución de esta actividad en relación al crédito vigente se origina en que se asignaron durante el ejercicio más créditos presupuestarios que los correspondientes a la partida gasto en personal. La partida con menor grado de ejecución es Bienes de uso, que tenía $79 mil de presupuesto y el gasto fue de $22,5 mil, debido a que el 28 de febrero se inició una compra de computadoras por $61 mil y al cierre de ejercicio recién estaba en proceso de pre-adjudicación.

La Actividad 2. Programa de Reestructuración Empresarial - PRE, tuvo una ejecución de $4,5 millones, de los cuales $3,9 millones surgieron del financiamiento del BID y se destinaron a Aportes No Reembolsables a PyMEs para asistencia técnica. Este programa consiste en realizar Aportes No Reembolsables (ANR) para asistencia técnica a las PyMEs. En términos presupuestarios, esta acción se refleja en la partida Transferencias financiada

[6] Esta partida sobreejecuta en relación al crédito vigente, porque es limitativa a nivel Programa, esto es, se compensa con créditos de la misma partida de otra actividad.

con fuente Crédito Externo (el préstamo del BID), que tuvo una ejecución de $3,9 millones, esto es, el 59,4% del Presupuesto disponible.

Este relativo bajo grado de ejecución responde a varios elementos. Este programa funciona de la siguiente manera: las PyMEs presentan a las ventanillas Prefi proyectos para que sean financiados; estos se evalúan y, en caso de corresponder, se aprueban y a partir de allí se inicia la ejecución que puede tener etapas; las empresas presentan la documentación respaldatoria de la ejecución y se realizan los ANR. Este proceso requiere de un tiempo prolongado, gran parte del cual depende de los plazos de ejecución que establezca la propia empresa beneficiaria.

Como no aporta subsidios sino ANR, esto es, se reintegran los pagos una vez efectuados por las PyMEs, la imputación presupuestaria está al final de todo el proceso. De esta forma, por un lado, la ejecución presupuestaria no refleja con precisión la performance del programa y por el otro, es muy difícil proyectar cual va a ser la ejecución del ejercicio siguiente, porque muchos proyectos tienen plazos de ejecución superiores a un año. Por otra parte, este programa siempre está sujeto a la demanda que reciba por parte de las PyMEs, que también es difícil de proyectar.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AÑO 2007 DE LA ACTIVIDAD 2. PROGRAMA DE APOYO A LA REESTRUCTURACIÓN EMPRESARIAL PRE.

Descripción	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Deven-gado	Grado de Ejecución	
				s/Créd. Vig.	s/Créd. Inicial
Act. 2. Pr. Reestruct. Empresarial PRE	**8.946.600**	**9.096.600**	**4.454.321**	**49,0%**	**49,8%**
F.11. Tesoro Nacional	1.850.000	1.850.000	440.000	23,8%	**23,8%**
Transferencias	1.850.000	1.850.000	440.000	23,8%	**23,8%**
F.22. Crédito Externo	7.096.600	7.246.600	4.014.321	55,4%	**56,6%**
Bienes de Consumo	35.000	35.000	0	0,0%	**0,0%**
Servicios No Personales	478.870	478.870	0	0,0%	**0,0%**
- Servicios Técnicos y Profesionales	71.100	71.100	0	0,0%	**0,0%**
- Pasajes y Viáticos	105.000	105.000	0	0,0%	**0,0%**
- Otros Servicios	302.770	302.770	0	0,0%	**0,0%**
Bienes de Uso	0	150.000	103.360	68,9%	
Transferencias	6.582.730	6.582.730	3.910.961	59,4%	**59,4%**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon.

Además, el convenio con el BID venció en noviembre de 2007 y la nueva operación (Préstamo BID 1884), que permite la continuidad de este programa, recién estuvo operativa para 2008. El tiempo que medió entre una y otra operación impidió que se alcanzara un mejor grado de ejecución en esta actividad, porque quedaron pendientes de pago casi $1 millón en concepto de ANR a desembolsar a proyectos que están en ejecución. Con estos ANR se hubiera elevado en más de 10 puntos porcentuales el grado de ejecución de esta actividad.

La Actividad 4. Programa Global de Crédito, tuvo una ejecución de $534,8 millones que, casi en su totalidad, se obtuvieron del financiamiento del BID. El gasto devengado durante 2007 representa el 94,2% del presupuesto vigente al finalizar el año y el 1051% del presupuesto original para el ejercicio.

Este programa tenía muchas dificultades para su ejecución, lo que llevó a que se fuera reduciendo, a través de los años, su presupuesto. Por esta razón, en 2007 la Ley de Presupuesto asignó solamente $50 millones a la partida Activos Financieros, destinada a otorgar Créditos a Largo Plazo para las PyMEs.

Con fecha posterior a la elevación del proyecto de Ley se avanzó en una nueva línea de créditos que estuvo operativa en marzo de 2007 y que tuvo una muy buena recepción tanto de las PyMEs beneficiarias como de las entidades financieras que intervinieron en la operación. Ante esta situación fueron necesarios ajustes presupuestarios para ampliar los créditos disponibles. El primer de ellos fue en octubre por $78 millones y el segundo se incorporó en el Decreto N° 1856/07, publicado el 10 de diciembre, que incluyó $438,6 millones adicionales al programa. Como consecuencia de la fecha próxima a la finalización del ejercicio de esta última ampliación, no se llegó con el trámite administrativo correspondiente para la imputación y por lo tanto quedaron sin utilizar $32 millones de crédito presupuestario. Por la misma razón se subejecutó la partida Servicios No Personales financiada mediante recursos con afectación específica que también se amplió con el Decreto del 10 de diciembre.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AÑO 2007. ACTIVIDAD 4. PROGRAMA GLOBAL DE CRÉDITO

Descripción	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Deven- gado	Grado de Ejecución	
				s/Créd. Vig.	s/Créd. Inicial
Act. 4. Programa Global de Crédito	**50.913.000**	**568.250.074**	**535.220.025**	**94,2%**	**1051,2%**
F.13. Rec con Afectación Específica	521.000	1.144.000	418.614	36,6%	80,3%
Bienes de Consumo	25.000	25.000	4.576	18,3%	18,3%
Servicios No Personales	480.000	1.103.000	413.806	37,5%	86,2%
Bienes de Uso	16.000	16.000	232	1,5%	1,5%
F.22. Crédito Externo	50.392.000	567.106.074	534.801.410	94,3%	1061,3%
Servicios No Personales	182.000	32.000	0	0,0%	0,0%
Transferencias	210.000	210.000	0	0,0%	0,0%
Activos Financieros	50.000.000	566.864.074	534.801.410	94,3%	1069,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon.

La Actividad 5. Proargentina tuvo una ejecución de $1,3 millones, con fuente del Tesoro Nacional, porque la fuente de Crédito Externo que se obtiene del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata) recién estuvo disponible los primeros meses del año 2008. Por esta razón, esta actividad tuvo un bajo grado de ejecución: 32,8% en relación al crédito vigente y 25,8% con respecto al crédito inicial.

Proargentina tuvo una nueva operación con Fonplata establecida como Préstamo ARG 18/06[7] y aprobada mediante el Decreto 857/07 de julio de 2007. Para que este préstamo estuviera operativo debían realizarse lo que se conoce como condiciones previas al primer desembolso que se llevaron a cabo en el segundo semestre del año y que ocuparon más tiempo del previsto por los intercambios mantenidos con el organismo financiero.

De esta forma, todas las actividades fueron ejecutadas sólo por la Unidad Ejecutora y no se pudieron efectuar las contrataciones de consultoras previstas en el presupuesto. Por esta razón se registró una sobre ejecución del gasto realizado con la fuente Tesoro Nacional (se gasto un 126% del presupuesto) y no hubo ejecución de la fuente Crédito Externo.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AÑO 2007. ACTIVIDAD 5. PROARGENTINA

Descripción	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Deven-gado	Grado de Ejecución	
				s/Créd. Vig.	s/Créd. Inicial
Act. 5. Proargentina	**4.900.000**	**3.851.381**	**1.262.122**	**32,8%**	**25,8%**
F.11. Tesoro Nacional	1.000.000	1.000.000	1.262.122	126,2%	126,2%
Servicios No Personales	0	0	45.992		
Transferencias	1.000.000	1.000.000	1.216.130	121,6%	121,6%
F.22. Crédito Externo	3.900.000	2.851.381	0	0,0%	0,0%
Servicios No Personales	700.000	700.000	0	0,0%	0,0%
Transferencias	3.200.000	2.151.381	0	0,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon.

La Actividad 7. Desarrollo Regional tuvo un gasto de $3,7 millones, con un grado de ejecución del 99,8% del crédito vigente y de 111% del presupuesto original. En esta actividad se reflejan, principalmente, los gastos destinados a implementar la política de la Sepyme para promover el desarrollo de las regiones más pobres del país y en especial a asistir la constitución de Complejos Productivos Regionales, mediante un convenio con PNUD.

Esta actividad específica no existía hasta este año y fue creada en la elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto para 2007, esto es, a mediados de 2006. Esto hizo que los créditos asignados no coincidieran con las necesidades de gasto y sus destinos, lo que devino en la no ejecución de partidas dispuestas en el presupuesto y en la imputación de gasto de esta actividad en otras, tal el caso del gasto en personal que se mencionara más arriba.

[7] Este préstamo representa la continuidad del Préstamo ARG 10/96 convenido con el mismo organismo.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AÑO 2007. ACTIVIDAD 7. DESARROLLO REGIONAL

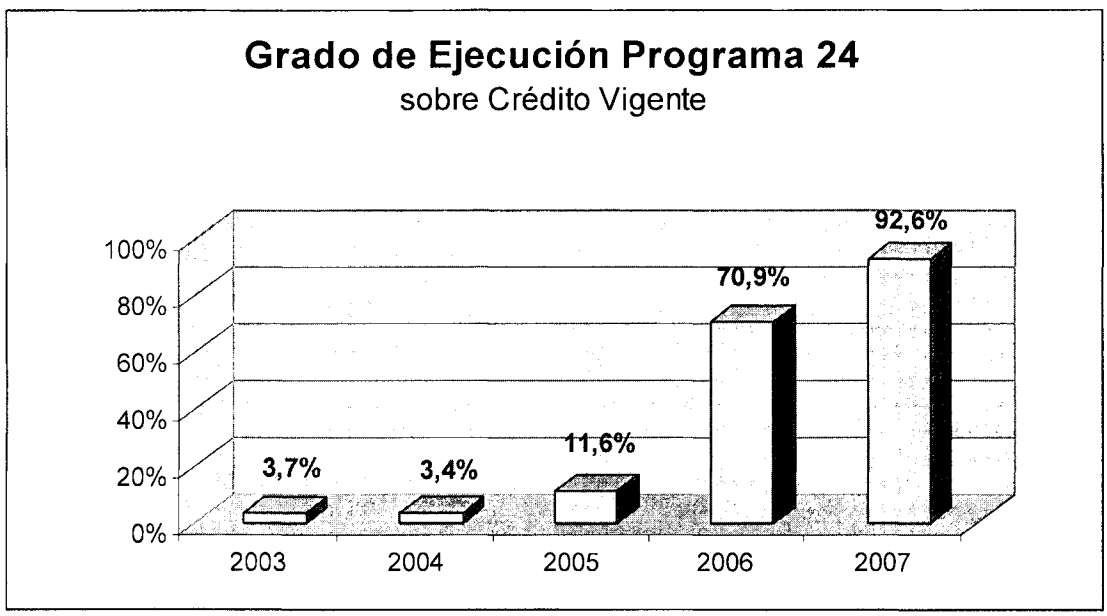
Descripción	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Deven-gado	Grado de Ejecución	
				s/Créd. Vig.	s/Créd. Inicial
Act. 7. Desarrollo Regional	**3.304.675**	**3.676.895**	**3.670.588**	**99,8%**	**111,1%**
F.11. Tesoro Nacional	**3.304.675**	**3.676.895**	**3.670.588**	**99,8%**	**111,1%**
Bienes de Consumo	29.295	29.295	0	0,0%	0,0%
Servicios No Personales	769.500	110.500	0	0,0%	0,0%
Bienes de Uso	55.880	55.880	0	0,0%	0,0%
Transferencias	2.450.000	3.481.220	3.670.588	105,4%	149,8%
- Transferencias al PNUD	1.650.000	3.341.220	3.670.588	109,9%	222,5%
- Otras Transferencias	800.000	140.000	0	0,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon.

EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 24

Como se dijo precedentemente, la ejecución del programa presupuestario que administra la Sepyme fue de $556 millones. El gasto ejecutado en este período es superior 13,5 veces al registrado en el ejercicio 2006, 36,8 veces al del año 2005, 53 veces al del año 2004 y 67 veces al del año 2003.

El grado de ejecución en relación al crédito vigente al cierre del ejercicio fue en 2007 del 92,6%, proporción superior al 71% alcanzado en 2006 y mucho más elevada a los porcentajes de los años 2005, 2004 y 2003, como se puede observar en el gráfico adjunto.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon.

Para alcanzar este desempeño, tuvo un papel destacado el Programa Global de Crédito, que hasta el 2006 prácticamente no había ejecutado su presupuesto y ese año lo hizo en más de $25 millones y en 2007, como vimos antes, superó los $534 millones de préstamos otorgados. Esto hizo que esta actividad pasase de un grado de ejecución ínfimo hasta 2005 a 69% en 2006 y 94% en 2007.

Las restantes actividades tuvieron, en su mayoría, un crecimiento importante, tanto en el gasto como en el grado de ejecución. La única excepción fue la actividad Proargentina que, por las razones expuestas en otro apartado no pudo ejecutar el presupuesto disponible en la fuente Crédito Externo.

En la Actividad Promoción de las PyMEs el gasto realizado en 2007 fue superior en un 43% al de 2006 y alrededor del 90% al de los años 2003, 2004 y 2005. Además, hasta este año las acciones relacionadas al Desarrollo Regional se reflejaban en esta actividad. Así, si sumamos el gasto de esa actividad, el incremento sería de $9 millones, que representa el 140% de aumento, en comparación con el promedio anual del período 2003-2005.

EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 24 POR ACTIVIDADES

En $ corrientes

	2003	2004	2005	2006	2007
Act.1 Promoción PyME					
Crédito Vigente	6.787.417	6.607.966	6.312.293	8.267.105	16.020.830
Ejecución	6.087.186	6.156.535	5.952.550	8.109.711	11.621.582
Grado de ejecución	89,7%	93,2%	94,3%	98,1%	72,5%
Act. 2 PRE					
Crédito Vigente	7.420.630	9.140.441	22.573.420	6.889.000	9.096.600
Ejecución	782.969	1.735.349	5.106.430	4.068.629	4.454.321
Grado de ejecución	10,6%	19,0%	22,6%	59,1%	49,0%
Act.4 Global de Crédito					
Crédito Vigente	203.933.250	283.620.000	95.992.841	37.198.000	568.250.074
Ejecución	322.557	395.616	1.138.516	25.699.798	535.220.024
Grado de ejecución	0,2%	0,1%	1,2%	69,1%	94,2%
Act.5 PROARGENTINA					
Crédito Vigente	3.259.729	6.139.090	5.402.000	5.750.000	3.851.381
Ejecución	147.975	2.153.519	2.908.067	3.321.461	1.262.122
Grado de ejecución	4,5%	35,1%	53,8%	57,8%	32,8%
Act.7 Desarrollo Regional					
Crédito Vigente	3.760.251	0	0	0	3.676.895
Ejecución	962.880	0	0	0	3.670.588
Grado de ejecución	25,6%				99,8%
Total Programa					
Crédito Vigente	**225.161.277**	**305.507.497**	**130.280.554**	**58.104.105**	**600.895.780**
Ejecución	**8.303.566**	**10.441.019**	**15.105.564**	**41.199.599**	**556.228.637**
Grado de ejecución	**3,7%**	**3,4%**	**11,6%**	**70,9%**	**92,6%**
Total Programa sin Global					
Crédito Vigente	**21.228.027**	**21.887.497**	**34.287.713**	**20.906.105**	**32.645.706**
Ejecución	**7.981.010**	**10.045.403**	**13.967.047**	**15.499.801**	**21.008.613**
Grado de ejecución	**37,6%**	**45,9%**	**40,7%**	**74,1%**	**64,4%**

Nota: en el año 2003 se incorporó en la Act. 7 el presupuesto de otra actividad denominada Proyecto de Desarrollo Regional y Reforzamiento Estructura Provincial.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon.

En cuanto a la actividad del Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial, PRE, el gasto fue varias veces superior al de los años 2003 y 2004, aunque fue inferior al del ejercicio 2005. Cabe aclarar que si se hubieran podido realizar los ANR que quedaron pendientes por el vencimiento del préstamo, tal como se reseñó más arriba, el gasto de 2007 también hubiera sido superior al de 2005.

En conjunto, las actividades de este programa, excluido el Global, tuvieron en 2007 un gasto de $21 millones, que representa un incremento del 36% respecto a 2006, un 50% en relación a 2005 y un 109% y 163% comparado con 2004 y 2003, respectivamente.

En estas actividades, el grado de ejecución en 2007 fue del 64,4% del crédito vigente, inferior en 10 puntos porcentuales al de 2006, pero superior en más de 20 puntos porcentuales al de los restantes años.

El análisis de la evolución del gasto según su fuente de financiamiento permite observar un crecimiento en las tres que dispone el programa, a tal punto que 2007 fue el año de mayor gasto en todas ellas. El gasto financiado con la fuente Tesoro Nacional, con casi $17 millones fue superior en un 60% al del ejercicio 2006 y en un 71% al de 2005 y más del doble comparado con los restantes años.

POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO

En $ corrientes

	2003	2004	2005	2006	2007
Fuente 11. Tesoro					
Crédito Sanción	8.679.814	8.228.497	10.770.833	11.467.105	13.471.940
Crédito Vigente	7.611.626	8.128.497	10.785.833	11.467.105	22.547.725
Ejecución	6.755.951	7.417.155	9.963.147	10.685.107	16.994.292
Ejecución/ Sanción	77,8%	90,1%	92,5%	93,2%	126,1%
Ejecución/ Vigente	88,8%	91,2%	92,4%	93,2%	75,4%
Fuente 13. Recursos afectados					
Crédito Sanción	1.878.000	3.620.000	2.030.000	2.060.000	521.000
Crédito Vigente	1.641.300	3.620.000	2.030.000	2.060.000	1.144.000
Ejecución	322.557	395.616	307.270	255.477	418.614
Ejecución/ Sanción	17,2%	10,9%	15,1%	12,4%	80,3%
Ejecución/ Vigente	19,7%	10,9%	15,1%	12,4%	36,6%
Fuente 22. Créditos Externos					
Crédito Sanción	215.908.351	293.759.000	126.500.000	121.997.000	61.388.600
Crédito Vigente	215.908.351	293.759.000	117.464.721	44.577.000	577.204.055
Ejecución	1.225.059	2.628.248	4.835.147	30.259.015	538.815.731
Ejecución/ Sanción	0,6%	0,9%	3,8%	24,8%	877,7%
Ejecución/ Vigente	0,6%	0,9%	4,1%	67,9%	93,3%
Total					
Crédito Sanción	226.466.165	305.607.497	139.300.833	135.524.105	75.381.540
Crédito Vigente	225.161.277	305.507.497	130.280.554	58.104.105	600.895.780
Ejecución	8.303.566	10.441.019	15.105.564	41.199.599	556.228.637
Ejecución/ Sanción	3,7%	3,4%	10,8%	30,4%	737,9%
Ejecución/ Vigente	3,7%	3,4%	11,6%	70,9%	92,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon.

Otro dato destacado es que en cada una de las fuentes el año 2007 fue el que registró el mayor grado de ejecución con respecto a los créditos asignados por la Ley de Presupuesto: en la fuente 11 fue superior en más de 30 puntos porcentuales a los demás años, en la 13 más de 60 puntos y en la 22 más de 850 puntos porcentuales.

4. EL GASTO CONSOLIDADO

El análisis de la ejecución realizado hasta aquí se restringe a la ejecución del Programa Presupuestario que administra la Sepyme. Las acciones que se desarrollan en esta Subsecretaría tienen, como ya dijimos, otrás fuentes que no se reflejan en el presupuesto de este Programa: los créditos presupuestarios asignados en otro programa de la Administración Nacional (Programa 94 subparcial 2020) para Bonificación de tasas de interés, los recuperos de créditos del fondo fiduciario Fonapyme y los gastos tributarios representados en los certificados de crédito fiscal y la deducción del impuesto a las Ganancias por los aportes a las SGR.

Tenemos así dos fuentes: una que surge del Presupuesto de la Administración Nacional, conformado por aquella que permite ejecutar el Programa administrado por la Sepyme y por aquel que se emplea en la bonificación de la tasa de interés y la otra es extrapresupuestaria conformada por los gastos tributarios y los recuperos del fondo fiduciario.

Se puede decir, a riesgo de ser imprecisos en el lenguaje técnico, que el gasto público consolidado de la Sepyme es el financiado por todas estas fuentes de fondos. Si sumamos todas estas fuentes, el gasto de la Sepyme durante el año 2007 superó los $660 millones.

EVOLUCIÓN DEL GASTO CONSOLIDADO DE LA SEPYME

En $ corrientes

	2003	2004	2005	2006	2007
Ejecución Programa 24	8.303.566	10.441.019	15.105.564	41.334.598	556.228.637
Bonificación de tasa de Interés	2.083.768	1.127.508	6.565.186	11.049.655	20.314.981
Subtotal Gasto presupuestario	10.387.334	11.568.527	21.670.749	52.384.253	576.543.618
Crédito Fiscal	12.000.000	4.994.025	8.496.011	8.899.689	7.838.008
SGR	24.642.687	36.777.237	40.123.710	102.943.000	66.609.000
Fonapyme	2.928.455	10.234.424	10.042.977	8.066.175	9.703.658
Subtotal Gasto Extrapresupuestario	39.571.142	52.005.686	58.662.698	119.908.864	84.150.666
Total Gasto Consolidado Sepyme	**49.958.475**	**63.574.213**	**80.333.447**	**172.293.116**	**660.694.284**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon y de Sepyme.

El gasto en bonificación de la tasa de interés se origina en el subsidio de un componente de la tasa de interés que deberían pagar las MiPyMEs por créditos otorgados por entidades financieras que, mediante licitaciones o convenios[8], operan con la Sepyme. Como este subsidio se efectúa a partir del pago de las cuotas el impacto presupuestario se prolonga durante todo el plazo de amortización y por ende afecta a más de un ejercicio fiscal, sobre todo, en los créditos destinados a proyectos de inversión y bienes de capital. Esta erogación tuvo una evolución creciente durante el último lustro hasta superar los $20 millones en 2007.

En el caso del Fonapyme, por su parte, se reflejan tanto el monto de los créditos desembolsados en cada año, independientemente de la fecha en que se presentó el proyecto, como los gastos administrativos del área que se encarga del Fonapyme en la Sepyme. En el año 2007 se incluyen, además, los gastos realizados en función de la Disposición 114/06 destinada al fortalecimiento institucional y operativo de las Agencias de Desarrollo Productivo en el marco de lo dispuesto por la Ley 25.300 en su artículo 35, anteúltimo párrafo. Considerando todos estos destinos, el gasto de este fondo tuvo, a partir de 2004, una evolución estable alrededor de los $10 millones anuales.

COMPOSICIÓN DEL GASTO DEL FONAPYME

En $ corrientes

Año	2006	2007
Total	8.066.175	9.703.658
Desembolsados	7761118	8448354
Administración	305057	443863
Fortalecimiento Agencias	0	811.441

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon y de Sepyme.

En cuanto a Crédito Fiscal, es importante hacer una aclaración en relación al concepto que estamos utilizando, porque se consignó el importe asignado a los proyectos aprobados en cada uno de los años. Este no es el dato que debería reflejarse en un análisis desde el punto de vista presupuestario, porque sería equivalente al compromiso preventivo, pero no fue posible estimar para todo el período considerado el monto que representan los cursos de capacitación realizados en cada año, que sería asimilable con la etapa del devengado[9].

En este concepto se observa una evolución relativamente estable en el período analizado, en valores cercanos a los $9 millones (en correspondencia con el cupo fiscal autorizado por la Ley de Presupuesto en la mayor parte de los años considerados). En el año 2007, a diferencia de los años anteriores, se hicieron dos llamados, uno destinado a empresas del sector software y servicios informáticos y otro general. En el primero de ellos se

[8] Los convenios pueden ser con Estados Provinciales (Mendoza, Chubut, Chaco, La Pampa) o con el Banco Nación (Fomicro y Fonder).

[9] Los cursos, hasta el presente, se realizan en el ejercicio siguiente al de su aprobación. La otra posibilidad era reflejar en cada año los certificados de crédito fiscal emitidos cada año que serían asimilables a la etapa del pagado.

aprobaron proyectos con un importe asignado de $851 mil y en el segundo por casi $7 millones. Esta última cifra es levemente inferior a la registrada en los años anteriores, y se corresponde con una merma en la cantidad de proyectos presentados en el llamado general[10].

En cuanto al costo fiscal de las Sociedades de Garantía Recíproca, este surge de la deducción en el pago del impuesto a las Ganancias que pueden realizar quienes aportan al fondo de riesgo de una SGR si se cumplen dos condiciones: una, que se otorguen garantías como mínimo, en un 80% del Fondo de Riesgo constituido por la SGR correspondiente, y dos, dejar inmovilizado por dos años el aporte al fondo de riesgo, aunque no es necesario esperar a que se cumplan los dos años para realizar la deducción en Ganancias. El costo fiscal se produce en el ejercicio siguiente al que se realiza el aporte, porque en el impuesto a las Ganancias la declaración jurada se presenta a ejercicio vencido.

Este sistema, creado por la Ley 24.467 del año 1995, tuvo su mayor desarrollo en los últimos cuatro años y esto se refleja con claridad en la evolución del costo fiscal del instrumento que presenta un fuerte crecimiento hasta el año 2006[11]. En el año 2007 se produjo una importante contracción en relación al año anterior, como consecuencia de un conjunto de medidas instrumentadas para elevar el apalancamiento del sistema, esto es, el monto de garantías otorgadas por cada peso del fondo de riesgo, con el objetivo de hacer más eficiente a esta herramienta.

[10] Se puede presumir que la razón principal de esta evolución se encuentra en que en 2007, por primera vez en varios años, el Ministerio de Trabajo también dispuso de cupo fiscal para capacitación.
[11] El pico se produjo en 2006 porque 2005 fue el año en el que se generaron mayores autorizaciones para realizar aportes a los fondos de riesgo.

5. CUANTIFICACIÓN DE LA ASISTENCIA

Pasaremos ahora a analizar el desempeño de los distintos instrumentos en las prestaciones a PYMES. Entre los instrumentos de la Sepyme, los de mayor masividad son los de asistencia financiera que concentran, en promedio, el 85% de las asistencias. Les sigue en escala el programa Proargentina que con su portal y las misiones comerciales externas e inversas logra una importante vinculación con las PYMES exportadoras. Los restantes instrumentos realizan una menor cantidad de asistencias y, salvo en el programa de Crédito Fiscal para capacitación, este desempeño no se origina en restricciones de tipo presupuestario.

ASISTENCIAS A MIPYMES POR LA SEPYME

	2005	2006	2007
Asistencia Financiera	19.349	15.615	24.585
Global de Crédito	19	46	3.359
Fonapyme	77	82	98
Bonificacio de tasa	12.331	6.464	10.426
Sociedades de Garantía Recíproca	6.922	9.023	10.702
Capacitación y asistencia técnica	**439**	**835**	**878**
Crédito Fiscal	323	504	465
PRE/PACC	116	331	413
Comercio Exterior			
Proargentina	3354	5220	3589
Complejos Productivos			
Grupos asociativos operativos	0	0	31
Total	23.142	21.670	29.083

Fuente: elaboración propia en base a datos de Sepyme

Este organismo dispone de un conjunto articulado de herramientas de asistencia financiera orientadas a reducir los diferenciales de tasas de interés existentes según el tamaño de las empresas; favorecer la presencia de créditos de largo plazo para el estrato MiPyME; sobrellevar los problemas originados en los requisitos de los bancos para otorgar un crédito, aunque se trate de proyectos de inversión rentables.

Al interior de este grupo, los más difundidos y con mayor cantidad de PYMES beneficiarias son el programa de Bonificación de tasa y el sistema de SGR que se caracterizan por tener como intermediarios a organismos del sector privado: los bancos comerciales el primero y las SGR el segundo. Esta vinculación les permite alcanzar masividad a costa de perder la relación directa con las empresas del estrato.

El Programa de Bonificación de Tasas aporta masividad subsidiando tasa de interés de créditos otorgados por bancos públicos y privados al brindar alrededor de 10.000 asistencias, principalmente para financiar el capital de trabajo de las PYMES.

El sistema de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) permite el acceso al crédito al otorgar garantías y mecanismos alternativos para obtener financiamiento a más de 10.000 pymes partícipes de estas sociedades a partir del año 2007. Tal vez el dato más destacado de este sistema en los últimos años fue la evolución del apalancamiento, definido como la

relación entre el monto de las garantías otorgadas y el del fondo de riesgo, al pasar de 104% en diciembre de 2005 a 170% en diciembre de 2007. Este desempeño permitió que el sistema pueda crecer al mismo tiempo que se reducía el costo fiscal unitario por cada garantía otorgada.

El sistema está conformado por 24 SGR autorizadas por Sepyme. Garantizar es la SGR más importante y una de las más antiguas (creada en el año 1997), tiene más de 200 socios protectores y más de 3.000 socios partícipes (PYMES). Dispone de un fondo de garantía de $260 millones, mediante el cual respalda operaciones de acceso al financiamiento de los socios partícipes por más de $500 millones mediante distintos instrumentos. Entre las herramientas de asistencia sobre las cuales aplica las garantías se destacan la línea 400 del Banco Nación para financiar proyectos de inversión, créditos para capital de trabajo de bancos públicos y privados, cheques de pago diferido que se negocian en la Bolsa de Comercio con el aval de la SGR y las garantías comerciales con proveedores y clientes.

En una encuesta[12] realizada a sus socios partícipes, sólo el 7% utilizó las garantías para financiamiento bancario y las más utilizadas fueron las aplicadas en Fondos Fiduciarios, con el 58%, y a los Cheques de Pago Diferido con 24%. Las restantes PYMES respondieron haber empleado garantías técnicas (7%) y comerciales para proveedores (3%). En cuanto al destino del financiamiento, el 45% de los encuestados respondió haberlo utilizado en capital de trabajo, el 38% a proyectos de inversión y expansión y el resto a la adquisición de bienes de capital.

El Programa Global de Crédito (PGC), orientado a otorgar créditos de largo plazo para la inversión, como vimos, tuvo un destacado desempeño en el año 2007 a partir de su rediseño que involucró la participación de más de 10 bancos comerciales encargados de seleccionar y otorgar los créditos y a cargo del riesgo crediticio, pero con la participación de la sepyme en el proceso de otorgamiento del crédito y el BID con el aporte del fondeo al Estado.

Después de varios años con dificultades para su colocación, en el año 2007 el PGC permitió el otorgamiento de 3.237 créditos por un monto cercano a los $1.000 millones, 1209 de ellos con fondos del BID (por $576 millones) y 2.150 (por $594 millones) de la contraparte local en créditos otorgados por las Entidades Financieras participantes con fondos propios. Los créditos con fondos del BID se otorgaron a una tasa fija nominal anual del 8,9% y con un plazo de amortización promedio de 5,1 años.

En cuanto a la distribución sectorial de las PyMEs beneficiarias del PGC, se observa una elevada concentración, con cerca del 44% del total, de empresas del sector agropecuario, y el sector manufacturero, por su parte, recibió el 23% de los préstamos.

Por último, el Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fonapyme) representa una alternativa para las empresas, principalmente industriales, que tienen dificultades para acceder al crédito en las entidades financieras al requerir mejores exigencias y dar prioridad a las características del proyecto de inversión a financiar. Esta cualidad impide su masividad y brinda asistencia a cerca de 100 pymes al año.

---

[12] Revista Garantizar Nº 40, agosto de 2008.

ASISITENCIA FINANCIERA

HERRAMIENTA	INDICADORES	2005	2006	2007
GLOBAL	MiPyMEs beneficiarias por créd. otorgados	19	46	3.359
	Financiamiento Programa	10	25	1.216
	Contraparte de Bancos	9	21	2.150
	Monto otorgado (millones de $)	$ 4,70	$ 41,60	$ 1.169,70
	Financiamiento Programa	$ 2,90	$ 22,60	$ 576,10
	Contraparte de Bancos	$ 1,80	$ 19,00	$ 593,60
FONAPYME	MiPyMEs con proyectos aprobados	77	82	98
	Monto aprobado (millones de $)	$ 13,20	$ 9,00	$ 20,00
	Monto desembolsado (millones de $)	$ 9,80	$ 7,80	$ 8,40
BONIFICACIÓN DE TASA	MiPyMEs beneficiarias por créd. Otorgados	12.331	6.464	10.426
	Monto otorgado (millones de $)	$ 650,40	$ 415,10	$ 360,10
	Proyectos de Inversión	$ 82,30	$ 243,20	$ 28,10
	Bienes de Capital	$ 136,60	$ 21,40	$ 63,80
	Capital de Trabajo	$ 394,60	$ 128,80	$ 262,20
	Convenios	$ 20,90	$ 14,40	$ 3,10
	Fomicro	$ 16,10	$ 7,40	$ 2,90
SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA	MiPyMEs beneficiarias (Socios partícipes)	6.922	9.023	10.702
	Garantías otorgadas	11.014	21.342	23.728
	Monto Garantías otorgadas (mill. de $)	$ 636	$ 1.117	$ 1.391
	Monto Garantías vigentes - cierre ejercicio (mill. de $)	$ 561	$ 861	$ 1.105
	Monto fondo de riesgo - cierre ejercicio (mill. de $)	$ 542	$ 670	$ 650
	Apalancamiento (Gtias / Fondo)	104%	129%	170%
TOTAL ASISTENCIA FINANCIERA	**MiPyMEs**	**19.349**	**15.615**	**24.585**
	Monto (millones de $)	**1.300,5**	**1.581,3**	**2.929,2**

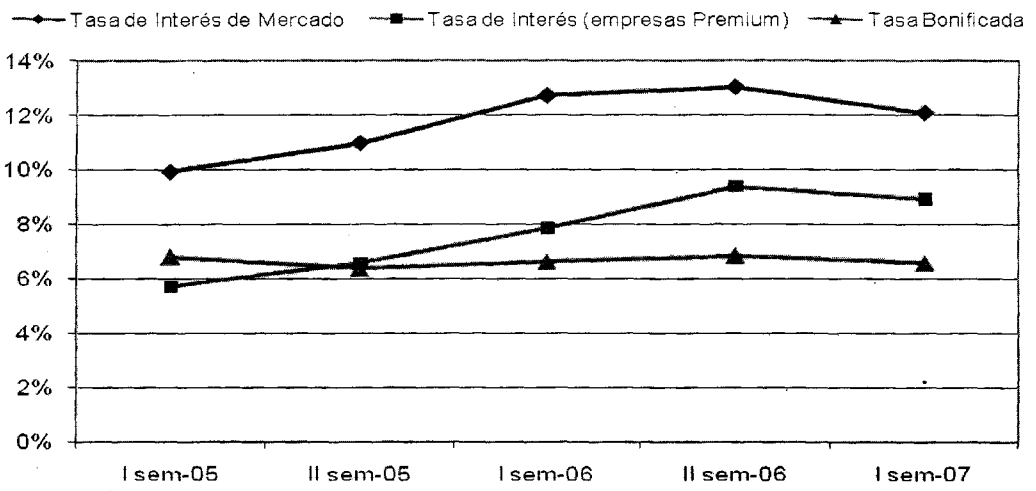
En un estudio sobre los efectos del programa Bonificación de la tasa de interés de Sepyme[13], Adriana Cusmano y Evelin Goldstein describen que las grandes empresas pueden acceder a tasas inferiores a la media del sistema y las pymes afrontan tasas de interés por encima del promedio de mercado. Este diferencial de tasas entre los préstamos a las pequeñas y a las grandes empresas es compensado mediante el programa de la Sepyme y permite que las PYMES accedan a tasas más convenientes, en algunos períodos inferiores a las de las empresas *Premium*.

Las mismas autoras concluyen que "los indicadores del funcionamiento del Programa, considerando el alcance del mismo, mostraron que la utilización de incentivos vinculados a la asignación regional del crédito y la bonificación de tasas de interés, resultaron

[13] Políticas Públicas de Asistencia Financiera a las PyMES: el Programa de Bonificación de Tasas de Interés. Adriana Cusmano y Evelin Goldstein. Revista Desarrollo PYME. 2007

efectivos en aras de mejorar las condiciones de financiamiento para las PYMES" (Cusmano y Goldstein, 2007).

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS DE MERCADO, PARA EMPRESAS PREMIUM Y TASA BONIFICADA, PARA PRÉSTAMOS DE CORTO PLAZO. AÑOS 2005-2007.



Fuente: Revista Desarrollo PYME, 2007

La Sepyme también dispone de un conjunto de herramientas que están destinadas, principalmente, a promover la expansión y diversificación de la estructura productiva en las regiones menos desarrolladas y lograr un mejor entramado productivo.

Las Agencias de Desarrollo Productivo Regional representan una experiencia de articulación público-privado que le permite a la Sepyme acceder y relacionarse con las Pymes de todo el territorio argentino. Cerca de 80 asociaciones tienen firmados convenios con la Sepyme para brindar asistencia a las Pymes en su lugar de influencia. A fines del año 2006 se inició una actividad para fortalecer su funcionamiento que empezó a ejecutarse en 2007, con $2 millones aprobados durante ese año para su implementación.

El programa de Clusters o Complejos Productivos Regionales tiene como objetivo propender al establecimiento y desarrollo de entramados productivos locales, a partir del estímulo a la asociatividad de las empresas para lograr una mejor complementación productiva en todo el territorio nacional, con especial énfasis en las regiones de menor desarrollo relativo.

Como dice Matías Kulfas (2009, página 97) "si bien el programa lleva poco tiempo de implementación ha permitido corroborar una modalidad eficaz de asistencia a MiPyMEs que ofrece la posibilidad de fortalecer el impacto regional de las asistencias, una mayor penetración en el interior, la introducción de nuevas tecnologías de gestión y mejores opciones de desarrollo para empresarios, fundamentalmente los más pequeños".

Después de poco más de un año de funcionamiento del programa se habían firmado 31 convenios con grupos asociativos que involucraban a más de 400 pymes.

PROARgentina estuvo desde su creación hasta el año 2008 en la órbita de la Sepyme y a partir de allí pasó a depender de la Subsecretaría de Gestión y Política Comercial Externa.

Realiza actividades de promoción de exportaciones orientadas a insertar sus productos en los mercados internacionales, como capacitación y asistencia técnica, nuevos espacios de análisis de la oferta exportadora, promoción comercial (tanto en misiones comerciales en el exterior como rondas inversas) y dispone un portal para las PYMES exportadoras. Articula su intervención con otros organismos nacionales (como el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Subsecretaría de Comercio Internacional), provinciales y cámaras empresarias.

DESARROLLO REGIONAL, SECTORIAL Y COMERCIO EXTERIOR

HERRAMIENTA	INDICADORES	2005	2006	2007
RED DE AGENCIAS	Agencias	26	60	74
	Proyectos de fortalecimiento			54
	Monto aprobado p/ fortalecimiento (mill. de $)			$ 2,10
CLUSTERS	Grupos asistidos		22	103
	Convenios firmados		0	31
	MiPyMEs con convenio		0	474
PORTAL PROARGENTINA	Empresas en directorio de exportadores	5.000	7.834	7.965
	Capacitación (cant.de cursos, seminarios)	22	112	30
	Capacitación a distancia (e-learning)	9	21	20
	Grupos Exportadores asistidos	23	10	9
	Misiones comerciales	33	16	26
	al exterior	20	8	9
	de compradores externos	13	8	17
	MiPyMEs asistidas	3354	5220	3589

La Sepyme dispone de un instrumento destinado a la capacitación de los recursos humanos de las PyMEs, el programa de Crédito Fiscal para Capacitación. Consiste en un reintegro de los gastos (mediante un certificado de crédito fiscal que se aplica al pago de impuestos nacionales) que las MiPyMEs realicen en la capacitación de su personal, de acuerdo a un proyecto presentado y aprobado por la Sepyme. Alrededor de 500 pymes se benefician con este programa anualmente.

En materia de asistencia técnica también tiene una herramienta que hasta el año 2007 se realizaba a través del PRE con financiamiento del BID. Inició sus actividades en el año 1999, pero a partir de 2005 se instrumentó un nuevo modelo de gestión público-privada basado en la descentralización de la captación de proyectos y en parte su seguimiento, al crear la figura de la Ventanilla PRE de Fortalecimiento Institucional - PREFI. Dispone de Aportes No Reembolsables (ANR) para financiar, entre otras, la certificación de normas de calidad, desarrollo de software, estudios de mercado, cambios en las formas de organizar el trabajo y la producción y planeamiento estratégico. Se llegaron a aprobar más de 400 proyectos presentados por las PYMES.

HERRAMIENTA	INDICADORES	2005	2006	2007
CREDITO FISCAL	Proyectos aprobados	189	280	336
	Monto por reintegro aprobado (mill. de $)	$ 5,00	$ 8,30	$ 8,70
	MiPyMEs beneficiadas	323	504	465
	Cursos aprobados	1.826	3.245	3.914
	Personal capacitado			
PRE	Ventanillas PREFI (*)	35	52	61
	MiPyMEs con proyectos aprobados	116	331	413
	ANR comprometido (millones de $)	$ 3,40	$ 7,20	$ 8,80
	Monto inversión (millones de $)	$ 7,00	$ 14,80	$ 18,60

6. CONCLUSIONES: ALCANCES Y LIMITACIONES

ALCANCES PRESUPUESTARIOS

En el análisis presupuestario se identificó, en primer lugar, un problema específico para el análisis del grado de ejecución presupuestaria del ejercicio 2007, originado en la incorporación, en el presupuesto del Programa 24, de créditos presupuestarios en la partida Impuestos, Tasas, Derechos y Juicios, destinados a gastos generales del Ministerio de Economía que no estaban disponibles para la Sepyme. Ante la imposibilidad de utilizar estos créditos presupuestarios el programa incurre en una aparente subejecución que no es tal. En el presupuesto sancionado (el inicial) esta partida tenía asignado $65.001.000 que representan el 46,3% de los créditos presupuestarios del programa.

Como la ejecución superó ampliamente al presupuesto aprobado inicialmente, la influencia de este elemento no tuvo un aporte determinante en la subejecución, pero igualmente las diferencias al considerar o excluir esta partida son relevantes para el análisis: si se excluye esta partida el grado de ejecución del programa durante 2007 fue de 738% del Presupuesto sancionado y del 92,6% del crédito vigente a fin de año y si se la incluye estas proporciones serían 396% y 88%, respectivamente.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AÑO 2007. PROGRAMA 24 FOMENTO DE LA PYME. POR ACTIVIDAD Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO, EXCLUIDA LA PARTIDA 3.8

En millones de $

Descripción	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Deven-gado	Grado de Ejecución	
				s/Cred. Vig.	s/Cr. Inicial
Progr. 24. Fomento de la PyME	**75,38**	**600,90**	**556,23**	**92,6%**	**737,9%**
F.11. Tesoro Nacional	13,47	22,55	16,99	75,4%	126,1%
F.13. Recursos con Afectación Específica	0,52	1,14	0,42	36,6%	80,3%
F.22. Crédito Externo	61,39	577,20	538,82	93,3%	877,7%
Act. 1. Promoción de la PyME	**7,32**	**16,02**	**11,62**	**72,5%**	**158,8%**
F.11. Tesoro Nacional	7,32	16,02	11,62	72,5%	158,8%
Act. 2. Pr. Reestruct. Empresarial PRE	**8,95**	**9,10**	**4,45**	**49,0%**	**49,8%**
F.11. Tesoro Nacional	1,85	1,85	0,44	23,8%	23,8%
F.22. Crédito Externo	7,10	7,25	4,01	55,4%	56,6%
Act. 4. Programa Global de Crédito	**50,91**	**568,25**	**535,22**	**94,2%**	**1051,2%**
F.13. Recursos con Afectación Específica	0,52	1,14	0,42	36,6%	80,3%
F.22. Crédito Externo	50,39	567,11	534,80	94,3%	1061,3%
Act. 5. Proargentina	**4,90**	**3,85**	**1,26**	**32,8%**	**25,8%**
F.11. Tesoro Nacional	1,00	1,00	1,26	126,2%	126,2%
F.22. Crédito Externo	3,90	2,85	0,00	0,0%	0,0%
Act. 7. Desarrollo Regional	**3,30**	**3,68**	**3,67**	**99,8%**	**111,1%**
F.11. Tesoro Nacional	3,30	3,68	**3,67**	**99,8%**	**111,1%**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mecon.

Este desempeño se alcanzó después de varios años con subejecuciones presupuestarias: hasta el año 2005 se habían gastado $15 millones como máximo, con un grado de ejecución de menos de 4% en 2003 y 2004 y de 11,6% en 2005 en relación al crédito presupuestario vigente a la finalización del ejercicio. En el año 2006 mejoró significativamente la ejecución en relación a los años precedentes, al arribar a un gasto de $41 millones, principalmente por un alza en los créditos otorgados mediante el Programa Global de Crédito, que permitió ejecutar más de $25 millones.

Las restantes actividades tuvieron en 2007, en su mayoría, un crecimiento importante, tanto en el gasto como en el grado de ejecución, pero no fueron determinantes para alcanzar el grado de ejecución del presupuesto sancionado. En conjunto, las actividades de este programa, excluido el Global, tuvieron en 2007 un gasto de $21 millones, que representa un incremento del 36% respecto a 2006, un 50% en relación a 2005 y un 109% y 163% comparado con 2004 y 2003, respectivamente.

Evolución de la Ejecución de la Sepyme por Actividades

En millones de $ corrientes

	2003	2004	2005	2006	2007
Act.1 Promoción PyME	6,09	6,16	5,95	8,11	11,62
Act. 2 PRE / PACC	0,78	1,74	5,11	4,07	4,45
Act.4 Global de Crédito	0,32	0,40	1,14	25,70	535,22
Act.5 PROARGENTINA	0,15	2,15	2,91	3,32	1,26
Act.7 Desarrollo Regional	0,96	0,00	0,00	0,00	3,67
Total Programa					
Ejecución	8,30	10,44	15,11	41,20	556,23
Crédito Vigente	225,16	305,51	130,28	58,10	600,90
Grado de ejecución	**3,70%**	**3,40%**	**11,60%**	**70,90%**	**92,60%**

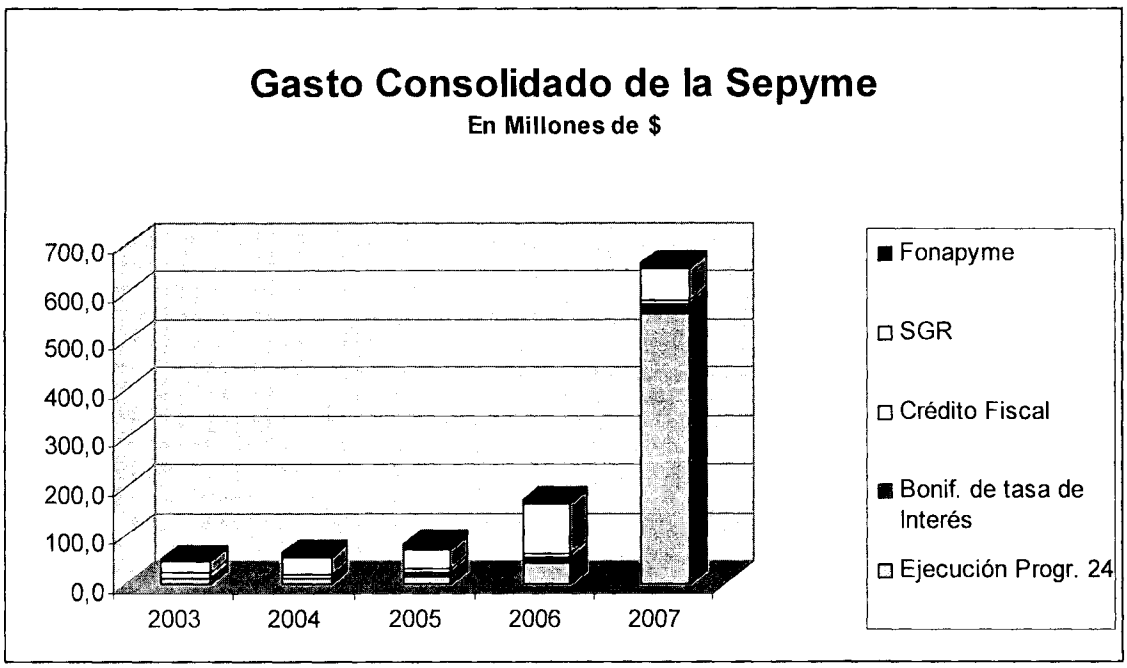
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Otro elemento que hace complejo el análisis es la existencia de una proporción importante de instrumentos a cargo de Sepyme que se realizan mediante gastos tributarios o con créditos presupuestarios de otras jurisdicciones. Las acciones desarrolladas por esta Subsecretaría con financiamientos que no se reflejan en el presupuesto de este Programa son: 1. el Programa de Bonificación de la tasa de interés tiene reflejo presupuestario en otro área de la Administración Nacional, como es la jurisdicción Obligaciones a cargo del Tesoro; 2. el Fonapyme, que es un Fondo Fiduciario administrado por el Banco de la Nación Argentina; 3. la Capacitación por Crédito Fiscal en la cual las empresas reciben un certificado de crédito fiscal que se utiliza para el pago de impuestos nacionales; y 4. las Sociedades de Garantía Recíproca pueden deducir del impuesto a las Ganancias los aportes al fondo de riesgo realizados por sus socios protectores.

En consecuencia, existen dos formas de obtención de recursos para financiar las acciones de la Sepyme. Una que surge del Presupuesto de la Administración Nacional, (Programa 24 y Bonificación de la tasa de interés), y la otra, es la obtención de recursos extrapresupuestarios que permiten financiar tanto los gastos tributarios (Capacitación por Crédito Fiscal y SGR) como el fondo fiduciario (Fonapyme). El gasto público consolidado de la Sepyme es el financiado por todas estas fuentes de fondos y en todo el período considerado, excepto el año 2007, el gasto (en sentido amplio) extrapresupuestario fue superior al que figura en el programa presupuestario correspondiente.

Al contemplar todas estas fuentes, el gasto consolidado, directo y tributario, vinculado a la intervención de la Sepyme alcanzó en 2007 los $660 millones. En este año los gastos que

se incorporan a los del programa específico alcanzan a $104 millones y representan el 18,8% de las erogaciones del programa 24. En los años anteriores la incidencia de estos gastos en mucho mayor, al superar entre 4 y 6 veces a la ejecución presupuestaria.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Una de las restricciones más relevantes se encuentra en la apertura presupuestaria. El Programa presupuestario que administra tiene varios productos finales o terminales con características muy disímiles entre si. A su vez, la apertura en actividades específicas (recurso habitual para diferenciar productos terminales al interior de un programa) tampoco resuelve el problema porque varias de ellas engloban a más de una herramienta impidiendo de esta forma su individualización. Sólo el PRE, el Global de Crédito y Proargentina tienen actividades específicas. En el resto de los instrumentos no se pueden desagregar los gastos asignados a cada uno de ellos.

La Actividad 1, Promoción de las PyMEs, concentra las acciones comunes de la subsecretaría y los gastos administrativos de las Direcciones Programas y Proyectos, Crédito Fiscal y Capacitación y Asistencia Financiera y del Programa Mapa PyME. La Actividad 7, Desarrollo Regional, incluye las acciones relacionadas a la coordinación de las Agencias de Desarrollo Productivo y al programa de Clusters de distintas regiones del país.

Los aspectos descriptos hasta aquí conllevan limitaciones a los análisis tradicionales sobre la ejecución financiera del presupuesto, que en base a la información utilizada se han logrado sortear en este documento. Sin embargo, impiden profundizar el estudio para avanzar hacia técnicas un poco más robustas como por ejemplo las del tipo costo - beneficio.

Para desarrollar este tipo de técnicas, sería necesario contemplar las particularidades de los distintos tipos de asistencia a PyMEs que se llevan a cabo en esta Subsecretaría. Una enumeración no exhaustiva de ellas sería la siguiente:

- Se otorgan créditos con recursos del presupuesto en el Programa 24, en el Programa Global de Crédito.

- Se otorgan créditos con recursos de un fondo fiduciario, en Fonapyme.

- Se bonifica la tasa de interés con recursos del presupuesto, pero de otro programa, en la Dirección de Asistencia Financiera.

- Se asume un costo fiscal por las garantías que otorgan las SGR, que es un gasto tributario, en la Dirección de Asistencia Financiera.

- Se financia capacitación mediante certificados de crédito fiscal que son un gasto tributario, en la Dirección Nacional de Crédito Fiscal y Capacitación Federal.

- Se entregan Aportes No Reembolsables (ANR) para asistencia técnica, con recursos del Presupuesto en el Programa 24, en el Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial.

- Se entregan ANR a complejos productivos, con recursos del Presupuesto en el Programa 24, en el Programa de Clusters.

- Se realizan asistencias directas por administración de todo tipo en diversas áreas y especialmente en Proargentina y en Clusters o Complejos Productivos.

- Se promueve y se fortalece la conformación de instituciones territoriales (las Agencias de Desarrollo Productivo) tanto con recursos del presupuesto como del fondo fiduciario.

Esta diversidad genera muchos inconvenientes para conformar una apertura presupuestaria que permita analizar la intervención desde el Presupuesto con una mejor estructura programática. En una primera instancia se deberían abrir al menos tres programas (o subprogramas) que se correspondan con las tres líneas de acción principales: 1. Asistencia financiera; 2. Desarrollo Regional y Sectorial y 3. Capacitación y Asistencia Técnica. En cada uno de ellos se deberían abrir actividades específicas que identifiquen cada una de las acciones recién enumeradas, aunque ello implique un desvío de la técnica de presupuestación por programas y su principio de 'un producto terminal un programa'. La apertura de mínima se correspondería con la propia denominación de la Subsecretaría: PyME y Desarrollo Regional. Así, se podría abrir en dos programas, uno que concentre las acciones orientadas estrictamente a las MiPyMEs y otro con las actividades relacionadas al desarrollo de empresas en zonas con baja tasa de empresarialidad y a fortalecer el entorno empresario y las redes de Pymes.

Una restricción adicional para una correcta apertura programática está originada en la existencia de gastos "extra presupuestarios"descriptos más arriba. Algunas de las actividades enunciadas sólo tienen reflejo presupuestario en el equipo de recursos humanos que las administra y los gastos vinculados a la intervención en si misma se financian con estos otros fondos que no figuran en el presupuesto. En consecuencia, si se quisiera abrir una actividad (y mucho menos un programa) que la refleje se estaría incumpliendo con el principio de significatividad.

En base a la información relevada y descripta en acápites anteriores se pudo elaborar el cuadro adjunto que intenta hacer una aproximación al grado de cobertura alcanzado por la intervención de Sepyme en el período 2005-2007. De allí surge que las asistencias realizadas por Sepyme crecieron en 2007 más de un 20% en relación a los años anteriores, hasta alcanzar a casi 30.000 asistencias en todo el país. Esta cantidad de prestaciones representa entre 5% y 6,6% del total de MiPyMEs existentes en todo el país, según la cantidad de empresas de este estrato que informa la Base de Datos para el Análisis Dinámico del Empleo (BADE) del Ministerio de Trabajo de la Nación[14].

Asistencia a MiPyMEs

Sepyme	2005	2006	2007
Cantidad de Asistencias	23.142	21.670	29.083
Cantidad de MiPyMEs	414.705	434.129	442.493
Relación Asistencias/Mipymes	5,6%	5,0%	6,6%

Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por Sepyme y BADE.

La baja relación entre cantidad de asistencias y MiPyMEs plantea el desafío para las políticas públicas dirigidas al estrato de disponer de herramientas de alcance masivo para promover el desenvolvimiento de estas iniciativas y consolidar el tránsito hacia una estrategia de desarrollo productivo fuertemente asentada en las empresas de menor porte.

Sin embargo, es necesario contemplar varios aspectos que impiden considerar las proporciones mencionadas como el grado de cobertura de las políticas públicas, tanto por la existencia de repeticiones en las empresas asistidas por las prestaciones como por las características de los instrumentos y sus objetivos de política.

En cuanto a las repeticiones, la simple suma de las empresas asistidas es sólo una referencia para tener una dimensión de las prestaciones, pero no indica la cantidad de empresas asistidas. Esto se debe a que puede suceder (y efectivamente pasa) que una empresa esté contabilizada más de una vez porque recibió asistencia de más de un instrumento en el mismo año. La repetición de asistencias es más evidente a lo largo de los

[14] La BADE utiliza como fuente a la ANSES, que exige a las empresas declarar mensualmente la totalidad del personal que tienen en relación de dependencia para el pago de los aportes y contribuciones patronales. Esta base dispone de la información de la cantidad de empresas que tienen personal en relación de dependencia. Para el año 2007, según esta fuente, en todo el país había 450.754 empresas, 442.493 de las cuales era MiPyMEs, que se desagregaban a su vez en 24.289 medianas, 97.105 pequeñas y 321.099 micro. Esta información está disponible en www.trabajo.gov.ar

años y es muy habitual que una misma empresa vuelva a presentarse para reclamar instrumentos de un mismo organismo[15].

La existencia de repeticiones de asistencias no es un aspecto negativo de las prestaciones y, por el contrario, podría estar significando que las empresas lograsen, por sus propios medios, la complementariedad de los instrumentos de asistencia. Traemos a colación este tema aquí para hacer notar que la simple suma de las asistencias no equivale a construir un indicador de cantidad de empresas asistidas y por ende es sólo una referencia imprecisa del grado de cobertura de las políticas.

Otra limitación para medir el grado de cobertura agregado está determinada por el objetivo de los instrumentos de asistencia. Varios de los instrumentos existentes no tienen aspiraciones de masividad, porque sus prestaciones requieren limitarse a un número reducido de asistencias para brindar un servicio de calidad y/o porque su población objetivo es un subconjunto de este heterogéneo universo (pymes innovadoras, PYMES que forman parte de grupos asociativos, PYMES que forman parte de una determinada cadena de valor, etc.); en general, incluso, estas son las herramientas que garantizan los mejores resultados en la asistencia y que más se desarrollaron en los últimos años.

También existen restricciones consecuencia de las características propias de las PYMES. Aún para aquellas herramientas que aspiran a ser universales u horizontales, las posibilidades de asistir al conjunto de MiPyMEs también está restringido, pero por características propias de las empresas del estrato: la elevada proporción de empresas que mantienen una elevada proporción de sus actividades en la informalidad. En este caso, surge el inconveniente de que la empresa no puede demostrar su capacidad de producción e incluso todas sus potencialidades al limitar la información que puede presentar en su carpeta para la evaluación del área correspondiente. En consecuencia, a estas empresas se les reduce la posibilidad de acceso a los instrumentos disponibles; y la responsabilidad de que esto suceda no es de estos sino de aquellas.

Por lo tanto, la dimensión de la asistencia y su repercusión deben estar mensuradas en relación a los objetivos de política buscados, a los resultados alcanzados y a las características de los beneficiarios. Una herramienta de apoyo puede asistir a una proporción muy baja de PYMES y puede estar alcanzando resultados satisfactorios, tanto en términos de sus objetivos como en su aporte a la transformación del aparato productivo. Como dice Kulfas (2009) "es evidente que la cobertura debe ser buena, la pregunta es respecto a qué, en base a qué objetivos de política, el desarrollo de cuáles sectores y el impacto en qué regiones".

Por otra parte, si aceptáramos que la relación apuntada indica a grandes rasgos un bajo grado de cobertura, no significaría, necesariamente, una baja efectividad y eficacia de las políticas públicas. En los trabajos especializados en evaluación de políticas públicas se suele utilizar al grado de cobertura como el indicador básico de efectividad. Sin embargo, el concepto efectividad es más complejo y se puede definir como el grado en que los resultados logrados contribuyen a los objetivos que le dan sentido a la política, tal como la

---

[15] En Sepyme no se realizaron estudios en la materia, pero se puede utilizar como referencia el relevamiento realizado por el Fontar para sus instrumentos de asistencia: en las presentaciones de proyectos realizadas durante el año 2008 a las herramientas ANR 600 y Crédito fiscal el 46% de las empresas ya tenía algún beneficio anterior aprobado por ese organismo (Anuario Fontar 2008, páginas 9 y 10).

define Jorge Hintze[16]. Así, si la política no tiene como objetivo alcanzar al conjunto o a una elevada proporción de las Pymes, sino que, por el contrario, la población objetivo estuviera restringida a determinadas características, emplear al heterogéneo universo MiPyME como referencia para medir la efectividad sería (y lo es) incorrecto.

Distinto es el caso de otro de los abordajes para la evaluación de políticas públicas: la medición de la eficacia. Si seguimos a Hintze (1999) "se entiende por eficacia la medida en que se ha producido la cantidad planificada de productos y éstos son de la calidad prevista (independientemente de los recursos que se hayan utilizado)", pero al momento de definir el indicador para medirla se simplifica al relacionar la meta prevista con la cantidad de la prestación correspondiente (en este caso, las empresas asistidas). La limitación que tiene este indicador es que ante metas poco exigentes es relativamente fácil ser eficaz, independientemente de la relación entre la cantidad de beneficiarios y la población objetivo de la política.

Veamos, a modo de ejemplo, la medición de la eficacia mediante este indicador para algunos de los instrumentos de la Sepyme observada en el año 2007. En ese año se logró activar varias de las prestaciones con resultados muy superiores a los previstos en las metas físicas del presupuesto, en particular, en el Programa Global de Crédito que, como vimos, utilizó todo el financiamiento del BID disponible desde hacía varios años atrás. Indudablemente, ese año las políticas públicas hacia las PYMES tuvieron un elevado grado de eficacia y en varias de las prestaciones la ejecución física fue varias veces superior a la meta prevista, incluso en aquellas actividades que, tal como se observó en el análisis presupuestario, habían tenido algunas dificultades para lograr una satisfactoria ejecución financiera.

METAS FÍSICAS Y EJECUCIÓN DE LA SEPYME

Actividad	Tipo de Producción	Unidad de medida	Año 2007		
			Meta	Ejecución	% Ejec.
PRE	Asistencia Técnica	Empresa asistida	95	413	435%
Bonificación de Tasa	Asistencia Financiera	Empresa asistida	6.500	10.426	160%
Fonapyme	Asistencia Financiera	Empresa asistida	80	98	123%
Global de Crédito	Asistencia Financiera	Empresa asistida	150	1.209	806%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Sepyme y ONP

Los indicadores que se pudieron elaborar a lo largo del trabajo son, entendemos, un gran avance en relación a los estudios tradicionales al respecto, pero siguen demostrando muchas limitaciones como para conformar una evaluación de los resultados de la intervención en la materia. El desafío pasa por incorporar otros elementos que nos hubieran permitido realizar una evaluación para aproximarse a medir la eficacia y efectividad de la intervención pública en la materia.

[16] Control y Evaluación de Gestión y Resultados, Jorge Hintze (1999), páginas 12 y 13. www.top.org.ar/publicac.htm

Los estudios tradicionales sobre evaluación de políticas públicas dirigidas a PYMES identifican (o procuran hacerlo) los indicadores de desempeño de las prestaciones que Barry resume en el cuadro adjunto.

MEDIDAS COMUNES DE DESEMPEÑO RECOMENDADAS

Medida de Desempeño	Tipo	Fuentes de Datos
Porcentaje de la población objetivo atendida	Cobertura	Registros del programa
Pesos gastados en el programa por cliente atendido	Eficiencia	Registros del programa, sistema de contabilidad
Porcentaje de los clientes satisfechos o muy satisfechos con los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
Porcentaje de los clientes que no pudieron haber recibido los mismos servicios de otra forma	Efectividad	Encuesta estándar
Porcentaje de los clientes que establecieron o cambiaron uno o más procesos comerciales como resultado de los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
Porcentaje de los clientes que mejoraron uno o más procesos comerciales como resultado directo de los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
El porcentaje promedio en cambio de ventas anuales entre todos los clientes como resultado directo de los servicios provistos.	Efectividad	Encuesta estándar
El porcentaje promedio de cambio de las exportaciones entre todos los clientes como resultado directo de los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
El porcentaje promedio de cambio en el valor agregado entre todos los clientes como resultado directo de los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
El porcentaje promedio de cambio en la utilidad bruta entre todos los clientes como resultado directo de los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
El porcentaje promedio de cambio en el empleo entre todos los clientes como resultado directo de los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
El cambio total en el valor agregado entre todos los clientes por peso gastado en el programa	Costo – efectividad	Encuesta estándar, Sistema de Contabilidad
El cambio total en el empleo entre todos los clientes por peso gastado en el programa	Costo – efectividad	Encuesta estándar, Sistema de Contabilidad
Porcentaje de los gastos de operación cubierto por las cuotas de los clientes	Autosuficiencia	Sistema de Contabilidad

Fuente: Berry Albert (2002), página 20.

Sin embargo, este tipo de evaluaciones parece insuficiente para alcanzar conclusiones sobre las políticas públicas, sobre todo, con las nuevas formas de intervención que se empezaron a desarrollar en los últimos años, tema sobre el que nos detendremos en el siguiente punto. Una de las herramientas que se ha incorporado en fecha relativamente reciente es la de los grupos de control. Esta técnica consiste en comparar la evolución de las empresas asistidas con otras de similares características que no hubieran tenido el apoyo de las políticas públicas específicas y analizar las diferencias en el desempeño entre un grupo y otro. Estas diferencias, podrían ser explicadas, en principio, por la acción de apoyo (OCDE 2007).

ORIENTACION DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas dirigidas a PyMEs enfrentaron, en el período bajo análisis, una etapa de transición en la concepción y orientación de la intervención. Gran parte de los instrumentos de asistencia vigentes fueron implementados a partir de la creación de la Sepyme a mediados de los años noventa y como consecuencia de la aprobación de la Ley 24.467, conocida en su momento como el Estatuto PyME.

Este elemento fue determinante para la existencia de una gran cantidad de instrumentos horizontales, en particular entre los de asistencia financiera, la mayoría de ellos empezaron a aplicarse en ese período.

En los años 90s, la concepción dominante en la materia favorecía el desarrollo este tipo de instrumentos, para garantizar que la intervención del Estado no genere distorsiones en la asignación de recursos que determina el mercado y que sólo actúe ante la existencia de fallas del mercado. Desde esta lógica, la acción del Estado en este aspecto sólo se justifica para aminorar las imperfecciones del mercado de capitales y la información asimétrica en la operación de créditos que implica que los bancos sean reacios a prestar a las PYMES o recarguen las tasas para compensar el riesgo crediticio potencial.

También en ese período, el modelo económico imperante, con la repentina apertura importadora y el paulatino retraso del tipo de cambio requería de políticas por el lado de la oferta para morigerar sus efectos devastadores. La aplicación de las medidas tradicionales de incentivos fiscales y desgravaciones impositivas fueron insuficientes y apareció así la necesidad imperiosa de instrumentos de asistencia que debían favorecer el desarrollo de las PYMES en general con carácter universal.

En los nuevos tiempos, luego de la salida de la convertibilidad, ante la instauración de condiciones macroeconómicas favorables al desarrollo de las actividades productivas, este tipo de asistencias perdieron predominio y empezaron a implementarse asistencias focalizadas o hacia destinos específicos. En algunos casos esta nueva orientación se logró redefiniendo herramientas preexistentes.

Una experiencia en este sentido es el Programa Global de Crédito que fue diseñado en los '90s con las características típicas de ese período y en el año 2006 se hicieron modificaciones para destinarlo exclusivamente a créditos a largo plazo para proyectos de inversión.

Donde se hace más evidente este cambio de rumbo es en el diseño de nuevos instrumentos, como el de Cluster o Complejos Productivos (recientemente renombrado como sistemas productivos locales) de Sepyme y el de Distritos Productivos de la Subsecretaría de Industria de la provincia de Buenos Aires.

La transición observada en la orientación de las políticas públicas en la materia colaboró para que se produjera una de las recurrentes críticas al desempeño de la asistencia pública a las empresas del estrato: la superposición de instrumentos. A lo largo del trabajo restringimos el análisis a las herramientas de apoyo que dispone la Sepyme, el órgano de aplicación por excelencia en la materia, pero no es la única institución que realiza asistencias a las PyMEs. Entre las organizaciones estatales con aportes en este sentido se destacan el Banco Nación, la Cancillería, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el actual Ministerio de Agricultura, además de estructuras provinciales con mayor o menor grado de desarrollo. Es indiscutible que entre todas las instituciones que disponen de herramientas de apoyo a PyMEs existe algún grado de superposición, aunque muchos de

los instrumentos existentes se complementan y otros podrían tener una articulación que actualmente no rige.

Una explicación al estado de situación vigente en este punto puede encontrarse en la relativa "juventud" de los programas de asistencia. Las herramientas de apoyo a PYME están en un estadio de desarrollo incipiente y todavía se está evaluando cuáles son las que mejores resultados arrojan y recién se está empezando con las complementaciones y articulaciones entre ellas. Tal vez por esta razón, a lo largo de la corta historia de los órganos de aplicación se fueron creando programas y se generó cierta yuxtaposición entre ellos.

En los últimos años se lograron avances para alcanzar una mayor complementación entre los instrumentos. En materia de financiamiento, como vimos, la Sepyme dispone de varias herramientas que procuran intervenir sobre distintas necesidades y problemas de las empresas del estrato, tales como: costo financiero elevado, dificultades para cumplir con los requisitos de los bancos, inexistencia de créditos a largo plazo, etc. Como se puede ver en el Cuadro adjunto los distintos instrumentos intervienen sobre estos problemas con distintos objetivos y las acciones tienen poblaciones objetivo disímiles. A su vez, la mayoría de las acciones coordina con otras instituciones públicas y/o privadas.

CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS DE ASISTENCIA FINANCIERA

Objetivos Específicos	**Instrumentos - Acciones**	**Coordina con**	**Destinatarios/ Beneficiarios**
Disminuir los costos de financiamiento	Subsidio de tasa de interés. **Progr. Bonificación de tasa**	Bancos Públicos y Comerciales	PyMEs sujeto de crédito
Generar crédito de largo plazo y promover la inversión	Otorgamiento de créditos de largo plazo - **Programa Global de Créditos**	Fondeo del BID y colocación y riesgo crediticio de Bancos Públicos y Comerciales	PyMEs sujeto de crédito.
Permitir el acceso al crédito y mejorar condiciones de financiamiento a PYMES con dificultades para aplicar en los Bancos Comerciales	Otorgamiento de créditos - **FoNaPyME**	Banco Nación – Fondo Fiduciario y Agencias de Desarrollo Productivo	PyMEs intermedias, con orientación a empresas productivas
	Bonificación de Tasa a Créditos para **microempresas** del Bco. Nación - Proder	Fondeo de Banco Nación – Proder y ONGs para identificar demanda	Microempresas
	Bonificación de Tasa a Créditos para **complejos productivos** del Bco. Nación Proder	Banco Nación - Proder	Complejos productivos

	Simplificación de la obtención de garantías crediticias – **Sistema SGR**	Empresas públicas y privadas conforman Soc. de Garantía Recíproca (SGR)	PyMEs partícipes de SGR

La falta de articulación de los instrumentos de apoyo y la ausencia o limitación de un enfoque estratégico de la asistencia no es una falencia exclusiva de nuestro país. Como dice Albert Berry (2002) "uno de los problemas con la política MiPyME en la mayoría de los países de America Latina parece ser la falta de un eje central", ante lo cual propone "que un proceso coherente debe estar operando ya sea localizado en una institución o por medio de un proceso eficaz de colaboración interinstitucional".

En definitiva, planteado en términos propositivos, la cuestión pasa por seguir profundizando y mejorando la complementariedad de las herramientas, procurando evitar las soluciones aisladas y afrontar las necesidades de las PYMES con una intervención integral.

BIBLIOGRAFÍA

Berry Albert. Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa: Primera aproximación a una metodología regional. BID. 2002

Cusmano, Adriana y Goldstein, Evelin. Políticas Públicas de Asistencia Financiera a las PyMES: el Programa de Bonificación de Tasas de Interés. Revista Desarrollo PYME Nº2. 2007

Fontar. Anuario 2008. http://www.mincyt.gov.ar/publicaciones. Año 2009

Garantizar. Revista Nº 40. Agosto de 2008.

Hintze, Jorge. Control y Evaluación de Gestión y Resultados. 1999. www.top.org.ar/publicac.htm

Kulfas, Matías. Las pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas. Cepal. 2009.

Organisation for Economic Co-operation and Development. Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes. OECD. 2007.

Oficina Nacional de Presupuesto. Evaluación de Resultado de Gestión de la Cuenta de Inversión. ONP. http://www.mecon.gov.ar/onp Varios años.