

Bases para la formulación de políticas de apoyo a las pymes Paraguayas

Manuel Benítez Cotas*

Introducción-I. Caracterización de las PYMEs. –II. Políticas de fomento y desarrollo de las PYMEs en Latinoamérica y el Paraguay.- III. Bases para la formulación de políticas para el Paraguay. IV. conclusiones.- Referencias Bibliográficas.

Primera versión recibida: Octubre 21 de 2013; versión final aceptada: Noviembre 28 de 2013

Resumen: El objetivo de este trabajo es presentar una caracterización de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en Paraguay, al tiempo que establece una comparación con otros países de Europa, así como América Latina. Mostramos las políticas implementadas en la promoción del desarrollo en la década de 1970, y se proponen directrices para un programa de apoyo a las PYME. Este artículo se basa en la experiencia adquirida por el autor en tres proyectos: 1) Apoyo a las de la Comunidad Europea PYMEs (1994-1996), 2) el Proyecto de Concertación de las PYMEs Competitividad (1999) y 3) El proyecto PR100 del (2012).

Palabras Claves: Pymes, fomento, desarrollo

Abstract: This paper makes a characterization of SMEs in Paraguay compared with characterization from other

countries in Europe and Latin America, policies applied in the promotion of their development since 1970s and a proposal of policies for Paraguay, and there are proposals of policies and guidelines for a program to support SMEs. This paper is based on the experience of the author on three projects: 1) SMEs support of the European Community, consubstantial in CEPAE – Center of Business Support of Ministry of Industry and Trade conducted between 1994 and 1996, 2) The “Project of Coalition for Competitiveness of SMEs (CCPYMES) MIC/GTZ” in 1999, and 3) actualized with results from the program of support for SMEs conducted by the Ministry of Industry and Trade with cooperation of IDB, this program is better known as PR100 completed in 2012.

Keywords: SMEs, promotion, development.

* ** Universidad Nacional Asunción. E-mail: mbenitez@ing.una.py

Résumé: L'objectif de cet article est de présenter une caractérisation des petites et moyennes entreprises (PME) au Paraguay, tout en établissant une comparaison avec d'autres pays aussi bien d'Europe que d'Amérique latine. Nous montrons les politiques mises en œuvre dans la promotion de son développement pendant les années 1970, et nous proposons des lignes directrices pour un programme de soutien aux PME. Cet article est basé sur l'expérience acquise par l'auteur dans trois projets: 1) *Apojo a las PYMEs de la Comunidad Europea* (1994-1996), 2) *Proyecto de Concertación de la Competitividad de las PYMEs* (1999) et 3) le projet *PR100* (2012).

Mots-clés: PME, promotion, développement

Clasificación JEL: M50, O20, O21

Introducción

El presente trabajo se basa en una investigación retrospectiva de lo publicado sobre políticas de apoyo a las PYMEs y de una pesquisa bibliográfica, especialmente en Internet y en la documentación en poder del autor que fue recogida en sus trabajos como consultor del Ministerio de Industria y Comercio MIC del Paraguay, como consultor del Programa PR100 y como consultor privado de PYMEs.

En realidad no existe lo que conceptualmente se puede denominar marco teórico en el estudio de las PYMEs, prácticamente el 100% de las referencias son informes y

análisis de la realidad observada en todo el mundo y en especial en América Latina.

I. Caracterización de las PYMEs

Como ya ha sido suficientemente estudiado y analizado el sector de micro, pequeñas y medianas empresas es responsable por gran parte del empleo y de la producción de bienes de consumo interno, y también suficientemente comprobado que su productividad es muy inferior al de las grandes empresas, las razones de esta situación han sido analizadas desde los años 90 en el Paraguay, desde el entonces CEPAE – Centro de Apoyo a las Empresas creado con el apoyo de la Comunidad Europea y comprobada con el pre censo del Censo Industrial de 1997-1998 y nuevamente confirmada por el Censo Económico Nacional de 2012.

En un estudio realizado por el autor en el año 2000, para la GTZ¹ se concluyó que las PYMEs:

- a) Representan el componente más importante en cantidad de empresas del espectro empresarial industrial en el país.
- b) Representan una gran importancia económica como generadora de riquezas.
- c) Constituyen un factor de gran importancia social como generadora de puestos de trabajo con baja inversión.
- d) Constituyen un gran semillero de empresarios y fuerte impulsoras de la democratización del capital.

1 CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLITICAS DE APOYO A LAS PyMEs. Ing. Manuel M. Benítez Codas. Enero 2000. GTZ - MIC

- e) Son un elemento para dinamizar el desarrollo regional, al estar extendidas por todas las áreas urbanas del país.

Las estadísticas que se disponen son distorsionadas por la inclusión de los micro emprendimientos a los que el autor se niega a llamar de micro empresas, pues de empresas no tienen prácticamente ninguna característica, y es más, considera que este tipo de actividad económica por ser básicamente de subsistencia debería ser objeto de políticas sociales antes que de políticas económicas.

También se ha estudiado suficientemente la caracterización de las PYMEs y en este trabajo se pretende abordar lo que serían las políticas que se deberían diseñar e implementar para fortalecer las PYMEs, por lo tanto se comienza caracterizando lo que son este tipo de empresas.

La definición de PYMEs que el autor entiende que mejor se aplicaría es la de la

Comisión Europea en su “Small Business Act”² y que es la siguiente:

“Pequeñas y medianas empresas (PYMEs) son definidas como compañías con menos de 250 empleados y que son independientes de grandes compañías. Adicionalmente tienen un movimiento anual de hasta €50 millones o un balance anual de hasta €43 millones”³ (serían U\$S 60 millones y U\$S 51,2 millones).

Así como también es reconocido estas dimensiones son propias para Europa, y por lo tanto deberían ser calculadas en función de la economía del Paraguay, tendríamos que las PYMEs deberían tener un movimiento anual de aproximadamente U\$S 130.000 y un balance anual de U\$S 110.000, que convertidos a Salario Mínimo Legal serían 327,78 y 281,89, valores que podrían ser considerados válidos para PYMEs dándole un margen de más o menos 25%.

2 “Think Small First”. A “Small Business Act” for Europe. {SEC(2008) 2101}. {SEC(2008) 2102} Small Business Act for Europe. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Adquirido en Internet 3/01/2014: http://ec.europa.eu/small-business/policy-statistics/policy/index_en.htm

3 Small and medium-sized enterprises (SMEs) are defined as companies with fewer than 250 employees and which are independent from larger companies. In addition, they have an annual turnover up to €50 million or an annual balance sheet up to €43 million.

Tabla N° 1
Relación entre la economía de Europa y del Paraguay

	PIB global miles de millones de U\$S valores de 2013
Europa	2.876,52
Paraguay	6,00
Proporción	0,21%
Valor anual de facturación y valor de balance anual de Europa (U\$S millones)	60
Valor anual de facturación y valor de balance anual de Paraguay (U\$S millones)	0,1251
Valor en Dólares	125.151,22
Valor en Guaraníes (U\$S 1 = Gs 4400)	550.665.387,34
SML – Salario Mínimo Legal (Gs 1.680.000)	327,78

Fuente: Elaboración propia

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que “una pequeña empresa es una entidad en la cual tanto la producción como la gestión están concentradas en manos de una o dos personas, responsables asimismo de las decisiones que se toman en la empresa”. (OIT, 1982).

Tomando en cuenta las dos definiciones anteriores, reescribiríamos la definición de PYMEs del Paraguay con estos valores:

“Pequeñas y medianas empresas (PYMEs) son definidas como compañías con menos de 250

empleados y que son independientes de grandes compañías. Adicionalmente tienen un movimiento anual de hasta Gs 550 millones o un balance anual de hasta Gs 474 millones y en las cuales tanto la producción como la gestión están concentradas en manos de una o dos personas, responsables asimismo de las decisiones que se toman en la empresa”

La Ley N° 4.457/12 para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes) del Paraguay establece la siguiente clasificación.

Tabla N° 2.
Clasificación de las MIPYMES según la ley 4457/12 del Paraguay

Categoría	Siglas	M.O. Ocupada hasta	Facturación Anual en Gs.	Facturación Anual en U\$S (U\$S 1= Gs 4400)
Microempresa	MIE	10	500.000.000	113.636
Pequeña	PE	30	2.500.000.000	568.182
Mediana	ME	50	6.000.000.000	1.363.636

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, varios autores han insistido que caracterizar a las PYMEs solamente por su cantidad de trabajadores y su

facturación anual no es suficiente para diseñar políticas y se observa que en diversos países de la propia América Latina

se dividen las clasificaciones conforme el tipo de actividad (industria, comercio, servicios y agropecuaria) pero predomina la clasificación en función de la mano de obra empleada y el volumen de factura-

ción, y el siguiente cuadro aportado por Machado Hernández⁴ presenta los criterios básicamente utilizados en 9 países de América Latina.

Tabla No. 3.

Criterios empleados por países pertenecientes a FUNDES para clasificar las empresas según su tamaño. Fuente: FUNDES año 2006

Países	Empleo	Ventas	Activos	Otros
Argentina	X			
Bolivia	X	X	X	
Colombia	X	X		
Costa Rica	X	X	X	X
El Salvador	X	X		
Guatemala	X			
Méjico	X			
Panamá	X			
Venezuela	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia

En su estudio sobre las MPYMES en Latinoamérica Hernández Callejas⁵ menciona que en algunos países se utilizan los siguientes aspectos para caracterizar a las MPYMES:

- El número de trabajadores que emplean
- Tipo de producto
- Tamaño de mercado
- Inversión en bienes de producción por persona ocupada
- El volumen de producción o de ventas
- Valor de la producción
- Trabajo personal de socios o directores
- Separación de funciones básicas de producción, personal, financieras y ventas dentro de la empresa
- Ubicación o localización
- Nivel de tecnología de producción
- Orientación de mercados
- El valor del capital invertido
- El consumo de energía

En el año 2000, en el ya citado trabajo realizado para la GTZ se presentaba una clasificación resultante de los datos del Censo del Censo Industrial de 1997-1998:

-
4. LAS PYMES Y SU ESPACIO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA. Autores: Ariel Lemes Batista. lemes@uclv.edu.cu. Teresa Machado Hernández. teresa@uclv.edu.cu. Adquirido de Internet 1/01/14- www.eumed.net/eve/resum/07-enero/alb.htm
 5. Caracterización de las MPYMES en Latinoamérica: Un Estudio Comparativo. Dra. María Luisa Saavedra García, Mtra. G. Yolanda Hernández Callejas. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

Tabla No. 4.
Clasificación resultante del Pre censo del Primer Censo Industrial del Paraguay de 1997-1998. Fuente de elaboración propia.

Clasificación	Cantidad de trabajadores	Cantidad de trabajadores promedio	Activo fijo en SML	Facturación anual en SML	Activo fijo en dólares	Facturación anual en dólares
Microempresa industrial	1 a 5	3,3	53	102,96	8.639	16.789
Pequeña empresa industrial	6 a 20	9,3	210	290,16	34.230	47.296
Mediana empresa industrial	21 a 100	35,5	1050	1107,6	171.150	180.539

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, la clasificación preponderante de las MPYMES es la basada en cantidad de trabajadores y volumen de su facturación, con valores variando en función de las dimensiones de la economía de cada país. En algunos casos se realiza un “ajuste más fino” de tipo de actividad a la que se dedica la empresa, especialmente en lo referente a políticas crediticias.

En la opinión del autor, las clasificaciones deberían llevar en cuenta los siguientes criterios básicos y las razones para considerarlos:

- a. Cantidad de trabajadores, porque define su importancia como generadora de empleo y el nivel de complejidad de la gestión del personal.
- b. Volumen de facturación, porque define su importancia económica y permite determinar sus necesidades de capital y posibilita una primera aproximación a su productividad.

- c. Sector de actividad, porque en cada sector las dimensiones anteriores son diferentes
- d. Nivel de sofisticación de la gestión, porque puede permitir identificar su nivel de competitividad.
- e. Profesionalización de los directivos o gerentes, porque permite identificar el grado de crecimiento potencial a futuro.

II. Políticas de fomento y desarrollo de las PYMEs

a. Las experiencias latinoamericanas

Desde los años 70 en América Latina se han hecho varios esfuerzos en el sentido de apoyar a las PYMEs, en su mayoría no han tenido continuidad, algunos países se han limitado a desarrollar proyectos que posteriormente no tuvieron resultados a largo plazo.

Ferraro y Stumpo (2010)⁶ han constatado que el contexto en el que se han diseñado las políticas para las pymes en América Latina es caracterizado por una dependencia en relación a las políticas macroeconómicas de cada país y sus políticas de competitividad.

Sin embargo, a lo largo de los años noventa ha habido un cambio en la relación entre las políticas de apoyo a las PYMEs y las políticas de competitividad de considerarlas como válidas en el apoyo a la competitividad, se ha evolucionado a *“una situación en la que parecería que la atención a las pymes tiende a absorber casi todo el contenido de las políticas de competitividad.”*

Los autores atribuyen esta evolución a las dificultades para implementar las políticas de competitividad y en la capacidad que se le asigna a las pymes para apoyar la dinámica de crecimiento de la región en los años 1990, y especialmente que han sido lentas en la creación de empleos formales. Atribuimos esta constatación al hecho que se insiste en incluir entre las PYMEs a las micro empresas que su característica predominante es la informalidad.

En consecuencia, las políticas para PYMEs tienen poco peso en las estructuras gubernamentales y carecen de instrumentos de política suficientemente fuertes. En

muchos países a partir de 1990 se observó que las instancias de apoyo eran elevadas al rango ministerial o viceministerial, la nueva ubicación en el organigrama gubernamental debería haber significado más poder de ejecución, pero eso no se ha constatado.

En el caso del Paraguay la creación de un Vice Ministerio de PYMEs fue hecho recién en 2013, pero la estructura operativa de esta organización no podría resultar en alguna acción consistente y con algún impacto en las PYMEs, si es que no desarrolla políticas específicas para el apoyo a las PYMEs para lo cual, como se verá más adelante, debe contar con peso políticos, equipo técnico calificado y recursos materiales, tecnológicos y financieros para su operación efectiva.

En la Reunión de Directores de Cooperación de América Latina y el Caribe “Cooperación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina y el Caribe” llevada a cabo en Paramaribo, Surinam, 29 y 30 de julio de 2010, fue presentado el trabajo “LA SITUACION DE LAS PYMEs EN AMERICA LATINA. El enfoque y el aporte de CEPAL XXI”⁷ que concluía que:

6 Ferraro C, Stumpo G, “Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. Capítulo I - Las pymes en el laberinto de las políticas” CEPAL – COOPERAZIONE ITALIANA. Julio 2010. Acceso: 2/01/14. <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/7/41837/LBC107.pdf>

7 Reunión de Directores de Cooperación de América Latina y el Caribe “Cooperación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina y el Caribe” Paramaribo, Surinam, 29 y 30 de julio de 2010. “LA SITUACION DE LAS PYMEs EN AMERICA LATINA. El enfoque y el aporte de CEPAL XXI” Acceso: 3/01/14. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/48093/InformalidadYTributacionAmericaL.pdf>

Se han hecho importantes avances en los últimos 20 años en la creación y desarrollo de instituciones e instrumentos de políticas.

En los últimos años ha crecido el número de programas de apoyo en la mayor parte de los países.

Sin embargo, las políticas son diseñadas y ejecutadas por niveles de gobierno con poco peso político, insuficiente asignación de recursos financieros, pocos recursos humanos técnicamente calificados e información de base de mala calidad.

Las inversiones en el apoyo a las pymes varían de país a país, pero no sabemos cuánto es suficiente o necesario.

Y que:

El desarrollo institucional – de apoyo a las PYMEs – fue y es diferente según países

Novedosos y eficaces instrumentos de política en casi todos los países, casi siempre impulsados por organismos de cooperación internacional.

Fenómeno emergente: redes, clústers, programas asociativos, aglomerados productivos, programas territoriales.

Aproximación para asegurar la sobrevivencia, desarrollar competitividad, empleo, equidad, exportaciones.

Gran variedad de fórmulas institucionales.

Y también que no se ha llegado a saber:

Cómo mejorar la coherencia entre las diferentes instituciones de apoyo en los países.

Cómo aproximar y complementar los instrumentos financieros y los no financieros.

Cómo aproximar diseño, planeamiento e implementación.

Cómo captar carencias y necesidades de los agentes.

Cómo incorporar la consulta en el diseño de las políticas.

Una vez implementado, cómo salir.

Transformar experiencias innovadoras en instrumentos de mayor alcance y cobertura.

Coordinar relaciones y acciones entre gran variedad de actores e instituciones públicas y privadas.

Cómo descentralizar la formulación y la implementación de políticas.

Cómo establecer prácticas de evaluación de políticas.

En conclusión se sigue intentando con fórmulas a través de proyectos e instituciones específicas, pero ninguna de estas iniciativas se ha mostrado:

- a. Consistente
- b. Duradera
- c. Replicable
- d. Con impacto en la sociedad y en la economía

Y aparentemente los gobiernos y los organismos de cooperación internacional siguen intentando nuevas fórmulas sin aprender las lecciones aprendidas o las mejores prácticas.

b. Las experiencias paraguayas

3.2.1. El CEPAE

En 1994 se inicia en el Vice Ministerio de Industria del Paraguay el primer esfuerzo por conocer la realidad de las PYMEs y diseñar un proyecto que desarrollara un esfuerzo en el sentido de darles apoyo para su fortalecimiento. Esta intención contó con la colaboración de la Comisión Europea y de la República de China Taiwán y se formalizó con la creación en 1995 del Centro de Apoyo a las Empresas – CEPAE y el Centro de Capacitación a las Pequeñas y Medianas Industrias – CCPYMI en conjunto con la Unión Industrial Paraguaya –UIP.

El CEPAE se orientó a apoyar PYMEs de algunos sectores considerados como de mayor potencial de desarrollo como eran Confección, Cueros, Yervas Naturales y Madera, y el CCPYMI a la capacitación de técnicos del sector metalmecánico.

El proyecto del CEPAE contó con recursos hasta el año 1998, y durante este periodo se realizaron los primeros estudios sobre las características y problemática de las PYMEs paraguayas, con la publicación interna en el MIC de los primeros resultados, que resultaron ser idénticos a los realizados en otros países. También en este periodo se realizaron varios seminarios internacionales sobre PYMEs con la participación de expertos de América Latina, Europa y Taiwán. Las actividades de apoyo a las PYMEs se limitaban a atender consultas puntuales sobre su formalización, obtención de créditos y alguna asistencia técnica limitada a la reducida cantidad de profesionales disponible. El proyecto también contribuyó con diagnósticos de los sectores definidos como objetivos del proyecto.

En esa época ya se evidenciaba la diferencia entre micro empresas y las PYMEs, y un estudio producido identificaba que las micro eran lo que Mintzberg⁸ definía como “estructura simple” por no tener tecnoestructura, staff, división del trabajo, diferenciación entre las unidades y casi ninguna línea jerárquica. En resumen en las micro el propietario hace de todo y

en cualquier momento careciendo fundamentalmente de un ápice estratégico diferenciado.

Los esfuerzos del CEPAE no tuvieron continuidad en el trabajo con las PYMEs debido a la presión social y política para que se ocupara de las micro empresas lo que acabó convirtiéndolo en el Centro Integral de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – CIAMP, que se declara:

El CIAMP busca proponer acciones a fin de atender la demanda de las Micro, Pequeñas y Medianas Industrias, para facilitar las herramientas de gestión tendientes a mejorar la sostenibilidad de las mismas y fomentar la creación de condiciones favorables para la formación, fortalecimiento y crecimiento de las MIPYMEs y sus estructuras de apoyo⁹.

En la opinión del autor de este trabajo, lo anterior no se refleja en las declaraciones posteriores de actividades que realiza, que se pueden observar en la página web del MIC.

3.2.2. El PR 100

El segundo intento en apoyar a las PYMEs de otra manera fue el “Programa de Competitividad y Expansión de Mercados de Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) PR 0100” con recursos propios y del Banco Interamericano de Desarrollo, destinado a crear y fortalecer un sistema para el fomento de la competitividad de las pequeñas

8 Mintzberg H, 1984, Organizations. A Quantum View. Miller D – Friesen P H, Prentice Hall, USA. Capítulo 3A Typology of Organizational Structure.

9 <http://www.mic.gov.py/v1/node/101>

y medianas empresas (PYMEs), a través del desarrollo de proyectos empresariales que tiendan a eliminar las debilidades existentes en áreas tales como tecnología, organización, mercadeo y precio de los factores.¹⁰

El fin del programa era contribuir a mejorar la competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs) para su consolidación y expansión de mercados.

El propósito del Programa era que los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y herramientas de apoyo respondiesen a las necesidades de las PYMEs, así como mejorar los aspectos claves del entorno de la actividad económica de las PYMEs. Para lograr el fin y propósito, el Programa se organizó en los siguientes tres componentes:

- a) Fomento a la demanda de SDE.
- b) Fortalecimiento y ampliación de la oferta de SDE a las PYMEs.
- c) Fortalecimiento de los mecanismos de apoyo al sector de las PYMEs.

Componente I. Fomento a la demanda de SDE. Objetivos: (i) Aumentar el número de PYMEs que utilizan SDE; (ii) Aumentar la inversión de las empresas beneficiarias en SDE; y (iii) Mejorar la capacidad de las PYMEs de seleccionar, contratar y controlar la provisión de SDE.

Componente II: Fortalecimiento y ampliación de la oferta de SDE a las PYMEs. Objetivos: (i) Dinamizar la respuesta de los proveedores de SDE frente a la demanda de las PYMEs que se generaría con las actividades de estímulo del componente I; y (ii) Fortalecer y ampliar la oferta de SDE en términos de variedad, calidad y eficiencia de los productos y servicios destinados a las PYMEs.

Componente III: Fortalecimiento de los mecanismos de apoyo al sector de las PYMEs. Objetivos: (i) Disponer de un mecanismo institucional para la elaboración participativa de una primera agenda de prioridades nacionales para la competitividad; (ii) La consolidación de un sistema de información en red para PYMEs; y (iii) La disponibilidad de un sistema de recopilación de datos para la evaluación integrada del Programa.

Lo innovador de este programa fue su modelo de ejecución que se sustentaba en un sistema de administración público-privado, con tres ámbitos diferentes de acción:

- (i) En nivel estratégico, de “tercer piso”, el MIC con la función de dirigir estratégicamente el Programa y de supervisar y coordinar la ejecución del mismo.
- (ii) En el nivel de gestión, de “segundo piso” se incorporaron, mediante

10 De Groete R, 2011. PROGRAMA DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMEs) (PR-0100). EVALUACIÓN FINAL, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, PARAGUAY. <http://erc.undp.org/evaluationadmin/manageevaluation/viewevaluationdetail.html?evalid=2732#>

licitación pública internacional, dos instituciones privadas encargadas administrar los componentes de oferta y demanda de SDE y de información a los empresarios

- (iii) En el nivel de entrega de servicios, “primer piso”, se encuentran los profesionales o empresas especializadas que entregan los diferentes servicios requeridos por las PYMEs.

Debe destacarse que el programa subsidiaba el 65% del costo de los SDE y el saldo lo pagaba el empresario.

Del citado informe se destacan las lecciones aprendidas y las conclusiones, que se sintetizan de la siguiente manera:

Modelo operacional: El Programa es altamente novedoso en cuanto a incorporar activamente al sector privado en la implementación de un programa de apoyo al sector privado. Pero con base en la experiencia se ha aprendido que se debería:

“Delimitar adecuadamente los roles y funciones de los participantes en la gestión de un programa, conservando el liderazgo de la transferencia de fondos en la institución que tiene a su cargo la responsabilidad de la ejecución del programa”

Gestión del Conocimiento: El proceso de aprendizaje acerca del manejo y gestión de recursos para el desarrollo del sector privado mediante mecanismos de transferencia de recursos financieros no reembolsables (cofinanciamiento) al sector privado es lento y complejo, y por lo tanto, de alto costo, por lo tanto se ha aprendido que:

“En consideración al tipo de modelo operacional que se diseñe, es necesario disponer de los

recursos financieros necesarios para asegurar la permanencia del conocimiento práctico (gestión del conocimiento) que se adquiriera en la implementación del programa.”

Actividades de sensibilización: La implementación del Programa consideraba la ejecución de importantes actividades de sensibilización de las PYMEs eventuales demandantes de SDE. La realidad observada lleva a la siguiente recomendación:

“Las actividades de socialización tendientes a generar demanda empresarial por SDE requieren ser personalizadas, e idealmente efectuadas por empresarios que hayan hecho uso exitoso de este tipo de servicios.”

Sistemas de Información Empresarial: El Programa consideró un subcomponente destinado a entregar información en forma masiva y especializada para las PYMEs, suponiendo que ellas estaban dispuestas a pagar por estos servicios de información. La recomendación es:

“En etapas muy tempranas del desarrollo de las PYMEs, en que se está recién incitándolas al uso de los SDE es prematuro esperar que demanden servicios de información, salvo que ellos sean entregados en forma gratuita o de muy bajo costo.”

Financiamiento para Inversiones: Durante el desarrollo de la consultoría, diferentes actores del Programa en su calidad de beneficiarios, prestadores de servicios y miembros de los equipos encargados de la gestión del mismo, manifestaron la necesidad de que las PYMEs apoyadas por el Programa y que tenían proyectos de inversión interesantes, contaran con líneas de crédito para financiar sus inversiones. Recientemente la Agencia Financiera de

Desarrollo – AFD ha creado una línea para PYMEs con algunas características atractivas para su utilización. La lección aprendida es:

“En los programas del BID, buscar la integración de proyectos financieros y no financieros de apoyo a las PYMEs, con la precaución de mantener la independencia en el proceso de decisiones.”

Monitoreo y evaluación: El diseño e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación es necesario para mejorar la gestión de un programa y poder hacer las mediciones de sus resultados. La lección aprendida es:

“Simplificar el diseño de los sistemas de monitoreo y evaluación y disponer y exigir que su diseño esté implementado en los primeros meses de operación de los programas.”

Modificaciones a los programas: Las actividades del Programa, así como su Reglamento Operativo, Marco Lógico y plazos de término, fueron modificados en el transcurso del Programa, algunos de ellos en más de una ocasión, pero sin la debida formalización. Se aprendió que:

“Es necesario proceder de manera rigurosa en la formalización de los cambios o modificaciones a los programas, especialmente en lo referente al Marco Lógico, instrumento que es esencial para la evaluación de los resultados alcanzados por un programa.”

De las conclusiones del citado informe final se pueden extraer las siguientes expresiones:

(i) El innovador modelo operacional de “tres pisos”, que fue implementado, asignando a organismos privados, importantes

funciones en la ejecución de las actividades consideradas en el Programa, funcionó con algunas complicaciones y problemas que pueden ser obviadas en otros programas en que utilice este modo operacional.

(ii) Si bien que se produjeron importantes retrasos en la ejecución del Programa, se cumplieron los principales objetivos del mismo, como:

- Se incrementó el uso de los SDE por parte de las PYMEs como mecanismo para mejorar la competitividad; 477 empresas contrataron servicios individualmente y 10 la hicieron en carácter asociativo. Cabe destacar que los oferentes de SDE desarrollaron sus propios programas de marketing para generar contratos.
- Se diversificó y se fortaleció la calidad de la oferta de SDE; y como externalidad fue creada una asociación de empresas prestadoras de servicios de desarrollo empresarial. El programa exigió a los oferentes a formalizar y estandarizar sus servicios, lo que fue beneficioso para estas empresas.
- Se avanzó en la construcción de agenda sectorial, regional y nacional de competitividad, con la activa participación del sector privado, académico y público, bajo la coordinación del MIC y que es el único componente que ha sobrevivido a la conclusión del programa.

(iii) Los recursos disponibles para el Programa se utilizaron adecuadamente. El monto total de recursos gastados en el Programa superó en un 7% al presupuesto inicialmente estimado.

La principal observación a este programa, en la opinión del autor, es que en su Marco Lógico no aparece como parte del propósito la sostenibilidad del mismo, que en opinión del autor fue comprometida por el diseño al no prever la incorporación institucional del programa en el MIC y que al concluir se produjo la dispersión de todo el personal que había participado del programa, por lo que la lección aprendida que debería hacer parte del informe finales:

El propósito del programa debe contener el concepto de sostenibilidad y en los componentes deben ser incluidos acciones e indicadores de la búsqueda de la sostenibilidad.

Si se quiere dar continuidad al programa con una nueva versión, será vital volver a reunir a los integrantes del anterior para poder contar con su experiencia.

La opinión de los empresarios PYMEs beneficiarios del PR 100, en entrevistas informales y no estructuradas el autor logró obtener algunas opiniones que se entiende son relevantes para el futuro de los programas de apoyo a las PYMEs.

Fue muy bueno el servicio de los consultores, pero sus recomendaciones de ampliar y modernizar nuestra empresa no pueden ser realizadas por falta de financiamiento adecuado.

Los servicios de consultoría que contratamos indicaron la necesidad de ingeniería de proyecto que no estaba previsto en el programa.

La implementación de sistemas informáticos fue muy útil, ahora sabemos lo que

estamos administrando, pero nos toca ahora mejorar nuestra gestión.

La implementación del sistema de gestión de calidad fue implementado pero no pudimos realizar la certificación porque el programa no comprendía su financiación.

Después de utilizar los servicios de consultoría nos dimos cuenta que debemos “comprar inteligencia” antes creíamos que podías hacer las mejoras sin ayuda.

Quisimos usar otro servicio de consultoría pero el programa ya terminaba.

Nos fue muy útil la consultoría, afortunadamente teníamos los recursos para contratar el personal que nos recomendaron y como resultado hemos aumentado nuestra productividad y nuestras ventas.

Por otro lado es importante destacar lo que ocurrió con los prestadores de SDE:

Comenzamos con todo, invertimos tiempo y recursos pero tuvimos que abandonar el programa debido a los atrasos en los pagos.

El modelo de pago en 3 partes una vez terminada cada etapa fue nefasto para nuestra pequeña consultora, no aguantamos el costo financiero de la ejecución.

El empresario atrasó el pago de su parte y eso nos llevó a un atraso considerable en la cobranza y el costo financiero fue muy alto.

Terminamos los proyectos en agosto de un año y solo cobramos en diciembre del año siguiente.

La Asociación de Oferentes de Servicios de Desarrollo Empresarial del Paraguay –

ASOSEDEP, sugiere que en un próximo programa se introduzcan dos cambios:

El empresario pague su parte como anticipo, sea este el porcentaje que sea, primero para que el empresario se comprometa con su parte del trabajo y segundo para que las pequeñas consultoras y consultores individuales tengan un capital de trabajo.

Que los pagos se hagan conforme la entrega de productos.

Que haya una unidad ejecutora y esta sea suficientemente eficaz en la aprobación de los productos y la liberación de los pagos. Para este efecto la unidad ejecutora debe contar con profesionales especializados para evaluar y aprobar los productos entregados a las PYMEs

Que se simplifique el proceso de tramitación desde la contratación hasta su culminación.

III. Bases para la formulación de políticas para el Paraguay

Del análisis de lo expuesto anteriormente surgen las recomendaciones para las políticas de apoyo a las PYMEs que podrían ser aplicadas en el Paraguay.

Se debe tratar que las políticas sean:

- a. Consistentes
- b. Duraderas
- c. Replicables
- d. Con impacto en la sociedad y en la economía

Por lo tanto:

- Las políticas deben ser diseñadas y ejecutadas por niveles de gobierno con suficiente peso político, suficiente asignación de recursos financieros, recursos humanos técnicamente calificados e información de base de buena calidad.
- Se deben considerar los fenómenos emergentes: redes, clústers, programas asociativos, aglomerados productivos, programas territoriales.
- El enfoque debe tratar de asegurar la sobrevivencia, desarrollar competitividad, empleo, equidad, exportaciones de las PYMEs.
- Establecer mecanismos que produzcan coherencia entre las diferentes instituciones de apoyo.
- Aproximar y complementar los instrumentos financieros y los no financieros.
- Aproximar diseño, planeamiento e implementación tanto en el tiempo como de los involucrados.
- Captar efectivamente las carencias y necesidades de los involucrados.
- Coordinar relaciones y acciones entre gran variedad de actores e instituciones públicas y privadas.
- Establecer prácticas efectivas de evaluación de las políticas.

Propuesta:

Formar en el Vice Ministerio de PYMEs del Ministerio de Industria y Comercio una comisión liderada por el propio Vice Ministro con no más de 6 miembros como:

- Funcionario del MIC que haya participado de las experiencias anteriores

- Representante de los oferentes de SDE que participaron del PR 100
- Representante de las PYMEs que participaron del PR100
- Representante de la Academia preferentemente de Ingeniería Industrial y/o Economía
- Representante de las entidades de formación del sector privado como SEPROCAL
- Representante del SNPP

Con estos actores recopilar toda la información disponible de los programas anteriores, desde sus fundamentaciones, incluyendo sus modelos operativos, resultados, conclusiones y lecciones aprendidas, así como un relevamiento de los actores institucionales públicos y privados que deberán participar posteriormente.

Luego elaborar un plan para el diseño de las siguientes políticas:

- Política de Formación de empresarios, gerentes, mandos medios y técnicos de las PYMEs. Enfocada a formar, capacitar e informar a estos actores centrales de las PYMEs dando participación al sector privado (SEPROCAL, KOLPING, etc.) y público SNPP.
- Política de oferta y utilización de SDEs. Enfocada a estandarizar servicios, establecer costos de referencia, financiamiento y eventual subsidio y mecanismos de coordinación y supervisión de la contratación de los servicios por las PYMEs.
- Política de acceso a los servicios financieros. Revisar con la Agencia Financiera de Desarrollo AFD su

línea de crédito para PYMEs y su disponibilidad de recursos así como los mecanismos de concesión de los mismos por las Instituciones Financieras Intermediarias - IFIs

- Políticas de fomento al emprendedurismo e innovación. Enfocando al impulso de iniciativas como las incubadoras de empresas a nivel nacional
- Política de integración de los diversos actores institucionales (MIC, STP, MAG, MEC, MSPyBS, MT – SNPP, etc.). Enfocando mecanismos de colaboración interinstitucional a través de mesas de diálogo y comisiones permanentes.
- Política para la generación de sistemas de tramitación en las instituciones públicas como las propuestas por la UTMAP y ahora por la SETIC, vinculado a un sistema de informaciones para PYMEs.
- Política de sostenibilidad para las acciones de apoyo a las PYMEs de manera que las políticas y los mecanismos institucionales creados y los equipos técnicos formados permanezcan a través de los próximos gobiernos

Estas políticas deberían ser formuladas con un horizonte de por lo menos 10 años, con la participación de la mayor cantidad de involucrados en los procesos de apoyo a las PYMEs y deben constar de:

- a. Objetivos, enfocados a las necesidades de las PYMEs, encarando los aspectos regionales y los sectores necesarios para el desarrollo del Paraguay
- b. Entidad de Aplicación y responsables por su ejecución

c. Recursos humanos, tecnológicos y financieros

Una vez que se hayan consensuadas las políticas se podrá proceder a diseñar un Programa de Apoyo a las PYMEs con el siguiente fin y propósito:

FIN: Contribuir a que en el Paraguay las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs), industriales, de servicios y comerciales, sean competitivas, generen puestos de trabajo de calidad, contribuyan al crecimiento del PIB nacional y beneficien a la sociedad en un marco de desarrollo sostenible y en consonancia con un proyecto país.

PROPÓSITO: Fortalecer la competitividad de las PYMEs, industriales, de servicios y comerciales, con a) la formación de sus directivos, gerentes y mandos medios, fortalecer, b) ampliar la oferta de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y el acceso a los mismos, c) diseñar e implementar herramientas de apoyo financiero, d) crear mecanismos de articulación interinstitucional que respondan a sus necesidades y e) introducir factores que mejoren los aspectos claves del entorno de la actividad económica de las PYMEs

IV. Conclusiones

No cabe lugar a dudas que las PYMEs son un elemento importante en la generación de riqueza y creación de puestos de trabajo con baja inversión comparando con las grandes empresas.

Tampoco caben dudas de que las PYMEs necesitan mejorar su competitividad y para eso deben recurrir a los SDEs y a inversiones.

Se ha comprobado plenamente que también es necesario trabajar con el marco regulatorio y legal que constituye el entorno de la actividad económico de las PYMEs para apoyarlas sustantivamente.

Pero estos dos componentes no son suficientes sino se fortalece la capacidad de gestión de los empresarios y gerentes y la capacitación de sus mandos medios y personal en general.

Por estas razones es necesario emprender articuladamente con todos los involucrados el diseño de políticas de estado que perduren a través de los cambios de gobierno y de autoridades y que abarquen todos los aspectos señalados y que se plasmen en un programa de por lo menos diez años de duración para que las PYMEs puedan incorporar los elementos necesarios para cumplir el propósito expresado y que este programa esté dotado de los mecanismos de evaluación y ajustes periódicos para acompañar los cambios de escenarios económicos, políticos y sociales del país.

V. Tablas

Tabla N° 1. Relación entre la economía de Europa y del Paraguay

Tabla N° 2. Clasificación de las MIPYMEs según la ley 4457/12 del Paraguay

Tabla No. 3: Criterios empleados por países pertenecientes a FUNDES para clasificar las empresas según su tamaño. Fuente: FUNDES año 2006

Tabla No. 4: Clasificación resultante del Precenso del Primer Censo Industrial del Paraguay de 1997-1998. Fuente de elaboración propia.

Referencias Bibliográficas

- MILLER D, FRIESE, P.H. 1984. *Typology of Organizational Structure*. Prentice Hall Inc. USA
- COHEN ARAZI M, BARALLA G, 2012. “La situación de las PyMEs en América Latina”. Fundación Mediterránea, Argentina. IERAL. Documento de Trabajo. Año 18. Edición N° 114. Acceso: 01/01/14. http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/2157-La%20situaci%C3%B3n%20de%20las%20PyMEs%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL. THE EUROPEAN PARLIAMENT. THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS “Think Small First”. A “Small Business Act” for Europe. {SEC(2008) 2101}. {SEC(2008) 2102}. Acceso : 3/01/2014: http://ec.europa.eu/small-business/policy-statistics/policy/index_en.htm
- De Groete R, 2011. PROGRAMA DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMES) (PR-0100). EVALUACIÓN FINAL , BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, PARAGUAY. Acceso 2/01/2014: <http://erc.undp.org/evaluationadmin/manageevaluation/viewevaluation-detail.html?evalid=2732#>
- Ferraro C, Stumpo G, “Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. Capítulo I - Las pymes en el laberinto de las políticas” CEPAL – COOPERAZIONE ITALIANA. Julio 2010. Acceso: 2/01/14. <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/7/41837/LBC107.pdf>
- Leme Batista A, Machado Hernández T, 2007. “LAS PYMES Y SU ESPACIO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA”. ENCUENTROS ACADÉMICOS INTERNACIONALES. Fecha de Acceso: 1/01/14- www.eumed.net/eve/resum/07-enero/alb.htm
- Reunión de Directores de Cooperación de América Latina y el Caribe “Cooperación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina y el Caribe” Paramaribo, Surinam, 29 y 30 de julio de 2010. “LA SITUACION DE LAS PYMES EN AMERICA LATINA. El enfoque y el aporte de CEPAL XXI” Acceso: 3/01/14. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/48093/InformalidadyTributacionAmericaL.pdf>
- Saavedra García M L, Hernández Callejas G Y, Caracterización de las MPYMES en Latinoamérica: Un Estudio Comparativo. 2008, Actualidad Contable Faces, vol. 11, num. 17. Julio-diciembre 2008. Pp 122-134, Universidad de los Andes, Venezuela, Acceso: 2/01/14 - <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25711784011>