



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



Las pequeñas y medianas industrias, el Estado y las políticas públicas en la Argentina (1983-1993)

Rodríguez, Daniel Alfredo

1990

Cita APA: Rodríguez, D. (1990). Las pequeñas y medianas industrias, el Estado y las políticas públicas en la Argentina (1983-1993).

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



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

Col. 1502 / 32

CATALOGADO

TESIS DE MAESTRÍA

**Título: Las pequeñas y medianas
industrias, el Estado y las políticas públicas en
la Argentina (1983-1993)**

Autor: Daniel Alfredo Rodríguez

B. 4151 (200)

Tutor: Carlos Sebrow

1990

LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS INDUSTRIAS, EL ESTADO
Y LAS POLITICAS PUBLICAS EN LA ARGENTINA (1983-1993)

Maestría en Administración Pública

Daniel Alfredo Rodriguez
Primera Promoción

Tutor: Carlos Sebrow

INDICE

- I. INTRODUCCION, 2
- II. EL PROBLEMA DE LA DEFINICION, 5
 - 2.1. Definición de PYMES y Políticas Públicas, 6
 - 2.2. Los criterios para una definición universal, 7
- III. CARACTERIZACION DE LAS PYMES EN LA ARGENTINA, 10
- IV. LAS PYMES EN LA ARGENTINA Y EN EL MUNDO, 13
 - 4.1. Presencia de las PYMES en la industria argentina, 14
 - 4.2. Breve descripción de la situación en otros países, 17
- V. LA RECUPERACION TEORICA DEL ROL DE LAS PYMES EN EL CRECIMIENTO ECONOMICO, 23
- VI. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO EN LA ARGENTINA, 33
 - 6.1. La Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, 33
 - 6.2. El Congreso Nacional de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Decreto 998/89, 40
 - 6.3. La Comisión de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Senado de la Nación, 45
- VII. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO EN OTROS PAISES, 47
- VIII. EVOLUCION DE LAS POLITICAS PUBLICAS EN LA ARGENTINA, 56
 - 8.1. Las Políticas Promocionales del gobierno del Dr. Alfonsín, 56
 - 8.2. El Programa Trienal de Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa, 60
 - 8.3. La Ley 23.887 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica, 63
 - 8.4. El Programa Bolívar, 66
- IX. LAS PYMES Y EL FINANCIAMIENTO, 68
- X. PYMES: UNA ASIGNATURA PENDIENTE, 78
- * BIBLIOGRAFIA, 83
- * ANEXOS, Tomo II.

INTRODUCCION

El nuevo paradigma tecno-organizativo de las empresas, que desde mediados de los años 70 ha venido sustituyendo a las concepciones y las metodologías instaladas desde principios de siglo; asigna a las pequeñas y medianas empresas un destacado rol en el desenvolvimiento exitoso de las economías.

De hecho, se ha producido una desintegración vertical de numerosos procesos productivos. La especificidad y diversidad de los productos, las múltiples variantes que ha adquirido el comercio mundial y la preponderancia relativa que han obtenido ciertos países a partir de un nuevo tipo de articulación entre las grandes y pequeñas empresas, estuvo precedida, - o al menos acompañada-, por la aplicación de políticas deliberadas de los gobiernos y por el desarrollo de un nuevo cuerpo doctrinario dentro de la teoría económica que atiende específicamente a la problemática pyme.

Este estudio pretende aproximarse a este fenómeno desde la particularidad de la situación argentina haciendo hincapié en el rol del Estado e intentando; mediante el análisis comparativo; realizar un aporte que advierta acerca de las limitaciones y la falta de continuidad que en la Argentina han tenido las políticas públicas referidas a este sector, desde el advenimiento de la democracia a principios de los años ochenta.

Es decir que no se avanzará, mas allá de lo estrictamente necesario, en las cuestiones que hacen a la gestión interna de las empresas pymes; priorizando el análisis del contexto de relaciones externas que son tan importantes para el desenvolvimiento de la actividad empresaria como lo son las cuestiones internas o de "puertas adentro" .

Vivimos en un mundo dónde las pequeñas y medianas unidades productivas constituyen más del 95% del total de empresas existentes y, en el cual, en todos los países desarrollados y buena parte de los que no lo son, los Estados aplican políticas específicas para fomentar, facilitar y hasta subvencionar el desenvolvimiento de las pymes.

En muchos de esos países, estas políticas están orientadas desde ámbitos del Estado con suficiente nivel dentro de la estructura del sector público como para poder concentrar las acciones y los recursos financieros. La Small Business Administration de EEUU, (1953), el Ministerio de las Clases Medias de Bélgica (1954), la Japan Small Business Corporation (1985), el Instituto de la Mediana y Pequeña Industria (IMPI) de España son sólo algunos ejemplos.

En nuestro país el conocimiento teórico acerca de la problemática pyme es comparable con los mejores niveles del mundo; pero las políticas reconocen esfuerzos nacionales y regionales que se

*Comisión
Consejo 12*

desarrollan en forma dispersa al no estar contenidos por ninguna estructura de Estado con el nivel suficiente como para dirigir una estrategia global que les de sentido. Entre otras consecuencias, ello motiva una lamentable dilapidación de recursos humanos y económicos, provocando que estos esfuerzos no generen ningún impacto significativo y que aquellos quienes deberían ser los destinatarios finales a veces ni se enteren.

Desde 1983-85 hasta hoy, no obstante que el tema pyme no ha dejado de estar en ningún momento en la consideración de los enunciados, las estructuras del Estado que atienden específicamente al sector han sufrido periódicos cambios de tal manera que la posibilidad de sostener una orientación coherente en las políticas y los programas se ha visto muy disminuida.

En este trabajo, la intención es demostrar- a veces sólo con la simple sistematización de la información- que en otros países ocurre lo contrario y que en ellos no se deja actuar libremente a las fuerzas del mercado; sino que se ejercen políticas deliberadas y activas tendientes a brindar una discriminación positiva a las pymes y, en ciertos casos, establecer verdaderos contextos favorables mediante financiamientos especiales, programas integrales de apoyo a la instalación de nuevas empresas pymes, promoción de la innovación tecnológica y la capacitación empresarial.

En la Argentina, desde 1983, en que la Universidad Católica de La Plata publicó "La Pequeña y Mediana Empresa y las Políticas Económicas", del Dr. Idelfonso Recalde, (*) no ha existido otra publicación que realizara un análisis comparativo de los aspectos legales, políticos, estructurales y financieros del entorno en que se desenvuelven las pymes.

El estudio que ahora se presenta busca actualizar el tema desde esta orientación entendiendo que la literatura que aborda la problemática de la gestión empresarial desde el análisis micro es abundante, en muchos casos de excelente nivel y es abordada por varios centros que atienden la formación y capacitación en la gestión empresarial.

Para cumplir el objetivo que el trabajo se propone; en la primera parte, se ha debido definir - en la medida de lo posible- al objeto y fundamentar la importancia que las pymes tienen en la Argentina y en el mundo.

(*) Recalde, Idelfonso; " La Pequeña y Mediana Empresa y las Políticas Económicas", 1983, Bs.As, Ed.Univ.Católica de La Plata.

Se ha avanzado luego en plantear las ventajas y desventajas que la teoría económica les reconoce respecto a las grandes empresas y en brindar algunas pautas a partir de las cuales comprender a los hombres que son el nervio motor de estas empresas: los empresarios de las pymes.

En la segunda parte del trabajo, se avanza sobre los instrumentos de políticas públicas, la estructura del Estado en la Argentina y en otros países, la evolución de las políticas hacia el sector, para concluir con la descripción de algunos programas específicos de carácter nacional o regional referidos principalmente a las microempresas.

La evolución de la Estructura del Estado y de las políticas públicas en la Argentina son tratadas con mayor detenimiento, en cambio la referencia a otros países es básicamente descriptiva con la finalidad de dar una idea de la importancia que a nivel internacional han alcanzado las políticas dirigidas específicamente al sector.

Por último, será necesario alertar sobre las limitaciones de este estudio.

Desde lo metodológico, es muy importante advertir que el análisis de " las pymes" y de las " políticas para pymes" , se hace normalmente en este trabajo desde el sector industrial y; es por eso; que en algunos capítulos sólo se verifican cuestiones de estado, políticas , programas o datos exclusivamente para las pymes.

Ello se debe a que el autor desarrolla su labor principal en el ámbito de la pequeña industria y que, normalmente, desde la industria se puede inferir conclusiones generales para el conjunto de las pymes. Ello se verifica en la bibliografía consultada y es común en los seminarios y congresos internacionales. Sin embargo dicha generalización no siempre es correcta.

Por otra parte, en la Argentina no existe ningún organismo que haya recopilado la información histórica sobre las pymes, en consecuencia la mayor parte del esfuerzo fue demandado por esa tarea restándole tiempo al análisis de la legislación, los programas y las políticas.

II

EL PROBLEMA DE LA DEFINICION

Cuando se aborda la tematica de la PYME, como un sector específico dentro del universo global empresario, existe una conciencia normalmente difusa que las PYMES constituyen verdaderamente una realidad particular, diferente de las grandes empresas.

Es sabido que las PYMES son empresas de unos pocos cientos de empleados como máximo, que tienen un sistema de gestión unipersonal o una estructura organizativa relativamente simple, que normalmente carecen de capacidad de formar precios en el mercado y que sus intereses y problemáticas adquieren un alto grado de especificidad respecto a las grandes empresas.

Su mayor flexibilidad de adaptación a los cambios en las condiciones de los mercados, su capacidad de generación rápida de puestos de trabajo, su mayor dispersión espacial en el territorio, su gravitación en la democratización de la economía constituyen virtudes que le son propias y que, ultimamente, tienden a ser ampliamente reconocidas a nivel mundial.

Por otra parte, sus déficits también son específicos y analizados y comprendidos en el abordaje teórico desde distintos ángulos.

Sin embargo, desde el punto de vista de la rigurosidad académica ha resultado imposible encontrar una definición mayoritariamente aceptada sobre qué es una PYME.

No obstante, ello no constituye una limitación de relevancia para los numerosos países que tienen una legislación referida al sector y aplican acciones y políticas de las más variadas. Estos países; entre los que se encuentran los más avanzados del mundo; establecen definiciones muy generales que luego van acotando y especificando según las políticas concretas a implementarse o redefinen al objeto según el instrumento específico de políticas económicas.

Seguidamente es de conocimiento general que el concepto PYME contiene en si mismo un conjunto de unidades de producción que aceptan una subdivisión interna entre micro, pequeña y mediana empresa. Nuevamente en este punto, encontrar los espacios propios de cada uno de estos tipos de empresas no resulta fácil, aunque entre una empresa de 5 empleados y una de 200, existen diferencias sustantivas y problemáticas que requieren instrumentos específicos para encarar su atención.

Por lo tanto, no será posible teóricamente encontrar una definición universal sobre PYME?

No es una pregunta que se intentará responder en este trabajo, sin embargo a los fines de sus objetivos se avanzará a continuación sobre dos cuestiones que se estiman como centrales:

1) La relación existente entre la búsqueda de una definición general y la aplicación de políticas específicas para el sector, y

2) Los criterios sobre los que deberían basarse la búsqueda de una definición general universalmente aceptada.

2.1. Definición de PYMES y Políticas Públicas

En Japón las pequeñas y medianas industrias son definidas como aquellas empresas que tienen hasta 300 empleados y/o facturan hasta 100 millones de yenes.

Si uno se preocupa por saber cuantos dólares significan 100 millones de yenes, digamos que ellos es absolutamente irrelevante. Como es irrelevante para la teoría universal esta definición. Esta es una definición simple que puede cuestionarse desde los más diversos ángulos y que, de hecho ha sido revisada en el propio Japón. Mucho menos cuestionable es el polinomio de la resolución 401 de la Secretaría de Industria de la República Argentina del año 89 que contempla una ecuación con variables del personal ocupado, facturación anual, patrimonio e incorpora variables de tipo cualitativo.

Es esta última, indudablemente, una definición teóricamente mucho mas interesante que la primera.

No obstante , el Japón aplica la política mas avanzada y completa del mundo referida exclusivamente a las PYMES y la Argentina desarrolla una política errática y dubitativa.

Por su parte la CEE define a las PYMES como aquellas que tienen menos de 500 empleados, mientras que en algunos países se ubica el límite máximo en 200 o 250 empleados, o en 25 como en centroamérica, en niveles de facturación anual, etc. Es decir, que existen definiciones muy variadas y que la calidad de las mismas poco tienen que ver con la magnitud y la profundidad de las políticas para el sector.

En los países más avanzados el proceso para la toma de decisiones parece ser a la inversa de lo que teóricamente podría pensarse.

Es sabido, por ejemplo, que las empresas de menor dimensión tienen más dificultades que las grandes empresas para acceder al crédito institucionalizado; se resuelve, pues, que es necesario establecer líneas específicas para el sector, se evalúan los recursos con que se cuentan y luego se determina a que tipo de empresa se quiere llegar. Se define primero que tipo de política y para que tipo de empresa y luego se busca una definición del objeto de dicha política.

El tipo de definición general (por ejemplo, 500 empleados), opera como un referente teórico, pero las políticas están destinadas a subconjuntos de empresas; por ejemplo: que exporten a América ; o que incorporen tecnología; o que estén en zonas de crisis, o que pertenezcan a sectores en proceso de reconversión; desarrollen nuevos productos; que incorporen jóvenes a sus plantillas, etc.

En consecuencia, la experiencia internacional parece demostrar que la carencia de una definición teórica universalmente aceptada del objeto, no ha sido impedimento para el desarrollo de políticas específicas para las PYMES y, por el contrario, que la discusión teórica sobre la definición en ciertos casos ha retrasado o encubierto la falta de decisión en la aplicación de políticas específicas.

No obstante, la tarea de buscar criterios generales deberá continuar porque precisar el objeto es necesario, más cuando se avanza en los procesos de integración regional.

2.2. Los criterios para una definición universal

El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, con sede en Berlín, adopta un criterio funcional para definir a las PYMES y afirma que son pequeñas y medianas empresas " aquellas en las que la toma de decisiones y las funciones de gestión se concentran en una sola persona o en un pequeño número de personas, con frecuencia, ligadas familiarmente "

El Profesor Luis Santiago de Pablo de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), comentando esta definición dice:

" La concentración de funciones en una sola persona plantea una buena parte de los problemas específicos de estas empresas y, por lo tanto, de las necesidades de formación e información que de ellas se derivan y las modalidades más adecuadas para poder influir positivamente.

Hay un sentimiento de propiedad que hay que reconocer y respetar. Cuando se habla de inversiones, clientes..., lo que en último término está en juego es el dinero del propio empresario. No puede olvidarse a la hora de pensar en planes financieros, que en otro tipo de empresas de mayor dimensión adopta las formas más impersonales y desapasionadas.

Este sentimiento de propiedad va unido íntimamente con la convicción y el deseo de independencia que es una de las motivaciones más ampliamente reconocida para quienes emprenden la actividad empresarial." (*)

Aunque más adelante se volverá sobre las características del empresario PYME; a los fines de encontrar criterios que puedan conducirnos hacia una definición universal de la PYME, pudiera pensarse que hemos hallado una característica que muy probablemente sea compartida por todos o la gran mayoría de los especialistas del sector. Y esta es pues una consideración de carácter cualitativo y no cuantitativo: " gestión y decisión concentrada en una sola persona o en un número pequeño de personas con frecuencia ligadas familiarmente."

Hablar de 25 o 500 empleados, de tantos o cuantos miles de dólares de facturación, de tanto patrimonio neto; es generar controversias interminables derivadas de contextos muy disímiles entre países.

Sin embargo, las definiciones basadas en criterios de tipo cualitativo generan mucho más consenso al alumbrar con mayor propiedad sobre " de que estamos hablando ".

Otros criterios de tipo cualitativo podrían contemplar:

La independencia de los capitales y el patrimonio de la empresa en relación a los grupos o conglomerados económicos.

La participación en el mercado, específicamente su falta de capacidad para definir precios.

La unidad física y espacial entre propiedad, control y gestión.

(*)de Pablo, Luis Santiago; CEPYME, Confederación Española de la PYME; Escuela de Organización Industrial, Madrid, 1992.

Esta enunciación no es exclusiva ya que no se pretende establecer una definición universal de PYME sino sugerir algunos criterios a partir de los cuales lograrla.

Incluso, no se debieran descartar los criterios cuantitativos. Por el contrario, ellos terminarán de especificar el objeto a los fines de las políticas. Pero no es de esperar que se encuentren criterios cuantitativos de carácter universal.

Por último; compartiendo lo hasta aquí expuesto aún podrá argumentarse que no será tan fácil encontrar las especificidades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas con criterios meramente o preferentemente cualitativos.

Es indudable, que esta subdivisión imprescindible a los fines de la política económica, no es fácil de precisar de ninguna forma; no obstante los criterios de tipo cualitativos parecen seguir siendo los más aptos.

Si decimos que las microempresas son aquellas que en condiciones normales no tienen acceso al sistema de crédito institucionalizado y las pequeñas carecen de un área o departamento específico de I+D, podremos acercarnos más a una definición de tipo genérico que tratando de poner límites en los 5, 10 o 15 empleados; o en determinados niveles de facturación, etc. (*)

(*) Al establecer las bases para el Programa Global de Crédito para la pequeña y microempresa en el año 90; los expertos del BID en la Argentina estimaron que debía considerarse como pequeña empresa a aquella que no facturara más de 200.000 dólares anuales. Este criterio no fue revisado y así se estableció en el contrato de préstamo firmado en el mes de abril de 1992 en Santo Domingo entre el Gobierno Argentino y el BID.

En agosto de 1993 el Programa aún no se encuentra operativo pero dado la sobrevaluación relativa del peso ese límite ha quedado totalmente superado por la realidad. La revisión del contrato debería ser aprobada nuevamente por el Directorio del Banco con las demoras que ello generaría. Es un ejemplo, de las dificultades de las definiciones de tipo cuantitativo.

III

CARACTERIZACION DE LAS PYMES EN LA ARGENTINA

La Argentina careció de una definición oficial de PYME hasta el 23 de noviembre de 1989 en que, como consecuencia de los estudios realizados en el marco del Programa de Asistencia Técnica para la gestión del Sector Público Argentino, se dictó la Resolución 401/89, definiendo a la PYME según el siguiente polinomio:

$$F = \left(10 \frac{POe}{POm} \times 10 \frac{VAe}{VAm} \times 10 \frac{APe}{APm} \right)$$

donde:

F es el "puntaje PYME"

PO es el personal ocupado

VA son las ventas anuales sin IVA ni Impuestos Internos

AP son los activos productivos o patrimonio neto según sea empresa industrial o de comercio y servicios

e indica el dato real de la empresa

m indica el tope máximo establecido en el art. 5 de la resolución

En definitiva, en el artículo 5to. de la Resolución se establecen las máximas para el sector industrial y para los sectores de comercio y de servicios.

Las industrias son consideradas PYMES cuando tienen un máximo de 200 empleados ocupados, ventas anuales de hasta 157.200.000 australes y activos productivos de 54.400.000 australes.

Para los sectores del comercio y los servicios, el máximo es hasta 100 personas ocupadas, 157.200.000 australes de ventas anuales y 30.200.000 de patrimonio neto. (*)

Cuando el puntaje sea de 0,3 puntos o menos, la empresa se considera una Microempresa.

Son pequeñas, aquellas con un coeficiente mayor de 0,3 hasta 1,5 puntos.

Las restantes son medianas empresas.

(*) A los fines de los objetivos de este trabajo es irrelevante hacer la conversión de australes a pesos o a dolares. Los Límites máximos pueden ser modificados ante las necesidades de las políticas o programas específicos

No obstante, la Resolución deja un amplio margen para la incorporación de condiciones cualitativas al momento de la aplicación de políticas específicas.

Allí se dice: " la caracterización de pequeña y mediana empresa establecida por la presente resolución, es de tipo general y no limita las facultades de los distintos organismos para complementarla con precisiones o **condiciones cualitativas** adicionales, o para fijar límites inferiores de puntaje (...) a los efectos de la instrumentación de políticas específicas hacia dicho estrato empresarial. (*)

La resolución adoptada por el Ministerio de Economía, no obstante ser la primera definición oficial de PYME en la historia argentina, no tenía carácter universal y en consecuencia, la Resolución terminaba invitando a los organismos de la Administración Pública Nacional no dependientes del Ministerio a aceptar dicha definición.

Excepto la aceptación formal del Banco Central, ello no se produjo. Y aún más, el propio Ministerio de Economía no aplicó ninguna política específica que haya requerido de esta definición hasta el 24/02/93; ¡casi cuatro años después!, en que dicta la resolución 208/93 modificatoria de la 401.

Esta nueva Resolución (**) surge a partir del llamado " Programa Trienal de Fomento y Desarrollo de la PYME". Consiste en una actualización de la anterior modificando los parámetros e incorporando los sectores minero, el del transporte y el agropecuario.

La síntesis es la siguiente:

(*) Revista PYME, Centros ATI, Mterio. de Economía; " Caracterización de la Pequeña y Mediana Empresa, Resolución 401 del Ministerio de Economía. En el ANEXO I se transcribe la Resolución 401 íntegramente.

(**) Mterio. de Economía y O.y Servicios Públicos; Resolución 208 del 24 de febrero de 1993. Ver ANEXO II.

Cuadro I

RESOLUCION 208/73

DEFINICION DE PYMES

TOPES MAXIMOS

Sectores	Personal ocupado	Ventas anuales (sin IVA e IMP.INT.)	Activos product.
INDUSTRIAL	300	18.000.000	10.000.000
COMERCIO Y SERVICIOS	100	12.000.000	-
MINERO	300	18.000.000	10.000.000
TRANSPORTE	300	15.000.000	-
AGROPECUARIO	-	-	-

DEFINICION DE PYMES

MINISTERIO DE ECONOMIA

Sectores	Patrimonio neto	Inq.bruto anual (sin IVA ni IMP.INT.)	Cap. prod. (con valor de tierra)
INDUSTRIAL	-	-	-
COMERCIO Y SERVICIO	2.500.000	-	-
MINERO	-	-	-
TRANSPORTE	-	-	-
AGROPECUARIO	-	1.000.000	3.000.000

Fte.: Elabor. Propia

IV

LAS PYMES EN LA ARGENTINA Y EN EL MUNDO.

Según Gabriel Yoguel y Francisco Gatto (*), el " peso de las pequeñas y medianas plantas industriales en los países desarrollados varía significativamente entre aquellos de industrialización temprana (ej: Gran Bretaña, EEUU, Alemania) y tardía (ej: Japón, Italia). Así mientras en los primeros las plantas de menos de 200 empleados dan cuenta de alrededor de 30% del empleo, en Italia y Japón la proporción se eleva al 70%.

No obstante, en todos los países la participación de las PYMES ha aumentado en los últimos decenios; los autores enumeran varias causas que explican este desarrollo:

- 1) El reemplazo del sistema fordista de organización productiva por formas de organización flexible de la producción.
- 2) La crisis del petróleo que perjudicó principalmente a las grandes empresas.
- 3) La reducción de la demanda de bienes estandarizados y el aumento de la de productos diferenciados.
- 4) La desregularización del mercado de trabajo que favoreció la contratación de mano de obra en las PYMES.
- 5) La descentralización del proceso productivo por parte de las grandes firmas que derivaron etapas del mismo hacia unidades mas pequeñas por sistemas de subcontratación o licencias.
- 6) La expansión de los sistemas de producción flexible que favoreció la conformación de nuevos conglomerados productivos con preponderancia de pymes.
- 7) Desintegración vertical de los procesos productivos.

(*) Yoguel Gabriel y Gatto, Francisco; " Primeras Reflexiones acerca de la creciente importancia de las plantas PYMES en las estructuras industriales." CEPAL-CFI, BS.AS, 1989.

4.1. Presencia de las pequeñas y medianas empresas en la industria argentina

A efectos de poder cuantificar la dimensión del segmento de pequeñas y medianas industrias dentro del sector manufacturero, se hace necesario elegir un criterio que permita identificar a tales empresas. Como se ha visto, el Ministerio de Economía recomendó la utilización de una metodología de clasificación que pondera tanto el personal ocupado como el monto anual de ventas y el valor de los activos productivos. Este criterio estaba contenido en la Resolución 401.

El 1 de marzo de 1993 se publicó en el Boletín Oficial la Resolución 208/93 que bajo criterios similares modifica los parámetros de la 401.

Sin embargo el último censo económico llevado a cabo por el INDEC, brinda información tomando en cuenta sólo uno de los parámetros mencionados: el personal ocupado. En función de las limitaciones que impone la clasificación censal, consideramos en el próximo párrafo que son pequeñas y medianas empresas aquellas que ocupan hasta 200 personas.

Fese a las reformas estructurales que afectaron al sector industrial desde mediados de la década del 70 hasta el presente, la presencia de las PYMES se mantuvo casi intacta dentro de la configuración general del sector manufacturero argentino. Es así que mientras en 1973 este segmento representaba el 99,2% de los establecimientos fabriles, el 61,4% del personal ocupado y el 43,4% del valor agregado; en 1984 mantuvo el mismo porcentual de establecimientos, mientras que su participación en el empleo aumentó el 66,9% verificando un leve descenso en su aporte de valor agregado con el 42,1%. (*)

Si tomamos en consideración el aporte que hicieron las PYMES desde el punto de vista de la generación de empleo durante el período 1973/84, se observa que el estrato de pequeñas empresas (6-15 personas ocupadas) aumentó su dotación de personal en un 24,9%, el correspondiente a firmas medianas-chicas (16-50 ocupados) lo hizo en un 28,6%, mientras que las empresas medianas (51-200 ocupados) incrementó su plantel en un 14%. El único estrato que mermó su dotación de personal fue el correspondiente a las microempresas (1-5 ocupados), con una reducción del 21,3%.

(*) INDEC, Censo Industrial de 1985.

Durante el periodo 1973/84 se produjo una elevada rotación de los establecimientos industriales, más acentuada dentro del estrato de pequeñas y microindustrias como ocurre normalmente en todos los países. Sólo alrededor del 40% de los establecimientos registrados en 1984 existían en 1973; y para el caso de las pequeñas y microempresas el 70% de las firmas fueron creadas o transferidas entre 1973 y 1984. La situación fue más estable para el caso de las empresas medianas y grandes pues el 80% continuaban en actividad en el año 1984.

En el lapso señalado se asistió asimismo a cambios especiales que tuvieron impacto, por un lado, sobre la relocalización de las industrias, y por otro lado, en la organización interna de las plantas industriales. Los regímenes de promoción industrial regionales o nacionales fueron un elemento central para dar cuenta del dinamismo industrial en ciertas provincias. Más allá de las encontradas opiniones que tales beneficios han generado, debería aceptarse que hubo un notable efecto multiplicador a escala regional como producto de la promoción. Las provincias de Misiones, Chubut, Neuquén, Catamarca, San Luis, La Rioja y Tierra del Fuego, participaron en el 47% del aumento de la ocupación industrial total entre 1974 y 1985. Además en estas provincias se registraron profundas transformaciones productivas a partir del nacimiento de nuevas actividades en su seno.

Habitualmente suele afirmarse que a partir de 1976 nuestro país asistió a un proceso de desindustrialización. Sin embargo si analizamos la evolución de algunas ramas productivas o la relocalización espacial acaecida en el periodo 1974/85, puede concluirse que en realidad se trató de un sustancial reconversión de los patrones de acumulación prevalecientes hasta ese momento, la que por supuesto tuvo una repercusión diferencial entre los distintos estratos industriales, los sectores productivos y las regiones.

Es importante resaltar el hecho de que las Pymes mantienen una difundida presencia dentro de la estructura sectorial de la industria argentina. Tal como puede apreciarse en el cuadro, en número de establecimientos las Pymes son preponderantes en todas las ramas. Considerando el personal que ocupan, se observa que, excepto en el sector de industrias metálicas básicas, en las restantes ramas ocupada desde el 51,7% (productos metálicos, maquinarias) hasta el 92,6% (madera) del total del empleo en la rama.

Cuadro II

Participación en el total de la Rama del número de establecimientos y de personal ocupado de empresas con hasta 200 ocupados. Año 1984. (*)

SECTOR	SEGUN N° DE ESTABLECIMIENTOS (en %)	SEGUN PERSONAL PERS. OCUPADO
Alimentos, bebidas y tabaco	99,2	65,7
Textil, vestimenta y Cuero	98,9	72,3
Madera y Muebles	99,9	92,6
Papel, imprenta y editoriales	99,4	61,5
Sust. Químicas y Derivados	98,1	58,4
Prod. minerales no metal.	99,5	69,8
Indus. Metálicas básicas	97,5	24,7
Prod. metal., maq y equipos	99,0	51,7
Otras Industrias	100,00	80,0

(*) Yoguel, G y Gatto, F.; op.cit.

4.2. Breve descripción de la situación en otros países

Uruguay:

El concepto de micro, pequeña y mediana empresa en el Uruguay esta regido por el Decreto Reglamentario N° 54/92. El 99,4% de las unidades económicas están contenidas en el, estas empresas ocupan el 66,8% de la mano de obra ocupada en el país.

Según esta definición, son microempresas aquellas que ocupan de 1 a 4 empleados, es decir el 84% de las empresas uruguayas que ocupan el 25,5% de la mano de obra.

Las Pequeñas empresas (entre 5 a 19 empleados), significan el 12,7% de las unidades económicas y ocupan el 21,3% de la mano de obra.

Son medianas empresas las que ocupan entre 20 a 99 personas, con una significación del 2,7% del total ocupando el 20,0% de la mano de obra. (*)

Colombia:

El 21 de diciembre de 1988, el gobierno colombiano define por Ley a las PYMES industriales como aquellas que cumplan simultáneamente dos condiciones:

- 1) Que la ocupación no supere los 199 trabajadores.
- 2) Que el total de activos no exceda los U\$S 897.000 de diciembre de 1991. (**)

México

Hasta la implementación del Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana, 1991-1994, no existía una definición conceptual oficial de los tamaños de las empresas. A partir de allí se han adoptado los siguientes criterios:

(*) Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Decreto 54/92.

(**) Maria del Pilar Villa; " Asociación Colombiana de Pequeños y Medianos Industriales (ACOPI), Madrid, julio 1992.

Micro Industria: Es la entidad económica que ocupa directamente hasta 15 personas y cuyo valor de ventas netas anuales no haya rebasado el equivalente al importe de 110 meses el salario mínimo general al año.

Pequeña empresa: Es la unidad económica que ocupa de 15 hasta 100 personas y cuyo valor de las ventas netas anuales, no rebasen el equivalente al importe 1.115 veces el salario mínimo general al año.

Mediana Empresa: La unidad económica que ocupa de 101 hasta 249 personas, cuyo valor de ventas anuales no rebasen el equivalente a 2.110 veces el salario mínimo general al año.

MEXICO: NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS Y PERSONAL OCUPADO 1990

TAMAÑO	ESTABLECIMIENTOS	PERSONAL OCUPADO
Total	117.893	3.269.604
Micro	92.556	384.465
Pequeña	19.685	737.230
Mediana	3.266	512.280
Grande	2.386	1.635.629

Las empresas medianas y grandes tienen una alta concentración espacial en el Distrito Federal, Estado de México y Nueva León, donde Jalisco y Chihuahua participan en forma importante.

En general, la micro, pequeña y mediana industria conforman la columna vertebral de los establecimientos de la industria manufacturera y absorben el 50% del personal ocupado y aportan aproximadamente el 43% del Producto Interno del Sector Manufacturero y el 10% del Producto Interno Nacional. (*)

(*) NAFINSA, Gerencia de Promoción de Proyectos de Coinversión, "La Micro, Pequeña y Mediana Empresa en México y la participación de Nacional Financiera S.N.C.", NAFINSA, Mexico, 1992.

Brasil

En Brasil las pequeñas empresas industriales representaban en 1980, el 95,4% de los establecimientos manufactureros, daban ocupación al 45,9% del personal empleado en la industria y generaban el 30,2% del valor agregado sectorial. Incorporando la mediana industria, dichos porcentajes- ahora referidos a las pymes industriales- pasan a ser respectivamente 98,5%, 65,6% y 52,4%. (*)

Japón

De acuerdo a la legislación japonesa, las PYMES se definen según los siguientes parámetros:

TIPO DE EMPRESA	CAPITAL	N° DE EMPLEADOS
Manufactureras	hasta 100 M.Yenes	hasta 300
Mayoristas	hasta 30 M. Yenes	hasta 100
Minoristas y Servicios	hasta 10 M. Yenes	hasta 50

Cumplir una de estas condiciones es suficiente para calificar. Por ejemplo: una empresa con 150 empleados y 500 millones de yenes de capital es considerada pyme.

La participación de las pymes en la estructura económica japonesa es la siguiente:

Número de pymes: 6.450.000 99,3% del total

Número de empleados: 39.500.000 80,6% del total

La participación de las pymes en la facturación total del rubro manufacturas es del 52%.

La participación de las pymes en el total de las ventas mayoristas es del 58,9%.

(*) Confederacao Nacional da Indústria; "The Performance of National Industry Confederation in Micro, Small and Medium-Sized Industries", Río de Janeiro, 1987.

Roberto Imperatore, Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino, subcomponente PYME, " Propuesta de un sistema de garantías para pymes en Argentina", abril 1989.

La participación de las pymes en el total de ventas minoristas es del 79,4%.

Cerca del 55% de las empresas pymes dejaron de funcionar en los últimos 10 años (1979-1989), sin embargo el número de nuevas empresas creadas en esos años fue mayor. En el año 1980 alrededor de 500.000 empresas comenzaron sus negocios y 270.000 los abandonaron, dando como resultado un incremento de 230.000 nuevas compañías.

Las empresas con menos de 10 años de antigüedad respnden por el 75% del desarrollo industrial en los sectores eléctricos, equipamientos del plástico y vehículos de transporte. (*)

Estados Unidos

En Estados Unidos los datos existentes son de "pequeñas empresas" no considerándose la categoría PYME.

Hacia 1985 existían más de 15 millones de pequeñas empresas, estas pes abastecieron en ese año el 17,6% de todas las compras de bienes y servicios del Estado y tomaron a su cargo más de la mitad de los subcontratos.

" Adicionalmente, debe destacarse que las actividades laborales por cuenta propia bajo formas no societarias (unincorporated self-employment) alcanzaron en 1985 a 7,8 millones de personas; si a esas actividades se agregan las realizadas por cuenta propia bajo formas societarias (incorporated self-employment) y los trabajadores asalariados con actividad empresarial paralela (moonlighters), la cifra se eleva a 12,9 millones de persona."

(**)

(*)Yiyoshi Mori, " Pequeña y Mediana Industria en Japón" , AOTS, Tokyo, 1988.

H. Okada, " Políticas de promoción de las PYMES" , Tokyo Kenshu Center, Tokyo, 1988.

(**)Roberto Imperatore, op.cit.

Small Business Administration; " The state of Small Business: A report of the President", U.S. Government Printing Office, Washington, 1991.

LAS PYMIS EN EL MUNDO

Cuadro III

PAIS	AÑOS	% DE LA OCUPACION EN ESTABLEC. CON < DE 100 TRABAJADORES	DIMENSION MEDIA DE EST EN TERMINOS DE HOMBRES OCUPADOS
ALEMANIA FED.	1961	36,8	17,3
	1977	29,9	28,4
INGLATERRA	1968	18,8	85,3
	1979	24,6	56,8
FRANCIA	1971	26,4	37,4
	1979	28,6	
JAPON	1972	53,6	16,8
	1978	58,0	14,9
E.E.U.U.	1963	26,2	52,9
	1982	22,8	50,0
ITALIA	1971	52,3	10,0
	1981	59,3	9,3
ARGENTINA	1974	50,6	12,1
	1985	56,7	12,6

Elab. Propia. Varias Ftes.

**LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS INDUSTRIAS EN VARIOS PAISES
PORCENTAJE DE ESTABLECIMIENTOS Y MANO DE OBRA
OCUPADA EN RELACION AL TOTAL DE LA INDUSTRIA**

PAISES	% DE ESTABLECIMIENTOS	% DE MANO OBRA OCUPADA
E.E.U.U.	96,2	46,9
JAPON	99,5	77,2
ALEMANIA FED.	99,4	50
ITALIA (1981)	99,7	80,6
GRAN BRETAÑA	95,3	35,3
BRASIL (1980)	98,5	65,6
ARGENTINA	97	53

Elab. Propia. Varias Ftes.

v

LA RECUPERACION TEORICA DEL ROL DE LAS PYMES EN EL CRECIMIENTO ECONOMICO

Según el Profesor Terumi Ieri, del Reserch Institute of the Small Bussines Corporation of Japan, la división vertical del trabajo en Japón entre grandes empresas y subcontratistas pymes, contribuyó a la fuerte competitividad internacional de los productos japoneses.

Las pymes contribuyen en la promoción de un cimiento económico estable en las economías regionales; limitan el control de la economía por unas pocas grandes empresas ayudando a lograr una justa democracia económica; son un símbolo de competencia económica imparcial y son mas flexibles frente a los cambios económicos y funcionan como amortiguadores en periodos de recesión." (*)

Por su parte, el doctor Hugo Setembrino del Consejo Argentino de la Industria (CAI), afirma que " la estructura industrial de los países avanzados está cambiando demasiado. El sistema productivo tradicional de la producción standard, concebida por Henry Ford, la producción en serie, también está cediendo paso a la aparición de pequeñas unidades eficientes, tecnológicamente avanzadas, con pocos obreros y muchos ingenieros, con poco personal. No capital intensivas, pero sí tecnológico intensivas.

Esto está indicando la emergencia de países como Japón, el replanteo de la estructura industrial de EEUU, el retraso de la URSS y una suerte de revisión también de la estructura industrial europea.

Algunos datos generales: en los EE.UU.y Europa, las grandes corporaciones han perdido varios millones de puestos de 1970. (se refiere a puestos de trabajo, DR). En el mismo lapso las PYME generaron 40 millones de empleos, 2/3 de los cuales corresponden a empresas de menos de 20 empleados. El ritmo de creación de nuevas pequeñas empresas es de 600.000 al año en Europa y EE.UU. Cuando la tendencia en EE.UU. era, años atras de 90.000 pequeñas empresas al año. El 17% de las exportaciones de Italia es producido por empresas de menos de 100 trabajadores. El 14,4% de las exportaciones de Japón es producida por PYME. El 41% de las exportaciones de España provienen de empresas de menos de 50 empleados. En las últimas décadas la mayoría de las innovaciones tecnológicas han tenido su origen en las pequeñas empresas." (**)

(*)Terumo Ieri, (Director de Research Institute of the Japan Small Business Corp.); " Delineamiento de la política de pymes en Japón", AOTS, Tokyo, 1988.

(**) Septembrino, Hugo; " La PYME y el desafio constante de la productividad" , en " Primeras Jornadas Nacionales de la Pequeña y Mediana Empresa", Universidad Tecnológica Nacional, 1987.

No obstante, Lo Vuolo y Lumi, refiriéndose a las pequeñas y medianas industrias advierten que " las pymi se han desarrollado exitosamente en modelos " institucionalizados" (como Japón) y en experiencias más " espontaneas" (como el caso de Italia). Sin embargo, esas experiencias reconocen elementos comunes: 1) una política económica favorable a la industrialización de la economía; 2) una fuerte articulación (institucionalizada o espontanea) entre las unidades productivas de gran escala y las pymi; 3) un adecuado desarrollo paralelo del mercado financiero y de capitales; 4) la aplicación de gran parte del ahorro nacional en las economías domésticas; 5) una política estable con respecto a los precios que definen la competencia exportadora." (*)

Elementos normalmente ausentes en las economías latinoamericanas y específicamente en la Argentina.

Es decir, que al considerar las ventajas y desventajas que la teoría asigna a las pymes, es indispensable verificar como estas se potencian o mitigan en función del entorno específico en que deben desenvolverse.

Por lo tanto, la recuperación teórica que se ha dado respecto del rol de las pymes reconoce un análisis fundamentalmente micro que evalúa sus potencialidades en la gestión productiva propiamente dicha en función de los nuevos paradigmas tecno-organizativos, pero inmediatamente pasa a considerar el entorno y, más propiamente, las políticas requeridas para hacer más propicio al desenvolvimiento de las pymes.

Sintetizando las ventajas y desventajas reconocidas de las pymes, Enrique Colombo (**) realiza la siguiente enumeración:

Aspectos fuertes:

- alta adaptabilidad a cambios de mercado y del entorno,
- conducción centralizada y rapidez en la decisión,
- adecuado espacio para la creatividad e inventiva personal,
- estructuras simples y de bajo costo.

(*)Rubén Lo Vuolo y Susana Lumi; " El sistema bancario en el proceso de internacionalización", Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Bs.As., 1992.

(**) Colombo, Enrique; UTN; op.cit.

desventajas y limitaciones:

- limitaciones de capital y crédito,
- limitaciones en el acceso a tecnologías de avanzada,
- dificultades para acceder al mercado exterior,
- limitaciones en la incorporación de técnicos y profesionales,
- dificultades para acceder a la información y a la investigación,
- falencias de gestión de los niveles superiores,
- problemas de organización productiva, comercial y administrativa,
- aislamiento,
- falta de influencia en el medio.

Es interesante, verificar como visualizan los propios empresarios de pymes su situación en contextos disímiles. En un reciente estudio realizado en las pymes españolas fuertemente influenciadas por el proceso de integración de España a la CEE se obtuvieron resultados significativos:

OBSTACULOS AL DESARROLLO EUROPEO

De acuerdo con el estudio " la PYME española y el Mercado Unico" , hoy en día, las barreras u obstáculos al desarrollo europeo son percibidas por las PYME españolas en los siguientes términos:

1. Conocimiento de los mercados	14.1 %
2. Competencia mercados	13.82 %
3. Capacidad financiera	11.47 %
4. Trámites administrativos y fiscales	9.71 %
5. Riesgos Financieros	9.41 %
6. Distancia	8.82 %
7. Lengua y Cultura	8.24 %
8. Restricción a las importaciones	7.65 %
9. Restricciones técnicas	6.76 %
10. Normalización de productos	5.00 %
11. Riesgos de cambio	4.71 %

TOTAL 100.00 %

Fuente: La PYME y el Mercado Unico; Ernest & Young.IMPI.(*)

(*) En Angel Perez- Carballo y Veiga; " PYME y Mercado Unico: Estrategias de respuesta (I)", IMPI, Madrid, junio 1991.

Los problemas de mercado y financieros son considerados como los principales.

Al menos en la Argentina y, probablemente, en la mayoría de los países latinoamericanos; los empresarios de las pymes reconocen a estas dos cuestiones junto a los cambios en las reglas de juego como las mayores limitantes al desarrollo económico que emparentan con las posibilidades de desenvolvimiento propias.

" El problema central de las pequeñas y medianas industrias en América Latina es, ante todo, el contexto en el que deben desenvolverse, caracterizado por la ausencia de crecimiento impulsado por la industria manufacturera y de un sólido mercado de capitales, junto con la existencia de una fuerte desintegración productiva (que en algunos casos se expresa en actividades de " enclave"), y de una permanente inestabilidad de las variables macroeconómicas". (*)

Esta idea de la influencia primordial del entorno, ha sido recogida por la teoría económica y en el caso de las pymes y sus posibilidades se le ha dado a este una preponderancia mayor en la medida que las pymes por sí mismas no tienen la influencia que las grandes empresas y con mucha más razón, los grandes grupos económicos, tienen como para modificar las situaciones macro, influir en los precios, torcer las condiciones de comercialización, recurrir al crédito exterior.

Una publicación del Instituto de la Pequeña y Mediana Industria (IMPI) de España afirma que " la empresa nace, vive y crece en el seno de un entorno con el que mantiene una relación de interdependencia." El entorno más próximo es el del " sector de actividad, luego el del " marco macroeconómico", que a su vez se inscribe " en un entorno más amplio y general, también cambiante, que podría denominarse socio político.

Los niveles de entorno anteriores están interrelacionados entre sí y cuando se produce un cambio, en alguno de ellos, este se transmite a todos los demás y acaba finalmente filtrándose hacia la empresa; en general, cuanto más estructural y determinante sea un cambio y más próximo el nivel en que se produce mayor y más rápido es el impacto que induce sobre la empresa".

Ante estos cambios " cualquier empresa dispone de cuatro actitudes clásicas" , a saber: reaccionar, neutralizar, asumir o explotar el cambio. (**)

(*)Lo Vuolo y Lumi, op.cit.

(**)Angel Hermosilla y Joaquín Solá i Solá; "Cooperación entre Empresas", IMPI, Madrid,1989.

Es entonces cuando entran a jugar los factores específicos de cada empresa y las cualidades de cada empresario. La reconversión empresarial, la capacitación, la innovación tecnológica, etc. son instrumentos que le permiten al empresario enfrentar los cambios para neutralizarlos o -mucho mejor- aprovecharlos y beneficiarse de ellos.

En general, podemos decir que la teoría económica le otorga una gran importancia al entorno para el desenvolvimiento de las pymes. En contexto económicos y sociopolíticos tan cambiantes como el de Argentina, por ejemplo, las ventajas que la teoría le reconoce a las pymes pueden quedar sólo en eso: ventajas teóricas, ya que el contexto no permite que se materialicen y por el contrario, puede provocar que las desventajas se acrecienten. (*) En otros países, el reconocimiento de las limitaciones de las pymes han dado lugar a la utilización de una gran variedad de instrumentos y a la aplicación de programas adecuados que potencian las ventajas y compensan las desventajas.

En síntesis, la teoría ha revalorizado el rol de las pymes, tanto desde un punto de vista sociopolítico al verificar que la presencia de las pymes en la economía tiende a consolidar la democracia, fomentar una distribución más equitativa del ingreso y lograr una mejor distribución espacial de la actividad económica; como desde el punto de vista preponderantemente económico al otorgarle ventajas en mercados más diversificados y cambiantes y en la organización de la producción. Sin embargo, mientras en los países más desarrollados los estados han creado una diversidad de estructuras y numerosos programas para atender la especificidad de estas empresas, en otros, a la hora de la acción se espera que la reconversión productiva, la innovación tecnológica, la capacitación y el acceso al financiamiento dependa casi con exclusividad de la propia iniciativa empresarial individual por el peso de la presión de la competencia o por el "descubrimiento" que algún momento los empresarios hagan de las ventajas de una gestión moderna.

Lamentablemente, en estos casos, el aprovechamiento que se hace de las experiencias de otros países no es la adecuada.

Mientras los empresarios reclaman del Estado: programas de fomento; líneas de financiamiento, asesoramiento, información, promoción de exportaciones, sistemas de garantías, etc como existen en otros países; los funcionarios responden: "deben capacitarse, deben reconvertirse, deben informarse, deben racionalizar personal, deben invertir en tecnología". Probablemente, la lectura

(*) Orientandome en Giorgio Alberti he diseñado hacia 1990 un cuadro de las ventajas y desventajas de las pymes industriales a nivel teórico y las condiciones de la evolución económica y política argentina que modifica en los hechos esas consideraciones. Ver Cuadros V, VI, VII y VIII.

que se hace de los procesos exitosos a veces esté muy sesgada por los intereses sectoriales, o - lo que es peor- por una exacerbada ideologización que minimiza los permanentes esfuerzos que se realizan desde el Estado en los países desarrollados para crear entornos favorables al desenvolvimiento de las pymes. Sin lugar a dudas puede afirmarse que en los países desarrollados y en muchos que no lo son, herramientas necesarias para el desarrollo de las pymes como el crédito, la capacitación, la información y el fomento de las exportaciones no se dejan libradas a la acción del mercado sino que se sostienen mediante la aplicación de programas orientados por el sector público y financiados con fondos públicos.

Las limitaciones de carácter institucional existentes en la Argentina para el desarrollo de las pymes, con mayor o menor grado es común a toda América Latina. Ya en 1987, representantes de las organizaciones de pymes del continente expresaban que " si bién existen instrumentos específicos para promover y regular aspectos parciales de la pequeña empresa, la conclusión general en este tema es que a la fecha no existe en los países una expresión generalizada de voluntad política y un cuerpo orgánico de leyes e instrumentos para normar su desarrollo." (*)

Si bién la evolución posterior fue dispar según los países de la región, es indudable que los procesos de ajuste de las economías latinoamericanas que se dió a partir del inicio de los años 90 generalizó la tendencia a dismantelar las estructuras públicas de promoción y fomento al desarrollo de las pymes. Es así que los empresarios de las pymes comienzan a ser presionados desde diversas esferas para incorporar mejoras en la gestión de la empresa bajo un instrumental operativo (gestión total de la calidad, just in time, etc) de resultados exitosos en otros países en un entorno de crecimiento económico, incentivos morales y materiales, y múltiples programas de promoción , fomento, protección y crédito a tasas subvencionadas inexistentes en América Latina. En algunos casos, la incorporación de estas mejoras en la gestión favoreció grandemente la performance de las empresas e incluso evitó su desaparición o les permitió crecer y competir exitosamente; pero en un análisis global puede afirmarse que ello no ha tenido mayor incidencia en contextos cada días mas desprotegidos.

Los ingentes esfuerzos de numerosos empresarios de pymes y asesores en gestión para mejorar y actualizar el funcionamiento de las empresas normalmente se han dado de bruces en nuestros países con las acciones de gobierno sustentadas en concepciones muy parcializadas de lo que constituye el verdadero avance teórico en relación a las pymes en los países más avanzados.

(*) OEA, Dpto. de Asuntos Sociales; "Proyecto Plurianual Desarrollo de la PYME", Seminario Internacional sobre Desarrollo de la PYME, Asunción, Paraguay, julio de 1987.

VENTAJAS RECONOCIDAS DE LAS PYMES

DE TIPO MACRO

- SER UN FACTOR IMPORTANTE PARA LA CONSOLIDACION LA DEMOCRACIA ECONOMICA QUE ES LA BASE DE LA DEMOCRACIA POLITICA.
- FUNDACION DE UNA ECONOMIA REGIONAL ESTABLE
- GENERACION DE OPORTUNIDADES DE TRABAJO
- FLEXIBILIDAD DE ADAPTACION A LOS CAMBIOS ECONOMICOS

DE TIPO MICRO

- CONDUCCION CENTRALIZADA Y RAPIDEZ EN LA DECISION
- ADECUADO ESPACIO PARA LA CREATIVIDAD E INVENTIVA PERSONAL
- ESTRUCTURAS DE GESTION SIMPLES Y DE BAJO COSTO
- ALTO NIVEL DE COLABORACION EN LA EMPRESA

EN ALGUNOS PAISES HAN MOSTRADO

- ESPECIALIZACION FLEXIBLE
- RAPIDA INCORPORACION Y ADAPTACION A NUEVAS TECNOLOGIAS
- AMPLIOS ESPACIOS COMUNES DE INTERDEPENDENCIAS PRODUCTIVAS Y DE SERVICIOS

DESVENTAJAS RECONOCIDAS DE LAS PYM

- LIMITACION DE CAPITAL Y DE CREDITO
- LIMITACIONES EN EL ACCESO A TECNOLOGIAS DE AVANZADA ✓
- DIFICULTADES PARA ACCEDER AL MERCADO EXTERNO
- LIMITACIONES EN LA INCORPORACION DE TECNICOS Y PROFESIONALES ✓
- DIFICULTADES PARA ACCEDER A LA INFORMACION Y A LA INVESTIGACION ✓
- FALTA DE EXPERIENCIA DE GESTION DE LOS NIVELES SUPERIORES
- PROBLEMAS DE ORGANIZACION PRODUCTIVA, COMERCIAL Y ADMINISTRATIVA
- AISLAMIENTO
- FALTA DE INFLUENCIA EN EL MEDIO
- EXCESIVA SENSIBILIDAD A LAS "*PERTUBACIONES*" SOCIOPOLITICAS

ARGENTINA

TUACION GLOBAL

- MODELO AGRO-EXPORTADOR HASTA LOS ANOS 30
- AUSENCIA DE UN MODELO SUSTITUTIVO CON CONTINUIDAD
- CONTEXTO CULTURAL DESFAVORABLE A LA INDUSTRIALIZACION
- INESTABILIDAD POLITICA E INSTITUCIONAL
- EXCLUSION EN LA REPRESENTACION DEL ESTADO DE AMPLI SECTORES SOCIALES

FACTORES MACROECONOMICOS

- ESTANCAMIENTO ECONOMICO DESDE LA DECADA DEL 70
- CAIDA DE 15% DEL INGRESO PER CAPITA DESDE LOS 70
- ENTRE 1974 Y 1984 CAIDA DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES A UNA TASA DEL 0,8% ANUAL
- REINTEGRACION VERTICAL DESDE LOS 70
- DISTRIBUCION REGRESIVA DEL INGRESO NACIONAL
- ACHICAMIENTO DEL MERCADO INTERNO
- APERTURA INDISCRIMINADA DE LA ECONOMIA DESDE MEDIADOS DE LOS 70
- MODIFICACION ABRUPTA DE LOS PRECIOS RELATIVOS

LAS PYMIS EN LA ARGENTINA

FACTORES MACROEMPRESARIALES

FALTA DE MERCADO DONDE COLOCAR LA PRODUCCION
(RECESION)

FALTA DE CREDITOS EN PLAZOS Y TASAS ACORDES CON LA
ACTIVIDAD PRODUCTIVA

AUSENCIA DE UNA LEGISLACION ESPECIFICA PARA PYMES

MONOPOLIZACION EN LA CADENA DE COMERCIALIZACION

FACTORES MICROEMPRESARIALES

ACTITUD DEFENSIVA

AISLAMIENTO

- EXCESIVA CONCENTRACION EN LA GESTION EMPRESARIA
- ESCASA FLEXIBILIDAD EN LA PRODUCCION
- TEMOR A LA INNOVACION TECNOLOGICA
- NO UTILIZACION DE LOS INSTRUMENTOS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

VI

LA ESTRUCTURA DEL ESTADO EN LA ARGENTINA

6.1. La Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa

El 24 de octubre de 1985 el entonces Presidente de la Argentina, Dr. Raul Alfonsín, dicta el decreto 2.057 por el cual se crea, en el ámbito de la Secretaría de Industria del Ministerio de Economía, la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Industria a los " fines de lograr una más ágil y fluida operatoria entre los organismos encargados de ejecutar las políticas nacionales referentes a la administración de la industria nacional y su desarrollo y consolidar a la pequeña y mediana industria".(*)

La génesis de esa creación reconoce pormenores sustantivos, en la medida que no fue una decisión surgida exclusivamente a iniciativas del poder político sino que estuvo fuertemente condicionada por la presión de la dirigencia empresaria pyme.**)

Ya el Dr. Recalde en 1983, escribía : "de lo expuesto resulta claro la necesidad que las políticas económicas y sociales contemplen orgánicamente el tratamiento adecuado de la pequeña y mediana empresa como elemento fundamental dentro de la estructura económica del país, su trascendencia en la dinámica económica y sus efectos sociales. Pero dicho tratamiento no puede quedar librado a la buena voluntad o al criterio personal de los gobernantes de turno.

Es imprescindible, por lo tanto, instituir un organismo a nivel de gobierno, con carácter funcional dentro de su estructura política, que permita vigilar que en la preparación de los programas económicos, en su implementación y ejecución puedan jugar las pyme un rol en consonancia con su capacidad y significación. A mi juicio, no basta crear un Departamento o Comisión de las pymes. Por la experiencia nacional, su vida sería efímera o quedaría congelada en la primera oportunidad en que el juego de intereses políticos y económicos se parcializaran: El antecedente de CAPPYME, creada por Ley 20.568 de 1973, ha sido muy aleccionador.

(*)Ver ANEXO III .

(**)Mientras un sector empresario propiciaba la creación de una Secretaría de Estado PYME, como se dijo; otro sector exigía la reglamentación del decreto ley 23.020 que creaba el INAIIFYME (Instituto Nacional para la Asistencia Integral a la Pequeña y Mediana Empresa. Este decreto ley fue promulgado el 7 de diciembre de 1983, unos pocos días antes de que el gobierno militar dejara el poder. Ver ANEXO IV.

Para el análisis de otros antecedentes, específicamente de la COPYME (Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa, 1973-1976), así como interesantes consideraciones sobre el problema de la definición y el rol de las pymes, ver: Rafael Kohanoff; " Reindustrializar el País, la pyme", Mimeográfica, Bs.As., diciembre de 1985. Ver ANEXO V

Recalde apoyaba su posición citando a la Small Business Administration dependiente directamente del presidente de los EE.UU, o el Ministerio de La Pequeña y Mediana Empresa de Canadá, el de las Clases Medias de Bélgica, la Secretaría de Estado de la PYME de Francia y agregaba " son citas suficientes como para explicar que la creación de una Secretaría de PYME en Argentina, dependiente directamente del Presidente de la República o del Ministerio de Economía en su caso, sería una acertada medida de gobierno que podría dictar el nuevo parlamento argentino." (*)

No obstante, fue recién con motivo de la celebración del día de la Industria, en septiembre de 1985, que el Presidente de la Nación, anunció en un multitudinario acto celebrado en el Club Velez Sarfield y organizado por las recientemente normalizadas Confederación General Económica y Confederación General de la Industria; la creación, en el ámbito de la Secretaría de Industria del Ministerio de Economía, de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Industria. Ello fue concretado por el Decreto 2.057 del 24 de octubre de 1985.

Sus funciones serían las de " asistir al Secretario de Industria en todos los aspectos relacionados con el afianzamiento y desarrollo de la pequeña y mediana industria" .

Es decir que se creó una estructura por decreto y no por ley, no alcanzaba a tener un nivel de Secretaría de Estado y contemplaba por su dependencia de la Secretaría de Industria y por sus funciones la atención al sector de las pequeñas y medianas empresas industriales exclusivamente. Fundamentalmente la Secretaría de Desarrollo Regional, la Secretaría de Acción Cooperativa y el Consejo Federal de Inversiones se ocuparían de las pymes pertenecientes a otros sectores.

No obstante, su creación fue recibida con beneplácito por las agrupaciones de los empresarios de las pymes.

Sin embargo, apenas dos meses después, con motivo de una nueva reorganización en el seno del Ministerio de Economía la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Industria pasa a ser de la " pequeña y mediana empresa. En realidad, el decreto 2.436 del 24 de diciembre de 1985 está referido fundamentalmente a la unificación de las Secretarías de Industria y Comercio Exterior en una sola; pero simultáneamente se modifican el nombre y las funciones de la Subsecretaría. La nueva Subsecretaría PYME tenía ahora como funciones " asistir al Secretario de Industria y Comercio Exterior en todos los aspectos relacionados con la modernización, desarrollo y afianzamiento de la pequeña y mediana empresa y en cuanto hace a la inserción de este sector, en el comercio exterior del país." (**).

(*) Idelfonso Recalde; op.cit.

(**) Ver Decreto en ANEXO III.

La estructura de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior, dependiente del Ministerio de Economía reconocía 5 Subsecretarías, una Comisión Coordinadora (Subs. de Turismo) y el INTI.

Las Subsecretarías eran:

Subsecretaría de Política de Exportaciones.

Subsecretaría de Intercambio Comercial.

Subsecretaría de Desarrollo Industrial.

Subsecretaría de Gestión y Modernización Industrial.

Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa.

La estructura de la Subsecretaría PYME, era la siguiente:

SUBSECRETARIA
DE LA PEQUENA Y MEDIANA EMPRESA

DIRECCION NACIONAL
DE PROGRAMACION Y
CONTROL

DIRECCION NACIONAL
DE DESARROLLO
REGIONAL

SECRETARIA
APOYO ADMINISTRATIVO

DEPARTAMENTO
DE SERV. DE
COMP. DE DATOS

ENTE COORDINADOR
RES. 74 Y 75 REF.
PRESTAMOS PARA LA
PYME

DEPARTAMENTO
REGISTRO INDUST.
DE LA NACION

GRUPO TECNICO ASE
SORAMIENTO Y APOYO
A PROVINCIAS Y
PYMES.

Fueron sucesivamente subsecretarios de la PYME : el Ing. Enrique Martínez, el lic. Miguel Bein, el Dr. Rubén Zeida y el Ing. José Luis Ortiz.

Entre 1985 y 1989, sucesivos decretos introdujeron modificaciones en el esquema original de organización del Ministerio de Economía.

Entre ellos, el 2031 del 30 de diciembre de 1988, publicado en el Boletín Oficial recién en mayo de 1989; aprueba las estructuras orgánico-funcional de las Secretarías de Comercio Interior e Industria y Comercio Exterior. La SICE reconoce 5 Subsecretarías, entre las que se encuentra la de la Pequeña y Mediana Empresa. A su vez la Subsecretaría de la PYME, se organiza con dos Direcciones Nacionales: la de Asistencia en Gestión Empresarial y la de Asistencia a la PYME. (*)

Las funciones y misiones del organismo se hallan mejor especificadas y las Direcciones; como unidades sustantivas; atienden, respectivamente, a los aspectos microempresariales y del entorno en la problemática de las pymes.

Mientras la primera tiene como funciones entender en los programas de calidad y productividad, apoyar el funcionamiento de las empresas, atender el sistema de información, los diagnósticos y estudios de gestión en pymes.

La segunda entiende en el análisis de situación de las pymes " especialmente en sus aspectos naturales y socio-económicos, elaborar y proponer planes de desarrollo industrial, asistir a los gobiernos provinciales, proporcionar información sobre políticas de fomento.

En realidad, el decreto 2031 surgido hacia el final de la administración del Dr. Alfonsín en el gobierno, no hace más que formalizar un funcionamiento preexistente. No obstante la crisis económica y política de esa etapa de transición, aún se sostenía el funcionamiento de la SS.PYME que había tenido gran predicamento durante 1985-86.

Durante la primera etapa de la presidencia del Dr. Carlos Menem y no obstante los proyectos surgidos del Congreso Nacional de las micro, pequeñas y medianas empresas convocado por el Decreto 998/89, la estructuración de la SS.PYME no sufre mayores variantes.

A partir de la implementación de los Programas de Reforma Administrativa incluidos en las leyes 23.696 y 23697 e implementado a partir del Decreto 2476/90, la Secretaría de Industria y Comercio Exterior se transforma en Subsecretaría.

La Subsecretaría PYME en Dirección Nacional hasta el Decreto 747/91 del 18/4/91 que conforma la estructura de la Subsecretaría de Industria y Comercio de la siguiente manera:

(*) Ver ANEXO III

SUBS. DE INDUSTRIA
Y COMERCIO

GABINETE

DIR. NAC. DE INDUSTRIA	DIR. NAC. DE COMERCIO INTERIOR	DIR. NAC. DE COMERCIO EXTERIOR	DIR. NAC. DE MINERIA
DIR. DE APLIC. DE LA POLITICA INDUSTRIAL	DIR. DE ANALISIS DE PRECIOS Y EVAL DE MERCADOS	DIR. DE PROMO- CION DE LAS EXPORTACIONES	DIR. DE ESTU- DIOS Y PROYEC- TOS
DIR. DE TECNO- LOGIA, CALIDAD Y PROP. IND.	DIR. DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y LEALTAD COM.	DIR. DE NEGOC. ECONOMICAS INTERNACIONALES	DIR. DE EVALUA- CION DE YACI- MIENTOS
DIR. DE LA PYME EVALUACION Y PROMOCION IND.	DIR. DE ECONOMIAS REGIONALES	DIR. DE IMPORTA- CIONES	
INST. NAC DE VITIVINICULT.	DIR. NAC DEL AZUCAR	COM. REGULADORA DE LA PROD. Y COMERC. DE LA YERBA MATE	DIR. GRAL DE OBRA SOCIAL (DIGOS) INTI

En la práctica las Direcciones Nacionales funcionaron como Subsecretarías Adjuntas hasta que la Subsecretaría de Industria y Comercio fue elevada nuevamente al rango de Secretaría y actualmente dividida en la Secretaría de Industria por un lado y la de Comercio Exterior e Inversiones por el otro.

En cuanto a la Dirección de PYMES, Evaluación y Promoción Industrial, careció cada vez de mayor significación teniendo como atribución específica la dirección operativa de los Centros ATI que nunca llegaron a funcionar más que parcialmente.

No obstante, el decreto 1742 del 19 de agosto de 1993 crea nuevamente la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa bajo la órbita de la Secretaría de Industria. (*)

(*) Ver ANEXO III

El decreto transfiere a la Secretaría de Comercio e Inversiones " los cargos, personal asignado y créditos presupuestarios correspondientes a las Subsecretarías de Comercio Interior y Comercio Exterior que actuaran hasta la fecha en el ámbito de la ex Secretaría de Industria y Comercio, como así también las pertinentes de Economía Laboral y Social y de Inversiones que actuaran en jurisdicción de la ex- Secretaría de Economía.

Como es de rigor el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos deberá elevar en 90 días el proyecto de estructura de las áreas cuya organización son afectadas por el decreto.

Es observable los continuos cambios producidos en la estructura del Ministerio de Economía en los últimos años. Siguiendo los fundamentos de los decretos se advierten entre ellos argumentos absolutamente contradictorios a partir de los cuales se sustentan esos cambios; lo sorprendente es que están firmados, no sólo por las mismas autoridades, sino por las mismas personas físicas. Tal es así que la reestructuración planteada por el decreto 1742/93 prácticamente carece de fundamentación. Es que no obstante los estudios realizados para la reestructuración del estado, varias de estas reformas están unidas al cambio de funcionarios; de tal manera que las estructuras y las funciones se acomodan a las personas y no son estas las que vienen a ocupar las estructuras establecidas por estrategias de Estado.

No obstante los fundamentos de caracter estratégico en función de la Reforma del Estado y el redimensionamiento del sector público establecidos en el decreto 1482 del 2 de agosto de 1990, dos años después, el Ministerio de Economía y Servicios Públicos, - que compartía con la Secretaría de la Función Pública la responsabilidad de dirigir esa reestructuración-, pasa a contar con 11 Secretarías y 29 subsecretarías.

La nueva Secretaría de Comercio e Inversiones pasa a tener importantes funciones en desmedro fundamentalmente de la ex-Secretaría de Industria y Comercio. Según el decreto 1742/93 tendrá como objetivos:

" 1. Definir, ejecutar y controlar dentro del país, las políticas de Comercio Exterior de la Nación, en la programación de la estructura arancelaria, las políticas de defensa de la competencia leal internacional, entendiendo en las funciones inherentes a las negociaciones económicas y comerciales internacionales, ya sean bilaterales, regionales o multilaterales, en particular en los aspectos comerciales e industriales de la integración regional y/o convenios especiales con otros países.

2. Definir, controlar y ejecutar la política comercial interna, en la organización y fiscalización del abastecimiento, en las políticas vinculadas a la lealtad comercial, la defensa del

consumidor y la competencia y el funcionamiento de las economías regionales.

3. Coordinar el análisis y conciliación del impacto de las políticas laborales y sociales sobre la marcha de la economía.

4. Coordinar las acciones tendientes a facilitar la reestructuración productiva de los servicios financieros y de seguros en función de las políticas de apertura externa y desregulación.

5. Coordinar lo vinculado con la promoción y registro de inversiones extranjeras en el país.

6. Centralizar y coordinar las relaciones que desde el Ministerio de Economía y Obras Públicas se establezcan con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, como así también de las que surjan a su requerimiento, dirigidas a cualquier área de la jurisdicción ministerial."

En consecuencia, la Secretaría de Industria dejará de ocuparse de la política arancelaria, de comercio exterior e interior, y no tendrá ingerencia en las problemáticas de lealtad comercial, abastecimiento, el impacto de las políticas laborales, las inversiones extranjeras y la coordinación con la Cancillería de las políticas de comercio exterior e integración regional.

La Secretaría de Industria tendrá como objetivos " definir la política industrial y el diseño, financiamiento y utilización de los instrumentos para contribuir a promover el desarrollo y crecimiento de dicho sector"

La Secretaría de Industria tendrá dos Subsecretarías: La de Industria y la de la Pequeña y Mediana Empresa. El objetivo de la Subsecretaría PYME será la de " apoyar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa" , siendo nombrado a su frente el Consejero Guillermo Hunt, hombre de carrera del Servicio Exterior de la Nación y especialista en el tema de integración.

La recreación de la Subsecretaría PYME en el contexto organizacional apuntado no puede cubrir las expectativas de una instancia del Estado con poder de decisión que atienda a las políticas referidas al sector. La mayoría de los problemas concretos y los que la teoría reconoce como comunes a las pymes están fuera de su órbita.

6.2. El Congreso Nacional de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Decreto 998/89

El 6 de octubre de 1989, el PEN, a través del Decreto 998/89 convocó al **Congreso Nacional de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas para la Revolución Productiva.**

Su principal impulsor y Presidente del Congreso fue el Vicepresidente de la Nación, Dr. Eduardo Duhalde, el Coordinador General fue el diputado Alberto Iribarne y su Coordinador Adjunto y motor del mismo fue Hugo Flombaun.

La presidencia del Congreso por parte del Vicepresidente de la nación le dió al Congreso un empuje decidido, a la vez que constituyó un símbolo de la importancia que el gobierno nacional le daba al evento.

En realidad el Congreso no se constituyó en una sólo jornada o en un acto. Si bien la llamada **Primera Jornada Nacional del Congreso de las PYMES**, se realizó el 10 de julio de 1990 en el Centro Cultural San Martín de la ciudad de Buenos Aires; el congreso venía trabajando desde fines de 1989 en ocho comisiones técnicas con una significativa participación de delegados de la mayoría de las entidades empresariales del país.

En el transcurso de estas tareas se conformó la **Mesa de Instituciones Empresarias**, con las entidades gremiales empresarias de cúpula participantes del Congreso:

- Unión Industrial Argentina (UIA)
- Confederación General de la Industria (CGI)
- Consejo Argentino de la Industria (CAI)
- Coordinadora de Actividades Mercantiles Empresarias (CAME)
- Federación de Bancos Cooperativos (FEBANCOOP)
- Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)
- Confederación Cooperativa Agropecuaria Coop.Lta. (CONINAGRO)

De este grupo de entidades, que continuó funcionando hasta fines de 1990 surgieron numerosas iniciativas algunas de las cuales se transformaron en proyectos de ley.

Los diputados Alberto Iribarne, Jorge Lopez, Eduardo Kohan, José Corchuelo Blasco y Marcelo Lopez Arias fueron los principales impulsores en esta etapa de una legislación específica para pymes en la Cámara de Diputados de la Nación.

Los principales proyectos surgidos del Congreso se sintetizan a continuación:

El Instituto para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

El proyecto de ley de creación del **IMIPYME**, presentado por los

cinco diputados nombrados anteriormente, plantea la conformación de un ente público descentralizado y autárquico que funcionará en jurisdicción del Ministerio de Economía. Su objeto sería el de "elaborar, proponer a los Poderes Públicos, coordinar, ejecutar e implementar -cuando correspondiere- las políticas nacionales hacia la micro, pequeña y mediana empresa, cualquiera sea su forma jurídica y actividad, de modo de lograr su consolidación y crecimiento en todo el territorio nacional, así como su inserción en la economía mundial".

Tendrá a su cargo la aplicación de la " Ley Programática de Creación Apoyo y Expansión de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas." (art.2)

Para el logro de estos objetivos, el proyecto otorgaba al Instituto una multiplicidad de funciones de tal manera de convertirlo en el organismo de estado que monopolizara las políticas hacia el sector de las pymes. Practicamente, toda la problemática reconocida para el desenvolvimiento de las pymes en una economía moderna sería atendida por el IMIPYME. (*)

La dirección del Instituto reconocía una participación mixta entre el Estado y el Sector Privado.

El directorio sería designado por el Poder Ejecutivo e integrado por un Presidente, un Vice-Presidente y doce representantes del sector estatal y doce representantes del Sector Privado.

Los 24 representantes deberían provenir de:

Los del Sector Público:

Uno de la Cámara de Diputados,
 uno de la Cámara de Senadores,
 tres del Ministerio de Economía, uno del Banco Central,
 uno del Banco Nacional de Desarrollo,
 uno del Ministerio de Relaciones Exteriores,
 uno del Ministerio de Trabajo, tres representantes rotativos de los Institutos Provinciales

Los del sector privado:

cuatro del sector primario,
 cuatro por el sector industrial,
 cuatro por el sector comercio y servicios,
 que el PEN designará " a partir de consultas que establezca con las entidades empresarias representativas del sector PYME."
 (capítulo III, arts.10 y 11)

(*)Ver ANEXO VI

El proyecto establecía que los recursos del IMIPYME surgirían del presupuesto nacional, de los servicios arancelados que preste, de la venta del BANADE, de los fondos de la liquidación de la ex-Corporación para el Desarrollo de la PYME depositados en el Banco Nación, de los acuerdos internacionales que pudiera suscribir el Instituto, de aportes públicos y privados y de los que pudieran surgir de la Ley Programática de Creación, apoyo y expansión de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Las características de dirección de las políticas de pymes que pretendía dársele al Instituto estaban contempladas también en las disposiciones complementarias al preveer que todo el personal de la Dirección de la pequeña y mediana empresa, evaluación y promoción industrial de la SICE y de la Gerencia de asistencia a la PYME del BANADE sería transferido al Instituto excepto su opción personal en contrario.

Proyecto de simplificación y normalización administrativa

A partir de la creación de la " Comisión Federal de Simplificación y Normalización Administrativa" , conformada por los Ministerios de Economía, Trabajo, Justicia, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Federal de Inversiones, se establece un " Formulario Unico de Inscripción de Actividades", que dará lugar al " Número Unico de Identificación" (NUI), que " será usado como identificación única de la empresa ante organismos del Estado Nacional, Provincial y Municipal, así como frente a personas físicas o jurídicas de carácter privado. La intención de este proyecto era avanzar hacia un sistema de " ventanilla única" , reclamo permanente de las empresas pymes en la Argentina y en el mundo.

Proyecto de creación del BARCEX

El proyecto de ley establecía la creación de un Banco Argentino de Comercio Exterior (BARCEX), como organismo autónomo y autárquico del Estado.

Sus funciones serían las de reemplazar al Banco Central de la República Argentina en la financiación de exportaciones y al BANADE en la financiación de inversiones.

Su capital inicial estaría conformado por la cartera de créditos de prefinanciación y financiación de exportaciones del BCRA, aportes de la Secretaría de hacienda de la Nación y recursos del Tesoro Nacional.

El BARCEX estaba planteado como una entidad de segundo piso, o banca mayorista, pero podía atender directamente en el otorgamiento de financiamiento y crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).

Sus funciones serían las de actuar como agente financiero del Estado en operaciones de crédito, apoyar financieramente a las exportaciones de bienes industriales y de servicios, otorgar garantías de crédito para la exportación, apoyar financieramente la constitución de consorcios y cooperativas de exportación y tradings, apoyar las inversiones que tengan como objetivo la producción para el mercado externo, canalizar líneas de crédito internacional, etc.

Un proyecto de Carta Orgánica del Banco acompañaba al proyecto de ley.

Factura Conformada

El régimen de Factura Conformada que con posterioridad fue establecido por ley aunque nunca reglamentado, establece la posibilidad de que en los pagos a plazos se pueda emitir la Factura Conformada, que se considera emitida con la cláusula " sin protesto" y, en consecuencia, puede transmitirse mediante endoso. Son aplicables a este tipo de facturas las disposiciones legales del pagaré.

La Factura Conformada constituye un sistema que permite a las pymes obtener un crédito de sus propios clientes o, en todo caso, vender a crédito pudiendo transmitir los compromisos haciéndose de fondos por adelantado.

Ley 23883, creación del Fondo Nacional para el financiamiento de actividades productivas, privadas y de distribución de los excedentes ingresados al tesoro provenientes del proceso de privatizaciones

Este Fondo era integrado por " el 40% de los recursos netos resultantes de las operaciones de privatización y liquidación de unidades económicas efectuadas según facultades conferidas al Poder Ejecutivo por la Ley de Reforma del Estado 23.696.

Considerándose incluidos entre los recursos mencionados, el precio, canon, derecho de explotación, derecho de asociación o cualquier tipo de contraprestación que pague el adquirente, concesionario, licenciataria o socio del Estado nacional", además de otros recursos otorgados al Estado nacional en créditos externos o provenientes de donaciones y legados.

Los objetivos del Fondo es brindar financiamiento a las actividades productivas y " procurar la democratización del poder económico y apoyar la expansión de las pequeñas y medianas empresas" .

Se la asignaba al Ministerio de Economía a través de la Subsecretaría de Economía la administración del Fondo. La Subsecretaría sería asistida por un Consejo Consultivo integrado por representantes del sector público y por seis representantes de las entidades gremiales empresarias y tres de la central gremial de los trabajadores. El BANADE era el depositario de los Fondos y el agente financiero. (*)

Iniciativas de carácter laboral

Del Congreso surgieron dos proyectos sobre **Emergencia Ocupacional y Accidentes de trabajo**, exclusivamente para micro, pequeñas y medianas empresas ; consideradas como tales las definidas en la resolución 401/89 del Ministerio de Economía (ver Anexo I).

Ambas iniciativas fueron ingresadas como proyecto de ley por los diputados Alberto Iribarne, Oscar Parrilli, Luis Manrique, José Corchuelo Blasco, Marcelo Lopez Arias, Juan Carlos Suarez, Jorge Rodriguez, Antonio Guerrero, Normando Arciénaga, Inés Botella, Julio Diaz Lozano y Raul Rodríguez(el segundo no está firmado por Lopez Arias).

El proyecto de Emergencia Ocupacional venía a atender una problemática permanente de las mipymes, especialmente en un contexto económico historicamente tan cambiante como el argentino; como es la necesidad de contratar personal ante el incremento de la actividad con los riesgos financieros que ello crea ante una reactivación de la demanda que puede ser sólo esporádica.

La contratación de una o dos personas por parte de una pequeña empresa puede significar un considerable aumento porcentual de su dotación de personal y el riesgo de generar una capacidad ociosa futura en recursos humanos difícilmente sostenible. La flexibili-

(*) La Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica, fue también una iniciativa que debe mucho al Congreso de las Mipymes para la Revolución Productiva. Se trata en detalle más adelante.

zación de la legislación laboral adquiere para las mipymes mucha importancia y, en ciertas condiciones, puede generar una mayor predisposición a la incorporación de mano de obra.

El proyecto surgido del Congreso establecía la posibilidad de contratación de personal por parte de las empresas comprendidas en la resolución 401/89 por el término de no más de un año con la atribución por parte del empleador de darlo por finalizado en cualquier momento previo aviso con 15 días de anticipación sin generar indemnización alguna. Para evitar perjuicios para el empleado, se creaba un fondo mediante el aporte de un 8,4% a cargo del empleador sobre los básicos de convenio y que el empleado podía retirar una vez concluida la relación laboral.

El proyecto de Accidentes de Trabajo establecía la obligatoriedad de un examen médico preocupacional del trabajador mediante el sistema de libreta sanitaria, la revisión por una Junta Médica para el caso de producirse un siniestro y la caducidad de las acciones por enfermedades-accidente a los dos años de la finalización de la relación laboral.

6.3. La Comisión de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Senado de la Nación

El 4 de julio de 1990 se crea la Comisión de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en el Senado de la Nación siendo su primer Presidente el senador José Figueroa, quién había sido su principal impulsor.

De esta Comisión surgieron varios proyectos de ley:

- El proyecto para la creación del Registro Nacional de la micro, pequeña y mediana empresa (con media sanción del Senado)
- El proyecto nuevo Régimen de Relaciones Laborales para las mipymes.
- El proyecto creando el Programa Nacional de Generación y Fomento de Microempresas.
- El anteproyecto de ley para Cooperativas de Seguridad e Higiene Laboral para las mipymes.

Desde el mes de mayo de 1992 la Comisión es presidida por el senador Daniel Martínez y en octubre de ese año se conformó un Consejo Consultivo Asesor de la Comisión conformado por representantes del sector público(Ministerios de Economía y Relaciones

Exteriores, Banco Central, BICE, Banco Nación, de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires, CFI, entre otros) y del sector privado (CGE, CAI, UIA, CACCERA, CONINAGRO, FEBAN-COOP, entre otros).

El Consejo Consultivo Asesor está dividido en dos subcomisiones de trabajo, abocadas al análisis de la Legislación Laboral PYME y a los problemas que afectan al comercio exterior de las pymes.

Una iniciativa similar aún no pudo plasmarse en la Cámara de Diputados de la Nación.

VII

LA ESTRUCTURA DEL ESTADO EN OTROS PAISES

Estados Unidos

Ya en el año 1953 se crea en EE.UU. la Small Business Administration (SBA) dependiendo directamente del Presidente de la Nación y destinada a asistir a la pequeña empresa. Hacia 1990 la SBA contaba con 3700 empleados permanentes y más de 100 oficinas en todo el territorio de EE.UU.

La SBA coordina y dirige todas las políticas referidas a PEs del Estado federal.

En el campo financiero la SBA tiene programas de apoyo financiero, prestación de garantías y otorgamiento de créditos hasta sin participación de los bancos.

El sistema de garantías que dirige la SBA cubre tanto el capital como los intereses devengados y hasta el 90% de los préstamos (100% si son proyectos de preservación del medio ambiente).

En cuanto a los sistemas de asesoramiento y capacitación de los empresarios pymes existen programas integrales entre las universidades, el SBA y los estados.

En un informe brindado por el Prof. William Flewelling, a la sazón Decano del College of Business Administration de la Universidad de Georgia, y citado por I. Recalde (*) se expresa que " en los años 70, la sociedad en los Estados Unidos había adquirido un profundo conocimiento de la pequeña empresa: el 97 por ciento de las empresas eran pequeñas, la pequeña empresa proveía el 52 por ciento de todo el empleo privado, representaba el 43% de la producción comercial y contribuía con más del 33% del producto nacional bruto. En la década de los 60 empezó a disponerse de fondos para ayuda a la dirección, a través de muchos organismos gubernativos, y en los años 70, la Small Business Administration creó un modelo, el Small Business Development Center."

Según explica Recalde estos Centros, en los que una Universidad asume el rol principal, tienen tres funciones básicas: asesoramiento particularizado a las empresas, realización de programas educativos para grupos de empresarios y desarrollo de la investigación básica y aplicada sobre los problemas de las PEs. además de varias otras funciones complementarias.

En 1982, el Centro de Georgia comprendía: 3 universidades, 10 colegios de cuatro años y 19 colegios de 2 años. Contaba además con otras 10 oficinas y con un presupuesto de 2 millones de dolares, asesoraba individualmente a unas 3000 pequeñas empresas y los programas educativos abarcaban a unas 15.000.

(*) Idelfonso Recalde; op.cit.

Japón

El Japón es, tal vez, el país más avanzado en términos de políticas para PYMES.

Basicamente estas políticas son planificadas por los organismos oficiales: el MITI y el JAPAN SMALL BUSSINESS CORPORATION. La implementación generalmente está a cargo de los Municipios.

En los últimos años las políticas estuvieron dirigidas a apoyar el desenvolvimiento de las pymes existentes y en mucho menor grado a fomentar la creación de nuevas empresas, ya que las autoridades consideraron que existen una sobreabundancia de empresas en el Japón.

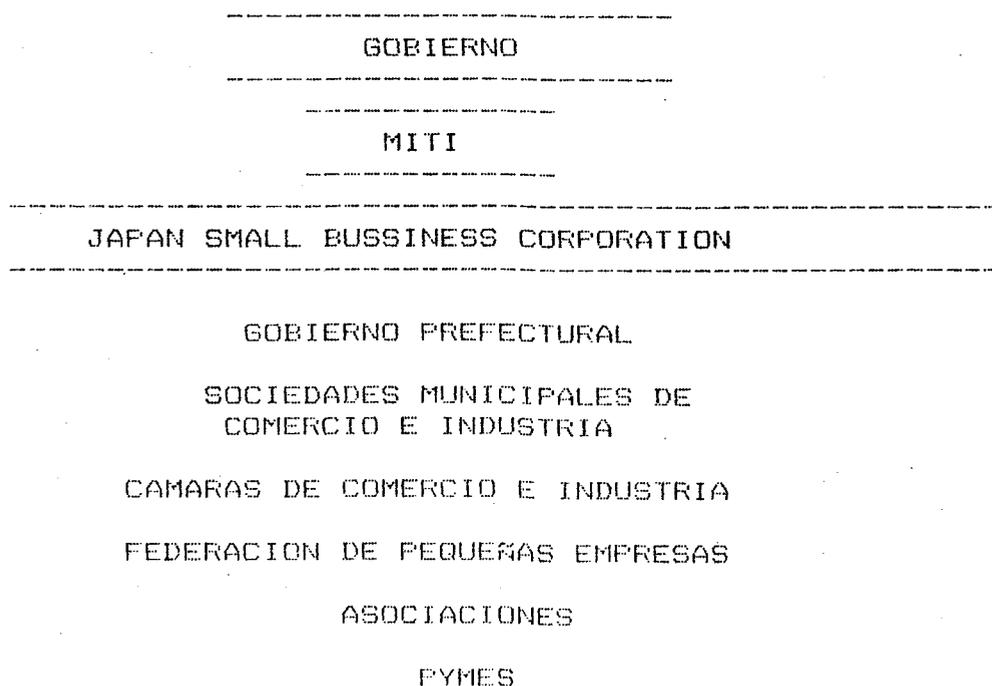
La JAPAN SMALL BUSSINESS CORPORATION es una entidad gubernamental que depende del MITI (MINISTRY OF INTERNATIONAL TRADE-AN INDUSTRY)

Fue fundada en 1985 y tiene un presupuesto de 1 billón de yenes (10 a la 12) equivalente a U\$S .

Su accionar se basa en 5 aspectos:

- 1) Guiar y financiar el desarrollo estructural de las pymes.
- 2) Capacitación para las pymes.
- 3) Provisión de información.
- 4) Administración de un sistema mutualista de subsidios para las pymes.
- 5) Administración de un sistema mutualista de subsidios en prevención de bancarrotas en cadena de las pymes.

La Estructura del Estado en Japón es la siguiente:



Las políticas se diseñan cada año según las previsiones sobre la evolución económica.

El sistema tiene como objetivos explícitos:

- 1) Lograr la adaptación de las pymes al ambiente empresarial y a la evolución de la situación de los mercados.
 - 2) Paliar las desventajas naturales de las pymes en relación a las grandes empresas.
 - 3) Propender a la sindicalización de las pymes por ramas de forma tal que puedan incorporar tecnologías costosas por medio del sindicato y mediante créditos previstos a tal fin a una tasa más baja que la del mercado (aproximadamente del 2,7% anual).
 - 4) Financiar la reconversión productiva. Cuando se evalúa que un sector económico tiene pocas perspectivas futuras.
 - 5) Se ejerce un sistema de vigilancia y control para evitar que las grandes empresas impongan a sus proveedores pymes condiciones desventajosas de comercialización.
- En Japón existe una Ley que permite hacer públicas las deudas de las grandes empresas con las pymes después de cierto tiempo; ello acarrea un gran desprestigio social para la empresa deudora.

En el año 1989 se implementó en Japón un nuevo sistema SMIRS (Small and Medium Enterprise Information Reserch System- Data Base) que permite a las pymes de todo el país un rápido acceso a la información.

El sistema reúne la información pública y privada de todo tipo útil para el desenvolvimiento de las pymes.

Comunidad Económica Europea

Como ya se ha dicho, Bélgica fue uno de los primeros países en crear el Ministerio de las Clases Medias en 1954. Integraron dicho Ministerio el Consejo Superior de las Clases medias con la función de estudiar las políticas para el desarrollo de las pymes y, el Instituto Económico y Social de las Clases Medias a cargo del desarrollo económico y social de las pymes. Francia fue el país que hizo el desarrollo legislativo y creó las estructuras de Estado mas completa sobre pymes (*). La legislación española está inspirada en la francesa y sus políticas están a cargo del IMPI dependiente del Ministerio de Industria.

Actualmente, la CEE ha desarrollado una profusión de mecanismos de atención a la promoción y el desarrollo de las pymes en Europa.

Su orientaciones están basadas en la búsqueda de la cooperación entre empresas pymes y su inserción en mercados extracomunitarios. Sus políticas dependen de las Directivas Generales. A continuación se citan algunos de los programas principales:

Red BC-NET: Red Europea de Cooperación Empresarial (Business Cooperation Newton). Depende de la D.G. XXIII. Es una red informatizada, que enlaza entre sí a varios centros de asesorías de empresas de la Comunidad. El objetivo es alcanzar una dimensión Europea a la búsqueda de socios para cooperar.

CENTROS EUROPEOS DE INFORMACION EMPRESARIAL (CEIE) O EUROVENTANILLAS: Depende de la DG XXIII. Son oficinas de información polivalentes. Informan y asesoran a las empresas dentro del marco comunitario. Se utiliza como canal de búsqueda de cooperantes.

CENTROS DE EMPRESA E INNOVACION (CEI): Es una asociación de organismos y entidades públicas y privadas destinadas principalmente a la transferencia de tecnología. Desempeña un papel fundamental en la colaboración entre empresas europeas.

CENTRO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL (CDI): Fomenta iniciativas conjuntas entre empresas de los países ACP (Asia, Caribe y Pacífico) y de la CEE.

EUROPARTENARIAT: Es una iniciativa promovida por la Comisión (DG XXIII y DG XVI) para reunir a empresarios de distintos países al objeto de que puedan contactar y discutir las posibilidades de cooperación (Irlanda, Torremolinos).

BANCO DE DATOS INFORMATIZADO: Permiten el acceso a cualquier tipo de información (legislación, referencias bibliográficas, contratos públicos), siendo su principal finalidad la de facilitar información sobre las empresas (dimensión, localización, actividad...) Asimismo , pueden buscar empresas que reúnan ciertas características.

PROGRAMAS COMUNITARIOS DE INVESTIGACION: La participación de las PYMES en los programas de I+D comunitarios, les permite conseguir financiación para desarrollar programas de investigación e incrementar sus conocimientos tecnológicos. Fomenta la cooperación entre empresas de distintos países comunitarios.

Los programas son múltiples: ESPRIT, BRITE, RACE, JOULE, BRIDGE,... dirigidos a desarrollar áreas de conocimiento tan diversas como tecnologías avanzadas de la información, nuevos procesos y productos, telecomunicaciones, informática del transporte, energías no nucleares, biotecnología,..., etc.

Brasil

El CEBRAE (Centro Brasileiro de Apoio a Pequena e Media Empresa) constituyó históricamente en Brasil, la estructura gubernamental que concentra las políticas hacia las pymes. Vinculado al Ministerio de Industria y Comercio su política fue orientada a promover la relación entre los sectores público (federal, estadual o municipalidad), el sistema científico-tecnológico y las organizaciones privadas de pymes. Actualmente se halla privatizado, aunque recibe un aporte obligatorio del 1% de la nómina salarial lo que explica en buena medida su capacidad de funcionamiento y su poderío.

Para su inserción en todo el territorio cuenta con los CEAGS (Centro de Apoio a Pequena y Media Empresa nos Estados e Territorios). Existen más de 60 Centros que atienden directamente a los empresarios y son los responsables de la dirección de los programas.

Los CEAGS funcionaron siempre con una composición tripartita: gobierno federal, gobierno estadual y sector privado integrantes de un Consejo Deliberativo.

El apoyo del CEBRAE a las pymes se da en diversas áreas: gestión, mercado, crédito y tecnología.

Colombia

Existen en este país diversas instituciones públicas con participación privada para la gestión de políticas para el sector:

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje. Institución educativa y de capacitación técnica cuyo objetivo es el mejoramiento continuo del personal de las empresas.

CORFERIAS: Corporación de Ferias y Exposiciones. Su propósito principal es relacionar más directamente a la industria colombiana en mercados internacionales.

CORPORACION FINANCIERA POPULAR: Entidad financiera dedicada a enfocar recursos al desarrollo económico de las PYMES.

CONSEJO ASESOR DE POLITICAS PARA PYMES: Coordina las actividades de las entidades estatales y privadas relacionadas con la PYME y analiza políticas para el sector.

SITI: Servicio de Información Tecnológica de las Industrias. El SITI genera y procesa información como instrumento de desarrollo en favor de las PYMES del país.

INCETEX INDUSTRIAL: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior.

Es un Fondo Especial de financiamiento para la participación de empresarios en seminarios, simposios, misiones técnicas, ferias y exposiciones tecnológicas, visitas a empresas líderes y otros eventos similares en el extranjero, que prevean conocimientos y experiencias incorporables por el propio empresario al desarrollo de la industria.

Uruguay

El 1 de marzo de 1991 comenzó a funcionar en el Uruguay la **Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME)**, creada por Ley del 26/12/90 en la órbita del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

A nivel legislativo, en agosto de 1991 se promulga la Ley 16.201 para el desarrollo, promoción y tecnificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, sean estas comerciales, agroindustriales, artesanales, industriales y/o de servicios.

La función de la DINAPYME es actuar como un centro de coordinación a nivel nacional, e impulsar y ejecutar estrategias y acciones hacia el sector de las MIPYMES.

Su actividad estuvo centrada especialmente en tareas de capacitación y atención a las artesanías a través de la Dirección de Artesanías.

El DINAPYME no opera como entidad financiera aunque brinda asistencia pre y post crediticia evaluando la viabilidad de las iniciativas, brindando asesoramiento sobre los proyectos presentados por los empresarios.

En el año 1992, la DINAPYME fue calificada como la entidad Técnica de Apoyo en el Programa de Asistencia de la Cooperación Nacional para el Desarrollo BID-MYPE, en ese marco desarrolló un programa de cursos de capacitación en diversos Departamentos del Uruguay.

El DINAPYME es aún una estructura relativamente débil.

Chile

La estructura institucional chilena de apoyo a las PYMES es la siguiente:

En el Ministerio de Relaciones Exteriores:

PROCHILE: Departamento de Promoción de Exportaciones. Dirección de Relaciones Económicas. Fundación PROCHILE.

Fondo de Promoción de Exportaciones.

Comites de Exportaciones.

En el Ministerio de Planeamiento:

CONACYT: Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la que depende el FONDO DE FOMENTO AL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLÓGICO (FONDEP)

El FOSIS, FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL, que está dirigido al fomento y financiamiento de la capacitación, la asistencia técnica, el crédito y a facilitar el funcionamiento del CENTRO DE INICIATIVAS EMPRESARIALES (CIEM).

En el Ministerio de Trabajo

Del Ministerio de Trabajo depende el SENCE, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, compuesto por el Organismo Técnico Intermedio Reconocido (OTIR), el Organismo Técnico de Ejecución (OTE) y las Areas para Jóvenes, Becas y Aprendices.

Del Ministerio de Economía

En la estructura del Ministerio de Economía se encuentran la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), el SERCOTEC, Servicio de Cooperación Técnica y los Instituto Nacional de Normalización e Instituto de Investigaciones Tecnológicas (INTEC).

La CORFO opera como intermediario financiero contando para ello con el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC), el FAT (Fondo de Asistencia Técnica).

Dependen de la CORFO los Centros Provinciales de Información, y la CORFO es la encargada de administrar los Subsidios a la Asistencia Financiera y los CUBOS, que son los Cupones de Bonificación de Seguros de Crédito.

El SERCOTEC por su parte, atiende a los proyectos de fomento y a la capacitación y asistencia técnica, financiera y de estudios de mercado.

Ministerio de Hacienda

Del Ministerio de Hacienda depende el FOGAEX, Fondo de Garantía a la Exportación.

Cuadro II

SINTESIS DE LAS ESTRUCTURAS DE ESTADO QUE ATIENDEN A LAS PYMES EN OTROS PAISES

BRASIL	<p>Centro Brasileiro de Apoio a Pequena e Media Empresa (CEBRAE).</p> <p>Centro de Apoio a Pequena e Media Empresa nos Estados e Territorios (CEAGS)</p>
COLOMBIA	<p>Consejo Asesor de Políticas para PYMES.</p> <p>SENA. Servicio Nacional de Aprendizaje.</p> <p>Corporación Financiera Popular.</p> <p>Corporación de Ferias y Exposiciones.</p> <p>SITI. Servicio de Información Tecnológica de las Industrias.</p> <p>Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior.</p>
COSTA RICA	<p>Dirección General de Asistencia Técnica a la Pequeña Industria y Artesanía. Comité Interinstitucional de la Pequeña Industria y Artesanía (CIPIA).</p> <p>Programa de Capacitación y Asesoría a la Pequeña Empresa (Instituto Nacional de Aprendizaje).</p> <p>Consejo Nacional de Pequeña Industria y Artesanía.</p>
CHILE	<p>Fundación PROCHILE.</p> <p>Corporación de Fomento a la Producción (CORFO)</p> <p>Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)</p> <p>Fondo de Garantía a la Exportación (FOGAEX)</p>
ECUADOR	<p>CENAPIA- Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria y Artesanía.</p>
MEXICO	<p>Secretaría de Comercio y Fomento Industrial</p> <p>Dirección General de Industria Mediana y Pequeña</p> <p>Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana (1991-1994)</p> <p>Nacional Financiera (Banca de Desarrollo)</p> <p>FOGAIN- Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria.</p>

PANAMA	Dirección General de la Pequeña Empresa. (Mterio. de Comercio e Industrias).
URUGUAY	Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas Y Medianas Empresas (DINAPYME).
VENEZUELA	Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.
EE.UU.	Small Business Administration (SBA)
CANADA	Minister of State Small Business
JAPON	Japan Small Business Corporation
BELGICA	Ministerio de las Clases medias. Consejo Superior de las Clases medias. Instituto Económico y Social de las Clases medias.
FRANCIA	Secretaría de Estado para la Pequeña Industria y la Artesanía. Cámaras de Comercio e Industria (organismos públicos con aporte obligatorio y autonomía financiera). APRODI (Asociación para la Promoción y Desarrollo Industrial). Organismo mixto.
INGLATERRA	Small Firms Service (Departamento de Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria).
ITALIA	Ente Nacional para el Artesanado y la Pequeña Industria.
ESPAÑA	Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI).
TAIWAN	Centro de Administración de PYMES (Ministerio de Asuntos Económicos). Fundación para Garantías de Creditos para Pymes. Centro de Asistencia Integral a las Pymes.
INDIA	Corporación Nacional de la Pequeña Industria. Organización de Desarrollo de la Pequeña Industria. Corporación Financiera del Estado. Banco del Estado de la India.

VIII

EVOLUCION DE LAS POLITICAS PUBLICAS EN LA ARGENTINA

8.1. Las políticas promocionales del Gobierno del Dr. Alfonsín

A partir de 1985, el Gobierno Nacional desarrolló una batería de medidas para la promoción de la inserción de las pymes en el comercio internacional.

Las principales se describen a continuación: (*)

Promoción de los Consorcios de Exportación

El Decreto 174/85 reglamentan una serie de beneficios para las PYMES que conformen Consorcios y Cooperativas de Exportación. El artículo 12mo del Decreto establece que para "promover la formación de Consorcios de Exportación y Cooperativas de Exportación, integrados por pequeñas y medianas empresas de capital nacional exclusivamente, se establece para los primeros cinco años de funcionamiento un incentivo especial de hasta el 4% del valor FOB de las exportaciones efectivamente realizadas por los citados consorcios y cooperativas que se afectará a solventar los gastos operativos de los mismos. Para la calificación de empresas pequeñas y medianas, la Autoridad de Aplicación establecerá los criterios a seguir, mientras que para las de capital nacional se tomará en lo dispuesto por la Ley N° 21.382 (texto ordenado en 1980)."

El art.13ro. dice " el monto total anual recibido en concepto de incentivo especial creado por el artículo precedente, no podrá exceder el 80% de los gastos operativos del Consorcio o Cooperativa durante el mismo período, quedando facultada la Autoridad de Aplicación para fijar un monto anual máximo por Consorcio o Cooperativa, así como para determinar los conceptos que integran los gastos operativos."

El art.14ro.. por su parte determina que" lka obtención de los beneficios a que se refiere el artículo precedente, se realizará durante el primer y segundo año de funcionamiento sin condicionamientos de incrementos en las operaciones. Durante los años siguientes, la obtención de los citados beneficios estará sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) para la obtención en el tercer año de funcionamiento, deberán incrementar el valor de sus exportaciones en el segundo año, 10% respecto del primer año;

(*) La descripción de las medidas promocionales del gobierno del Dr. Raul Alfonsín se basan en : Subsecretaría PYME, SICE, "PYMEX, Guía Pyme para exportar", Ministerio de Economía, Bs.As., agosto de 1989.

b) para la obtención en el cuarto año de funcionamiento, deberán incrementar el valor de sus exportaciones en el tercer año, 20% respecto del segundo año; y

c) para la obtención en el quinto año de funcionamiento, deberán incrementar el valor de sus exportaciones en el cuarto año, 15% respecto del tercer año.

Para el cobro del 4% los consorcios o cooperativas debían presentar el cumplido del permiso de embarque con la refrendación bancaria y el formulario de solicitud de pago del incentivo.

Los gastos operativos a los que podían afectarse los beneficios obtenidos eran:

a) retribución de Administradores;

b) locación de las oficinas sede; del consorcio o cooperativa;

c) sueldo del personal y sus contribuciones sociales;

d) honorarios del personal técnico contratado para tareas relativas a exportaciones;

e) gastos de comunicaciones;

f) papelería y material promocional;

g) mantenimiento en general de las instalaciones y equipos de las oficinas;

h) viajes de negocios hechos por y para el consorcio y cualquier otro gasto que a juicio de la Dirección Nacional de Promoción de Exportaciones sea considerado gasto operativo.

Medidas de fomento de la exportación

Las medidas de estímulo a la exportación, fundamentalmente las de carácter industrial, adoptadas a partir de 1985, fueron numerosas y variadas. La mayoría de ellas no estaban dirigidas exclusivamente a las pymes, sin embargo fueron muy bien aprovechadas por ellas para acceder a los mercados internacionales.

A continuación se describirán brevemente dichas medidas:

de carácter fiscal:

Reembolsos y reintegros: mediante este mecanismo se obtiene la devolución total o parcial de distintos impuestos que se presume fueron abonados directa o indirectamente en el mercado interno sobre las mercaderías exportadas.

El Decreto 1555/86 establecía un sistema alternativo al DRAW BACK como reintegro por los tributos que se hubiesen pagado por mercadería importada que luego se exporta.

En el año 1987 se establecieron tres niveles de porcentajes de reembolsos a aplicarse sobre los valores de la mercadería exportada :15%, 12,5% y 10% según el bien exportado.

de caracter financiero

Prefinanciación:El Banco Central de la República Argentina a través de la circular OPRAC 1-199 BCRA comunicación A-1205 reguló este sistema que otorgaba al fabricante de bienes no tradicionales la posibilidad de acceder a un crédito para financiar las distintas etapas de su proceso productivo a partir de recibir la confirmación de la compra de su exportación.

financiación:El exportador podía ofrecer plazos de pagos al importador de otro país y cobrar su exportación en forma íntegra inmediatamente después del embarque de la mercadería. Ello garantizaba a los exportadores mayores posibilidades para competir en el mercado internacional.

de caracter impositivo

Impuesto al Valor Agregado (IVA): Exención del IVA para las exportaciones. " Los exportadores podrán computar contra el impuesto que en definitiva adeudaren por sus operaciones gravadas el impuesto que por bienes, servicios y locaciones que destinaren efectivamente a la exportación o a cualquier etapa en la consecución de la misma, les hubiera sido facturado, en la medida en que el mismo esté vinculado a la exportación y no hubiera sido ya utilizado por el responsable. Si la compensación no pudiera realizarse o solo se efectuara parcialmente, el saldo de crédito del impuesto resultante les será acreditado contra otros impuestos a cargo de la DGI o en su defecto le será reintegrado o se permitirá su transferencia a favor de terceros responsables" Este sistema estuvo regido por la Resolución General DGI N° 2570 del 12/8/85 y luego por la Resolución General DGI N° 2667/87 del 30/1/87.

impuesto a los Ingresos Brutos: Las operaciones de exportación quedaron excluidas del pago de este impuesto.

Impuestos Internos:Se exceptuó del pago de estos impuestos a las mercaderías de origen nacional exportadas o incluidas a la lista de "rancho" de buques o aeronaves de tráfico internacional. Si el hecho imponible ya se hubiera producido en el producto o en las materias primas utilizadas para su fabricación se podía solicitar acreditación del valor.

Impuesto a las ganancias:La ley 20628 establece que los conceptos recibidos por reembolsos o reintegros no pagaban este impuesto.

Impuesto de Sellos:Por Decreto N° 178/85 del 25/1/85 se eximió a los contratos de compraventa, permuta o locación de cosas, obras o servicios que formalicen operaciones de exportación.

Impuestos a las ganancias:El Decreto 173/85 del 25/1/85, dispone que para ciertos bienes los exportadores pueden deducir del impuesto a las ganancias el 10% del valor FOB de dichas exportaciones.

Sistema de Admisión Temporal: El Sistema de Admisión Temporal, regulado por el Decreto N°:1554/86 fue de suma importancia

para el fomento de las exportaciones especialmente industriales, y muy utilizado por los empresarios pymes.

Permitía importar temporariamente (360 días con derecho a prórroga por otro lapso similar) de bienes que luego de un proceso de transformación, ensamble, montaje, etc que le incorporara valor fuera exportado.

Al realizarse la importación no se abonaban los derechos de importación y otros tributos, así como tampoco la tasa de estadística.

FOPEX, Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones:

El FOPEX constituyó, en sí mismo, un verdadero programa de fomento a las exportaciones de empresa de hasta 300 empleados.

Fue establecido por la Ley 23.101 e instituido por el Decreto 179/85 mediante un gravamen del 0,5% sobre las importaciones.

El Fondo, administrado por la SICE beneficiaba a empresas exportadoras de capital nacional que ocuparan hasta 300 personas, es decir, básicamente a pequeñas y medianas empresas. Mediante un sistema de Asistencias o préstamos, el Fondo financiaba hasta el 50% de los proyectos presentados y podían destinarse a diversas actividades relacionadas con la inserción de las pymes en el comercio internacional.

Financiamiento a la exportación, conformación de consorcios y cooperativas de exportación, apertura de oficinas en el exterior, apoyo a entidades empresarias del interior del país para actividades de estudio y capacitación relacionadas con el comercio exterior, desarrollo de nuevos mercados, concurrencia a Ferias y Exposiciones, distados de seminarios, cursos, etc, certificación de productos, realización de misiones comerciales, realización de catálogos, folletería, etc.

PEEX, Programas Especiales de Exportación: Tenían como objetivo beneficiar programas de incremento de las exportaciones en U\$S 2.000.000 por año o de 10 millones de dolares en cinco años.. Podían beneficiarse empresas exportadoras, cooperativas y consorcios de exportación o tradings.

Los programas debían tener una duración mínima de dos años y un balance positivo de divisas.

Los beneficios otorgados eran:

Hasta 15% del valor FOB de los incrementos de exportaciones previstas en el programa y efectivamente cumplidos; a ello se agregaba un 5% cuando se tratara de un nuevo mercado o recupero de uno perdido, se establecía una prefinanciación automática por programa.

Draw Back: Por este sistema, las empresas podían obtener por las exportaciones para consumo que realizaran, el reconocimiento total o parcial a su favor de los importes que hubiesen pagado por derechos de importación, tasa de estadística u otros impuestos que gravaban la importación de las materias primas utilizadas en el proceso de elaboración de las mercaderías a exportar, y/o de sus embalajes, acondicionamientos y/o envases; mercaderías que

se incorporen en el proceso de elaboración y/o armado de los bienes exportados o de embalajes, acondicionamientos y/o envases de las mercaderías que se exportaren.

Carta de Crédito Doméstica: La CCD permitía incluir en los beneficios promocionales del comercio exterior a los exportadores indirectos, es decir a aquellas empresas proveedoras de bienes, insumos o servicios constitutivos de la mercadería a exportar por el exportador.

La CCD era un instrumento negociable solicitado por el exportador final que haya obtenido una Carta de Crédito Irrevocable a su favor en un banco del exterior.

ARGEX, Argentina Exporta:

Las empresas adjudicatarias de este régimen de promoción debían presentar un proyecto que contenga compromisos de incremento de las exportaciones. Aprobado el proyecto ARGEX obtenía el acceso automático e irrestricto al régimen de Admisión Temporal de insumos y bienes intermedios, para partes y accesorios sufran o no modificaciones en el país; accediendo a la devolución del 100% de los derechos de importación abonados por maquinas y equipos.

8.2. Programa Trienal de Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa

Cuando la batería de medidas promocionales para la inserción de las pymes en el mercado internacional fue suspendido y luego derogado, la Argentina quedó huérfana durante varios de un cuerpo de medidas dirigidos específicamente para el sector.

Si bien apenas asumido el nuevo gobierno, en 1989, el vicepresidente de la República, Dr. Eduardo Duhalde, propició y presidió el Congreso Nacional de las Pequeñas y Medianas empresas para la Revolución Productiva; las recomendaciones emanadas del mismo no tuvieron- en lo inmediato-, mas que una implementación práctica muy parcial.

A los inicios del Plan de Convertibilidad, las escasas medidas promocionales, fundamentalmente de carácter regional, utilizables por las pymes fueron derogadas. La abrupta modificación en las reglas de juego impuesta por la nueva política económica debió ser enfrentada por las pymes sin ninguna protección o política específicamente orientada por el Estado. Si el achicamiento de la estructura del Estado fue considerable en general; en lo atinente a los niveles referidos específicamente a las pymes la degradación fue extraordinaria. No obstante los esfuerzos de los funcionarios a cargo y más allá de su voluntad; la carencia de recursos, de políticas y- en definitiva- de poder, de estructuras como la Dirección de Fomento a las PYMES en relación a sus antecesoras Direcciones nacionales o subsecretaría de Pyme fue extraordinario. Tal vez, no sería exagerado afirmar que en estos años la pyme sufrió desde el Estado una discriminación negativa.

No obstante, hacia noviembre de 1992, el Ministerio de Economía anunció públicamente el lanzamiento del Plan Trienal de Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa, que no obstante su ostentoso título consistía en la promesa de instrumentar tres medidas en algún momento del año siguiente:

Un Régimen de equiparación de Tasas,
Un Fondo de Garantía Suplementaria,
Un Fondo de Asistencia para la Constitución de Consorcios de Pequeñas y Medianas Empresas.

El Decreto 2586/92 del 22 de diciembre de 1992 establece que el desarrollo del Plan Trienal mencionado será supervisado por un Comité de Gestión coordinado por la Secretaría de Industria y Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos como autoridad de aplicación.

El Comité de Gestión estaría conformado por las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Pesca, Minería y Transportes, el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y por representantes del Sector Privado de la Pequeña y Mediana Empresa.

El agente financiero del Plan sería el BICE y la definición de PYME sería establecida por el Ministerio de Economía tal como ocurrió con la Resolución 208/93 antes tratado. (*)

Régimen de equiparación de Tasas

El Régimen de Equiparación de tasas de interés consiste en una bonificación de 4 puntos porcentuales de la tasa efectiva anual que cobren las entidades financieras por créditos otorgados a las PYMES por préstamos de líneas comerciales a otorgar para capital de trabajo y para adquisición de bienes de capital y tecnología y que serán devueltos a las entidades financieras por el Banco Central previa acreditación de la Secretaría de Hacienda.

El Monto Global del Programa es de 1000 millones de dolares para la adquisición de Bienes de Capital, 200 millones para capital de trabajo y 100 millones para la adquisición de tecnología. La SICE licita entre los bancos los cupos de crédito cuyas tasas bonifica.

En realidad, el régimen consistía en la bonificación de tasas para empresas que adquieran bienes de capital, pues los montos para capital de trabajo y tecnología eran un porcentaje- 20 y 10 % respectivamente- de lo que la empresa haya obtenido para la compra de bienes de capital.

(*)Ver Resolución 208/93 en ANEXO II

El máximo financiado por empresa para la compra de bienes de capital era hasta un máximo de 400.000 dolares.

La SICE puede licitar el fondo de equiparamiento de tasas en forma fraccionada; por lo que en momento de escribirse este trabajo- agosto de 1993- solo había licitado 300 millones de dolares de los 1300 millones previstos para todo el Plan. De esos 300 millones una parte había sido otorgado efectivamente a las empresas. (*)

El artículo 13 aclara qué el régimen deja por cuenta de los bancos que adhieran al programa el riesgo crediticio.

Fondo de Garantía Suplementaria

El Decreto 2586/92 implenta, a su vez, el llamado "Régimen de Garantía Suplementaria" con el objeto de "facilitar a la Pequeña y Mediana Empresa la obtención, a través del contrato de seguro, de las garantías requeridas para acceder al crédito instituido por el Régimen de Equiparación de Tasa de Interés, debiendo ser la garantía prendaria."

Los fondos de este régimen tienen como objetivo sufragar hasta el 40% los resarcimientos que los aseguradores abonen como consecuencia de los contratos de seguro de crédito celebrados con las entidades financieras que adhieran al programa.

Las aseguradoras podrán participar mediante un régimen de licitación establecido en el decreto.

Aunque hasta el momento- agosto de 1993- este Fondo de Garantía Suplementaria no se halla operativo, este sistema nada tiene que ver con los sistemas de garantías Suplementarias o Recíprocas aplicados en la mayoría de los países.

Fondo de asistencia para la constitución de Consorcios de Pequeña y Mediana Empresa

Por este Fondo los Consorcios que se constituyan entre FYMES para la incorporación de tecnología, la promoción del comercio exterior, el mejoramiento de las condiciones de acceso al crédito, la negociación de condiciones de compra o venta, el mejoramiento de la calidad, la especialización productiva y toda otra actividad vinculada con el aumento de la competitividad del sector podrán beneficiarse con el 40% en los dos primeros años y el 20% el tercero de los gastos operativos de los Consorcios que se formen.

(*) Hasta el 30 de junio de 1993, en el marco del Plan Trienal se habían comprometido con las empresas un total de 1008 créditos por un monto global de U\$S 31.648.391. La mayoría de ellos con empresas de agropecuarias.

(**) Ver la transcripción del Decreto 2586/92 en el ANEXO VII

8.3. La Ley 23.887 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica

El 26 de octubre de 1990 fue promulgada la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica con el objeto de "mejorar la actividad productiva y comercial, a través de la promoción y fomento de la investigación y desarrollo, la transmisión de tecnología, la asistencia técnica y todos aquellos hechos innovadores que redunden en lograr un mayor bienestar del pueblo y la grandeza de la Nación, jerarquizando socialmente la tarea del científico, del tecnólogo y del empresariado innovador" (art.1).

Esta ley, reglamentada por el Decreto 508/92 del 26 de marzo de 1992 y activada por la Resolución 443 de la Secretaría de Ciencia y Tecnología que establece el Reglamento de Beneficios Promocionales; constituye un mecanismo idóneo para la vinculación entre el sistema científico tecnológico nacional y el sector productivo a la vez que una vía de acceso adecuada para las pymes para financiar procesos de investigación y desarrollo.

Los beneficiarios de la ley son las "personas físicas y las de existencia ideal, públicas o privadas(...) que desarrollen actividades productivas, científicas, tecnológicas o financieras..."(art.4).

En función de promover la vinculación de la ciencia y la tecnología con la producción la ley establece que las "instituciones oficiales de investigación y desarrollo que adhieran a la ley, quedan facultadas para establecer y/o contratar unidades de vinculación, con la finalidad de que dispongan de una estructura jurídica que les permita una relación más ágil y contractual con el sector productivo de bienes y/o servicios."

Estas unidades de vinculación podrán ser sociedades civiles, cooperativas, comerciales o mixtas.

Para la promoción y fomento de la innovación el Poder Ejecutivo podrá instrumentar los siguientes mecanismos:

- a) De promoción y fomento financieros, a cargo de las entidades financieras;
- b) de promoción y fomento fiscales
- c) de promoción y fomento no financieros; serán provistos por el presupuesto con cargo de devolución pero sin intereses;
- d) de promoción y fomento especiales; son los creados transitoria o permanentemente otorgados por la autoridad de aplicación- es decir por la SECYT-, y pueden ser con o sin cargo de devolución. Los "proyectos de investigación y desarrollo", podrán ser solicitados por las agrupaciones de colaboración, por las empresas o

por las unidades de vinculación con aval empresario; los " proyectos de transmisión de tecnología y/o asistencia técnica cuya ejecución esté a cargo de una unidad de vinculación ", podrán ser solicitados sólo por las empresas.

En el artículo 11 de la ley se dispone que " a los fines del objeto de la presente ley, se deberán priorizar a:

- a) La micro, pequeña y mediana empresa, adoptando como criterio para su definición, el establecido por la resolución 401/89 del Ministerio de Economía;(*)
- b) Aquellos proyectos que sean de interés nacional, provincial o de una actividad sectorial."

Por los artículos siguientes se crea el Fondo para la Promoción y Fomento de la Innovación conformado por disposición presuestaria del Estado Nacional, por contribuciones y subsidios públicos y privados y por la recaudación obtenida en función de la contribución establecida del 5% para las unidades de vinculación a este fin. El destino específico del Fondo son los proyectos de promoción y fomento no financieros y los de promoción y fomento especiales.

La Ley otorga una importante participación al sector privado productivo y al sector académico creando un Consejo Consultivo para la Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica con funciones de asesorar y proponer acciones a la SECYT. Este Consejo presidido por el Secretario de Ciencia y Tecnología está integrado por un representante del Ministerio de Economía, de Defensa, dos por las provincias, uno por el CONICET, por la Comisión Nacional de Energía Atómica, el INTI, el INTI, dos por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas, uno por las unidades de vinculación, por la CGT, dos por el sector financiero y cuatro por los sectores productivos.

En el Decreto Reglamentario se estableció que los representantes del sector industrial serán designados a propuesta de la Unión Industrial Argentina y de la Confederación General de la Industria y los del sector agropecuario, rotativamente por CRA, CONINAGRO Sociedad Rural y FAA.

La adhesión de las provincias es voluntaria y los fondos de promoción establecidas, luego de asignados el 25% para la Nación, se distribuyen entre las provincias según porcentajes establecidos coincidentes a la fecha con los de la coparticipación federal de impuestos.

(*) En momentos de hacerse operativa esta ley la resolución 401/89 había sido reemplazada por la 208/93.

El Decreto Reglamentario establece el criterio de costo compartido para el aporte promocional del estado a los proyectos; este aporte no podrá superar el 80 % del costo total del mismo. A su vez se establece que la participación de los investigadores y técnico intervinientes en el proyecto será retribuida con no menos del 20% de los eventuales beneficios.

El Fondo para la Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica quedó establecido por las leyes 23.906 en función de disposiciones presupuestarias (programa 040, finalidad 0.8). El Fondo tuvo recursos por 20 millones de dolares por año en 1992 y 1993 y se prevee tendrá una suma similar para 1994.

Prestamos y Subvenciones

La Resolución 443/92 de la SECYT reglamenta los Beneficios Promocionales. Para los Prestamos establece una tasa "conforme con la menor tasa de interés que aplica el Banco de la Nación Argentina en préstamos bancarios", sobre saldos; aunque durante la ejecución del proyecto solo se aplicará la mitad de esa tasa. El pago se realizará por el sistema francés.

Los plazos son : hasta tres años de gracia desde la terminación del proyecto y cuatro años más para el período de devolución. La Resolución establece a su vez las condiciones en que las Unidades de Vinculación podrán acceder a las Subvenciones para el financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo, el sistema de Subvenciones para el financiamiento de servicios técnicos de desarrollo de empresas de base tecnológica con un monto máximo por subvención de \$20.000 y destinado a las microempresas y el sistema de Subvención para el financiamiento de servicios técnicos de capacitación y reentrenamiento de recursos humanos, con un monto máximo de \$10.000. (*)

(*) La legislación y la normativa en ANEXO VIII.

8.4. El Programa Bolivar

El Programa Bolivar es una organización internacional no gubernamental y posee personalidad jurídica de derecho privado.

Surge a iniciativas del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo; Enrique Iglesias y del ex-presidente de Venezuela; Carlos Andrés Pérez.

El objetivo fue crear una instancia institucional de carácter regional para promover la integración tecnológica, productiva, financiera y comercial, la competitividad y la innovación industrial, facilitando la asociación de empresas y/o centros de investigación de dos o más países latinoamericanos, o de estos con sus similares de otras regiones.

Originariamente, el Programa contó con un aporte de más de U\$5 7 millones aportados por el BID, Venezuela y sectores privados de la región, además de los apoyos del SELA, la UNESCO y otros organismos. El Programa EUREKA, europeo, fue el que le sirvió de modelo.

El Programa fue lanzado oficialmente el 31 de marzo de 1992 en Caracas, es decir que su formalización es reciente.

Está estructurado a partir de una Secretaría Ejecutiva con sede en Caracas, las Oficinas de Enlace en cada país a cargo de un Coordinador Nacional, las Comisiones Nacionales con su Comité Ejecutivo en cada uno de los 18 países que actualmente integran el Programa.

Este sistema, permite el acceso de las pymes a la integración regional a través de la innovación tecnológica. Las oficinas de enlace tienen como función asesorar en la elaboración de proyectos, buscar contrapartes en otros países y evaluar las posibilidades de financiamiento. Un entramado de acuerdos con diversas instituciones financieras, gubernamentales y privadas de la región, posibilita que a través del Programa los proyectos aprobados puedan acceder al financiamiento. La Mesa de Consulta Financiera y la Liga de Bancos latinoamericanos son dos instancias operativas creadas al efecto.

El Programa ha logrado establecer con precisión los pasos que debe seguir un proyecto hasta acceder al Menú Financiero:

- 1) Recepción del Proyecto
- 2) Búsqueda de socios.
- 3) Contrato entre los socios.
- 4) Carta de intención.
- 5) Formulación del Plan de Negocios.
- 6) Otorgamiento del Sello de Merito Bolivar
- 7) Acceso al Menú Financiero.

En la Argentina, el Programa Bolívar ha creado una instancia previa mediante acuerdo con las organizaciones empresarias. La Oficina PYME-BOLIVAR de la CGE, opera como instancia previa a la recepción del Proyecto por la Oficina de Enlace en tareas de divulgación, sensibilización y asesoramiento para la elaboración de proyectos entre las PYMES. Otras oficinas similares están en vías de crearse en el interior del país.

IX

LAS PYMES Y EL FINANCIAMIENTO

Cuando se abordó el tema de las problemáticas comunes a las pymes, sus menores posibilidades de acceso al crédito institucionalizado fue considerado como una de sus desventajas específicas.

Ello constituye una consideración teórica y en abstracto. Como se ha dicho, las ventajas y desventajas que los especialistas enumeran al tratar el tema pyme, deben verificarse luego en la realidad de entornos económicos disímiles.

Sobre el financiamiento; las dificultades inherentes a este tipo de unidades productivas pueden ser compensados y hasta revertidos por la acción deliberada del estado, un entorno macroeconómico favorable, por condiciones inherentes al estado financiero de la empresa en particular, por las características del negocio, por su condición de exportadora, etc.

De todos modos; hay coincidencia en afirmar que la relación entre el empresario pyme y el sistema financiero institucionalizado es normalmente más dificultosa y muchas veces traumática, en relación al acceso que las grandes empresas tienen al crédito en condiciones normales.

En general, el predominio de la actividad puramente "prestamista", intermediario del dinero, como concepto central de la razón de ser de la banca comercial ha derivado en una "cultura bancaria" poco accesible al financiamiento de los proyectos de inversión. La garantía de realización del beneficio previsto en el spread ha prevalecido sobre el riesgo, la inversión y el fomento como cualidades que también puede tener el crédito; o mejor dicho; la acción de dar crédito.

Es esta una circunstancia atribuible exclusivamente a la perversidad de los banqueros?

En nuestro país hay al menos tres respuestas posibles:

Los empresarios tienden a responsabilizar al Estado y a los banqueros.

Los banqueros a los empresarios y al Estado.

Los funcionarios del Estado a los banqueros y a los empresarios.

Esta situación se polariza aún más cuando se trata de empresarios de pymes dado que las grandes empresas normalmente tienen lazos económicos estrechos con el propio capital bancario o, en ciertas condiciones, un acceso más fluido al financiamiento internacional.

En agosto de 1992, Israel Mahler, entonces presidente de la Unión Industrial Argentina manifestaba: " la estabilidad económica que estamos transitando, el cumplimiento de los acuerdos con el FMI,

el acuerdo con los bancos acreedores en el contexto del Plan Brady, el avance en el programa de reformas estructurales del país, son los principales elementos que permiten explicar una genuina mejora en las condiciones de financiamiento que han experimentado un importante número de empresas, durante el último año."

"Estas mejoras, se han manifestado en más fluido acceso al financiamiento internacional y la posibilidad de emitir obligaciones en el mercado interno. Va de suyo que quienes pueden acceder a este tipo de financiamiento, son las empresas de mayor tamaño relativo y entonces así se hace evidente, que estas mejoras sólo les alcanza a ellos. Las pequeñas y medianas se desenvuelven en un contexto donde el acceso a las distintas modalidades crediticias, sigue siendo un problema. Ya sea por el nivel de tasas y/o por los plazos

En particular, las pymes tienen dificultad para acceder a líneas de largo plazo que les permita financiar, al menos parcialmente, la inversión requerida para generar el cambio que requiere, o la reconversión como se suele llamar, para alinearse en las consecuencias directas del programa de apertura económica." (*)

Lo que fue llamado en este trabajo "la cultura bancaria", se manifiesta en el hecho de que " fundamentalmente los bancos privados, miden el riesgo en función de una apreciación práctica de las posibilidades de continuidad de las empresas; dudando generalmente, sobre la continuidad de las mismas en base precisamente a los problemas para alcanzar competitividad frente a la apertura de la economía".

Es decir, la conformación de un círculo perverso: más apertura de la economía argentina, mayor competencia del exterior, mayor riesgo para las empresas, necesidad de reconvertirse para aumentar su competitividad, mayor necesidad de financiamiento, mayor riesgo de desaparición; menores posibilidades de acceso al crédito, menos financiamiento.

"Mejorar la productividad, para posicionarse mejor en la competencia, es invertir. Para invertir es necesario el financiamiento", decía el presidente de la UIA.

"Que hacer?, preguntaba a los banqueros, " porque hemos escuchado, en reiteradas oportunidades, que existen limitaciones planteadas desde la gestión del Banco Central, que impiden aumentar la oferta de crédito, bajar los costos de operación de la banca y hacer más accesible ese crédito y financiamiento a la pequeña y mediana empresa".

(*) Seminario UIA-CGI, auditorio del Banco de la Provincia de Bs.As., " Financiamiento para el crecimiento Industrial", versión desgrabada, Bs.As., 1992.

Por su parte, Cesar Tortorella, presidente de la Confederación General de la Industria, entidad que agrupa exclusivamente a pymes decía " si pretendemos un armónico desarrollo industrial en nuestro país y si coincidimos en que las pequeñas y medianas tienen un rol fundamental en el mismo, la pregunta que debemos hacernos es: Cuales son las políticas adecuadas para el logro de dicho propósito?

Una alternativa es, basicamente, no hacer nada. Es creer que una política es exitosa cuando mediante el control de ciertas variables macroeconómicas que logran estabilizar la economía, el juego del mercado crea condiciones neutrales para la selección natural de las actividades más competitivas al sólo costo de librarnos del lastre de lo ineficiente o antiguo. Para decirlo de una sólo vez, esta es una concepción tan anticuada y tan retrograda e inconsistente como aquella que propone una economía cerrada y fuertemente subsidiada en el marco de la cual se puede desarrollar una Nación sin competencia con el mundo."

Y más adelante: " el financiamiento para el crecimiento industrial hace a la integralidad de la gestión económica de las empresas en todos los países competitivos del mundo e incluye políticas específicas para la formación de nuevas empresas, inversión y reconversión, investigación y desarrollo, racionalización, situaciones críticas sectoriales o regionales, fomento de las exportaciones, capacitación y asistencia técnica."

Luego de exponer numerosos ejemplos de Europa, Japón y los EEUU para fundamentar sus afirmaciones Tortorella se refiere a las tareas del gobierno y del sector financiero en el desarrollo industrial.

Al Gobierno " le corresponde crear condiciones equitativas para la competencia internacional de nuestras industrias. Para ello deberá hacerse explícito, en el marco del debate nacional que haga falta, cuales y cuantos son los recursos que la sociedad argentina destina al desarrollo industrial; cuales son los instrumentos de financiación específicos que se destinan para la industria en general y para las pymes en particular; cuales son las estructuras del Estado, mixtas o privadas que orienten esos programas. La reconversión de la industria argentina (donde haga falta), requiere de planificación, programas y recursos financieros; así han sido todas las reconversiones exitosas.

Al gobierno le corresponde impulsar los instrumentos adecuados que viabilicen el acuerdo y lubriquen las diferencias culturales existentes entre el sector financiero y los empresarios industriales y establecer políticas de promoción y financiamiento específicas para las PYMES de tal manera de crear condiciones similares que nos permitan competir para ganar."

Y con respecto al sector financiero decía: " está o debería estar también en un proceso de reconversión. El Estado ha dejado de ser el principal prestatario tal como fue durante décadas. Si se requieren garantías que a veces no podemos satisfacer, los invitamos a propiciar conjuntamente la creación de Sistemas de Garantías Solidarias como existen en EEUU, Canada, Mexico, Japón, Francia, Alemania, España, Italia, Colombia, India, Corea, Ecuador, etc, etc.

Si la evaluación de proyectos incrementa los costos operativos, pensemos conjuntamente con el gobierno los mecanismos adecuados para articular formas eficientes de lograrlo. Si la tasa LIBOR está a 3-4% anual, busquemos la explicación de por qué en el interior de nuestro país se ofrecen créditos a esas mismas tasas... pero mensuales. Los argentinos debemos y merecemos tener una información completa de la verdadera realidad internacional. Es inútil basarnos en paradigmas que sólo sirven para anteponer un modelo a otro en ese tipo de discusiones a las que somos muy proclives."

Estas opiniones coincidentes de los máximos directivos de dos de las entidades empresarias más importantes del país revelan cierto cuestionamiento al comportamiento del sector financiero, pero mucho más a la carencia de políticas específicas por parte del Estado. Es como si ambos visualizaran como irreversible la "cultura bancaria" sin que medien políticas deliberadas para el financiamiento de las pymes por parte del Estado.

Por su parte, Roque Maccarone, presidente de ADEBA, justificaba la posición bancaria de privilegiar las garantías sobre el proyecto. " Un criterio básico para comprender la estrategia bancaria, es la existencia de incertidumbre en las decisiones de crédito; incertidumbre que no puede ser eliminada totalmente, pese al conocimiento de las empresas y de los mercados que poseen las entidades bien estructuradas.(...) La realidad indica que la incertidumbre lleva a que los préstamos con un alto grado de riesgo, no sean financiados. Una derivación de la existencia de incertidumbre y de la muy limitada compensación del riesgo con la tasa de interés, es la exigencia de garantías suficientes en las operaciones. La garantía expresa el compromiso del deudor, con su empresa y proyecto. En caso extremo de error de las decisiones, servirá para la recuperación de parte de la deuda."

Inmediatamente, el Dr. Maccarone se refiere al rol del Estado: " La consideración de garantías, es inseparable del análisis del crédito. La exigencia de garantías en las operaciones de crédito, es- a menudo-, planteada como una falla en el funcionamiento del mercado, en el sentido que lleva a discriminar, entre operaciones que pueden tener similar capacidad de repago, pero difieren en las garantías.

Es por eso que varios países industrializados y en desarrollo, han diseñado mecanismos de garantías de crédito para compensar esa distorsión. El objetivo es, en todos los casos, permitir que se concrete una operación de crédito aceptable en sí misma, pero que sería rechazada por falta de garantías."

El Presidente de ADEBA, opina que estos mecanismos - los sistemas de garantías recíprocas o solidarias-, son mejores que las líneas de crédito orientadas desde la banca oficial o de mecanismos regulatorios " los que muchas veces están sujetos a errores de diseño o son desvirtuados por corrupción."

Sin embargo debería observarse que en los países que poseen sistemas de garantías recíprocas estos no reemplazan a las líneas con fines específicos, a las tasas subsidiadas, etc y que estas políticas son más y más reguladas casi proporcionalmente al grado de desarrollo de un país. En los países de la CEE, Japón y EEUU existen sistemas de garantías junto con una impresionante variación de líneas que utilizan fondos públicos y están fuertemente reguladas.

Por otra parte, varios sistemas de garantías son deficitarios; si se mantienen no es por su rentabilidad, sino por la necesidad que tienen algunos estratos como las pymes de ellos, para poder acceder al crédito., tal como lo expresa con claridad el Dr. Maccarone.

Es decir, que tanto el establecimiento de líneas específicas de crédito como el desarrollo de sistemas de garantías requiere de una decisión política por parte del Estado y de su aporte de fondos.

En cuanto a la responsabilidad de los empresarios, el Dr. Maccarone alertaba que " las empresas pueden contribuir a facilitar la tarea de valuación crediticia de los bancos.. Son especialmente convenientes la absoluta transparencia de los estados financieros, la actualización de balances, el desarrollo de relaciones permanentes con los intermediarios."

Podría argumentarse que ello no agrega mucho, sin embargo la experiencia pareciera indicar que en ciertas condiciones los empresarios no parecen advertir que la "transparencia de los estados financieros" disminuye sus costos en vez de aumentarlos, dado que le permitiría reemplazar el descubierto bancario como forma permanente de financiarse por créditos a más largo plazo y menores tasas.

Un instrumento a tener en cuenta es el rol de la banca oficial, tanto la nacional como la banca de provincia.

El Dr. Emilio Cárdenas, a la sazón Presidente de ABRA, recuerda

el rol del Estado para establecer políticas de fomento dirigidas hacia las pymes estableciendo sus límites y fronteras. Se trata de establecer políticas puntuales de fomento para empresas que recién empiezan o para ciertas situaciones específicas, y no establecer un paraguas permanente de fomento.

Cárdenas, define la responsabilidad del Estado en el establecimiento de esas políticas, abre esperanzas en que el BICE cumpla un papel destacado hacia las pymes, pero reclama sobre el papel de la banca de provincia.

"Dentro del sector financiero público, nosotros tenemos instituciones a nivel nacional y a nivel provincial, cuya propia razón de ser, es la razón de ser de fomento " pero que han "desnaturalizado algunas de ellas su accionar, transformándose por ejemplo, en apéndices de Tesoros provinciales y descuidando la función de fomento que estaba en su esencia."

El Dr. Cárdenas no descarta la participación del sector privado en paquetes de financiamiento en que el Estado defina los destinos y en los que la banca privada pueda cumplir un rol.

No obstante, Carlos Margarifios; Secretario de Industria de la Nación; entiende que " el financiamiento de la pequeña y mediana empresa no es un problema vinculado exclusivamente con sistemas promocionales que el Estado tiene que armar o desarrollar o proveer."

El Estado no se desentiende afirma Margarifios, pero " me parece importante, que tengamos claro el papel protagónico que en esto, sin duda, tiene el sistema financiero privado, que (...) no ha completado el ajuste o no lo ha hecho al mismo ritmo que el sector industrial." Aunque Margarifios reconoce que " sin financiamiento es muy probable que no tengamos una industria eficiente, moderna y diversificada.

" ...es indispensable que analicemos que instrumentos podemos todavía trabajar, sin eludir (y me interesa remarcarlo), el hecho de que el financiamiento para la pequeña y mediana empresa, como para todo el sector industrial, no puede ser exclusivamente o principalmente o especialmente derivado a partir de mecanismos promocionales.

A lo que agrega esta asombrosa afirmación: " Todos los países del mundo, que ustedes mencionaron en sus exposiciones (se refiere a Japón, EEUU, CEE, etc) y que están iniciando procesos de integración en bloques comerciales o económicos más amplios, están abandonando estos sistemas"

Margarifios alentó al sector financiero a asumir su responsabilidad advirtiendo que el excesivo financiamiento del proceso de consumo, que permite tasas mucho mayores que las que se pueden cobrar en el sector industrial por cuestiones de rentabilidad y

de cobertura de riesgo, no son una opción de largo plazo y que, forzosamente en un plazo cercano, van a tener que revisar esta situación."

Probablemente, este intercambio de ideas y posiciones refleja con bastante exactitud los términos del dilema que constituye una constante en la relación entre el estado, los empresarios y el sistema financiero.

Seguramente es difícil coincidir en que los países desarrollados están abandonando los sistemas de promoción y fomento a las pymes; por el contrario cada día se incorporan en el marco de la CEE y otros países nuevos mecanismos de promoción, fomento y subsidio a la actividad de las pymes.

Así lo manifestó el Ingeniero Mahler en desacuerdo con la posición del subsecretario de industria argentino. En ese momento, la Argentina carecía de líneas de financiamiento específicas para pymes, aunque poco tiempo después, se anunció el Plan Trienal que ya fue tratado en este trabajo.

Como se dijo, el Régimen de Equiparación de Tasas, permite a las empresas pymes acceder a créditos para compra de maquinarias y capital de trabajo con un subsidio del Estado de 4% en la tasa. Esta práctica es común a los países de Europa, Japón y los EE.UU. Sin embargo, es interesante verificar que en algunos países latinoamericanos como México y en todos los NIC'S el financiamiento subvencionado por el Estado para las pymes es práctica corriente. En estos y otros países; mientras se fomenta que la banca modifique su práctica de tomar como referencia al momento del crédito, exclusivamente la magnitud de las garantías; se han puesto en práctica diversos sistemas de garantías suplementarias.

Un Sistema de Garantías Suplementarias o Solidarias, tiene como función ser garante de las obligaciones contraídas por empresas Pymes ante las entidades financieras, obligándose a responder parcial o totalmente por los montos que resultaren impagos por el deudor principal. (*)

En la operatoria del sistema intervienen normalmente tres partes:
La pequeña o mediana empresa beneficiaria del crédito.
La Entidad Financiera,
La Entidad Garante.

En algunos países, la existencia de una Entidad Garante de Segundo Piso establece una variante incorporando a esta institución como una cuarta parte interviniente.

(*) Roberto Imperatore, Programa de Asistencia Técnica para la gestión del Sector Público Argentino, subcomponente PYME; " Propuesta de un Sistema de Garantías para pymes en Argentina"., abril 1989.

Es aceptado en varios países que los SGS colaboran para favorecer el acceso de las pymes al crédito institucionalizado en la medida que contemplan una de las limitaciones más importantes de estas empresas en relación a los bancos: la falta de garantías adecuadas.

Ello no significa que los SGS reemplacen la necesidad de que desde el Estado se desarrollen líneas de créditos específicas para las pymes, sino que normalmente estos sistemas las acompañan haciendo posible que efectivamente el crédito pueda realizarse. El Sistema de equiparación de Tasas establecido por el Plan Trienal en la Argentina, - ya de suyo insuficiente-, es de difícil concreción pues deja vigente la problemática de las garantías. Este no es un problema de fácil resolución; la experiencia internacional de los SGS no es siempre favorable. Así lo destaca el informe final del Seminario Internacional sobre Desarrollo de la Pequeña Empresa de Asunción (1987) y el estudio realizado por varios autores sobre los sistemas en distintos países(*).

No obstante, alertar sobre las posibles dificultades, no significa dejar de alentar la constitución de estos sistemas que son indispensables para favorecer el acceso de las pymes al crédito, sino dejar establecido que el éxito de los mismos no debe medirse mediante los conceptos de rentabilidad de la actividad privada propiamente dicha, sino por los beneficios indirectos que produce en la actividad productiva, en la inversión y en el desarrollo de nuevos proyectos entre las pymes. Ello a su vez, no significa que los SGS son necesariamente deficitarios en sí mismos.

Actualmente; al menos en 34 países que van desde los más desarrollados (entre ellos EE.UU., Canadá, Japón, Alemania, Holanda, Italia) hasta los menos (Nepal, Tunes, Sri Lanka) se han desarrollado experiencias de SGS. (**)

En algunos casos los SGS no tienen un alcance generalizado (Brasil) sino que cubren ciertas regiones o actividades específicas.

En algunos países operan varios sistemas simultáneamente, como en México (el FOGAIN, Fondo de la Industria Pequeña y Mediana y el FONEI, Fondo Nacional de Equipamiento Industrial).

En Colombia opera desde 1982 el FNG, Fondo Nacional de Garantías, de carácter mixto.

(*) Ver José María Ivañez Gimeno; " El Sistema Español de Garantías Recíprocas"; IMPI, Madrid, noviembre 1991.

(**) Levistky, Jacob y Prasad, Ranga N., " Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises", World Bank Technical Paper Nro.58, Industry and Finance Series Vol.19, B.M., Washington D.C., 1987 citado por Imperatore, op.cit.

En algunos países los SGS tienen muchos años de existencia. Por ejemplo en Japón, la Credit Guarantee Corporation, creada por la Credit Guarantee Corp. Law de 1953. La Small Business Credit Insurance Corp. es la aseguradora de segundo piso, siendo los fondos de los SGS mayoritariamente públicos.

En Corea se creó en 1976 la Korea Credit Guarantee Fund, donde las pymes tienen un tratamiento preferencial pero no exclusivo. En Taiwan opera la Small and Medium Business Credit Guaranteer Fund, institución pública.

En España las Sociedades de garantías recíprocas son principalmente privadas pero con fuerte participación estatal. El IMPI puede participar hasta un 45% del capital. SOGASA (Sociedad de Garantías Subsidiarias S.A.) es la entidad de segundo piso; el 82% de su capital lo aportan las sociedades de primer piso y el 18% el IMPI.

Otra entidad española de segundo piso es la Sociedad Mixta de Segundo Aval, cuyo capital es mayoritariamente público.

En Italia los Conzorzi di Garanzia Colettiva Fidi llegan hasta un centenar en todo el país, son privados y normalmente gerenciados por las entidades gremiales empresarias. (*)

Aunque no es objetivo de este trabajo tratar las problemáticas de las pymes en forma particular. Sus dificultades para el financiamiento son ilustrativas de lo que se requiere por parte del Estado; y ejemplificadora de la diferente actitud asumida por nuestro país en relación a otros que normalmente se ponen como modelos.

Habría mucho por decir todavía, pero tal vez lo más importante de lo queda sin analizar respecto a la temática del financiamiento de las pymes es el rol de la banca cooperativa. Indudablemente, este tipo de institución financiera es la que por su propia razón de ser más cerca de la pyme debiera estar.

" Las entidades cooperativas nacieron y se desarrollaron en base al concepto de servicio y en consecuencia, cuentan con los criterios centrales para expandir su función y alcanzar las metas solidarias para las cuales fueron fundadas.

Hoy, deben afianzarse más que nunca, defendiendo su participación en el segmento privado de la economía con ese perfil de entes de servicio.

Deben privilegiar al sector PYME y a las economías regionales, facilitando a las mismas los beneficios y servicios que en economía de escala no pueden tener como propias." (**)

(*) En el ANEXO IX se transcribe un Cuadro Sinóptico sobre las características de los Sistemas de Garantías Suplementarias en varios países tomado de Imperatore, op.cit.

(**) FEBANCOOP; "El Sistema Financiero y el mercado de Capitales", III Encuentro del Comité Regional Bancario para América Latina de la Alianza Cooperativa Internacional, Buenos Aires, 1992.

El informe de FEBANCOOP da cuenta de que en EE.UU. existen "aproximadamente 35.000 instituciones financieras para atender a ese universo de unidades económicas pequeñas sobre el que asienta su pujanza". (pag. 66)

El fomento de la banca cooperativa, la creación de instrumentos específicos como los sistemas de garantías suplementarias, el desarrollo de programas de financiamiento específico para pymes y el aprovechamiento integral y eficiente de los recursos existentes a nivel internacional para programas referidos a micro, pequeñas y medianas empresas podrán utilizarse para corregir las deficiencias apuntadas en las políticas públicas de la Argentina en relación al sector que nos ocupa.

X

PYMES, UNA ASIGNATURA PENDIENTE

Desde 1983, en la Argentina se han desarrollado en forma intermitente, programas de alcance parcial en relación a las pymes. Estas políticas estuvieron a cargo de áreas del Sector Público que han variado su nivel dentro de la estructura, modificando sus misiones y funciones, dotación de personal, etc. En realidad, de las páginas anteriores se desprende que han ocurrido demasiados cambios y que ello ha dificultado la realización de políticas sostenidas en el mediano y largo plazo. }

Anteriormente, las periódicas interrupciones del orden constitucional a que se veía sometida la Argentina, explicaba en última instancia, estos continuos cambios que se producían en los niveles intermedios de la dirección política y económica. Pero cuando está por concluir el segundo período presidencial democrático, el fundamento genérico de la inestabilidad institucional del país ya no tiene asidero como base de la explicación de las políticas erráticas que se suceden en distintas áreas de acción de gobierno.

No obstante, en estos 10 años de gobierno constitucional ha habido serias variaciones en la orientación global de la política económica argentina. Tal vez, haya coincidencia en afirmar que hubieron en esta etapa dos programas de estabilidad de fuerte consistencia interna: el Plan Austral y el Plan de Convertibilidad actualmente en vigencia.

En ambos casos estos planes significaron para las pymes una discriminación negativa: el Plan Austral suspendió o derogó el conjunto de medidas promocionales hacia el sector desarrolladas a partir de 1985.

El Plan de Convertibilidad, en su primera etapa, no sólo no contempló ninguna política específica para el sector en medio de un cambio sustantivo en las reglas de juego; sino que a su vez estuvo acompañado por la desaparición de las estructuras del Estado a las que el sector se referenciaba.

En las páginas anteriores se han detallados algunas de las principales iniciativas, proyectos y programas que a nivel nacional se desarrollaron en estos años. Por las características de este trabajo no se contemplan programas implementados por otros organismos entre los que debería citarse el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, el Consejo Federal de Inversiones, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, entre otros.

Además, los gobiernos y municipios y numerosas ONG'S, han desarrollado programas hacia las pymes utilizando recursos internos o los surgidos por aportes de agencias internacionales y organismos multilaterales de crédito.

Sin embargo, estos esfuerzos no han producido un impacto significativo que permitiera revertir globalmente la desprotección y hasta la desorientación en que se hallan las pequeñas y medianas empresas. Estas han desarrollado su actividad en una etapa de profundos cambios en las reglas de juego y en la que debieron afrontar un acelerado proceso de reconversión que les permitiera subsistir y competir, en un contexto de fuerte apertura de la economía argentina a la competencia internacional.

Por un lado; y en comparación con lo que ocurre con otros países de mayor desarrollo económico; pudiera pensarse que en la Argentina no ha existido una firme decisión política de promover a las pymes y consecuentemente, los recursos utilizados socialmente para este fin han sido reducidos.

Sería una conclusión apresurada. Probablemente en todos los Ministerios, en varios gobiernos provinciales y en muchos municipios se han implementado en estos años distintos tipos de programas o subprogramas referidos a las pymes. (ya sea en programas de crédito, asistencia técnica, capacitación, creación de fuentes de información, etc).

Se han utilizado para ello fondos provenientes del ahorro interno y/o provistos por otros países, agencias internacionales u organismos multilaterales de crédito (BID, Banco Mundial, OIT, etc). Varias ONG'S argentinas, a su vez, han recibido recursos financieros para realizar investigaciones y estudios, diseñar y ejecutar distintos tipos de programas referidos a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Será posible algún día cuantificar esos recursos y realizar un control de gestión global?

En la medida que se ha revalorizado el rol de las pymes; las naciones más desarrolladas y varios organismos internacionales han establecido múltiples alternativas de cooperación para la implementación de programas en las naciones de un estadio de desarrollo inferior.

La problemática internacional generada por la pobreza y la desocupación se encuentra en el primer plano de la consideración mundial en estos días; las pymes constituyen el principal instrumento para la creación de nuevas fuentes de trabajo en el mundo.

Puede presumirse, sin hacer una hipótesis demasiado fuerte; que la Argentina no ha utilizado eficientemente los recursos provenientes del ahorro interno y de la cooperación internacional para los programas referidos a pymes.

Empíricamente, se comprueba la superposición de esfuerzos y programas. Se han financiado estudios de lo ya estudiado, se han pagado comisiones de compromiso sobre fondos nunca desembolsados, se han gastado fondos en realizar nuevos congresos, jornadas y eventos sin resultados novedosos a la vista.

Estas superposiciones no son privativas de la Argentina. En otros países, entre los que se encuentran los más desarrollados, estas ineficiencias también existen. Sin embargo, en un país fuertemente endeudado como la Argentina y en momento en que el conjunto de la sociedad, - y específicamente las pymes-, realiza un gran esfuerzo para aumentar la eficiencia y la competitividad internacional, la dilapidación de recursos debe ser corregida.

Al menos desde 1983, el Estado argentino no puede curarse de una patología singular: mientras las administraciones han coincidido en la valoración de las pymes y en atribuirle al Estado un importante rol en favorecer su desarrollo, no se ha creado una instancia dentro de la estructura de gobierno cuyo nivel le permita conducir las políticas del sector.

Simultáneamente, las distintas esferas de la administración central han "tironeado" de los recursos y programas referidos a las pymes de manera de aferrarlos a sus órbitas de poder. Tal vez se haya priorizado la posibilidad de acceder a dichos recursos para incrementar las dotaciones de personal técnico o aumentar sus influencias y poder en desmedro de los objetivos explícitos de las políticas tendientes a favorecer la creación y desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas.

A su vez, este desorden ha operado en varias ocasiones de manera de debilitar las posibilidades de Argentina para acceder a fuentes internacionales de financiamiento que se hallaban disponibles.

En síntesis, pueden considerarse al menos tres aspectos que han desmerecido las políticas públicas en relación a las pymes en los últimos 10 años:

1) La falta de decisión política para encarar acciones coherentes y sostenidas en el tiempo que hagan práctico lo que desde la teoría y los enunciados se sostiene respecto a la importancia de las pymes y el rol del Estado;

2) La ineficiencia, signada por la superposición y dispersión de esfuerzos del Estado Argentino en el desarrollo de programas y en la utilización de recursos humanos y financieros existentes;

3) La incapacidad de obtener mayores recursos, - que se hayan disponibles a nivel internacional-, en virtud de la falta de coherencia y continuidad en las políticas y por la falta de un mínimo ordenamiento interno en el Estado. (*)

Desde lo propositivo, debe destacarse que, de ninguna manera, en referencia al estado de situación de las políticas públicas hacia las pymes la situación es similar a la del inicio del período histórico en consideración.

El conocimiento acerca de las características particulares de las pymes, de la influencia que ejercen las externalidades (ya sea de economías o deseconomías externas) sobre ellas; la información con que se cuenta de los instrumentos de políticas económicas aplicadas en otros países y el consenso existente sobre el rol que les cabe a las pymes en el desarrollo económico, la democratización de la economía, la integración territorial y la generación de empleo; es en nuestro país un bien adquirido socialmente. El mismo funcionamiento de la democracia política ha permitido avanzar en el campo de la teoría lo suficiente como para recuperar varios años de atraso intelectual. Por otra parte, variadas instituciones públicas y privadas del sector funcionan en plenitud y por lo tanto se encuentran en condiciones objetivas de ser partícipes de eventuales ámbitos capaces de generar políticas por consenso.

A su vez, existen experiencias,- exitosas o no-, acerca de la aplicación de instrumentos de política económica referidos al sector.

Actualmente, la Argentina cuenta con una definición de pymes aceptable por la gran mayoría de los sectores involucrados, se han desarrollado proyectos fuera y dentro del ámbito legislativo, de interesantes perspectivas, se cuenta con una valiosa experiencia en programas de alcance parcial (sectoriales o regionales), tanto a nivel de la administración central como en varias de las provincias argentinas.

Merced a la experiencia acumulada la Argentina debiera hallarse en condiciones de avanzar hacia niveles superiores de organización en lo público, en la instrumentación de programas globales y en los objetivos a alcanzar en el desarrollo de las pymes.

En primer término, debiera ratificarse; aun sin especificar los instrumentos de política económica el consenso existente en la ecuación compuesta por: necesidad del crecimiento económico- la generación de empleo con alternativa genuina de combatir la pobreza- el rol de las pymes.

(*) Es frecuente que las misiones de los organismos multilaterales de crédito sufran en la Argentina del cambio permanente de orientaciones políticas, cambios de las áreas designadas como contrapartes o de los funcionarios designados como interlocutores. Estas circunstancias prolongan las etapas de diseño y negociación de los programas y en las etapas de ejecución, suelen provocar interrupciones periódicas o definitivas.

En segundo término, podrá verificarse una vez más, las instancias institucionales y los instrumentos más comunes de políticas públicas aplicados en otros países para favorecer ese desarrollo.

A partir de allí, será necesario establecer cual será la instancia del Estado capaz de centralizar y conducir dichas políticas. Indudablemente, esta instancia organizativa, sea una Secretaría de Estado o un Instituto Nacional de las PYMES deberá contar con el consenso y la participación sectorial que garanticen su continuidad más allá de los avatares políticos. La Small Business Administration en EE.UU. fue creada en 1954. Puede suceder, que en Japón o en España se decidiera disolver y reemplazar a la Small Business Corp. o al IMPI; pero seguramente a ningún gobierno se le ocurriría disolverlos hoy, recrearlos dentro de un año y volver a disolverlos seis meses más tarde.

La decisión efectiva de establecer políticas públicas en relación a las pymes deberá quedar plasmada en la asignación de recursos en el Presupuesto Nacional; a la vez que la instancia del Estado aludida deberá ser la contraparte de la cooperación internacional hacia el sector.

Por último; y nada más que a modo de ejemplo; es indudable que a nivel internacional existen variadas experiencias sobre herramientas mínimas de las que nuestro país ya no debería carecer: centros público de capacitación, asistencia técnica e información para empresarios de las pymes, incubadoras de empresas, parques tecnológicos, sistemas de garantías solidarios, bolsas de subcontratación, etc.

A modo de conclusión podemos decir que tal vez se haya logrado demostrar en las páginas anteriores la importancia que en otros países se le asigna a las políticas públicas hacia las pymes y el atraso relativo existente en la Argentina. Se ha evitado en la medida de lo posible analizar las orientaciones globales de la política económica Argentina en los últimos diez años. Evidentemente, las diversas coyunturas que se han sucedido tuvieron una significativa influencia sobre las pymes; sin embargo, sólo las etapas de verdadera emergencia podrían justificar las carencias en lo organizacional y programático. Y a veces, ni siquiera en esas circunstancias, ya que en varios países se ha demostrado que en las épocas de crisis suelen ser las pymes el motor de la recuperación económica de las naciones.

La Argentina está en condiciones de provocar un salto cualitativo en varios sentidos en relación a sus políticas para pymes; además deberá hacerlo a tiempo si es que se quiere encarar genuinamente el ataque a la desocupación y la pobreza y si se quiere avanzar hacia un mayor equilibrio entre las regiones del país y una integración de carácter duradero con los países vecinos.

BIBLIOGRAFIA

- Ildelfonso Recalde; " La Pequeña y Mediana Empresa y las Políticas Económicas", Ed. Universidad Católica de La Plata, La Plata, julio de 1983.
- De Pablo, Luis Santiago; CEPYME, Confederación Española de la PYME; Escuela de Organización Industrial, Madrid, 1992.
- Revista PYME, Centros ATI, Ministerio de Economía; " Caracterización de la Pequeña y Mediana Empresa, Resolución 401", Mterio de Economía, Bs.As., 1989.
- Gabriel Yoguel y Francisco Gatto; " Primeras Reflexiones acerca de la creciente importancia de las plantas PYMES en las estructuras industriales.", CEPAL-CFI, Bs.As., 1989.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC); Censo Económico 1985, INDEC, BS.AS., 1985.
- Juan Alfredo Pinto Saavedra; "Pequeña y Mediana Industria: Participación real y desarrollo sostenido", Horizonte Impresores, Bogotá, 1991.
- Maria del Pilar Villa; " Asociación Colombiana de Pequeños y Medianos Industriales (ACOPI), Escuela de Organización Industrial (EOI), Madrid, julio 1992.
- Municipalidad de Buenos Aires de Bs.As., " PROMUDEMI, Programa Municipal de Microempresas", Dirección General de Publicaciones; junio de 1992.
- Ricardo J.M. Steinhardt; " Temas para la pequeña y mediana empresa", (2da.ed.),Ed. Macchi; Bs.As., abril 1991.
- Jose María Ivañez Gimeno; "El Sistema Español de Garantías Recíprocas", INPI, Madrid, nov.1991.
- Rafael Kohanoff; "Reindustrializar el país. La pequeña y mediana empresa.; Mimeográfica, Bs.As.;dic.1985.
- CSI(Confederación General de la Industria); "Bases para un Programa Nacional de Creación de Empresas", Ed.CGI; mayo 1989.
- Roberto Martínez Nogueira; "La Pobreza, un programa de acción"; Fundación Banco de Bioston; Bs.As., sept.1992.
- M.Serenelli, R.Mecca, D.Zarate (ccordinadores); "Para el Desarrollo de las MIPYMES", Ed. Interlinea, Bs.As., dic.1991.

Hugo Varsky; "Programa Bolivar, una vinculación entre ciencia, tecnología e industria", en "Perspectiva y dialogo internacional", Fundación Andina, Bs.As., 1993.

Virginia Moori-Koenig, Gabriel Yoguel, Francisco Gatto; "Reflexiones sobre la competitividad de las empresas pymes en el nuevo escenario de apertura e integración. La situación de firmas metalmeccánicas", ed. Staria. de Programación, Mterio.de Economía; Bs.As., feb.1993.

OEA, Dpto.de Asuntos Sociales; "Informe final, Seminario Internacional sobre desarrollo de la pequeña empresa", Asunción, Paraguay, julio 1987.

Subsecretaría FYME, Staria. de Industria y Comercio Exterior; "PYMEX, Guia Pyme para exportar", Mterio.de Economía; Bs.As., agosto 1989.

CEPNA, (Centro de Estudios para el Proyecto Nacional), "Los industriales argentinos, ideología y patrones de conducta", CEPNA, Bs.As., 1988.

Rubén Lo Vuolo, Susana Lumi; "El sistema bancario en el proceso de internacionalización", Informe impreso CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), Argentina, 1991.

Subs. de Planificación de la Inversión, Staria de Planeamiento (Arg.), "Bases para la formalización de un sistema de Garantía de Crédito a la pyme", Bs.As., sept 1991.

Roberto Imperatore, Programa de Asistencia Técnica para la gestión del Sector Público Argentino, subcomponente FYME; "Propuesta de un Sistema de Garantías para pymes en Argentina", abril 1989.

FEBANCCOOP, "El Sistema Financiero y el Mercado de Capitales", Bs.As., 1992.

Angel Perez-Carballo y Veiga; "FYME y Mercado Unico: Estrategias de respuesta (I)"; IMPI, Madrid, junio de 1991.

Angel Perez-Carballo y Veiga; "FYME y Mercado Unico: Estrategias de Respuesta (II), junio de 1991.

Ibrain Fere Fellicer y Joaquín Solá i Solá; "Como Subcontratar", IMPI, Madrid, feb.1990.

Juan Gomis Cerón y J.L. Valero Sanchez Pastor; " La gestión de calidad en la PYME" , IMPI, Madrid, diciembre 1990.

Angel hermosilla y Joaquín Solá; " Cooperación entre Empresas", IMPI, Madrid, sin fecha.

IMADE, Instituto Madrileño de Desarrollo; " Plan Estratégico 1992-1995", Madrid, 1992.

CONAPI, (Confederación Nacional de la Pequeña Industria), Nicaragua, " Apertura Externa: Amenaza y Oportunidades para la Pequeña Industria", Pedro Vuskovic Céspedes, Nicaragua, diciembre de 1992.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales. Programa PNUD/ARG/92/007; " Oportunidades de financiamiento para proyectos a través de la cooperación económica internacional", versión preeliminar, octubre 1992.

Universidad Tecnológica Nacional (UTN); " Primeras Jornadas Nacionales de la PYME; Desarrollar la realidad para consolidar el crecimiento", Bs.As., 1987.

Programa Bolívar; "Integración tecnológica regional. Innovación y competitividad industrial"; mecanismo de enlace, Bs.As., 1993.

H.Senado de la Nación; " Comisión de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa", Bs.As., 1992.

Francisco Gatto (CEPAL), Yoguel Gabriel (CFI); " La producción industrial de las medianas y pequeñas plantas manufactureras en la Provincia de Buenos Aires", CFI-CEPAL, Documento de Trabajo 19, primera versión, Bs.As., diciembre 1988.

J.C.Sanchez Arnaud; " El Programa BID para micro y pequeñas empresas; una prueba piloto", en Revista PYMES, Ed. Clave, Bs.As., octubre 1991.

The State of Small Business; " A report of the President"; U.S. Government Printing Office, Washington, 1991.

Enrique Velazco, Markus Reichmuth; " La condiciones de entorno de la pequeña empresa en Bolivia"; FUNDES-Banco Mundial, Epoca ed., La Paz, agosto de 1990.

CNI (Confederaçao Nacional da Industria); " The Performance of national Industry Confederation in Micro, Small an Medium- Sized Industries", Ed. DAMPI, Río de Janeiro, 1987.

ISEI (International Society for Education of Information Inc.); "Japan's Industrial Economy, recent trends and changing aspects", Shobi printing, Co.Ltd' Tokyo, 1987.

JETRO (Japan External Trade Organization), "Japanese Small Business, Responds Big in the Era of Diversification and Sophistication", Tokyo, 1987.

Terumo Irie; " Delineamiento de la política de pymes en Japón", PAE, Tokyo, 1988.

Yiyoshi Mori; " Pequeña y Mediana Industria en Japón", ADTS, Tokyo, 1988.

H.Okada; "Políticas de promoción de las PYMES", ADTS, Tokyo. 1988.

Juan F. Portugal Padilla; " Perú: Perfil Institucional, Problemática de las PYMES y Plan de Trabajo"; mimeografiado, EOI(Escuela de Organización Industrial, Madrid, julio 1992.

NAFINSA, Gerencia de Promoción de Proyectos de Conversión; " La micro, pequeña y mediana empresa en México y la participación de Nacional Financiera S.N.C.", publicación NAFINSA, México, julio 1992.

Carmen marcos; " Panorámica de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial: EOI, Madrid, julio 1992.

Nuria Garcia Wolff; " Conclusiones referidas al Seminario sobre políticas financieras para pymes en Taiwan"; CEMA, Bs.As., 1992.

CGI; " Hacia la Reindustrialización Argentina", CGI, Bs.As., nov.1985.

Juan F. Miranda; " La Cooperación entre empresas como instrumento de competitividad; EOI, Madrid, julio 1992.

Mterio. de Industria, Comercio y Turismo (España); "Plan de apoyo a la internacionalización de la Empresa Española"; Staria. de Estado de Comercio, Madrid, febrero de 1992.