



CELAC-Unión Europea

# Espacios de diálogo y cooperación productiva: el rol de las pymes



NACIONES UNIDAS

CEPAL

FUNDACIÓN EU-LAC 2015  
Hagedornstraße 22  
20149 Hamburgo, Alemania  
[www.eulacfoundation.org](http://www.eulacfoundation.org)

DOI: <http://dx.medra.org/10.12858/0615ES4>

Referencia CEPAL: LC/L.4020

*El presente documento fue coordinado por Sebastián Rovira y Gabriel Porcile, Oficiales de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y por Renaud Guillonnet, Manager del Programa VENTURE de la Fundación EU-LAC. También participó en la elaboración del documento Stephany Scotto, Asistente de Investigación de la CEPAL. Los coordinadores quisieran agradecer a todos quienes han facilitado insumos para la realización de esta publicación: Jurgen Weller, de la División de Desarrollo Económico; José Durán y Sebastián Herreros de la División de Comercio Internacional e Integración; Simone Cecchini, de la División de Desarrollo Social; Leandro Cabello, Felipe Correa y Fernando Sossdorf de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial; y Verónica Robert y Federico Poli, consultores.*

*Este estudio fue financiado por la Fundación EU-LAC. La Fundación EU-LAC es financiada por sus Estados Miembros y la Unión Europea. El contenido de esa publicación es responsabilidad únicamente de los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, sus Estados Miembros o la Unión Europea.*

*La CEPAL contó con el apoyo del Proyecto “Innovación para un cambio estructural sostenible”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), para realizar actividades relacionadas con la edición y publicación del presente documento.*

*Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o investigación siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones, o su traducción o adaptación deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial.*

*En tal caso le rogamos se comuniquen con nosotros mediante nuestro correo electrónico: [info@eulacfoundation.org](mailto:info@eulacfoundation.org)*

*Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad exclusiva quienes participaron de su elaboración y pueden no coincidir con las de las Organizaciones que representan..*



# ÍNDICE

## Espacios de diálogo y cooperación productiva: el rol de las pymes

<b>Prólogo</b>	<b>7</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>9</b>
1.Principales tendencias económicas de la CELAC y la Unión Europea: un breve panorama	10
2. Un decenio de avances sociales	10
3. Crecimiento y equilibrio externo	13
4. Espacio fiscal y el impacto de la Gran Recesión	18
5. Dinámica del Comercio y la Inversión Extranjera Directa	21
6. Productividad e inversión con una frontera tecnológica en rápido movimiento	27
<b>II. Las pymes en economías abiertas: oportunidades para la internacionalización e integración productiva</b>	<b>35</b>
1. Las pymes en la CELAC y la UE: un panorama estilizado	35
2. Principales desafíos para mejorar la competitividad de las pymes	46
2.1 Capital humano y pymes en América Latina	46
2.2 Financiamiento para las pymes	52
2.3 Las pymes y sus capacidades de innovación	59
2.4 Entorno e institucionalidad para el apoyo de las pymes	69
2.5 Clústers, articulación productiva y acceso a cadenas globales de valor	74
<b>III. Hacia una mayor cooperación CELAC-UE para el desarrollo productivo de las pymes</b>	<b>91</b>
Bibliografía	97



# PRÓLOGO

*El presente documento es el resultado del esfuerzo conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Fundación EU-LAC por avanzar en la comprensión de la importancia de las pymes para el cambio estructural y el desarrollo, y de su rol en las posibilidades de innovar e insertarse en cadenas de valor productivas. Esta publicación ha sido elaborada en el marco de la Segunda Cumbre UE-CELAC, que se realizará en Bruselas los días 10 y 11 de junio de 2015, con la aspiración de servir como insumo para los debates e intercambios que en ella tendrán lugar y ayudar así a identificar espacios de trabajo comunes entre los gobiernos y entre los sectores productivos de ambas regiones.*

*Si bien durante la última década los países de América Latina y el Caribe han experimentado un período de rápido crecimiento y mejora de sus niveles de desarrollo, aún subsisten importantes retos a la hora de incrementar sus magros niveles de productividad. Si no se realizan progresos en ese ámbito, no será posible avanzar hacia actividades más intensivas en conocimiento en las cadenas de valor, ni hacia la diversificación productiva y la creación de empleos de calidad, con más altos salarios y una mayor demanda de capital humano. Estos son algunos de los desafíos que enfrentan tanto los países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como los de la Unión Europea y que se vislumbran aún como más preocupantes, sobre todo a la luz de la nueva normalidad que se proyecta para los próximos años, es decir, una situación internacional con menores tasas de crecimiento y mayores restricciones externas y fiscales.*

*No será posible consolidar y avanzar en los logros que América Latina y el Caribe conquistó en los últimos años —tasas de crecimiento más elevadas con reducción de la desigualdad y la pobreza— si no se consigue transformar la estructura productiva. En este proceso es fundamental incluir a las pymes, incorporarlas al proceso de aprendizaje, producción y exportación, y reducir las brechas tecnológicas y de financiamiento que limitan sus posibilidades de crecimiento. En el presente libro se discuten los principales obstáculos que enfrentan estas empresas en los siguientes ámbitos: capital humano, financiamiento, capacidades de innovación, entorno institucional y ambiente de negocios, articulación productiva y acceso a cadenas globales de valor. Superar estas barreras requiere ingentes esfuerzos de política pública, tanto más urgentes cuanto más rápido se mueve la frontera tecnológica y más complejo se vuelve el desafío de la competitividad internacional.*

*A través del examen de los elementos mencionados y de la óptica comparada con la experiencia vivida por los países de la Unión Europea, se intenta identificar los espacios y líneas de cooperación que se deberán impulsar en ambas regiones.*

Alicia Bárcena  
Secretaría Ejecutiva  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe, CEPAL

Jorge Valdez  
Director Ejecutivo  
Fundación EU-LAC





# INTRODUCCIÓN

Los países de la CELAC y la Unión Europea en los últimos años han atravesado por un choque externo común, la Gran Recesión del 2008, que impactó fuertemente las economías de ambas regiones. Este choque generó trayectorias distintas en función del posicionamiento de cada una de ellas en el mundo, la trayectoria de crecimiento anterior, y las políticas que adoptaron los países como respuesta a la crisis. Entender estas trayectorias es clave para razonar al papel de las pequeñas y medias empresas en el tejido productivo y su potencial de crecimiento en una economía globalizada, donde el progreso técnico se ha acelerado a niveles inéditos.

La primera parte del documento se ocupa de pasar revista a las principales tendencias macroeconómicas y sociales de las dos regiones en el último decenio, y de los límites o incentivos que ofrecen al crecimiento y desarrollo. Estas tendencias enmarcan el estudio de las pymes, que se aborda en la segunda parte del documento. La dinámica social (que define el comportamiento del mercado interno), las políticas fiscal y monetaria (con su impacto sobre la demanda agregada), las presiones que devienen del sector externo (que afectan el endeudamiento, la restricción externa al crecimiento y las variaciones del tipo de cambio real), y la existencia o no del espacio fiscal, necesario para implementar políticas anti-cíclicas y de promoción del cambio estructural, enmarcan y condicionan fuertemente el comportamiento y el rol de las pymes.

Las brechas de productividad y tecnología son especialmente sentidas por las empresas de menor tamaño, que desempeñan un papel central en la generación de empleo, tanto en la CELAC como en Europa. Este es el tema de la segunda parte del documento, donde el foco recae sobre las diferencias de productividad y de capacidades entre las micro, pequeñas y medianas empresas frente a la gran empresa. Se identifica la existencia de una serie de obstáculos significativos para las pymes, que en el caso de los países de la CELAC son mucho mayores de los que existen en los países europeos. Esto tiene un impacto negativo sobre la competitividad, y su capacidad para la inserción externa, y sobre el empleo de calidad en los países de América Latina y el Caribe, lo que tiene importantes implicancias sobre las posibilidades de transitar por senderos de desarrollo más inclusivos y sostenibles. Finalmente, a partir del análisis realizado, se identifican una serie de espacios para fortalecer las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea a partir de una mayor vinculación comercial y productiva entre las empresas de ambas regiones y una mayor coordinación y cooperación en las políticas económicas de ambas regiones.

# I. PRINCIPALES TENDENCIAS ECONÓMICAS DE LA CELAC Y LA UNIÓN EUROPEA: UN BREVE PANORAMA

## 1. UN DECENIO DE AVANCES SOCIALES

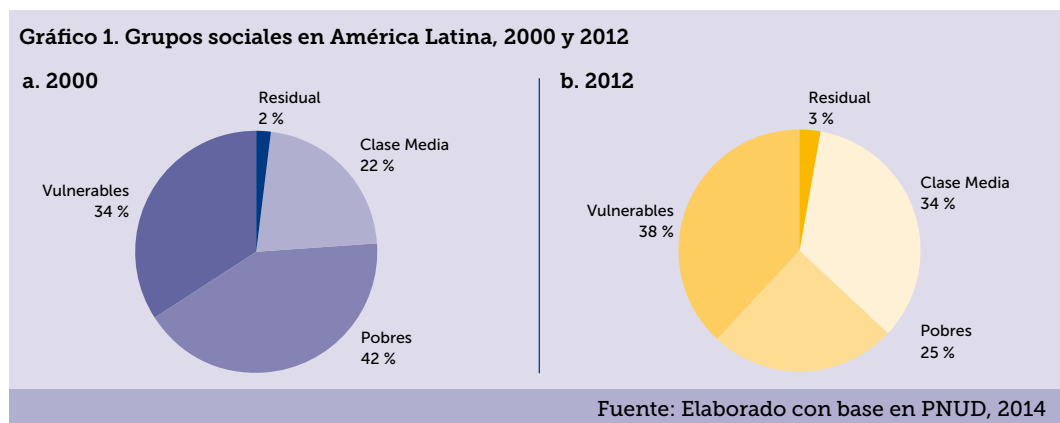
*La región de América Latina y el Caribe experimenta una importante mejora en sus niveles de pobreza y reducción de la desigualdad, la que hay que mantener y mejorar*

El decenio 2004-2013 fue un período de crecimiento rápido en América Latina, con mejoras en el empleo, en la posición fiscal y en el sector externo. Estas mejoras se vieron acompañadas por avances importantes en los indicadores sociales, aunque se mantienen aun muy rezagados frente al de los países europeos. Consolidar y avanzar en la mejoría de los indicadores sociales debe ser prioridad para los países de la CELAC en la próxima década. En efecto, la pobreza y la indigencia cayeron de forma importante en América Latina y el Caribe (ALC) entre 1990 y 2014. La pobreza se ha reducido en 20 puntos porcentuales (del 48% al 28% de la población), mientras que la indigencia cayó 10 puntos porcentuales (del 22% de la población al 12%); caída que, sin embargo, se ha estancado desde el 2011. Paralelamente han caído los índices de concentración de la riqueza. El Índice de Gini lo hizo de 55 en 2006 al 52,3 en 2013; mejoría que, sin embargo, se detuvo en niveles muy superiores a los observados en los países de la Unión Europea. A su vez, la situación difiere marcadamente entre países al interior de las regiones. En 2013 el índice de Gini en América Latina variaba entre 38,2 en Uruguay y 57,5 en Honduras. En la Unión Europea (UE-15) el valor más bajo (24,9) se da en el caso de Suecia, y los más elevados en Italia (32,5), España (33,7), Portugal (34,2) y Grecia (34,4).

Los indicadores de educación también mejoraron en los países de CELAC, aunque todavía se encuentran lejos de los avances de sus pares de la Unión Europea. Desde 1950 hasta la actualidad, la población de 25 años y más de los países de América Latina y el Caribe ha aumentado su nivel educativo promedio de 2,9 años en 1950 a 8,0 años en 2012. En los países de la Unión Europea también se observa un fuerte incremento de este indicador, pasando de 5,1 años a 10,7 años, en el mismo período. Como resultado, la razón entre el promedio de años de educación en la Unión Europea y el promedio de América Latina y el Caribe ha bajado. Nuevamente, se observan fuertes variaciones intrarregionales. Así por ejemplo, el promedio de años de educación de la población de 25 años y más en algunos países del Caribe de habla inglesa (Belice con 10,5 años y Trinidad y Tabago con 10,8 años) supera el promedio de algunos países europeos (Portugal con 8,2 años, España con 9,6 años, Italia con 9,9 años y Grecia con 10,2 años).

*La “nueva clase media” en ALC se puede transformar en un importante factor que potencie el consumo y la producción regional pero también se observa un aumento de la vulnerabilidad*

A la mejora en los niveles educativos experimentada en los países de la región, se le suma en los últimos años el ascenso de la clase media latinoamericana. La misma ha mostrado un importante aumento, creciendo en 82 millones de personas entre 2000 y 2014, lo que implica que ha pasado de representar el 21% al 34% de la población en el período considerado.<sup>1</sup> Mientras tanto, la población vulnerable (con ingresos entre 4 y 10 dólares al día) también ha aumentado ligeramente, del 35% en el 2000 al 38% en el 2012 de la población latinoamericana. Esto se explica por el traspaso de personas de la condición de pobreza (con ingresos menores a 4 dólares al día) hacia el estrato vulnerable (ver gráficos 1a y 1b).



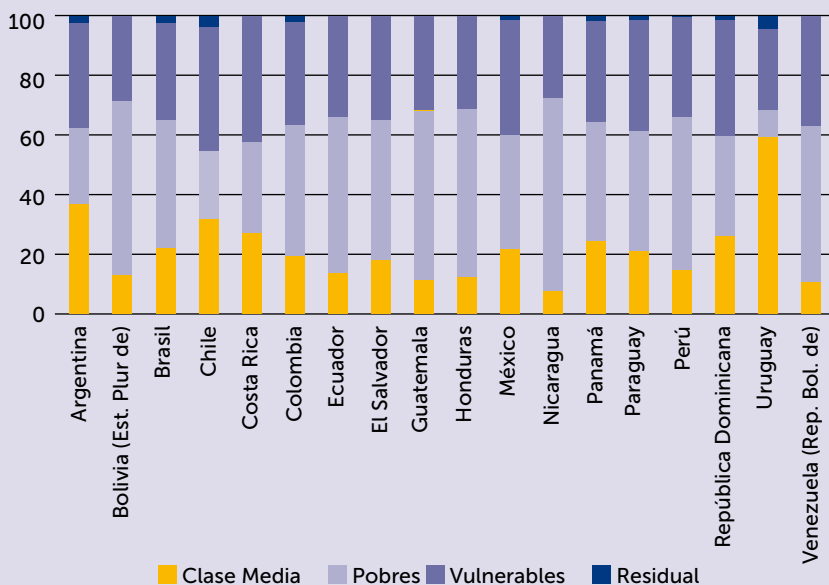
El aumento en el número de personas pertenecientes a la clase media es un elemento común a todos los países latinoamericanos y caribeños. Sin embargo, se identifican países como Uruguay, que poseen un 60% de su población perteneciente a la clase media, y otros países como Guatemala o Nicaragua, donde el porcentaje no alcanza al 10% (ver gráfico 2a y 2b). Este incremento de las clases medias acarrea importantes retos en cuanto a las nuevas necesidades y expectativas en materia de educación, infraestructura, seguridad y servicios de atención a la salud, entre otros. Pero también abre una serie de oportunidades para un mayor crecimiento y desarrollo. Ya sea por el rol que pueden tener las nuevas clases medias como demandantes de nuevos productos y servicios, o por el papel que pueden jugar como nuevos productores y oferentes de servicios o generadores de nuevos negocios. Asimismo, la conformación de una nueva mano de obra más calificada y con mayores oportunidades requiere de un ámbito productivo acorde a sus necesidades y requerimientos, y donde las micro, pequeñas y medianas empresas están llamadas a jugar un papel cada vez más protagónico.

Si bien los avances antes mencionados se lograron en un contexto económico muy favorable para la región, hay indicios de que ese contexto se ha deteriorado en los últimos años. A seguir se describen las principales tendencias económicas del decenio y se plantean algunos desafíos hacia adelante. Primeramente se analizan las tendencias macroeconómicas, para luego revisar las principales dinámicas en materia de comercio e inversión externa, y finalmente examinar las tendencias en inversión y productividad. Dichas tendencias definen el contexto en que han actuado y al que deberán responder las pymes en los próximos años.

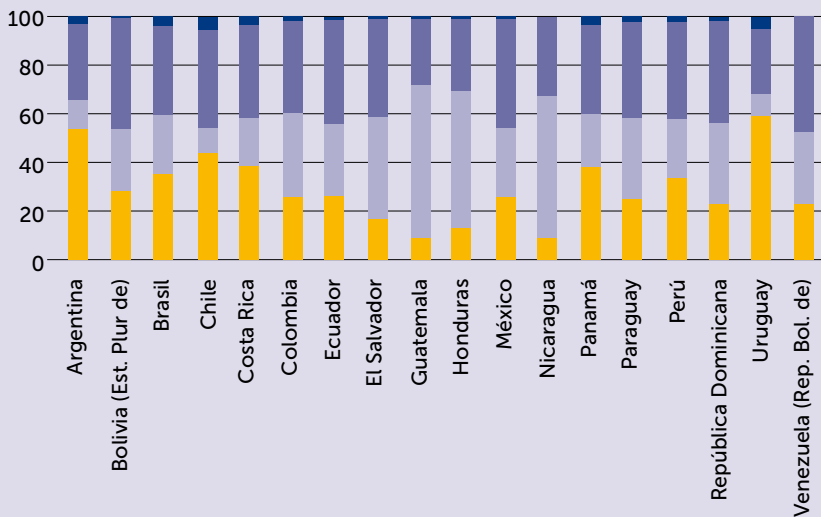
<sup>1</sup> Ver PNUD, 2014.

Gráfico 2. El ascenso de las clases medias en América Latina y el Caribe, países seleccionados, 2000 y 2012 (en porcentajes)

a. 2000



b. 2012



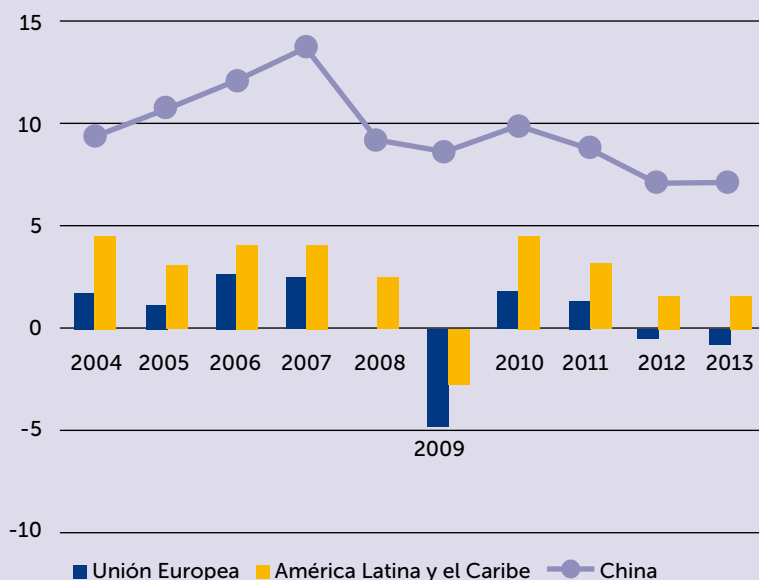
Fuente: Elaborado con base en PNUD, 2014

## 2. CRECIMIENTO Y EQUILIBRIO EXTERNO

*La CELAC converge en términos de PIB per cápita con la Unión Europea, pero ambas regiones pierden terreno frente a Asia*

El período 2004-2013 puede ser considerado como el “decenio latinoamericano”, y donde los países de la CELAC experimentan un proceso de convergencia con los países europeos. Durante dichos años, se observa una reducción de las brechas de ingreso per cápita entre las dos regiones. La tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita en América Latina y el Caribe fue más alta que la de la Unión Europea para todos los años del decenio (gráfico 3).

**Gráfico 3. Crecimiento del PIB per cápita, América Latina, Unión Europea y China, 2004-2013 (en porcentajes)**

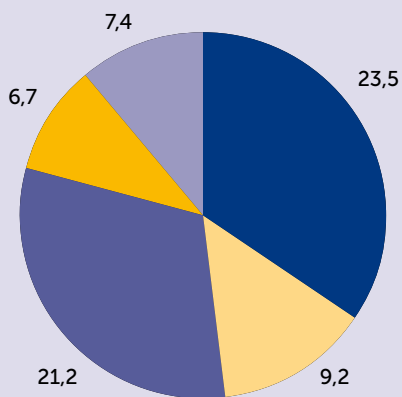


Fuente: Elaborado con base en World Development Indicators.

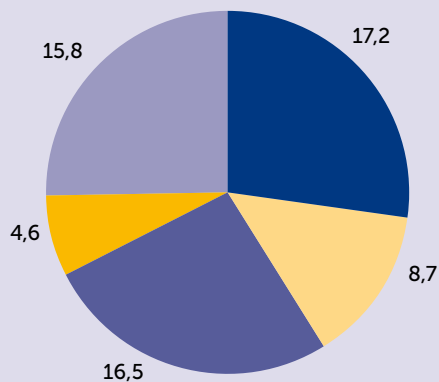
Pero si se incluye a China en la comparación, el desempeño latinoamericano no luce tan bien, ya que fue muy inferior al logrado por la economía asiática. De hecho, la región perdió terreno en el PIB mundial, aunque en una proporción menor a la pérdida sufrida por Europa (gráfico 4). La CELAC y la Unión Europea conjuntamente representaban el 32.7% del PIB mundial en 2000 (9.2% y 23.5%, respectivamente). Sin embargo, el peso del PBI de ambas regiones en el producto mundial se reduce sustancialmente en el 2013, alcanzando al 26%, aproximadamente (17.2% en el caso de la Unión Europea y del 8.7 % para los países latinoamericanos y caribeños). Quien gana más terreno en el periodo es la economía china (ver gráfico 4).

Gráfico 4. PBI, peso relativo de las principales regiones y países, 2000 y 2013

a. 2000



b. 2013



■ Unión Europea      ■ Estados Unidos      ■ China  
■ América Latina y el Caribe      ■ Japón

Fuente: Elaborado con base en World Development Indicators.

Si bien no es posible apuntar a una única variable como responsable por las diferencias observadas entre países o regiones en el crecimiento económico, el boom de las commodities fue un factor importante para explicar los números más favorables de ALC. El boom de los precios de las commodities se apoyó en la fuerte expansión de la demanda de recursos naturales y bienes primarios impulsada por el crecimiento de China. La misma tuvo efectos benéficos en la mayor parte de las economías de la región, sobre todo en las economías exportadoras de minerales. La demanda de recursos naturales se elevó sustancialmente durante lo que algunos observadores calificaron como un nuevo “super ciclo” de los precios internacionales de dichos recursos.

Así, casi todos los países de la región experimentaron una mejora en sus términos de intercambio, sobre todos los países exportadores de minerales. Por ejemplo, según estimaciones del Banco Mundial, Venezuela (República Bolivariana de) mostró el mayor aumento en los términos de intercambio después de Sudán entre todos los países para los que se cuenta con datos para esta variable. Chile, Ecuador y Perú también mostraron mejoras substanciales en este sentido. Inversamente, muchos países europeos sufrieron un choque negativo en los términos de intercambio. Países como Austria, y Francia tuvieron una caída de aproximadamente 1.2% en el mismo período (en tanto que el deterioro de Alemania fue de 0.6%). La excepción en Europa fue el fuerte aumento de los términos de intercambio que benefició a Noruega por su condición de país petrolero, la que también se reflejó en los superávits fiscales y en cuenta corriente.

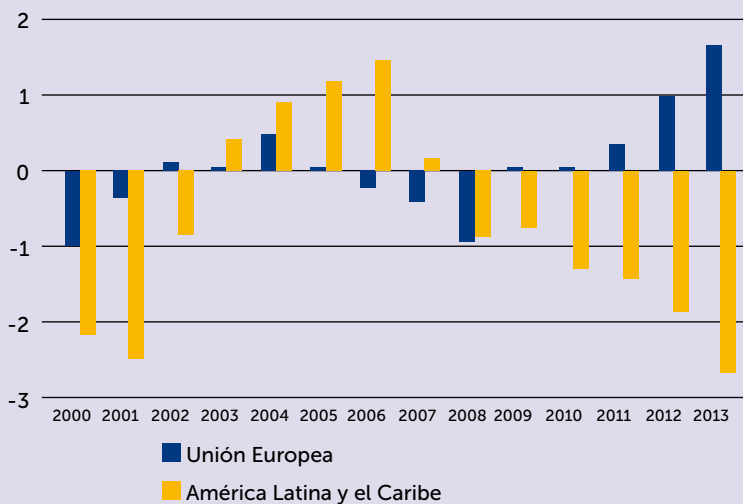
Como resultado de la bonanza de las commodities, los déficits gemelos (en cuenta corriente y en el balance fiscal) dieron lugar a superávits en cuenta corriente y a mejoras en el balance

fiscal en la mayor parte de los países latinoamericanos. El peso de la deuda externa como porcentaje del PIB cayó de forma importante, tanto en el sector público como en el sector privado. La deuda soberana promedio de ALC se redujo cuatro puntos respecto al PIB entre 2007 y 2013, pasando del 24% al 20% del PIB. Paralelamente, aumentaron las reservas como “colchón” de seguridad ante choques externos, del 17% al 19% del PIB.<sup>2</sup>

*Desequilibrio en cuenta corriente en ALC y bajo crecimiento en Europa: las dos caras del impacto de la Gran Recesión*

El panorama favorable en lo externo cambió con la Gran Recesión del 2008. Entre 2004 y 2007 ALC mostraba superávits en cuenta corriente, mientras que la UE mostraba primero un equilibrio y luego un déficit (ver gráfico 5 donde se comparan las dos regiones, y el gráfico 6, que se refiere a las tres mayores economías de ALC, a saber Argentina, Brasil y México). A partir del 2008 los signos de la balanza en cuenta corriente se invierten. ALC rápidamente se movió hacia una posición de déficits mientras que Europa lo hizo en la dirección de superávits en cuenta corriente. Esto no necesariamente supone una tendencia positiva para las economías europeas: la mejora en la situación externa de Europa se dio en el contexto de una importante recesión (el PIB per cápita en Europa cayó en 2012 y 2013), siendo los superávits la otra cara del estancamiento europeo.

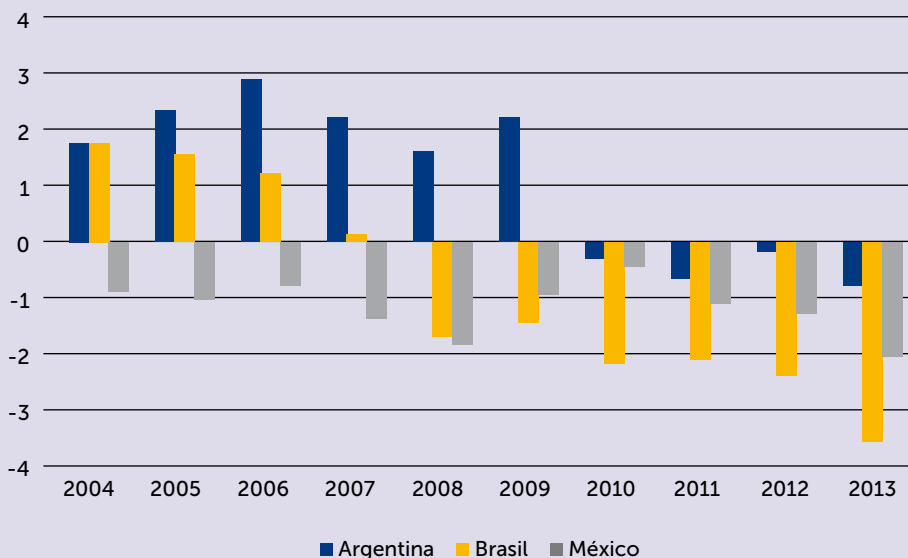
**Gráfico 5. Saldo en cuenta corriente en América Latina y el Caribe y la Unión Europea, 2000-2013 (como porcentaje del PIB)**



Fuente: CEPALSTAT

<sup>2</sup> Ver OCED/CEPAL/CAF, 2014. Sin embargo, los buenos números a nivel agregado no deben hacer perder de vista la gran heterogeneidad que existe al interior de la región, ya que hay países como Argentina, Ecuador y Venezuela que han visto caer sus reservas. Hay también diferencias importantes entre países en la relación entre las reservas y la deuda externa de corta maduración. En el caso de los países centroamericanos, Uruguay y Venezuela (Rep. Bolivariana de), la relación reservas / deuda de corto plazo se encuentra muy próxima a la unidad; en el otro extremo están Bolivia (Est. Plurinacional de) y Perú, en que dicha relación es mayor que 10.

**Gráfico 6. Saldo en cuenta corriente en las principales economías de América Latina, 2004-2013 (como porcentaje del PIB)**



Fuente: CEPALSTAT

Debe observarse, mientras tanto, que en ALC se observa un deterioro en los dos frentes después del 2008 —menos crecimiento, más desequilibrio— mientras que en Europa las dos variables se mueven en direcciones contrarias. La reciente desvalorización del Euro y la versión europea del “quantitative easing” pueden mudar este escenario; hay espacio para que Europa pueda crecer sin que ello se traduzca en resultados negativos en cuenta corriente, espacio que es más acotado en América Latina. Los gráficos 7a y 7b muestran cómo evolucionan conjuntamente el crecimiento y los déficits en cuenta corriente en ALC y en Europa. Es muy claro que las economías latinoamericanas se desplazan en el final del período 2004- 2013 hacia menores tasas de crecimiento con déficits más altos como porcentaje del PIB. Esto genera un cuadro de vulnerabilidad del crecimiento hacia adelante, en la medida que el desequilibrio externo puede comprometer la expansión. Europa, en cambio, permanece durante la mayor parte del período con tasas negativas de crecimiento y superávit en cuenta corriente, mejorando ambos indicadores al final del período.

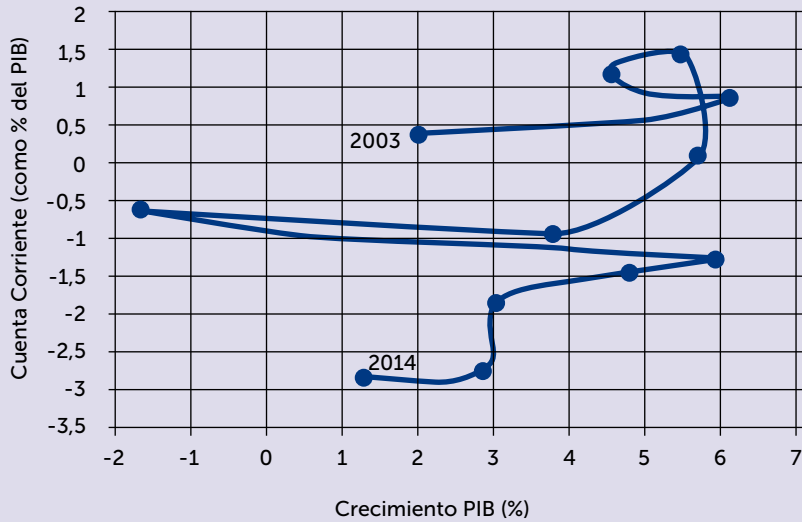
*Las asimetrías intrazona son un desafío importante tanto para Europa como para América Latina y el Caribe.*

Es importante tomar en cuenta las grandes diferencias intrazona que existen tanto en Europa como en ALC; los agregados encubren historias distintas de rezago o catching-up en cada uno de los países y regiones.

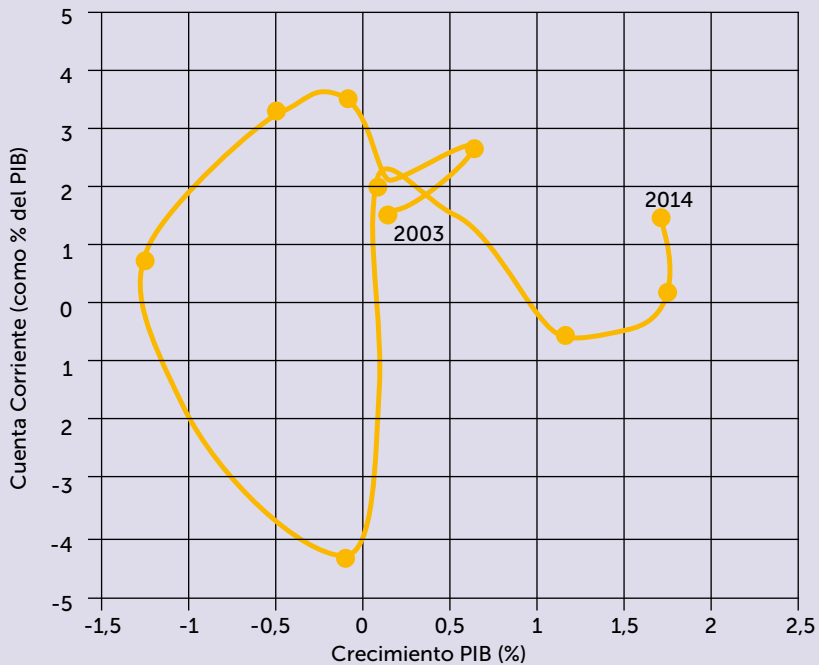


Gráfico 7: Crecimiento y equilibrio externo, 2004-2013

a. América Latina



b. Europa



Fuente: Elaborado con base en Banco Mundial y CEPALSTAT.

En Europa los superávits ocurrieron en paralelo con fuertes desequilibrios al interior de la Zona Euro. Los países del norte de Europa lograron balances positivos, mientras que las economías de la periferia de Europa —tanto al sur como al este de Europa— mostraron déficits persistentes en cuenta corriente. Las historias dentro del sub-espacio de la periferia europea también son distintas. Algunos países del este de Europa alcanzaron déficits elevados en cuenta corriente asociados con saltos importantes en la tasa de inversión y un crecimiento más alto, lo que permitió que en la secuencia el déficit se estabilizara como proporción del PIB. Otros países periféricos, en cambio, no lograron estabilizar el déficit ni sostener tasas altas de crecimiento e inversión. Este es el caso de España, Grecia y Portugal. La crisis de las economías del Sur de Europa, mientras tanto, ha llevado a un gradual “rebalancing” dentro de los países de la zona del euro. Por ejemplo, en el caso alemán, sus saldos favorables en el comercio provienen de los países de fuera de la zona del euro.

La heterogeneidad intrazona no es menos elevada en ALC. Hay variaciones importantes en la posición de los países en el plano crecimiento versus equilibrio externo, en función del tipo de inserción externa y del manejo de los macro-precios. Las economías exportadoras de minerales son las que más se han beneficiado del boom de las commodities; inversamente, los países que dependen fuertemente de las exportaciones de las industrias manufactureras de exportación (o maquilas) y de las remesas de trabajadores emigrantes para obtener divisas —como es el caso de los países centroamericanos— han sufrido fuertemente con la recesión en los países centrales y con la intensa competencia de los bienes industriales de China. Estos países han enfrentado el doble desafío que emerge de su posición como importadores de recursos naturales y como exportadores de bienes intensivos en mano de obra —sujetos por lo tanto a la competencia de los millones de trabajadores chinos que ingresaron al mercado global.

### 3. ESPACIO FISCAL Y EL IMPACTO DE LA GRAN RECESIÓN

*La reducción del espacio fiscal que experimentan ambas regiones desde 2008 complejiza el espacio para la implementación de políticas*

La crisis del 2008 generó respuestas de los gobiernos con el objetivo de minimizar sus efectos. Tanto América Latina como China, Estados Unidos y Europa adoptaron medidas anti-cíclicas que combinaron en distinto grado políticas fiscales y monetarias expansionistas. Estas políticas contaron con un alto grado de consenso a través de países e instituciones<sup>3</sup> y facilitaron la recuperación de los precios internacionales de las commodities a partir del 2010. Si bien la intensidad y velocidad con que cada país reaccionó fue distinta, estas medidas evitaron que se profundizara la recesión y aceleraron la recuperación, por lo menos en países que tenían menos restricciones en el frente externo y que, en algunos casos, habían acumulado algún espacio fiscal durante la bonanza. Si bien la respuesta de política fue bastante fuerte en ALC y en los Estados Unidos y China, y menos intensa en Europa, en todos los casos existió.

.....  
<sup>3</sup> Ver por ejemplo Cepal, 2012.

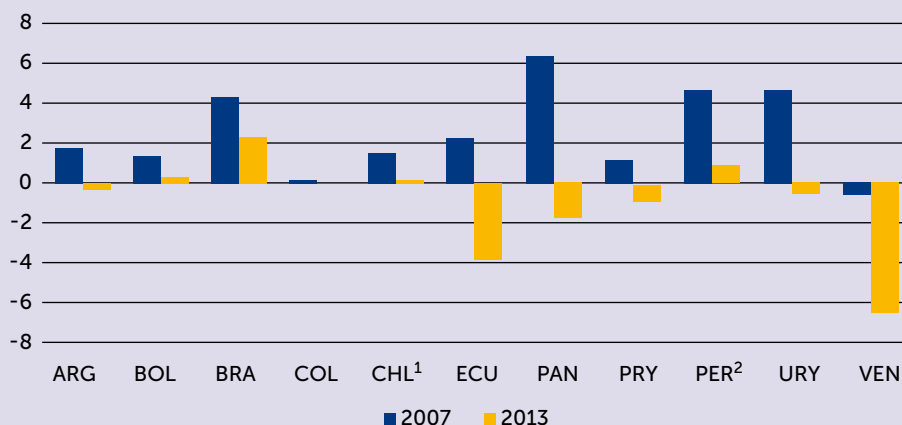
La más rápida recuperación de ALC frente a Europa se explica por diversos motivos, entre los que se destacan:

- la recuperación relativamente rápida de los precios y de la demanda internacional por los recursos naturales exportados por ALC;
- la compleja situación financiera que se desata en la zona del Euro a partir de las crisis española y griega.

La situación macroeconómica ha permanecido en las dos regiones muy fluida y cambiante. Por un lado, la recuperación latinoamericana se debilita por el efecto combinado del agotamiento del espacio fiscal, la desaceleración de la economía mundial y — en algunos casos — tasas más altas de inflación. Por otro lado, la política monetaria más laxa en Europa y la desvalorización del euro son estímulos a la demanda efectiva. En tal sentido, parece existir un cambio de roles, con uno de los actores (ALC) moviéndose hacia políticas más austeras y el otro (la Unión Europea) moviéndose hacia políticas más expansionistas.

El gráfico 8 muestra el retorno de los déficits fiscales en las economías de ALC. Los ingresos fiscales se beneficiaron fuertemente de la bonanza de las commodities a través de la expansión de la actividad económica, el cobro de royalties y tributos sobre las exportaciones mineras, y en algunos casos, de la aplicación de nuevos tributos y de una mayor fiscalización, que elevaron la carga fiscal. Este conjunto de factores contribuyó a los mejores resultados fiscales del período 2004-2007. Sin embargo, el espacio fiscal se redujo después de la crisis y, como muestra el gráfico 8, los déficits (superávits) primarios estructurales aumentaron (se redujeron) en todos los países de la región entre 2007 y 2013, aunque con intensidad variable según el país.

Gráfico 8. Balance primario estructural, 2007 y 2013



Nota: Último dato disponible para Ecuador: 2012.

1) Incluye empresas públicas y previsión social.

2) El MEF en su último marco macroeconómico registró un resultado primario estructural para 2007 de 2.9% del PIB y para 2013 de 0.7% del PIB.

Fuente: CEPAL/OECD/CAF, 2014.

En promedio, el déficit fiscal en América Latina no es muy distinto del que se observa en Europa (2.7 % del PIB de déficit). Mientras tanto, la carga tributaria en América Latina es de alrededor del 20% del PIB, y la del Caribe es levemente más elevada. Esta cifra es superior a la de las subregiones asiáticas y africanas, pero muy inferiores a los de la Unión Europea (15)<sup>4</sup>, que registra los niveles más elevados de carga fiscal, con un porcentaje del PIB levemente menor al 40%, mayor que el promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que ostentan un 34%. Por su parte, la carga tributaria difiere significativamente al interior de la región de América Latina, superando el 30% en Argentina y Brasil, mientras que en otras economías alcanza niveles muy bajos, como en el caso de Guatemala y la República Dominicana, que no alcanzan al 15%.

*Si bien los países de ambas regiones (ALC y Europa) han desvalorizado sus monedas, en ALC la competitividad es muy heterogénea entre países*

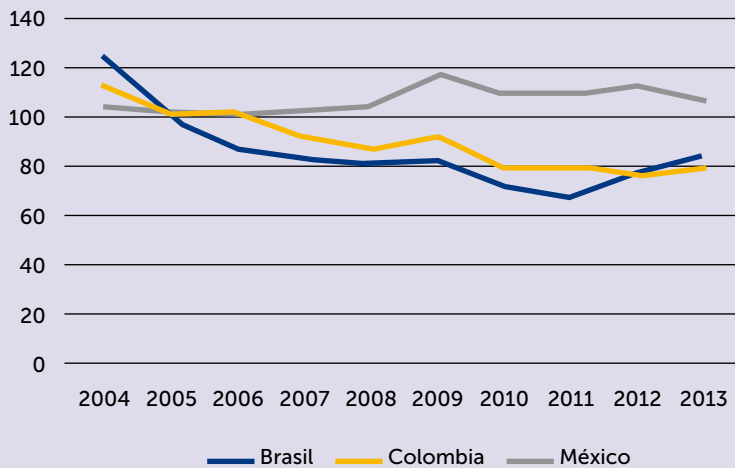
A lo largo de la década 2004-2013, muchas economías latinoamericanas sufrieron procesos importantes de apreciación cambiaria. El ingreso de capitales, los mejores precios externos y el crecimiento más rápido convergían en ese sentido. Más recientemente hubo desvalorizaciones importantes de las monedas nacionales que reflejan la apreciación del dólar y la emergencia de déficits crecientes en cuenta corriente. A modo de ejemplo, el gráfico 9 muestra el tipo de cambio real efectivo de tres economías latinoamericanas, Brasil, Colombia y México. Son tres historias distintas: Colombia y sobre todo Brasil sufrieron procesos de apreciación bastante intensos, que comenzaron a corregirse desde el 2011 en el caso de Brasil y desde el 2012 en el caso de Colombia. El peso mexicano, en cambio, se mantuvo depreciado en todo el período, con una ligera apreciación en el 2013, pero aún así continúa en valores más altos que los del 2004.

Algunos países de América latina muestran repuntes en la inflación que comprometen la competitividad. La región experimentó una tasa de inflación de 6,2% (promedio simple), impulsada por tasas de dos dígitos en Argentina y Venezuela (República Bolivariana de). Sin embargo, la mediana de la tasa regional fue mucho menor, de solo 3,9%, y en la gran mayoría de los países no existen amenazas inflacionarias. En el caso de la Unión Europea, mientras tanto, ningún país presentó una tasa de inflación superior al 2%, y en el transcurso del año 2014 surgieron, incluso, preocupaciones sobre un posible proceso deflacionario en un contexto de débil demanda interna y precios descendientes del petróleo. A fines de 2014, en 15 países de la Unión Europea el nivel de los precios al consumidor fue menor que 12 meses antes.

---

<sup>4</sup> La EU (15) incluye Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

**Gráfico 9. Tipo de cambio real efectivo, economías seleccionadas de América Latina (2005=100), 2004-2013**



Fuente: CEPALSTAT

Así, un reto clave para el próximo decenio para los países latinoamericanos y caribeños es que tendrán que encontrar un sendero de crecimiento en un contexto externo desfavorable, con menos margen de maniobra en lo fiscal. Dos factores que preocupan: la cuenta corriente viene mostrando en la mayor parte de los países déficits importantes, por lo que el endeudamiento tiende a crecer; la región no ha logrado diversificar su pauta exportadora de forma significativa, lo que implica que tenderá a reproducir en el futuro los problemas de inestabilidad del crecimiento que ha tenido en el pasado. Por el lado europeo, han emergido señales positivas ante los estímulos a la recuperación económica. Pero las señales de recuperación aún son frágiles y hay asignaturas pendientes que tiene que ver con el endeudamiento y las asimetrías competitivas entre las economías del norte y del sur de Europa.

#### 4. DINÁMICA DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

*En las últimas décadas ha habido un crecimiento exponencial del número de participantes del comercio de bienes y servicios en el mundo con un reposicionamiento de las economías asiáticas, y de China en particular, y de los Estados Unidos, en desmedro de algunas economías maduras como Alemania, Japón y Canadá.*

La creciente importancia de Asia, y de China en particular, en el comercio y la inversión globales, ha redefinido la importancia relativa de los distintos actores. Tanto América Latina como Europa han perdido espacio en ambas dimensiones. La pérdida de espacio de las dos regiones se observa en la figura 1, que muestra cómo ha cambiado el peso relativo de los países en el comercio mundial. Países que tenían una destacada presencia en el comercio en 1990, como Alemania, Japón y Canadá, perdieron espacio y mostraban un peso menor en el 2013. Inversamente, Estados Unidos y especialmente China aumentaron marcadamente su rol, tanto como exportadores como importadores de bienes.

**Figura 1. Principales países importadores y exportadores, 1990 y 2013**

**a. Importadores**

1990



2013



**b. Exportadores**

1990



2013



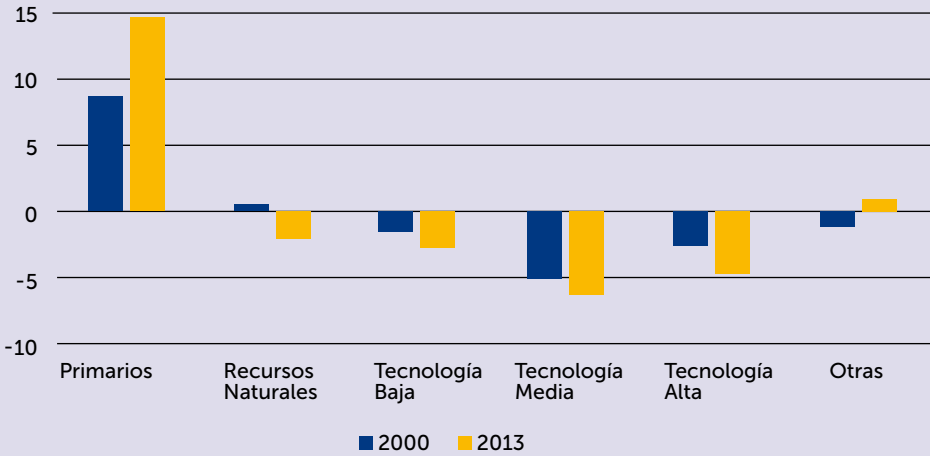
Fuente: Banco Mundial

*En cuanto al comercio de bienes, mientras que ALC reforzó su patrón de especialización en bienes primarios, la Unión Europea ha fortalecido su posición en bienes de alta y mediana tecnología.*

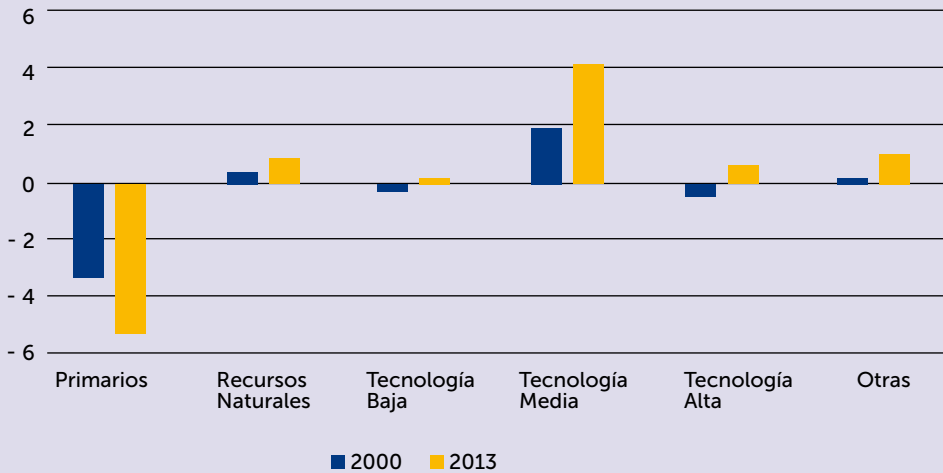
La estructura del comercio latinoamericano también se modificó a medida que se hacía sentir cada vez más la influencia de la demanda China. Como se observa en el gráfico 10.a, ALC reforzó su especialización en bienes primarios. Paralelamente, hubo un aumento del déficit comercial, sobre todo en bienes de media y alta tecnología. El cuadro opuesto se observa en Europa, donde aumenta el déficit en los bienes primarios, pero la región logra pasar de un déficit a un superávit en bienes de alta tecnología, al tiempo que aumenta significativamente el superávit en bienes de tecnología media. Así, al parecer, el decenio de la bonanza reforzó la especialización de los países. El conjunto de capacidades que está por detrás de uno u otro patrón de especialización es muy distinto, y también lo son las trayectorias de aprendizaje que se proyectan a partir de su base productiva. Así, es posible esperar trayectorias más dinámicas de construcción de capacidades en el caso europeo (gráfico 10.b) que en el caso latinoamericano. Esto tiene un fuerte impacto en las oportunidades y formas de inserción de las pymes en la producción y el comercio de cada región.

**Gráfico 10. Balanza Comercial de acuerdo a la intensidad tecnológica de los productos, 2000 y 2013 (como porcentaje del comercio total en cada período)**

**a. América Latina**



**b. Europa**



Fuente: Con base en SIGCI Plus (CEPAL).

Nota: La clasificación se realiza de acuerdo a la metodología de Lall (2000).

Para la Unión Europea se consideró EU(15).

*En cuanto a la inversión extranjera directa, ALC muestra una tendencia favorable en la recepción de IED, que se diluye al final del período*

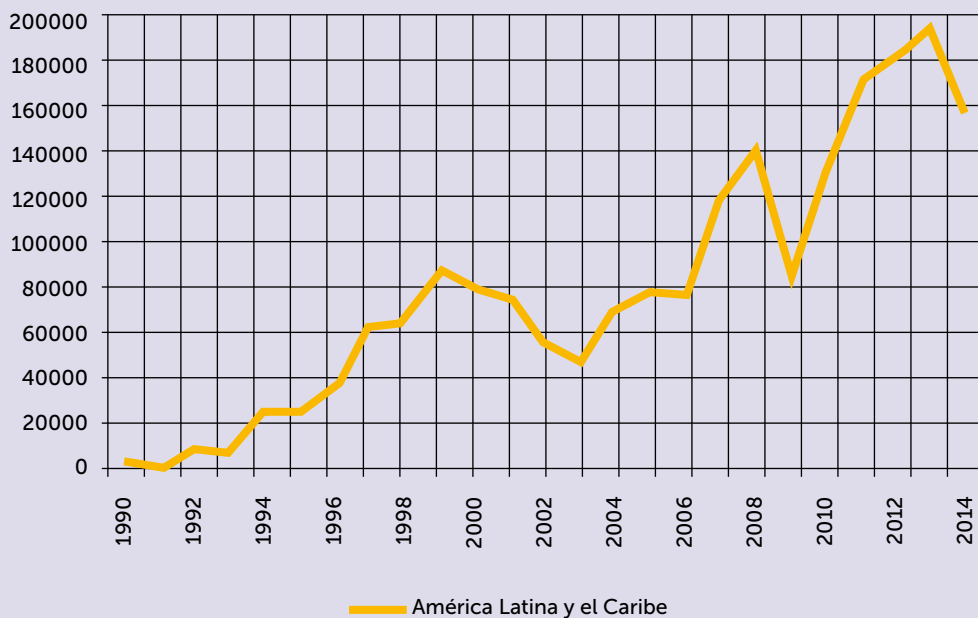
La inversión extranjera directa (IED) se visualiza como un factor fundamental en las posibilidades de crecimiento e inserción internacional, teniendo importantes impactos sobre el empleo y las capacidades productivas de los países. Un análisis de los datos más recientes permite inferir

que en el último decenio ALC ha recibido importantes aportes de IED, los que han comenzado a mostrar una mayor volatilidad en los últimos años. Esto refleja una tendencia global, ya que la IED cayó dramáticamente después de la crisis financiera de 2008, pero esa caída se dio con más fuerza en las economías desarrolladas.

La IED en América Latina y el Caribe en 2014 alcanzó los 158.803 millones de dólares, cifra 16% menor que la correspondiente a 2013 (189.951 millones), revirtiendo una tendencia de crecimiento que se venía experimentando desde el 2010 (ver gráfico 11). Las entradas de IED se vieron afectados por la disminución del crecimiento económico en la región, así como por los menores precios de muchos productos básicos de exportación. La disminución de las entradas de IED se concentró en los países más grandes. De las seis mayores economías de la región, sólo en Chile aumentó la IED, mientras que se mantuvo a niveles similares en Colombia. El mayor receptor siguió siendo Brasil, donde las entradas han sido estables durante varios años. En 2014, este país recibió 62.495 millones de dólares. México, la segunda economía más grande de América Latina, también fue el segundo mayor receptor (22.795 millones de dólares), monto inferior al promedio de la década previa, incluso en términos nominales. Chile, en 2014, registró 20.002 millones de dólares, cifra superior a la del 2013, pero por debajo de su máximo en 2012 (28.457 millones), mientras que en Perú cayeron los flujos de IED por segundo año consecutivo, alcanzando los 7.607 millones de dólares en 2014. La mayoría de los países de América Central recibió un poco más de IED.

**Gráfico 11. IED en América Latina y el Caribe, 1990-2014**

(en millones de dólares)



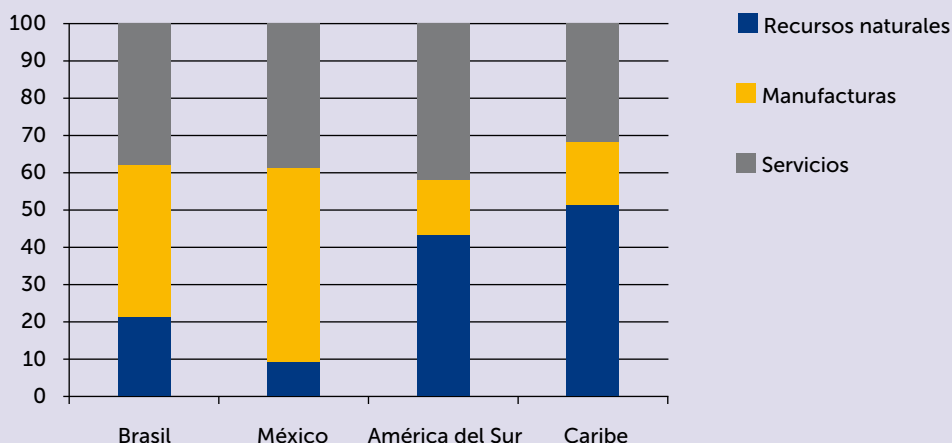
Fuente: CEPAL, 2015



*En la región de la CELAC se identifican distintos patrones de inversión extranjera directa: recursos naturales en el Sur, industria en los países grandes, maquila en Centroamérica, y un peso relativo de los servicios relevante en todos los países*

En América del Sur, buena parte de las inversiones se dirigen hacia los recursos naturales (ver gráfico 12). Esto es consistente con la estructura de incentivos generada por la bonanza de las commodities – y el consecuente movimiento hacia la producción de bienes intensivos en recursos naturales. La minería es especialmente importante en Chile, Perú y Colombia. Los hidrocarburos reciben buena parte de la IED en Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de) y, en menor medida, en Colombia. En las mayores economías del Caribe, también predomina la IED en recursos naturales: mientras que en Trinidad y Tabago se concentra en la extracción de petróleo y gas, en la República Dominicana se concentra en la minería de oro.

**Gráfico 12. América Latina y el Caribe: ingresos de inversión extranjera directa, por sector de destino, 2009-2013 (en porcentajes)**



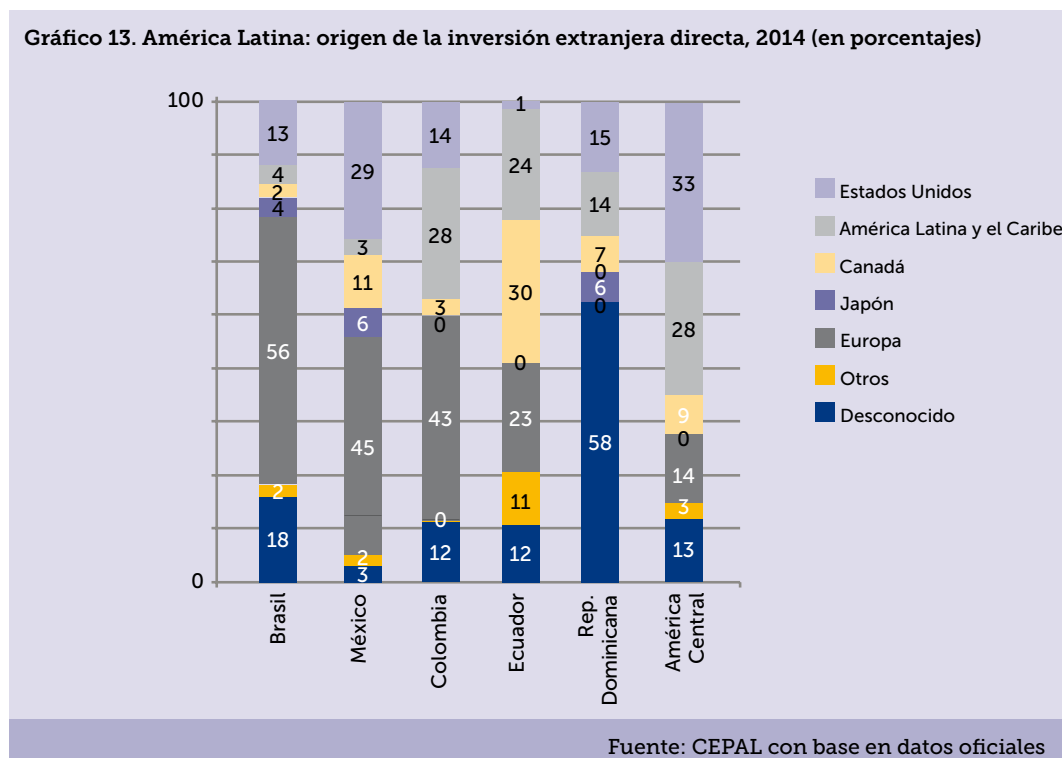
Nota: América del Sur incluye Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay. El Caribe incluye República Dominicana y Trinidad y Tabago.

Fuente: CEPAL con base en fuentes nacionales

Por el contrario en México y algunas economías de América Central y el Caribe se recibe mucha IED en actividades manufactureras para la exportación. Así, 52% de la IED total que ha recibido México en los últimos años se dirigió al sector manufacturero. Brasil tiene una economía más diversificada en donde las empresas transnacionales invierten mucho en el sector manufacturero. Por el contrario, las empresas locales predominan en la agricultura, la minería y los hidrocarburos, por lo que los montos de IED que llegan a esos sectores son relativamente reducidos. En Centroamérica y la República Dominicana, existe un importante sector de manufacturas para la exportación, especialmente la confección de prendas de vestir y la producción de dispositivos médicos. Estas industrias son grandes generadoras de empleo pero, por tratarse de sectores poco intensivos en capital, los montos de IED que reciben no son muy elevados. El sector de servicios es, en casi todos los países, el principal receptor de IED, destacando los elevados montos en telecomunicaciones, servicios financieros, electricidad y comercio minorista.

*En cuanto al origen de la IED, Europa mantiene una importante presencia en ALC, pero aumentan las inversiones de las translatinas en la región*

Las inversiones desde la Unión Europea son particularmente importantes para las economías de América del Sur. Un 56% del total de la IED recibida en Brasil en 2014 provino de esa fuente (gráfico 13). Casi la mitad de las inversiones recibidas en México ese año también fueron europeas.



En 2014, tan sólo cinco de las 20 mayores adquisiciones empresariales transfronterizas en América Latina fueron ejecutadas por empresas europeas. La mayor de estas fue la compra por parte de la empresa anglo-holandesa Royal Dutch Shell de activos de gas natural licuado en Perú y Trinidad y Tabago por 4.100 millones de dólares. El vendedor fue también una empresa de la Unión Europea, la española Repsol. Las tres mayores operaciones se dieron en el sector cervecero. Esta es una industria en la que se ha dado una gran concentración a nivel mundial y en la que las tres mayores empresas del mundo son conglomerados globales con sede en países europeos: AB Inbev (Bélgica), SABMiller (Reino Unido) y Heineken (Países Bajos).

Las inversiones directas en el exterior desde América Latina y el Caribe alcanzaron los 29.162 millones de dólares en 2014, lo que representa una disminución del 12% con respecto a 2013. Las salidas de IED han sido siempre muy volátiles, ya que están muy concentradas en pocos países y un número limitado de grandes empresas translatinas, lo que los hace muy sensibles

a las adquisiciones individuales o grandes proyectos. Las salidas de IED de América Latina y el Caribe aún se concentran en la región pero, a medida que las empresas crecen y desarrollan sus capacidades, un número significativo de ellas está empezando a invertir en otras regiones. Las mayores translatinas de México invierten en Estados Unidos, como también lo hacen algunas de las corporaciones más grandes de Brasil o Colombia. En los últimos años, muchas empresas de la región han aumentado sus inversiones en Europa. Desde el año 2003, aproximadamente el 31% de la inversión de América Latina se dirigió a España, mientras que Bélgica y Luxemburgo fueron responsables de 25% y 15% respectivamente. Los países de origen más importantes fueron Brasil y México, aunque esto difiere significativamente según los mercados receptores.

## 5. PRODUCTIVIDAD E INVERSIÓN CON UNA FRONTERA TECNOLÓGICA EN RÁPIDO MOVIMIENTO

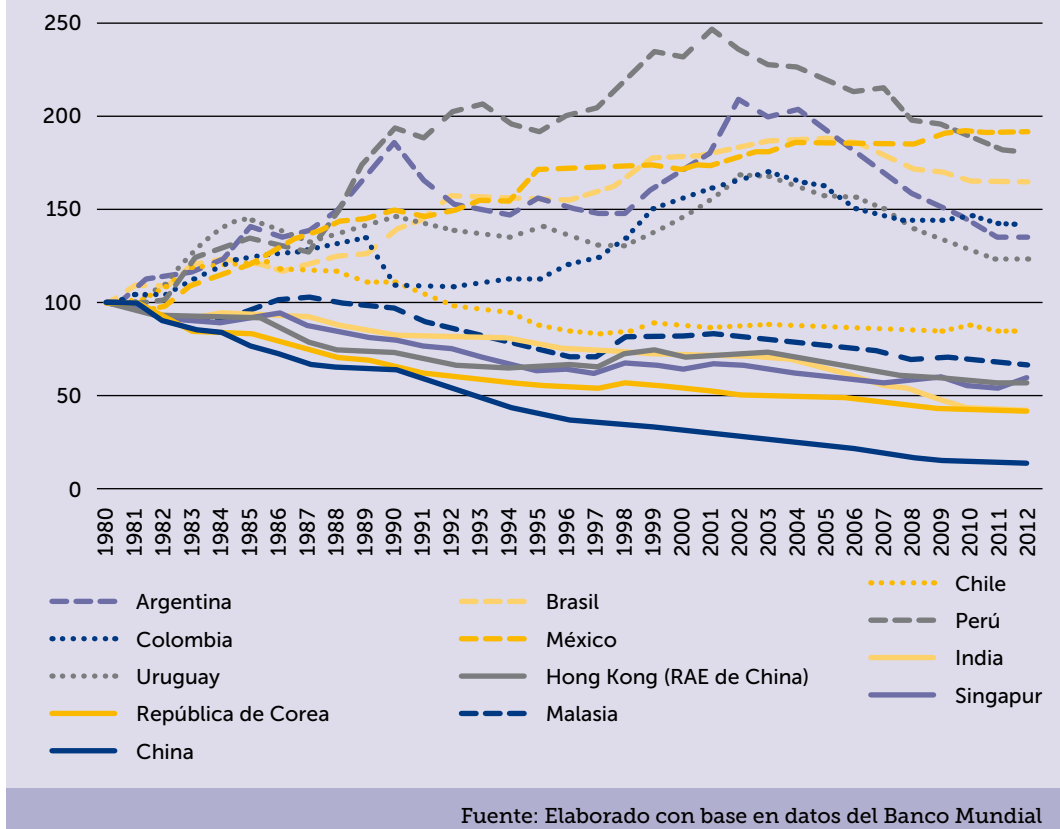
*En términos de productividad los países de la CELAC y de la Unión Europea no han logrado acompañar la dinámica experimentada en las economías asiáticas y en los Estados Unidos*

El crecimiento económico latinoamericano no ha tenido su correspondencia en un aumento sustancial de la productividad. Sostener el crecimiento requiere que la región se enfoque en el tema de productividad en los próximos años.

Si se compara la evolución de la brecha de productividad (respecto a los Estados Unidos) de un grupo de países de la región con la de un grupo de países del sudeste asiático, se identifican diferencias sustanciales (ver gráfico 14). La brecha de productividad de los países de América Latina y el Caribe se ha mostrado muy fluctuante, experimentando importantes aumentos en la década de los 1980 y 1990, para luego reducirse a partir de los 2000. En todos los casos la brecha al final del periodo (2012) es mayor que al principio (1980), con la excepción de Chile, que redujo la brecha en los años 1990 y la mantuvo estable en los 2000.

La experiencia de los países asiáticos contrasta con la latinoamericana; en todos ellos cayó la brecha con respecto al punto de partida en 1980. La reducción de la brecha está asociada a un cambio en los patrones de producción hacia sectores más intensivos en conocimiento. Las ventajas comparativas dinámicas - basadas en el liderazgo tecnológico o en el rápido catch up, con nuevos productos o procesos -predominan en el largo plazo sobre las ventajas comparativas estáticas -que reasignan factores suponiendo dado el nivel tecnológico-. Esto es particularmente relevante en un mundo en que la frontera internacional se mueve a una velocidad creciente. Dicho movimiento redefine los diferenciales de productividad entre firmas y entre sectores. Las firmas que se rezagan tecnológicamente, y los países que carecen de políticas de incentivo al aprendizaje y al cambio estructural, tienden a perder espacio en los sectores más dinámicos. La importancia que ha adquirido el debate sobre reshoring y cadenas globales de valor, en las que los países en desarrollo sólo logran ingresar en los segmentos de baja intensidad tecnológica, confirma el predominio de las ventajas dinámicas sobre las estáticas.

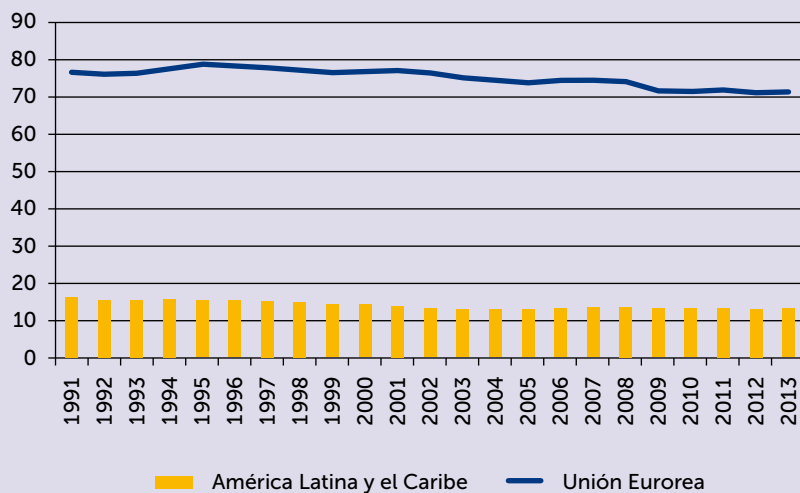
Gráfico 14. Índice de brecha de productividad (1980=100), 1980-2012



El gráfico 15 muestra la productividad relativa de ALC y de Europa con respecto a la productividad de Estados Unidos entre 1991 y 2013. Se observa que ambas regiones pierden terreno en productividad frente a los Estados Unidos. El gráfico 16 muestra la misma variable para algunas de las mayores economías europeas, Alemania, Francia e Inglaterra. Se destaca la caída de Alemania y Francia, mientras que la productividad relativa inglesa permanece aproximadamente igual al principio que al final del período. Así, desde la óptica de la productividad, estos últimos veinte años no han sido latinoamericanos ni europeos, sino asiáticos. Las dos regiones y algunos de sus principales países pierden terreno en términos de productividad con respecto a los Estados Unidos.

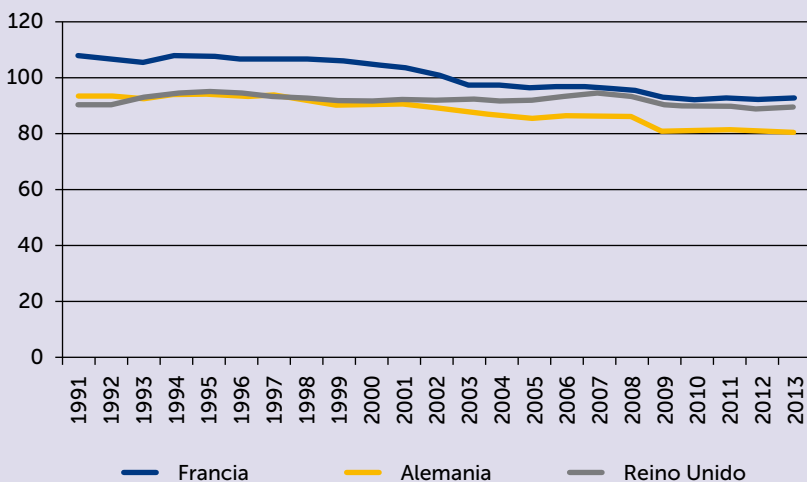
El ensanchamiento de las brechas de productividad en América Latina y Europa se debe a lo errático del crecimiento y al incentivo contra las actividades más intensivas en conocimiento, en el primer caso, y a la imposibilidad de posicionarse en los nuevos paradigmas tecnológicos en el segundo.

**Gráfico 15. ALC y Europa: productividad relativa frente a los Estados Unidos, 1991-2013 (en porcentajes)**



Fuente: Elaborado con base en Banco Mundial y OIT

**Gráfico 16. Productividad relativa en Europa frente a los Estados Unidos: economías seleccionadas, 1991-2013 (en porcentajes)**



Fuente: Elaborado con base en Banco Mundial y OIT

El rezago europeo y latinoamericano en productividad está relacionado con distintos factores en cada caso. Europa no ha logrado posiciones de liderazgo en los nuevos paradigmas tecnológicos que revolucionan los sistemas productivos. Aún cuando las economías avanzadas de Europa se mueven muy cerca de la frontera tecnológica, no han conseguido traducir sus esfuerzos tecnológicos en aumentos de productividad como lo ha hecho Estados Unidos. El contexto recesivo del decenio y la incertidumbre ante la crisis financiera pueden explicar por qué se ha dado este rezago de productividad. Por otro lado, la escala de los esfuerzos norteamericanos en ciencia y tecnología es mucho mayor que la que hasta este momento pueden alcanzar las políticas para el conjunto de Europa.<sup>5</sup>

En el caso de ALC, si bien el período de la bonanza de las commodities ayudó a reducir brechas de productividad y las tasas más altas de crecimiento alimentaron una mejora en la inversión y en la difusión de tecnología, hubo otros varios factores que no ayudaron a sostener esta mejoría de la productividad. La ausencia de políticas industriales y tecnológicas (a diferencia de lo que se ve en los Estados Unidos y en los países líderes en Europa), lo errático del crecimiento y su posterior desaceleración, así como los incentivos en contra de las actividades de mayor intensidad en conocimientos (y a favor de las commodities demandadas por el mercado internacional: recuérdese que el patrón de comercio con China sigue las clásicas líneas del comercio Norte-Sur), se combinaron para debilitar el aprendizaje y los aumentos de productividad. En tal sentido se ha dicho que ALC se “reprimarizó” en su comercio en dicho decenio. Esto tuvo consecuencias sobre el espacio de aprendizaje, sobre todo porque la ausencia de políticas industriales hizo que no se explotaran posibles complementariedades entre la competitividad de los recursos naturales y la construcción de capacidades en la industria y los servicios. Se perdieron, así, oportunidades para impulsar un proceso de diversificación de la estructura productiva.

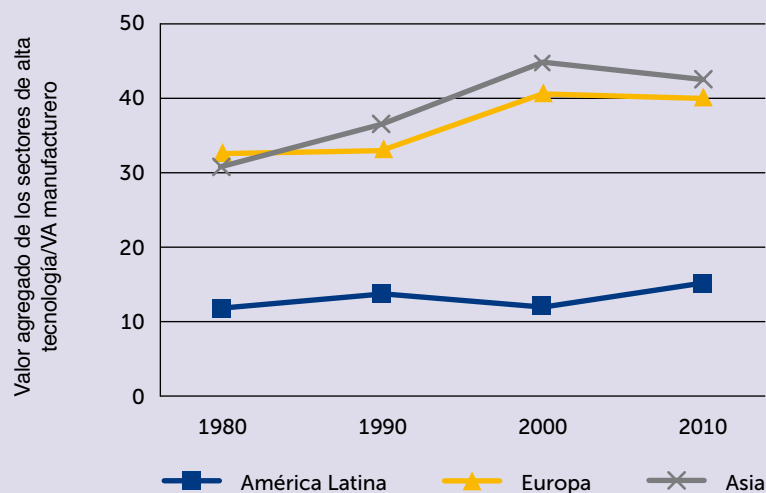
La región de América Latina y el Caribe ha concentrado su producción manufacturera en sectores de baja tecnología, a diferencia de lo observado en las regiones de Europa y Asia, donde los sectores de alta tecnología al día de hoy representan aproximadamente el 40% del valor agregado del sector manufacturero (ver gráfico 17). Así, a pesar de que Europa ha perdido terreno en productividad respecto a los Estados Unidos, aún mantiene una estructura productiva y de comercio con un fuerte peso de sectores de media y alta tecnología.

Gradualmente, ALC ha vuelto a implementar políticas industriales que buscan corregir o disminuir el rezago tecnológico de la región. Estas políticas, mientras tanto, probablemente tendrán que ser implementadas en un contexto externo más difícil y con menor disponibilidad de recursos. Como hemos visto con anterioridad, el espacio fiscal ha disminuido, lo que reduce las posibilidades de usar más intensamente la inversión pública y los apoyos a la inversión privada en nuevos sectores.

---

<sup>5</sup> Ver Mazzucato, 2013.

**Gráfico 17. Intensidad tecnológica del sector manufacturero en Europa, Asia y América Latina, 1980-2010 (en porcentajes)**



Nota: Las regiones son promedios simples de los datos de los países para los años 1980, 1990, 2000 y 2010 o último año disponible. Se consideran para América Latina: Argentina, Bolivia (Est. Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay. Para Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia. Para Asia: China, Rep. de Corea, Hong-Kong y Japón.

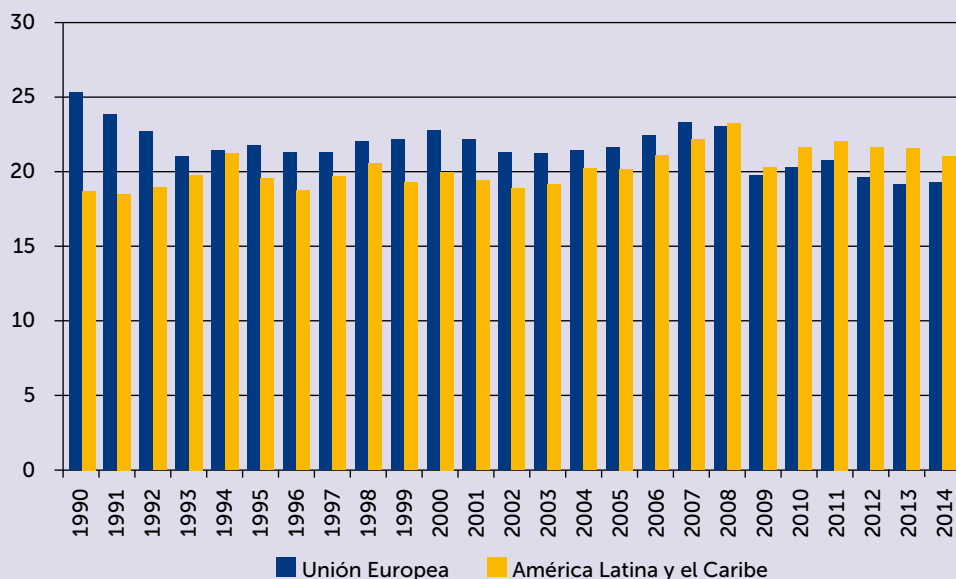
Fuente: CEPAL con datos de ONUDI

*La debilidad de la inversión y la estructura productiva de América Latina, muy concentrada en sectores de baja intensidad tecnológica, definen un cuadro poco propicio para las inversiones en investigación y desarrollo.*

Tanto América Latina y el Caribe como la Unión Europea tienen niveles de inversión menores a los de otras regiones y al promedio mundial (24,5% del PIB en 2013). La crisis internacional iniciada en 2008, que se sintió en forma más marcada en 2009, afectó negativamente los niveles de inversión en ambas regiones. Si bien hasta el 2007 presentaban tasas de inversión similares, a partir de ese año la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB declinó en la Unión Europea, donde se situó por debajo de 20%. Después de una leve recuperación en 2010 y 2011, este indicador volvió a bajar en el marco de la crisis que ha afectado, sobre todo, a la zona del euro.

La fase de bonanza exportadora se tradujo en un incremento de la inversión con respecto a los muy bajos niveles de las dos décadas anteriores. Aún así, dichas tasas fueron inferiores a las de las economías asiáticas y, en rigor, a las que serían necesarias para lograr procesos sustentables de reducción de brechas. Por otro lado, la mejora en la inversión parece haberse estancado o retrocedido en algunos países, lo que redujo el promedio de inversión de la región. Esto es esperable dado que la inversión responde a las expectativas de crecimiento y rentabilidad, y estas expectativas se deterioraron a la luz del nuevo contexto internacional y de las dificultades internas de algunos países (como Brasil y México, que responden por la mayor parte del PIB latinoamericano).

Gráfico 18. Inversión en América Latina y el Caribe y Europa, 1990-2014 (como porcentaje del PIB)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database

Como resultado, medida como porcentaje del PIB en dólares constantes de 2010, la tasa de inversión regional se redujo a un 21,1% del PIB en 2014, llegando incluso a un nivel inferior al de 2010 (21,7%). Como ocurre con otras variables económicas de la región, el panorama dista de ser homogéneo entre países: la inversión como porcentaje del PIB ha aumentado en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y en América Central, mientras que se reduce en Argentina, Brasil, Chile y Venezuela (República Bolivariana de).

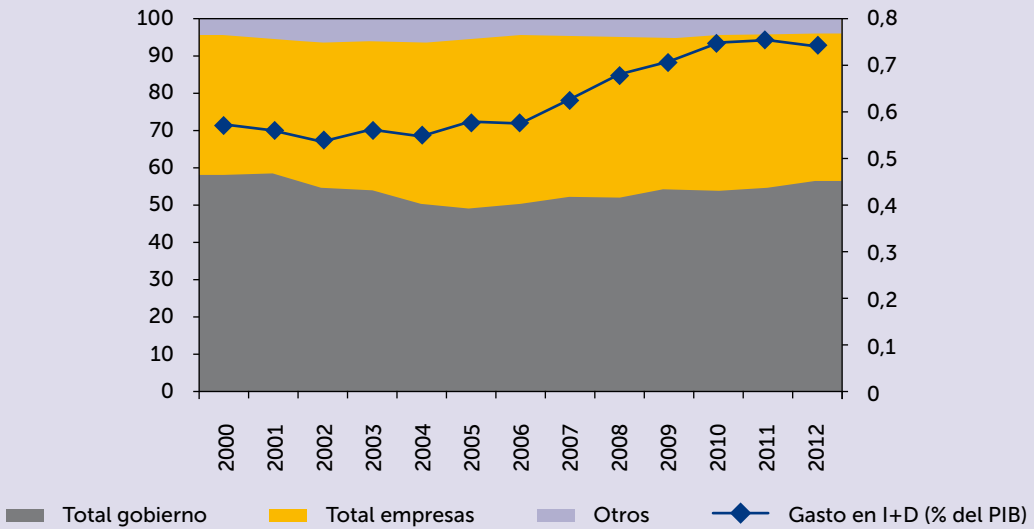
Tanto la dinámica de la productividad como la de la inversión se vinculan de forma directa con la generación, difusión y apropiación del conocimiento. La debilidad de la inversión y la estructura productiva muy concentrada en sectores de baja intensidad tecnológica definen un cuadro poco propicio para las inversiones en investigación y desarrollo (I+D).

Si bien ALC ha avanzado en la construcción y fortalecimiento de sus capacidades científico-tecnológicas, y se han construido nuevas instituciones en ciencia y tecnología, la región aún presenta grandes rezagos en esta materia, sobre todo en comparación con los países desarrollados y con los países emergentes asiáticos. ALC se distingue por presentar un patrón de especialización marcado por el gran peso de las exportaciones en sectores de bajo contenido tecnológico y un bajo involucramiento del sector productivo en actividades de innovación. Todo esto genera un alto grado de dependencia en materia de ciencia, tecnología e innovación, y una baja intensidad en los procesos de aprendizaje y difusión de tecnología (ver gráfico 19).

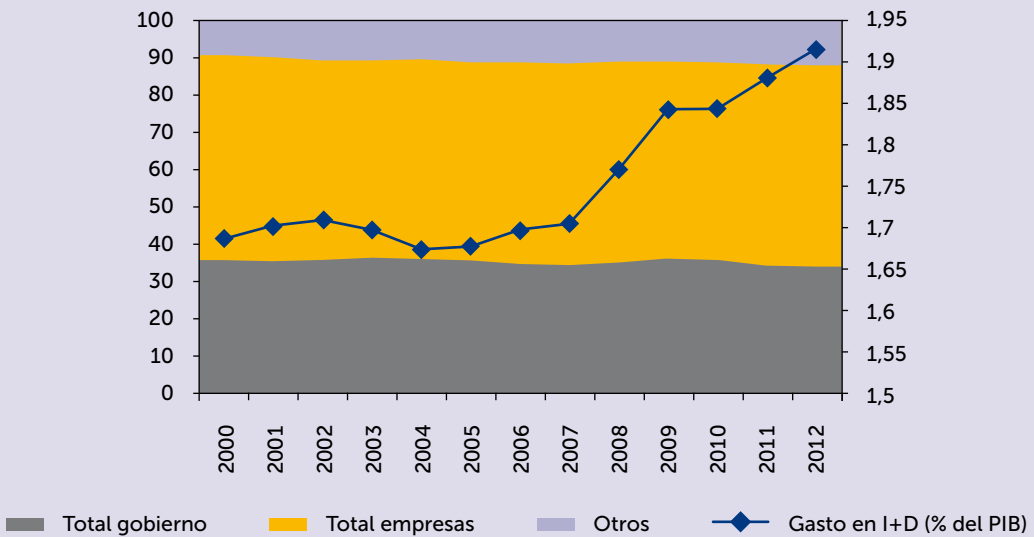


**Gráfico 19. Inversión en I+D y financiamiento en América Latina y Europa, 2000-2012**

a. América Latina



b. Unión Europea



Fuente: Elaborado con base a OECD stat y Ricyt

El rezago en I+D de ALC frente a Europa es sumamente marcado. ALC invierte en promedio menos del 0.8% de su PIB en I+D, mientras que en los países de la Unión Europea (28) dicho porcentaje supera el 1.9%. Aún en el caso de Brasil, el país de la región que más invierte en I+D (aproximadamente 1.2% al año 2012), los niveles de inversión son muy inferiores a los de los países europeos. Por ejemplo, Francia invierte 2.2 % del PIB, Alemania 2.9 % y Finlandia 3.3 % (al año 2013). Otro factor que merece mencionarse es el hecho de que las

fuentes de financiamiento de la I+D son muy dispares. Mientras que en los países de ALC es el sector público el que realiza la mayor parte de la inversión, en los países desarrollados es el sector privado en que lidera la inversión en I+D. Esto confirma lo mencionado acerca del patrón de especialización de la región y los débiles incentivos a favor del desarrollo tecnológico de las empresas de ALC.

## II. LAS PYMES EN ECONOMÍAS ABIERTAS: OPORTUNIDADES PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Las pymes latinoamericanas y europeas enfrentarán un nuevo escenario —comercial, productivo y tecnológico— en los próximos años, en el que las demandas de competitividad serán más severas. ALC ha reforzado su inserción primario-exportadora, sin construir en paralelo capacidades tecnológicas significativas; Europa ha atravesado un período con consecuencias negativas para su capacidad de inversión e innovación. En un mundo en que el progreso técnico se acelera cada vez más, la caída de la inversión tiene altos costos en términos de aumento de brechas tecnológicas, de productividad y de ingresos. Estas brechas y presiones competitivas son más sentidas por las pymes, cuyo poder financiero y de mercado es generalmente menor que el de las grandes empresas. El problema es particularmente serio en América Latina, que no cuenta con las instituciones y las experiencias de apoyo a las pymes que existen en Europa, cuya estructura productiva no tiene la intensidad tecnológica del entramado europeo, y en donde —como consecuencia de los factores anteriores— los diferenciales de productividad entre pymes y grandes empresas son muy marcados. Esto genera una heterogeneidad muy alta al interior de las firmas y sectores de ALC.

Ahora bien, para entender la heterogeneidad de la región y las posibilidades de avanzar hacia senderos de desarrollo más inclusivos y sostenibles es fundamental entender lo que ocurre no solo a nivel de los sectores, sino que es clave entrar al análisis de las empresas, y en particular a las empresas de menor tamaño.

### 1. LAS PYMES EN LA CELAC Y LA UE: UN PANORAMA ESTILIZADO

*Las mipymes son un actor clave en cuanto al número de empresas y personas que emplean en todos los países, aunque no así en cuanto al valor agregado generado.*

Si bien la definición de lo que se considera pymes varía de país a país, en términos generales se reconoce como pymes a las empresas independientes —que no forman parte de un gru-

po empresario— que emplean hasta cierto número de empleados y/o tienen una facturación menor a cierto límite. En general se considera que una firma con hasta 250 ocupados es mediana, con menos de 50 ocupados es pequeña, y con menos de 5 ocupados es una microempresa<sup>6</sup>. En algunas definiciones los límites (ya sea de ocupados o por el volumen de ventas) varían en función de la actividad, de modo de reconocer la mayor facturación por ocupado de las empresas dedicadas a la comercialización o a los servicios. Por otra parte, la definición de pymes operativa en cada país, es el resultado de un proceso deliberativo o de un acto administrativo que así la establece. El valor legal de esta definición se debe a que existe un conjunto de políticas públicas orientadas a este segmento empresario; por lo que en este contexto, hay cierto margen para ampliar o reducir el número de potenciales beneficiarios de estas políticas en función de la definición que se establezca. Por otra parte, qué es lo que se considera chico o grande puede depender del contexto productivo y por lo tanto de la distribución de tamaños de las empresas en cada país.

La variabilidad en la definición pyme, así como el escaso relevamiento de información, sobre todo en el caso de los países en desarrollo, dificulta seriamente la recolección de información y en particular la comparación internacional, por lo que las comparaciones que se realizan deben ser tomadas con precaución.

A pesar de los problemas de medición y comparación, es innegable la relevancia de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Ellas representan la casi totalidad de las empresas y concentran la mayoría de los empleos generados por el sector privado. Tanto en el caso de América Latina como de Europa las mipymes responden por prácticamente el 99% del entramado productivo y absorben entre el 40% y 80% del total de la fuerza de trabajo. Por ese motivo afectan fuertemente los ingresos y las condiciones laborales de gran parte de la población, que depende del desempeño de estas empresas (ver cuadro 1).

<b>Cuadro 1. Porcentaje de empresas y de empleo según tamaño, 2011 o último año disponible</b>			
País	Empresas		
	microempresas	pymes	grandes
Argentina	69,7	28,4	1,9
Brasil	90,1	9,3	0,6
Chile	78,3	20,3	1,4
Colombia	96,4	3,5	0,1
Ecuador	95,4	4,4	0,2
El Salvador	91,2	8,4	0,4
México	95,5	4,3	0,2
Perú	94,5	4,9	0,6
Uruguay	83,4	16,1	0,5

<sup>6</sup> Esta definición es la que corresponde a la Unión Europea, y en el caso por ejemplo de los Estados Unidos las empresas medianas pueden tener hasta 500 ocupados.

Cuadro 1. Porcentaje de empresas y de empleo según tamaño, 2011 o último año disponible (continuación)

País	Empresas		
	microempresas	pymes	grandes
UE (25)	92,0	7,8	0,2
Alemania	82,0	17,5	0,4
Bélgica	93,7	6,2	0,1
España	94,0	5,9	0,1
Francia	94,7	5,1	0,1
Italia	95,0	4,9	0,1
Rep. Checa	96,0	3,8	0,1
Reino Unido	89,7	10,0	0,3
País	Empleo		
	microempresas	pymes	grandes
Argentina	11,5	39,6	48,9
Brasil	13,7	28,3	58
Chile	44,1	30,9	25
Colombia	50,6	30,3	19,1
Ecuador	47,3	29,8	22,9
El Salvador	37,8	27,7	34,6
México	45,7	23,6	30,8
Perú	48,5	19,2	32,4
Uruguay	24,1	43,1	32,8
UE (25)	31,5	38,3	30,2
Alemania	19,5	44,0	36,5
Bélgica	34,8	38,4	26,8
España	41,5	35,1	23,4
Francia	31,8	35,1	33,1
Italia	48,5	33,4	18,1
Rep. Checa	32,8	37,6	29,6
Reino Unido	19,8	37,0	43,2

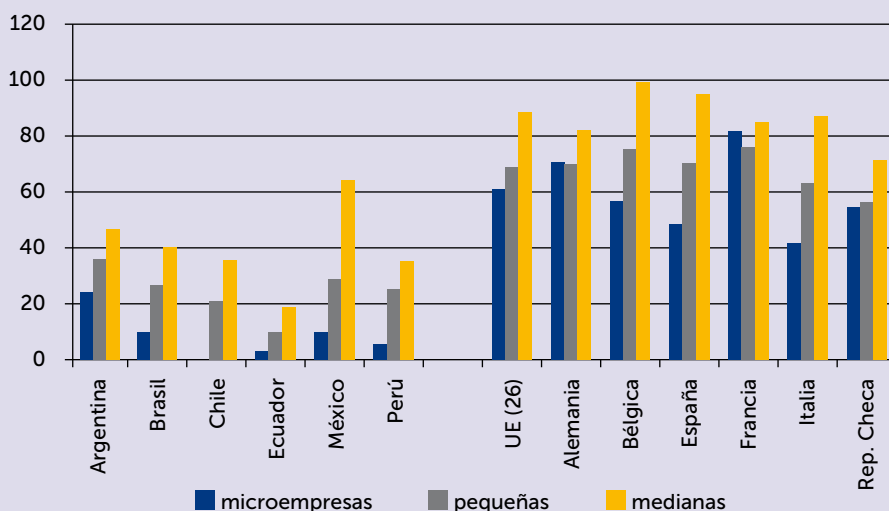
Nota: Para los países de América Latina. Para Argentina datos de 2012 con base en OEDE (2013). Para Brasil datos de 2010 con base en IBGE (2012). Para Chile datos de empresas con base en OIT-SERCOTEC (2010) para 2008 y datos de empleo con base en CASEN para 2009. Para Colombia datos de 2005 con base en DANE (2008). Para Ecuador datos de 2009 con base en Cámara de Industrias y Producción (2011). Para El Salvador datos de 2005 con base en MINEC-DIGESTYC (2006). Para Perú datos de 2007 con base en INEI (2011). Para México datos de 2009 con base en INEGI (2011). Para Uruguay datos de 2012 con base en INE (2013). La UE (25) incluye: Austria, Bélgica, Bulgaria, Rep. Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia (2009), Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Holanda, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido.

Fuente: Elaboración propia con base en Santoleri y Stumpo, 2014 y datos de OECD (2012) para los países de la Unión Europea.

*Hay grandes diferencias entre las mipymes de América latina y Europa, las que tienen gran relación con el sector de pertenencia y con las políticas de desarrollo productivo*

A pesar de que puede parecer que los países tienen pesos relativos similares de las mipymes en el sistema productivo, en los países en desarrollo estos agentes poseen un muy bajo nivel de profesionalización. Las microempresas podrían en algunos casos ser consideradas como empleo precario o inclusive como desempleo encubierto, sin que exista de hecho una cultura empresarial. Mientras que las empresas de menor tamaño de los países de América Latina presentan muy bajos niveles de productividad (definida como valor agregado por ocupado) con respecto a las empresas de mayor porte, las diferencias entre estratos de firmas son menores en Europa (ver gráfico 20). Por ejemplo, mientras en el caso de países como Brasil o Perú la productividad de las microempresas corresponde al 10% o 3% de la productividad de las grandes empresas, para algunos países europeos como Alemania y España corresponde al 70% y 49% respectivamente.

**Gráfico 20. Productividad laboral respecto de las grandes empresas, según tamaño, 2011 o último año disponible (en porcentajes)**



Nota: En el caso de Chile, se consideran las microempresas formales con ventas anuales superiores a 800 UF (aproximadamente USD 39 mil).

Fuente: Elaborado con base en Santoleri y Stumpo, 2014 para los países de América Latina y datos de OECD (2011) para los países de la Unión Europea

Los diferenciales de productividad entre las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas no se explican solamente por el tamaño, sino por los sectores donde se desarrollan y por las políticas tecnológicas y productivas de apoyo en cada país. En los países de América Latina y el Caribe por lo general se trata de empresas que suelen insertarse en sectores de baja intensidad tecnológica, baja productividad, bajos salarios, y empleos de mala calidad y con un alto grado de informalidad. En Europa, en cambio, un porcentaje importante de estas firmas se encuentra en actividades de alta productividad e intensidad en conocimientos. Haciendo uso de la metodología elaborada por J. Katz y G. Stumpo para clasificar los sectores industriales según su grado de complejidad tecnológica<sup>7</sup>, se observa que en países como Alemania, República Checa e Italia, más del 40 % de las pymes se encuentran en sectores intensivos en ingeniería.

**Cuadro 2. Participación de los distintos sectores clasificados según intensidad tecnológica en el valor agregado de las pymes para un grupo de países europeos, promedio 2008-2014 (en porcentajes)**

Sectores	Hungría	Rumania	España	Rep. Checa	Alemania	Italia	Francia
01	24	24	29	42	46	40	30
02	4	4	4	4	3	3	5
03	28	28	34	47	50	42	35
04	17	17	20	11	11	11	23
05	27	27	29	28	24	25	25
06	44	44	49	39	35	26	48
07	28	28	18	14	15	22	17
08	100	100	100	100	100	100	100

Nota: Los sectores correspondientes son:

1. Sectores con uso intensivo de ingeniería, sin automóviles (NACE C25, C26, C27, C28)
2. Automóviles (NACE C29, C30)
3. Total sectores con uso intensivo de ingeniería (01 +02)
4. Alimentos, bebidas y tabacos (NACE C10, C11, C12)
5. Otros sectores con uso intensivo de recursos naturales (NACE C16, C17, C19, C20, C22, C23,C24)
6. Total sectores con uso intensivo de recursos naturales (C04 + C05)
7. Sectores con uso intensivo de mano de obra (C13, C14, C15, C18, C31, C32)
8. Total de la industria manufacturera

Fuente: Elaboración propia en base a datos Eurostat

Alcanzar un mayor nivel de desarrollo y de cohesión social pasa inevitablemente por el fortalecimiento de las mipymes a través de aumentos de productividad que mejoren la calidad y remuneración de los empleos generados. Por un lado, las pymes deben articularse con las grandes empresas, aprovechando sus economías de escala y los mercados externos a los que acceden. Por otro lado, y a nivel local, es necesaria una vinculación más estrecha con otras pymes. Esto, además, haría posible contribuir al desarrollo regional a través de la clusterización de las producciones locales, favoreciendo la reducción de las brechas entre regiones. En este sentido, la

<sup>7</sup> Katz, J. y Stumpo, G., 2001.

experiencia de los países desarrollados confirma la importancia de contar con un segmento de pymes competitivas, donde la actividad empresarial está enfocada en la creación de nuevos modelos de negocios intensivos en conocimiento e innovación.

En el contexto de lento crecimiento por el que atraviesan las dos regiones, la fortaleza y sustentabilidad competitiva de las pequeñas y medianas empresas son clave para viabilizar la recuperación económica (ver recuadro 1). Estas empresas consiguen sobrevivir a las crisis, pero sufren relativamente más en términos de pérdidas de empleo y el menor dinamismo de la productividad.

#### **RECUADRO 1.**

#### **LA RESILIENCIA DE LAS PYMES EUROPEAS FRENTE A LAS CRISIS**

*Si bien normalmente el debate se concentra en la participación de las mipymes en el total de empresas, en el valor agregado, en el empleo y en su vinculación con el sector externo, hay otros factores que es necesario considerar para evaluar el papel de estas empresas. Las mismas tienden a sufrir más intensamente en las crisis, lo que resalta la importancia de políticas que ayuden a su recuperación. En efecto, al observar qué ha ocurrido en los últimos 6 años en algunos países europeos, se destacan los siguientes aspectos:*

- a. El único segmento que incrementó el número de empresas fue el de las microempresas (2%) lo que determinó que en conjunto se incrementara en 1,7%, a pesar de la caída en las medianas (-2,5%) y las grandes (-2,8%).*
- b. El conjunto de la economía no financiera disminuyó el número de empleados en 2%, siendo el segmento de micro el que más empleo destruyó en términos porcentuales (3%) y, por ser el que más empleo genera, también en términos absolutos.*
- c. Todos los segmentos, con la excepción de la pequeña empresa, superaron en 2013 el nivel del valor agregado generado en 2008 (2% en el total de las empresas). Fueron las medianas y las grandes empresas las que mejor performance mostraron (3%).*
- d. Todos los segmentos de empresas según tamaño han mejorado la productividad laboral aparente entre 2008 y 2013. Esto es así puesto que producen un nivel igual de valor agregado (las pequeñas) o mayor, mientras sostienen un menor nivel de empleo. Las que más han incrementado su productividad fueron las medianas y grandes (5,1%) y luego las micro (4,1%), siendo las pequeñas las que tuvieron la peor performance (1%).*

*En suma, las mipymes mostraron fuerte resiliencia en la medida que su número se mantuvo (e incluso el número de las micro aumentó) a pesar de la crisis. El otro lado de la moneda es el desempeño menos favorable que tuvieron en términos de la destrucción de empleos y de aumentos de productividad frente a las firmas medianas y grandes.*



**Número de empresas según tamaño de empresa, 2008=100**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Micro	100	97	103	103	103	102
Pequeña	100	98	97	98	99	98
Mediana	100	99	97	98	98	98
Grande	100	97	96	98	97	97
Total	100	99	102	103	103	102

**Empleados según tamaño de empresas, 2008=100**

Micro	100	100	100	99	96	97
Pequeña	100	100	99	100	100	99
Mediana	100	98	98	98	98	98
Grande	100	96	97	98	98	98
Total	100	98	98	99	98	98

**Valor agregado según tamaño de empresas, 2008=100**

Micro	100	88	94	98	99	101
Pequeña	100	91	94	97	99	100
Mediana	100	92	96	101	102	103
Grande	100	90	98	101	103	103
Total	100	90	96	100	101	102

Fuente: Eurostat

Fuente: Elaboración propia

*Los diferenciales de productividad se reflejan en importantes brechas salariales entre los estratos de las empresas, las que incluso llegan a ser el doble en América Latina respecto a la Unión Europea*

Los diferenciales de productividad observados se reflejan en los diferenciales salariales y por lo tanto afectan la distribución del ingreso y la desigualdad (ver cuadro 3). Mientras en los países latinoamericanos las diferencias salariales entre los trabajadores de los diferentes segmentos de empresas son importantes (por ejemplo un trabajador de una microempresa gana aproximadamente un 20-40% de lo que gana un trabajador en una empresa grande), en el caso de los países europeos las brechas salariales son mucho menores, y el salario de un trabajador en una microempresa es más del 60% de lo que gana un trabajador en una empresa grande.

**Cuadro 3. Brechas salariales respecto de las grandes empresas, 2011 (en porcentajes)**

	Argentina	Brasil	Chile	Ecuador	México	Perú	Alemania	España	Francia	Italia
Micro	46	43	-	20	30	21	69	63	-	-
Pequeñas	56	49	52	31	45	49	73	74	88	69
Medianas	65	74	69	44	66	67	81	89	91	79

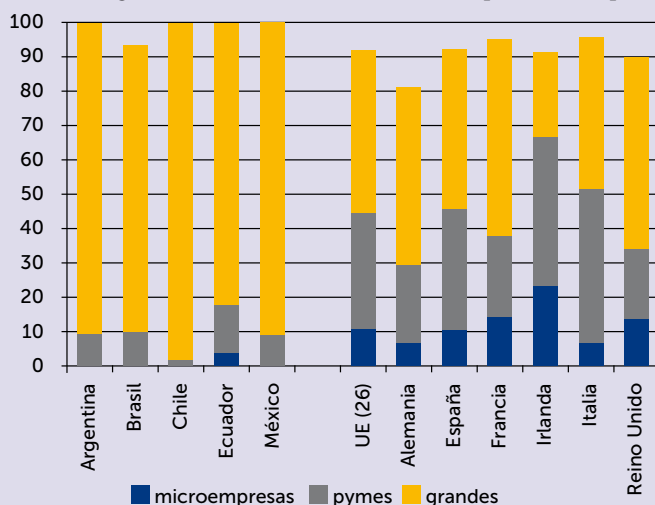
Nota: Para Argentina datos de 2012 con base en OEDE (2013). Para Brasil datos de 2010 con base en IBGE (2012). Para Chile datos de 2007 con base en INE (2009). Para Ecuador datos de 2009 con base en Cámara de Industrias y Producción (2011). Para México datos de 2009 con base en INEGI (2011). Para Perú datos de 2007 con base en INEI (2011). Para Alemania, España, Francia e Italia datos de 2006 con base en Eurostat.

Fuente: Santoleri y Stumpo, 2014

*Las empresas de menor tamaño de la CELAC tienen un importante espacio para avanzar en su inserción internacional*

En lo que respecta a las exportaciones, las mipymes latinoamericanas muestran una baja participación en las exportaciones totales de cada una de las economías en cuestión (ver gráfico 21). En la mayor parte de los casos están por debajo del 10% (con la única excepción de Costa Rica), lo que contrasta fuertemente con el comportamiento observado en las mipymes europeas, cuya participación en las exportaciones totales fluctúa entre 30 y 50% (con la excepción de Irlanda que muestra valores muy por encima de la media europea).

**Gráfico 21. Participación de los distintos estratos de empresas en el total de las exportaciones, según tamaño, 2011 o último año disponible (en porcentajes)**



Nota: Para Argentina exportaciones industriales con base en la Cámara de Exportadores de la República Argentina (2013). Para Brasil con base en SEBRAE (2011), y no se incluyen las micro y pequeñas empresas que representan el 6.6% de las exportaciones totales. Para Chile con base en OIT-SERCOTEC (2010). Para México datos relativos al sector manufacturero para el periodo 2007-2010 en base a INEGI (2011). La UE (17) incluye: Austria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia (2010), Lituania (2010), Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia y Reino Unido.

Fuente: Para los países de América Latina con base en Santoleri y Stumpo, 2014. Para los países de la UE con base en OECD 2011 o último año disponible

Las pymes europeas, particularmente las instaladas en países de menores dimensiones, han logrado un alto grado de internacionalización, incluyendo la cooperación tecnológica con el exterior. Esto ayuda a entender las diferencias antes mencionadas en materia de productividad y exportaciones de las pymes latinoamericanas con sus pares europeas (ver recuadro 2).

## **RECUADRO 2.**

### **LA INTENSIDAD EXPORTADORA DE LAS PYMES EUROPEAS**

*De acuerdo a un estudio reciente sobre internacionalización de la Comisión Europea del 2010, realizado sobre una muestra de 9.500 pymes en un grupo de países europeos para el período 2006-08, se identifican algunas características relevantes respecto a las capacidades exportadoras de las pymes de esta región:*

*a. El 25% de las pymes de la UE 27 habían realizado alguna exportación en esos 3 años, aunque sólo el 50% de ellas lo había hecho fuera del mercado común (13%).*

*b. El 44% de las pymes UE (27) participaban de alguna actividad de internacionalización (IED, exportaciones, importaciones, subcontratación y cooperación técnica internacional). El porcentaje de empresas se incrementa con el tamaño: microempresas (43%), pequeñas (58%) y medianas (73%).*

*c. 7% de las pymes de la UE (27) estaban involucradas en actividades de cooperación tecnológica con socios extranjeros; 7% de las pymes de la UE (27) eran subcontratistas de socios extranjeros e igual porcentaje tenían subcontratistas extranjeros y 2% de las pymes de la UE (27) tenían realizada alguna inversión extranjera directa.*

*d. Se comprobó una relación directa entre tamaño de la empresa y nivel de internacionalización: 24% de las microempresas, 38% de las pequeñas y 53% de las medianas eran activas en exportación.*

*e. Se comprobó, también, una relación inversa entre el tamaño del país (según población y tamaño territorial) e internacionalización de las pymes. Estonia, Dinamarca, Suecia, República Checa y Estonia tenían más alto porcentaje de pymes exportadoras que la media de la UE (27) (25%). Alemania, Francia y Gran Bretaña mostraban los niveles más bajos.*

*f. Los dos sectores que tienen más alta proporción de pymes exportadoras son manufacturas (56%) y comercio mayorista (54%). El tercero en orden de importancia es transporte y comunicación (39%).*

*g. En materia de importaciones, los dos sectores con mayor proporción de empresas involucradas en esta actividad también son comercio mayorista (71%) y manufacturas (49%), seguidos por comercio minorista –retail- 39% y transporte y comunicación (26%).*

*h. En términos de valor agregado, en la mayoría de los países, las pymes que pertenecían a sectores que no son intensivos en exportaciones producen entre 25% y 45% del total.*

Fuente: Elaborado con base en European Commission, 2010.

*Las pocas mipymes exportadoras latinoamericanas presentan un nivel mucho menor de capacidades respecto a las europeas y por lo general se insertan en áreas de producción estandarizadas y con baja intensidad de conocimientos, compitiendo directamente con la producción a gran escala y con grandes casas comerciales*

En el caso de los países latinoamericanos, cabe indicar que la presencia de pymes exportadoras alienta a la diversificación productiva de los países. Estas empresas en término medio muestran un mejor desempeño productivo, mayores certificaciones de calidad y más altos índices de actividades de innovación. Por ello resulta clave potenciar la vinculación de las pymes latinoamericanas con el mercado internacional.

El universo de las mipymes está compuesto por un conjunto de agentes muy heterogéneos con fuertes asimetrías en sus capacidades.<sup>8</sup> Dentro de este universo algunas empresas pequeñas y medianas revelan un conjunto de conductas comerciales y productivas distintivas que les permite acceder a los mercados extranjeros. En cuanto a aspectos comerciales y los vinculados a la gestión, se detecta que las mipymes exportadoras exitosas suelen contar con una estructura, no necesariamente conformada por muchas personas (por lo general, entre dos y cuatro), que se dedica de manera exclusiva al comercio exterior. Esta estructura brinda a las empresas la capacidad para desarrollar una valiosa inteligencia comercial. Así, las firmas exitosas se distinguen de manera sistemática de las no exitosas por su conocimiento del mercado de destino en cuanto a tamaño, segmentos de consumidores, características de los competidores y regulaciones que influyen sobre el negocio.<sup>9</sup>

Otro aspecto distintivo es la mayor vinculación de las mipymes exportadoras con otras firmas a través de actividades informales (consultas y participaciones conjuntas en iniciativas sectoriales, entre otras) y formales (especialmente acuerdos de cooperación comercial). En general, las empresas exportadoras exitosas son más innovadoras que las no exitosas, lo que se refleja, entre otros aspectos, en la incorporación regular de productos nuevos o mejorados a su canasta exportadora. Además, las mipymes exportadoras exitosas generan más eslabonamientos hacia atrás, ya que sus negocios se sustentan preferentemente en un grupo de proveedores nacionales estables y tienen más repercusiones sociales positivas internas (hacia sus trabajadores), externas (hacia la comunidad) y medioambientales.

En términos generales, la alta heterogeneidad entre las mipymes latinoamericanas tiene sus raíces en factores diversos. En el caso de las microempresas, muchas de ellas son creadas porque las personas que se ven obligadas a formar una microempresa ya que no cuentan con la posibilidad de conseguir un mejor empleo en el mercado laboral formal, ni cuentan con un ingreso básico garantizado por el Estado. Las microempresas, caracterizadas por el bajo nivel

<sup>8</sup> Ver Infante, 2011.

<sup>9</sup> Asimismo, estas firmas realizan búsquedas proactivas de oportunidades y desarrollan actividades de promoción más intensas, que incluyen visitas e invitaciones regulares a clientes actuales y potenciales y una participación sistemática en ferias internacionales que guardan relación con sus productos.

educativo del empresario y la gran dificultad para acceder a recursos financieros externos, solo logran insertarse en sectores de actividad caracterizados por bajas capacidades técnicas, donde el ejercicio comercial se encuentra poco regulado. En términos generales, se puede afirmar que el empleo de las microempresas se concentra especialmente en el comercio y en algunos servicios de bajo valor agregado. Por lo tanto, la concentración de empresas en estos rubros con más bajas barreras de entrada genera una sobre oferta constante de mano de obra y de productos, lo que afecta negativamente los márgenes de venta y, por consiguiente, su capacidad de inversión y de mejoras salariales. La abundancia de estas empresas en el tejido productivo latinoamericano es uno de los factores que diferencia a estas economías de las de mayor desarrollo y que tiene un impacto negativo en la productividad agregada de la economía.

Un segundo conjunto de empresas son las pequeñas y medianas que, a diferencia de las microempresas informales descritas anteriormente, generalmente se crean sobre la base de una idea de un negocio lucrativo (de un fundador que posee cierta competencia técnica y/o empresarial). Las pymes de este tipo se manejan con un alto grado de racionalidad económica, se organizan con división del trabajo, se registran, en parte, oficialmente y se distinguen de las microempresas informales por su mayor productividad y una mejor calidad de sus productos y servicios.

En cuanto a la distribución sectorial, las pequeñas empresas latinoamericanas se concentran en el comercio minorista, la industria manufacturera (en menor medida) y, en algunos casos, en la construcción. En cambio, en las empresas medianas de la industria pueden representar el sector de actividad con mayor porcentaje de ocupados, aunque el comercio mantiene un peso relevante (en general inferior al de la industria). Para las grandes empresas la manufactura y algunos servicios de mayor valor agregado (telecomunicaciones e intermediación financiera) concentran la mayoría del empleo.

Ahora bien, esta caracterización sectorial no es común para todos los países. Se pueden identificar tres grupos de países en función de la relación entre el tamaño de sus economías y los sectores en que se encuentran predominantemente las mipymes. En los países de mayor tamaño y con estructuras industriales más desarrolladas (Brasil, México y Argentina), los principales sectores de las pymes son los de alimentos, textiles y confección, productos químicos y plásticos, y la metalmecánica. En economías de tamaño medio (Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela) las mipymes predominan en las industrias alimenticias y químicas; y a diferencia del grupo anterior, se observa escasa presencia de la producción metalmecánica en el universo de las mipymes. En los países más pequeños (Costa Rica, Nicaragua y Uruguay) las mipymes dominan claramente la industria de alimentos.

No obstante, estas pymes latinoamericanas más modernas no juegan el mismo papel en el sistema productivo nacional que las pymes de los países miembros de la Unión Europea. En estos últimos, las pymes sólo pueden sobrevivir en el proceso del desarrollo industrial, si producen bienes y servicios específicos que no compiten con los productos de fabricación masiva de las grandes empresas industriales. Típicamente se trata de productos diseñados según los

requisitos de los clientes, pequeñas series para nichos de mercado o productos estrechamente ligados al servicio al cliente (instalación, adaptación específica a las necesidades del cliente, mantenimiento y otros). Estas pymes también producen servicios para grandes empresas o complementan la oferta de servicios de éstas. En estos rubros específicos, las economías de escala juegan un papel menor, de tal modo que las ventajas de la flexibilidad y proximidad al cliente de empresas más pequeñas adquieren mayor importancia. Este tipo de especialización impone mayores exigencias de calificación técnica y empresarial, siendo condición previa, en especial, la capacidad de innovar continuamente.

La mayoría de las pymes en América Latina no cuenta con estas calificaciones. Casi todas ellas se insertan en áreas de producción estandarizadas y con baja intensidad de conocimientos en las que compiten directamente con la producción a gran escala y/o con grandes casas comerciales. Un ejemplo de ello es la producción de bienes de consumo masivo como la confección, el calzado y alimentos simples. En estos rubros las pymes no poseen ventajas competitivas, y la mayoría de estas empresas sólo ha podido reaccionar escasamente ante las nuevas condiciones competitivas.

## **2. PRINCIPALES DESAFÍOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES**

Para transformar a las pymes latinoamericanas en verdaderos agentes de cambio, dinamizadores del crecimiento, la competitividad, el cambio estructural y la inserción externa es importante identificar los principales factores que limitan su evolución y upgrading productivo. Dentro de éstos se destacan: el capital humano y la capacitación, el financiamiento, la innovación y transferencia tecnológica, el entorno y las capacidades institucionales, el encadenamiento territorial y/o productivo y el acceso a las cadenas de valor.

### **2.1 Capital humano y pymes en América Latina**

Una de las dimensiones elementales para comprender la productividad de una economía se relaciona con la dotación de capital humano y con las competencias de sus firmas y trabajadores. Por tanto, la baja productividad de las pymes está relacionada con algunos de los grandes desafíos educativos y formativos que enfrenta la región.

*La mejora en el nivel formación y capacitación de los trabajadores es un reto ineludible para que las pymes de ALC puedan mejorar su situación*

Por un lado, si bien América Latina ha presentado avances en los últimos años en el acceso, cobertura y número de años de escolaridad de su población, aún presenta atrasos en esta área en comparación a regiones desarrolladas, como puede ser Europa. Este rezago se ve reflejado en los bajos niveles educativos de la fuerza laboral de la región, los cuales se encuentran sustancialmente por debajo de los que presentan regiones más avanzadas. Esta característica va

acompañada de las elevadas tasas de deserción escolar en América Latina, las cuales se traducen en bajas remuneraciones para trabajadores jóvenes con baja calificación en el mercado laboral regional.<sup>10</sup>

Por otro lado, también es necesario tener en cuenta una dimensión adicional en el vínculo entre capital humano y mercado de trabajo, a saber la brecha existente entre la formación que provee el sistema educativo y las competencias que son demandadas por el sector productivo. Uno de los factores que actúa como barrera al aumento de la productividad de las pymes de la región es la carencia de una oferta laboral con las competencias apropiadas. Dependiendo del tamaño de la empresa, sector en el cual opera y localización geográfica, la empresa puede encontrar dificultades muy serias para encontrar trabajadores con las competencias requeridas en el proceso productivo. El mencionado desajuste entre la formación que provee el sistema educativo y las competencias demandadas por el sector productivo perjudica la competitividad de la economía, en un contexto internacional en que el conocimiento ocupa un lugar cada vez más importante en la conquista de mercados.

Las carencias de las pymes de la región no solo se reflejan en el ámbito del desajuste entre oferta y demanda de capacidades en el mercado de trabajo. Los propios empresarios pueden presentar carencias de gestión, de habilidades en los procesos de desarrollo, de incorporación de tecnologías, de innovación, o de apertura hacia nuevos sectores o mercados.

Así, a pesar de que más personas transitan más años por el sistema educativo regional, esto no se traduce necesariamente en que las competencias se transmitan y se adquieran de forma efectiva. Por lo tanto, el sistema educativo regional puede no estar brindando y formando a las personas en las competencias y habilidades necesarias para insertarse en el campo productivo. Estas consideraciones forman parte de la dimensión cualitativa de la educación, ámbito en que la región enfrenta retos desafiantes.

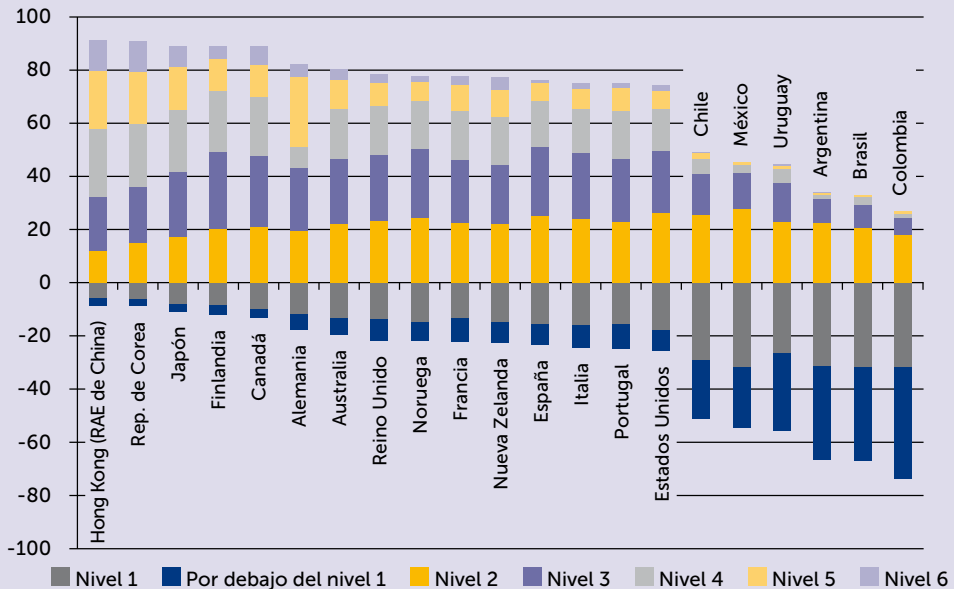
Por un lado, las comparaciones internacionales reflejan un retraso especialmente preocupante en términos de calidad. Los datos que presenta el informe PISA<sup>11</sup> muestran que la puntuación de los estudiantes de 15 años de Latinoamérica en las tres dimensiones analizadas por el informe, se encuentran muy por debajo de los resultados alcanzados en los países de la OCDE. En concreto, en las pruebas PISA tanto de matemáticas como de lectura se observa la alta concentración de la distribución de capacidades de los estudiantes latinoamericanos en los niveles más bajos, es decir por debajo del nivel 1, en el nivel 1 y en el nivel 2 (ver gráficos 22a y 22b). A diferencia de lo que ocurre en las economías más avanzadas, donde existe una distribución más concentrada en capacidades más elevadas, en los niveles 3 y 4. Contrariamente, América Latina presenta una distribución muy baja en los niveles altos como el 4, y prácticamente inexistente en los niveles más altos (5 y 6). Esto demuestra que los jóvenes de la región tienen dificultades para el manejo de competencias básicas lo que dificultaría su inclusión laboral y social.

<sup>10</sup> Ver CEPAL/OECD, 2012.

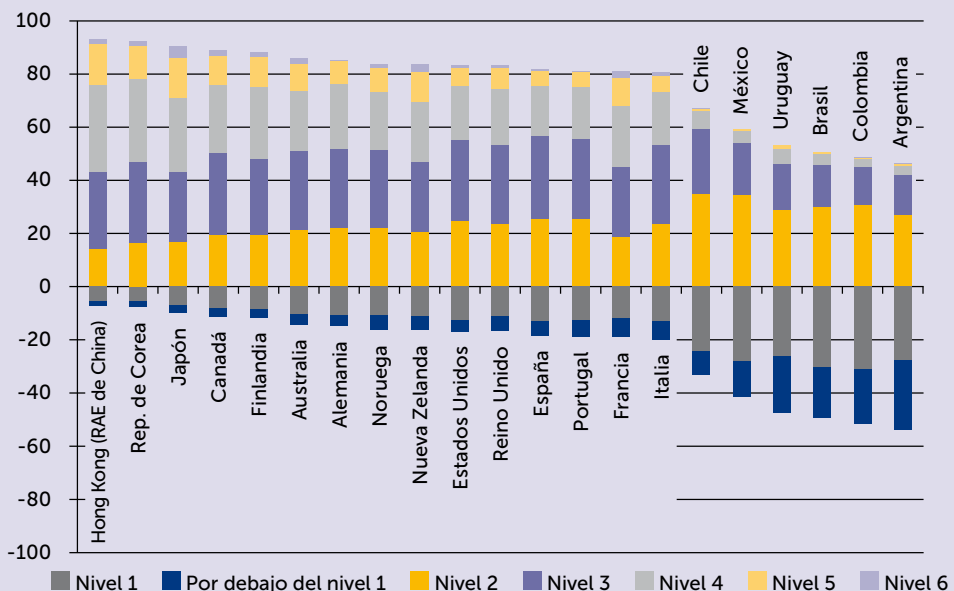
<sup>11</sup> Ver OCDE, 2012 y Education GPS.

**Gráfico 22. Prueba PISA: Distribución de estudiantes según nivel alcanzado, 2012**

**a. Matemática**



**b. Lectura**



Nota: Matemáticas: los niveles se consideran según los siguientes puntajes: debajo del nivel 1 (menor a 357.77 puntos), nivel 1 (entre 357.77 y menor a 420.07 puntos), nivel 2 (entre 420.07 y menor a 482.38 puntos), nivel 3 (entre 482.38 y menor a 544.68 puntos), nivel 4 (entre 544.68 y menor a 606.99 puntos), nivel 5 (entre 606.99 y menor a 669.30 puntos), nivel 6 (mayor a 669.30 puntos). Lectura: los niveles se consideran según los siguientes puntajes: debajo del nivel 1 (menor de 334.75 puntos), nivel 1 (entre 334.75 y menor a 407.47 puntos), nivel 2 (entre 407.47 y menor a 480.18 puntos), nivel 3 (entre 480.18 y menor a 552.89 puntos), nivel 4 (entre 552.89 y menor a 625.61 puntos), nivel 5 (entre 625.61 y menor a 698.32 puntos), nivel 6 (mayor a 698.32 puntos).

Fuente: PISA, 2012, base de datos Education GPS

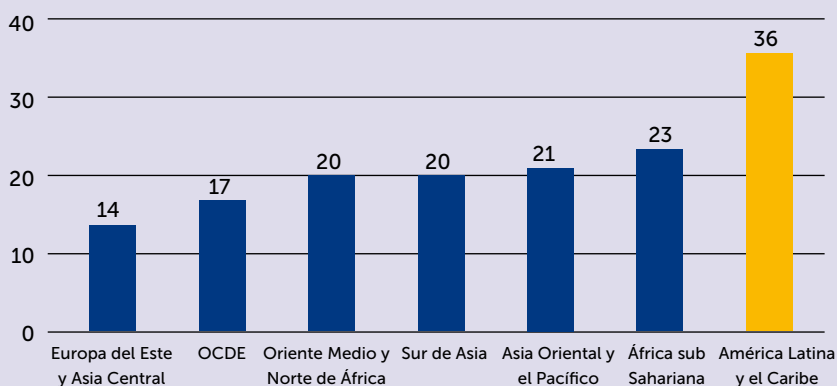


*América Latina y el Caribe es la región que presenta la mayor “brecha de habilidades” entre el sistema educativo y las necesidades del sector productivo*

La globalización económica ha propiciado una transformación profunda del modelo productivo que, en gran medida, ha venido determinada por un intenso proceso de cambio tecnológico. Por ese motivo, el tipo de habilidades que demanda el sector productivo ha ido evolucionando, produciéndose una separación gradual respecto del tipo de formación que tradicionalmente proveen los sistemas educativos. Este fenómeno es habitualmente conocido como “brecha de habilidades”, y limita la capacidad del sector productivo para obtener las destrezas que demanda. Dicha brecha supone una importante barrera al crecimiento de la productividad, por lo que es relevante entender cuál es el impacto que tiene en América Latina y cómo afecta, en particular, a las pymes.

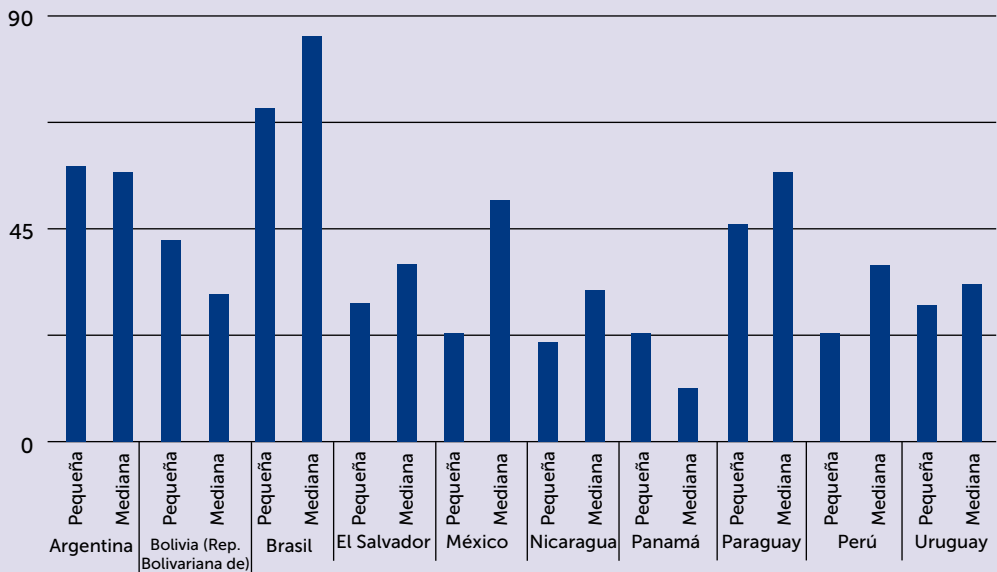
Como se observa en el gráfico 23, el porcentaje de empresas que consideran como una de sus principales limitaciones la falta de una fuerza laboral adecuadamente formada alcanza un porcentaje del 36% en ALC, muy por encima de la media de los países de la OCDE (17%) o de la media de otras regiones emergentes, como la de Asia Oriental y Pacífico (21%). Este fenómeno afecta de un modo especial a las pymes, que también afrontan grandes problemas para encontrar la fuerza laboral que demandan. En general, se observa a través de toda la región un alto porcentaje de pymes que consideran que este factor representa uno de los principales obstáculos a su actividad (ver gráfico 24).

**Gráfico 23. Empresas que consideran la falta de una fuerza laboral adecuadamente formada como una de sus principales limitaciones, por región, 2009-2015 (en porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>), The World Bank.

**Gráfico 24. Pymes que consideran como uno de sus principales obstáculos la dificultad para encontrar una fuerza laboral adecuadamente formada en América Latina, 2010 (en porcentajes)**



Nota: Datos corresponden al año 2010 salvo en el caso de Brasil que corresponden al año 2009. De acuerdo al Enterprise Survey, se considera pequeña empresa cuando ocupa entre 5-19 empleados y mediana cuando ocupa entre 20-99 empleados.

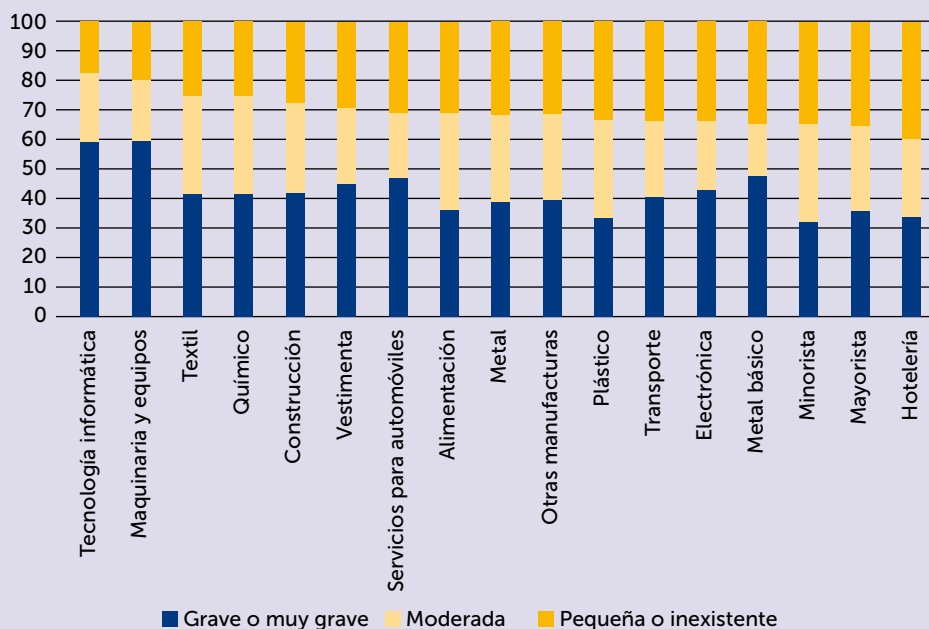
Fuente: Elaboración propia con datos de Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>), The World Bank.

Existen diferencias significativas entre los países de ALC. Las mismas reflejan no solo divergencias estructurales entre sus economías, sino también la profunda heterogeneidad de las pymes en la región. En este sentido, factores como el sector de pertenencia, el grado de adopción de tecnología, la inserción en cadenas globales de valor o la orientación exportadora, son, entre otros, algunos de los elementos que determinan qué tipo de habilidades demandan las pymes y, consecuentemente, cómo les afecta y qué dificultades enfrentan para encontrar la fuerza laboral con las competencias que necesitan.

Asimismo, se pueden observar las distintas dificultades que enfrentan las pymes de América Latina de diferentes sectores para encontrar una fuerza laboral adecuadamente formada. Mientras que se encuentran sectores como el de servicios informáticos, donde más de un 80% de las pymes presentan problemas moderados o graves para encontrar la fuerza laboral que necesitan, existen otros sectores como el de maquinaria y equipos, y el textil, donde el porcentaje de empresas con problemas graves o muy graves es también muy elevado. Por otro lado, hay sectores como la hotelería, el sector mayorista y el sector minorista, que requieren de habilidades menos especializadas, lo que hace que aproximadamente un 40% de las empresas no presenten problemas para encontrar la fuerza laboral que buscan, y que solamente una tercera parte de las empresas tengan problemas graves o muy graves para hacerlo.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Ver CEPAL/OECD, 2012.

**Gráfico 25. Porcentaje de pymes en América Latina que tienen dificultades para encontrar una fuerza laboral adecuadamente formada, clasificadas por sectores y por grado de dificultad, 2010**



Fuente: CEPAL/OECD, 2012.

Es relevante entender qué tipo de habilidades buscan las pymes, tanto para comprender mejor los ámbitos en que se está concentrando su actividad, como las limitaciones que pueden encontrar sectores claves para el desarrollo económico de la región. También es importante entender la demanda de dichas empresas para identificar carencias e implementar políticas correctivas en la oferta del sistema educativo. Recientemente, en América Latina se han dado pasos importantes en ese sentido, por ejemplo en los últimos años se ha experimentado una transformación en la demanda de habilidades por parte del sector productivo. Actividades repetitivas que tradicionalmente ocupaban trabajadores con educación media han sido sustituidas gradualmente por tecnologías avanzadas, que requieren otras destrezas y competencias —por ejemplo, las asociadas con las ocupaciones de la nueva economía, donde se destacan el conocimiento de lenguas extranjeras o el manejo de sistemas informáticos.<sup>13</sup>

La ausencia de una oferta de capacidades adecuada puede interactuar negativamente con la demanda de dichas habilidades. Muchas pymes se sitúan en sectores de poco aporte de valor agregado y muestran muy poca incorporación de tecnologías en sus procesos productivos. Existen algunas evidencias que apuntan a que la demanda de competencias por parte de las empresas se adapta en ocasiones a los bajos niveles de oferta de habilidades, de tal forma que las decisiones de inversión toman en cuenta la disponibilidad limitada de capital humano. Se compromete así la diversificación hacia los sectores más conectados con la economía glo-

<sup>13</sup> Ver CEPAL/OECD, 2012.

bal y con mayor potencial de crecimiento. Al mismo tiempo, la baja demanda de habilidades refuerza el desincentivo a la educación y a la construcción de nuevas competencias. Lo cual puede generar una suerte de círculo vicioso que hace crecientemente difícil la diversificación y el aumento de la productividad de las empresas, los sectores y de la economía en su conjunto.

En suma, teniendo en cuenta la heterogeneidad que caracteriza a las pymes en América Latina, cobra particular importancia reforzar las instituciones y el diseño de políticas que favorezcan la difusión de tecnología y un mejor ajuste entre oferta y demanda de capacidades. En este sentido, los esfuerzos por suplir las carencias de educación básica, incrementar el nivel educativo del empresariado y generar una oferta de capacidades cada vez más avanzadas, debe ser acompañada de políticas que favorezcan la innovación y la inserción de las pymes en actividades cada vez más complejas de la cadena de valor, tema que se retoma más adelante.

## 2.2 Financiamiento para las pymes

*Las brechas de financiación entre pymes y grandes empresas en América Latina aún continúan siendo un obstáculo y un desafío para las políticas públicas*

América Latina ha estado históricamente rezagada respecto a las economías desarrolladas en términos de profundidad y desarrollo financiero. Este rezago explica, en parte, la brecha en cobertura y costo del crédito para el sector productivo, especialmente para las pymes.<sup>14</sup> La transición en el modelo de negocios del sector bancario enfocado hacia las pymes, desde un esquema de banca relacional hacia un modelo de banca multiservicio, también refuerza los límites en el financiamiento hacia este segmento empresarial. La banca relacional se ha asociado a un vínculo personalizado entre, por un lado, una entidad financiera y por el otro, el cliente. Mientras que la banca multiservicio, por otro lado, introdujo tecnologías de crédito más funcionales que privilegiarían la solvencia y capacidad de pago, con implicaciones para las pequeñas empresas: esquemas de financiamiento menos flexibles, requerimientos de colateral elevado, mayor dependencia de los bancos sobre las comisiones y costos de financiación elevados para las pymes han sido producto de esta transición y son factores que todavía afectan la posibilidad de que este segmento empresarial acceda a créditos.<sup>15</sup>

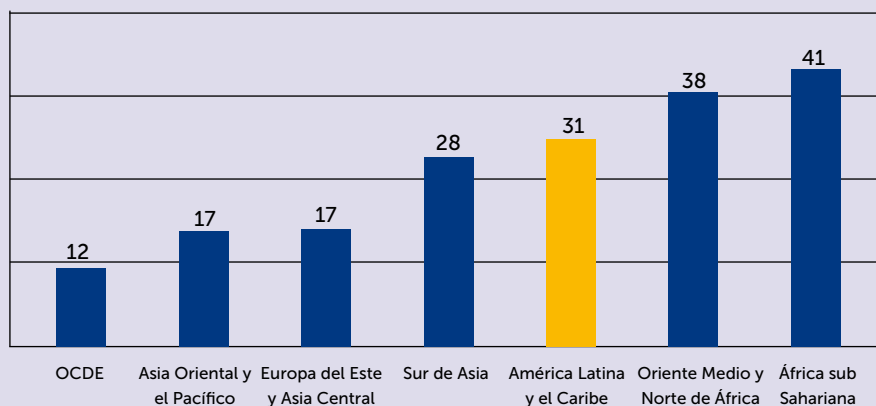
El acceso al financiamiento por parte del sector empresarial en América Latina está fuertemente asociado a la inserción internacional, al tamaño de las firmas, así como a su capacidad de exportación, entre otras variables, lo cual trae como consecuencia que un porcentaje más alto de grandes empresas y empresas exportadoras puedan beneficiarse de acceder al financiamiento. Las brechas de financiación entre pymes y grandes empresas en América Latina aún continúan siendo un desafío a enfrentar por las políticas públicas. Como se observa en el gráfico 26, el limitado acceso al financiamiento es identificado como un obstáculo importante para las firmas, pero este hecho no sólo se da en América Latina y el Caribe, sino que también en otras regiones del mundo.

---

<sup>14</sup> En los últimos años la expansión del crédito ha sido importante en varios países de la región, pero éste se ha concentrado, en general, en créditos al consumo y créditos hipotecarios.

<sup>15</sup> Ver CEPAL/OECD, 2012.

**Gráfico 26. Firmas que identifican el acceso al financiamiento como un obstáculo importante, por regiones, 2009-2015 (en porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>), The World Bank.

En relación a las pymes latinoamericanas y su relacionamiento con entidades bancarias, se puede observar que si bien un porcentaje muy alto de estas empresas cuentan con cuentas de ahorro o cuentas corrientes en entidades bancarias, un porcentaje más reducido de pymes cuentan con líneas de crédito o préstamos bancarios (ver cuadro 4). Y un porcentaje aún menor de este segmento empresarial utilizan entidades bancarias para financiar sus inversiones.

**Cuadro 4. Características financieras de las pymes de América Latina y el Caribe, 2010 (en porcentajes)**

País	Tamaño de la empresa	Firmas con cuenta de ahorro o cuenta corriente	Firmas con préstamos bancarios/línea de crédito	Firmas utilizando una entidad bancaria para financiar inversiones	Firmas que identifican al acceso al financiamiento como un gran obstáculo
Argentina	Pequeña	94	38	23	49
	Mediana	99	59	33	40
	Grande	100	75	41	26
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Pequeña	93	33	14	31
	Mediana	98	60	38	26
	Grande	100	79	36	29
Brasil	Pequeña	99	58	32	46
	Mediana	99	59	60	46
	Grande	100	80	55	37
Colombia	Pequeña	94	51	21	52
	Mediana	100	64	29	16
	Grande	100	92	86	12

**Cuadro 4. Características financieras de las pymes de América Latina y el Caribe, 2010 (continuación)**

Pais	Tamaño de la empresa	Firmas con cuenta de ahorro o cuenta corriente	Firmas con préstamos bancarios/línea de crédito	Firmas utilizando una entidad bancaria para financiar inversiones	Firmas que identifican al acceso al financiamiento como un gran obstáculo
Costa Rica	Pequeña	96	41	14	40
	Mediana	99	72	25	45
	Grande	100	79	39	41
El Salvador	Pequeña	93	46	25	24
	Mediana	95	59	32	37
	Grande	100	73	45	19
Guatemala	Pequeña	54	34	17	19
	Mediana	70	64	27	25
	Grande	66	78	50	10
Honduras	Pequeña	79	24	8	33
	Mediana	78	56	26	26
	Grande	98	32	28	2
México	Pequeña	59	27	15	27
	Mediana	67	37	18	39
	Grande	70	54	16	25
Perú	Pequeña	82	53	45	7
	Mediana	93	86	48	15
	Grande	100	93	44	5
Paraguay	Pequeña	82	55	22	21
	Mediana	96	63	30	20
	Grande	99	73	46	10
República Dominicana	Pequeña	100	50	38	30
	Mediana	95	65	34	19
	Grande	100	77	61	19

Nota: pequeña empresa: 5-19 trabajadores; mediana empresa: 20-99 trabajadores; empresa grande: mayor a 100 trabajadores. En todos los casos los datos corresponden al año 2010, salvo en el caso de Brasil que corresponden al año 2009.

Fuente: Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>), The World Bank.

La reciente expansión en ALC de instrumentos dirigidos a las pymes revela una tendencia en las instituciones financieras a adaptar cada vez más su oferta a las exigencias específicas de estas empresas. De hecho, en varios países de la región se están introduciendo, con relativo éxito, instrumentos que buscan tener en cuenta la heterogeneidad del universo pyme, proponiendo soluciones innovadoras moldeadas según las necesidades de las diferentes empresas y considerando características tales como el sector en el cual se insertan, su etapa de desarrollo y su papel estratégico (por ejemplo las sociedades de garantía en Argentina, el fondo nacional de garantías en Colombia o la tarjeta BNDES del Brasil). Ver cuadro 5.

**Cuadro 5. Préstamos a pequeñas y medianas empresas, 2007-2012 (como porcentaje del total de préstamos)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unión Europea	45	44	44	44	45	46
Chile	17	15	18	18	18	19
Colombia	33	31	29	27	27	27
México	13	12	12	13	13	16

Nota: Los datos para la Unión Europea son un promedio simple que considera 7 países: Bélgica, Eslovenia, Hungría, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido. Se consideran los préstamos a las pymes como variable de stock.

Fuente: OECD, 2014.

Las pymes conforman un segmento más frágil y vulnerable a la necesidad de financiamiento tradicional que las grandes empresas, las cuales pueden lograr financiamiento a través de otro tipo fuentes, como el mercado de capitales. En el cuadro 5 se puede observar el porcentaje de créditos otorgados a las pymes respecto al total de créditos y la importancia que el mercado de crédito le ha asignado a este segmento empresarial. Resulta llamativa la diferencia entre el promedio de los países de la Unión Europea (45% aproximadamente) respecto a los porcentajes observados en algunos de los países latinoamericanos (que se encuentran en torno al 20%).

Las instituciones financieras tanto públicas como privadas juegan un papel esencial en las posibilidades de financiamiento de las pymes. Históricamente las instituciones financieras públicas han desempeñado un rol muy importante en lo que concierne al financiamiento de las pymes. Entre ellas se incluyen varios tipos de instituciones, que van desde las agencias de apoyo a las pymes, a las sociedades de garantías, bancos públicos y bancos de desarrollo. La banca de desarrollo en particular tiene un rol muy importante en el financiamiento al sector productivo y en particular a las pymes, impulsando proyectos en áreas estratégicas así como el desarrollo de empresas y proyectos innovadores. Las instituciones financieras juegan en América Latina un rol muy importante y particular, los cuales se detallan a continuación:

### **a) La Banca de Desarrollo**

Durante los últimos años la banca de desarrollo ha tomado un renovado impulso en la región, luego de una pérdida de gravitación en la década de los 90, cuando el rol del sector público en la economía fue reducido a favor de un rol más destacado para el sector privado. En la actualidad, dicha banca juega un rol fundamental como herramienta de las políticas industriales y como fuente de crédito a la pequeña y mediana empresa. Hay diferencias marcadas entre la banca pública y privada en cuanto a la población objetivo o al tipo de proyecto a financiar, por lo que sus roles son hoy complementarios. En gran parte de los países de la región existe un banco de desarrollo; en el caso de Brasil es el BNDES quien asume dicha función, en México es el NAFIN y BANCOMEXT, en Colombia el BANCOLDEX (banca de desarrollo empresarial), en Perú el COFIDE, mientras que en Ecuador es el CFN. En aquellos países de la región que no cuentan con banca de desarrollo, es la banca pública de primer piso la cual asume, en general, dicha función.<sup>16</sup>

Los programas de financiamiento a las pymes generalmente se implementan desde las agencias de promoción en coordinación con la banca de desarrollo, empleando habitualmente sistemas de segundo piso o mecanismos de canalización de créditos directos. Tradicionalmente, los objetivos más frecuentes de los programas de financiamiento son la adquisición de bienes de capital, capital de trabajo y, en menor medida, inversiones. Sin embargo, cabe señalar que las instituciones financieras públicas en América Latina están diversificando sus esquemas de financiación a las pymes con respecto a décadas anteriores, gracias a la implementación de nuevos programas de apoyo que incluyen líneas de financiamiento con finalidades más específicas, como por ejemplo introducir mejoras productivas compatibles con la sustentabilidad medioambiental, y la promoción de sectores productivos específicos. Una novedad interesante es la tendencia creciente de los bancos de desarrollo en impulsar el uso de paquetes de servicios financieros que, más allá de créditos y garantías, incluyan productos como tarjetas de crédito, sistemas de transacciones electrónicas y en línea. En particular, el caso de la Tarjeta BNDES en Brasil, ha significado una mejora relacionada a facilitar, agilizar y estimular el otorgamiento y gestión de créditos para las pymes del país.

Si bien ha habido grandes avances en la región, los programas de financiamiento a las pymes de la banca de desarrollo aún continúan presentando algunas limitaciones. Por un lado, el enfoque del crédito está orientado hacia el corto plazo y con cierta concentración hacia el capital de trabajo. Por otro lado, existen mecanismos burocráticos que demoran las líneas de financiamiento entre entidades de primer y segundo piso, lo cual puede llegar a inhibir su efectividad. Por ejemplo, en el caso de requerir la aprobación de un banco de segundo piso, el tiempo de espera de un financiamiento puede extenderse, reduciendo de esta manera el interés en el mismo, tanto para la empresa como para la entidad o banco de primer piso que utilizaría la línea de fondos.

Asimismo, es necesario dar mayor impulso a los programas de financiamiento, con el fin de lograr una mayor adicionalidad e impacto sobre las pymes.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Ver CEPAL, 2012 y CEPAL/OECD, 2012.

<sup>17</sup> Ver CEPAL/OECD, 2012.



## b) Los sistemas de garantías en América Latina

Las elevadas garantías exigidas por los bancos comerciales a las pymes a la hora de solicitar y otorgar créditos constituyen un gran obstáculo para este segmento empresarial. Generalmente las garantías tienen que cubrir parcialmente o totalmente la deuda, casi siempre con activos. En el cuadro 6 se observa el alto porcentaje de los préstamos que requieren de colateral, en varios países de la región.

**Cuadro 6. Porcentaje de los préstamos que requieren de colateral, según tamaño de empresa, por países, 2010**

País	Tamaño empresa	Préstamos que requieren de colateral
Argentina	Pequeña	66
	Mediana	70
	Grande	49
Brasil	Pequeña	17
	Mediana	34
	Grande	41
Chile	Pequeña	59
	Mediana	62
	Grande	29
Colombia	Pequeña	65
	Mediana	64
	Grande	39
Costa Rica	Pequeña	97
	Mediana	89
	Grande	97
Ecuador	Pequeña	77
	Mediana	81
	Grande	95
Honduras	Pequeña	85
	Mediana	80
	Grande	71
México	Pequeña	66
	Mediana	66
	Grande	73
Perú	Pequeña	40
	Mediana	54
	Grande	56

Nota: pequeña empresa: 5-19 trabajadores. Mediana empresa: 20-99 trabajadores. Empresa grande: mayor a 100 trabajadores. En todos los casos los datos corresponden al año 2010, salvo en el caso de Brasil que corresponden al año 2009.

Fuente: Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>), The World Bank.

La exigencia de colateral para los préstamos bancarios, sumada a la menor capacidad para ofrecer un colateral por parte de las pymes, limita su inserción en el sistema de crédito. Al igual que en otras regiones, en América Latina, las principales fuentes de colateral lo constituyen los activos fijos, como ser maquinaria y equipos. Las pymes no sólo enfrentan un costo más alto del crédito, sino que también tienen más dificultades para ofrecer las colaterales necesarias. En la región existen programas de garantías basados en fondos de garantías constituidos, en su mayoría, por fondos públicos. En el caso de México se cuenta con el NAFIN, en Colombia con el Fondo Nacional de Garantía, en Chile con el FOGAPE y FOGAIN, mientras que en Brasil se cuenta con el SEBRAE y BNDES y en Argentina con el FOGABA (Provincia de Buenos Aires).

Las sociedades de garantía han acrecentado su importancia en América Latina. Las mismas pueden ser financiadas tanto con recursos públicos como con recursos privados. Generalmente, la misma sociedad la que ofrece la garantía se ocupa de realizar el análisis y la evaluación de riesgo de la operación en cuestión. Desde la perspectiva de las pymes, dichas sociedades generan beneficios que se traducen en un mayor acceso al crédito y mejores condiciones crediticias, incluyendo plazos más largos. Asimismo, en el caso de las pymes, los esquemas de garantía de crédito proveen garantías, préstamos de corto plazo y préstamos contra-cíclicos, garantizando capital de riesgo, entre otros factores. Dichos esquemas pueden apalancar el acceso al financiamiento por parte de las empresas de menor tamaño.<sup>18</sup> Dentro de los esquemas de garantía de crédito, los esquemas públicos de garantía representan el principal instrumento en economías emergentes y en desarrollo. En la región uno de los principales fondos de garantía es el Fondo de Aval à Micro e Pequenas Empresas (FAMPE), operado por el SEBRAE de Brasil. Por otro lado, también se destacan los esquemas mutuos de garantía, donde el sector privado cuenta con una participación muy importante, por ejemplo a través de asociaciones de pymes o de bancos. En general se cuenta con un conocimiento profundo de las empresas, existiendo un monitoreo permanente entre los participantes. Esto previene a las empresas que requieren crédito de correr un riesgo excesivo e incrementar la probabilidad de repago del préstamo.<sup>19</sup>

### **c) Banca Privada en América Latina**

Un actor de gran relevancia para el financiamiento de las pymes es la banca privada. Utilizando los datos de la Séptima Encuesta Regional de Pymes y Bancos en América Latina y el Caribe<sup>20</sup>, se observa que en el año 2014 el 90% de los bancos encuestados de la región manifestaron que las pymes son parte estratégica de su negocio. Asimismo, el 28% de los bancos encuestados manifestaron que una de las principales razones por las cuales trabajan con este segmento empresarial es el aumento de la rentabilidad de sus operaciones; y un 24% buscaba la diversificación de su cartera.

---

<sup>18</sup> La adicionalidad financiera que este tipo de esquema ofrece depende, en gran medida, de que las firmas sin requerimiento de dichos esquemas realmente accedan al mercado de crédito; y que las firmas que no presentan colateral y tiene un riesgo elevado, recurran y acceden a este tipo de esquemas

<sup>19</sup> Ver CEPAL/OECD, 2012.

<sup>20</sup> Ver FOMIN, 2014.

La banca privada de la región identifica obstáculos al financiamiento de las pymes: el 56% de los bancos encuestados afirma que existen barreras internas a la hora de financiar a este segmento empresarial. Entre ellas se destacan la falta de capacitación del personal para atender a las pymes así como los inadecuados sistemas de credit scoring para medir el riesgo. Asimismo, y de acuerdo a la mencionada encuesta, el 72% de los bancos encuestados afirma que existen barreras externas relativas al clima de negocios que dificultan el otorgamiento de crédito. La informalidad de las pymes hace difícil la evaluación crediticia por parte de los bancos, como consecuencia de la carencia de garantías, de historial crediticio y de estados financieros auditados. Muchos de estas características son aspectos que integran los procedimientos de análisis de préstamos a pymes por parte de los bancos. El 91% de los bancos encuestados utiliza el análisis de estados financieros, el 87% flujo de caja, el 84% análisis del patrimonio del propietario y un 71% la revisión de la calidad de los activos.<sup>21</sup> En todas estas características las pymes presentan una alta vulnerabilidad.

En suma, a pesar del avance experimentado en América Latina en referencia al desarrollo y profundidad financiera, el acceso al financiamiento continúa siendo una de las principales dificultades para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas de la región. Gran parte de dicho segmento empresarial no logra acceder a condiciones formales de crédito, como consecuencia, de factores como los altos costos de las tasa de interés, los elevados colaterales requeridos así como por el requerimiento de complejidades técnicas y burocráticas, generadas por problemas de asimetrías de información. Estas limitaciones son aún más claras cuando se comparan con las condiciones que enfrentan las grandes empresas, las cuales se benefician de un mejor y mayor acceso al crédito comercial. En el caso de América Latina, esta dificultad para acceder al crédito en condiciones equitativas se traduce en una fuente de desigualdad para el sector productivo de la región.

### 2.3 Las pymes y sus capacidades de innovación

*Son varios los factores que influyen las capacidades de innovar de las pymes, tanto en el ámbito micro como meso y macroeconómico*

La conducta innovadora de las empresas es un factor fundamental a la hora de comprender las capacidades de crecer y desarrollarse de las economías. El acceso, uso y desarrollo de nuevas tecnologías está influenciado por varios elementos. En primer lugar, y a nivel microeconómico, por las capacidades internas de las empresas (absorptive capacities) y por los esfuerzos desplegados para avanzar en este sentido por las propias firmas. En segundo lugar, y a nivel mesoeconómico, juegan un rol clave las características del sector de actividad en el cual se desempeña la empresa y las vinculaciones que tienen con otras empresas del mismo sector o de otros sectores de actividad, los que conjuntamente conforman un sistema complejo de interacciones.

---

<sup>21</sup> Ver FOMIN, 2014.

Finalmente, y a nivel macroeconómico, la conducta y las capacidades de innovar de las empresas dependen de otra serie de variables dentro de las que se destacan: el entorno institucional y los macro-precios, como la tasa de interés y el tipo de cambio, los acuerdos comerciales y la inserción internacional, entre otros factores (algunos de los cuales se vieron con anterioridad).

En lo que respecta a las empresas de menor tamaño, a la hora de innovar este segmento empresarial enfrenta restricciones más fuertes en comparación a las empresas de mayor tamaño. La inversión en investigación y desarrollo (I+D) involucra un alto riesgo, con elevados niveles de incertidumbre sobre los resultados y beneficios esperados, y grandes desembolsos de dinero, los cuales pueden no representar un gran obstáculo para las grandes firmas, pero sí para las pequeñas empresas. Como hemos visto, no es fácil para las pymes el acceso al financiamiento, tanto interno como externo —por ejemplo, deben asumir elevadas tasas de interés o ofrecer mayores garantías— lo que constituye una barrera para la absorción de tecnología o la innovación. Asimismo las innovaciones generan, pero también demandan, economías de escala y de alcance, por lo cual se hace aún más difícil y complejo para las pymes poder involucrarse en estos procesos. Las grandes empresas no sólo se encuentran en mejor posición para asumir los altos riesgos asociados a las actividades de innovación, sino también para apropiarse de los retornos de estos procesos.

Por los motivos anteriores, es importante que las pymes lleven adelante procesos de cooperación y vinculación con otras empresas y agentes de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI), lo cual les puede permitir fomentar y facilitar la incorporación de aprendizaje y conocimiento. Las pymes en algunos casos tienen ventajas. Estas firmas aportan maleabilidad a los procesos de innovación, a través de su estructura organizacional más flexible, capaz de responder rápidamente a cambios, a la participación activa de sus trabajadores y a la rápida toma de decisiones.

Las diferencias en la conducta innovadora no son observadas solamente entre los tamaños de las empresas, sino que también dentro de las propias pymes. Las pymes que están insertas en el mercado internacional, o que se desenvuelven en sectores de alta tecnología o difusión del conocimiento, presentan una mayor capacidad de innovar e incorporar conocimiento a sus procesos productivos. La vinculación con los mercados internacionales permite el acceso a otras tecnologías y a la vez fomenta la profundización de competencias tecnológicas, así como del modelo organizacional y comercial de las empresas, factores que amplían las posibilidades de innovar.

*Mientras las pymes latinoamericanas concentran sus actividades de innovación en la adquisición de maquinarias y equipos, las pymes europeas presentan una distribución más homogénea invirtiendo mayores porcentajes en investigación y desarrollo*

En referencia a la capacidad innovadora de las pymes, es importante destacar tres elementos claves:

– La informalidad de las estrategias de innovación que llevan adelante las pequeñas y medianas empresas en comparación a las estrategias formales de las grandes empresas. Estas diferencias también se observan entre los diferentes sectores de la economía (por lo general las empresas pertenecientes a sectores intensivos en el uso del conocimiento muestran un mayor grado de formalidad en sus estrategias, con un nivel de inversión en I+D mayor y más estable en el tiempo).

– La forma en que las pymes se relacionan con su entorno económico se caracteriza, por lo general, por un bajo nivel de interacción con sus pares y con otras instituciones y actores, lo que tiene un importante impacto limitativo sobre las estrategias de innovación de estas empresas.

–El acceso por parte de las pymes a estrategias de innovación formales puede ser llevado adelante a través de la vinculación con otros actores económicos, como por ejemplo grandes empresas, que no enfrenten las restricciones de escala con las que deben lidiar las pequeñas y medianas empresas.

A partir de las encuestas de innovación correspondientes a países seleccionados de América Latina y de la Unión Europea, es posible distinguir algunos rasgos comunes y diferencias respecto a sus capacidades de innovar, así como de los obstáculos que enfrentan las firmas a la hora de innovar y de las vinculaciones de dichas empresas.

En cuanto a la inversión en actividades de innovación, las características de las empresas latinoamericanas, y sobre todo las de menor tamaño, que por lo general se insertan en ramas de actividad económica con baja intensidad de conocimiento y tecnología, se caracterizan por volcar sus esfuerzos hacia actividades de innovación de carácter informal e incremental, focalizándose mayoritariamente en la transferencia e imitación tecnológica, lo cual se refleja en el alto porcentaje de inversión en maquinaria y equipamiento por parte de las firmas, en contraste con menores inversiones en innovaciones radicales como la inversión en investigación y desarrollo (I+D) (ver cuadro 7).

En el caso de las pymes europeas se observa una elevada inversión en actividades de innovación, ya sea en I+D como en adquisición de maquinaria y equipamiento. Sin embargo, a diferencia de las pymes latinoamericanas, que vuelcan grandes esfuerzos en la adquisición de maquinaria y equipamiento en detrimento de actividades de los esfuerzos endógenos de innovación, las pymes europeas realizan más inversiones en I+D tanto interna como externa (aunque en mayor proporción interna).

**Cuadro 7. Inversión en Actividades de Innovación: Inversión en bienes de capital vs I+D según tamaño de las empresas (en porcentaje respecto al estrato)**

Región	País	Tamaño Empresa	I+D interna	I+D externa	Adquisición de maquinaria y equipos
América Latina	Brasil	Pequeña	4	2	26
		Mediana	15	5	35
		Grande	34	13	38
	Chile	Pequeña	2	1	10
		Mediana	11	4	32
		Grande	23	7	31
	Uruguay	Pequeña	5	0	9
		Mediana	12	4	25
		Grande	23	9	46
Unión Europea	Alemania	Pequeña	52	16	64
		Mediana	69	31	74
		Grande	89	61	79
	España	Pequeña	36	17	26
		Mediana	62	32	21
		Grande	75	50	29
	Francia	Pequeña	63	26	65
		Mediana	84	45	67
		Grande	90	67	75
	Italia	Pequeña	37	9	73
		Mediana	59	24	69
		Grande	79	41	71
	Suecia	Pequeña	66	25	78
		Mediana	80	40	80
		Grande	91	65	84

Nota: Brasil: se utilizó la clasificación del tamaño de empresas del SEBRAE de acuerdo al número de empleados: micro hasta 19 empleados, pequeña de 20-99 empleados, mediana de 100-499 empleados y grande mayor a 500 empleados. La empresa "Pequeña" incluye a empresas micros y pequeñas. Los porcentajes corresponden al período 2009-2011. Los valores corresponden al total de las empresas encuestadas por cada segmento empresarial. Se consideraron las empresas que asignan importancia alta y media. Chile: los porcentajes corresponden al período 2011-2012. Los valores corresponden al total de las empresas encuestadas por cada segmento empresarial. "Adquisición de maquinaria y equipos" también incluye software. Uruguay: los porcentajes corresponden al período 2010-2012. Unión Europea: "Adquisición de maquinaria y equipos" también incluye software. Los valores son como porcentajes de las empresas innovativas en producto y/o proceso (es decir de las que realizan actividades de innovación, obtengan o no resultados). Los porcentajes corresponden al período 2010-2012. En todos los países los datos corresponden a la Industria Manufacturera, salvo en el caso de Brasil que corresponde a las Industrias extractivas y de Transformación. Dado el período de cobertura así como las definiciones y metodologías aplicadas en las distintas encuestas, los resultados entre países no son comparables.

Fuente: Brasil: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa de Inovação –PINTEC- (2011), IBGE; Chile: 8va Encuesta de Innovación, Ministerio de Economía (2013); Uruguay: V Encuesta de Actividades de Innovación en la Industria (2013), ANII-INE., Unión Europea: Community Innovation Survey (CIS), 2012.

Con respecto a la dinámica en cuanto a la realización de innovaciones, tanto en los países europeos como en un grupo seleccionados de latinoamericanos, se observa una fuerte asociación entre el tamaño de las empresas y los resultados de las actividades de innovación, existiendo importantes brechas entre las firmas de menor y mayor tamaño.

**Cuadro 8. Empresas innovadoras e innovativas según tamaño (en porcentaje respecto al estrato)**

	Pequeña	Mediana	Grande
Alemania	18	30	54
Bélgica	18	31	49
Dinamarca	9	20	53
España	5	22	48
Francia	13	27	48
Finlandia	18	26	67
Irlanda	16	32	62
Italia	21	39	55
Portugal	16	31	68
Suecia	14	20	39
Brasil	34	45	56
Chile	19	33	51
Uruguay	15	33	58

Nota: Brasil: se utilizó la clasificación del tamaño de empresas del SEBRAE de acuerdo al número de empleados: micro hasta 19 empleados, pequeña de 20-99 empleados, mediana de 100-499 empleados y grande mayor a 500 empleados. En el cuadro la empresa "Pequeña" incluye a empresas micros y pequeñas. Los datos corresponden a las Industrias Extractivas y de Transformación. Los porcentajes corresponden a las empresas innovadoras en producto y/o en proceso para el periodo 2009-2011. Chile: los porcentajes corresponden a tasas de innovación de la industria manufacturera del período 2011-2012. Uruguay: Los porcentajes corresponden a empresas innovadoras en producto, proceso, organización y comercialización de la industria manufacturera. Los porcentajes corresponden al período 2010-2012. Unión Europea: los porcentajes refieren a empresas innovativas en producto y en proceso (incluye a las empresas que realizan actividades de innovación así como aquellas empresas que han suspendido o abandonado tales actividades) de la industria manufacturera. Los porcentajes corresponden al período 2010-2012. Dado el período de cobertura así como las definiciones y metodologías aplicadas en las distintas encuestas, los resultados entre países no son comparables.

Fuente: Brasil: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa de Inovação –PINTEC (2011), IBGE; Chile: 8va Encuesta de Innovación, Ministerio de Economía (2013); Uruguay: V Encuesta de Actividades de Innovación en la Industria (2013), ANII-INE., Unión Europea: Community Innovation Survey (CIS), 2012.

### *Existen barreras propias de la firma y también barreras del país para poder innovar*

En cuanto a los obstáculos que enfrentan las empresas a la hora de innovar, existen ciertos factores comunes que dificultan la conducta innovadora de las firmas, especialmente aquellas de menor tamaño, barreras a tener en cuenta a la hora de diseñar e implementar las políticas e instrumentos para la promoción de la ciencia, tecnología e innovación. Ya fue mencionada la dificultad del acceso al crédito y la escasez de personal calificado, los cuales son algunos de los factores que inhiben estos procesos, factores especialmente relevantes para las pymes, a lo que se agrega el elevado riesgo asociado a la innovación. No faltan ejemplos en ese sentido.

Además de los obstáculos comunes a los países latinoamericanos, existen otros factores que son propios de cada país. En el caso de las economías más pequeñas, el reducido mercado interno, puede traducirse barrera a las innovaciones por no acceder a economías de escala.

En el caso de las pequeñas y medianas empresas innovativas de algunos países de la Unión Europea, algunos de los factores que obstaculizan la innovación dentro de este segmento empresarial son los altos costos para satisfacer regulaciones, la falta de personal calificado, los altos costos para acceder a nuevos mercados, la fuerte competencia en precios, y la falta de financiamiento adecuado. Estos factores son especialmente relevantes para las pequeñas empresas, siendo en general menos significativos para las medianas y menos aún para las grandes empresas (ver cuadro 9).

**Cuadro 9. Principales factores que obstaculizan la innovación empresarial en la industria manufacturera, países seleccionados de América Latina y la Unión Europea, por tamaño**

a. América Latina, países seleccionados

Pais	Tamaño empresa	Rigidez Organizacional	Falta/in-suficiente información sobre mercados	Falta/in-suficiente información sobre tecnologías	Escasas posibilidades de cooperación con otras empresas/instituciones	Falta/escasez de personal calificado	Escasez/dificultad de fuentes apropiadas/acceso de financiamiento
Brasil	Pequeña	14	13	16	21	51	44
	Mediana	17	15	16	18	37	31
	Grande	12	10	12	11	24	24
Chile	Pequeña	-	27	27	39	39	42
	Mediana	-	19	19	35	36	29
	Grande	-	15	15	24	23	16
Uruguay	Pequeña	9	11	7	18	21	24
	Mediana	12	12	6	20	19	19
	Grande	12	2	2	4	13	11

Nota: Brasil: el porcentaje corresponde a empresas innovadoras en el período de referencia (2009-2011), y se utilizó la clasificación del tamaño de empresas del SEBRAE de acuerdo al número de empleados: micro hasta 19 empleados, pequeña de 20-99 empleados, mediana de 100-499 empleados y grande mayor a 500 empleados. En la tabla la empresa "Pequeña" incluye a empresas micros y pequeñas. Los datos corresponden a las Industrias Extractivas y de Transformación y a los obstáculos identificados con importancia alta. Los porcentajes corresponden a las empresas que implementaron innovaciones en producto y/o en proceso para el período 2009-2011. Chile: los porcentajes se refieren al total de empresas, para el período de referencia 2011-2012, de la industria manufacturera y que identifican los obstáculos con importancia alta. En la encuesta se nombra al obstáculo "Escasez/dificultad de fuentes apropiadas/acceso al financiamiento" como "Falta de financiamiento externo a la empresa" y "Escasas posibilidades de cooperación con otras empresas/instituciones" como "dificultad en encontrar cooperación de partners para la innovación". Uruguay: los datos corresponden a la Industria Manufacturera y a los obstáculos identificados con importancia alta. Los porcentajes corresponden al total de empresas por tamaño del período 2010-2012. La categoría "Escasez/dificultad de fuentes apropiadas/acceso al financiamiento" de la encuesta se presenta como "Dificultad de acceso al financiamiento". Dado el período de cobertura así como las definiciones y metodologías aplicadas en las distintas encuestas, los resultados entre países no son comparables.

Fuente: Brasil: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa de Inovação –PINT-TEC- (2011), IBGE; Chile: 8va Encuesta de Innovación, Ministerio de Economía (2013); Uruguay: V Encuesta de Actividades de Innovación en la Industria (2013), ANII-INE.



**Cuadro 9. Principales factores que obstaculizan la innovación empresarial en la industria manufacturera, países seleccionados de América Latina y la Unión Europea, por tamaño (continuación)**

b. Unión Europea, países seleccionados

País	Tamaño empresa	Empresas que consideran los altos costos para acceder a nuevos mercados como altamente importante	Empresas que consideran la falta de financiamiento adecuado como altamente importante	Empresas que consideran la falta de demanda como altamente importante	Empresas que consideran la fuerte competencia en precios como altamente importante	Empresas que consideran la falta de personal calificado como altamente importante	Empresas que consideran los altos costos para satisfacer regulaciones como altamente importante
Alemania	Pequeña	19	15	15	63	21	23
	Mediana	12	9	22	66	19	14
	Grande	13	5	22	76	10	13
Italia	Pequeña	21	27	45	56	6	45
	Mediana	12	14	41	61	3	24
	Grande	8	9	46	58	3	18
Austria	Pequeña	23	13	14	67	27	34
	Mediana	20	9	16	76	19	26
	Grande	13	4	18	78	13	18
Portugal	Pequeña	37	34	36	63	15	36
	Mediana	34	29	37	70	8	31
	Grande	21	21	38	68	7	14

Nota: Unión Europea: los porcentajes refieren a empresas innovativas en producto y/o en proceso (incluye a las empresas que realizan actividades de innovación así como aquellas empresas que han suspendido o abandonado tales actividades) de la industria manufacturera. Los porcentajes corresponden al período 2010-2012.

Fuente: Community Innovation Survey (CIS), 2012.

La vinculación y cooperación entre el sector productivo y los otros agentes de los Sistemas Nacionales de Innovación es un factor determinante en la capacidad de innovar de las firmas. La colaboración y vinculación multidisciplinaria a través de la articulación con los agentes de los SNI genera espacios para abordar, difundir, transferir y apropiar conocimiento, información y tecnología. Dada las limitaciones que enfrentan las empresas de menor tamaño, son absolutamente determinantes en sus posibilidades de innovar y modernización tecnológica los espacios de vinculación y relacionamiento con otras empresas e instituciones académicas y de ciencia, tecnología e innovación. A través de la vinculación se podrían reducir muchos de los altos costos y la incertidumbre asociada al proceso innovador, así como acceder a nuevo conocimiento y favorecer el fortalecimiento de sus capacidades internas.

Existe un importante campo de acción para impulsar la cooperación entre los agentes que componen los sistemas de innovación en América Latina y el Caribe. Por lo general, las em-

presas de América Latina presentan un bajo nivel de vinculación con los diversos agentes de los respectivos SNI. La articulación entre el sector productivo y la academia no ha sido, en general, virtuosa; asimismo, dicho factor se profundiza cuanto menor es el tamaño de la firma. Las universidades no han logrado desempeñar un papel relevante y dinamizador en el proceso innovador de las empresas. Como consecuencia, se evidencian débiles niveles de coordinación entre estos agentes, provocando una baja introducción del conocimiento científico y tecnológico, así como una transferencia de tecnología, tanto en el sector productivo como en las estrategias de innovación de las empresas.

El cuadro 10 muestra la vinculación de las empresas, según su tamaño, de países seleccionados de América Latina y de Europa con diversos agentes de los SNI. Al interior de todas las economías consideradas se puede observar que el grado de vinculación de las empresas con los diferentes agentes aumenta en relación al tamaño de las firmas. Si bien no son muy comparables los datos entre ambas regiones, se observan grandes contrastes entre las mismas. Por lo general, en Europa los porcentajes de vinculación entre empresas y agentes del SNI son considerablemente más elevados en todos los segmentos empresariales que en los países latinoamericanos.

Cuadro 10. Vinculación con agentes del SNI, según país y tamaño de las empresas (en porcentajes de acuerdo al estrato).							
Pais	Tamaño Empresa	Universidades	Centros de investigación	Clientes	Proveedores	Competidores	Otras empresas del mismo grupo
Brasil	Pequeña	5		9	11	5	1
	Mediana	12		18	18	10	2
	Grande	29		32	30	15	9
Chile	Pequeña	1	1	10	8	6	-
	Mediana	4	3	21	22	13	-
	Grande	8	7	33	30	25	-
Uruguay	Pequeña	5	1	13	69	-	0
	Mediana	8	5	19	62	-	3
	Grande	12	9	14	41	-	13
Alemania	Pequeña	10	7	6	8	3	4
	Mediana	21	16	12	15	4	11
	Grande	51	35	35	36	12	37
España	Pequeña	5	7	6	9	3	3
	Mediana	11	17	11	17	7	14
	Grande	31	34	22	34	17	39
Finlandia	Pequeña	24	22	27	31	25	12
	Mediana	37	33	39	40	29	32
	Grande	76	74	77	76	61	77

**Cuadro 10. Vinculación con agentes del SNI, según país y tamaño de las empresas (continuación).**

País	Tamaño Empresa	Universidades	Centros de investigación	Clientes	Proveedores	Competidores	Otras empresas del mismo grupo
Francia	Pequeña	7	5	9	17	4	7
	Mediana	15	11	14	26	6	20
	Grande	37	27	25	43	15	46
Italia	Pequeña	4	2	4	4	3	1
	Mediana	6	2	4	9	4	4
	Grande	30	13	15	23	12	25
Portugal	Pequeña	4	3	7	7	3	2
	Mediana	15	9	14	16	5	9
	Grande	43	26	37	48	18	40
Reino Unido	Pequeña	15	8	45	36	15	24
	Mediana	20	9	46	44	14	35
	Grande	25	15	48	49	16	44

Nota: Brasil: el porcentaje corresponde a empresas innovadoras en producto y/o proceso en el período de referencia (2009-2011), y se utilizó la clasificación del tamaño de empresas del SEBRAE de acuerdo al número de empleados: micro hasta 19 empleados, pequeña de 20-99 empleados, mediana de 100-499 empleados y grande mayor a 500 empleados. En el cuadro la empresa "Pequeña" incluye a empresas micros y pequeñas. Los porcentajes hacen referencia a la vinculación dentro de Brasil. En cuanto a las categorías "Universidades" y "Centros de Investigación" se presentan en conjunto dado que esta es la variable presentada en la PINTEC 2011. La categoría "Clientes" corresponde a la categoría "Clientes y consumidores" de la encuesta. Chile: los porcentajes se refieren a las empresas innovativas, para el período de referencia 2011-2012, que identifican a las fuentes de información y cooperación con importancia alta y media. La categoría "Universidades" corresponde a la categoría "Universidades u otras instituciones de Educación Superior"; la categoría "Centros de investigación" corresponde a la categoría "Institutos de investigación públicos o del Gobierno"; la categoría "Competidores" corresponde a la categoría "Competidores u otras empresas del mismo sector" de la encuesta. Uruguay: los porcentajes se refieren a las empresas innovativas en el período 2010-2012 de la industria manufacturera. Para la categoría "Centros de investigación" se consideró la categoría de "Laboratorios", para la categoría "Otras empresas del mismo grupo" se consideró la categoría "Casa Matriz". UE: en la CIS2012 el nombre completo de las categorías "Universidades" es "Universidades o instituciones de educación superior", "Centros de investigación" es "gobierno y centros de investigación públicos y privados", "Competidores" es "Competidores u otras empresas del mismo sector", "Clientes" es "Clientes y consumidores del sector privado", "Proveedores" es "Proveedores de equipamiento, materiales, componentes o software". Los porcentajes refieren a empresas innovativas en producto y/o en proceso (incluye a las empresas que realizan actividades de innovación así como aquellas empresas que han suspendido o abandonado tales actividades) y corresponden al período 2010-2012. En todos los países los datos corresponden a la Industria Manufacturera, salvo en el caso de Brasil que corresponde a las Industrias extractivas y de Transformación. Dado el período de cobertura así como las definiciones y metodologías aplicadas en las distintas encuestas, los resultados entre países no son comparables.

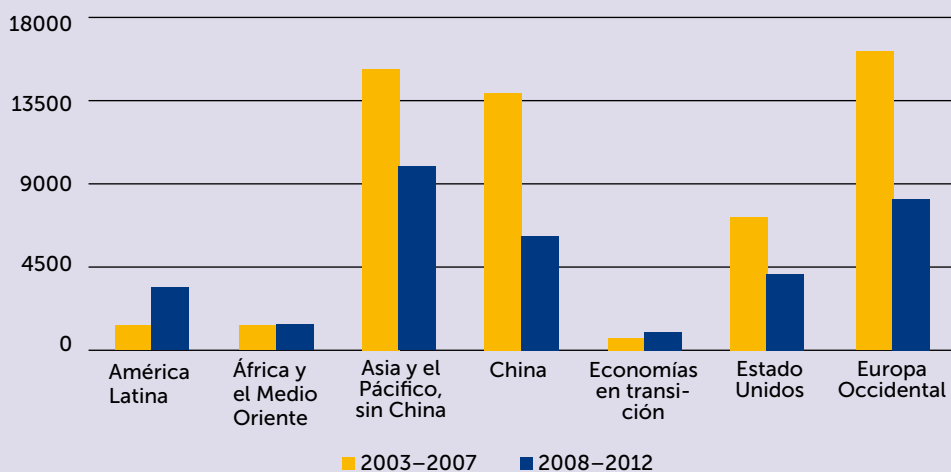
Fuente: Brasil: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa de Inovação –PINTEC- (2011), IBGE; Chile: 8va Encuesta de Innovación, Ministerio de Economía (2013); Uruguay: V Encuesta de Actividades de Innovación en la Industria (2013), ANII-INE., Unión Europea: Community Innovation Survey (CIS), 2012.

El objetivo de la vinculación de las empresas con dichos agentes puede radicar en la solicitud de información, asistencia técnica, capacitación y solicitud de financiamiento, entre otros aspectos. Esta heterogeneidad relacionada al tamaño de las empresas también puede observarse en los recursos humanos y en la fuente de financiamiento disponibles para realizar actividades de innovación, ambos factores clave para comprender el comportamiento innovador de las firmas.

En cuanto a la vinculación y cooperación entre las universidades y las empresas, se observa que las pymes enfrentan carencias a la hora de relacionarse con dichos agentes. El cuadro 10 indica que los vínculos con la universidad no cumplieron un papel dinamizador importante en el caso de las pymes latinoamericanas o europeas, salvo en los casos de las pymes de los países nórdicos y del Reino Unido, donde sí existen diferencias sustanciales. Esto sugiere que hay un espacio amplio para políticas orientadas a fortalecer las capacidades de cooperación entre los agentes del SNI y la innovación, tanto con actores nacionales como con agentes de otros países y regiones.

Por otra parte, la inversión extranjera directa (IED) puede ser un vehículo clave para la innovación y para la incorporación de las pequeñas y medianas empresas al proceso de upgrading tecnológico y el fortalecimiento de sus capacidades internas. La IED, en la medida en que las exigencias de competitividad, de calidad y de precios sean más rigurosas, puede traer consigo vínculos con los mercados externos que pueden impulsar la adopción de nuevas tecnologías, conocer nuevos procesos y formas de gestionar la producción y los procesos productivos. Ahora bien, para ello se requiere también de una IED con un mayor componente de I+D. En cuanto a los proyectos de I+D anunciados en las distintas regiones, los países de la CELAC, si bien han experimentado una pequeña mejora en los últimos años, están muy rezagados en ese aspecto con respecto a Asia.

**Gráfico 27. Proyectos de I+D anunciados según regiones, 2003-2007 y 2008-2012 (en millones de dólares)**



Fuente: CEPAL/OECD/CAF, 2014

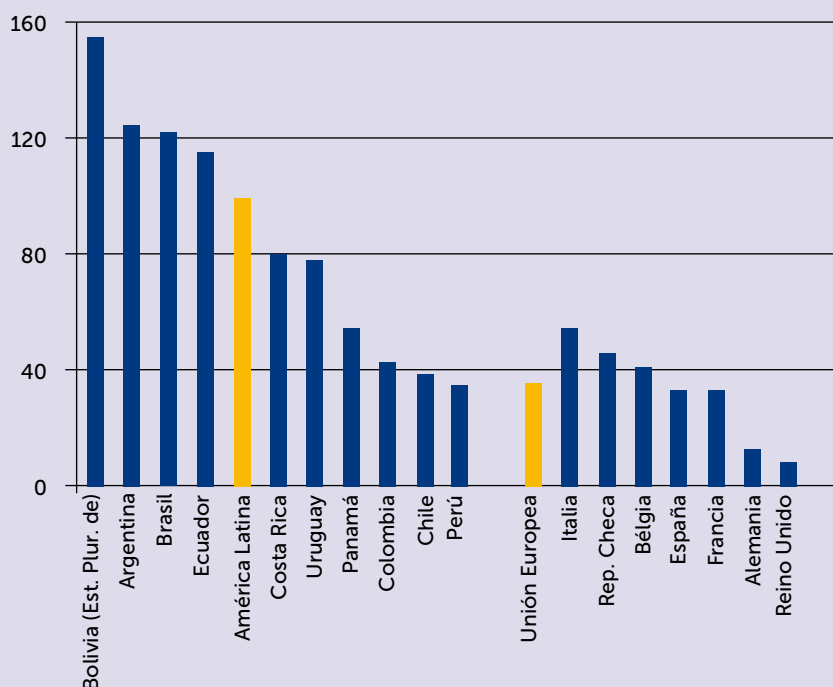
En suma, si bien existen algunas empresas y sectores productivos en América Latina que han logrado acercarse a la frontera tecnológica internacional, estos se consideran “islas tecnológicas” insertas en una estructura productiva caracterizada por una alta heterogeneidad estructural. Para que los países latinoamericanos converjan hacia el sendero del desarrollo inclusivo y de largo plazo, es indispensable aumentar la inversión en innovación e I+D de todo el entramado productivo, para lograr así un aumento significativo de la productividad de las firmas y un mejor posicionamiento internacional. Esto pone de relieve la gran necesidad de avanzar en la definición de políticas industriales que se complementen con políticas de ciencia, tecnología e innovación, y enfocadas a las pymes, de forma que impulsen la complementariedad entre los agentes y faciliten su vinculación con el resto del sistema productivo y de innovación. Asimismo, es importante no menospreciar la relevancia de impulsar y reforzar los vínculos con otras empresas de otros países y regiones que permita facilitar la transferencia de tecnología y el derrame del conocimiento, poniendo especial énfasis en la inclusión de todas las empresas, desde las micro a las medianas empresas que permita mejorar la productividad y competitividad y, al mismo tiempo una reducción de la heterogeneidad estructural.

## 2.4 Entorno e institucionalidad para el apoyo de las pymes

*En América Latina la creación de empresas es un proceso lento, lo cual se ve afectado por el alto número de trámites a realizarse y su demora en la creación de empresas.*

El marco regulatorio e institucional es otro aspecto que incide sustancialmente en las posibilidades de desarrollar un sector mipyme dinámico e integrado. Una primera aproximación para identificar el ambiente, cuán propicio o no es para la generación de nuevos negocios, es a través del indicador “facilidad para hacer negocios” (o “ease of doing business”), ranking elaborado por el Banco Mundial, que cubre 10 áreas de interés y que posiciona a los países de acuerdo a la facilidad para llevar a cabo negocios, con valores que se sitúan entre 1 y 189, y donde los valores más bajos indican una mejor capacidad para hacer negocios. Si bien algunos países de la región muestran un valor de este indicador similar al de los países de la Unión Europea, en general América Latina se encuentra en una posición muy desventajosa frente a las economías europeas. Esto es especialmente importante para las mipymes, ya que las barreras de regulación son generalmente más difíciles de enfrentar por parte de empresas con menos recursos financieros para asesorarse, y con menor capacidad de gestión.

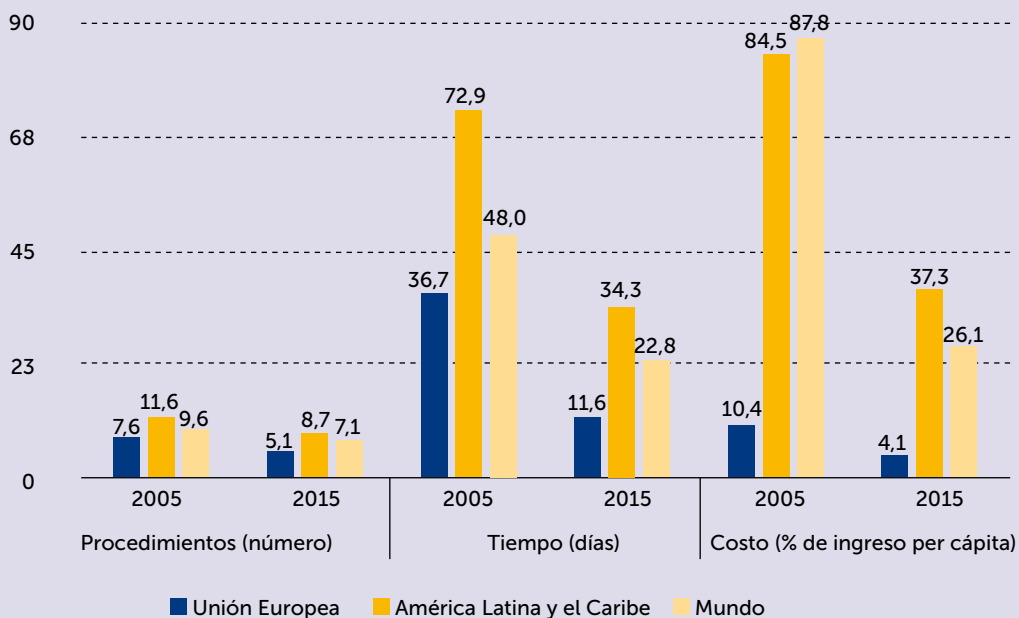
Gráfico 28. Índice de facilidad de negocios (promedio 2013-2014)



Fuente: Banco Mundial, Doing Business, 2015.

Al entrar a un análisis más detallado de los principales indicadores que se utilizan para elaborar dicho ranking, encontramos que en la mayoría de los casos, los trámites para el registro y funcionamiento de las empresas se ubican dentro de los obstáculos más relevantes para el desarrollo de las firmas y son considerados complejos, costosos y largos por parte de los empresarios. En América Latina la creación de empresas es un proceso lento, lo cual se ve afectado por el alto número de trámites a realizarse (8.7) y su demora en la creación de empresas (34 días en promedio). Se han identificado diferencias importantes al interior de la región, con países como Brasil donde la demora promedio para crear una empresa es de casi 3 meses (83 días), mientras que en Ecuador el promedio es de 55 días y en Bolivia (Estado Plurinacional de) es de 49, en tanto que en México es de 6.3 en Chile se requieren de 5,5 días para crear una empresa. Los valores de muchos de estos indicadores observados en los países latinoamericanos contrastan con los datos de países desarrollados; por ejemplo en Francia la demora en la creación de una nueva empresa es de 4,5 días, en Noruega es de 5 días, mientras que en el Reino Unido es de 6. Esto demuestra las restricciones y burocracia existente para poder crear formalmente una empresa en varios de los países latinoamericanos. El largo tiempo transcurrido para ello, tiene consecuencias negativas en las economías de la región, ya que entorpece el crecimiento económico como consecuencia de la pérdida de creación de empresas y limita los resultados positivos que esta creación trae aparejada en relación al empleo, asimismo, alimenta la informalidad entre las pymes.

**Gráfico 29. Trámites para crear una empresa en América Latina, Europa y el Mundo, 2005 y 2015**



Fuente: Banco Mundial, Doing Business, 2015.

Los tres indicadores que se presentan a continuación nos permiten observar una mejora en la simplificación de trámites para la creación de empresas en América Latina, si se comparan los datos de 2005 con los de 2015 (ver gráfico 29).

Si bien los indicadores de América Latina y el Caribe muestran una sustancial mejora, se evidencia todavía un retraso con respecto a otras áreas geográficas: en cada uno de los tres indicadores se observa un nivel más alto comparado con el promedio global. En los países latinoamericanos los procedimientos para establecer una nueva empresa son más largos y complejos en comparación con otras regiones del mundo. Esta situación afecta especialmente a la creación de nuevas empresas, la inmensa mayoría de las cuales son microempresas y pymes. Esta diferencia en tiempos de espera y procedimientos tiene efectos negativos en los costos empresariales, los que, medidos como porcentajes del ingreso por habitantes, en América Latina resultan más de 9 veces más altos que en la Unión Europea. Este panorama incide negativamente en la creación de empresas y su formalización.

La salida de empresas es también un obstáculo en los países de la región, dada la regulación existente en cuanto al tiempo necesario para poder cerrar una empresa y para poder liquidar sus activos. Según datos de la OIT, en promedio en América Latina se tarda aproximadamente 4 años en cerrar o dar quiebre a una empresa, mientras que el porcentaje de recuperación de deuda por parte de los acreedores asciende al 17%. En tanto en países de Europa, como por

ejemplo Irlanda, se tarda menos de 6 meses, mientras que los acreedores logran recuperar aproximadamente el 87% de su deuda.<sup>22</sup>

*Las normas, estándares, certificaciones y acreditaciones son factores esenciales para poder innovar e insertarse en cadenas productivas, tanto nacionales como internacionales*

Ahora bien, el marco regulatorio no es el único factor que impacta directamente en la competitividad de las pymes y en sus posibilidades de inserción internacional. Otro elemento clave es la infraestructura de calidad (IC). Dentro de este concepto se agrupan los estándares y la normalización, los ensayos, certificaciones y acreditaciones. Todos estos elementos están interrelacionados y deben – hasta cierto punto – dar al comprador, usuario o las autoridades, la confiabilidad apropiada que el producto, proceso o servicio está conforme a las expectativas. Este aspecto es sobre todo importante para las mipymes, ya que un sistema consolidado de certificaciones y estándares le ayuda directamente a ingresar en mercados más exigentes, elimina costos fijos y reduce costos de transacción que son más pesados para las empresas de menor tamaño.

Medir, normalizar y ensayar son elementos importantes para asegurar la calidad de los productos industriales, y forman una base técnica esencial para el comercio de mercancías y bienes, la protección del consumidor, la salud y el medio ambiente. Los elementos que aseguran un determinado nivel de calidad actúan por lo general de manera invisible, ya que los fabricantes y consumidores utilizan diariamente componentes de este sistema sin ser completamente conscientes de ello. Ejemplo de ello son el hecho de que los tornillos se enroscan adecuadamente en las tuercas, los celulares funcionan y los medicamentos contienen la dosificación correcta de las sustancias, entre otros.

En un mundo globalizado con amplios flujos mundiales de bienes y servicios, estos elementos de medición, normalización y ensayos están ganando más y más importancia para el funcionamiento del intercambio internacional, siendo clave el rol que juegan en las posibilidades de inserción en las cadenas globales de valor. Pero también la protección ambiental, los servicios de salud y la seguridad alimenticia exigen cada vez más normas, mediciones y ensayos confiables. Las normas apoyan la compatibilidad y pueden bajar costos usando partes, especificaciones y métodos comunes entre sí; son importantes para la creación de nuevas industrias y el uso del potencial de nuevas tecnologías; y son decisivas para acceder a los mercados y mantener la posición en ellos. La importancia de poder cuantificar y comprobar las características de los productos o servicios que ofrece o puede ofrecer un país, en este sentido, es relevante ya que permite en general definir políticas más efectivas y eficientes, así como también trabajar sobre la definición e implementación de diversas políticas e instrumentos para el fomento de sectores productivos concretos, como ser las políticas de exportación, las políticas de protección al consumidor, las de protección al medio ambiente y las políticas de ciencia, tecnología e innovación, entre muchas otras.

.....  
<sup>22</sup> Ver OIT, 2009.



La IC es una red de muchos elementos que tienen importancia para varios aspectos del desarrollo económico, social, científico. Es un sistema con un gran número de actores, stakeholders o partes interesadas:

- el gobierno con sus agencias regulatorias,
- las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas productoras de bienes,
- los laboratorios de ensayos y de calibración, los laboratorios clínicos,
- los consumidores y las ONG de protección del consumidor y del medioambiente,
- el mundo académico,
- las instituciones de investigación, desarrollo e innovación, etc.

Son una gran cantidad de actores públicos y privados los que conforman esta red de instituciones y que están involucrados en el desarrollo y los servicios de la IC. Los laboratorios de ensayo y de calibración, por ejemplo, son un componente del sistema, que a través de sus propias redes y asociaciones permiten influir mejor sobre el desarrollo del sistema, y normalmente conocen muy bien los problemas de sus clientes (empresas, Estado, ONGs), por lo que disponen de una competencia técnica de la que no se puede prescindir. Las organizaciones para la protección del consumidor y del medio ambiente son otro elemento que debe ser tenido en cuenta y que han ganado fuerza y competencia técnica en los últimos años.

El sector privado empresarial es un actor muy importante dentro del sistema. De su demanda y necesidades específicas depende en buena parte el desarrollo de los diferentes componentes de la IC. Cuanto mayor sea el número de empresas que tenga acceso local a una IC internacionalmente reconocida, tanto mayor podrá ser su participación en los impulsos que el comercio global da al desarrollo económico. En este contexto es necesario recordar que la falta de sustentabilidad en el desarrollo de las mipymes muchas veces depende del hecho que se ha olvidado esta parte inherente en la gestión de empresas y que no tienen una relación firme con el desarrollo de la IC.

Promover la introducción de sistemas de gestión de la calidad en empresas es un elemento esencial para las políticas de fomento de la competitividad internacional, como queda demostrado a partir de un estudio de caso realizado en el sector lácteo del Uruguay, donde se demuestra que la acción conjunta de estas instituciones, organismos y empresas impactaron muy positivamente en los productores, la industria y en la economía nacional del país. A través de un conjunto de acciones coordinadas realizadas en forma sistémica por los diferentes actores de la infraestructura de la calidad, a nivel nacional se logra potenciar la calidad a lo largo de toda la cadena productiva y se logra recomponer un sector que se encontraba deprimido, alcanzando importantes ganancias de productividad y un reposicionamiento de los productos lácteos uruguayos en el mercado internacional, con impactos sobre la inclusión de los pequeños productores en la cadena láctea. En este caso de estudio, las políticas de fomento de la mejora de la calidad de la leche cruda, a través del recuento microbacteriano y de células somáticas,

combinado con una política de mejoramiento del ganado y las pasturas, les permitieron, sobre todo a los pequeños y medianos productores lecheros, aumentar su producción, sus ingresos y bienestar, y al país entrar en el mercado exterior (en particular, la producción de leche en el Uruguay se multiplicó por 2.4, pasando de 900 millones de litros en 1990 a más de 2.100 millones de litros en 2011, se diversificaron los productos y los mercados de destino de los mismos, y en 2006-2008 las exportaciones de productos lácteos representaban más del 65% de la producción en leche equivalente del país).<sup>23</sup>

Así, la infraestructura de la calidad es otro de los tantos “factores de entorno” que, conjuntamente con los recursos humanos, el financiamiento, las capacidades tecnológicas, y el encadenamiento productivo y el acceso a las cadenas globales de valor, entre otros, influyen la productividad y competitividad de las empresas, así como sus capacidades de innovar, sobre todo las de menor tamaño; y que dan cuenta de la importancia de considerar muchos otros elementos a la hora de definir e impulsar estrategias hacia un desarrollo productivo sustentable e inclusivo.

## 2.5 Clústers, articulación productiva y acceso a cadenas globales de valor

*La articulación con otras empresas y con las instituciones de ciencia y tecnología son clave para que las pymes puedan moverse hacia etapas más complejas del proceso productivo*

Para las empresas de menor tamaño es fundamental la colaboración con otras empresas e instituciones. La creación de espacios de cooperación entre firmas está llamada a jugar un rol fundamental, ya que estimula la generación de ventajas competitivas y externalidades que contribuyen a dinamizar sus procesos de modernización. Bajo el concepto de articulación productiva se agrupan diferentes modalidades de acuerdos de colaboración entre actores económicos, orientadas a aumentar la competitividad de las firmas y la eficiencia de las instituciones de apoyo.

En la práctica, existen variadas experiencias que abarcan desde las redes de empresas a aglomeraciones productivas, clústers, distritos industriales, desarrollo de proveedores, empresas tractoras, encadenamientos productivos y cadenas globales de valor.<sup>24</sup> En un contexto de restricciones financieras que limitan el margen de acción de las políticas públicas, la incorporación de acciones asociativas en los esquemas de fomento a las pymes ofrece una oportunidad para reducir costos operativos de los programas, compartiendo el costo fijo de las actividades de apoyo entre un número mayor de beneficiarios, y aumentando la eficiencia y cobertura. Las aglomeraciones permiten el aprovechamiento de una infraestructura común, el desarrollo de un pool de profesionales en ciencias e ingenierías, así como de trabajadores capacitados en tecnologías específicas. También es una herramienta para compartir los aprendizajes que surgen de la solución de problemas técnicos entre proveedores y usuarios, entre otros.

<sup>23</sup> Ver Gothner y Rovira, 2011.

<sup>24</sup> Ver CEPAL/OECD, 2012

En los últimos 30 años se fueron generando diversos cambios en las formas de producción, en los canales de comercialización y en los mercados financieros globales, potenciados por las nuevas tecnologías y por la creciente globalización. Estos cambios tuvieron diferentes impactos sobre las pymes latinoamericanas y su forma de inserción internacional. En lo referente a las formas de organización de la producción, hubo una creciente descentralización en redes de proveedores, usuarios y subcontratistas, posibilitada por las nuevas tecnologías de la información y comunicación (que permitieron el control y la coordinación a la distancia). Estas transformaciones organizacionales condujeron, a su vez, al surgimiento de nuevos y diferenciados canales de comercialización, que implicaron nuevas formas de inserción de las firmas en los mercados internacionales. Si bien las mismas fueron conducidas por firmas multinacionales, al mismo tiempo dieron lugar a la integración de las pymes en cadenas globales de valor (CGV). La mayor parte de las respuestas de las pymes frente a este nuevo escenario han sido defensivas, pero se evidencian respuestas estratégicas que van más allá de las respuestas embrionarias de principios de los 2000. Estas respuestas se concentran en el aumento de la inserción externa de las pymes, en la creciente importancia asignada a la cooperación con otras empresas, y en el desarrollo de actividades de innovación en la búsqueda de competitividad. Al mismo tiempo, la mayor intensidad de la competencia en el mercado global condujo a que se usaran los espacios locales con base para elevar la competitividad, a partir del aprovechamiento de economías externas y la generación de fenómenos de eficiencia colectiva.

Actualmente, existe un amplio consenso en que las CGV gobiernan una parte crecientemente importante del comercio internacional, y que representan para las pymes exportadoras (en forma directa o indirecta) una de las formas más frecuentes de inserción en los mercados mundiales. Asimismo, también existe consenso acerca de que estas cadenas pueden representar importantes oportunidades para alcanzar una inserción externa exitosa. Hay riesgos, sin embargo; en algunos casos las CGV pueden significar restricciones al acceso a los mercados internacionales. Esto se debe a los crecientes requerimientos de normas y estándares de producto y proceso que son exigidos por los compradores globales, y al hecho que lo que se transa en el comercio internacional son crecientemente sub-ensambles y conjuntos integrados cuyos componentes tienen muy distintos orígenes geográficos. Esto hace más difícil que las pymes puedan modificar el tipo de inserción en las cadenas. A pesar de esto, las pymes que operan y forman parte de contextos locales dinámicos, como clúster o sistemas locales de producción e innovación, pueden en parte contrarrestar los bloqueos y las restricciones impuestas por las nuevas condiciones globales, en especial cuando su sendero evolutivo previo se diferencia de los rasgos predominantes de las pymes latinoamericanas (escasas capacidades tecnológicas, productivas y comerciales, convergencia de la gestión y de la propiedad, cierto aislamiento relativo en el tejido productivo, problemas para competir en economías abiertas e identificar oportunidades, entre otras). De hecho, desde una perspectiva de políticas, en los últimos años proliferaron los programas para crear y fortalecer espacios territoriales que les permitan a las pymes mejorar su competitividad y acceder a etapas más complejas de las cadenas globales de valor.

### 2.5.1 Breve panorama sobre el reforzamiento de las CGV

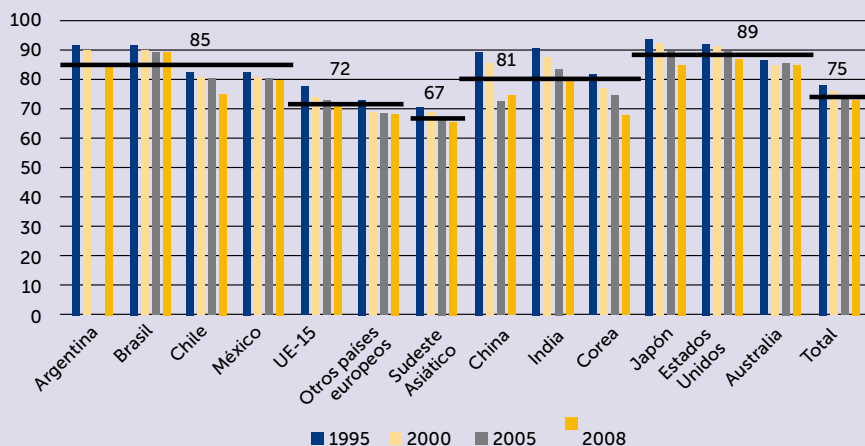
*Las cadenas globales de valor representan una proporción creciente del comercio mundial y del comercio de ALC, aunque la inserción de la región en dichas cadenas está rezagada*

Durante los últimos años las cadenas globales de valor han cobrado una mayor relevancia en el comercio internacional, como se observa a través de la participación del valor agregado doméstico en las exportaciones de regiones y países seleccionados y del total mundial durante el período 1995-2008 según la base TiVA (ver gráfico 30). Una menor participación del valor agregado (VA) doméstico implica un mayor peso de las importaciones de bienes intermedios por unidad exportada, y, por lo tanto, una mayor relevancia de las cadenas globales de valor. El gráfico muestra para los diferentes países y regiones seleccionados una clara tendencia a la caída de esta participación, es decir una creciente importancia de las CGV. Esa tendencia acompaña a la tendencia mundial en la que el valor agregado doméstico pasó de representar el 78% de las exportaciones totales mundiales de 1995 al 73% en 2008.<sup>25</sup> En particular, resulta llamativa la variación en el indicador experimentada por la República Popular de China, India y hasta cierto punto Corea, en estos casos es donde se registró la mayor tasa de variación, lo que implicaría que son los países donde más ha crecido la relevancia de las CGV.

En este gráfico también puede observarse que tanto los niveles como la tendencia a la baja de este indicador difieren para los distintos países y regiones. Así, puede observarse que mientras los niveles más bajos pertenecen a los países del Sudeste asiático (Camboya, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam), donde el VA doméstico alcanza al 67% de las exportaciones, los niveles más altos corresponden a los EEUU donde dicho porcentaje ascendió a 91,5% en promedio. Por su parte, los países europeos muestran un peso importante de las cadenas (72%) debido al fuerte comercio intrarregional, en tanto que los países latinoamericanos incluidos en la base TiVA muestran niveles medios (85%), con fuerte heterogeneidad a su interior. En Argentina y Brasil hay un peso mayor del VA doméstico, mientras que en Chile y México ganan mayor peso los insumos intermedios importados (ver gráfico 30).

.....  
<sup>25</sup> Si bien el último año disponible es 2009, debido a la distorsión en los flujos de comercio causada por la crisis reportamos hasta el 2008. Los datos sugieren que la crisis frenó el proceso de fragmentación.

**Gráfico 30. Valor agregado en las exportaciones de diferentes países, 1995, 2000, 2005 y 2008 (en porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia según Trade in Value Added- TiVA (OECD-OMC).

Estos resultados son consistentes con el indicador de productos intermedios reexportados sobre el total de importaciones de productos intermedios, presentado en el cuadro 11, que pasó del 33% al 41%<sup>26</sup>. Los países latinoamericanos estuvieron por debajo o entorno a estos niveles. Argentina y Brasil mostraron valores significativamente inferiores al promedio mundial, mientras que Chile y México, si bien por debajo, estuvieron más cerca del promedio mundial. En el caso mexicano, este se explica por la importancia de las actividades de maquila. Ya en 1995 el peso de los productos intermedios re-exportados era muy significativo en México, reflejando la importancia de dichas actividades aún antes de la constitución del Nafta.

**Cuadro 11. Productos intermedios reexportados como porcentaje del total de importaciones de productos intermedios, países seleccionados de América Latina y total mundial, 1995-2008**

Países	1995	2000	2005	2008
Argentina	15	16	29	29
Brasil	14	14	-	16
Chile	24	27	32	33
México	35	35	37	38
Total mundial	33	38	40	41

Desde una perspectiva sectorial, lo que se observa es que las ramas donde prima la presencia de CGV difiere de país a país. En el cuadro 12 se muestra que mientras que en el grupo de países latinoamericanos los equipos de transporte (fundamentalmente industria automotriz en México, Brasil y Argentina) y los productos químicos son en los que las CGV adquieren mayor importancia (aunque con diferencias entre países); en los países del sudeste asiático son los equipos eléctricos y ópticos (electrónica) y la maquinaria y equipo, reflejando un creciente peso en las CGV intensivas en el nuevo paradigma tecnológico.

Fuente: Elaboración propia sobre base de información TiVA (OECD-OMC)

<sup>26</sup> Un ejemplo de esto lo ilustra el caso de la producción de IPods y I pads en China. Mientras las exportaciones Chinas dan cuenta de la mayor parte de las ventas mundiales de estos productos, solo se genera internamente el 5% del VA (Milberg y Winlker, 2013).

En el caso de Argentina el peso de los productos intermedios re-exportados se duplica entre 1995 y 2008. Esto se debe en parte al aumento del peso de las cadenas globales, pero sobre todo al proceso de integración con Brasil, particularmente en el sector automotriz.

Desde una perspectiva sectorial, lo que se observa es que las ramas donde prima la presencia de CGV difiere de país a país. En el cuadro 12 se muestra que mientras que en el grupo de países latinoamericanos los equipos de transporte (fundamentalmente industria automotriz en México, Brasil y Argentina) y los productos químicos son en los que las CGV adquieren mayor importancia (aunque con diferencias entre países); en los países del sudeste asiático son los equipos eléctricos y ópticos (electrónica) y la maquinaria y equipo, reflejando un creciente peso en las CGV intensivas en el nuevo paradigma tecnológico.

<b>Cuadro 12. Ranking de sectores por importancia alcanzada por las CGV según la participación del valor agregado doméstico en las exportaciones totales, países y regiones seleccionadas, 1995-2008</b>									
Rank.	Países Latinoamericanos	Argentina	Brasil	Chile	México	Total			
1	Equipo de transporte	65	84	68	63	70			
2	Químicos y productos minerales no metálicos	77	80	47	82	72			
3	Equipo eléctrico y óptico	72	82	95	43	73			
4	Maquinaria y equipo	81	87	63	69	75			
5	Textiles, confecciones y calzados	85	91	60	76	78			
	Sudeste Asiático	Camboya	Indonesia	Malasia	Filipinas	Singapur	Tailandia	Vietnam	Total
1	Equipo eléctrico y óptico	35	70	43	47	36	41	33	43
2	Maquinaria y equipo	42	59	44	62	40	54	42	49
3	Metales básicos y productos de metal	33	78	50	59	45	58	33	50
4	Textiles, confecciones y calzados	37	71	60	67	41	70	33	54
5	Equipo de transporte	44	80	52	63	50	52	39	54
	EEUU-Europa y Japón	EU27	Japón	EEUU	Total				
1	Químicos y productos minerales no metálicos	73	68	72	71				
2	Equipo de transporte	84	81	77	81				
3	Metales básicos y productos de metal	81	76	87	81				
4	Equipo eléctrico y óptico	82	79	89	84				
5	Textiles, confecciones y calzados	89	83	81	84				

Fuente: Elaboración propia sobre base de información TiVA (OECD-OMC)

### *ALC muestra una inserción en las cadenas basada en el factor de producción capital y en sectores de alta concentración de trabajo de mediana calificación*

Un análisis similar surge de los datos de la WIOD, con la particularidad de que dicha base adicionalmente puede distinguir entre los factores de producción: capital, trabajo calificado y no calificado. Los resultados de la estimación de la matriz de insumo-producto mundial pueden resumirse en cuatro tendencias globales. En primer lugar, la que ya fue mencionada a comienzo del documento: la fragmentación internacional de la producción se está expandiendo. Se identifican 560 productos finales provenientes de 14 industrias en 40 países distintos. En el 85% de los casos el valor agregado doméstico ha disminuido entre el 1995 y 2008, lo que da cuenta de la expansión de las CGV a escala mundial. No obstante este proceso no fue unidimensional y diversos aspectos operaron sobre él mostrando diferencias entre los períodos. Por ejemplo, las cadenas globales estuvieron fuertemente regionalizadas durante los 90s (debido a la proliferación de acuerdos de libre comercio regionales), pero a partir de los 2000s se profundizó la internacionalización de las mismas, llevando la fragmentación productiva más allá de los bloques regionales.

La segunda tendencia que se identifica es que el mayor valor agregado proviene del trabajo calificado y del capital (ver cuadro 13). En particular, se observa que durante el período 1995-2008 la importancia del trabajo calificado en el valor agregado creció para la mayor parte de las actividades (92%), mientras que la participación del trabajo no calificado cayó en la gran mayoría de los casos (91%). Por su parte, el capital y el trabajo de media calificación crecieron en aproximadamente la mitad de los casos. No obstante, en términos de valores, los datos muestran que fue fundamentalmente el capital el responsable del crecimiento del valor agregado, pasando de representar el 40,9% en 1995 al 47,4% en el 2008, mientras que el trabajo de media y baja calificación retrocede en torno a los 4 puntos porcentuales. Estos resultados permiten evaluar las formas de inserción en las cadenas en términos de los factores que se aportan domésticamente. Se observa que la inserción basada en trabajo de media o baja calificación está marcada por la pérdida en su capacidad de generar valor.<sup>27</sup>

**Cuadro 13. Participación de los factores productivos en el VA global, 1995-2008 (en porcentajes)**

VA	1995	2008	Dif. 2008-1995	Cadenas con aumento del factor
Capital	41	47	7	64
Trabajo de alta calificación	14	15	2	92
Trabajo de media calificación	29	24	-4	44
Trabajo de baja calificación	17	13	-4	9
Total (en miles de millones de US\$)	\$6,586	\$8,684	\$2,098	

Fuente: Elaboración propia en base a Timmer et al., 2014 – WIOD.

<sup>27</sup> Ver Timmer et al, 2014.

La tercera y cuarta tendencias se refieren al fortalecimiento de la especialización basada en actividades de trabajo de alta calificación en los países de altos ingresos, por un lado, y a la creciente especialización en actividades basadas en capital en los países de ingresos medios, por el otro. Como puede observarse en el cuadro 14, en los países de altos ingresos predominan incrementos de la participación del trabajo de alta calificación en el VA. Esto es particularmente importante en los casos de Reino Unido, Holanda, Francia, España y la República de Corea. Mientras que también el capital aparece como un factor clave para explicar el crecimiento del VA en los casos de la República de Corea, Alemania, Australia y Holanda. Evidentemente las variaciones en las participaciones de los cuatro factores debe sumar cero,<sup>28</sup> por lo que la mayor participación del capital y el trabajo calificado implica una caída en la participación del trabajo de baja y media calificación. Resulta llamativo para algunos países dentro de este grupo de altos ingresos que el trabajo de media calificación cae más rápidamente que el de baja calificación (como Estados Unidos, Alemania y Canadá). Cabe destacar que Italia y España comparten el hecho de haber expandido su VA sobre la base de trabajo de media calificación.

<b>Cuadro 14. Crecimiento de la participación de los factores en el VA de la industria manufacturera, países seleccionados, 1995-2008 (en porcentajes)</b>				
<b>Países seleccionados</b>	<b>Capital</b>	<b>Trabajo de baja calificación</b>	<b>Trabajo de media calificación</b>	<b>Trabajo de alta calificación</b>
Estados Unidos	3.9	-1.9	-5.9	4
Japón	4.5	-5.4	-2.1	3.1
Alemania	6.8	-2.8	-7.4	3.4
Francia	0.2	-8.7	0.1	8.4
Reino Unido	-3.4	-8.0	1.2	10.2
Italia	-1.1	-14.8	10.4	5.5
España	0.1	-12.9	4.7	8.1
Canadá	1.8	-2.0	-4.6	4.8
Australia	6	-8.4	-0.9	3.3
Rep. de Corea	9.3	-11.6	-5.6	8
Holanda	5.5	-7.3	-7.1	8.9
China	9.3	-9.3	-2.1	2
Federación Rusa	1.1	-1.6	-2.4	2.8
Brasil	-6.7	-4.8	7.5	4
India	4.5	-5.9	-1.7	3.1
México	6.4	-4.2	-0.5	-1.7
Turquía	-12.7	4.5	5.2	3.1
Indonesia	5.3	-8.1	1.3	1.6
Total mundial	6.5	-3.8	-4.2	1.5

Fuente: Timmer et al., 2014 – WIOD.

28 Puede no llevar a cero por cuestiones de redondeo.



La parte inferior del cuadro 14 muestra que la participación del trabajo de baja calificación en el VA decrece para los países de ingresos medios y de altos. La participación del trabajo de alta calificación también muestra una tendencia positiva aunque de menor magnitud que en el caso de los países de ingresos altos. En este grupo de países también destaca la creciente importancia de las capacidades medias. Evidentemente, el creciente peso de los servicios, así como los cambios tecnológicos que demandan trabajadores más calificados, explican esta tendencia a nivel global. Por otra parte, la importancia ganada por el capital dentro del VA en países como China e India da cuenta de la creciente importancia de este factor vis à vis la mano de obra en la manufactura moderna.

Desde una perspectiva de políticas, estas cuatro tendencias identificadas a partir de la información de la WIOD nos alertan sobre la importancia de las cadenas en la producción mundial, así como nuevas tendencias en la especialización internacional, donde el trabajo de baja calificación pierde participación en la escala global y las regiones tienden a especializarse en trabajo de media calificación con mayor peso del capital en el caso de manufactura (China, India México), o en trabajo de alta calificación con menos peso del capital en el caso de los servicios (Turquía, Brasil).

#### *Pierde importancia el factor mano de obra no calificada entre los factores de inserción de América Latina en las CGV*

Estas cuatro tendencias señaladas afectan de manera diferencial a las pymes. Por un lado, las desventajas relativas en el acceso al financiamiento limitan sus posibilidades de expansión del capital. En ese sentido, habría un umbral de tamaño mínimo y de acceso al financiamiento que requiere que las pymes hagan esfuerzos que vayan más allá de su trayectoria previa. Si bien en parte, esta ausencia de capital podría compensarse con un nivel relativamente elevado de calificación, las tendencias internacionales sugieren que ambas cuestiones (el acceso al capital y la calificación de la mano de obra) no constituyen elementos sustitutivos sino complementarios que co-evolucionan. Así, el gran desafío de las pymes es cómo superar esas restricciones en forma conjunta, potenciando su presencia en sistemas locales y sectoriales de innovación que generen interacciones y externalidades. Se trata, entonces, de un desafío colectivo que requiere de políticas específicas de mejora de las capacidades y la conectividad en los sistemas y clústers en los que estas firmas actúan.

Las estrategias seguidas por los países que se integraron en cadenas globales durante las décadas de los 80s y los 90s, basados en bajo costo de la mano de obra, no parece seguir siendo relevante en términos generales. En particular, las pymes latinoamericanas en promedio enfrentan salarios más elevados y productividades más reducidas que los vigentes en las economías asiáticas. Además, crecientemente se requieren niveles más elevados de educación de los trabajadores y mayores niveles de capitalización y de certificación de productos y servicios. A pesar de estas dificultades, podría abrirse espacio para una nueva estrategia basada en el

desarrollo de capacidades y la acumulación de saberes tácitos. En esta estrategia, actividades de I+D y diseño podrían ser asumidas cada vez más por las empresas locales, en un proceso de escalamiento que supone la construcción de capacidades endógenas.

## 2.5.2 Hacia una mayor integración de las pymes en CGV

Hay cuatro elementos claves para entender las posibilidades de éxito de integración de las pymes a las CGV: si están integradas a clústers o articulaciones productivas, la gobernanza de estas articulaciones a que pertenecen, el perfil de especialización sectorial y si existen o no políticas específicas de promoción de exportaciones para pymes.

Existen diversos tipos de procesos de up-grading o escalamiento para los productores de sistemas locales (clusters) que entran en CGV gobernadas por empresas multinacionales, que son quienes controlan el diseño, la comercialización, los estándares de calidad y el acceso a la demanda: i) los de procesos (aumentando la eficiencia de la transformación de insumos en productos), ii) los de productos (a partir de procesos de diferenciación), iii) los de tipo funcional (aumentando las funciones del sistema local en la cadena global) y iv) los de tipo intersectorial (que consiste en el cambio de actividad de las empresas para posicionarse en otro sector u otra CGV y ocupar un lugar que le permita generar y retener mayor valor agregado).

Asimismo, existen una serie de determinantes que condicionan las posibilidades de las pymes de insertarse en CGV, algunos contextuales, otros microeconómicos, y que deben tenerse en cuenta a la hora de identificar potenciales socios con los cuales vincularse y trabajar.

Los determinantes contextuales incluyen una serie de elementos que operan en el nivel meso económico y que hacen a la competitividad de la firma. En primer lugar, un elemento importante para analizar el tipo de integración en CGV es el hecho de que las firmas operen o no en un clúster y las características del mismo. La presencia de clústers permite a las firmas aumentar su productividad a través de economías externas, de modo de contrarrestar las desventajas de escala derivadas del menor tamaño relativo. No obstante, los beneficios de la pertenencia a clústers pueden variar, dependiendo de las características del mismo. Si la emergencia del clúster es el producto endógeno de las interacciones entre firmas e instituciones locales, las distancias sociales y organizacionales son menores, lo que favorece flujos internos de conocimiento y mejora la competitividad del conjunto. Por el contrario, si la conformación del clúster responde a la intencionalidad de la política pública o de estrategias de firmas multinacionales entonces las barreras a la circulación de conocimiento pueden ser mayores, en especial cuando las capacidades iniciales son bajas.

En segundo lugar, una propiedad clave de las cadenas es el modo de gobernanza, ya que determina cómo los recursos y las ganancias son distribuidos a lo largo de la misma. El modelo de gobernanza o comando refiere a cómo algunos segmentos de la cadena ejercen el control

sobre el resto. El segmento líder será quien determine el grado de división del trabajo dentro de la cadena y el tipo de actividades desarrolladas en cada etapa (incluyendo I+D, diseño, marketing, posicionamiento de marca, etc.). Este eslabón también determinará el nivel de las barreras al ingreso y el régimen de competencia que predominará entre los diferentes segmentos y etapas de la misma. Por lo general se definen dos grandes categorías para explicar la estructura de gobernanza de las cadenas: “producer-driven” y “buyer-driven”.<sup>29</sup>

Las cadenas “producer-driven” son aquellas en las que los sistemas de producción aguas arriba controlan el capital o tecnología. En estos casos, el actor que estructura la producción domina ambos extremos de la cadena (el diseño, la innovación y desarrollo por un lado, directamente vinculado a las tecnologías de producción aguas arriba, y la distribución, la comercialización y el marketing, por el otro), dejando al subcontratista el limitado espacio de la manufactura. Así, las empresas que ejercen el control de la cadena buscan proteger la innovación tecnológica y evitar su difusión a través de relaciones contractuales con los proveedores especializados. En este modelo de gobernanza, el papel de las pymes es menos relevante dado que estos tipos de cadenas son usuales en actividades de alto contenido tecnológico, donde los márgenes vienen determinados por el aprovechamiento de economías de escala y por el control de la tecnología.

Por otra parte, las cadenas “buyer-driven” son aquellas en las que el activo estratégico del actor que comanda la cadena radica en el acceso a los canales de distribución. En este caso la cadena es controlada por grandes mayoristas/minoristas, distribuidores o propietarios de la marca. Este tipo de cadenas es típico de industrias intensivas en trabajo dedicadas a la fabricación de bienes de consumo, como textiles, calzado o electrónica. El proceso de manufactura responde directamente a las especificaciones de las empresas que ejercen el control, las cuales mantienen las funciones de I+D, diseño, gestión de la marca y la organización de la logística. En este caso, las pymes pueden entrar o bien como proveedoras de insumos específicos (por ejemplo el caso del café, con las cadenas de cafeterías) o bien en alguna etapa de la manufactura en base a una ventaja de costos (confecciones y calzados para grandes tiendas de distribución global).

En tercer lugar, el perfil de especialización sectorial es otro factor clave a considerar en entender la dinámica de las pymes en la cadena, en función del grado de posibilidades de innovación y aprendizaje, las que se derivan del régimen tecnológico al que pertenecen.

Por último, la presencia de políticas específicas de promoción de exportaciones en pymes (incluyendo fuentes de financiamiento, acciones público-privadas, misiones comerciales impulsadas desde el ámbito nacional o local, público o privado) es un elemento importante para el éxito de la integración de las pymes en esas cadenas.

---

<sup>29</sup> Ver Gereffi, 1994.

Por otro lado, también los determinantes micro son elementos claves para dar cuenta de la inserción exportadora. Es decir más allá de las ventajas contextuales, se requieren umbrales mínimos de desarrollo endógeno para ingresar en las cadenas globales, defender la posición y eventualmente generar procesos de up-grading en la misma. Así, factores tales como la eficiencia productiva, la presencia de certificaciones de calidad y las capacidades productivas, tecnológicas, organizacionales y comerciales resultan clave para entender la forma en el que la firma se articula con el clúster y se integra a sistemas locales o en CGV.

La presentación de algunos ejemplos en la región de América Latina permite dar cuenta de la gran diversidad de situaciones en materia sectorial, tecnológica y productiva relativa a la inserción internacional en CGV de pymes latinoamericanas. En particular, la selección de los casos intenta proveer algunos ejemplos que ayuden a contrastar situaciones diversas con el objetivo de extraer algún aprendizaje acerca de las posibilidades de up-grading según las características del caso.

En el siguiente cuadro se presenta una síntesis de los principales ejes que fueron analizados en todos los casos considerados. En primer lugar, la emergencia de los clúster analizados responde en algunos casos a procesos de bottom-up (tipo 1) y, en otros, a una política específica orientada a la creación de una aglomeración de firmas (tipo 2). Hay un solo caso de los analizados, el de software en Argentina, en el que la creación del clúster responde a una combinación de razones endógenas y bottom-up asociadas al impulso de los empresarios del sector con ciertas iniciativas de política tendientes a promover el desarrollo del software en la región. La experiencia internacional indica que el éxito posterior del clúster está ligado a las características de la conformación inicial, donde los procesos de bottom-up o la combinación de ambos tipos suele asociarse a un mejor desempeño posterior del conjunto de empresas. Esto se debe, fundamentalmente a que muchos casos surgen de experiencias previas de vinculación e intercambios –de información y conocimientos- entre las empresas que generan el capital social necesario para alcanzar cierto nivel de eficiencia colectiva. En particular, en el caso de las pymes esta trayectoria previa determina, en parte, el poder de negociación del clúster en su conjunto al momento de insertarse en cadenas globales de valor, sobre todo jerárquicas.

La selección de casos muestra una especialización sectorial heterogénea que se pueden clasificar en: a) basados en recursos naturales, b) manufactura tradicional, c) manufactura de media y alta tecnología, d) manufactura intensiva en diseño, y e) servicios intensivos en conocimiento. Esta clasificación sectorial está vinculada, en gran parte, al funcionamiento de las cadenas, al rol que las pymes asumen y a la potencialidad de escalar hacia eslabones más sofisticados.

De los casos estudiados, los basados en recursos naturales y los asociados a la manufactura tradicional responden a una típica cadena global de commodities. En primer lugar, las pymes de los clúster estudiados se centran en las actividades cuya competitividad se basa exclusivamente en la ventaja de precios, ya sea por los costos laborales (como en los casos de calzado en Brasil y blue jean en México) o por la disponibilidad de recursos naturales (como es el

caso del café). Si bien en algunos casos la trayectoria de las pymes en la CGV ha permitido llevar adelante en proceso de up-grading, funcional y/o de producto, las actividades de diseño, investigación, desarrollo y distribución suelen quedar en manos de las grandes empresas multinacionales, que comandan estas cadenas. En este sentido, en estas redes jerárquicas las posibilidades de up-grading son bajas y en muchos casos la competitividad de las pymes se está viendo amenazada por los productos provenientes de China.

Como se ha discutido, las pymes que participan de clústers logran vencer algunas de sus debilidades de competitividad a partir de las ventajas sistémicas que se derivan de las interacciones, externalidades y aprendizajes colectivos alcanzados en el clúster, como los casos de software, vinos y hasta cierto punto la maquila de cuarta generación. En el segundo caso, participar de segmentos con potencialidades para la diferenciación les permite ofrecer a la CGV nuevas competencias que les permita una mejor posición en la negociación con las empresas compradoras. Algunos ejemplos de inserciones exitosas de este tipo pueden verse en los casos de manufacturas tradicionales en segmento de nicho (como el caso de diseño de indumentaria y calzado) y en algunos segmentos de la maquila de alta generación. Por último, cuando las empresas ya insertas en cadenas de commodities y pueden desarrollar ventajas complementarias a los costos, tienen mayores posibilidades de enfrentar la entrada de nuevos jugadores intensivos en escala que amenacen la posición ganada. Ejemplo de esto son las capacidades de gestión y coordinación de los procesos productivos dentro de la fase local de cadena como en calzado y textil; o las capacidades comerciales desarrolladas por algunos productores de café que lograron al vincularse con firmas comercializadoras, para obtener mejores precios que los que obtenían a través de los comercializadores masivos.

Un último aspecto positivo asociado a la pertenencia a cadenas radica en el acceso a tecnologías y conocimientos que se derivan de las vinculaciones que las pymes regionales entablan dentro de la cadena con las empresas que la comandan que operan en la frontera tecnológica. Algunos ejemplos de esto es el acceso a las certificaciones de calidad como en el caso de clúster de software y la maquila de tercera generación o el acceso a nuevas prácticas productivas como en el caso vitivinícola.

El cuadro anterior sugiere que hay oportunidades de avance en los distintos tipos de CGV identificados, pero son sobre todo en los relacionados con manufacturas intensivas en diseño y servicios intensivos en conocimiento. Avanzar en la cadena de valor en estas áreas requiere instituciones que faciliten la coordinación y cooperación entre agentes —firmas, universidades, centros de I+D—, y una interacción con los sectores líderes de la cadena (sea “buyer driven” o “producer driven”) de tal forma que se generen interacciones productor – usuario virtuosas, que sirvan para reforzar las capacidades locales.

Los desafíos también están en función de los determinantes sectoriales ya que en cadenas del tipo global commodity chain la inserción de pymes depende casi en forma exclusiva de las ventajas de costos basadas en bajos salarios. Hay varios ejemplos al respecto que dan cuenta de las dificultades que este tipo de clúster enfrentaron con el ingreso de nuevos jugadores en la escala mundial, como el caso de China.

Cuadro 15. Inserción en CGV: comparación de diferentes experiencias en América Latina

Tipología	Nombre y país.	Presencia y tipo de clústers	-Características centrales de clúster (Especialización sectorial, número de firmas, empleo, importancia de las Pymes)	-Tipo de comando de la cadena (vinculada directamente a la estructura de mercado)	-Lugar en la cadena	-Posibilidades de escalamiento en función de los atributos del sector del bien final de la cadena y del sector de inserción del clúster	-Políticas de clústers y de promoción de exportaciones en Pymes (a)
Sectores tradicionales	Franca, Calzado masculino, Estado de San Pablo, Brasil	SI Tipo 2	57000 ocupados (2006). Plantas con 17 personas en promedio.	Organizadores de la cadena local sin control del diseño y marketing	Manufactura sin control del diseño y marketing	Muy bajas. Restringidas a upgrading de producción.	Las políticas de desregulación del mercado de trabajo fueron similares a las de Sinos Valley. Hubo desarrollo de capacidades con apoyo del BNDES y otros instrumentos que permitieron que las empresas tuvieran capacidades tecnológicas relativamente adecuadas.
	"Sinos Valley, Calzado femenino, Rio Grande do Sul, Brasil."	SI Tipo 2	En 2005 alrededor de 142.000 personas en la producción de calzado y curtierías. 3.400 empresas de calzado, con plantas que duplican el personal de las fábricas de Franca (38).	Organizadores de la cadena local sin control del diseño y marketing. Dan cuenta de más del 80% del calzado exportado de Brasil.	Manufactura sin control del diseño y marketing. Manejo de la cadena de proveedores local en procesos productivos fragmentados.	Muy bajas. Las posibilidades de escalamiento fueron desde el comienzo débiles	Se intentaron desarrollar políticas públicas para compensar la pérdida del mercado internacional por el avance de las exportaciones chinas. Sin embargo ex post el creciente peso de los niveles salariales más reducidos refleja que no se están haciendo intentos por generar mejoras, no ya en la calidad, sino en el diseño y el marketing

Cuadro 15 (continuación)

Tipología	Nombre y país.	Presencia y tipo de clústers	-Características centrales de clúster (Especialización sectorial, número de firmas, empleo, importancia de las Pymes)	-Tipo de comando de la cadena (vinculada directamente a la estructura de mercado)	-Lugar en la cadena	-Posibilidades de escalamiento del sector del bien final de la cadena y del sector de inserción del clúster	-Políticas de clústers y de promoción de exportaciones en Pymes (a)
Ensamblado en sectores de alta y media tecnología.	Torreón, Blue Jean, Torreón, México	SI Tipo 2	360 fábricas (año 2000) - 75 mil personas - 90% de la producción es exportada al mercado estadounidense	La organización es jerárquica y vertical. La cadena está comandada por las grandes marcas de EEUU. La confianza y colaboración entre empresas del clúster no es común.	Etapas del proceso de producción (compra de las telas, corte, ensamblaje, lavado, acabado, packaging y distribución) a excepción del diseño que está en manos de las empresas norteamericanas.	Las mayores posibilidades se dieron a partir del NAFTA. Hasta mediados de los 90 era una típica red de ensamble dominada por la manufactura norteamericana. Luego, las fábricas mexicanas pasaron a ser responsables de adquirir los insumos y coordinar el proceso de producción. En la actualidad las posibilidades de seguir escalando son casi nulas. El diseño y desarrollo del producto (etapa crítica de diferenciación de producto) es el core competence que las fábricas manufactureras norteamericanas conservan.	Las políticas directamente vinculadas al desempeño exportador del clúster fueron, en primer lugar, el régimen de maquila y, en segundo lugar, la conformación del NAFTA. Las instituciones (cámaras, programas de capacitación, instituciones educativas) no parecen haber tenido ningún rol importante en el desarrollo del clúster.
Ensamblado en sectores de alta y media tecnología.	Maquila Electrónica y automotriz Tijuana y Ciudad Juárez, Baja California y Chihuahua, México	SI Tipo 2	Durante los 1990 el número de plantas rondó las 2500. Y presentó una tasa promedio de crecimiento del empleo entorno al 3%. Sin embargo, 25% de los establecimientos cerraron en el período 2001-2003, dejando a más de 300,000 trabajadores desempleados.	El modelo está dirigido principalmente por firmas multinacionales americanas, representando el 60 por ciento de los establecimientos extranjeros, y por asiáticas y europeas. Predominan las cadenas comandadas por la producción.	Manufactura. i) Actividad de ensamble para la exportación basada en ii) trabajo intensivo, y iii) bajos salarios. No obstante insiste con la heterogeneidad. Señalan algunos segmentos más dinámicos asociados a la presencia de conocimientos tácitos.	Los autores identifican fenómenos de up-grading de proceso (escalamiento industrial), pero con dificultades para transformar este escalamiento en ventajas competitivas frente a la creciente competencia china. Habían de una heterogeneidad de situaciones que puede ser capturada con un modelo de generaciones. De acuerdo con ellos todas estas generaciones conviven en la maquila mexicana: Ensablado, Hecho, Creado y Coordinado en México. Cada generación implica hacer escalado de proceso	Políticas que favorezcan pasar de las nuevas generaciones de la maquila que reconozcan a la maquila como un fenómeno heterogéneo.

Cuadro 15 (continuación)

Tipología	Nombre y país.	Presencia y tipo de clústers	-Características centrales de clúster (Especialización sectorial, número de firmas, empleo, importancia de las Pymes)	-Tipo de comando de la cadena (vinculada directamente a la estructura de mercado)	-Lugar en la cadena	-Posibilidades de escalamiento en función de los atributos del sector del bien final de la cadena y del sector de inserción del clúster	-Políticas de clústers y de promoción de exportaciones en Pymes (a)
Basados en recuros naturales	Café en Colombia, Brasil y Guatemala	No.	Importancia central de las Pymes en la producción del grano verde. Varios cientos de miles de productores en Colombia, Brasil y Centroamérica.	Los que ejercen el gobierno de la cadena han ido colocando estándares que solo les asegura a los productores la posibilidad de vender aunque con bajas primas en los precios.	Intervienen en la fase de menor mark up de la cadena. Provisión de insumos con y sin estándares.	Muy limitadas. Casos minoritarios de escalamiento cuando los productores se asocian con otras empresas comercializadoras minoristas que venden productos de alto nivel de calidad.	Políticas centradas en el cumplimiento de estándares. Políticas para la producción de café orgánico. Una experiencia interesante es la de UTZ en Guatemala, que apunta por terceros no comprobados directamente en la cadena.
	Vinos, Colchagua, Chile	SI tipo 1	Número reducido (unas 30 firmas) de Pymes especializadas en una región reducida: el valle de Colchagua. Entrada y salida de firmas con creciente interrelación entre las firmas que permanecen en el clúster. Mayoría de empresas nacionales aunque hay presencia de socios extranjeros.	Cadena comandada por el comprador	Control de la producción. Posibilidades de Co-diseño y comercialización con la marca del Clúster (Valle de Colchagua)	Posibilidades media y alta. En particular para las firmas con mayor número de interacciones con empresas locales y extranjeras. Las vinculaciones resultan clave para la difusión de nuevas prácticas en el manejo de los viñedos y en el proceso de fabricación del vino. Nuevas funciones crecientemente asumidas por técnicos locales.	Políticas de creación de vínculos entre empresas y entre empresas e instituciones de ciencia y tecnología como Universidades y centros tecnológicos. Desarrollo de capacidades vinculadas con el control de los procesos de producción de índole biológica: contratar servicios especializados.
Servicios intensivos en conocimiento	"Clúster Córdoba technology Software, Córdoba, Argentina."	SI Tipo 1/2	Formado por 130 empresas, la mayoría son Pymes y emplean, en promedio, 50 personas. Tienen una apertura exportadora del 42% (2007).	Organización horizontal. Las ET no están fuertemente integradas a las Pymes de software local.	Heterogéneo. No presenta una especialización definida por lo que no es posible identificar un lugar en la cadena.	Si, en función de la especialización de cada una de las empresas que conforman el clúster	Si bien la exportación es un objetivo prioritario para la mayor parte de las Pymes del clúster, no hay una política clara para la promoción de internacionalización. Hubo algunas experiencias pero no avanzaron (córdoba system factory).



Cuadro 15 (continuación)

Tipología	Nombre y país.	Presencia y tipo de clústers	-Características centrales de clúster (Especialización sectorial, número de firmas, empleo, importancia de las Pymes)	-Tipo de comando de la cadena (vinculada directamente a la estructura de mercado)	-Lugar en la cadena	-Posibilidades de escalamiento en función de los atributos del sector del bien final, de la cadena y del sector de inserción del clúster	-Políticas de clústers y de promoción de exportaciones en Pymes (a)
Manufactura con contenido de diseño.	Productos para mercados no masivos. Calzado fino, Buenos Aires, Argentina.	No, pero si empresas que operan en redes (no definidas territorialmente) tipo 1	Existen casos diversos de pymes con inserción exitosa pero con escaso impacto sobre el empleo y las exportaciones. Se trata más bien de casos testigos pero muy difíciles de ser replicados.	Ambos tipos de cadenas, buyer-driven y producer-driven. La especificidad se da en el control sobre las capacidades más que sobre el proceso o el producto.	Control de actividades de calidad. Diseño propio o co-diseño. Control parcial de la distribución.	El caso muestra que más que up-grading hay posibilidades de inserción directa en las actividades conociendo el desarrollo y diseño no es separable de la producción. Los autores identifican este caso en segmentos high-end de productos de baja y media tecnología.	Desarrollo de capacidades de diseño, productivas y comerciales. Desarrollo y adquisición de conocimientos específicos sobre los mercados de destino (capacitación y ferias comerciales). Programas que favorezcan la adopción de prácticas y estándares de calidad internacionales.

Fuente: Elaboración propia.



### III. HACIA UNA MAYOR COOPERACIÓN CELAC-UE PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO DE LAS PYMES

El contexto en que actuaron las pymes en el decenio anterior, y el contexto que se diseña hacia adelante, se encuentra muy afectado por dos choques de distinto signo. El primer choque fue el del boom de las commodities. En los países ricos en recursos naturales de ALC, este choque permitió tasas de crecimiento más altas con equilibrio externo y mejoras en el plano fiscal. La expansión del mercado interno y el ascenso de la nueva clase media generaron un aumento importante de la demanda agregada. Por el lado negativo, la apreciación del tipo de cambio comprometió la inserción de las firmas que producen bienes transables. El segundo choque fue la Gran Recesión del 2008 que trajo de regreso los déficits gemelos y generó dudas sobre la continuidad del crecimiento. Si bien la recuperación de la demanda de commodities ayudó a que América Latina saliera de la recesión en el 2010, hay una preocupación creciente sobre la continuidad del crecimiento de la economía internacional en los próximos años. Hacia el futuro, las pymes probablemente contarán con un mercado interno menos dinámico y con menor apoyo de las políticas públicas, por lo menos de aquellas que requieran un aumento del gasto fiscal.

Europa, por su lado, no se ha recuperado plenamente del choque del 2008. Esta región enfrenta una crisis profunda al interior de la eurozona, asociada a los problemas de sobreendeudamiento de algunas economías (en particular la griega). Si bien la crisis europea aparece como una crisis financiera, su gestación se dio antes del choque del 2008. La misma es una función de los déficits en cuenta corriente que se acumularon sobre todo en los países del Sur de Europa después de la unificación monetaria. Dichos déficits reflejan asimetrías en las capacidades tecnológicas y productivas, y diferencias fuertes en competitividad entre el Norte, el Este y el Sur de Europa.

En comparación con el desempeño de Europa, el decenio 2004-13 fue un “decenio latinoamericano”, ya que hubo convergencia en términos de PIB per cápita con Europa. A pesar de eso, la convergencia latinoamericana fue muy débil si se compara con la asiática. Más aún, las fuerzas propulsoras de la convergencia de ALC parecen estar agotándose, a pesar de que

la situación es muy heterogénea al interior de la región. El desequilibrio externo ha venido de la mano con tasas más bajas de crecimiento; se ha llegado a un plateau en el aumento de los precios de las commodities, y en algunos casos ha ocurrido un retroceso de los mismos. Inversamente, Europa muestra superávits que, acompañados de una política monetaria más flexible y por la desvalorización del Euro, podría abrir perspectivas más favorables de recuperación de la demanda agregada.

Un punto común entre ambas regiones es que las dos— y especialmente Europa — han mostrado una caída de la productividad relativa frente a los Estados Unidos. Esta es una señal inquietante, en la medida que pueda reflejar dificultades para el catch-up tecnológico, en un mundo en que la frontera tecnológica se desplaza cada vez más rápido.

Los desafíos hacia adelante son distintos en las dos regiones, aunque igualmente complejos. Europa debe resolver las tensiones internas generadas por la crisis financiera de España, y Grecia y buscar grados más elevados de convergencia tecnológica y competitividad entre los países miembros. Esto es importante no sólo para evitar que se generen desequilibrios insostenibles intrazona, sino también para responder al desafío competitivo de Asia y de los Estados Unidos. ALC, por su parte, tendrá una vez más que buscar cómo redefinir su lugar en el mundo en lo tecnológico y productivo —en condiciones en que el espacio fiscal y el espacio externo se han reducido. Avances importantes se lograron durante la bonanza; mantenerlos requiere redirigir el foco de la política hacia la productividad y el cambio estructural.

El papel de la pymes en el cambio estructural y en sostener el crecimiento y la equidad es clave. Las pymes responden por una gran parte del empleo, pero no están integradas a los procesos más intensos de innovación, ni a un tejido productivo diversificado, ni se han insertado a las cadenas exportadoras. Esto tiene costos elevados para los países en términos de pérdidas de eficiencia, menos empleos de calidad y mayor desigualdad.

Difundir hacia las pymes las mejores prácticas e integrarlas a las CGV en actividades cada vez más complejas es un reto al que deben responder las políticas públicas. Las pymes sufren proporcionalmente más que las grandes firmas los problemas de capacitación empresarial y de los trabajadores, las barreras que imponen la concentración del poder tecnológico y de mercado en las CGV, los problemas de regulación de la competencia y de la actividad empresarial, y la debilidad de los clústers y de los sistemas locales de innovación.

El punto de partida para las políticas públicas es reconocer el nuevo contexto asociado a la aceleración del progreso técnico y a una economía mundial que probablemente crecerá menos en el próximo decenio que en el decenio anterior. En ese contexto las CGV han adquirido un papel de gran importancia. Ahora, para insertarse en las cadenas globales con éxito (y lograr un escalamiento en capacidades), son necesarias políticas que promueven la capacitación de la firma. Concentrarse sólo en beneficios impositivos, una legislación ambiental permisiva y/o mano de obra barata no resuelve el problema central de las capacidades—y en algunos casos puede ser contraproducente.

El diseño de las políticas debe considerar las especificidades de la estructura productiva del país, así como la diversidad de sus actores. En algunos casos las políticas deben apuntar a modificar los incentivos y comportamientos de las filiales de empresas extranjeras instaladas en la región. El objetivo es lograr que dichas filiales abran espacios para una mayor participación e integración de las pymes latinoamericanas en actividades más intensivas en conocimientos en sus cadenas productivas. Esto sólo se logra si la capacitación de las empresas locales y la eficacia del sistema nacional de innovación hacen rentable internalizar en el país dichas actividades. La fuerte heterogeneidad entre las firmas hace necesario reconocer las dificultades específicas de las pymes (tanto al interior de cada sector como entre sectores) y el papel clave de algunas firmas mayores (nacionales o multinacionales) en el comando y gobernanza de las cadenas productivas.

En otros casos, sobre todo cuando hay empresas desplazadas por un proceso competitivo cada vez más intenso que concentra los mercados, es importante generar competencias transversales que faciliten la reconversión. Estas políticas deberían implementarse en favor de sectores donde las oportunidades son mayores. Lograr un movimiento de este tipo requiere un continuo ejercicio de prospectiva, de modo de poder anticipar las tendencias productivas y sus cambios en el tiempo.

Hay carencias muy grandes en cuanto a la política pymes en ALC, sobre todo cuando son comparadas con el grado de madurez y cobertura que esta política ya alcanzó en Europa. América Latina ha registrado avances en materia de implementación de políticas pymes en algunos aspectos: se han introducido modificaciones en el marco normativo, se han perfeccionado los sistemas de ejecución de los programas, y se cuenta con nuevos instrumentos y servicios para mejorar el apoyo a las empresas de menor tamaño. Pero los resultados en materia de mejora de la productividad y competitividad no han sido buenos.

En parte esto se debe a problemas en la implementación o insuficiencia en los tiempos de maduración de las políticas. Algunos son viejos problemas de las políticas industriales en América Latina (y no sólo de las políticas hacia las pymes), como la necesidad de mejorar los sistemas de ejecución, establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, incentivar los vínculos entre empresas, universidades y agencias de I+D, y lograr la continuidad en los programas.<sup>30</sup> Otros problemas surgen del marco conceptual con que se analizan las políticas. Es preciso superar la idea de que la política pymes cumple la función de resolver “fallas en los mercados” que obstaculizan el accionar de las empresas de menor tamaño. Para ello, es necesario estudiar la estructura productiva y el progreso técnico como procesos co-evolutivos, donde la dependencia de la trayectoria y los retornos crecientes (estáticos y dinámicos) son dominantes. Estructuras más complejas promueven el aprendizaje, que a su vez re-alimentan el cambio estructural. No es posible pensar políticas tecnológicas sin que estén sólidamente ancladas en lo productivo.

---

<sup>30</sup> Ver Goldstein y Kulfas, 2011.

En efecto, si bien diferencias en el acceso a la tecnología, el financiamiento, el apoyo público a la difusión de innovaciones, entre otros factores, contribuyen a explicar las diferencias de productividad entre las firmas europeas y latinoamericanas, las mismas son muy afectadas por el sector en que actúan. Las pymes latinoamericanas se encuentran sobre todo en actividades de baja intensidad tecnológica en la matriz productiva, mientras que las pymes europeas tienen mayor presencia en sectores más intensivos en conocimiento. Esto afecta no sólo la productividad observada, sino el potencial y trayectoria de aprendizaje de ambos tipos de firmas.

Además, es necesario reconocer las dificultades de la difusión de tecnología. No se trata de elegir la mejor en el mercado y adquirirla como si eso de por sí garantizara aproximarse a la frontera tecnológica. Es necesario abordar el aprendizaje con otra perspectiva, en la que el conocimiento tácito (esto es, el conocimiento que no puede ser transmitido de forma codificada) y la acumulación de experiencia por largos períodos son clave. Ello hace que la protección temporaria, subsidios y distintos tipos de apoyo público sean necesarios para romper la inercia del patrón de aprendizaje dominante. También es necesario aceptar que la innovación es altamente incierta y no deben esperarse resultados favorables en cada uno de los esfuerzos que se realizan.

La heterogeneidad es un componente central del universo empresarial. Una mayor focalización de los instrumentos da coherencia y facilita la concreción de las metas planteadas. Debe otorgarse especial atención a las empresas con potencialidad de crecimiento y a las firmas de tamaño mediano de mayor dinamismo, las cuales contribuyen a generar más y mejor empleo, y al mismo tiempo, tienen la capacidad de convertirse en grandes empresas. También es fundamental trabajar con el segmento más maduro y tradicional de pymes a partir de estrategias que estimulen la actualización tecnológica y la superación de los habituales problemas en materia de acceso al crédito y a la información.

En segunda instancia, es necesario visualizar a las pymes como parte de una red. La clustización, las estrategias asociativas y el desarrollo de las cadenas productivas son elementos centrales de una mirada más global y de alto impacto en materia de política pyme. Este enfoque es muy relevante para las políticas de desarrollo regional, pero también como elemento de mejora de la competitividad y de inserción internacional de las pymes. Sin embargo, en este terreno es imprescindible lograr continuidad en las acciones que se llevan a cabo, considerando la importancia de la construcción de lazos entre privados, y entre estos y el ámbito público, tanto al interior de los países como a nivel regional y con otras regiones del mundo. Las políticas de complejos productivos deben ser consideradas como un capítulo dentro de las políticas industriales y de desarrollo productivo con una mirada de largo plazo. La confianza y las instituciones llevan mucho tiempo para construirse, pero se pierden con excesiva rapidez si no hay políticas consistentes en el tiempo.

En tercer lugar, es imprescindible avanzar hacia una política de mayor selectividad, no solamente a través de la focalización de los instrumentos para atender a la diversidad de las pymes, sino también utilizando las políticas sectoriales para impulsar el desarrollo de actividades estratégicas intensivas en conocimiento. Las pequeñas y medianas empresas pueden desempeñar un rol destacado en sectores con gran potencialidad de desarrollo, como software, biotecnología, nuevos materiales, medicamentos, productos químicos, maquinaria y equipos, maquinaria agrícola, tecnología satelital y aeroespacial, autopartes, tanto en ciertos nichos que esos sectores abren como asimismo formando parte de redes productivas.

Por último, se debe superar la tendencia a considerar a la política pyme como un conjunto de herramientas y no de objetivos. Este equívoco conduce a que los instrumentos de apoyo –al financiamiento, a la exportación, a la capacitación y otros– terminen por convertirse en fines en sí mismos, en lugar de medios para alcanzar metas de desarrollo. En tal sentido, una visión integradora de la política pyme debe ordenar y priorizar la implementación de herramientas, supeditándolas a los propósitos centrales de la política de desarrollo productivo y el especial papel que las pequeñas y medianas empresas deben jugar en dicho marco.<sup>31</sup>

Algunas de las áreas estratégicas para la acción pública pueden resumirse de la siguiente forma: a) reducir la brecha de financiamiento entre las pymes y las grandes empresas; b) reducir la brecha de productividad, mejorando la eficiencia intra-sector y promoviendo el ingreso de las pymes a sectores de más alta intensidad tecnológica; c) facilitar el acceso a la infraestructura de la calidad que permita mejorar la capacidad productiva de las empresas y su acceso a nuevos mercados; d) elevar sustancialmente la incorporación de tecnologías, y en particular las de propósito general como las TIC, las que tienen un alto potencial para mejorar las técnicas gerenciales y el ingreso a los mercados internacionales; e) mejorar la educación de los trabajadores y de los niveles gerenciales; f) promover una mayor articulación entre el sistema educativo y el sistema productivo; g) integrar las pymes a clústers y cadenas de valor en espacios que representen oportunidades de aprendizaje y escalamiento productivo.

Así, la experiencia que ya ha logrado desarrollar la Unión Europea en políticas de apoyo a las pymes, y las demandas latinoamericanas de inversiones en diversificación productiva y upgrading tecnológico, ofrecen amplias oportunidades para la cooperación política y económica entre ambas regiones. Estos factores se espera permitan eliminar o reducir algunas de las principales barreras con que se enfrentan las pymes, las que se resumen en el siguiente cuadro conclusivo:

---

<sup>31</sup> Ver Ferraro, 2011.

## Recuperando el tiempo perdido: Barreras para el desarrollo productivo de las pymes y políticas públicas

Obstáculos	Políticas
Débil inserción de las pymes en CGV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de apoyo tecnológico a las pymes</li> <li>• Políticas de identificación de oportunidades en las CGV</li> <li>• Desarrollo de proveedores, estándares y metrología</li> <li>• Políticas de apoyo a la identificación de e ingreso en mercados externos</li> <li>• Políticas específicas hacia la capacitación e incorporación de las TIC en la producción y gerenciamiento</li> </ul>
Escasa articulación productiva y formación de clústeres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de coordinación de inversiones públicas y privadas</li> <li>• Bienes públicos de apoyo tecnológico (industrial commons)</li> <li>• Coordinación entre firmas, universidades y agencias de I+D</li> <li>• Facilitar mecanismos de cooperación entre firmas</li> </ul>
Baja Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de entrenamiento y formación de recursos humanos en los ámbitos empresarial y de capacitación técnica y laboral</li> </ul>
Brecha de Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la brecha de financiamiento entre grandes empresas y las pymes (por medio de colaterales, crédito subsidiado, banca de desarrollo). Muchas de las barreras de productividad, tecnológicas y de acceso al mercado internacional se refuerzan por problemas de acceso al financiamiento</li> </ul>
Institucionalidad débil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar mecanismos de evaluación y corrección de las políticas</li> <li>• Invertir en la capacitación de las agencias públicas a cargo de la definición e implementación de las políticas</li> <li>• Fortalecer la transparencia y comunicación entre los agentes para evitar problemas de asimetría de información y captura</li> </ul>
Baja diversificación productiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en el patrón de especialización no surgen automáticamente. La política pymes debe estar atada a una política más amplia de diversificación hacia sectores más intensivos en conocimientos. En otras palabras, dicha política debe ser vista como un componente de la política industrial</li> </ul>
Escasa cooperación regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambio de experiencias entre pymes latinoamericanas y europeas</li> <li>• Análisis y discusión en ALC de la experiencia europea con pymes, sus puntos fuertes y débiles</li> <li>• Programas de intercambio de técnicos y apoyo a la construcción institucional en ALC</li> <li>• Cooperación en transferencia tecnológica, sobre todo en tecnologías verdes e inclusivas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.



## BIBLIOGRAFÍA

- ANII-INE (2013)**, V Encuesta de Actividades de Innovación en la Industria. Montevideo.
- Cámara de Industrias y Producción (2011)**. Principales resultados del Censo Económico. Boletín Económico, Octubre, 2011.
- Cámara de Exportadores de la República Argentina (2013)**. Las PYMEX 2003-2013. Una mirada actual. Buenos Aires, Mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012)**, Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ **(2015)**, La inversión extranjera directa en América Latina, informe 2015. Santiago de Chile.
- CEPAL/OECD (2012)**, Perspectivas económicas para América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural. OECD Publishing.
- CEPAL/CAF/OECD (2014)**, Perspectivas económicas para América Latina 2015: educación, competencias e innovación para el desarrollo. OECD Publishing.
- CIS (Community Innovation Survey) (2012)**. Community Innovation Survey, 2012.
- DANE (2008)**, Censo General 2005, Bogotá.
- European Commission (2010)**, Enterprise and Industry, Internationalisation of European SMEs. Bruselas.
- Ferraro, C. (compilador) (2011)**, Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile.
- FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones) (2014)**, 7ma encuesta anual: El “missing middle” y los bancos. Washington D.C.
- Gereffi, G. (1994)**, The Organisation of Buyer-driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks, en G. Gereffi y M. Korzeniewicz (editores), Commodity Chains and Global Capitalism, Westport, CT: Praeger: 95–122.
- Goldstein, E., Kulfas, M., (2011)**, Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual y de implementación, en Ferraro, C. (compilador) (2011), Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile.
- Gothner, C., Rovira, S. (2011)** (compiladores), Impacto de la infraestructura de la calidad en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile.
- IBGE (2011)**, Pesquisa de Inovação, PINTEC. Río de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ **(2012)**, Estatísticas do Cadastro Central de Empresas 2010. En línea: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/cempre/default.asp>
- INE (2012)**, Uruguay en cifras. Empresas y sectores de actividad. En línea: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2012/cap%C3%ADtulos/Empresas%20y%20Sectores%20de%20Actividad.pdf>

**INEI (2011), Perú:** Características económicas de las micro y pequeñas empresas en el año 2007. Dirección Nacional de Censos y Encuestas de Empresas y Establecimientos. Lima.

**INEGI (2011), Censos Económicos 2009;** Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

**Infante, R. (2011)** (Editor), El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad. Santiago de Chile.

**Katz, J. y Stumpo, G. (2001)**, Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional, Revista de la CEPAL, 75, Diciembre 2001, Santiago de Chile.

**Mazzucato, M., (2013)**, The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths. Anthem.

**Milberg, W., Winkler, D. (2013)**, Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development. Cambridge University Press.

**MINEC-DIGESTYC (2006)**, Censos Económicos 2005.

**Ministerio de Economía (2013)**, 8va Encuesta de Innovación. Santiago de Chile.

**OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2012)**, Entrepreneurship at a Glance 2012, OCDE, Paris.

\_\_\_\_ (2014), Financing SMEs and Entrepreneurs 2014. An OECD scoreboard. OECD Publishing.

**OEDE (Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial) (2013)**, Estadísticas e indicadores para el total del país. En línea: [http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/oede/estadisticas\\_nacionales.asp](http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/oede/estadisticas_nacionales.asp)

**OIT, (2009)**. Crisis Internacional y Políticas para las Pymes. Desafíos y oportunidades para América Latina y Europa. OIT. Ginebra.

**OIT-SERCOTEC (2010)**, La situación de la micro y pequeña empresa en Chile, OIT, Santiago de Chile. En línea: <http://www.oitchile.cl/pdf/peq001.pdf>

**PISA (Programme for International Student Assessment's) (2012)**, Resultados de PISA 2012 en foco: lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben. OCDE.

**PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014)**, Perfil de los estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias.

**Santoleri, P., Stumpo, G.**, Microempresas y pymes en América Latina: características de las firmas y políticas de apoyo. Forthcoming.

**SEBRAE (2011)**, As micro e pequenas empresas na exportacao brasileira 1998-2011, SEBRAE, Brasilia.

**Timmer, M.P., Erumban, A.A., Los, B., Stehrer, R., de Vries, G.J. (2014)**, Slicing Up Global Value Chains. Journal of Economic Perspectives 28, 99–118. doi:10.1257/jep.28.2.99.

**TiVA (2014)**, Measuring Trade in Value Added: An OECD-WTO joint initiative.

**WIOD (2014)**, World Input-Output Database.

## FUNDACIÓN EU-LAC 2015