EXPERIENCIAS EXITOSAS EN INNOVACIÓN, INSERCIÓN INTERNACIONAL E INCLUSIÓN SOCIAL

UNA MIRADA DESDE LAS PYMES

NACIONES UNIDAS
CEPAL
BID
Organización de los Estados Americanos

EXPERIENCIAS EXITOSAS EN INNOVACIÓN, INSERCIÓN INTERNACIONAL E INCLUSIÓN SOCIAL

UNA MIRADA DESDE LAS PYMES

Naciones Unidas
CEPAL
BID
Organización de los Estados Americanos

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Mario Cimoli
Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Ricardo Pérez
Director de la División de Documentos y Publicaciones

En la preparación de este documento participaron funcionarios de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, la División de Desarrollo Económico, la División de Desarrollo Social y la Sección de Estudios del Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como la oficina de la CEPAL en Washington, D.C.; también participaron el Departamento de Desarrollo Económico, Comercio y Turismo, el Departamento de Desarrollo Sostenible, el Departamento de Desarrollo Social y Empleo y la Fundación para las Américas de la Organización de los Estados Americanos (OEA); y el Sector de Integración y Comercio, la Corporación Interamericana de Inversiones, el Fondo Multilateral de Inversiones y la División de Ciencia y Tecnología del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La coordinación del documento estuvo a cargo de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL con el apoyo de la oficina de la CEPAL en Washington, D.C.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

LC/L.3371 • Septiembre de 2011
© Naciones Unidas • Impreso en Santiago de Chile
2011-276

Índice

Prólogo 7

Capítulo I

Articulación productiva de las pymes 9

1. Las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina: Participación en la economía y distribución sectorial 11
2. Experiencias de articulación exitosas 12
3. Los programas de apoyo a la asociatividad en Chile 14
4. Las experiencias del municipio de Rafaela en la Argentina 15
5. Aglomeraciones productivas locales: La experiencia del SEBRAE en el Brasil 17
6. El modelo de los centros para el desarrollo de la pequeña empresa (SBDC): Asistencia técnica basada en alianzas entre el sector académico, el gobierno y la empresa 18
7. Una experiencia reciente de alianza público-privada: Los centros de desarrollo de las micro y pequeñas empresas en El Salvador 19
8. Encadenamientos productivos en el sector agrícola: Nuevos modelos de negocios para aumentar la integración social 20
9. Un proyecto de pequeñas empresas turísticas: El STEP Caribe 22
10. Simplificación de trámites para reducir costos 23

Capítulo II

Preparando una fuerza laboral moderna 27

1. La base: Una educación de calidad con amplia cobertura 29
2. Coordinación de la cooperación laboral en el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD) 31
3. Fortaleciendo las capacidades institucionales de los ministerios de trabajo: La Red Interamericana para la Administración Laboral 32
4. Formación y calificación profesional: La experiencia de Chilecalifica 33

5. Un componente clave: La formalización de la relación laboral 34
6. Una iniciativa para trabajadores informales: El *Portal do Empreendedor Individual* en el Brasil 35
7. El diálogo social: Instrumento para relaciones laborales modernas 36

Capítulo III

Inserción internacional y facilitación del comercio exterior 37

1. Invirtiendo en la internacionalización de las pymes 39
2. Importancia de la promoción de las exportaciones 40
3. Una estrategia integral de fomento a las exportaciones: La política de El Salvador, 2010-2024 42
4. El comercio como eje central de una política de desarrollo: El caso del Perú 44
5. Fomento de exportaciones de las pymes: FINPYME ExportPlus en Guatemala 45
6. La importancia de los costos de transporte en el comercio de América Latina y el Caribe 46
7. El corredor del Pacífico en la región mesoamericana: Un ejemplo de estrategia de integración 47
8. Facilitando el financiamiento al comercio exterior 50
9. Maximizar las oportunidades comerciales: Captura del valor de la propiedad intelectual 51
10. Certificación de origen digital 52
11. La creciente importancia de la cooperación triangular y Sur-Sur: El ejemplo de Chile, el Paraguay y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) 53
12. Una agenda para la facilitación del comercio 55
13. Nuevas estrategias de integración regional y global 56

Capítulo IV

Modernización e innovación tecnológica 57

1. Diálogo regional de políticas sobre cooperación tecnológica internacional de las empresas 59
2. El vínculo entre éxito exportador, innovación e impacto social 60
3. Las TIC en el modelo de negocio de las pymes 61
4. Disminuyendo el costo de acceso de las pymes a las TIC: La computación en nube 62
5. El diálogo regional para reducir los costos de la banda ancha 64

6. Un ejemplo de integración de las TIC en el sector productivo: El Plan Avanza de España 65
7. Desarrollo de proveedores de empresas multinacionales de alta tecnología 66
8. Proyecto de apoyo a la transición competitiva agroalimentaria 67
9. Pymes en la producción de *software* y servicios de TIC 68
10. Incentivos para el fomento de actividades científico-tecnológicas en la empresa: Los fondos sectoriales en el Brasil 70
11. Incentivos para promover la innovación empresarial: El Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) 72
12. Innovación y transferencia de tecnología a la industria: Los centros de innovación tecnológica del Perú 73
13. Una experiencia exitosa de cooperación regional: La Escuela de gestores de políticas de ciencia, tecnología e innovación 74

Capítulo V

Crédito y financiamiento **75**

1. Incrementar el acceso al financiamiento 77
2. El programa de cadenas productivas de Nacional Financiera (NAFIN) en México 78
3. El programa Tarjeta BNDES del Brasil 79
4. Financiamiento de la innovación: El programa Innova Chile 80
5. Apoyos a la generación de nuevas empresas 81
6. Fortalecimiento de la gestión financiera de organizaciones de pequeños productores rurales 82

Capítulo VI

Innovación y responsabilidad sociales **83**

1. Responsabilidad social empresarial: Un mayor involucramiento mediante alianzas público-privadas 85
2. Una iniciativa exitosa de relevamiento de experiencias: El Proyecto CEPAL-Kellogg 87
3. Innovación social en Haití en poblaciones pobres y extremadamente pobres: *Lèt Agogo* 88
4. Empoderamiento de mujeres emprendedoras: La Asociación Mundial Voces Vitales 89
5. Programa de Competitividad para el Desarrollo de Asociaciones de Exportación de Artesanos Textiles de Cusco: Equidad de género, emprendimiento e inclusión 90
6. Asociatividad y comercio inclusivo: La cooperativa de productores de quinua orgánica de Puno (Perú) 91

7. Un modelo de protección social: La Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Colombia) 92

8. El Programa de Oportunidades de Empleo a través de Tecnología en las Américas (POETA): Un enfoque multisectorial para promover oportunidades económicas e inclusión social en comunidades vulnerables..... 94

Capítulo VII

Gobernanza y cooperación ambientales **95**

1. El mejor desempeño ambiental de las empresas contribuye a los Objetivos de Desarrollo del Milenio..... 97

2. Acceso a la información para la gobernanza ambiental: La estrategia interamericana..... 100

3. Proyecto de reforestación en Rondônia (Brasil)..... 101

4. Evaluación de las actividades del programa de cooperación ambiental de los países del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos 102

5. Mantenimiento de un ecosistema: La conservación del bosque atlántico en el Alto Paraná (Paraguay)..... 103

Capítulo VIII

Mejoramiento de la formulación y la ejecución de políticas **105**

1. Nivelación del campo de juego: Políticas de defensa de la competencia..... 107

2. Corrección de las fallas de implementación..... 110

3. Articulación de las acciones de promoción con estrategias industriales, tecnológicas y de comercio exterior..... 112

Prólogo

El presente documento es una contribución del Comité Tripartito conformado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a la cuarta Reunión Ministerial de la iniciativa Caminos a la Prosperidad en las Américas, que se realizará en la ciudad de Santo Domingo, el 5 de octubre de 2011.

Esta iniciativa tiene por objeto fomentar el crecimiento y la prosperidad mediante el intercambio de experiencias, lecciones y mejores prácticas para ampliar las oportunidades para todos los habitantes de la región. Participan de esta iniciativa 14 países del hemisferio occidental: el Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.[1]

La OEA, el BID y la CEPAL han apoyado este proceso desde su lanzamiento en 2008. En este contexto, se ha preparado el presente documento, que recoge lecciones y experiencias exitosas en países de la región y fuera de ella en relación con las áreas temáticas prioritarias en la iniciativa. Estas incluyen potenciar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, apoyando, entre otras cosas, su articulación productiva y el acceso al crédito y al mercado global, la facilitación del comercio, la preparación de una fuerza laboral moderna y el desarrollo de prácticas empresariales sostenibles.

El objetivo de este documento es poner al servicio de los países participantes de Caminos a la Prosperidad en las Américas un conjunto de experiencias exitosas en los temas relacionados con la iniciativa y su capacidad para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región. El documento no es una recopilación exhaustiva de todas las experiencias exitosas en los temas pertinentes, sino una recolección de las lecciones más sobresalientes, por su impacto potencial, las posibilidades de ser replicables en diversos contextos socioeconómicos y culturales, su eficiencia económica o su capacidad para promover el desarrollo sostenible. Asimismo, usando un criterio amplio, las experiencias seleccionadas en este documento no se limitan a lecciones aprendidas en países pertenecientes a la iniciativa, sino que abarcan también prácticas replicables de los países miembros de las instituciones de la región y del resto del mundo.

[1] Belice ha solicitado ser miembro de la Iniciativa, pero hasta el momento del cierre de este documento no ha habido decisión al respecto.

El eje de la información proporcionada en este documento son las pequeñas y medianas empresas, en las que se concentran las mejores prácticas relevadas. Los temas que se consideran se ordenan entonces según su vinculación con la dinámica de estas empresas, prestando especial atención a las lecciones aprendidas a partir de las experiencias relevadas. El foco en las pymes permite combinar adecuadamente la información vinculada directamente al crecimiento de la producción, la inserción internacional, la innovación y la inclusión social, áreas en las que estas empresas son agentes fundamentales.

Por su naturaleza el documento no tiene por objeto presentar análisis exhaustivos sobre los temas considerados, sino más bien llamar la atención de los formuladores de políticas sobre casos y experiencias que ameritan una consideración detallada al momento de diseñar estrategias, líneas de acción e instrumentos en sus países.

I. Articulación productiva de las pymes

1. Las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina: Participación en la economía y distribución sectorial

- Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) son actores económicos relevantes ya que representan más del 90% del número de empresas de la región. Su participación en distintas variables es muy heterogénea, siendo importante en el empleo, bastante menor en la producción y muy pequeña en las exportaciones. La mayor participación en el empleo que en la producción indica bajos niveles relativos de productividad. Su pequeña participación en las exportaciones muestra su fuerte orientación al mercado interno y su dependencia de la dinámica de la demanda interna. Por ello, su producción está muy determinada por la evolución del empleo y salarios en la economía en su conjunto.
- En particular en la estructura industrial, las pequeñas y medianas empresas (pymes) tienen mayor presencia relativa en los países más grandes de la región en términos de producción y ventas. Esto se explica por indivisibilidades en algunas actividades productivas que llevan a mayores tamaños mínimos eficientes de plantas; por esa razón, en economías pequeñas, las grandes empresas producen generalmente una parte importante de los bienes de consumo, que predominan en su estructura industrial.
- Hay tres grupos de países en función de la relación entre el tamaño de sus economías y los sectores en que se encuentran predominantemente las pymes. En los países de mayor tamaño y con estructuras industriales más desarrolladas (el Brasil, México, la Argentina), los principales sectores de las pymes son los alimentos, los textiles y confección, los productos químicos y plásticos, y la metalmecánica. En economías de tamaño medio (Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de)) predominan las industrias alimenticias y químicas; a diferencia del grupo anterior, se observa escasa presencia de la producción metalmecánica en el universo de las pymes. En los países más pequeños (Costa Rica, Nicaragua y el Uruguay) domina claramente la industria de alimentos.
- La concentración de la producción de las pymes en productos alimenticios se deriva de su especialización en sectores con uso intensivo de mano de obra sustentado en ventajas comparativas naturales y con pequeñas economías de escala. Estas actividades están orientadas mayoritariamente a los mercados internos, lo que redunda en los bajos montos de sus exportaciones directas.
- La incorporación de las microempresas como objeto de las políticas ha ampliado el alcance y aumentado la complejidad del universo de agentes de pequeño porte. En él hay una fuerte heterogeneidad en la que conviven desde microempresas de subsistencia a empresas medianas dinámicas que, algunas veces, incursionan en los mercados de exportación. Esta heterogeneidad se manifiesta en la baja productividad relativa de las empresas de menor porte respecto de las grandes. Mientras la productividad de una microempresa en países de América Latina es apenas el 3% de la productividad de una grande, en países avanzados, como Francia, las empresas de tamaño más reducido muestran una productividad equivalente al 70% de la gran empresa (CEPAL, 2010, cuadro III.7).
- La complejidad del ambiente productivo en el que operan las pymes también ha sido afectada por una creciente apertura y competencia internacionales, con altos precios de los bienes primarios y fuerte demanda de productos importados. En el período 2002-2008 las exportaciones de la región aumentaron un 1,5%, en tanto que las importaciones crecieron un 15,5% anual. Este aumento de las importaciones fue más rápido que en cualquier otra región del mundo y mayor que el crecimiento del PIB. Estos cambios de los flujos comerciales están íntimamente ligados al avance de la liberalización del comercio, mediante la firma de los tratados de libre comercio o la profundización de los procesos subregionales de integración comercial.
- Debido a esta gran heterogeneidad, es muy difícil diseñar e implementar políticas relativamente homogéneas para tal conjunto de agentes. Por ello, se necesitan programas, instrumentos y modalidades de intervención distintos que tomen en cuenta estas diferencias.

Cuadro I.1

América Latina (4 países): participación de los distintos tamaños de empresas en el empleo, el PIB y las exportaciones [a]

	Microempresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Grandes empresas
Empleo	30,4	16,7	14,2	38,7
PIB	7,3	9,8	11,4	71,5
Exportaciones	0,2	1,8	6,4	91,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[a] Los países considerados son la Argentina, el Brasil, Chile y México. En el cuadro se presentan las distribuciones porcentuales del empleo, el PIB y las exportaciones de cada tipo de empresa respecto del total de empresas del sector formal. Se utilizan promedios simples sobre la base de datos oficiales. El criterio de clasificación del tamaño de empresa corresponde a las definiciones de las instituciones de fomento de cada país.

2. Experiencias de articulación exitosas

- La experiencia de proyectos de articulación productiva para mejorar la competitividad de las pymes, mediante la asociatividad y otras formas de cooperación, estudiados por Dini, Ferraro y Gasaly (2007), fue sintetizada en una investigación realizada mediante un proyecto conjunto entre el Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En este estudio se muestra que los proyectos alcanzaron resultados en dos áreas de relevancia para el diseño de políticas: la promoción de la innovación y el acceso a mercados más exigentes.
- Los proyectos estudiados se ubicaban en diversos sectores de actividad de 11 países de la región (la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay). Sus experiencias tienen distintas características en cuanto a los sectores de actividad en que se focalizaban, los que abarcan desde la producción primaria (cadenas de caprinos en Córdoba (Argentina) y uva isabella en Colombia), cadenas agroindustriales (lácteos en Nicaragua y agronegocios en Costa Rica), sectores manufactureros tradicionales (confecciones y muebles en el Brasil, el Ecuador y la República Dominicana), industrias extractivas, curtiembres, artesanía e incluso tecnologías de la información y de las comunicaciones.
- Como se desprende de los resultados, las experiencias asociativas pueden alcanzar metas cualitativas y cuantitativas. En materia de innovación, hubo resultados en innovación de productos y procesos, creación de nuevas funciones en las cadenas productivas e incluso innovación institucional y nuevas instancias de coordinación. En acceso a mercados, se han generado economías de escala y de gama (*scope*) mediante la creación de nuevas capacidades de comercialización y de negociación de los pequeños productores, lo que les permite formalizar las relaciones con sus clientes e intermediarios y acceder a mercados más exigentes. Todas estas capacidades tienen fuertes externalidades positivas sobre la producción de las pymes.
- El análisis de este grupo de proyectos muestra otros dos resultados interesantes. El primero se vincula con la sostenibilidad de las iniciativas, entendida como las estrategias adoptadas para dar continuidad a las actividades más allá del período de operación de cada proyecto. En este punto, los resultados son variados en función del enfoque estratégico de cada uno (redes, *clusters* o desarrollo territorial). En general, el tiempo para asegurar la sostenibilidad de un proyecto supera los cuatro años. Esto lleva al segundo resultado, de carácter más conceptual, que permitió identificar tres tipos de acciones. Estas se pueden sintetizar en redes (acciones colectivas entre empresas), *clusters* (acciones colectivas entre empresas de un mismo sector productivo en la que intervienen instituciones de apoyo) y programas de desarrollo territorial (acciones colectivas entre distintos agentes, empresas e instituciones públicas y privadas con foco en el territorio). Según el énfasis en cada uno de estos tipos de acciones, se logran resultados diferentes en tiempos de maduración, actores involucrados, mecanismos de gobierno (*governance*), apropiabilidad de los resultados y generación de externalidades. Estas diferencias en los tipos de resultados obtenidos son un complemento para la formulación de una estrategia de desarrollo productivo integral que fomente la competitividad de las empresas mediante la integración productiva.

■ Cuadro I.2 ■

América Latina: Los proyectos del FOMIN analizados

Número	Proyecto	Subproyecto	Actividades principales
1	Cadenas productivas de Córdoba (Argentina)	Cadena de tecnología de la información y las comunicaciones Cadena caprinos	Apoyo al desarrollo competitivo de las cadenas productivas de electrónica y *software* y de ganadería caprina. Resultados en generación de servicios colectivos, ahorros por compra conjunta de materias primas, innovación tecnológica y desarrollo de mercados.
2	Vinos del Uruguay	Empresas vitivinícolas de exportación	Participan las principales empresas vitivinícolas exportadoras de vinos finos con el objeto de promover la inserción en mercados internacionales.
3	Proyecto Uva Isabella, Cali (Colombia)	*Cluster* de productores de uva Isabella	Más de 200 productores de uva Isabella asociados lograron establecer relaciones más formales con mercados más exigentes y con grandes empresas agroindustriales y crear un sistema de monitoreo e información para mejorar la coordinación de los productores y su capacidad de negociación con los clientes.
4	Redes pyme, Guanajuato (México)	Curtiembres Cerámica	El proyecto busca mejorar la productividad y el desempeño económico de las MIPYME del Estado de Guanajuato, mediante actividades colectivas para introducir y fortalecer la innovación de procesos y productos, la creación de cadenas de valor y la articulación de agrupaciones de empresas en los sectores de cuero, calzado y proveeduría textil y cerámica decorativa. Entre los principales resultados alcanzados se destaca el desarrollo comercial logrado por algunas empresas de curtiembre.
5	Proyecto Nicaragua	*Cluster* de lácteos	Esta iniciativa es parte de un proyecto más amplio, financiado por la cooperación austríaca, que apunta al desarrollo de la competitividad de 11 clusters. Entre los resultados destacan las mejoras en tecnología y gestión de las cooperativas lácteas, los programas de infraestructura (caminos y electricidad rural) y la capacitación de las instituciones locales que participan en la coordinación.
6	Proyecto Atuntaqui (Ecuador)	*Cluster* de confecciones	En los dos años del proyecto se logró impulsar el desarrollo tecnológico de las empresas de confecciones, apoyando la incorporación de maquinarias, la mejora de la organización productiva y la creación y consolidación de centros de servicios. Se apoyó la labor de planificación estratégica participativa desarrollada en colaboración con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la CEPAL.
7	Redes empresariales (Perú)	Redes de empresas de confecciones	El proyecto se propone desarrollar la competitividad de las pymes de confecciones de Gamarra (Lima) mediante la creación y consolidación de redes empresariales. En el primer periodo de actividad se logró la puesta en marcha de una decena de redes, algunas de las cuales han desarrollado importantes acciones colectivas (establecer acuerdos de colaboración productiva con grandes empresas, promocionar en conjunto sus productos, entre otras).
8	APL (Brasil)	Nova Friburgo, Río de Janeiro (moda íntima) Ubá, Minas Gerais (muebles) San Antonio de Padoa, Río de Janeiro (rocas y piedras ornamentales)	El objetivo general del proyecto es promover el desarrollo de las pymes, su eficiencia productiva y su competitividad, fortaleciendo la cooperación empresarial. Con esta operación el FOMIN y el Servicio Brasileño de apoyo a las Micro y pequeñas Empresas (SEBRAE) buscan un efecto demostrativo para la elaboración de instrumentos de apoyo al desarrollo de las pymes. Los objetivos específicos son implantar iniciativas estables de cooperación empresarial, lograr un mejoramiento tecnológico del sector seleccionado en cada área y aumentar el nivel de internacionalización de las pymes.
9	Proyecto INCAE (Guatemala)	Agronegocios	Este proyecto se propone mejorar la competitividad de las pymes centroamericanas de los sectores primarios. Su actividad se articula en varias iniciativas asociativas locales, en distintos países.
10	Proyecto regional artesanía (Guatemala, Honduras y Nicaragua)	Artesanía Artesanía	El objetivo es contribuir a mejorar la competitividad de microproductores de Guatemala, Honduras y Nicaragua, específicamente integrar a 1000 microproductores a cadenas internacionales de artículos de decoración y muebles con alto valor agregado en diseño. Entre los resultados alcanzados durante la primera fase están la transferencia de diseños y asistencia técnica desde los clientes finales hasta la red de artesanos locales.
11	Proyecto Redes (República Dominicana)	Red confecciones Red muebles	El objetivo de este proyecto es mejorar la competitividad de las MIPYME de Santiago de los Caballeros, implantando un programa de integración productiva en los sectores de muebles y confección que favorezca su productividad. El conjunto de empresas del mueble ha logrado crear un sistema de trabajo asociativo que les permite participar en licitaciones, comprar insumos y contratar asistencia técnica de forma colectiva.
12	Proyecto CENTRIS, Tijuana (México)	Varios	Este proyecto se propuso estimular el desarrollo de la competitividad de las pymes mediante la promoción de acciones colectivas orientadas al desarrollo de nuevos emprendimientos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.

Dini, Marco, Carlo Ferraro y Carolina Gasaly (2007), "Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina", *serie Desarrollo productivo*, Nº 180 (LC/L.2788-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.07.II.G.138.

3. Los programas de apoyo a la asociatividad en Chile

- Desde la experiencia pionera, a comienzos de los años noventa, de los proyectos asociativos de fomento (PROFO) que buscaban desarrollar y consolidar relaciones horizontales entre pymes, la política de Chile evolucionó, en la segunda mitad de la década, hacia la integración de empresas proveedoras en cadenas productivas para mejorar y estabilizar sus vínculos con las empresas de mayor tamaño (programas de desarrollo de proveedores, PDP). Poco después, con los programas territoriales integrados (PTI) se promovió el fortalecimiento institucional mediante el desarrollo de las cadenas productivas ubicadas en un territorio.
- Estos tres instrumentos son la parte sustantiva de las políticas de articulación productiva en Chile. Desde 2000 hasta 2009, han alcanzado a cerca de 23.000 beneficiarios, más de la mitad pymes, las que asimismo recibieron cerca del 50% de los recursos. Las microempresas también registran una fuerte participación, sobre todo en cuanto al número de beneficiarios (43%) —lo que obedece a la expansión del PDP en el ámbito agrícola— y algo menos en recursos (27%). Los recursos globales (públicos y privados) de estos instrumentos crecieron un 62% entre 2000 y 2007, al tiempo que los aportes privados aumentaron del 36% al 41% del total.
- Estos programas consiguieron disminuir las asimetrías de información, mejorando el acceso de las pymes a capacitación, tecnología, mercados e información sobre financiamiento. También se redujeron los costos de transacción, mediante la actuación conjunta en redes o acciones que permitieron reducir algunos costos de producción. El fomento de actividades de consultoría también ha mejorado la productividad y competitividad de las pymes. Los PROFO incidieron en un aumento de la productividad de sus participantes, la que se sostuvo durante un horizonte de mediano plazo.
- El uso de fondos públicos combinado con una práctica de participación creciente del financiamiento privado permitió ampliar el alcance geográfico, cubrir los costos de administración y llegar a todas las regiones del país mediante una red de agentes operadores intermediarios. De esta forma, se generaron relaciones de confianza entre los sectores público y privado para impulsar una mayor competitividad de las pymes.
- Los agentes económicos reconocen el impacto positivo de los instrumentos de articulación productiva sobre las pymes y la mejora del ambiente de negocios sobre la base del desarrollo de redes con fondos públicos, el uso de instrumentos con continuidad en el tiempo, la participación creciente de empresas y el cofinanciamiento del sector privado.

Cuadro I.3

Chile: políticas de articulación productiva, por instrumento, según tamaño, 2007

(En número de beneficiarios y porcentajes)

Instrumento / beneficiarios	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
PROFO	284	772	198	49	1 303
PDP	3 013	2 630	374	216	6 233
PTI	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Total	3 297	3 402	572	265	7 536
Estructura porcentual según tamaño	43,8	45,1	7,6	3,5	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Gerencia de Fomento de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

Cuadro I.4

Chile: transferencia de fondos públicos a empresas, por instrumento, según tamaño, 2007

(En millones de pesos chilenos y porcentajes)

Instrumento/ traspaso de fondos según tamaño de empresas	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
PROFO	675,0	2 355,8	523,4	118,3	3 672,5
PDP	2 230,3	2 274,8	456,7	520,3	5 482,1
PTI [a]					1 467,3
Total	2 905,3	4 630,6	980,1	638,6	10 621,9
Estructura porcentual según tamaño	31,7	50,6	10,7	7,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Gerencia de Fomento de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).
[a] Los PTI no contabilizan a las empresas según tamaño.

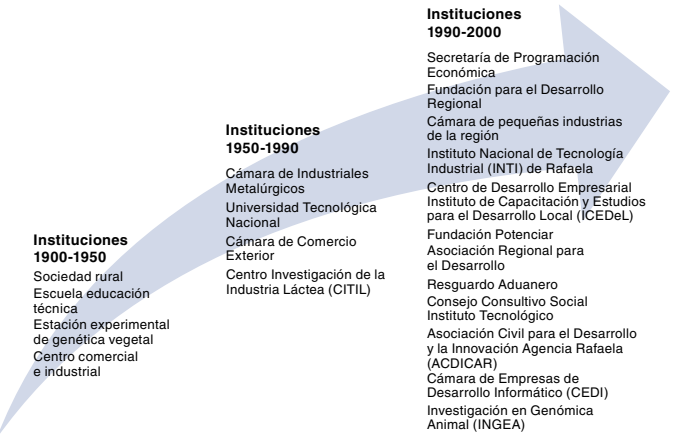
4. Las experiencias del municipio de Rafaela en la Argentina

a) El éxito de una red que opera en el largo plazo

- Rafaela, polo productivo del centro oeste de la provincia de Santa Fe (Argentina), es una enriquecedora experiencia de desarrollo productivo y articulación entre instituciones. Esta localidad es parte de una región con una vasta historia productiva y de cultura laboral a lo que se ha agregado, en las últimas dos décadas, un conjunto de políticas vinculadas al fomento productivo y desarrollo del territorio sobre la base de un proceso de construcción de capacidades, fortalecimiento institucional y trabajo en red entre los diferentes actores.
- Gracias a una fuerte tradición empresarial y una dinámica participación del sector privado, junto a un activo y acertado diseño de las políticas públicas, se ha ido desarrollando un importante entramado institucional público-privado. En los años noventa se crearon nuevas organizaciones de apoyo, mientras el gobierno local asumía un nuevo papel con la implementación de nuevos métodos de gestión y la potenciación del trabajo conjunto para la definición y ejecución de políticas ligadas a las pymes.
- Inicialmente los esfuerzos estuvieron centrados en transformar la gestión pública y fortalecer el tejido institucional que vincula a los sectores públicos y privados sobre la base de los servicios empresariales. Luego se pasó a una nueva etapa, donde se comenzó a abordar el desarrollo del territorio con un enfoque en las cadenas productivas. Hoy, los esfuerzos de la localidad se encuentran encaminados a profundizar actuaciones cuyo propósito es potenciar las innovaciones productivas, organizativas, institucionales y ambientales.
- Partiendo de una transformación inicial en los roles y ámbitos de actuación de las instituciones, se está pasando a una nueva forma de abordar el territorio con énfasis en las redes en su calidad de espacios animadores y catalizadores de las iniciativas de desarrollo económico local. Este nuevo enfoque está centrado en estimular la generación de flujos interactivos que permiten conectar a los que producen el conocimiento —dentro y fuera del territorio— con quienes lo utilizan, manteniendo uno de los activos más importantes de esta región que es el clima de confianza, diálogo y articulación entre sus actores.

Diagrama I.1

Argentina: construcción y evolución del sistema institucional público-privado de apoyo al sector productivo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

b) El agente dinamizador: la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Agencia Rafaela

- En el desarrollo del municipio fue determinante la operación de una red de articulación interinstitucional, labor en la que jugó un papel importante la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Agencia Rafaela (ACDICAR). Esta institución, que cuenta con recursos del Programa de Competitividad Territorial del Fondo Multilateral de Inversiones del BID y ACDICAR, orientado a promover las ventajas competitivas de la región central de la Provincia de Santa Fe (Argentina), apoya a las empresas y sus eslabonamientos productivos más relevantes y fortalece a las instituciones públicas y privadas de fomento al sistema productivo.

- La Agencia ejecuta esta iniciativa mediante una alianza liderada por la Municipalidad de Rafaela y el Centro Comercial e Industrial local, representante del sector privado. Estos agentes conducen un proceso que articula una importante red de instituciones públicas y privadas de la región.
- Esta intervención ha llevado a un proceso de cambio que profundiza los logros de productividad y competitividad obtenidos en la región e incorpora como elemento central la innovación, mediante algunos ejes como:
  - la vinculación entre los sectores público, privado, educativo y científico-tecnológico;
  - las nuevas relaciones de las ciudades con los actores productivos;
  - las iniciativas de redes de empresas y de actuación en las cadenas productivas;
  - la generación de nuevas capacidades mediante constantes esfuerzos de formación de recursos humanos.
- El proyecto está orientado a aumentar la competitividad y la inserción internacional de los *clusters* agroalimentario y metalmecánico, diversificando la producción y exportaciones de la región, introduciendo nuevas tecnologías y conocimientos en eslabones productivos y facilitando la colaboración público-privada para el desarrollo de empresas.
- A cuatro años del establecimiento de la Agencia, más de 100 instituciones (con distintos niveles de compromiso y aportes) participan en las líneas de acción, mesas de trabajo y espacios de articulación creados con el fin de impulsar el desarrollo. Esta participación se produce a partir de nuevas miradas desde la realidad local que se expresan en acciones vinculadas al medio ambiente y a la economía verde, los sistemas territoriales de información y el desarrollo de recursos humanos para enfrentar estos nuevos desafíos mediante la creación nuevas capacidades.

Diagrama I.2

Argentina: esquema organizativo de la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Agencia Rafaela

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

5. Aglomeraciones productivas locales: La experiencia del SEBRAE en el Brasil

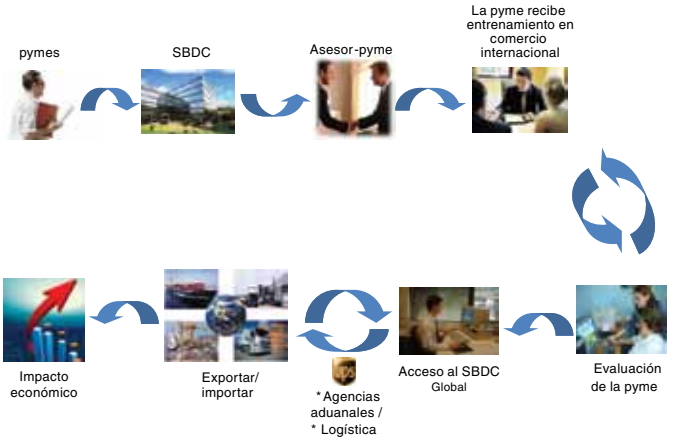
- El apoyo a las aglomeraciones productivas locales (APL) en el Brasil es el caso latinoamericano más importante de implementación de una política nacional concebida y estructurada para fomentar la articulación productiva. Esta política destaca por ser parte de una estrategia nacional de desarrollo productivo, contar con abundantes recursos para su implementación y presentar una extensa cobertura geográfica y sectorial.
- Las APL son la versión brasileña de los distritos industriales y *clusters* que han sido analizados en la literatura sobre organización de la producción en pymes y sobre desarrollo local, con adaptaciones a la cultura y las condiciones productivas del país, así como a las características históricas e institucionales de cada localidad. Son aglomeraciones de agentes económicos, políticos y sociales presentes en un territorio en el que se concretan actividades productivas específicas de forma articulada e independiente. Se caracterizan por la conjunción de empresas especializadas, con fuerte presencia de pymes, pertenecientes al mismo sector productivo. En ella participan los proveedores de materias primas y otros insumos y servicios, así como las instituciones públicas y privadas que apoyan el fomento productivo, con actividades de formación y capacitación de recursos humanos, financiamiento y asistencia técnica para actividades asociativas.
- Son la expresión de una nueva modalidad de actuación en temas vinculados con el desarrollo productivo y la política industrial, cuyas medidas de fomento a la innovación y acceso a mercados enfatizan la participación de las micro y pequeñas empresas y su articulación en cadenas productivas. Esta política nace de la necesidad de integrar acciones orientadas a objetivos similares por parte de distintos organismos públicos, buscando evitar la repetición de instrumentos y actuaciones.
- Con la supervisión del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) se creó el Grupo de trabajo permanente en el que participan más de 30 instituciones públicas y privadas que fomentan la labor de las pymes. Este grupo coordina acciones en el ámbito nacional entre actores vinculados con las APL. Identifica sus necesidades y da respuestas mediante los instrumentos de apoyo existentes o la generación de proyectos de dinamización que se inscriben en el plan de desarrollo estratégico de cada APL preparado por su comité gestor.
- En una primera etapa en 2004, se identificaron cerca de 450 APL vinculadas con diversas actividades económicas. El Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE), que actuaba en más de la mitad de ellos, desarrolló una metodología de intervención a partir de buenas prácticas internacionales. Posteriormente, se identificaron 955 APL, incluidas experiencias consolidadas, incipientes o con potencial de desarrollo. Los sectores cubiertos por la rica geografía de las APL van desde las actividades agrícolas y pecuarias hasta la minería, el turismo o las industrias manufactureras, sean tradicionales, intensivas en mano de obra o intensivas en capital, incluidos también sectores innovadores o intensivos en tecnología. Hay así una amplia cobertura sectorial y gran diversidad de actividades con diferentes grados de maduración y desarrollo.
- En una primera etapa, las autoridades del SEBRAE reconocían a las APL como una herramienta útil para el desarrollo institucional con fuertes efectos de sinergia entre instituciones de fomento. En 2005, cada acuerdo de APL en que participaba el SEBRAE contaba además con el apoyo de al menos otras siete instituciones y, por cada real que el SEBRAE gastaba, los otros socios colocaban en contrapartida 2,5 reales.
- Un problema frecuentemente señalado de la política de APL es el gran número de objetivos que se persiguen, que incluyen la reducción de desigualdades sociales y regionales, la innovación tecnológica, la modernización de la base productiva, el crecimiento del empleo y del ingreso, la reducción de la tasa de mortalidad de las micro y pequeñas empresas, el aumento de la escolaridad y la capacitación, una mayor competitividad y productividad, y el aumento de las exportaciones. Más aun, es difícil avaluar sus reales posibilidades para coordinar los instrumentos de fomento a las pymes, pues existen pocas evaluaciones de sus impactos, lo que, en parte, se explica por el corto tiempo transcurrido desde su implementación.
- La experiencia de las APL en el Brasil es rica y diversa y muestra, en la heterogénea realidad productiva del país, una fuerte capacidad de diseño e implementación de políticas convergentes entre distintas instituciones, enfatizando la coordinación de acciones para aprovechar sinergias y generar mayores beneficios para las empresas. Así, las APL son un ámbito de articulación de las políticas de desarrollo productivo sectoriales, tecnológicas y de apoyo a las pymes.

6. El modelo de los centros para el desarrollo de la pequeña empresa (SBDC): Asistencia técnica basada en alianzas entre el sector académico, el gobierno y la empresa

- El modelo de los centros para el desarrollo de la pequeña empresa (SBDC) de los Estados Unidos une al sector de educación superior con todos los niveles de gobierno para atender a las micro y pequeñas empresas. Es la red más grande y exitosa de asistencia a los pequeños negocios en ese país con más de 1.100 centros y 750.000 pequeñas empresas asistidas anualmente. En 2009, apoyó a las pequeñas empresas en la creación y retención de más de 166.826 puestos de trabajo, en el establecimiento de 12.773 empresas, generando 7.200 millones de dólares en nuevas ventas y 3.300 millones de dólares de financiamiento. La red SBDC generó, en 2009, más de 560 millones de dólares de ingresos fiscales federales y estatales, lo que significó un rendimiento de 2,87 dólares de retorno por cada dólar invertido.
- El modelo es adaptado y replicado en los países de América Latina. La Asociación Mexicana de Centros para el Desarrollo de la Pequeña Empresa cuenta con 101 unidades y, en 2009, apoyó a más de 32.000 pequeñas empresas y creó o mantuvo 12.000 puestos de trabajo. En El Salvador, en 2010, fueron entrenados 172 profesionales en el modelo y se pusieron en marcha los 10 primeros centros de desarrollo de pequeños negocios (CDMYPES), mientras que en Colombia se avanza en proyectos piloto. Los SBDC proporcionan servicios de consultoría confidencial y gratuita de largo plazo así como servicios de capacitación y asistencia a las pymes que incluyen asistencia inicial, desarrollo de negocios, tecnología, contratación pública y comercio internacional. También apoyan a las pymes en materia de manufactura, evaluación financiera, mercadotecnia y recursos humanos.

Diagrama I.3

Estados Unidos: el esquema de operación de los centros para el desarrollo de la pequeña empresa (SBDC)



Fuente: Instituto para el Desarrollo Económico, Universidad de Texas en San Antonio.

- SBDC Global, lanzada por el Centro de Comercio Internacional de la Universidad de Texas en San Antonio, es la plataforma de intercambio comercial que une a las pequeñas empresas de las redes de SBDC de los Estados Unidos, México, El Salvador y Colombia, facilitándoles oportunidades de comercio bilateral. La Secretaría General de la OEA ha apoyado el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas de esta buena práctica y otros modelos exitosos entre los países de las Américas.

7. Una experiencia reciente de alianza público-privada: Los centros de desarrollo de las micro y pequeñas empresas en El Salvador

- En agosto de 2010 se firmó un convenio que puso en marcha el plan piloto de una alianza público-privada entre el Gobierno de El Salvador, universidades, organismos no gubernamentales y actores locales, que tiene como propósito la creación de los centros de desarrollo de las micro y pequeñas empresas (CDMYPES). El convenio fue suscrito por la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa de El Salvador (CONAMYPE) como miembro del Ministerio de Economía, universidades, ONG y actores locales que operarán cinco CDMYPES piloto.
- Los CDMYPES tienen dos objetivos. Primero, acercar los servicios empresariales y de apoyo a las micro y pequeñas empresas y, en general, a diversas formas de articulación productiva y asociatividad, mediante la operacionalización de nuevos mecanismos de transferencia de tecnología, técnicas de gestión, administración y organización de la producción, y financiamiento. Segundo, fortalecer sus capacidades como emprendedores y la capacitación de sus recursos humanos. Se han identificado diversos sectores económicos como prioritarios: agroindustria alimentaria, textiles y confección, química farmacéutica, tecnologías de la información y de las comunicaciones, turismo, construcción y artesanía.
- Los principales servicios ofrecidos por esta nueva iniciativa son: asesorías empresariales, asistencias técnicas especializadas, capacitaciones generales y especializadas, articulación con otros fondos o programas de apoyo a las micro y pequeñas empresas, y apoyo a procesos de articulación o asociatividad, encadenamientos productivos y desarrollo de proveedores.

Cuadro I.5

El Salvador: instrumentos de los centros de desarrollo de las micro y pequeñas empresas (CDMYPES)

Fondo de desarrollo para emprendedores y empresas incubadoras regionales
Fondo de capacitación, asesoría y asistencia técnica (DINAMIZA)
Fondo para el desarrollo artesanal
Centro de trámites empresariales
Paquetes empresariales para la formalización
Servicios para el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones
Fondos de desarrollo de mercados locales y regionales
Asesoramiento financiero
Cooperación empresarial y creación de empresas

Fuente: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Em[presa de El Salvador (CONAMYPE).

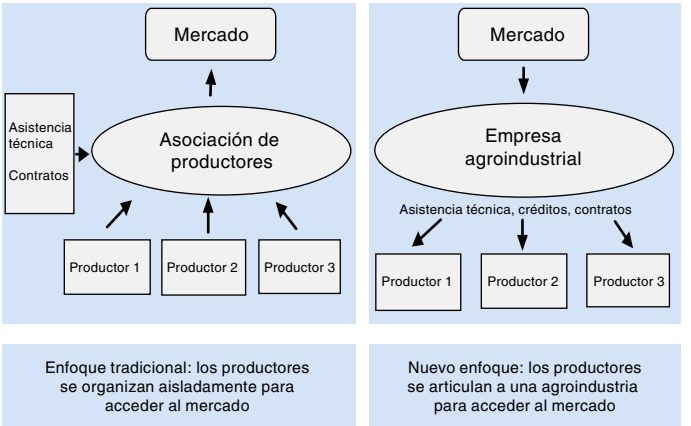
8. Encadenamientos productivos en el sector agrícola: Nuevos modelos de negocios para aumentar la integración social

- En diversos países de la región, se están desarrollando nuevos modelos de negocios destinados a articular a las empresas agroindustriales con microempresas proveedoras. Se busca generar negocios que, al tiempo que beneficien a las comunidades y personas de bajos ingresos, también beneficien a las empresas agroindustriales. Se trata de lograr una relación en la que todos ganan (*win-win*) para ambos eslabones a fin de integrar a las familias campesinas de bajos ingresos en nuevas actividades productivas. Estas iniciativas empresariales, al ser capaces de recuperar sus costos iniciales y convertirse en soluciones que se financian por sí mismas, pueden crecer y difundirse más allá de las limitadas posibilidades de los proyectos tradicionales de filantropía corporativa.
- Un modelo de encadenamiento son los programas de desarrollo de proveedores (PDP) desarrollados en México y Chile a fines de los años noventa. Aunque en ambos países estos programas operan en todos los sectores productivos, se adaptan particularmente bien a la realidad agrícola, dados la gran atomización de los productores y los requerimientos de abastecimiento del sector agroindustrial.
- En Chile, los PDP son operados por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo público que entrega un subsidio a las empresas agroindustriales para financiar su ejecución. La metodología contempla una etapa de diagnóstico y preparación de la propuesta de trabajo (6 meses) y una etapa de ejecución de la propuesta de asistencia técnica por parte de las empresas demandantes, que puede durar 3 años, y que considera visitas prediales, reuniones y giras técnicas. Además de jugar un papel activo en el proceso de transferencia de tecnología, la presencia de las agroindustrias como mercados que compran la materia prima permite mejorar la competitividad de las cadenas productivas: la creación de relaciones contractuales estables entre las empresas demandantes y sus proveedores genera vínculos de confianza que favorecen procesos de especialización y complementación productiva de mutuo beneficio. Entre 2002 y 2007, la CORFO financió 150 programas, que incluyeron a 3.800 proveedores.
- En el caso de México, los PDP son gestionados por la Secretaría de Economía, en conjunto con la oficina local del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). Al igual que en Chile, este instrumento tiene por objeto identificar y elevar la competitividad de una amplia gama de micro, pequeñas y medianas empresas, con el fin de que se integren en las cadenas de valor impulsadas por las agroindustrias (o "empresas tractoras"). Una particularidad del PDP mexicano es que la relación entre empresas tractoras y microempresas es de doble vía, vale decir, ingresan como proveedores y distribuidores de la "empresa tractora" (encadenamientos hacia atrás y hacia adelante). Los participantes reciben apoyo económico para financiar consultorías que permitan elaborar e implementar programas de desarrollo de proveedores y redes empresariales, así como para obtener financiamiento con fondos de garantía administrados por la banca de desarrollo y la CANACINTRA. Además, los participantes reciben apoyo de la Secretaría de Economía para la resolución de problemas de gestión ante los tres niveles de gobierno (federal, estatal, municipal), respetando la normatividad y reglamentación de las dependencias gubernamentales involucradas. Entre 2003 y 2008 el programa integró a 1.600 microempresas proveedoras.
- Actualmente la experiencia mexicana comienza a replicarse en El Salvador, bajo la coordinación de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador y con el apoyo del PNUD y del BID. En una primera fase del programa se prevé atender a 6 "empresas tractoras" con alrededor de 60 proveedoras y, en la segunda fase, a 18 tractoras con 180 proveedoras. Aunque a la fecha se trata de una iniciativa privada, el Ministerio de Economía ha confirmado su interés en apoyar esta iniciativa y darle continuidad en la medida en que se obtengan resultados replicables. Otra experiencia interesante es la de la organización no gubernamental FINTRAC en Honduras y El Salvador, apoyada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Millennium Challenge Corporation (MCC). En este caso se trata de un encadenamiento entre más de 500 productores minifundistas y FINTRAC, para exportar hortalizas de alto valor a los Estados Unidos. El Proyecto Apoyo a alianzas productivas, impulsado por el Ministerio de Agricultura y

Desarrollo Rural de Colombia, con la asistencia del Banco Mundial, apunta en la misma dirección: entre 2010 y 2015 se cofinanciarán 300 alianzas, en las que participarán 23.300 familias de pequeños productores.

Diagrama I.4

Un nuevo enfoque productivo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Una última variante de este enfoque es la experiencia de negocios inclusivos que actualmente impulsa el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador. En este caso, además de la implementación de programas de crédito y transferencia tecnológica, se promueve la firma de contratos para la compra de materia prima.
- Junto con mejorar la productividad, estos esquemas asociativos tienen un gran potencial para mejorar los ingresos de los pequeños agricultores y reducir la pobreza rural, pues han permitido superar el enfoque tradicionalmente usado en el campo latinoamericano, en donde los productores se organizaban aisladamente, aunque con el apoyo del Estado, para obtener nuevas tecnologías y llegar al mercado. Aunque sigue siendo válido en las zonas rurales más aisladas, a lo largo de los años se ha visto que este enfoque tiene importantes limitaciones, pues los campesinos enfrentan fuertes dificultades para organizarse e insertarse en los mercados. La práctica de los negocios inclusivos ha sido oficialmente reconocida por las Naciones Unidas como un ejercicio positivo en el camino para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

9. Un proyecto de pequeñas empresas turísticas: El STEP Caribe

- El *Small Tourism Enterprise Project* (STEP) tiene por objeto capacitar en desarrollo empresarial, promover la adopción de tecnología, crear mecanismos para la promoción conjunta de destinos y facilitar la comunicación y el intercambio de mejores prácticas entre pequeñas empresas turísticas y pequeños hoteles, con 75 habitaciones o menos, en el Caribe. Participan todos los Estados del Caribe, excepto Haití.
- Sus principales logros han sido ofrecer, mediante portales web, instrumentos para fortalecer la gestión gerencial y las operaciones de los hoteles, y un esquema para promocionar los 13 destinos del STEP Caribe, así como también a los hoteles afiliados al programa. Además entrega herramientas y programas de certificación internacionalmente reconocidos —más de 2.000 empleados de 228 pequeños hoteles fueron certificados por el Instituto de Educación de la *American Hotel and Lodging Association* (AHLA-EI). Asimismo, otorga capacitación en temas de medio ambiente —se capacitó a personal de más de 140 empresas— y se establecieron centros de asistencia inmediata.
- El modelo de STEP Caribe se ha extendido al proyecto STEP Centroamérica, en el que participan Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador. Este apoyó la creación de la Federación Centroamericana de Pequeños Hoteles (FCAPH) con más de 800 miembros. Sus actividades se han centrado en el uso de tecnologías digitales para fortalecer la integración regional. Sus portales contienen herramientas para entrenamiento y fortalecimiento de capacidades y el proyecto se ha sumado a redes sociales como Facebook y Twitter. La iniciativa se ha extendido a otras pymes mediante un esfuerzo conjunto con la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA).
- El proyecto STEP América del Sur utiliza el mismo modelo. La iniciativa fue lanzada en 2008 como un proyecto de cuatro años para impulsar el desarrollo del turismo y prestar apoyo participativo a las pequeñas empresas turísticas en la subregión. Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador y el Perú también integran la iniciativa STEP Andes. Más de 300 pequeños y medianos hoteles participan en el proyecto, que cuenta con sitios web y actúa en redes sociales, al igual que el anterior.

10. Simplificación de trámites para reducir costos

- Las experiencias de programas de simplificación de trámites para la creación de pymes y la reducción de los obstáculos para su registro y funcionamiento muestran la posibilidad de implementar políticas públicas horizontales en los ámbitos nacional y local. Estos programas no requieren movilizar grandes recursos económicos y, en compensación, ofrecen importantes resultados tanto en términos de mejoramiento del contexto en el cual operan las empresas como en el logro de una mayor eficiencia en las instituciones públicas.
- El análisis de las experiencias y casos de programas de simplificación de trámites realizado por Castillo y otros (2007) muestra que mediante este tipo de iniciativas se consigue mejorar el ambiente de negocios, propiciando mejores condiciones para la competitividad de las pymes. Además, la reingeniería de los procesos administrativos implica generar una nueva cultura institucional que mejore la forma de operar de las instituciones públicas a partir de mayores exigencias de coordinación entre sus áreas, más transparencia y procesos de mejora continua.
- Los resultados alcanzados generan importantes externalidades pues permiten identificar necesidades de reforma administrativa a nivel nacional y de rediseño de la actuación pública en otros ámbitos vinculados con la actividad empresarial. Además, producen un fuerte efecto de demostración. Por un lado, permiten extender la aplicación de estos programas a otros municipios y gobiernos nacionales; por otro, crean demandas para extender esos procesos y aplicarlos a otras áreas de la administración pública, por ejemplo, otorgamiento de permisos de construcción y servicios de catastro.
- En los casos en que es posible articular la ejecución de los programas de simplificación en el marco de un programa nacional, las reformas realizadas tienen mayores impactos y son más eficaces al extender la cobertura de los proyectos. Por ejemplo, el Programa de Simplificación de Trámites (SIMTRA) de la Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), que ha ejecutado más de 100 proyectos en América Latina, alcanzó en diez años tres indicadores de éxito: disminución del 80% del tiempo para realizar un trámite, eliminación de hasta un 50% de los requisitos correspondientes y reducción de hasta un 50% del número de veces que se debe acudir a alguna dependencia pública (Sancho y Segura, 2011).

Trámites más baratos y expeditos fomentan la competitividad de los negocios

- En los países de América Latina y el Caribe, 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. Así, para crear e inscribir una empresa en América Latina en 2010, se requerían en promedio más de nueve trámites, mientras que en los países de la OCDE solo se necesitan 5,6 procesos. De esta forma, un empresario latinoamericano debía esperar en promedio 56,7 días para iniciar su negocio, en tanto que se requerían menos de 14 días en los países avanzados. Por ejemplo, en los Estados Unidos el proceso demora 6 días, en el Canadá 5 y en Australia solo 2.
- Esta diferencia en tiempos de espera y procedimientos tiene efectos negativos en los costos empresariales, los que, medidos como porcentajes del ingreso por habitante, en América Latina resultan ser siete veces más altos que en la OCDE. A pesar de los esfuerzos realizados en algunos países, estos valores muestran la distancia que separa al contexto en que operan las pymes en la región respecto de las mejores prácticas internacionales.
- Superar esta asimetría en número de trámites, tiempos y costos para crear e inscribir un negocio es ineludible y debe formar parte de toda agenda de apoyo a las pymes. Con ello, se promoverán mejores entornos de negocios, se impulsará la formalización de las micro y pequeñas empresas y se avanzará en la reforma y eficiencia de la administración pública.

Cuadro I.6

Costos de creación de una nueva empresa, 2010

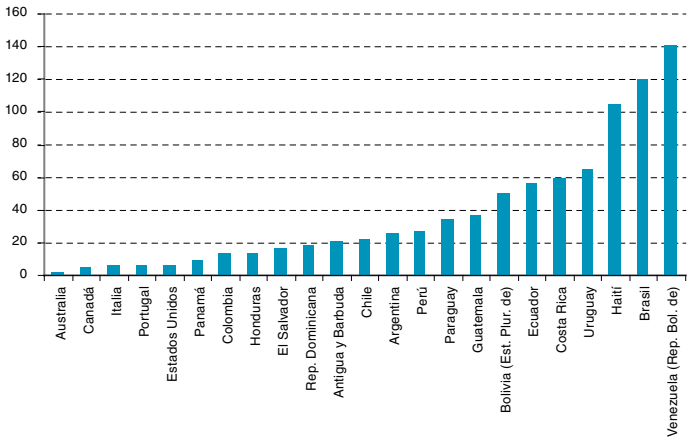
Región	Número de procedimientos	Duración (días)	Costo (porcentajes del ingreso per cápita)
América Latina y el Caribe	9,3	56,7	36,2
África subsahariana	8,9	45,2	95,4
Oriente Medio y Norte de África	8,1	20,0	38,0
Europa y Asia central	7,8	39,0	27,1
Asia oriental y el Pacífico	7,8	39,0	27,1
Asia meridional	7,1	24,6	24,5
OCDE	5,6	13,8	5,3

Fuente: Banco Mundial, *Doing Business 2011*, 2010.

Gráfico I.1

Duración de los trámites para crear una nueva empresa, 2010

(En número de días)



Fuente: Banco Mundial, *Doing Business 2011*, 2010.

Un sistema tributario diferenciado para las micro y pequeñas empresas en el Brasil: el SIMPLES

- El Sistema integrado de pago de impuestos y contribuciones de las microempresas y empresas de pequeño tamaño, SIMPLES Nacional o Súper SIMPLES, es un régimen unificado de recaudación de tributos y contribuciones federales, estaduales y municipales creado en 2007 para que las micro y pequeñas empresas (MPE) puedan beneficiarse de un sistema tributario más sencillo, menos oneroso y más ágil. Sustituye a un régimen previo, conocido como SIMPLES Federal, en el que el gobierno central y cada estado operaban un sistema propio. El nuevo régimen, en el cual el gobierno central coordina un esquema único de recaudación, abarca un amplio espectro de impuestos y contribuciones.

Cuadro I.7

Características del SIMPLES Nacional

Es facultativo y no obliga a las empresas a optar por él
Una vez adoptado, el sistema de tributación no se puede repactar durante ese año calendario
Los tributos se recogen mediante un documento único de recaudación
Pone a disposición de las MPE un sistema electrónico para calcular el valor mensual a pagar
Se presenta una declaración única y simplificada de informaciones socioeconómicas y fiscales
Reduce la burocracia
Genera empleo y reduce la informalidad al disminuir los costos de operación de las MPE

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- La Ley general también exonera a las MPE de todas las demás contribuciones instituidas por el Gobierno Federal, incluso la contribución al servicio social autónomo —Sistema S, integrado por el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), Servicios Sociales de la Industria (SESI), Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) y el Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE). Asimismo, reduce las obligaciones fiscales accesorias exigidas a las MPE y permite el descuento de impuestos pagados anticipadamente por sustitución tributaria y del ISS retenido en la fuente. Finalmente, desgrava las exportaciones, lo que permite que las MPE aumenten su competitividad en relación con medianas y grandes empresas que no gozan de este beneficio. En total, hay una reducción de costos asociados a la contabilidad y la gestión fiscal de las MPE.
- La reducción de la carga tributaria y la simplificación de los procedimientos que surgen de la puesta en marcha del

sistema SIMPLES Nacional es un importante estímulo al crecimiento de las MPE y ha llevado a una disminución de su alta tasa de mortalidad, la que es frecuentemente atribuida a los altos costos tributarios y financieros que recaen sobre su funcionamiento. De acuerdo con informaciones de la Secretaría de la Dirección General Impositiva, en los tres meses siguientes al lanzamiento del programa casi 3,2 millones de MPE optaron por este sistema (Crocco y Santos, 2010).

Bibliografía

Castillo, Geovanny, Irma Gutiérrez y Giovanni Stumpo (comps.) (2007), "Simplificación de trámites para la creación de empresas: la experiencia de FUNDES", *Documento de proyecto*, Nº 137 (LC/W.137), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Crocco, Marco y Fabiana Santos (2010), "El sistema de fomento a las micro y pequeñas empresas en el Brasil", *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina*, Carlo Ferraro y Giovanni Stumpo, (comps.), Libros de la CEPAL, Nº 107 (LC/G.2421-P) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sancho, Elena y Oswaldo Segura (2011), *SIMTRA: 10 años mejorando el clima de negocios en América Latina*, serie Nuestra experiencia, Nº 9, FUNDES.

II. Preparando una fuerza laboral moderna

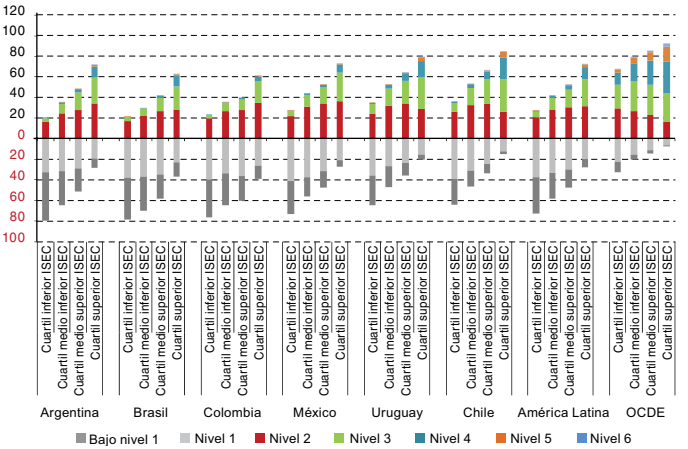
1. La base: Una educación de calidad con amplia cobertura

- Aunque se registran avances en la educación primaria, la cobertura del sistema educativo en la región es deficiente, sobre todo en la fase preescolar y en la educación secundaria, cuya graduación es generalmente una condición básica para el desarrollo de conocimientos y habilidades requeridos por una fuerza laboral moderna. Las pruebas internacionales, que han mostrado resultados poco satisfactorios para los países latinoamericanos participantes, reflejan serios problemas de calidad de la educación. Las evaluaciones muestran que los sistemas educativos son altamente segmentados, con grandes brechas en los resultados de alumnos de diferentes grupos sociales, lo que favorece la inserción productiva de jóvenes provenientes de hogares ricos y frena la evolución escolar de los de hogares pobres, lo que refuerza la transmisión intergeneracional de desigualdades.

Gráfico II.1

América Latina: distribución de los niveles de desempeño en la prueba PISA de ciencias entre los estudiantes de 15 años, según el índice de nivel socioeconómico y cultural familiar, 2006 [a]

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2011. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.10.II.G.6.

[a] La distribución de niveles de desempeño de América Latina y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se refiere al promedio simple de los niveles medios de logro ponderados a escala nacional de los países participantes en la prueba PISA 2006.

- En gran medida, la agenda regional es doble, porque a los problemas pendientes del siglo XX —cobertura, acceso, progresión oportuna y conclusión de los distintos ciclos educativos— se agrega, como desafío para el siglo XXI, la reducción de la brecha digital y el aumento de la calidad de la enseñanza en función de los nuevos requerimientos formativos de la sociedad del conocimiento.
- Las tasas de retorno de la educación se incrementan conforme aumentan los años de escolaridad, pero los grandes saltos se dan, en primer lugar, al concluir la secundaria, al acceder a la educación terciaria y, sobre todo, al completarla. Asimismo, a similares niveles educativos, las tasas de retorno, medidas por los ingresos laborales, discriminan a las mujeres frente a los hombres y a los trabajadores informales frente a los formales, lo que muestra los patrones de exclusión en las dinámicas del mundo del trabajo.
- Un componente clave para cerrar brechas es la fase de vida preescolar. Varios países están ampliando e innovando en el período de la primera infancia, como por ejemplo, el sistema Chile Crece Contigo, que busca contribuir al despliegue máximo del potencial de desarrollo de niños y niñas en esta etapa de la vida. En otros países se están ampliando las redes a nivel de preescolar y primaria.
- Para mejorar la cobertura del sistema educativo, en especial para hogares de bajos ingresos, en muchos países de la región, por ejemplo el Brasil (*Bolsa família*) y México (Oportunidades), se han creado programas de transferencias condicionadas que son instrumentos potentes para romper el ciclo de la pobreza de una generación a otra, invirtiendo sobre todo en servicios de salud y educación para los niños de las poblaciones más vulnerables. Entre las medidas para mejorar la calidad de la educación destacan la extensión de la jornada escolar y el perfeccionamiento del personal docente actualizando sus conocimientos y habilidades.
- El programa Oportunidades, que cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha permitido apoyar a 5 millones de familias y avanzar e innovar en el diseño de la metodología de estas operaciones, incluida su expansión a los grupos vulnerables de zonas urbanas.

Actualmente se están desarrollando y evaluando los impactos de modelos alternativos de gestión y atención para zonas urbanas en los componentes operativos del programa y en el desarrollo de capacidad en materia de educación, salud y nutrición para familias pobres. En estos proyectos, el BID ha trabajado en un marco para incorporar beneficiarios en áreas urbanas, la formulación de los suplementos nutricionales para mejorar el impacto potencial en la nutrición de los beneficiarios, modelos de identificación de beneficiarios, y la definición y supervisión de temas de evaluación.

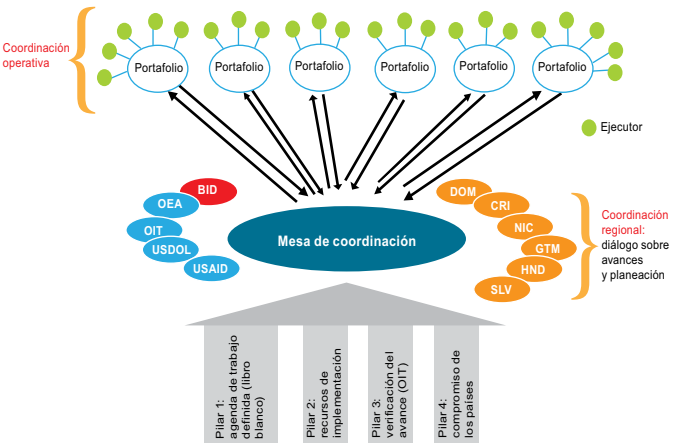
- Otro mecanismo clave es la introducción de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en los sistemas educativos, por ejemplo con el plan Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en línea (Ceibal) implementado en el Uruguay y apoyado por el BID (*One-Laptop-Per Child*). Con este programa se busca, entre otros objetivos, contribuir a la mejora de la calidad educativa mediante la integración de la tecnología, reducir la brecha digital que afecta a los alumnos de educación primaria y media y desarrollar una cultura colaborativa que incluya a alumnos, maestros, escuelas y familias.

2. Coordinación de la cooperación laboral en el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD)

- Los países de Centroamérica y la República Dominicana solicitaron apoyo al BID para implementar los compromisos laborales adquiridos en su tratado de libre comercio con los Estados Unidos. En un primer paso, el Banco financió la elaboración de un informe en que se incluían recomendaciones en cuanto a las medidas que cada país y la región deberían adoptar para fortalecer y mejorar el cumplimiento y la aplicación de las leyes laborales; este informe se conoce como el "Libro blanco".

Diagram II.1

Coordinación de la cooperación laboral en el marco del CAFTA-RD



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

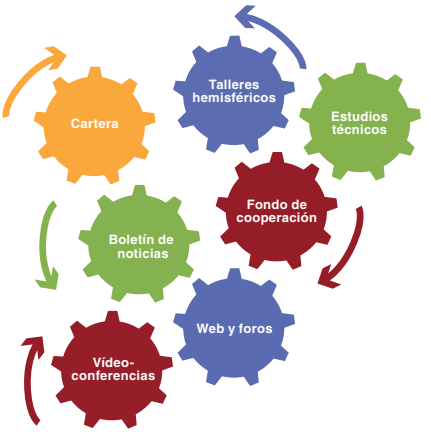
- Como resultado del Libro blanco, los países identificaron seis áreas prioritarias específicas en las que se debían concentrar los esfuerzos. En este marco, se implementaron políticas de cumplimiento. También se acordó un proceso de monitoreo operado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para verificar avances en esas áreas. Una vez que las recomendaciones fueron adoptadas por los países, distintas entidades donantes, incluido el BID y el Gobierno de los Estados Unidos, fueron diseñando un portafolio plurianual de intervenciones de cooperación por más de 100 millones de dólares.
- Las acciones del Banco con este mecanismo han permitido un trabajo sincronizado de un universo importante de donantes (Banco Mundial, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, OEA, OIT, PNUD, Corporación Financiera Internacional (CFI), entre otros) que ha participado, en distintas capacidades, a lo largo del proceso de implementación de las recomendaciones. Esto ha facilitado los trabajos de la cooperación en dos dimensiones. En la operativa, se facilitó el cruce eficaz y eficiente de información a nivel de componente o subcomponente de proyectos, así como el contacto entre organismos ejecutores en el terreno. Así se identifican complementariedades entre proyectos y se evitan duplicidades, potenciando el efecto de la cooperación brindada. En la dimensión de diálogo, se consolidó una mesa integrada por múltiples países y donantes para la revisión periódica de los logros alcanzados y el refinamiento conceptual y operativo de las intervenciones realizadas de acuerdo con las realidades políticas y sociales nacionales.

3. Fortaleciendo las capacidades institucionales de los ministerios de trabajo: La Red Interamericana para la Administración Laboral

- La Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL) es el mecanismo de cooperación y asistencia técnica de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA. Fue creada en 2005 con el objetivo de fortalecer las capacidades humanas e institucionales de los ministerios de trabajo mediante un mecanismo integrador y difusor de conocimientos y experiencias.
- La Red es un sistema compuesto por herramientas que se refuerzan mutuamente: cartera de programas, talleres hemisféricos sobre temas prioritarios, fondo de cooperación para asistencia técnica bilateral, estudios técnicos, boletines de noticias, páginas web y foros virtuales. Es coordinada por el Departamento de Desarrollo Social y Empleo (DDSE) de la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Integral (SEDI) de la Secretaría General de la OEA. Como secretaría técnica de la CIMT, cuenta con la colaboración de la OIT y de otros organismos internacionales, y con la participación de trabajadores y empleadores en el Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE) y la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATAL).
- La herramienta más importante de la RIAL es su Fondo de cooperación bilateral, que facilita la cooperación y asistencia técnica directa entre los ministerios de trabajo mediante visitas de estudio o de expertos. Una de las fortalezas del Fondo es que los contenidos de cada actividad de cooperación se definen según las necesidades y los intereses de los ministerios participantes.
- Después de cinco años de operación, la RIAL refleja resultados muy promisorios y concretos en los ministerios, como la reformulación de procedimientos internos, la elaboración de proyectos legislativos, la inclusión de nuevos elementos de gestión, el desarrollo de nuevos productos o la creación y redefinición de funciones y estructuras, entre otros.

Diagrama II.2

Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL)



Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA).

Recuadro II.1

La RIAL en números

714	representantes de ministerios de trabajo beneficiarios
64	representantes de COSATE y CEATAL beneficiarios
15	talleres hemisféricos de intercambio en áreas prioritarias de la administración laboral (como servicios de empleo e inspección de trabajo)
56	actividades de cooperación bilateral realizadas y 5 en preparación
126	programas de los ministerios incluidos en cartera
16	organismos internacionales participantes
27	centros de investigación y ONG involucradas
33	Estados miembros de la OEA participantes

Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA).

4. Formación y calificación profesional: La experiencia de Chilecalifica

- El rápido cambio tecnológico y de los mercados provoca que la demanda de mano de obra sea más heterogénea y dinámica. Asimismo, las necesidades de capacitación y formación de los trabajadores son sumamente variadas. Frente a este escenario, las instituciones a cargo de la formación técnica y profesional deben desarrollar una oferta que satisfaga las necesidades de ambos agentes.
- Una institución que tiene en cuenta esas necesidades es el programa público Chilecalifica que, como otros de la región, persigue una estrategia de formación permanente. Esto implica, entre otros objetivos, orientar esfuerzos a desarrollar un sistema modular de capacitación que permita adquirir nuevos conocimientos y habilidades periódicamente, a lo largo de la vida laboral. Esta institución ha introducido un sistema de certificación de competencias con que se reconoce el aprendizaje de habilidades y conocimientos —adquiridos dentro y fuera del sistema formal de capacitación y formación profesional— y se busca desarrollar una estrategia de formación permanente. El sistema opera mediante una comisión tripartita en la que están representados los sectores público, productivo y laboral.
- Dado que con frecuencia las debilidades en la educación general, por ejemplo por deserción escolar temprana, son un impedimento para acceder a programas de capacitación y formación, y a mejores empleos, Chilecalifica incluye un componente de educación de adultos que, en diferentes modalidades, permite completar los niveles de educación básica y media. Asimismo, realiza campañas de alfabetización y cuenta con un sistema de información para orientar a estudiantes, trabajadores y empleadores sobre la dinámica del mercado laboral. Por último, es decisiva su integración con un sistema de intermediación que facilita la transparencia del mercado laboral y, de esa manera, el acceso de las personas capacitadas a posibles vacantes.
- Gracias a un proyecto entre Chilecalifica, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y la Fundación Chile, entre 2003 y 2007 se otorgó certificación a 18.827 trabajadores de los sectores de turismo, gas y electricidad, agrícola exportador, vitivinícola, de alimentos, metalmecánico, de logística y transporte, pesca y acuicultura, así como de minería (a partir del año 2003). Por otra parte, se formó a evaluadores y certificadores en todos los sectores participantes; se diseñaron y distribuyeron materiales de calidad para beneficiarios y participantes en experiencias demostrativas y se creó un registro con antecedentes de los beneficiarios de ese proyecto pionero.

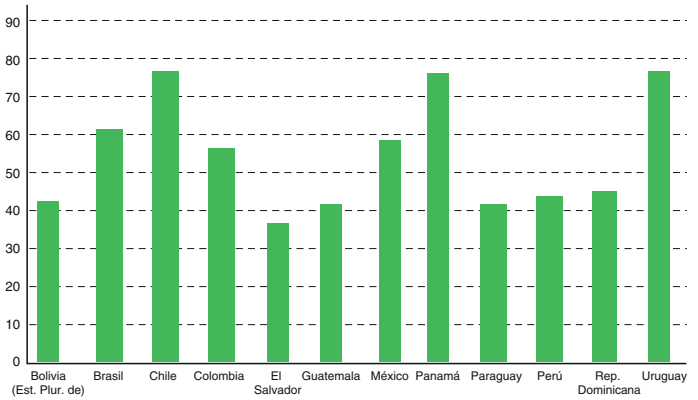
5. Un componente clave: La formalización de la relación laboral

- Un contrato de trabajo formal juega un papel central para el acceso de los trabajadores a empleos de calidad y para las relaciones laborales modernas. Sin embargo, en muchos países de la región, una elevada proporción de los trabajadores no cuenta con los beneficios derivados de la formalidad laboral.
- Muchas empresas, sobre todo las de menor tamaño, no poseen suficiente capacidad productiva para asumir los costos de la formalización de sus trabajadores. Por ello, son importantes los programas de desarrollo productivo para la micro, pequeña y mediana empresa y los programas para su formalización, por ejemplo, con esquemas tributarios especiales. Muchos países están haciendo esfuerzos para que se formalicen relaciones laborales en empresas que no tienen impedimentos productivos para ello, y han aumentado el número de inspectores de trabajo y de las inspecciones en las empresas para verificar el cumplimiento de las normas existentes.
- Se están aplicando nuevas orientaciones al respecto. Frecuentemente se prefiere mejorar la información y el asesoramiento a las empresas, en vez de multarlas en la primera oportunidad en caso de incumplimiento. En estos casos se ofrecen, sobre todo a las pymes, cursos informativos para que tengan la oportunidad de ajustarse a las normas existentes. Estudios de caso realizados en el Brasil muestran que a menudo se ha conseguido un "cumplimiento perdurable" de las normas por parte de empresas que previamente las incumplieron. Esto se consiguió tras combinar la protección de los trabajadores con incentivos al aumento de la productividad y la eficiencia de las empresas. Asesorías jurídicas y técnicas de inspectores de trabajo a las empresas jugaron un papel importante al respecto, aunque en varios casos se combinaron con sanciones por el incumplimiento previo.

Gráfico II.2

América Latina (12 países): asalariados con contrato de trabajo formal

(En porcentajes del total de asalariados)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

6. Una iniciativa para trabajadores informales: El *Portal do Empreendedor Individual* en el Brasil

- El Gobierno del Brasil creó en 2008 el *Portal do Empreendedor*, que ofrece condiciones especiales para que trabajadores informales se legalicen como emprendedores autónomos. Una de sus ventajas es que permite la inscripción en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ), lo que facilita la apertura de una cuenta bancaria, la solicitud de préstamos y la emisión de facturas. Además, el emprendedor puede acogerse al regimen tributario diferenciado (Simples Nacional) y beneficiarse de las exenciones a los siguientes tributos federales: impuesto a la renta de personas jurídicas (IRPJ), contribución para el Programa de integración social (PIS), Contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS), impuesto sobre productos industrializados (IPI) y Contribución Social sobre la Utilidad Neta (CSLL). La inscripción permite, además, los siguientes beneficios:
  - inscripción gratuita de la empresa;
  - obtención en línea y sin costo del permiso municipal para operar;
  - menor costo de contratación de un empleado a partir de la reducción de las cargas sociales;
  - menos burocracia, al demandarse una sola declaración anual sobre la facturación;
  - formación de consorcios para comprar y vender en conjunto;
  - acceso a la seguridad social para el empresario y su familia (asistencia por enfermedad, accidentes, jubilación, maternidad, entre otros) por el pago de una mensualidad fija.
- En enero de 2011, se registraron en el sistema 81.620 nuevos emprendedores individuales —lo que supuso un crecimiento del 200% respecto del mismo mes del año previo. Así, en el primer mes del año, se alcanzó un 16,3% de la meta de formalizar a nivel nacional a 500.000 empresarios en 2011. Desde la puesta en marcha de este instrumento se han formalizado cerca de 900.000 nuevos emprendedores.

7. El diálogo social: Instrumento para relaciones laborales modernas

- El diálogo sociolaboral puede tener lugar en diferentes niveles: la empresa, un sector, una economía o a escala global. El diálogo puede tener carácter bilateral, entre las empresas y los trabajadores organizados, o tripartito, si incluye al sector público.
- La integración de los mercados globales y las crecientes demandas de los consumidores, no sólo respecto de los productos, sino también de las condiciones ambientales y laborales del proceso productivo, subrayan la importancia del cumplimiento de las normas existentes y el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral. Por ejemplo, como consecuencia de la presión de sindicatos y movimientos sociales frente a la sobreexplotación observada frecuentemente en la producción de caña de azúcar en el Brasil y la preocupación del sector empresarial por que las denuncias sobre las condiciones de trabajo en el sector pudieran obstaculizar la consolidación del etanol como producto básico internacional, se estableció una mesa de negociación para definir prácticas laborales en el sector (Basaldi, del Grossi y Brandão, 2010). Como resultado de esta negociación tripartita, se firmó un compromiso nacional para mejorar las condiciones de trabajo en esa industria. Aunque la adhesión era voluntaria, un elevado porcentaje de las empresas azucareras y productoras de alcohol lo firmaron.
- En el acuerdo se establecía que el contrato de trabajo debía ser firmado por el empleador, sin intermediarios. La contratación de los trabajadores migrantes se haría mediante el Sistema Público de Empleo (que debe ampliar sus servicios) en lugar del tradicional intermediario. Se buscaba también aumentar la transparencia del mecanismo de pago estableciendo con anterioridad el precio que se debía abonar por un volumen dado de caña cortada. Se mejoraron aspectos vinculados a la salud y la seguridad en el trabajo, así como otros relacionados con el transporte y la alimentación. Finalmente, se acordó fortalecer la negociación colectiva y se estableció una comisión tripartita para el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos.

Bibliografía

Basaldi, Otavio Valentim, Mauro Eduardo del Grossi y Sandra Márcia Chagas Brandão (2010), "Caso de Brasil", *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Roma, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA).

III. Inserción internacional y facilitación del comercio exterior

1. Invirtiendo en la internacionalización de las pymes

- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su carácter de administrador del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), desarrolló el *cluster* de comercio e inversión del FOMIN con el propósito de incrementar el crecimiento, el ingreso y la productividad de las empresas de la región mediante una mayor participación de estas en el comercio y las inversiones internacionales. Este conglomerado agrupa 25 proyectos del FOMIN y cuenta con un fondo de más de 40 millones de dólares para el apoyo a las pymes. Ha atendido directamente a casi 50.000 pymes, y su apoyo se ha traducido en 1.385 nuevas pequeñas y medianas empresas exportadoras, sin considerar otras que estarían en condiciones de hacerlo en un futuro cercano.
- El impacto del *cluster* de comercio del FOMIN ha sido considerable. El "Sistema de facilitación de acceso a mercados internacionales para pequeños y medianos productores rurales" brindó servicios a 129 pymes. Mediante este programa se diseñaron 90 planes de negocios, se conformaron 22 grupos asociativos, se llevaron a cabo 90 proyectos para desarrollar mercados, productos o empresas y se implementaron 41 normas de calidad. Como resultado, los productores (más del 50% de ellos pertenecientes a grupos asociativos o cooperativas) pudieron acceder al mercado internacional. Además, cerca de 4.000 productores participaron en talleres y actividades de capacitación. Como parte del proyecto de asistencia a pymes para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales se desarrolló un test de 12 factores para medir el potencial exportador de esas empresas. Este test se basa en información de las firmas y su presentación final fue consensuada mediante un trabajo conjunto público-privado. Gracias a la asistencia técnica provista mediante el proyecto Productos pyme en el este asiático, 56 empresarios pudieron acceder a ese mercado. Las exportaciones se concentraron mayormente en China y Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) (40%), así como en el Japón (25%). Otros mercados de destino como Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia, también recibieron exportaciones, aunque en menores cantidades. Los sectores de alimentos y bebidas, cuero manufacturado, medicamentos y cosméticos fueron los más beneficiados. El proyecto "Acceso a los mercados y a la integración a través de la normalización técnica" permitió el acceso de las pymes a los beneficios de la normalización técnica de áreas no tradicionales, como seguridad alimentaria, gestión forestal sostenible, calidad de software, seguridad de la información y responsabilidad social.

Cuadro III.1

Argentina, Colombia y Uruguay: pymes exportadoras gracias a proyectos de comercio exterior, 2009

(En número de empresas y porcentajes)

Proyecto	Número de empresas que exportaron	Metas del marco lógico	Porcentaje de cumplimiento
Fundación Fortalecer, Argentina	65	54	120,4
EMPRETEC, Uruguay	400	1 000	40,0
Fundación CANE, Argentina	71	70	101,4
Corporación Colombia Internacional (CCI)	5	32	15,6
Exportación por envíos postales, Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP)	844	150	562,7
Total	1 385	1 306	106,0

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- La operación del *cluster* brinda numerosas lecciones. Por ejemplo, se constató que integrar como socios a instituciones sólidas y de calidad repercute positivamente en los resultados y asegura la sostenibilidad de los proyectos. Asimismo, se verificó que las inversiones de las pymes aumentan cuando se amplían sus perspectivas de mercado. La cantidad y calidad de los servicios técnicos, que han sido motivos de preocupación en algunos proyectos, también se han incrementado, gracias al fortalecimiento de su oferta, consecuencia tanto de los proyectos como de la demanda generada por las propias empresas.

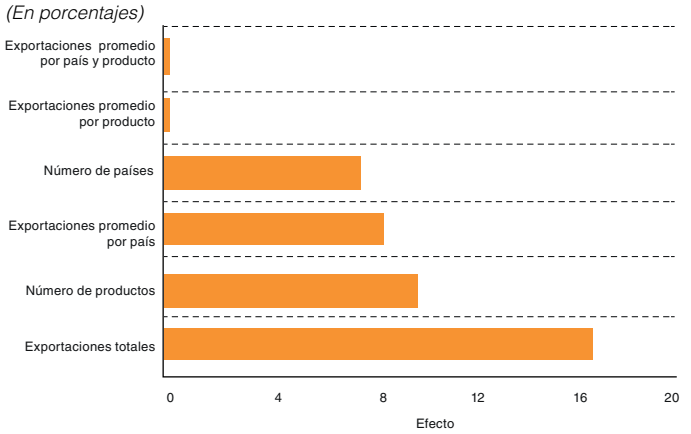
2. Importancia de la promoción de las exportaciones

- A pesar del progreso de las tecnologías de la comunicación, la falta de información continúa afectando a las empresas, especialmente cuando incursionan en los mercados internacionales. Además, las inversiones necesarias para reunir la información relevante si se desea exportar pueden generar retornos relativamente bajos, dado que otras compañías pueden beneficiarse de esa misma información y, por ello, pueden ser menos rentables de lo deseable desde un punto de vista social. Así, la falta de información afectaría adversamente el comercio y, por tanto, la productividad y el crecimiento económico. En consecuencia, las firmas de comercio exterior pueden requerir de asistencia del sector público, directamente o por medio de organizaciones de promoción de exportaciones. Pese a su importancia, hay poca evidencia de la eficacia de estas organizaciones. Con el propósito de determinar la efectividad de las herramientas de promoción de las exportaciones, el BID llevó a cabo una investigación cuyo objetivo era determinar si los recursos asignados tenían un impacto positivo sobre las exportaciones.

Gráfico III.1

Perú: efecto promedio de la asistencia a la exportación en las firmas beneficiarias, 2001-2005 [a]

(En porcentajes)



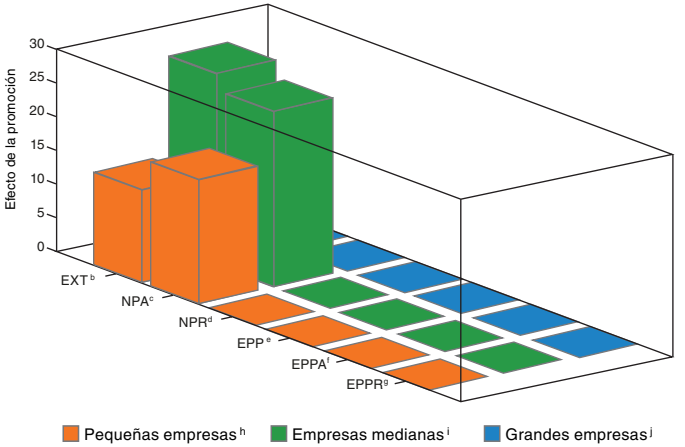
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sobre la base de datos de PROMPEX (actualmente, PROMPERÚ) y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).
[a] Los efectos que no son estadísticamente significativos se registran con valor cero.

- En el informe "Odisea en los mercados internacionales: Una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe" se estudió un conjunto de organizaciones de promoción de exportaciones de más de 30 países y regiones y se evaluaron los efectos de la promoción comercial sobre las exportaciones de países y firmas, a partir de métodos econométricos y bases de datos. Los resultados sugieren que: i) la promoción de exportaciones tiene un fuerte impacto sobre la diversificación de las exportaciones de las firmas, en particular, sobre la tasa de crecimiento del número de países de destino y, en cierta medida, del número de productos exportados; ii) el impacto se concentra en los exportadores que venden exclusivamente bienes diferenciados; iii) los efectos son mayores para las empresas más pequeñas y con menor experiencia en los mercados internacionales, y iv) en términos de estrategias de apoyo, un acompañamiento integral de las empresas a lo largo del proceso exportador parece ser más efectivo que las acciones aisladas (por ejemplo, ferias o misiones). En el estudio se concluye con la identificación de áreas en que nuevas investigaciones podrían generar evidencia adicional sobre los méritos relativos de este tipo de intervenciones.

■ Gráfico III.2 ■

Argentina: efecto promedio de la asistencia a la exportación por tamaño de firmas beneficiarias, 2002-2005 [a]

(En porcentajes)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sobre la base de datos de UMCE-SICP, ExportAR y Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

[a] Los efectos, que corresponden a la primera asistencia recibida, se registran como cero si no son estadísticamente significativos.

[b] Exportaciones totales.

[c] Número de países de destino.

[d] Número de productos exportados.

[e] Exportaciones promedio por país de destino y producto.

[f] Exportaciones promedio por país de destino.

[g] Exportaciones promedio por producto.

[h] De 1 a 50 empleados.

[i] De 51 a 200 empleados.

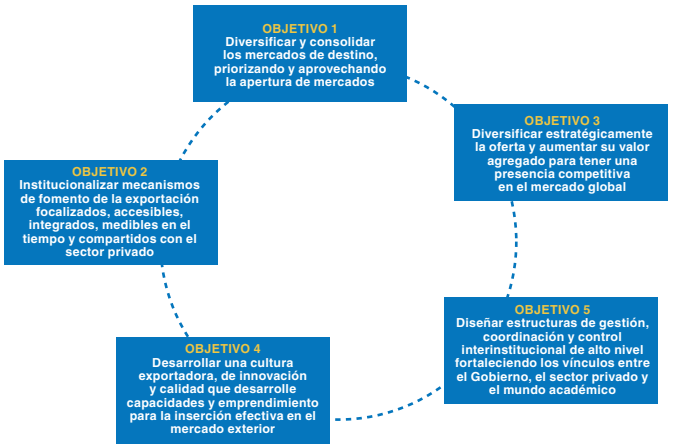
[j] Más de 200 empleados.

3. Una estrategia integral de fomento a las exportaciones: La política de El Salvador, 2010-2024

- El objetivo de la estrategia integral de fomento a las exportaciones de El Salvador para 2010-2024 es impulsar un cambio en la estructura productiva y exportadora del país y elevar la competitividad de sus exportaciones mediante la producción de bienes y servicios con alto valor agregado en los siguientes sectores estratégicos: agroindustria alimentaria, tecnologías de la información y de las comunicaciones, química farmacéutica, servicios empresariales a distancia y turismo.

Diagrama III.1

El Salvador: objetivos de la estrategia integral 2010-2024



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Esta estrategia gira en torno a cinco ejes. Primero, el diseño e implementación de políticas de promoción de exportaciones, facilitación de comercio y atracción de inversiones; segundo, el fomento de la innovación para lograr aumentos de productividad y competitividad; tercero, la generación de empleos decentes; cuarto, el fortalecimiento de los procesos de internacionalización de las micro, pequeñas y medianas empresas ("potenciar la inclusión productiva", según la expresión utilizada por el Gobierno), y quinto mejorar las oportunidades provenientes de los acuerdos comerciales vigentes y el proceso de integración centroamericano.
- La estrategia se sustenta en un proceso de transformación estructural con que se pretende cambiar el vector de producción de bienes y servicios exportables para aumentar el peso de las actividades de mayor contenido tecnológico, y orientarlo a nuevos mercados de destino o a nuevos nichos de mercado. Este objetivo implica políticas activas de atracción de inversión extranjera directa en sectores estratégicos; el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Promoción de Inversiones de El Salvador (PROESA); la promoción de la imagen del país y la adecuación de las leyes e incentivos vigentes para empresas que operan en zonas francas a la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las metas del eje exportador para 2024 se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro III.2

El Salvador: metas de la agenda de comercio exterior para 2024

Meta	2008	2024
Número de exportadores [a]	428	1 200
Número de mercados de destino [b]	52	75
Montos exportados (millones de dólares)	4 500	15 000
Cantidad de productos [b]	462	750

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de del Ministerio de Economía de El Salvador.
[a] Exportadores con ventas superiores a 500.000 dólares anuales.
[b] Destinos y productos con más de 500.000 dólares de exportaciones.

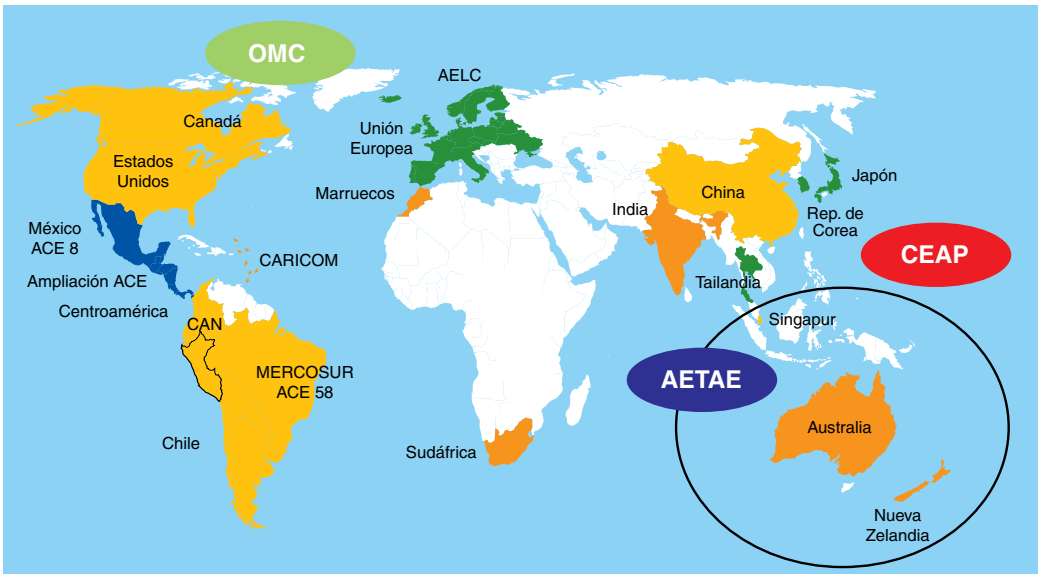
- En particular, con el cuarto eje estratégico se intenta favorecer la internacionalización de las pymes mediante diversos programas e instrumentos, entre los que destacan el reintegro del IVA por compra de maquinaria. También están el programa de garantía a las exportaciones, que concede facilidades complementarias para solicitudes de financiamiento de las pymes, y el de financiamiento de la inversión, así como el fortalecimiento de los programas de desarrollo de proveedores y encadenamientos productivos y la consolidación del Centro de Trámites de Comercio Exterior (CENTRACE).
- Para alcanzar las metas de la agenda y un crecimiento sostenido de las exportaciones, El Salvador, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, busca implementar un programa de apoyo al desarrollo productivo para la inserción internacional, con los siguientes objetivos:
  - aumentar el volumen y la diversificación de las exportaciones y sus mercados de destino, así como el número de MIPYMES exportadoras;
  - fortalecer la presencia institucional del país en materia de promoción comercial en los principales países socios comerciales;
  - fortalecer la oferta de servicios gubernamentales de apoyo a los sectores productivos en materia de calidad e innovación tecnológica;
  - aumentar la capacidad institucional para el fortalecimiento empresarial, la atracción de inversión extranjera y el desarrollo exportador; y
  - fortalecer la capacidad analítica y de ejecución de la política comercial nacional.
- Con este programa se espera que las pymes exportadoras beneficiarias aumenten la tasa de crecimiento de sus exportaciones un 5%, se desarrolle y sea operativo el sistema nacional de calidad e innovación para la exportación, y que el indicador básico de capacidad de administración de acuerdos comerciales mejore un 29% para alcanzar 681 puntos básicos. Además, se espera que los procesos de desarrollo de exportaciones e inversiones se fortalezcan mediante una campaña de imagen-país, el establecimiento de un programa de gestores de inversión, el uso de herramientas para el desarrollo de sectores de exportación y la promoción de una cultura exportadora nacional.
- En cuanto a la promoción comercial, se pretende establecer y poner en marcha la iniciativa de consejeros económicos y comerciales en 12 plazas estratégicas. La misión de estos consejeros será contribuir a la identificación de oportunidades de negocio, inversión, turismo o cooperación. Se espera que cada uno de ellos gestione diez contactos comerciales efectivos anualmente.

4. El comercio como eje central de una política de desarrollo: El caso del Perú

- Con la finalidad de utilizar el comercio como motor para el crecimiento y el desarrollo económico sostenible, el Perú se enfocó en procurar una mejor gestión de su política comercial, gracias a la cual se aumentarían y diversificarían sus exportaciones y mercados. El país formuló un ambicioso programa de desarrollo de políticas comerciales y asistencia en la implementación de acuerdos comerciales con el que pretende mejorar la competitividad y consolidar su imagen como exportador de bienes y servicios con valor agregado; un país fortalecido, diversificado y consolidado como un actor importante en los mercados internacionales.
- El programa favoreció un fortalecimiento institucional que permitió al Perú desarrollar iniciativas en materia de descentralización y cultura exportadora, política comercial y generación de información analítica de avanzada. Por ejemplo, gracias a los apoyos en materia de liberalización arancelaria y apertura comercial, el país cuenta actualmente con una red de acuerdos bilaterales con el Canadá, Chile, China, los Estados Unidos y Singapur, así como dos acuerdos con bloques comerciales regionales, que globalmente representaron en 2010 alrededor de 20.000 millones de dólares en exportaciones. Además, se han concluido las negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), el Japón, la República de Corea y la Unión Europea.
- Esta política permitió que los productos peruanos (entre otros, frutas y hortalizas frescas y procesadas, productos étnicos y gourmet, y productos orgánicos) se consolidaran progresivamente en los mercados internacionales. Así, por ejemplo, el Perú es actualmente el mayor exportador de espárrago del mundo y el primer productor y exportador de café orgánico. Otros productos también han registrado aumentos muy considerables. Por ejemplo, las uvas, de las que se venden al exterior más de 6.000 toneladas adicionales, o el mango, cuya exportación ha crecido un 127% con respecto a la campaña anterior.

Mapa III.1

Perú: acuerdos comerciales vigentes, previstos y en proyecto, 2011



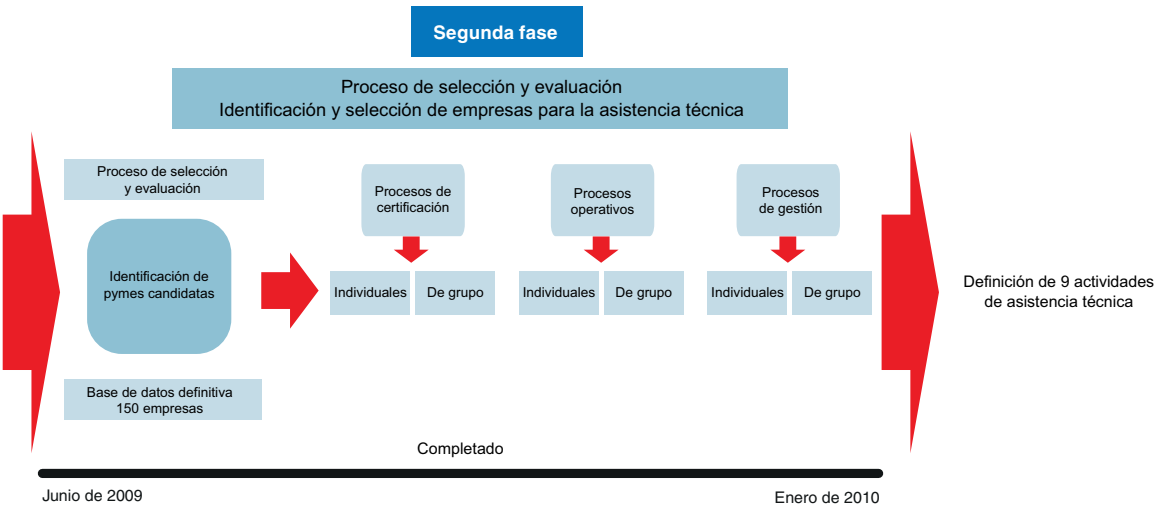
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

5. Fomento de exportaciones de las pymes: FINPYME ExportPlus en Guatemala

- FINPYME ExportPlus es una iniciativa de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII, que forma parte del Grupo BID) cuyo objetivo es mejorar el acceso de las pymes a los mercados de exportación. En el marco del programa se llevan a cabo estudios de mercado, seguidos de una selección de empresas de sectores estratégicos que puedan beneficiarse del programa, y se provee asistencia técnica directa con el fin de transmitir conocimientos básicos sobre exportación que permitan a las pymes incrementar y diversificar sus productos y mercados.
- El programa se concentra en tres pilares para mejorar la capacidad de esas empresas de competir internacionalmente. Primero, en las certificaciones relacionadas con los estándares de calidad y los productos agrícolas. Segundo, en las mejoras del aparato productivo de las empresas para detectar y atender deficiencias, aumentar la productividad y mejorar los bienes y servicios ofrecidos. Tercero, en el desarrollo de capacidades gerenciales, en particular para asistir en la gestión de las exportaciones, análisis de mercado, mercadeo, gerencia de proyectos y planificación estratégica y logística.
- El programa FINPYME ExportPlus fue lanzado en 2009 en Guatemala como proyecto piloto y se saldó con un balance muy positivo, ya que permitió, por ejemplo, alcanzar un índice de implementación de conocimientos compartidos mediante el programa de un 88%, así como un aumento del 50% de la capacidad exportadora de los participantes. En la actualidad, se está extendiendo a otros países de Centroamérica y el Caribe, como las Bahamas, Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guyana, Haití, Nicaragua, la República Dominicana y Suriname.

Diagrama III.2

Guatemala: Segunda fase del programa FINPYME ExportPlus para ampliar la capacidad exportadora de las pymes, junio 2009-enero 2010



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

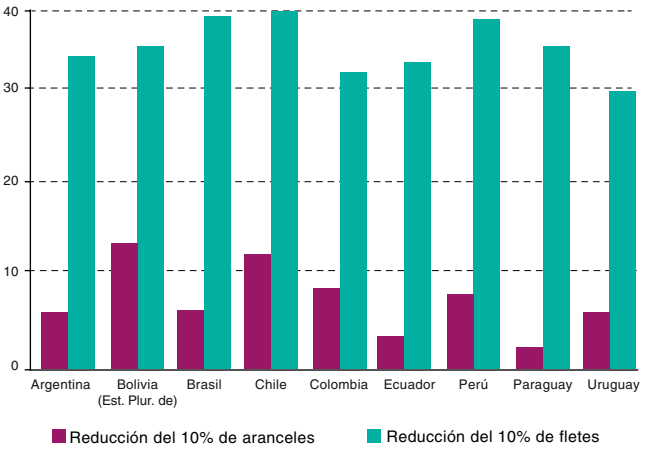
6. La importancia de los costos de transporte en el comercio de América Latina y el Caribe

- El ámbito en que circulan los flujos comerciales en la región ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas, debido a la apertura de los mercados, que redujo obstáculos tradicionales al comercio, como los aranceles. Sin embargo, continúan existiendo trabas que limitan la circulación no sólo de bienes, sino también de factores productivos. El Banco Interamericano de Desarrollo se ha abocado a identificar y medir los efectos de algunas de esas trabas. En especial, ha evaluado la importancia de los costos de transporte como barrera al comercio regional. Los resultados del análisis confirman la necesidad de elaborar agendas de integración más amplias y equilibradas, que no solo se centren en las barreras tradicionales al comercio, sino también en costos como los relacionados con la infraestructura de transporte.
- A partir del estudio *Destrabando las arterias: El impacto de los costos de transporte en el comercio de América Latina y el Caribe* se calculó que, para todos los países de la región, los efectos positivos de una reducción del 10% de los costos de transporte sobre el volumen de comercio intrarregional y la diversificación de este superan ampliamente los de una reducción equivalente de los aranceles en todos los países. En particular, la disminución generaría una expansión promedio de las exportaciones intrarregionales cerca de cinco veces mayor y un incremento promedio de la cantidad de productos exportados de la región nueve veces mayor que una disminución comparable de los aranceles. En el gráfico se muestra una estimación de la variación porcentual media de las exportaciones en todos los sectores como consecuencia de una reducción del 10% de los costos de transporte y una reducción del 10% de los aranceles para algunos países latinoamericanos, sobre la base de las estimaciones realizadas a partir de la especificación que incluye los efectos fijos del importador, el exportador y el año (exceptuando los Estados Unidos), tomando 2004 como referencia. Los países exportadores figuran en el eje de las abscisas.

Gráfico III.3

América Latina (9 países): variación promedio de las exportaciones, 2004

(En porcentajes)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Destrabando las arterias: El impacto de los costos de transporte en el comercio de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., 2008.

- Este resultado no es sorprendente. Por un lado, debido a los progresos logrados por los países de América Latina y el Caribe en materia de liberalización intrarregional del comercio durante las últimas dos décadas y, por otro, a la escasa inversión realizada en infraestructura, especialmente en proyectos transfronterizos de comercio exterior.

7. El corredor del Pacífico en la región mesoamericana: Un ejemplo de estrategia de integración

- Un ejemplo de agenda de integración es el programa aceleración del corredor del Pacífico mesoamericano, que destaca por su importancia estratégica, su concepción novedosa y apoyo político de alto nivel, resultante del compromiso con la integración recientemente renovado por los mandatarios de los países de la subregión mesoamericana (México y los Estados de Centroamérica).

Mapa III.2

El corredor del Pacífico: un nuevo enfoque de integración en Centroamérica

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- El corredor del Pacífico es el eje vertebral del comercio mesoamericano, pues conecta siete países y soporta el tránsito del 95% de la carga intrarregional terrestre. Con una extensión de 3.200 kilómetros, es la ruta más corta entre Puebla, en México, y la Ciudad de Panamá. El corredor presenta actualmente condiciones de tránsito que distan de ser óptimas, con una velocidad media de solo 17 kilómetros por hora y demoras en los pasos fronterizos. Mediante intervenciones simultáneas orientadas a mejorar la infraestructura física (*hardware*) y la coordinación regional de políticas y marcos regulatorios relacionados con la facilitación comercial (*software*), el programa aceleración del corredor del Pacífico apunta a dotar la región de un corredor de integración de última generación.
- El programa persigue tres objetivos: i) mejorar la competitividad regional reduciendo los costos y tiempos de transporte; ii) facilitar el acceso a los mercados y la integración de las cadenas de valor exportadoras, y iii) promover la integración económica de la región por medio de mecanismos regionales de cooperación y desarrollo.
- Para cumplirlos, el programa tiene tres componentes:
  - transporte (*hardware*): incluye inversiones en adecuación conservación y mantenimiento vial, optimización de la infraestructura de pasos de frontera y atención integral de la problemática de seguridad vial;
  - facilitación comercial (*software*): incluye la extensión del sistema de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM), la implantación del programa de Operador Económico Autorizado (OEA), el desarrollo de ventanillas únicas nacionales y su interoperabilidad regional, e intervenciones orientadas al aumento de la seguridad y al control de las líneas fronterizas, y
  - efectividad y sostenibilidad: el programa incluye actividades integradas de generación de consenso e instituciones regionales, fortalecimiento de capacidades locales y desarrollo y seguimiento de indicadores de efectividad.
- Estimaciones preliminares de prefactibilidad indican que el programa movilizará inversiones por un monto comprendido entre 1.500 y 1.800 millones de dólares. Estas se agrupan en Proyectos de Adecuación, Conservación Extraordinaria, Mantenimiento y Operación (PACEMO) de tramos viales desarrollados con especificaciones técnicas homogéneas acordadas por medio del Memorando de Entendimiento de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), al cual se asocian inversiones en programas de facilitación comercial conformes con los estándares de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).
- El BID informa de los avances del programa a la Comisión de Promoción y Financiamiento del Proyecto Mesoamérica. Conjuntamente con otras instituciones de crédito y asistencia técnica multilaterales y regionales provee apoyo

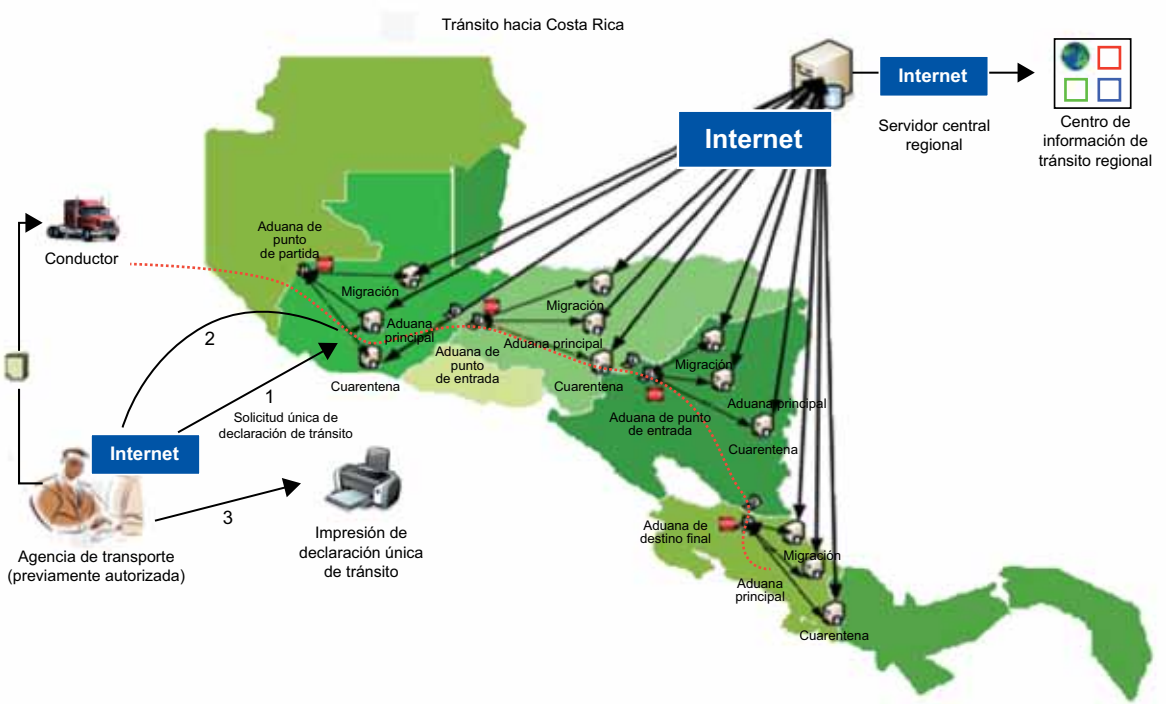
técnico al Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (COSEFIN) que coadyuva a la articulación de las instancias sectoriales nacionales responsables de las inversiones en infraestructura vial y de la facilitación comercial.

El sistema electrónico de tránsito internacional de mercancías

- Entre los logros de este programa destaca el sistema electrónico de tránsito internacional de mercancías (TIM). Este sistema ha permitido mejorar el despacho aduanero de mercancías por medio de procedimientos de armonización y consolidando la información y la certificación en un solo documento electrónico. Por el éxito obtenido, el proyecto ha suscitado rápidamente el interés de países vecinos que intentan aumentar la eficacia de sus sistemas aduaneros. Como resultado, los presidentes de los países miembros del Proyecto Mesoamérica (PM) acordaron aplicar también el TIM a los procedimientos aduaneros en Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá. De este modo, el TIM contribuirá a alcanzar los objetivos del PM, una iniciativa dirigida a promover la integración regional y facilitar el diseño, el financiamiento y la ejecución de proyectos de integración regional en Centroamérica.

Mapa III.3

Procedimiento único de trámites aduaneros para mercancías en tránsito internacional



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Con el apoyo del BID, se comenzó la implementación de este sistema en El Amatillo, el cruce fronterizo entre El Salvador y Honduras —cruce que cuenta con el volumen más alto de transacciones comerciales de Centroamérica. La implementación del TIM en este paso ha permitido reducir el tiempo de paso de mercancías un 87%, de 62 a 8 minutos de promedio; así como los trámites burocráticos. Sin embargo, debido a las condiciones geopolíticas no es posible avanzar aisladamente en la facilitación comercial sin dar igual importancia a la seguridad.

La facilitación de comercio y seguridad deben ir de la mano: El programa Operador Económico Autorizado (OEA)

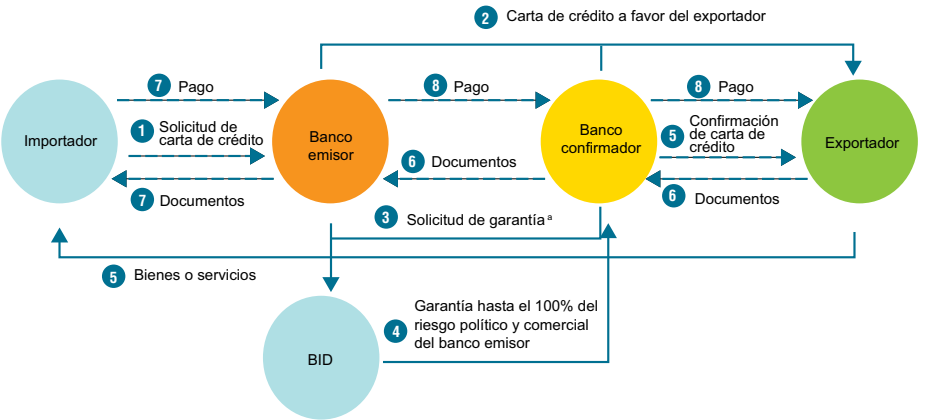
- Un operador económico autorizado (OEA) es un operador económico confiable y seguro cuya acreditación y certificación otorga una administración aduanera tras una auditoría de la organización y sus procesos, administración, estados financieros e informes de cumplimiento de una serie de estándares de seguridad.
- Las ventajas que ofrece la figura de los operadores económicos certificados son la reducción de tiempos y costos del tránsito de mercancías y los procedimientos aduaneros. Además, el proceso de certificación induce oportunidades de mejora de los procesos y prácticas de los operadores económicos, contribuyendo así al incremento de la eficiencia y efectividad de estos. Los beneficios concedidos por las aduanas pueden alcanzar a todos los operadores de la cadena logística e incluyen los siguientes:
  - facilidad para acogerse a procedimientos aduaneros simplificados y presentar declaraciones breves de entrada y salida de mercancías;
  - reducción de controles físicos y documentales;
  - facilidad para realizar los controles pertinentes en las dependencias del operador;
  - prioridad en el despacho y habilitación de carriles rápidos;
  - ventajas financieras en el pago de tributos y aranceles;
  - reducción de tiempo y costos, y aumento de la competitividad en los mercados internacionales;
  - obtención de un sello de garantía que acredite a los operadores confiables y seguros.
- El Banco Interamericano de Desarrollo ha apoyado a varios países de América Latina en la implantación de programas de OEA. En la actualidad, el proyecto se centra en las aduanas de Colombia, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. Para su implementación se utiliza una metodología innovadora que consiste en la realización de talleres regionales de los grupos de trabajo establecidos en cada aduana y en intercambios periódicos de información con la asistencia técnica y el apoyo de la Agencia Española de Administración Tributaria.

8. Facilitando el financiamiento al comercio exterior

- La reciente crisis ha recordado la importancia de los flujos comerciales internacionales, el acceso a la liquidez y la dinámica del sector financiero para el crecimiento económico. El Programa de Reactivación del Financiamiento para el Comercio Internacional (TFRP) del BID, aprobado en 2003, ayudó a los países de América Latina y el Caribe a responder rápidamente a la crisis. Con el TFRP se reconoce la importancia del apoyo de la banca de desarrollo multilateral para mitigar la volatilidad de los flujos internacionales de capital. Es una herramienta esencial para complementar otros instrumentos de apoyo al comercio exterior y a la integración regional. El BID capitaliza la experiencia del programa de facilitación comercial (TFP) del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), que desarrolla esfuerzos similares desde 1999.
- El TFRP apunta a fortalecer la capacidad financiera a través de la demanda y la infraestructura de comercio exterior, dado su papel crucial en época de crisis para apoyar el crecimiento, generar empleos y promover la equidad en el ingreso. El TFRP incrementó sus líneas de crédito con corresponsales para bancos emisores, mejoró el acceso al financiamiento de operaciones de comercio exterior para las pymes, fortaleció las transacciones intrarregionales y proveyó asistencia técnica sobre financiamiento al comercio exterior a los bancos y sus clientes pymes importadoras y exportadoras.
- El Programa de Facilitación de Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP), componente del TFRP, es un instrumento de desembolso rápido que otorga garantías y préstamos para que importadores y exportadores puedan reducir los riesgos sistémicos y transaccionales, acceder a nuevas fuentes de capital y fortalecer su competitividad. Este programa otorga garantías para cubrir los riesgos de financiamiento del comercio de los bancos confirmantes y proveer préstamos a bancos emisores de la región, a fin de que puedan financiar a clientes exportadores e importadores.
- El TFFP otorgó préstamos destinados a aumentar la liquidez mediante el financiamiento directo a clientes para actividades de comercio exterior, al mismo tiempo que sus garantías permitían a la red de bancos emisores acceder a un número mayor de bancos internacionales confirmantes. El TFFP ha creado en un total de 19 países una red de 72 bancos emisores, de los cuales el 73% consideran los préstamos a las pymes su principal foco de negocios. Mediante esta misma red está presente en 53 países del mundo y cuenta con 240 bancos confirmantes que pertenecen a 88 grupos bancarios.

Diagrama III.3

Facilitación de financiamiento al comercio exterior



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
[a] Cualquier banco (emisor o confirmante) puede solicitar una garantía.

9. Maximizar las oportunidades comerciales: Captura del valor de la propiedad intelectual

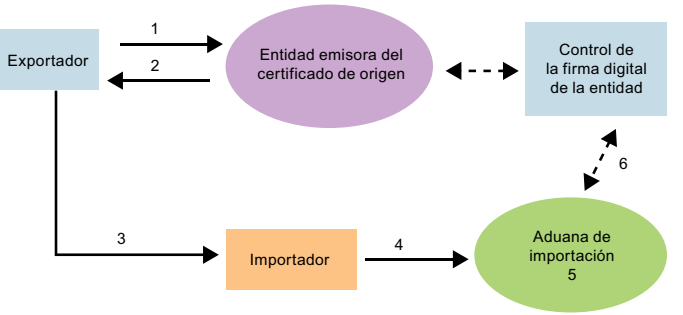
- Las estrategias de exportación de propiedad intelectual aplicadas para ayudar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en el aprovechamiento del valor intangible de sus productos y servicios han demostrado ser exitosas para aumentar ganancias y crear oportunidades de acceder a mercados internacionales. Un ejemplo es el proyecto de la ONG Light Years IP, que permitió a agricultores africanos aumentar sus ingresos combinando productos de alta calidad con herramientas de propiedad intelectual, como la gestión de marca.
- La Secretaría General de la OEA, en asociación con la ONG Light Years IP, Caribbean Export y la Asociación de Industria y Comercio del Caribe (CAIC) ejecuta un proyecto piloto para replicar y diseminar en la subregión estrategias exitosas de exportación de la propiedad intelectual a partir de entrenamiento, asistencia técnica, investigación de productos y diseño e implementación de estrategias de negocios de propiedad intelectual. Los principales objetivos del proyecto son los siguientes:
  - concientizar y facilitar recursos a productores, MIPYME y comunidades, incluyendo grupos indígenas, para que obtengan ingresos mediante actividades de exportación;
  - ampliar la información sobre el uso de estrategias de propiedad intelectual para incrementar el valor intangible de los productos de MIPYME y comunidades, incluidos los grupos indígenas, en sectores con potencial de exportación;
  - fortalecer la capacidad técnica e institucional de las entidades encargadas de exportaciones con propiedad intelectual para reconocer su valor y aprovechar acuerdos comerciales.
- Estas metas son las que se pretende alcanzar con el proyecto piloto de Exportación-captura del valor de propiedad intelectual del Caribe (2008-2011). Un grupo de entidades con interés en el proyecto —CAIC, Caribbean Export, la Oficina de Negociaciones Comerciales (OTN) de la Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Unidad de Desarrollo de las Exportaciones de la Secretaría de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), Light Years IP y la Secretaría General de la OEA— seleccionaron tres productos/países para demostrar los resultados de estrategias de captura del valor de propiedad intelectual. Estos son la nuez de Granada, el algodón West Indian Sea Island (de Barbados, Jamaica, Saint Kitts y Nevis) y un producto que debe ser identificado en colaboración con Belice.
- Estos productos fueron seleccionados teniendo en cuenta sus características propias, la existencia de una gran disparidad entre el precio de mercado y el de exportación, y su potencial para integrarse a cadenas de suministro. Asimismo, se tomó en consideración el impacto social, en particular para aliviar situaciones de pobreza y empoderar a las mujeres. En abril de 2010 se publicó el documento "IP Value Capture: Caribbean Opportunities for Higher Income" con el propósito de apoyar la expansión de las oportunidades de negocios para las MIPYME en el Caribe y de aumentar su competitividad, apoyando así un crecimiento económico más sostenible. En la siguiente fase del proyecto se llevarán a cabo estudios de factibilidad para diseñar estrategias de negocios en consulta con las entidades interesadas y se extenderá la experiencia a otros países y sectores de América Latina.

10. Certificación de origen digital

- El tema de las reglas de origen ha cobrado gran protagonismo en la política comercial, en vista del creciente número de acuerdos preferenciales de libre comercio negociados por los países de América Latina y el Caribe y su importancia en el comercio internacional. Además, se trata de un asunto central en una agenda de facilitación del comercio. Por ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha diseñado acciones que tengan efectos significativos, como el fortalecimiento de la capacidad negociadora y el desarrollo institucional en los países de la región que, a su vez, han incidido en la facilitación del comercio y la promoción de oportunidades de acceso a los mercados.
- En el marco de estos esfuerzos, el Banco ha apoyado a los países en la implementación de la certificación de origen digital y su almacenamiento en bases de datos que se espera que permitan lo siguiente:
  - facilitar y agilizar el comercio;
  - disminuir el número de errores y eliminar las posibilidades de adulteración y fraude de los certificados;
  - fomentar la capacidad de análisis de riesgo y verificación de origen;
  - contribuir al proceso de interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior.
- En este sentido, el Banco ha desarrollado proyectos piloto que facilitan: i) la emisión de certificados de origen con firma digital por parte de exportadores productores, importadores o entidades certificadoras; ii) la validación de la integridad del certificado, la validación de la firma y el almacenamiento en bases de datos por las aduanas importadoras, y iii) la visualización y validación del certificado y la firma para los agentes de aduana. El primer modelo se ha puesto en marcha entre Chile y Colombia, país que ya ha emitido 11.000 certificados digitales en el marco del acuerdo bilateral. Asimismo, se están desarrollando otros proyectos piloto en Centroamérica.

Diagrama III.4

Representación gráfica simplificada de la certificación de origen digital



Descripción de procesos:

1 = Certificado de origen firmado electrónicamente por el exportador.
2 = Certificado de origen firmado electrónicamente por la entidad.
3 = Certificado de origen enviado por email al importador (firmado electrónicamente por el exportador y la entidad).
4 = Certificado de origen (3) enviado por el importador a la aduana de importación.
5 = Verificación de la integridad y el formato del certificado.
6 = Validadción de la firma electrónica de funcionario de la entidad.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

11. La creciente importancia de la cooperación triangular y Sur-Sur: El ejemplo de Chile, el Paraguay y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

- La formulación y las modalidades de ejecución de este programa fueron definidas por los tres gobiernos involucrados, de acuerdo a las prioridades expresadas por el gobierno del Paraguay, en la propuesta de política pública para el desarrollo social 2010-2020: *Paraguay para Todos y Todas* y en el *Marco estratégico agrario 2009-2018*. La contribución chilena, focalizada en el intercambio de experiencias, asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades institucionales, se realizó en el marco de una asociación entre la Agencia de Cooperación Internacional de Chile y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), e incluyó tres proyectos que forman parte del programa Paraguay productivo, desarrollado por esta última: "Fortalecimiento del control interno de la Dirección Nacional de Aduanas de Paraguay", "Apoyo al diseño de políticas públicas de agricultura familiar" y "Fortalecimiento del sistema de información comercial de la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX)".
- En particular, con el tercer proyecto se pretende fortalecer la REDIEX, institución oficial de promoción de exportaciones creada en 2004. Esta unidad ejecutora, que funciona dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), trabaja en ocho mesas sectoriales con unas 30 asociaciones empresariales y directamente con 20 empresas.
- REDIEX no cuenta con información sistematizada sobre la oferta exportable, en particular acerca del número de productos, las cantidades y los volúmenes potenciales, ni de las características y estándares requeridos, así como tampoco sobre el número de empresas potencialmente exportadoras. Esta debilidad del sistema no permite institucionalizar el conocimiento de REDIEX a través de la red de beneficiarios en el país ni en el exterior, y dificulta el aprendizaje del funcionamiento de la propia organización.
- Para superar esta limitación se debe diseñar una estrategia orientada a mejorar el conocimiento de la oferta de los exportadores registrados y que ayude a compartir herramientas mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Esto implica desarrollar un sistema web que facilite el diálogo en el ámbito exportador y en torno a este, y que permita que la información —que hoy está fragmentada y en poder de personas, no de entidades— sea manejada como un activo institucional.
- Este proyecto se inserta en el Plan Económico Estratégico y Social (PEES) que tiene antecedentes en el Plan Nacional de Exportaciones y complementa el esfuerzo que se está realizando con el apoyo del BID y las iniciativas llevadas a cabo con USAID (Paraguay Productivo y Paraguay Vende). En este marco, el MIC y, en particular, REDIEX, tienen como misión aumentar la competitividad y mejorar el clima de negocios e inversión, logrando una inserción más efectiva del país en los mercados internacionales y creando las condiciones para generar una oferta exportable más amplia.
- La contraparte de REDIEX en el proyecto es la Dirección de Promoción de Exportaciones PROCHILE, una institución pública destinada a promover las exportaciones chilenas que tiene una reconocida capacidad en el de manejo de información y el uso de las TIC en el área del comercio exterior. Con la asistencia técnica de esta entidad, el proyecto se orienta a fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de REDIEX mediante un trabajo conjunto destinado a ampliar y organizar la oferta exportadora para promover productos y servicios, con objeto de generar divisas y empleos. Otra meta es mejorar el servicio de información a los clientes exportadores de REDIEX, dando a conocer la oferta exportable existente y potencial, y proveyendo elementos de información e inteligencia de mercado a los exportadores. Esto permitirá a REDIEX:
  - elaborar un catastro de la oferta exportadora del Paraguay a partir de las mesas sectoriales, distinguiendo su segmentación geográfica, el valor ecológico de los productos y el género de los beneficiarios;
  - producir estudios sectoriales y desarrollar una metodología para la confección de catastros periódicos de exportadores;

- disponer de una red externa de inteligencia de mercado y promoción comercial compuesta de oficinas comerciales, embajadas y consulados debidamente capacitada. Para ello, se levantará un catastro de los actores involucrados y se elaborará la programación y ejecución de un plan de capacitación en materia de inteligencia de mercados;
- disponer de un sitio web mejorado que identifique la oferta exportadora y contribuya a capacitar a los exportadores para aprovechar las oportunidades comerciales. Para ello, se confeccionará un directorio de empresas que incorporará estadísticas aduaneras.

12. Una agenda para la facilitación del comercio

- La facilitación del comercio es un paso imprescindible en los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe, tanto en el ámbito interno como con el resto del mundo. En sus subregiones se dan diferentes grados de integración comercial que han multiplicado en mayor o menor medida el comercio regional, y muchos países han hecho esfuerzos para integrarse a los flujos de comercio mundial, como la firma de acuerdos comerciales o de asociación con países de fuera de la región. En muchos casos, los aranceles han dejado de ser el principal obstáculo para avanzar en esos procesos y han surgido otras trabas, como los trámites aduaneros, las medidas sanitarias y fitosanitarias y las barreras técnicas al comercio, que impiden el flujo eficiente de mercaderías, con lo que se incrementan innecesariamente los costos logísticos y de transacción. Las mejoras de estos aspectos pueden acelerar el comercio transfronterizo, aumentar la competitividad de los operadores comerciales y promover la integración regional.

Cuadro III.3

América Latina y el Caribe: áreas de acción para facilitar el comercio

Documentos de registro y trámites aduaneros	• Cordinación de trámites, documentación y valoración • Procesos de almacenamiento y estandarización de certificaciones • Sistemas electrónicos comunes y aplicación de nuevas tecnologías • Diseño de mecanismos de ventanilla única y de"comercio sin papeles"
Medidas sanitarias y fitosanitarias	• Estandarización de requerimientos nacionales y coherencia con normas internacionales • Homologación de trámites cuarentenarios y acreditación de laboratorios relacionados • Cooperación y capacitación en el cumplimiento de los requisitos relacionados con la salud y la bioseguridad
Barreras técnicas al comercio	• Acuerdos sobre la implantación en el ámbito comercial de normas de etiquetado, ambientales, contenido nacional, procesos de inspección técnica y seguridad • Sistemas de certificación: laboratorios y personal acreditados para ejecutar pruebas y emitir certificaciones necesarias para el comercio
Acceso a mercados	• Apoyo a empresas para el cumplimiento de estándares y normas de acceso • Mecanismos regionales de solución de controversias • Trámites homologados y ventanillas únicas nacionales y regionales • Profundización de acuerdos sobre servicios (profesionales, transporte, etc)
Transporte	• Apoyo a proyectos de integración regional, especialmente los de interconexión e infraestructura regional • Impulso a proyectos de transporte intermodal y de medios de transporte complementarios • Mejoramiento de los servicios portuarios y aeroportuarios, lo que incluye un aumento de la eficiencia, inspecciones y seguridad
Inversiones y asuntos financieros	• Repatriaciones de capital, seguros y acuerdos sobre protección de inversiones • Subsidios y mecanismos de atracción de inversiones • Medidas relacionadas con el manejo de divisas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La facilitación del comercio y la integración centroamericana: modernización de aduanas", *Boletín FAL*, Nº 222, Santiago de Chile, febrero de 2005 y Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI) , "Business and the WTO negotiations on trade facilitation", *Technical Paper*, Nº BAS-05-34.E, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)/Organización Mundial del Comercio (OMC), 2005.

Bibliografía

CCI (Centro de Comercio Internacional) (ITC) (2005), "Business and the WTO negotiations on trade facilitation", Technical Paper, Nº BAS-05-34.E, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)/Organización Mundial del Comercio (OMC).

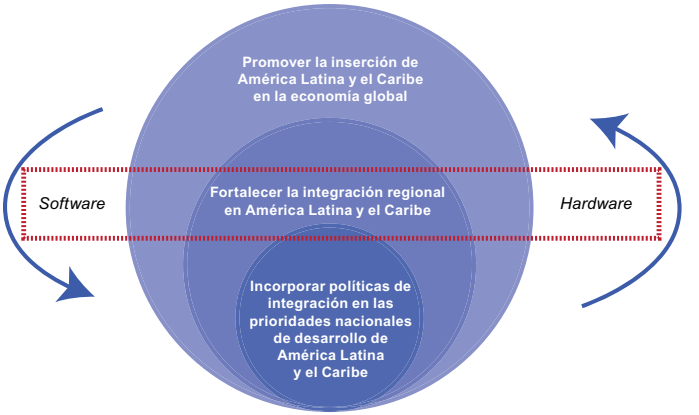
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), "La facilitación del comercio y la integración centroamericana: Modernización de aduanas", *Boletín FAL*, Nº 222, Santiago de Chile.

13. Nuevas estrategias de integración regional y global

- Las mutaciones de la economía mundial ocurridas en la última década y acentuadas por la reciente crisis financiera han recordado al mundo la importancia de contar con una estrategia de inserción en la economía mundial que tenga en cuenta el aprovechamiento de la integración y cooperación regionales y la incorporación de las políticas de integración en estrategias nacionales de desarrollo. Los nuevos enfoques de integración deben ser amplios y exhaustivos. Para ello, se tienen que considerar simultáneamente los componentes de *software* (políticas y marcos regulatorios) y *hardware* (infraestructura regional). Las inversiones en integración son herramientas clave y se complementan con otros instrumentos de apoyo a la facilitación comercial y a la integración regional.
- La implementación de este nuevo enfoque no es fácil, ya que implica la ejecución de acciones coordinadas entre países y el logro de consensos sobre marcos regulatorios o políticas. Sin embargo, si se plantean los incentivos adecuados, es posible que se establezcan caminos para superar esos problemas. Esos incentivos pueden tomar la forma de instrumentos financieros (préstamos para políticas e inversiones con garantía soberana, préstamos sin garantía soberana, garantías al sector privado y cooperación técnica no reembolsable) y no financieros (apoyo a iniciativas estratégicas, investigación aplicada, diálogo de políticas, creación de capacidades y priorización de proyectos de integración). Instituciones como el Banco Asiático de Desarrollo o el Banco Europeo de Inversiones ya ofrecen esos productos. En los próximos años, este enfoque ganará protagonismo, lo que se reflejará en el portafolio del BID, que, a raíz de su recapitalización, se ha fijado la meta de asignar el 15% de la cartera de préstamos a proyectos de integración regional y global.
- Las intervenciones para avanzar en la integración regional se pueden priorizar de la siguiente forma: i) *hardware*: infraestructura regional sostenible en transporte, energía y telecomunicaciones; ii) *software*: facilitación y promoción del comercio y la inversión, integración financiera, integración productiva, migraciones e integración de mercados laborales, y iii) cooperación funcional: armonización regulatoria y de estándares, protección social y salud, cambio climático y desastres naturales, desarrollo fronterizo, ciencia y tecnología, además de otras áreas en que la acción colectiva regional pueda añadir valor a las intervenciones nacionales.

Diagrama III.5

Promover la inserción de América Latina y el Caribe en la economía global



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

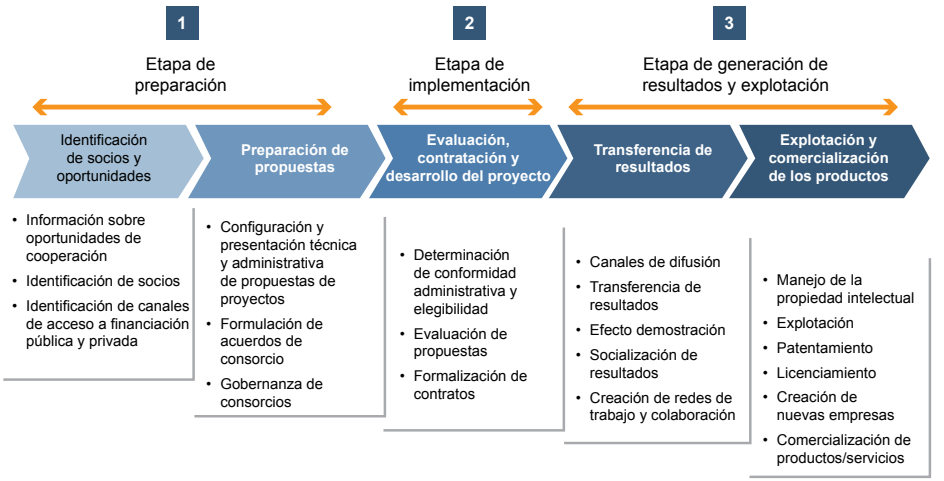
IV. Modernización e innovación tecnológica

1. Diálogo regional de políticas sobre cooperación tecnológica internacional de las empresas

- Para aumentar su competitividad en los mercados globales, las economías de América Latina y el Caribe tienen que enfrentar el desafío de competidores que desarrollan productos y procesos cada vez más complejos. Si se desea superar ese reto, es necesario aumentar capacidades que requieren una amplia gama de competencias y esfuerzos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Generalmente, estas actividades no resultan accesibles a empresas aisladas. De ahí la necesidad de que exista una cooperación entre centros tecnológicos y empresas, particularmente pequeñas o medianas. Es más, cabe potenciar esa cooperación en la medida en que posibilite el aprovechamiento de experiencias de diferentes países. Sin embargo, en las políticas de innovación de los países de la región se ha prestado poca atención a las oportunidades de desarrollo tecnológico que ofrece la cooperación internacional dentro de la región o con zonas geográficas más desarrolladas.
- Para enfrentar este problema, el BID organizó en noviembre de 2010 en Buenos Aires una reunión del Diálogo Regional de Políticas de Ciencia y Tecnología, en que participaron representantes de 15 países. Se discutieron las buenas prácticas de apoyo a proyectos de colaboración tecnológica internacional en que participaban empresas que desarrollaron o explotaron resultados de I+D+i. También se relevaron experiencias de empresas de la región que han avanzado en la internacionalización tecnológica, un aspecto clave de una estrategia integral de globalización.
- La reunión permitió a los responsables de política de desarrollo tecnológico e innovación comprender mejor la importancia y las repercusiones de la cooperación supranacional y cómo incorporar la internacionalización tecnológica en las políticas nacionales de innovación. Además, el BID elaboró una guía de buenas prácticas para el fomento de la cooperación tecnológica internacional, como referencia para el diseño de políticas públicas. En esa guía se presentan recomendaciones sobre la manera de ayudar a las empresas a identificar oportunidades de cooperación internacional y socios potenciales, a preparar propuestas específicas, a implementar proyectos de cooperación y a comercializar los resultados, con particular atención a la protección de los derechos de propiedad intelectual de los frutos de esa cooperación.

Diagrama IV.1

Mecanismos de gestión y seguimiento del instrumento de cooperación tecnológica internacional



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Guía de buenas prácticas para el fomento de la cooperación tecnológica internacional*, febrero de 2011.

2. El vínculo entre éxito exportador, innovación e impacto social

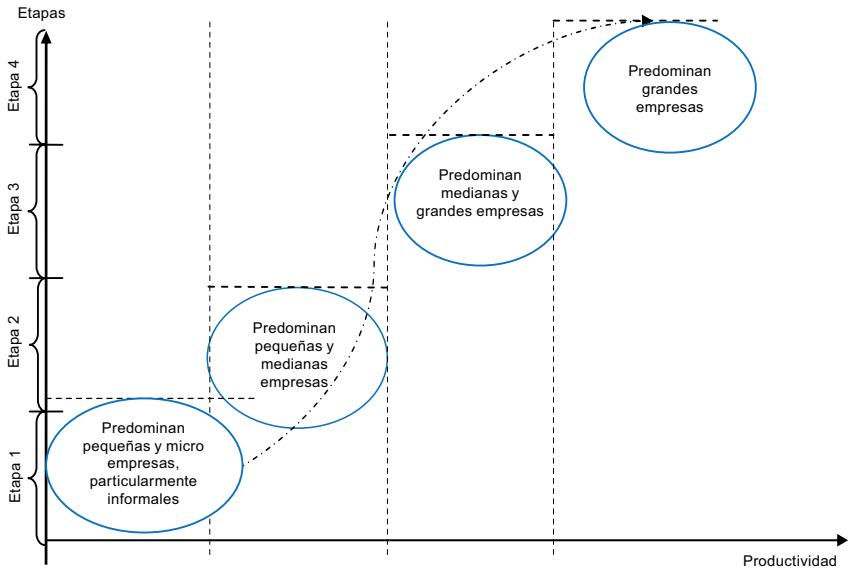
- En 2008, el Banco Interamericano de Desarrollo y FUNDES, con el apoyo de un grupo multidisciplinario de investigadores, emprendieron un estudio para analizar las relaciones entre desempeño exportador, impacto social e innovación en más de 400 pymes de la Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica. La investigación se basó en encuestas y generó ocho estudios de caso.
- El estudio reveló evidencias de que existe un vínculo positivo entre la innovación y el éxito exportador. Las pymes exportadoras exitosas realizan más esfuerzos en actividades de innovación, obtienen resultados más significativos, tanto cuantitativa como cualitativamente, y desarrollan una mayor competencia tecnológica. Esta conclusión tiene al menos dos implicaciones por lo que respecta a las políticas: i) apoyar o financiar actividades de innovación puede redundar en una mayor capacidad exportadora de las firmas, y ii) ese apoyo sería más efectivo si se destinara a fortalecer actividades complementarias, en lugar de diluirse en acciones aisladas. Así, las políticas deben orientarse a lograr más recursos para la innovación, y a que estos se dediquen a actividades interrelacionadas.
- Los estudios de caso sugieren que se produce una secuencia del tipo innovación-exportación (éxito exportador)-innovación. Este proceso se pone en movimiento cuando las empresas alcanzan cierto nivel tecnológico y desarrollan una actividad innovadora que les permite abrir mercados externos. Las empresas exitosas son, en general, las que logran aprovechar la experiencia obtenida al operar en esos mercados, más exigentes que los mercados internos, para orientar y aumentar su capacidad de innovación. Esta secuencia permitiría concluir que los programas de apoyo a la internacionalización de firmas focalizados en la promoción de exportaciones se verían fortalecidos si fomentaran la capacidad de innovar, ya que eso redundaría en una inserción más diversificada y sustentable.
- Los resultados respaldan la hipótesis de que las empresas exportadoras exitosas tienen un impacto social mayor que las firmas de desempeño exportador más pobre, lo que se pone de manifiesto con tres evidencias: las pymes exportadoras exitosas proveen a sus empleados de mejores condiciones laborales, se vinculan más y mejor con otros agentes locales, y hacen mayores esfuerzos por la preservación del medio ambiente. Eso también da argumentos para formular políticas de promoción de las exportaciones, puesto que los exportadores con mercados diversificados y que logran mantener su presencia externa a largo del tiempo también generan más efectos sociales positivos.

3. Las TIC en el modelo de negocio de las pymes

- La incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la dinámica empresarial se realiza en cuatro etapas a lo largo de un sendero evolutivo:
  - primera: las empresas tienen problemas para acceder a las TIC;
  - segunda: se concentran en la generación de la información y su manejo básico;
  - tercera: analizan esa información para la toma de decisiones;
  - cuarta: articulan esas tecnologías y las aprovechan en la organización y en la producción, avanzando en innovación. Este proceso implica niveles cada vez mayores de productividad, fundamento de la competitividad, y mayores salarios.
- En los países de América Latina y el Caribe, la gran mayoría de las empresas se encuentran en las primeras dos etapas, es decir, que no cumplen los requisitos mínimos para entrar en el sendero evolutivo o han avanzado insuficientemente. Muy pocas pymes acceden a las dos últimas etapas, que son las que permiten un uso eficiente de las TIC y potencian su impacto en el crecimiento y la productividad, y por ende, en los salarios.
- Estas diferencias entre empresas en el proceso de incorporación y difusión de las TIC obliga a que en las políticas para incorporar esas tecnologías en las pymes se deba tener en cuenta la gran heterogeneidad existente y sea preciso abordar de forma específica los problemas de cada tipo de empresa.

Gráfico IV.1

Incorporación de TIC y productividad empresarial



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Las TIC para el crecimiento y la igualdad: Renovando las estrategias de la sociedad de la información* (LC/G.2464), Santiago de Chile, noviembre de 2010.

4. Disminuyendo el costo de acceso de las pymes a las TIC: La computación en nube

- La computación en nube (*cloud computing*) permite sustituir el costo de la inversión en sistemas de procesamiento de información por una corriente de pagos periódicos para el alquiler de servicios de procesamiento, almacenamiento y transporte. Estos servicios son de tres tipos, dependiendo de si se orientan a la infraestructura, a la plataforma o al *software*. Con la computación en nube, las aplicaciones pasan de estar almacenadas en computadores propiedad de las empresas a alojarse en Internet o en redes privadas. Se accede a las herramientas mediante de navegadores *web*, teléfonos u otros dispositivos de acceso a Internet como si se tratara de programas instalados localmente. Eso permite disminuir los costos de *hardware*, *software* y distribución de datos, lo que es particularmente importante para las pymes.
- Así, la mayoría de los usuarios y empresas pueden acceder al *software* en línea y compartir información mediante redes basadas en servidores remotos, en lugar de depender de las herramientas y la información almacenadas en sus equipos personales. Actualmente, millones de usuarios emplean estos servicios al interrelacionarse mediante redes sociales, correo electrónico, *chat*, telefonía por Internet y *blogs*, entre otros.
- Aparte de estos servicios, existe una amplia oferta de computación en nube más avanzada, cuyas características principales, según Jordán, Galperin y Peres (2010), son las siguientes:
  - provisión de servicios de procesamiento, almacenamiento y otros, en forma flexible de acuerdo a las necesidades del usuario;
  - pago solo por el uso según los precios publicados y sin contratos ni compromisos de uso obligado (permanencia);
  - utilización de la infraestructura distribuida del proveedor que sustenta sus operaciones;
  - posibilidad de instalar cualquier aplicación usando la plataforma y el modelo de programación deseados por el usuario;
  - oferta de módulos de cobranzas y gestión de bases de datos, entre otros, que se pagan por uso.
- Con la ampliación de la gama de servicios disponibles en la nube serán menores los requisitos de funcionalidad de los sistemas operativos y de capacidad de procesamiento de los equipos, lo que permitirá reducir notoriamente los costos de incorporación de sistemas informáticos en las empresas, particularmente en las pymes. En la práctica disminuirán en gran medida los requerimientos de inversión en equipos y servidores, así como de espacio y consumo eléctrico de esos equipamientos. Por otro lado, habrá una importante reducción de costos de licencias de *software* y de personal para la administración y el mantenimiento de los equipos y sistemas. El porcentaje de empresas latinoamericanas que usan o se plantean usar algún servicio localizado en la nube aumentó del 9% en julio de 2010 al 14,5% en enero de 2011, según estimaciones de International Data Corporation (IDC).

Cuadro IV.1

Características de la computación en nube

Basada en servicios	Las necesidades de los consumidores no quedan supeditadas a la adquisición de activos fijos, que realizan los proveedores del servicio
Escalable y elástica	Escala de servicios a petición, que permite agregar o eliminar recursos según sea necesario
Compartida	En los servicios se comparten recursos para aprovechar economías de escala
Medida por el uso	Los indicadores de uso de los servicios permiten múltiples modelos de pago
Tecnologías de Internet	Los servicios se prestan con identificadores, formatos y protocolos de Internet

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Gartner [en línea] www.gartner.com.

- Los costos del servicio dependen de la intensidad de uso de acuerdo al tipo de actividad en que opera la empresa contratante. Eso permiten mayores ahorros para los sectores que hacen un uso relativamente menos intensivo respecto de la capacidad instalada. Por el contrario, si tuvieran que adquirir los equipos y las facilidades asociadas, el costo sería independiente del grado de utilización.
- Para masificar el uso de servicios en nube, que implican mucho tráfico de datos bidireccional, se requiere de conexiones de banda ancha confiables y de una relación casi simétrica entre las velocidades de bajada y de subida, por lo que también en este caso es importante reducir los costos del servicio en los países de la región para lograr un uso más generalizado entre las pymes.

Bibliografía

Jordán, Valeria, Hernán Galperin y Wilson Peres (coords.) (2010), *Acelerando la revolución digital: Banda ancha para América Latina y el Caribe* (LC/R.2167), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información (DIRSI), noviembre.

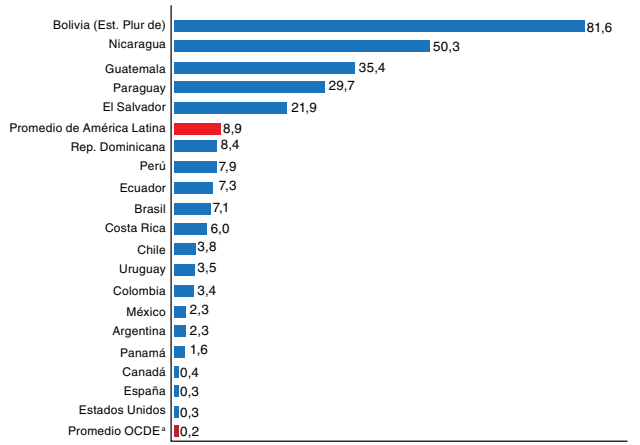
5. El Diálogo Regional para Reducir los Costos de la Banda Ancha

- Un determinante fundamental del bajo índice de adopción de la banda ancha por parte de las microempresas, las pequeñas empresas y los hogares de América Latina y el Caribe es el elevado costo del servicio. En buena parte, este se debe a la gran dependencia de los enlaces internacionales para las comunicaciones mediante Internet, particularmente en América del Sur, donde concentran entre un 80% y un 90% del tráfico. El costo asociado puede llegar a representar el 40% del precio para el usuario.
- Datos del Observatorio Regional de Banda Ancha de la CEPAL muestran que, en los países avanzados, el costo de conexión a 1 Mbps representa menos de un 1% del ingreso per cápita. En cambio, en América Latina y el Caribe el promedio se acerca al 9% y en el caso extremo supera el 80%.

Gráfico IV.2

América Latina y OCDE (países seleccionados): tarifas de 1 Mbps de velocidad de bajada con relación al PIB per cápita, abril de 2011[a]

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio Regional de Banda Ancha.

[a] Los países incluidos en el promedio de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, el Canadá, Dinamarca, España y los Estados Unidos.

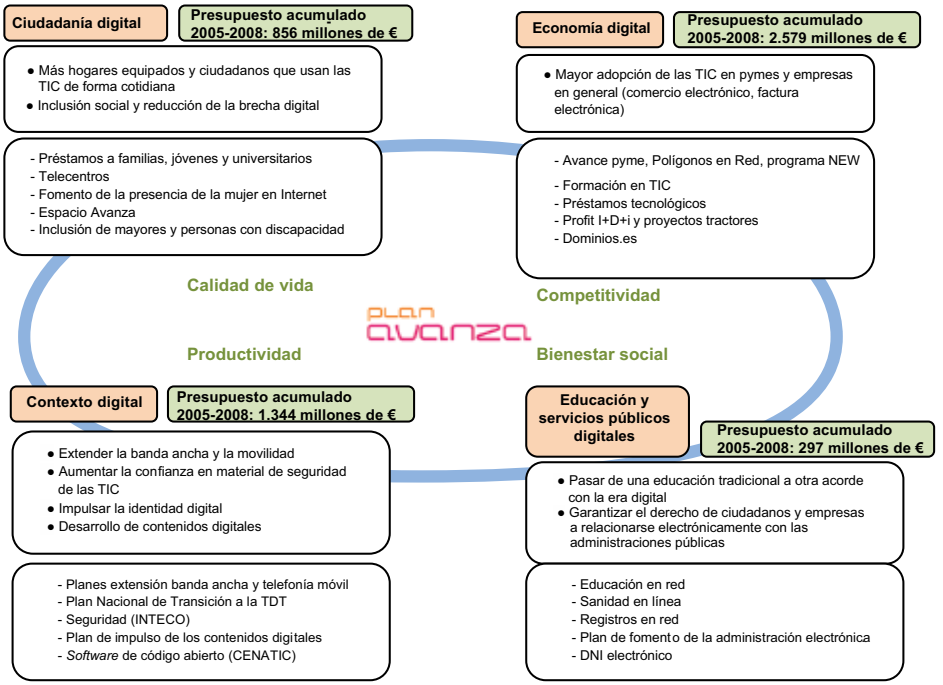
- Ante esta situación, la CEPAL, con el apoyo de la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile, propuso la creación de un espacio de diálogo regional que permitiera a los países intercambiar conocimientos, experiencias y enfoques para el desarrollo de políticas y mecanismos de integración orientados a la masificación de la banda ancha mediante una reducción de los precios a través de un menor uso de los enlaces internacionales.
- En noviembre de 2010, el Diálogo Regional para reducir los costos de Banda Ancha reunió en Lima a representantes de nueve ministerios de telecomunicaciones de la región. Asimismo, en un evento previo se dieron cita representantes de los mayores operadores de telecomunicaciones, proveedores de soluciones digitales e instituciones regionales, como Global Crossing, Oi, TELEBRAS, Telefónica TWIS, América Móvil/TELMEX, el Registro de Direcciones de Internet para América Latina y el Caribe (LACNIC), la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCIET), la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) del Ecuador, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) del Uruguay y la RedCLARA. El Diálogo, que cuenta con la participación de diez países de la región (la Argentina, el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay), ofrece un gran potencial para la integración regional a partir del desarrollo de la infraestructura de redes de banda ancha.
- En virtud de esta iniciativa se ha conformado un grupo de trabajo que prepara un estudio sobre la identificación e implementación de puntos de intercambio de Internet (IXP) y la coordinación del despliegue de fibra óptica entre países de la región. El estudio tiene por objeto identificar mecanismos para integrar las redes existentes mediante un uso más intensivo de los puntos de intercambio de tráfico de Internet y reducir el grado de utilización de los enlaces internacionales. Todo esto llevará a una reducción de costos de la banda ancha, con lo que se abrirán nuevas posibilidades para las empresas de menor tamaño.

6. Un ejemplo de integración de las TIC en el sector productivo: El Plan Avanza de España

- En las "agendas digitales" de los países latinoamericanos se da mucha importancia a las TIC como medio de integración social y mejoramiento de la calidad de vida, pero se presta menos atención a su efecto sobre el desarrollo económico. Los temas vinculados con el sector productivo, como los negocios electrónicos y la oferta de las industrias de *hardware*, están menos presentes en el diseño de políticas.
- En diversos países de la Unión Europea predominan enfoques de mayor integración de los espacios económico y social. Así, el plan estratégico digital de España (Plan Avanza 2) articula dos dimensiones. En primer lugar, la interconexión entre las cuatro áreas de acción que conforman su eje: ciudadano, economía, infraestructura y servicios públicos. En segundo lugar, concede la prioridad, principalmente en la asignación presupuestaria, al área económica, por su efecto en la competitividad, y al de infraestructura, por sus repercusiones en la productividad.
- El área económica —apoyo a pymes, formación profesional, préstamos tecnológicos e investigación, desarrollo e innovación— recibió el 51% de los 5.076 millones de euros del presupuesto acumulado del plan en el período 2005-2008, mientras que un 27% se dedicó a la infraestructura: acceso de banda ancha, seguridad digital, identidad digital y desarrollo de contenidos y de *software* de código abierto.

Diagrama IV.2

España: las cuatro líneas que vertebran el Plan Avanza



Fuente: Gobierno de España, Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información "Agenda Digital de España, Plan Avanza 2", 28 de enero de 2009.

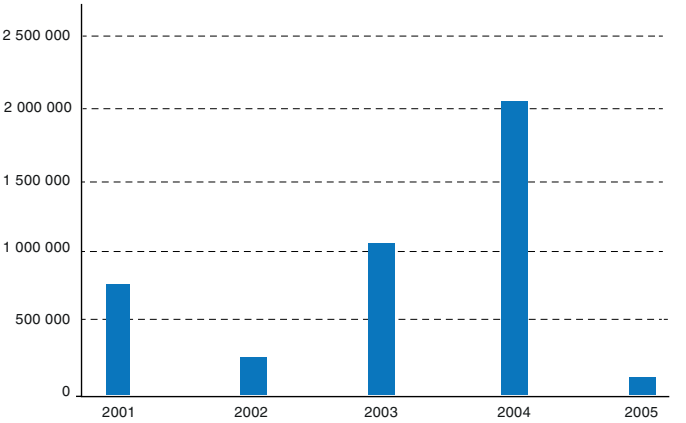
7. Desarrollo de proveedores de empresas multinacionales de alta tecnología

- Desde la década de 1990, Costa Rica fomenta una política de atracción de inversión extranjera directa (IED), principalmente para las industrias médica y electrónica de alta tecnología. Sin embargo, en 1999 estas empresas adquirían solo un 7% de sus insumos en el mercado nacional. Con la finalidad de impulsar el desarrollo de proveedores locales, se puso en marcha el Proyecto de desarrollo de proveedores para empresas multinacionales de alta tecnología, que tenía por objeto aumentar el valor agregado nacional de la producción de esas empresas y, de ese modo, mejorar la competitividad de las pymes proveedoras. En particular, se pretendía que la capacidad tecnológica-productiva de las pequeñas y medianas empresas se incrementara hasta niveles que les permitieran proveer insumos o servicios a la producción de las empresas multinacionales de alta tecnología y competir globalmente.
- El proyecto consta de tres partes. El componente I (Programa Piloto de Proveeduría) se focalizó en el desarrollo de una metodología para la vinculación entre pymes y empresas multinacionales de alta tecnología, así como en la ejecución de programas de asistencia técnica y capacitación para las pymes. El objetivo de este componente era alcanzar 45 vinculaciones exitosas: 10 de ellas el primer año, 15 el segundo y 20 el tercero. El componente II (Sistema Integral de Información) se dirigió a la implementación de un sistema de información que permitiera a las instituciones involucradas en la proveeduría contar con datos para el cumplimiento de sus objetivos. Este sistema contendría información sobre la demanda y la oferta de las empresas multinacionales de alta tecnología y las pymes e instituciones de apoyo. Por último, el componente III (Oficina Nacional de Desarrollo de Proveedores "Costa Rica Provee") apoyaba la creación de una entidad especializada en la proveeduría en el país que asegurara la continuidad institucional y el carácter nacional del proyecto.
- Gracias a estas iniciativas se concretaron 99 vinculaciones exitosas, número similar al de nuevos negocios materializados con la gestión de "Costa Rica Provee", que supusieron un monto de casi cinco millones de dólares. En estas vinculaciones han participado 58 pymes de un total de 674 que mostraron interés.

Gráfico IV.3

Costa Rica: valor de los nuevos negocios, 2001-2005

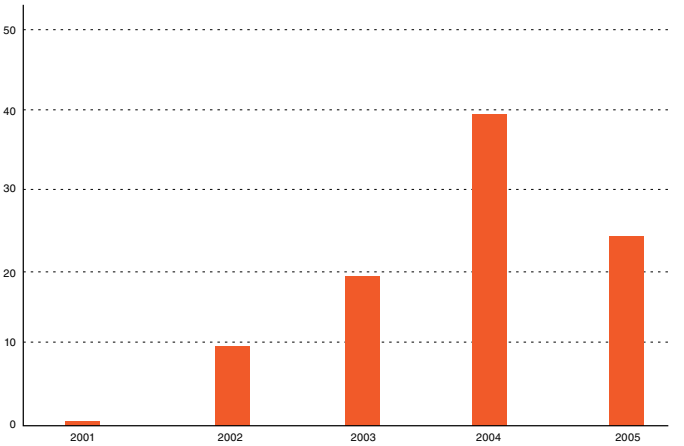
(En dólares)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Gráfico IV.4

Costa Rica: vinculaciones exitosas con el Proyecto de desarrollo de proveedores para empresas multinacionales de alta tecnología, 2001-2005



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

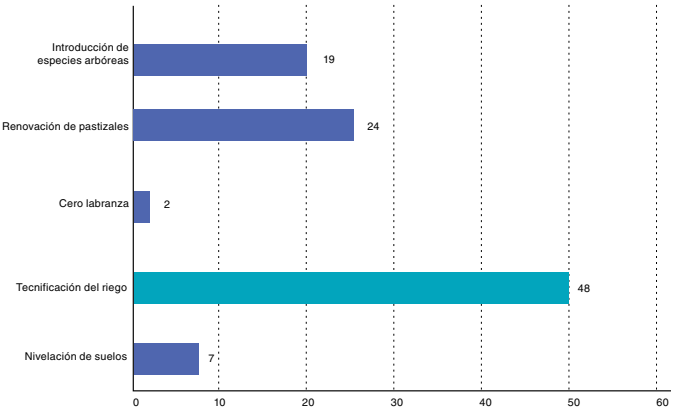
8. Proyecto de apoyo a la transición competitiva agroalimentaria

- En la República Dominicana, el sector agrícola representó en el año 2000 un 11,2% del PIB, confirmándose como una de las principales actividades económicas del país. La producción agropecuaria nacional es diversa y abarca cultivos tradicionales de exportación (caña de azúcar, café, cacao y tabaco), cultivos no tradicionales de exportación (banano, frutales, vegetales, batata y yuca) y cultivos tradicionales destinados al consumo interno (arroz, hortalizas y leguminosas). De estos, el arroz es el más importante. En 2001, por ejemplo, representó un porcentaje superior al 40% del valor bruto de la producción del sector.
- En abril de 2002, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó el financiamiento del Proyecto de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria (PATCA), con el que se puso en práctica un sistema de respaldo a la adopción de tecnologías más eficaz que los instrumentos utilizados hasta entonces. Se propuso, además, mejorar el sistema sanitario y de inocuidad de los alimentos. Para complementar esas acciones, se fijó el objetivo de financiar el diseño de reformas de la política comercial y diversos cambios requeridos en la organización del sector público agroalimentario.
- La aplicación de las tecnologías seleccionadas (nivelación de suelo, cero labranza, renovación de pastizales, entre otros) permitió obtener buenos resultados; entre ellos, el aumento de la productividad del arroz hasta 131.000 sacos de 110 kg. Suponiendo que en un 60% del área dedicada al cultivo de arroz se pudiera usar esta tecnología, cabría esperar un aumento del 31,2% de la producción, lo que se traduciría en una tasa interna de retorno de la inversión de un 56%. También se logró un uso más eficiente de los terrenos dedicados al cultivo de plátano, donde la productividad media casi se duplicó, desde 2.400 hasta 4.500 plátanos cortados por tarea (0,063 hectáreas). El mayor efecto de las nuevas tecnologías fue el aumento de la productividad en la producción de leche, que pasó de 5,4 a 8,9 litros por vaca, lo que supuso para los productores más de 2 millones de dólares de ingresos adicionales.

Gráfico IV.5

República Dominicana: inversiones del proyecto de apoyo a la transición competitiva agroalimentaria hasta 2010, por tipo de tecnología

(En porcentajes)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

9. Pymes en la producción de *software* y servicios de TIC

- Las pequeñas y medianas empresas latinoamericanas han aumentado su participación en los mercados locales y de exportación de *software* y servicios vinculados a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Se han registrado buenas prácticas en políticas para el desarrollo de este tipo de pymes en países con diferentes estrategias exportadoras y tamaños de mercado. En el caso de los países con grandes mercados, el Brasil y México ofrecen ejemplos de buenas prácticas de desarrollo de esta industria, con una orientación inicial hacia el mercado interno y un avance posterior en los mercados de exportación. El caso de la Argentina corresponde a una segunda categoría de países que se encuentran en una situación mixta, con mercados de tamaño intermedio y que han desarrollado la industria de TIC combinando el enfoque sobre el mercado interno y la exportación. Por su parte, el Uruguay es un país que tiene un mercado pequeño y ha desarrollado la industria de *software* y servicios de TIC con una vocación preferentemente exportadora.
- El desarrollo de la industria en el Brasil y México (y, hasta cierto punto, en la Argentina) se explica a partir de sus estrategias previas de industrialización, que promovieron una especialización en las áreas de manufactura de informática y electrónica. Debido al desplazamiento de la industria de *hardware* y electrónica hacia China y otros países de Asia, las principales empresas de *hardware* con presencia en el Brasil, México y la Argentina comenzaron a transformar sus plantas de manufacturas en centros de servicios de TIC, aprovechando la infraestructura disponible y sus recursos humanos calificados. En la actualidad, los principales centros de desarrollo de *software* y servicios de TIC de América Latina se encuentran en localidades que tuvieron una marcada especialización en electrónica, entre las que destacan Campinas y el gran São Paulo en el Brasil, Guadalajara y Monterrey en México, y Buenos Aires, Córdoba y Rosario en la Argentina.
- Este desarrollo se ha producido en un contexto de políticas públicas que han promovido el sector mediante diferentes estrategias, programas de apoyo y promulgación de normas especiales. La Argentina, el Brasil y México, al ser estados federales, combinan los programas de incentivos a nivel nacional con beneficios a nivel de estados o de provincias. En estos países, los estados de la federación operan con cierta autonomía para promover el desarrollo de empresas mediante la exención de impuestos, ofertas especiales de terrenos, provisión de infraestructura y subsidios a la capacitación.
- Los principales incentivos en el Brasil son de carácter tributario y se orientan a la inversión y a actividades de investigación y desarrollo, además de ofrecerse facilidades para la instalación de empresas en parques tecnológicos. En México existe una ley nacional para el fomento y la operación de la industria maquiladora, que desde 2006 es utilizada por la industria de TIC en su expansión hacia los servicios.
- El Brasil es el país que tiene, junto con la Argentina, la política de promoción a la industria de TIC más desarrollada de la región. En el apoyo a la industria destacan la ley de informática promulgada en 1991 y los Lineamientos de Política Industrial y Comercio Exterior de 2003, en que se profundizó en 2008 con la Política de Desarrollo Productivo. Mediante la ley de informática, cuyo objetivo inicial era apoyar la industria del *hardware*, se ofrecen exenciones fiscales a los fabricantes de equipos que inviertan en actividades de investigación y desarrollo, y se beneficia a las empresas de *software* que tengan actividades de *hardware*.
- Por su parte, en México, además de los programas de maquila de servicios y apoyo a la innovación y la competitividad, destaca el Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT), creado en 2002 y coordinado por la Secretaría de Economía. Otro objetivo que se estableció fue el impulso a la creación de coaliciones público-privadas para el desarrollo del sector. Entre las principales iniciativas de apoyo destacan las líneas de financiamiento del banco estatal de fomento Nacional Financiera (NAFIN), programas de formación de recursos humanos, promoción de exportaciones y atracción de inversiones (iniciativa MexicoIT), y desarrollo de *clusters* tecnológicos.

- En la Argentina se ha aplicado un conjunto de políticas de fomento de la industria de *software*, entre las que destacan los incentivos tributarios. A nivel de las provincias, el país cuenta con programas de exención de impuestos, así como subsidios a la infraestructura y servicios públicos, que han sido especialmente importantes para respaldar a la industria en las ciudades de Buenos Aires, Córdoba y Rosario. Los principales instrumentos de apoyo corresponden al régimen de Promoción de la Industria del Software, promulgado en 2004, que otorga beneficios fiscales a las contribuciones patronales y al impuesto a las ganancias, y el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT), que financia proyectos de investigación y desarrollo, capacitación de recursos humanos, mejora de procesos y nuevos emprendimientos.
- El caso del Uruguay es particular, pues se comenzó a desarrollar la exportación de *software* ya a partir de la década de 1990, y desde entonces el sector ha experimentando el crecimiento más alto de la región, además de distinguirse por una mayor intensidad exportadora. Entre las medidas de políticas de fomento al sector destacan la declaración de la industria del *software* como de interés nacional (con lo que sus exportaciones quedan exentas del impuesto a la renta), la creación de zonas francas como Zonamerica, la flexibilización de los contratos de trabajo, el financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo, y el apoyo a los programas destinados a aumentar la competitividad.

Cuadro IV.2

Políticas de apoyo a la industria de las TIC en la Argentina, el Brasil, México y el Uruguay

	Políticas de apoyo	Principales localidades
Argentina	Promoción de la Industria del Software FONSOFT	Buenos Aires, Córdoba y Rosario
Brasil	Ley de informática Lineamientos de Política Industrial y de Comercio Exterior (2003) Política de Desarrollo Productivo (2008)	São Paulo, Campinas, Porto Alegre y Recife
México	Programa de Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) Fondos de innovación Maquila en servicios	Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey
Uruguay	Régimen de apoyo a la Industria del *software* Fondos de innovación Zona franca de servicios	Montevideo y Zonamerica

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

10. Incentivos para el fomento de actividades científico-tecnológicas en la empresa: Los fondos sectoriales en el Brasil

- Para superar las dificultades que enfrentan las empresas en el financiamiento de sus actividades de ciencia y tecnología, desde los años noventa se han puesto en marcha fondos financieros de apoyo a estas actividades. Estos fondos son los instrumentos más utilizados por los países de América Latina para incentivar la generación de conocimiento en las empresas. En la región, existen dos modelos de fondos, según sus lógicas de funcionamiento, origen de los recursos, forma de acceso a los beneficios, tipos de beneficiarios y modalidades de administración y monitoreo. El modelo brasileño tiene una visión integral, pues coordina elementos de oferta y demanda, a diferencia del otro modelo, más generalizado en la región, que prioriza solo la segunda variable.

Cuadro IV.3

América Latina: modelos de fondos de apoyo a la ciencia y la tecnología

Tipo de fondo	Características	Debilidades
Fondos basados en el subsidio a la demanda (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México)	• Recursos públicos y de organismos internacionales • Horizontalidad • Asignación directa a los beneficiarios por concurso y evaluación	• Pueden aumentar la heterogeneidad entre los agentes: se seleccionan los agentes más proactivos y con mayor capacidad tecnológica, excluyendo a los que más necesitan desarrollarlas • No se puede evitar que los fondos financien indirectamente actividades no vinculadas a la ciencia y tecnología • Se requieren políticas de sensibilización para promover el conocimiento y la utilización de los fondos
Fondos basados en la coordinación entre la oferta (academias y centros de investigación) y la demanda (sector productivo) de ciencia y tecnología (Brasil)	• Recursos provenientes de los sectores productivos con mayor renta • Se asignan con visión estratégica y compartida (comunidad científica, empresarios, ministerios) • Selectividad sectorial • Fomentan la investigación sobre ciencia y tecnología mediante la cooperación entre universidades y empresas	• La coordinación es compleja y hay conflictos de intereses entre ministerios • Se producen conflictos en la gestión debido al elevado monto de los financiamientos

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Entre 1997 y 2004, en el Brasil se instituyeron 14 fondos de apoyo a las actividades de investigación y desarrollo: 12 fondos sectoriales en sectores estratégicos y dos fondos de alcance transversal o multisectorial. La introducción de los fondos respondió a la necesidad de armonizar la política de ciencia y tecnología con la política industrial y de asignarle un papel autónomo en la agenda de política económica. De este modo, se creó una base para las inversiones y el financiamiento a las actividades de ciencia y tecnología, esencial para la concreción de asociaciones público-privadas. Cada fondo fue creado por una ley que identifica los recursos destinados al apoyo de estas actividades, que provienen de las rentas generadas por las empresas de esos sectores. El sistema de gestión de recursos establece que una parte de la renta de los sectores involucrados debe destinarse al desarrollo de actividades de ciencia y tecnología (oferta), mientras por otro lado prevé que los fondos sean administrados según una visión estratégica (demanda) compartida por comités de gestión en los que participan empresas, la comunidad científica, los ministerios sectoriales, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y los organismos reguladores correspondientes.

- Entre 2000 y 2007, los fondos tecnológicos aprobaron financiamientos para 13.435 proyectos, por un valor de 7.700 millones de reales, de los que se desembolsaron 5.700 millones de reales. Los fondos que entregaron más recursos fueron los de tipo transversal —el de infraestructura y el fondo verde amarillo, que fomenta la cooperación entre universidades, centros de investigación y empresas— y los correspondientes a los sectores de petróleo, energía y telecomunicaciones.
- La experiencia de los fondos de apoyo a las actividades de ciencia y tecnología del Brasil muestra que manejan recursos significativos y que favorecen la coparticipación de empresas, universidades, gobiernos de los estados y centros de investigación en la planificación de los proyectos y en la administración de los propios fondos. Pese a que el sistema presenta algunas debilidades —escasa evaluación de impacto, dificultades de gestión y superposición de intereses que causan problemas de coordinación— han sido un instrumento poderoso para el avance de la ciencia y tecnología en el país, incorporando incluso a empresas de menor tamaño.

11. Incentivos para promover la innovación empresarial: El Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)

- La innovación empresarial genera beneficios para el conjunto de la sociedad. Al innovar, las empresas renuevan su oferta de bienes o mejoran sus procesos productivos, lo que redunda en mejoras en la diversidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos a la población. Algunas innovaciones también ayudan a incrementar la eficiencia energética y minimizar el impacto sobre el medio ambiente. Asimismo, las innovaciones son la clave para lograr una sólida participación en los mercados local e internacional.
- Si bien los beneficios sociales de la innovación suelen ser amplios, muchas empresas, particularmente las pymes ubicadas en países en desarrollo, son renuentes a hacer de la innovación la forma prioritaria para la expansión de sus negocios, debido a la incertidumbre involucrada. Esta dificulta la planificación y la estimación de los recursos necesarios para llevar adelante un proyecto, así como de la tasa de retorno de esa inversión. A los imprevistos de carácter tecnológico, hay que agregar la volatilidad que impone el contexto económico.
- Para atenuar las fallas que limitan la innovación empresarial, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la Argentina, mediante el FONTAR, ofrece distintos tipos de instrumentos (subsidios, créditos y exoneraciones fiscales) para cofinanciar proyectos de modernización, innovación y desarrollo tecnológico en empresas individuales, cadenas productivas y consorcios de empresas e instituciones de investigación y desarrollo. Los instrumentos del FONTAR se combinan para financiar diferentes aspectos o etapas del proceso innovador de la firma, desde las actividades propias de la fase inicial de los desarrollos tecnológicos (gastos de investigación y desarrollo, creación de unidades de investigación y desarrollo; desarrollo de nuevos productos, materiales, procesos o servicios, realización de ensayos y prototipos), hasta los gastos necesarios para alcanzar la escala industrial.
- El FONTAR ha contado con el apoyo del BID mediante sucesivos programas desde su creación en 1996. Por ejemplo, en el marco del Programa de Modernización Tecnológica III, ejecutado entre 2006 y 2010, el FONTAR apoyó a más de 1.500 pymes mediante créditos y aportes no reembolsables para llevar adelante procesos de modernización e innovación tecnológica. El apoyo del FONTAR alcanzó a más de 180 millones de dólares (107 millones para créditos a largo plazo y 74,3 millones en aportes no reembolsables).
- Según un estudio de la Universidad Nacional de Quilmes, las empresas apoyadas por el FONTAR lograron importantes resultados en cuanto a productos y procesos nuevos o mejorados y desarrollo de capital humano y capacidades para la innovación. Por ejemplo, el 68% de las empresas encuestadas señaló que logró innovaciones de productos, mientras que un 51% consiguió innovaciones de procesos; casi el 30% obtuvo innovaciones de productos y de procesos. A su vez, como consecuencia de esas innovaciones, declararon haber aumentado sus ventas y la calidad de sus productos, y reducido los costos.

12. Innovación y transferencia de tecnología a la industria: Los centros de innovación tecnológica del Perú

- La red de Centros de Innovación Tecnológica (CITE), adscrita al Ministerio de la Producción del Perú, es un instrumento de política dirigido a mejorar las capacidades de innovación de las firmas y aumentar su productividad y competitividad a partir de la provisión de servicios tecnológicos, como asistencia técnica especializada, capacitación, control de calidad de insumos y productos, diseño asistido por computador y gestión ambiental. Varios CITE se han convertido, en la década pasada, en motores de la innovación empresarial en sus áreas y son un instrumento significativo de política pública para facilitar la transferencia tecnológica. El BID ha apoyado a los CITE mediante un programa de préstamo de ciencia y tecnología y ha realizado varios estudios de caso sobre esta experiencia.
- Los CITE conectan agentes del sistema de innovación en una cadena de valor (empresas productoras, proveedoras y comercializadoras, reguladores, laboratorios y otros). Una de sus herramientas es la implantación y difusión de estándares como vía para mejorar el funcionamiento de la cadena e introducir innovaciones y tecnología en sectores rezagados. Dos ejemplos son el CITEvid, especializado en viticultura, y CITEccal, centrado en la industria del calzado.
- CITEvid ha dado una contribución fundamental a la creciente industria del pisco del Perú, apoyando la definición del producto y estándares de producción e introducción de tecnología. Esto ha sido el fundamento para poder registrar el pisco como marca y fue el inicio de su expansión como producto de exportación. Técnicas para el manejo sustentable de los cultivos de las uvas del pisco, ensayos de laboratorio, diseño de viñedos y asistencia en tecnología, ventas y exportación de productos vinícolas han permitido a esa industria dar un salto en calidad y volumen de ventas, así como en la sofisticación y variedad de producto.
- El CITEccal, por su parte, ha influido en la introducción, adopción y difusión de estándares entre numerosas empresas de calzado, que por mucho tiempo habían trabajado de forma aislada y carecían de un mínimo de coordinación, compatibilidad y especialización en sus actividades de producción. La introducción de estándares ha facilitado la modernización del universo de empresas, con nuevos grupos especializados en áreas previamente descuidadas, como el diseño o el manejo de proveedores para mejorar los suministros de cuero, y ha potenciado la productividad e innovación, creando condiciones para la introducción de maquinaria tecnológicamente avanzada, previamente muy escasa o inexistente.

13. Una experiencia exitosa de cooperación regional: La Escuela de gestores de políticas de ciencia, tecnología e innovación

- La Escuela de gestores de políticas de ciencia, tecnología e innovación, organizada por la CEPAL con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), es una importante iniciativa en el ámbito de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación. La primera edición de la Escuela, realizada en Santiago de Chile en 2010, reunió a numerosos funcionarios de alto nivel, representantes de los ministerios, organismos o consejos de ciencia, tecnología e innovación que tienen a su cargo la definición e implementación de estas políticas en la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, México, Nicaragua y el Uruguay. La Escuela les abrió una oportunidad para dialogar e intercambiar experiencias sobre los temas actuales y los principales desafíos que enfrenta la región en materia de políticas científico-tecnológicas.
- El éxito de esta iniciativa se basó en un fuerte involucramiento de los participantes y en el diálogo entre instituciones y organismos. Se generó así un espacio para la interacción, el intercambio y el aprendizaje de los formuladores y gestores de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación, en el que se lograron resultados específicos que han comenzado a materializarse.
- El balance inmediato de la Escuela de gestores es muy positivo. Casi el 80% de los participantes expresó que el curso fue relevante para la labor que desempeña, en tanto que más del 90% manifestó que la experiencia fue de gran utilidad para comprender mejor los modelos e instrumentos de política para la promoción de la innovación, la ciencia y la tecnología en sus países.
- Otro resultado de la Escuela fue el desarrollo de propuestas de proyectos de cooperación técnica entre los países e instituciones participantes. Luego de una primera etapa de acercamiento entre las instituciones para identificar temas comunes, se avanzó en la definición de espacios de cooperación en torno a actividades, y se elaboraron propuestas de proyectos que fueron discutidas y consensuadas por las partes involucradas. Dos ejemplos destacados por la agilidad y el compromiso que han asumido las negociaciones entre los países son los acuerdos de cooperación bilateral anunciados por los gobiernos del Brasil y Costa Rica en materia de nanotecnología e ingeniería aeroespacial, y la propuesta presentada a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para constituir una red de evaluación del impacto social de la innovación, la ciencia y la tecnología en América Latina, en la que colaboran la CEPAL, y los gobiernos de Chile, Cuba y el Uruguay (en el cuadro IV.4 se resumen algunas de las propuestas de proyectos elaboradas en la Escuela).
- Los resultados de la Escuela se han reconocido en diferentes foros regionales sobre innovación, donde se la identifica como un caso exitoso de cooperación técnica regional que debe tener continuidad y extenderse a otros países y regiones.

Cuadro IV.4

Proyectos de cooperación desarrollados en la Escuela de gestores de políticas de ciencia, tecnología e innovación

Tema	Países e instituciones
Nanotecnología	Costa Rica y Brasil
Ingeniería espacial	Costa Rica y Brasil
Red de evaluación del impacto social de la innovación, la ciencia y la tecnología en América Latina	Chile, Cuba, Uruguay y la CEPAL
Energía, específicamente en materia de petróleo, gas natural y energías renovables	Brasil, México y Uruguay
Sistema regional de evaluadores	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Uruguay y la CEPAL
Intercambio de investigadores en áreas como agricultura y ganadería, biotecnología y TIC	Brasil, Cuba y México
Observatorio de buenas prácticas en gestión de la innovación	Todos los participantes de la Escuela
Fortalecimiento del Mecanismo de Diálogo Regional en Ciencia, Tecnología e Innovación, que dio origen a la Escuela de gestores	Todos los participantes de la Escuela
Intercambio de investigadores	Ecuador y México
Cooperación en el área de instrumentos de popularización de la ciencia	Chile, Cuba y Uruguay

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base información de la Escuela de gestores de políticas de ciencia, tecnología e innovación.

V. Crédito y financiamiento

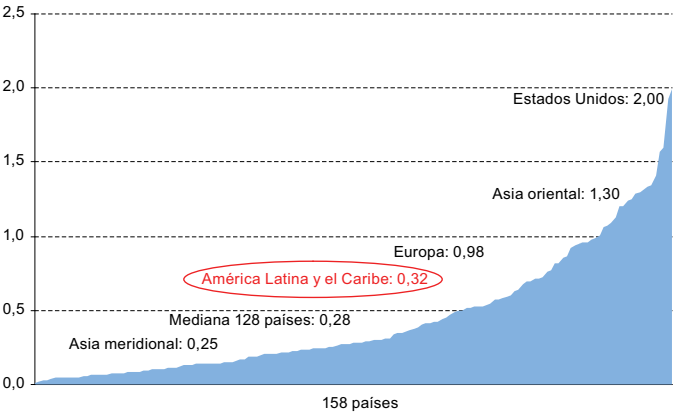
1. Incrementar el acceso al financiamiento

- Salvo pocas excepciones, los países de América Latina y el Caribe cuentan con sistemas financieros poco desarrollados y baja intermediación financiera, junto con reducidos y desiguales niveles de acceso a los servicios financieros por parte de los hogares y las empresas.
- Asimismo, existen pocos instrumentos de intermediación financiera, una alta concentración en financiamiento bancario de corto plazo y mercados de crédito segmentados. Por ello, no debe extrañar que una de las principales trabas para el desarrollo empresarial y el emprendimiento en la región sea el acceso a fuentes de financiamiento, particularmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas.
- Como se desprende de una encuesta realizada a 600 pymes en tres países de Centroamérica en el marco del proyecto conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) sobre políticas financieras para el desarrollo: bancarización y microcrédito (AEC/08/002), cerca del 57% de las empresas encuestadas informan que financian sus operaciones con recursos propios (relación que aumenta en las pequeñas). En las empresas que logran acceder a fuentes de financiamiento externo, las principales fuentes son bancarias, las que habitualmente están sesgadas hacia el corto plazo.
- Por otra parte, más de dos tercios de las empresas encuestadas declaran haber utilizado recursos propios para iniciar sus actividades. Dadas las dificultades para acceder a los mercados financieros y de capitales, esto implica que la creación de nuevas empresas depende de la capacidad financiera de sus propietarios, genera un nivel subóptimo de creación de emprendimientos productivos y dificulta la movilidad social, al restringir la creación de empresas a la capacidad de contar con recursos propios.
- A pesar de las dificultades que se observan en los países de la región para facilitar a los hogares y las empresas el acceso a los servicios financieros, en los últimos años se han desarrollado nuevos instrumentos que han afectado de manera positiva el acceso al financiamiento por parte de las pymes. Una de las características de estas políticas es que abordan las necesidades de financiamiento en las distintas etapas del ciclo del desarrollo empresarial.

Gráfico V.1

Crédito del sector financiero al sector privado (promedios), 1996-2008

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Cuadro V.1

Hogares que utilizan servicios financieros formales, por regiones

(En porcentajes)

Regiones	Crédito	Ahorro
Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	…	90,2
Asia	8,4	37,1
África	4,1	22,3
América Latina	6,3	18,0
Europa y Asia central	5,2	17,6

Fuente: L. Tejerina y G. Westley, "Financial services for the poor household survey sources and gaps in borrowing and saving", *Sustainable Development Department Technical Papers Series*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo de 2007.

2. El programa de cadenas productivas de Nacional Financiera (NAFIN) en México

- A inicios de la década de 2000, NAFIN inició una profunda reestructuración de sus objetivos para focalizar su actividad en el financiamiento de las pymes. La estrategia se basó en el desarrollo de una oferta de productos de alcance masivo y bajo costo en el marco del programa de créditos y garantías al sector privado, uno de cuyos componentes es el programa de cadenas productivas. En este participan grandes empresas e instituciones gubernamentales, que invitan a sus proveedores (sean pymes o personas físicas) a formar una cadena. Para cada una de estas cadenas, se desarrolla un sitio en Internet que se convierte en un mercado electrónico (*e-marketplace*), donde tienen lugar intercambios de información, productos y servicios.
- La pertenencia a una cadena productiva abre opciones atractivas de financiamiento para los participantes. Uno de los instrumentos creados para tal fin es el de factoraje electrónico, que permite a las pymes pertenecientes a una cadena productiva obtener financiamiento sobre las cuentas por cobrar, mediante el cobro electrónico de sus facturas, antes de su fecha de vencimiento. Esto da al proveedor una liquidez mayor y más expedita que si recurriera al factoraje tradicional, en el que puede participar cualquier empresa, pero que impone condiciones financieras más rígidas.
- NAFIN otorga el financiamiento del factoraje y opera como intermediario con otras instituciones financieras, bancarias y no bancarias. El financiamiento puede otorgarse en moneda local o en dólares, con un monto máximo de 3,26 millones de unidades de inversión (UDI) (las UDI se reajustan diariamente según la variación del IPC). El plazo de financiamiento es de entre 30 y 120 días, opera con una tasa de interés determinada en función de la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) y no cobra comisiones.
- Este sistema ha sido eficaz en la medida en que promueve la competencia entre los intermediarios, favoreciendo a las pymes. El hecho de que las facturas se publiquen en sistemas electrónicos aumenta la competencia, lo que se traduce en menores tasas de descuento para los proveedores en sus cuentas por cobrar. NAFIN incentiva la participación de pequeños bancos e intermediarios no bancarios mediante el suministro de fondeo a tasas atractivas, en su carácter de banco de segundo piso, induciendo mayor competencia en el segmento. Además, este sistema permite a las grandes empresas fortalecer sus programas de desarrollo de proveedores, y a las pymes, generar historiales de crédito que les abran la ruta al financiamiento de mayor plazo.
- El programa de cadenas productivas ha sido exitoso en reducir los procedimientos de acceso al crédito por parte de las pymes. Gracias a la cantidad de empresas que participan y a los montos financiados, ha atacado un problema crítico en México, la desintegración de las cadenas de suministro.
- En una década de operación, el programa se ha consolidado como una efectiva herramienta para otorgar liquidez a proveedores, registrando a mayo de 2010 más de 10,7 millones de operaciones de descuento por un total de 1.000 millones de pesos mexicanos (77,5 millones de dólares). Cuenta con 584 cadenas en operación, participan 39 intermediarios financieros que atienden a 68.000 proveedores afiliados y se realizan 10.000 transacciones diarias. En 2009, el 75% del financiamiento de segundo nivel de NAFIN correspondió al programa de cadenas productivas, un aumento notorio respecto del 31% que representaba en sus inicios, en 2002.

3. El programa Tarjeta BNDES del Brasil

- El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES), con apoyo del BID, ofrece una amplia gama de productos financieros destinados a las micro y pequeñas empresas (MIPYME), atendiendo a su importancia en el tejido productivo local y a las dificultades de financiamiento que enfrentan. En diciembre de 2010, ambas instituciones firmaron un convenio de línea de crédito condicional que contempla fondos por 3.000 millones de dólares para canalizar recursos por medio de agentes financieros acreditados por el BNDES y destinarlos al financiamiento de proyectos de ampliación, instalación y modernización de las MIPYME. Con el primer desembolso, de 1.000 millones de dólares, se beneficiarán unos 100.000 emprendedores, en su mayoría microempresarios, lo que es coherente con las estrategias del Gobierno brasileño y del BID de promover un crecimiento sustentable con inclusión social.
- Los recursos se destinan a financiar líneas de crédito de mediano y largo plazo a las instituciones financieras intermediarias. Uno de los componentes de esa oferta es la tarjeta BNDES. Creado en 2004, este mecanismo facilita el acceso de las MIPYME a capital de trabajo, mediante la entrega de una tarjeta de crédito rotativo, con la que el empresario puede comprar productos acreditados en el portal de operaciones de la tarjeta BNDES. Además, las empresas pueden registrarse para utilizar la tarjeta al realizar sus ventas. Pueden acreditarse como proveedores dentro del programa empresas que cumplan con un contenido nacional de al menos un 60% en la fabricación de sus bienes o servicios, así como empresas que cumplan los requisitos del BNDES aplicables a su rubro específico.
- El BNDES no opera directamente la tarjeta, sino que la emiten instituciones bancarias privadas y públicas. La tasa de interés del crédito rotativo se define mensualmente, en función de las letras del tesoro nacional, y permite el pago en hasta 48 cuotas fijas. El monto del crédito rotativo depende del análisis financiero que el banco emisor haga del empresario, pero puede alcanzar hasta un millón de reales (630.000 dólares).
- En 2009, la tarjeta BNDES fue el producto más destacado en el apoyo a las MIPYME. Los desembolsos efectuados con ella llegaron a los 2.500 millones de reales (casi 1.500 millones de dólares), cifra que triplica la de 2008. Se realizaron 175.000 operaciones, que representaron un 46,2% del total de operaciones del BNDES destinadas a las MIPYME. Desde su creación, se han emitido 250.000 tarjetas, a un acelerado ritmo de expansión. El total de empresas que realizaron al menos una compra alcanzó a 72.000, con un crecimiento del 160% respecto del año anterior. Por su parte, se duplicó el número de empresas que hicieron al menos una venta, llegando a 11.000. La participación de la tarjeta BNDES en el total de desembolsos a las MIPYME ha tenido un crecimiento sustancial en los últimos años, pasando de menos de un 1% en 2004 y 2005, a valores en torno al 12% y al 13% en 2009 y 2010, respectivamente.

Cuadro V.2

Brasil: desembolso total de créditos, según tipo de prestatario y desembolso con la modalidad Tarjeta BNDES

(En millones de reales)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIPYME	6 227,3	7 781,6	8 107,7	12 127,3	17 631,4	18 866,2	37 232,9
Persona física	6 351,1	3 880,3	3 009,6	3 939,2	4 214,8	5 052,7	8 439,7
Total	12 578,3	11 661,9	11 117,4	16 066,5	21 846,2	23 918,9	45 672,6
Tarjeta BNDES	12,1	71,7	225,2	509,2	845,7	2 478,6	4 314,0
Participación en desembolsos a las MIPYME (en porcentajes)	0,2	0,9	2,8	4,2	4,8	13,1	11,6

Fuente: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES), *Informe anual*, *2009* y estadísticas operacionales [en línea] www.bndes.gov.br.

4. Financiamiento de la innovación: El programa Innova Chile

- En 2005, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) creó el programa Innova Chile, a partir de la fusión de iniciativas en operación para fomentar la innovación y el emprendimiento empresarial. El programa está organizado en cuatro áreas de negocios: innovación precompetitiva, innovación empresarial, difusión y transferencia tecnológica, y emprendimientos. Su objetivo es aumentar la competitividad de la economía promoviendo y facilitando la innovación y la transferencia tecnológica en las empresas, así como estimulando y fortaleciendo el desarrollo emprendedor y el sistema nacional de innovación.
- El apoyo en materia de emprendimientos innovadores se basa en herramientas como las incubadoras de negocios, el desarrollo de emprendimientos corporativos, los capitales semilla para emprendimientos innovadores, las redes de inversionistas ángeles y capitales de riesgo, el apoyo al entorno emprendedor y la atracción de emprendedores globales. Para su materialización, la CORFO ha configurado una batería de instrumentos dirigidos a impulsar los diversos eslabones de la cadena del emprendimiento innovador, que va desde la gestación de una empresa hasta su consolidación.
- Las incubadoras orientan y asesoran a los emprendedores en la transformación de sus ideas en negocios. Mediante distintas líneas de financiamiento, se apoya la creación, el fortalecimiento y la operación de incubadoras de negocios. A la fecha existen al menos 19 instituciones que han promovido cerca de 500 emprendimientos en los últimos cuatro años.
- El objetivo de estas incubadoras es crear y potenciar empresas innovadoras y exitosas, capaces de ser financieramente viables e independientes al momento de su graduación. Este apoyo ha implicado la provisión de recursos y servicios seleccionados, como la búsqueda de inversionistas, la generación de modelos de negocios sustentables, la búsqueda de clientes e inversionistas y el mejoramiento en el acceso a redes internacionales, entre otros.
- En una etapa temprana, los emprendedores han contado con capital semilla, consistente en un subsidio no reembolsable de Innova Chile que ha apoyado la definición, formulación y puesta en marcha de proyectos de negocio innovadores y con expectativas de alto crecimiento. El sistema ha operado con patrocinadores que, desde sus inicios, han colaborado en más de 850 proyectos. Según una evaluación de 2008, cerca del 60% de los proyectos analizados produjo ventas efectivas en el primer año de adjudicación, con una tasa media de crecimiento de ventas del 44% durante los cuatro años posteriores. Además, por cada emprendimiento apoyado se creó un promedio de ocho puestos de trabajo, de los cuales el 63% correspondió a empleos estables.

5. Apoyos a la generación de nuevas empresas

- Muchos países de la región han establecido programas para el fomento de la creación de empleos independientes y empresas. Por ejemplo, en Colombia, bajo el liderazgo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), se ha instituido el Sistema Nacional de Creación e Incubación de Empresas. Las incubadoras aceleran el proceso de creación, crecimiento y consolidación de empresas innovadoras a partir del desarrollo de las capacidades emprendedoras. Son organizaciones sin fines de lucro, conformadas de forma tripartita mediante alianzas entre los sectores público, privado y educativo. Entidades de formación (técnica, tecnológica y universidades), empresas públicas y privadas, gobiernos locales (gobernaciones y alcaldías), gremios, cámaras de comercio y, en algunos casos, sindicatos son los socios o promotores de estas instituciones.
- El Fondo Emprender de Colombia financia proyectos empresariales de aprendices, practicantes universitarios (que se encuentren en el último año de su carrera) o profesionales que no superen dos años de haber recibido su primer título. Apoya proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por los emprendedores en sus procesos de formación con el desarrollo de nuevas empresas. Facilita el acceso al capital al brindar a los beneficiarios los recursos necesarios para la puesta en marcha de nuevas unidades productivas. Los planes de negocio se pueden presentar de manera individual o a partir de asociaciones formadas mayoritariamente por aprendices.
- En el mismo ámbito, el Colectivo Integral de Desarrollo (CID) del Perú, promueve la creación de empresas por jóvenes emprendedores, en particular de estratos pobres. Esta organización sin fines de lucro enfatiza el desarrollo de competencias empresariales de los jóvenes y promueve condiciones de entorno que favorezcan la emergencia de emprendedores. Ha desarrollado una novedosa metodología de intervención que se ha aplicado en el Perú, así como en otros países de la región (El Salvador, Nicaragua, Honduras, Paraguay y República Dominicana). Los jóvenes acceden al programa, que tiene un promedio de duración de seis meses, a partir de convocatorias abiertas y públicas. Los servicios ofrecidos involucran capacitación en gestión empresarial; asesoría sobre mercadeo, costos y finanzas, tributación y formalidad; participación en ferias locales, y acceso a capital semilla y a un fondo de garantía. El programa ha sido evaluado positivamente en términos de sostenibilidad en el tiempo, generación de empleo e ingresos y formalidad.
- La experiencia de estos casos muestra que la formación de emprendedores no debe enfocarse solo a desarrollar una perspectiva empresarial; habilidades como el liderazgo y la capacidad de solución de problemas también son relevantes en el proceso productivo y en la interacción con los clientes, los proveedores y las autoridades.

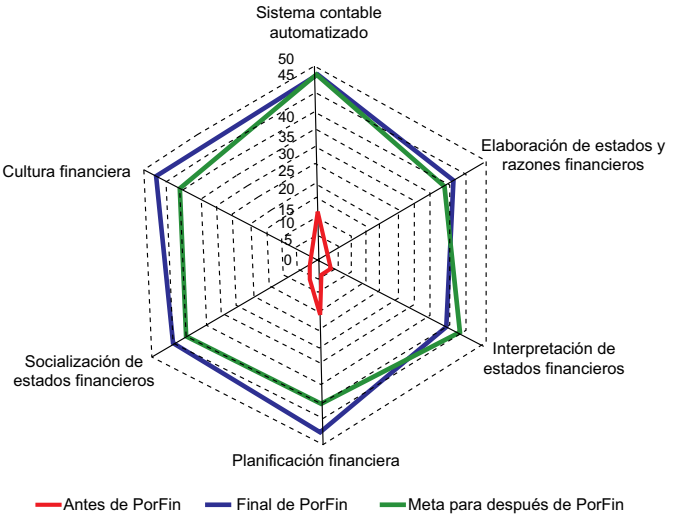
6. Fortalecimiento de la gestión financiera de organizaciones de pequeños productores rurales

- El proyecto de fortalecimiento de la gestión financiera de organizaciones de pequeños productores rurales (PorFin), al que el BID ha destinado 1.570.000 dólares, se basa en la premisa de que las empresas sociales necesitan financiamiento para consolidar su desarrollo y tener efectos positivos en sus asociados. Dado que estas empresas no acceden a créditos por su débil gestión financiera, al mejorarla, podrían obtener financiamiento e incrementar su competitividad empresarial y la calidad de los servicios a sus asociados.
- PorFin ha logrado que 45 organizaciones de pequeños productores (como cooperativas y asociaciones) cuenten con sistemas contables automatizados y eficientes, una planificación financiera de su propio negocio y una cultura financiera fortalecida de su personal directivo y socios. Esto les permite tomar decisiones oportunas mediante la socialización de información financiera. Se han documentado diez casos exitosos de empresas que han diversificado sus fuentes de financiamiento, y cuatros organizaciones que se "graduaron" y ya tienen acceso a créditos comerciales. Entre las lecciones de sostenibilidad que este proyecto ha dejado, cabe resaltar:
  - El conocimiento y las herramientas generados ya están en condiciones de ser trasladadas a proyectos o iniciativas similares. Esto incluye la metodología generada de evaluación continua, la interiorización de lecciones aprendidas en la metodología, los ajustes a la realidad y sistematización de todo el proceso.
  - La sostenibilidad del efecto en las organizaciones beneficiarias es irregular, dependiendo del grado de internalización de los procesos, hábitos y herramientas, además de que es afectado por la rotación de los representantes organizativos (delegados o directivos).
  - Las organizaciones que han experimentado el efecto de demostración de acceso a financiamiento tienen mayores posibilidades de sostener los cambios realizados. No obstante, este sector sigue siendo muy vulnerable.
  - El sistema financiero regional no atiende las demandas de crédito de este tipo de empresas ni del sector rural, sus estructuras y métodos de análisis, aprobación y gestión de los créditos no son aptas para la realidad económica de muchas de estas empresas sociales.

Gráfico V.2

Mejoras obtenidas mediante el proyecto PorFin [a]

(En número de empresas)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

VI. Innovación y responsabilidad sociales

1. Responsabilidad social empresarial: Un mayor involucramiento mediante alianzas público-privadas

- En el contexto de la responsabilidad social empresarial, las alianzas público-privadas son parte de una estrategia de desarrollo en la que el Estado estimula, mediante un marco regulatorio, un desarrollo empresarial que responda a las necesidades de las comunidades locales, garantice estándares mínimos y reduzca las posibilidades de hacer negocios que impliquen efectos negativos para la sociedad. Una regulación basada en esta visión de la responsabilidad social empresarial puede estimular la innovación y el emprendimiento.
- Un indicador de avance de la responsabilidad social empresarial es la creciente incorporación de pymes con mejor desempeño a la iniciativa de responsabilidad social de las Naciones Unidas, el Pacto Mundial: en 2004 había 188 empresas de América Latina registradas y en 2010 se llegó a 1.500. Para medir los avances de la responsabilidad social empresarial, se han priorizado cuatro variables: la formulación de políticas; la elaboración de la regulación y los estándares; el apoyo a la sostenibilidad, y los indicadores de resultados.

Cuadro VI.1

Iniciativas público-privadas de responsabilidad social empresarial con un enfoque de sostenibilidad

Formulación de políticas	Elaboración de regulación y estándares	Medidas de apoyo al marco de sostenibilidad	Indicadores de resultados
Argentina	Iniciativa de responsabilidad social empresarial en el Congreso (2010)	Convenio de cooperación y asistencia técnica: programa para que las pymes accedan a oportunidades comerciales relacionadas con compras gubernamentales La red local del Pacto Mundial ha duplicado el número de empresas tanto públicas como privadas que han adherido a sus principios Programas para relieves estratégicos (cinco programas en el marco de la política para el desarrollo productivo: ampliación de exportaciones, fortalecimiento de las MIPYME, regionalización, integración productiva con América Latina, integración con África y producción sostenible)	
Brasil	El Instituto Ethos lanzó un marco de indicadores de responsabilidad social empresarial que sirven de modelo a otras organizaciones de América Latina y el Caribe. Se trabaja con más empresas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) Petrobras adoptó normas ISO 26000	El Pacto Mundial del Brasil anunció su intención de expandir su red a otros países Acuerdo entre el Instituto Ethos y la Iniciativa mundial de presentación de informes para fortalecer el informe de sostenibilidad en el Brasil y América Latina y el Caribe Propuesta del Instituto Ethos para asegurar la transparencia y sostenibilidad del proceso de licitación de los trabajos de infraestructura para el campeonato mundial de fútbol 2014 y las Olimpíadas 2016	
Chile	Desarrollo de un servicio de impuestos internos en el marco del programa de Responsabilidad Social Empresarial Tributaria (RSET) Pacto Mundial de Chile, que incentive a toda la cadena de proveedores de las grandes y medianas empresas a transparentar el pago de impuestos por Internet y la emisión de facturas digitales	La Embajada del Canadá en Chile lanzará el primer manual informativo sobre la minería en Chile (2011) El Consejo Nacional del Cluster Minero busca identificar áreas mineras que necesitan desarrollar investigación e innovación tecnológica Existe el Consejo Nacional de Innovación, organismo público-privado que recomienda a las autoridades la innovación en los campos científico, de recursos humanos y de desarrollo	Un número creciente de empresas mineras chilenas están adoptando indicadores de desempeño como la Iniciativa mundial de presentación de informes Multinacionales en Chile, como Walmart, están adaptando sus prácticas corporativas de sostenibilidad e informan los impactos sociales y ambientales de su actividad en ese país

(Cuadro VI.1 conclusión)

Formulación de políticas	Elaboración de regulación y estándares	Medidas de apoyo al marco de sostenibilidad	Indicadores de resultados
Colombia	Colombia Crece: Transformación productiva	El Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible (CECODES) busca mejorar la calidad de vida y el uso responsable de los recursos naturales La Universidad de los Andes realizó una encuesta a 20 pymes participantes del programa para promover la responsabilidad social empresarial en el sector textil de exportación Existe la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas, organización para el desarrollo y crecimiento de esas compañías	El Programa de Excelencia Ambiental Distrital (PREAD) reconoció a 58 empresas en Bogotá por demostrar efectos positivos y alcanzar metas importantes en la sostenibilidad ambiental
Costa Rica	Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social de Costa Rica (CCNRS)	El Pacto Mundial espera aumentar la participación de grandes negocios y la adhesión a los principios de sostenibilidad promovidos por la iniciativa El programa modelo de Peñas Blancas del Grupo ICE es un grupo de proyectos enmarcados en los conceptos del desarrollo sostenible en las áreas silvoagropecuaria, social, educativa, ambiental y forestal	
Perú	Plan Estratégico Nacional de Exportación (en el marco del Plan Nacional de Exportación) Programa Empresa Solidaria (en el marco del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES))	Los negocios que son parte de Perú 2021 pueden informar, desde 2011, sus actividades de responsabilidad social empresarial usando indicadores diseñados por el Instituto Ethos Lanzamiento de Ethos - Perú 2021: estándar único de medición de responsabilidad social empresarial para el Perú y otros ocho países de América Latina	
México	Gran Alianza por Jalisco: espacio de participación ciudadana que integra al gobierno con distintos sectores para alcanzar las metas estratégicas propuestas en el Plan Estatal de Desarrollo El Secretario del Trabajo y Seguridad Social anunció la creación del Comité de Responsabilidad Social de las Empresas para coordinar políticas públicas con las de RSE	El Instituto Tecnológico de Monterrey realizó la primera versión de Expo Negocios Verdes, evento que contribuyó al desarrollo de un marco de responsabilidad social y ambiental. En ese marco, el Instituto, la CEPAL y la Organización de los Estados Americanos (OEA) firmaron un acuerdo de cooperación para promover la responsabilidad social empresarial en la región a través del Foro Negocios Verdes que se realizó en abril de 2011 Existe el Portal del Desarrollo, plataforma tecnológica que ayuda a las comunidades, organizaciones e individuos a asociarse, compartir ideas y trabajar juntos para reducir la pobreza y la brecha digital	
Ecuador		En 2010, el Consorcio Ecuatoriano para la Responsabilidad Social (CERES) lanzó los indicadores Ethos de responsabilidad social empresarial; la gestión de la responsabilidad social empresarial se complementa con indicadores específicos acordes con la realidad ecuatoriana	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Una iniciativa exitosa de relevamiento de experiencias: El Proyecto CEPAL-Kellogg

- El concurso Experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe, implementado por la CEPAL desde 2004 con el apoyo de la Fundación W.K. Kellogg, tiene como objetivo identificar, analizar, reconocer, difundir y promover la réplica creativa de proyectos innovadores en materia de educación, salud, programas dirigidos a la juventud, responsabilidad social, voluntariado, generación de ingresos y desarrollo rural y agrícola, en todos los países de la región. La innovación se ha definido como nuevas formas de gestión, administración y servicios, así como nuevas actividades, eficientes en términos de costo, reproducibles en diferentes lugares y que promuevan el capital social, la productividad y la calidad de servicios en poblaciones socialmente vulnerables.
- La identificación se lleva a cabo mediante un concurso anual ampliamente difundido en toda la región, en el que se premia la innovación social. Hasta ahora, se han realizado cinco ciclos y se recibieron más de 4.800 postulaciones de emprendimientos con innovación social en toda la región. Por este medio, luego de una evaluación con una etapa a distancia y otra de visita a los proyectos, se han seleccionado 72 emprendimientos finalistas y 25 ganadores.
- En 2010 y 2011, el proyecto difunde y promueve la réplica creativa de emprendimientos exitosos relevados en los concursos precedentes. Para ello se utilizan foros virtuales, encuentros presenciales y publicaciones. Asimismo, se ha vinculado la iniciativa de réplicas creativas al impulso de políticas públicas que permitan la ampliación de la cobertura. Algunos ejemplos son:
  - El modelo de atención a los primeros años de vida desarrollado por la ONG peruana Taller de los niños, en su trabajo "Crecimiento y desarrollo colectivo" se incorporó a la política pública nacional (2005).
  - El esquema de trabajo para la Amazonía aplicado por el Centro de Estudos Avançados de Promoção Social e Ambiental (CEAPS) del Brasil se utiliza ahora en toda esa zona del país (2005).
  - El modelo de las "Defensorías comunitarias: una respuesta comunitaria a la violencia familiar" es ya política pública en el Departamento de Cusco, Perú, y es aplicado por un grupo de defensoras comunitarias en Venezuela (República Bolivariana de) (2006).
  - Para la atención de jóvenes en alto riesgo social, el Gobierno de Costa Rica implementará el sistema desarrollado por el Programa Fénix, de la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA) en Colombia (2006).
  - El Hospedaje estudiantil en familia, de Bolivia (Estado Plurinacional de), es política pública en más de ocho municipios en el norte de Potosí (2007).
  - El Observatorio Social de Maringá del Brasil se ha reproducido en más de 35 ciudades de ese país (2009).
- Para seguir alimentando políticas públicas con los aprendizajes de emprendimientos exitosos de innovación social y potenciar sus efectos multiplicadores, es importante continuar identificando nuevas experiencias sustentables y profundizar los canales de difusión de las réplicas creativas. La innovación social es al desarrollo social lo que la innovación tecnológica al desarrollo productivo; ambas se complementan para obtener mejoras en materia de productividad y calidad de vida.

3. Innovación social en Haití en poblaciones pobres y extremadamente pobres: *Lèt Agogo*

- En el marco del concurso Experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe de la CEPAL y Kellog, destaca el proyecto haitiano *Lèt Agogo* (leche en abundancia, en criollo), ganador del primer lugar del concurso en 2005. Este emprendimiento se originó en un grupo de campesinos minifundistas, sin título de propiedad, que viven en la localidad de Limonade y ejercen la ganadería con muy bajos niveles de productividad y en condiciones de alta vulnerabilidad social.
- Mediante este programa, se busca mejorar las condiciones de vida de las familias haciendo rentable su actividad ganadera; sus efectos son la reducción de las importaciones y el aumento de la seguridad alimentaria. El proyecto ha sido liderado por la ONG haitiana VETERIMED, con el apoyo de Oxfam International, la Organización Católica para Ayuda de Emergencia y Desarrollo (CORDAID) y Veterinarios Sin Fronteras. El trabajo se inicia con un diagnóstico participativo para identificar y buscar soluciones a los principales problemas que afectan la producción. Se identifican barreras al crecimiento de la productividad, como la falta de títulos de propiedad y problemas en el mercadeo de la leche.
- Se procede luego a movilizar el apoyo de instituciones de gobierno y regularizar la tenencia de la tierra, creando una microempresa lechera cuyos socios son los campesinos y coordinando acciones para resolver la falta de servicios e infraestructura de la zona que demanda el producto. Para lograr un efecto de demostración, se opera de manera de que sea evidente que los animales poseídos por el grupo de campesinos son efectivamente una inversión rentable. A partir de esta combinación de factores, se producen sinergias positivas: se mejoran los forrajes, el acceso al agua —por medio de un modelo de pozo desarrollado por un campesino de la zona—y las condiciones de sanidad animal, mediante la capacitación. Esto redunda en mayor productividad, generación de empleos y aumento de los ingresos de las familias. Luego, la iniciativa se replica y extiende.
- En 2010 existían 30 microempresas lecheras que procesaban 7.500 litros de leche diarios. Unos 2.500 campesinos formaban parte de la red, y muchos de ellos, a su vez, trabajaban en las microempresas lecheras. Algunos, inclusive, eran agentes veterinarios reconocidos por las autoridades. El emprendimiento ha generado unos 250 nuevos empleos en las comunidades asociadas, buena parte de los cuales son ocupados por mujeres. La iniciativa incrementó los ingresos de los campesinos y la producción local de leche, y redujo el precio final del producto y sus derivados.
- De este modo, la iniciativa aprovechó sinergias y mostró que se pueden incrementar la productividad y los ingresos de sectores muy rezagados, aumentando al mismo tiempo la seguridad alimentaria y nutricional.

4. Empoderamiento de mujeres emprendedoras: La Asociación Mundial Voces Vitales

- Los programas de tutoría tienen un efecto reconocido en el empoderamiento de mujeres líderes de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), como demuestran los proyectos de la Asociación Mundial Voces Vitales. Un ejemplo es la Asociación mundial de tutoría de mujeres de FORTUNE/Departamento de Estado de los Estados Unidos, que provee una tutoría de un mes en ese país para mujeres de negocios.
- La Secretaría General de la OEA, en alianza con la Asociación Mundial Voces Vitales, implementa y sustenta financieramente el proyecto piloto de apoyo a la red de mujeres empresarias de América Latina y el Caribe de Voces Vitales, dirigido a reproducir y diseminar en Centroamérica tutorías brindadas en otras partes del mundo a MIPYME exportadoras lideradas por mujeres. Este proyecto facilita la transferencia de experiencias y conocimiento de mujeres emprendedoras en Centroamérica a MIPYME lideradas por mujeres, con potencial para participar en cadenas de valor. El objetivo es desarrollar MIPYME que lleguen a ser proveedoras competitivas en cadenas de valor de empresas más grandes lideradas por mujeres, mediante tutoría y asistencia técnica focalizada. Sus principales componentes son:
  - Mapeo de empresas exitosas lideradas por mujeres en dos países de Centroamérica, incluidas las empresas que ya están exportando y que tienen potencial para integrar a MIPYME en sus cadenas de valor.
  - Mapeo de MIPYME lideradas por mujeres con potencial de ser proveedoras en cadenas de valor.
  - Referencia inicial y evaluación de necesidades de por lo menos dos empresas por país para y determinar las necesidades de asistencia técnica.
  - Tutoría proporcionada por mujeres emprendedoras exitosas y asistencia técnica focalizada para ayudar a preparar a MIPYME seleccionadas a integrase competitivamente en cadenas de valor.
- En febrero de 2011, se identificaron empresas exitosas lideradas por mujeres en Guatemala y Nicaragua correspondientes a los primeros dos puntos.

5. Programa de Competitividad para el Desarrollo de Asociaciones de Exportación de Artesanos Textiles de Cusco: Equidad de género, emprendimiento e inclusión

- El Programa de Competitividad para el Desarrollo de Asociaciones de Exportación de Artesanos Textiles de Cusco busca aumentar las habilidades de estos productores y empresarios en materia de información, gestión empresarial, innovación tecnológica y diseño, así como orientar la implementación de modelos asociativos que les permitan relacionarse con operadores comerciales en los mercados nacionales e internacionales.
- El proyecto benefició a 425 artesanos productores de textiles, agrupados en 5 asociaciones en las zonas rurales de Cusco. Cerca del 91% son mujeres, principalmente de habla quechua. Gracias al proyecto, el papel que cumplen las mujeres en la asociación ha cambiado significativamente, ya que ahora participan en toda la cadena del proceso productivo e incluso, en algunos casos, en la comercialización de los productos que elaboran.
- Otros logros del proyecto son la innovación en los productos, procesos y técnicas de fabricación con miras a la exportación, y la creación de la marca propia de los beneficiarios (KAMAQ). Asimismo, se dio el primer paso para la conformación de alianzas público-privadas para la promoción de las exportaciones de la región de Cusco, con asociaciones de productores y artesanos textiles que cuentan con liderazgo y visión empresarial.
- En el marco del programa, se desarrollaron más de 250 diseños, 100 de ellos para la comercialización. Su implementación fue supervisada por diseñadores experimentados, y participaron en la producción más de 110 artesanos, que también recibieron capacitación en la lectura y elaboración de fichas técnicas y otros aspectos asociados a la elaboración de artesanías textiles. Estas tareas se complementaron con la participación en dos ferias internacionales, que permitió cerca de 140 contactos directos con potenciales clientes a nivel nacional e internacional.

Cuadro VI.2

Perú: asociaciones integradas al Programa de Competitividad para el Desarrollo de Asociaciones de Exportación de Artesanos Textiles de Cusco

(En porcentajes y número de personas)

Asociación	Nivel de ruralidad *(en porcentajes)*	Mujeres *(en porcentajes)*	Beneficiarios *(en número de personas)*
Asociación Distrital de Artesanos de Lares (ADAL)	73	100	104
Red de Artesanos de Ccatca	87	84	94
Red Rural de Artesanos de Chinchero	72	78	45
Red de Productoras Artesanales de Pisac	64	90	58
Asociación Central de Artesanas y Artesanos tradicionales del sur andino “Inkakunaq Ruwaynin”	61	93	124
Total	75	91	425

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

6. Asociatividad y comercio inclusivo: La cooperativa de productores de quinua orgánica de Puno (Perú)

- Para los pequeños productores agrícolas, la organización en asociaciones o cooperativas suele ser la forma más eficaz de participar competitivamente en el comercio internacional. La asociación de productores de quinua orgánica del distrito de Cabana en la región de Puno (Perú) —organizada como la Cooperativa Agroindustrial Cabana (COOPAIN) en 2011— es un ejemplo exitoso que puede reproducirse en otros países y regiones. Iniciada diez años antes por 150 familias interesadas en asegurar que la producción de quinua se tradujera en un mejor nivel de vida para los pobladores de Cabana, la asociación beneficia directamente a 500 familias y 15 asociaciones adicionales que agrupan a 3.000 pobladores. Los principales resultados de este esfuerzo asociativo son:
  - precios estables o crecientes para el productor (1 nuevo sol por kilo en 2006; 4,80 nuevos soles por kilo en 2010);
  - aumentos de productividad y calidad al introducir semillas mejoradas y fertilizantes naturales;
  - certificación orgánica;
  - creación de una planta de procesamiento con capacidad para 1.200 toneladas de quinua perlada por año;
  - otorgamiento de microcréditos directos de entre 600 y 1.000 nuevos soles semestrales;
  - participación creciente en el comercio internacional con planes de aumentar las ventas manejadas por COOPAIN sin intervención de intermediarios;
  - presencia en ferias locales y regionales, y en algunas ferias internacionales, como el Taipei Food Show, Mistura Perú, Expoalimentaria Perú, BioFach (Alemania) y SIAL Canadá.

Cuadro VI.3

Perú: datos de la Cooperativa Agroindustrial Cabana (COOPAIN)

Productos	2008		2009		2010 (a mes de septiembre)	
	Toneladas	Nuevos soles	Toneladas	Nuevos soles	Toneladas	Nuevos soles
Quinua convencional	57	377 190	93	488 732	87	535 822
Quinua orgánica	0	0	208	1 516 906	208	1 770 714
Total	57	377 190	311	2 005 638	295	2 306 536

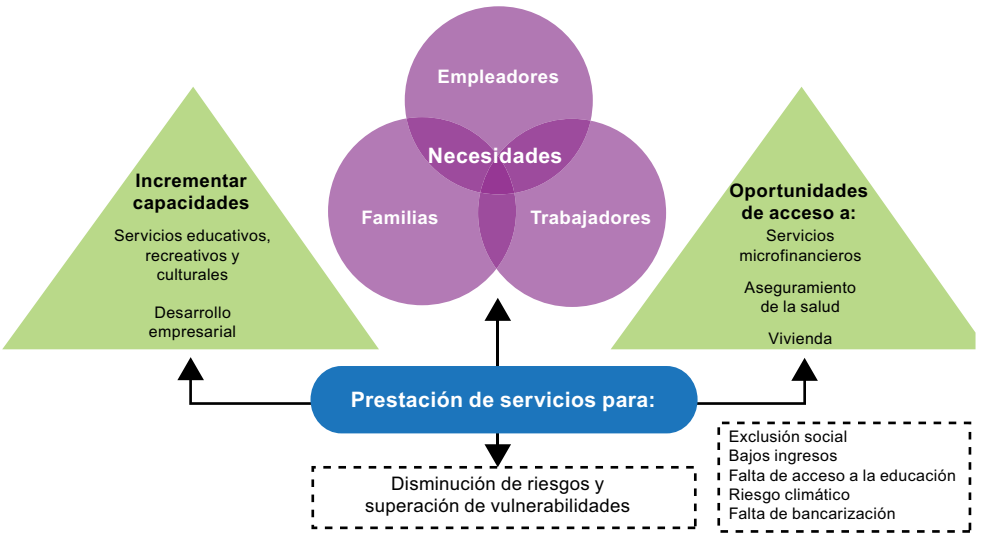
Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA).

7. Un modelo de protección social: La Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Colombia)

- La Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA) es una corporación privada sin fines de lucro que provee servicios en el marco de la institucionalidad de la protección social en Colombia. Su enfoque estratégico se centra en reducir inequidades sociales, basándose en los principios de solidaridad, responsabilidad e integración. La COMFAMA se creó en 1954 como resultado de un pacto entre la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y los trabajadores del Sindicato del Ferrocarril de Antioquia. Esto le ha asegurado legitimidad y sostenibilidad; en más de cinco, décadas ha perfeccionado mecanismos rentables para que la sociedad civil participe e influya en la gestión de la política social y el sector privado incida en el desarrollo social de Antioquia.
- La Caja presta servicios a poblaciones vulnerables con un esquema descentralizado que combina las lógicas social y financiera, y genera anualmente utilidades. Esta es una ventaja competitiva que la distingue de otros programas sociales en los que no se espera recuperar los recursos invertidos (es decir, son a fondo perdido). Las decisiones de política las toma un consejo directivo paritario de cinco empleadores y cinco representantes de las organizaciones sindicales. Los recursos financieros provienen del 4% del valor de la nómina de las más de 45.000 empresas afiliadas, los copagos de los usuarios, el rendimiento financiero propio y los recursos obtenidos mediante alianzas público privadas con actores nacionales e internacionales. En su estructura de egresos, se evidencia el carácter social de las intervenciones: todas las inversiones se relacionan con alguna prestación a poblaciones vulnerables (un 49% se destina a servicios sociales, un 27% a la salud, un 22% a subsidios monetarios y un 2% a programas de microcrédito).

Diagrama VI.1

Colombia: modelo de negocios de la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Las asignaciones de compensación familiar se ajustan a un concepto amplio de protección social en el que se integran todos los aspectos del bienestar del trabajador y su familia, como la salud, la protección en la vejez, la vivienda, el empleo, la recreación y la educación. El modelo se fundamenta en la idea de que quienes tienen ingresos altos aporten para que las personas con bajas remuneraciones aumenten sus ingresos y puedan atender más fácilmente a sus familiares dependientes.
- La COMFAMA distribuye ingresos mediante diferentes modalidades, que se clasifican en tres grupos de acuerdo con la flexibilidad en la utilización de los recursos y los beneficiarios: programas de subsidios monetarios directos, fondos o recursos con destinos específicos y servicios sociales. Estos últimos se concentran en las áreas de educación, salud y nutrición, capacitación y cultura, vivienda, recreación y crédito. Ofrece además una canasta integral que combina la entrega de recursos financieros y no financieros.
- La Caja es un modelo consolidado de previsión social que mitiga el riesgo de poblaciones vulnerables para evitar que caigan en la pobreza extrema. La COMFAMA tiene una visión integral del bienestar para mejorar la calidad de vida de familias vulnerables. El eje de sus intervenciones es dotar a las personas de oportunidades y capacidades para que, con su esfuerzo individual y familiar, rompan el ciclo de la pobreza.

8. El Programa de Oportunidades de Empleo a través de Tecnología en las Américas (POETA): Un enfoque multisectorial para promover oportunidades económicas e inclusión social en comunidades vulnerables

- Mediante el Programa de Oportunidades de Empleo a través de la Tecnología en las Américas (POETA), la Fundación para las Américas brinda capacitación a personas con discapacidades para facilitar su entrada en el mercado de trabajo formal y promover su inclusión en las políticas públicas. Esto es particularmente importante porque cerca del 82% de los 50 millones de personas discapacitadas de la región viven en la pobreza, y la gran mayoría están desempleadas o fuera del mercado laboral (según datos del Banco Mundial).
- La Fundación ha perfeccionado la capacidad institucional de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas con discapacidades. En alianza con donantes como Microsoft, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio del Trabajo de los Estados Unidos, provee a organizaciones locales las herramientas necesarias para aumentar el acceso de sus beneficiarios a las oportunidades de empleo mediante capacitación, información, comunicación y tecnología y preparación para el trabajo. Al final de esa capacitación, la Fundación desarrolla planes con sus socios locales para dar continuidad al programa y monitorear el acceso de sus participantes al mercado de trabajo. También promueve la inclusión social de personas con discapacidades mediante campañas de concientización pública a gobiernos locales e informa a empresas locales acerca de prácticas de inclusión laboral y las estimula a priorizar la responsabilidad social en sus agendas corporativas.
- El BID y el Fondo Monetario International (FMI) han apoyado a POETA a fortalecer la inclusión laboral en el Ecuador, El Salvador, México y el Perú mediante alianzas con empresarios, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. Las acciones llevadas a cabo implican:
  - motivar y dar asistencia técnica a los empleadores para estimular políticas de inclusión laboral en sus normas de responsabilidad social (338 empresas han participado);
  - concentrar esfuerzos en superar los desafíos enfrentados por las personas con discapacidad después de entrar en el mercado de trabajo e implementar un currículo de capacitación para satisfacer las demandas de las poblaciones beneficiarias;
  - incrementar un 10% las tasas de empleo de personas con discapacidad en los países involucrados durante la ejecución del programa.
- En los últimos cinco años, el programa POETA ha capacitado a 47.000 personas con discapacidades, así como a otras poblaciones vulnerables, y alcanzó tasas de empleo de hasta un 27%. Más de 338.000 personas se han visto beneficiadas por los 105 centros POETA que la Fundación ha patrocinado en 20 países de la región. En 2010, el programa POETA fue reconocido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como una buena práctica que contribuye a reducir la extrema pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

VII. Gobernanza y cooperación ambientales

1. El mejor desempeño ambiental de las empresas contribuye a los Objetivos de Desarrollo del Milenio

- La iniciativa de responsabilidad social de las Naciones Unidas, el Pacto Mundial, promueve el buen desempeño ambiental de las empresas apoyando un enfoque precautorio, iniciativas que promuevan la responsabilidad ambiental y el mejoramiento en el desarrollo y la difusión de las tecnologías inocuas para el medio ambiente. Estos principios se corresponden con el séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio, que plantea incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, reducir la pérdida de biodiversidad y reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
- La responsabilidad social empresarial apunta a un creciente involucramiento del sector público y de la comunidad en las actividades de las empresas, mediante alianzas público-privadas. Estas dan una perspectiva más amplia al concepto de responsabilidad social empresarial, pues incorporan al Estado como garante de la institucionalidad y de un marco regulatorio que estimule el desarrollo empresarial, responda a las necesidades de las comunidades locales, garantice estándares mínimos y elimine las posibilidades de negocios perjudiciales para la sociedad. Un indicador de avance de la responsabilidad social empresarial en América Latina es el creciente número de incorporación de pymes al Pacto Mundial, que pasó de 188 en 2004 a 1.500 en 2010. La responsabilidad social empresarial ha priorizado la formulación de políticas, los avances en la regulación y la elaboración de estándares, y el apoyo a la sostenibilidad.
- Las empresas latinoamericanas miembros del Pacto Global informan periódicamente los programas y políticas que implementan para mejorar su desempeño ambiental. Las tareas se concentran mayormente en cuatro áreas: biodiversidad, uso eficiente de los recursos naturales, energía y cambio climático, y gestión de desechos.
  - En materia de biodiversidad, las empresas dirigen sus esfuerzos a reforestación, recuperación de áreas integradas de biodiversidad, preservación de los ecosistemas y repoblación forestal.
  - En cuanto al uso de recursos naturales, las tareas consisten en la reutilización del agua, la reducción del uso de papel, agua y otros materiales, y el control de la calidad del agua.
  - En términos de energía y cambio climático, consisten en la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero y el desarrollo y uso de energías renovables.
  - La gestión de desechos implica la disposición de estos, la eliminación y descontaminación de desechos tóxicos, la reutilización y reciclaje de desechos no peligrosos (compostaje) y la disminución de la producción de basura.
- Las empresas participantes en la iniciativa llevan adelante programas para mejorar su desempeño ambiental y, con ello, aumentar su competitividad, mejorar su imagen, acceder a mercados externos más exigentes o simplemente aprovechar nuevas oportunidades de negocios. Los efectos de estos programas, en muchos casos, trascienden el ámbito de las empresas que los implementan y se expanden a lo largo de sus cadenas de valor y de suministro.
- Estos esfuerzos, que son una importante fuente de generación de nuevas tecnologías y de adaptación de tecnologías limpias ya existentes, contribuyen al logro de las metas globales de reducción de los países donde operan.

Cuadro VII.1

América Latina y el Caribe: mejoras en el desempeño ambiental de las empresas, por sectores

Sector	Biodiversidad	Uso eficiente de recursos naturales	Energía/Cambio climático	Manejo de desperdicios
Transporte	Sitios de recuperación/ Reubicación de especies	Reciclaje de agua	Diseños eficientes de energía en nuevas instalaciones Conservación de energía	Disposición responsable de residuos peligrosos Procesamiento de abono Reducción de producción de desechos Reutilización o reciclaje de residuos no peligrosos
Materiales de construcción	Forestación Preservación de ecosistemas Reforestación Sitios de recuperación o reubicación de especies Recuperación de biodiversidad en áreas degradadas	Reciclaje de agua Ahorro de agua Recolección de agua de lluvia Control de calidad del agua	Conservación de energía	Disposición de residuos peligrosos y descontaminación Uso alternativo de combustibles para procesar residuos no reutilizables o reciclables Control de contaminación Plantas de microtratamiento para reutilizar residuos de la comunidad Procesamiento de abono
Gas, agua y servicios públicos	Recuperación de biodiversidad en áreas degradadas Reforestación Preservación de ecosistemas Líneas de transmisión eléctrica de bajo impacto forestal	Control de calidad del agua Apoyo para el desarrollo de microcuencas Reciclaje de papel Conservación de papel Conservación de agua	Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) Desarrollo y uso de fuentes de energía renovable Conservación de energía	Uso de procesos de compostaje Reutilización o reciclaje de residuos no peligrosos Uso de equipo de reciclaje y clasificación de desperdicios Reducción de producción de desechos Disposición responsable de residuos peligrosos y descontaminación
Telecomunicaciones	Patrocinio a la reforestación	Conservación de papel y agua	Conservación de energía	Reducción de producción de desechos Uso de equipo de reciclaje y clasificación de desperdicios Disposición responsable de residuos peligrosos

Cuadro VII.1 (conclusión)

Sector	Biodiversidad	Uso eficiente de recursos naturales	Energía/Cambio climático	Manejo de desperdicios
Industria de extracción de metales industriales y minería	Recuperación de la biodiversidad en áreas degradadas Forestación Preservación de ecosistemas	Control de calidad del agua Reciclaje de agua Conservación de agua	Reducción de emisiones de GEI/Monitoreo de calidad del aire	Disposición responsable de residuos peligrosos y descontaminación Reutilización o reciclaje de residuos no peligrosos Programa de administración de residuos
Energía	Patrocinio de reforestación Líneas de transmisión eléctrica de bajo impacto forestal	Conservación de agua Uso de materiales reciclados o sostenibles	Conservación de energía Uso de energía renovable Reducción de emisiones de GEI Desarrollo de fuentes de energía renovable	Reducción de producción de desperdicios Disposición responsable de residuos peligrosos Reutilización o reciclaje de residuos no peligrosos
Turismo	Preservación de ecosistemas	Conservación de recursos Conservación de agua Reciclaje de agua	Conservación de energía Empleo de recursos de energía renovable	Instalación de sistemas de reciclaje para residuos sólidos Disposición responsable de residuos Reutilización o reciclaje de residuos no peligrosos Procesamiento de abono
Productos químicos	Preservación de ecosistemas No utilización de animales en pruebas de productos	Reciclaje de agua Conservación de agua	Conservación de energía Control de contaminación	
Cemento	Recuperación de biodiversidad en áreas degradadas Preservación de ecosistemas	Conservación de recursos de piedra caliza, tiza, barro, arena y grava Reducción del consumo de recursos	Reducción de emisiones de GEI Uso de combustibles renovables Desarrollo de fuentes de energía renovable/Conservación de energía Control de la contaminación/ Monitoreo de la calidad del aire	Reutilización o reciclaje de concreto

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Pacto Mundial.

2. Acceso a la información para la gobernanza ambiental: La estrategia interamericana

- Los países del hemisferio occidental son líderes en el apoyo a los principios de buena gobernanza incluidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo —en particular, el Principio 10 sobre acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente—, la Carta Democrática Interamericana, y la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible. Esta última promueve la participación pública transparente, eficaz y responsable en la toma de decisiones y apoya la formulación y ejecución de políticas de desarrollo sostenible. Esto es necesario, pues el aumento del peso de una sociedad civil mundial activa y eficaz, junto con instituciones internacionales que acrecientan su influencia, ha dado lugar a una dinámica que está transformando la forma de desarrollar y aplicar la normativa ambiental internacional.
- De este modo, países como el Canadá, el Ecuador, El Salvador, los Estados Unidos, Jamaica, México, el Perú, la República Dominicana y Trinidad y Tabago han adoptado o están revisando leyes de libertad de información o procedimientos, que apoyan el acceso a la información medioambiental siguiendo los lineamientos de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública.
- La buena gobernanza ambiental incluye componentes generales como transparencia, acceso a la información medioambiental, procedimientos de rendición de cuentas a la ciudadanía y procesos claros que apoyen una participación ciudadana significativa. Estudios de caso indican que los principios y recomendaciones adoptados por los países mediante la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible son elementos valiosos de la buena gobernanza. El trabajo de la OEA, en particular en las subregiones andina y centroamericana, muestra que se debe avanzar en la incorporación de principios de buena gobernanza y participación, en especial los considerados en la Estrategia: proactividad, inclusión, responsabilidad compartida, apertura de los procedimientos, acceso, transparencia y respeto a los aportes de la sociedad.
- Avanzar en la aplicación de la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible y el Principio 10 de la Declaración de Río será una referencia importante para la gobernanza del desarrollo sostenible en las acciones futuras que se lleven a cabo en esta área, así como en el proceso hacia la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

3. Proyecto de reforestación en Rondônia (Brasil)

- El proyecto *Reflorestamento Econômico Consorciado Adensado* (RECA) obtuvo en 2007 el cuarto lugar en el concurso Experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe del proyecto CEPAL-Kellog. Se originó en un asentamiento del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) en la selva amazónica del estado de Rondônia, cuyas tierras fueron entregadas en 1984 a colonos que no contaban con apoyo técnico ni financiero. La ubicación geográfica y las condiciones climáticas hacen muy difícil cualquier cultivo, especialmente si se busca la sostenibilidad ambiental. El proyecto RECA introdujo una nueva manera asociativa de producción sostenible y de base orgánica que ha mejorado las condiciones de vida y los ingresos de los pequeños agricultores.
- Inicialmente, y sin apoyo de las autoridades, los pequeños productores se organizaron con los recolectores de caucho que ya habitaban en la región e impulsaron iniciativas para mejorar sus ingresos y condiciones de vida, dando origen a la Asociación de pequeños agricultores del proyecto RECA. Esta ha promovido sistemas agroforestales, la recuperación de áreas deterioradas y la capacitación de comunidades. Al cabo de pocos años, se incorporó el procesamiento de productos selváticos y se creó una empresa procesadora y comercializadora que obtiene mejores precios. Esto asegura ingresos a los socios de RECA, que frecuentemente son operarios de la propia planta; los precios de venta del agricultor a la planta se determinan previamente en una asamblea.
- Los productos elaborados incluyen jugos concentrados, pulpas, mermeladas, aceites vegetales y manteca de *cupuaçu* (un tipo de nuez), a precios competitivos, que son demandados por la industria farmacéutica y de cosméticos. Su producción es orgánica y cuenta con certificación, lo que le agrega valor y abre nichos de mercado privilegiados.
- Desde 1989, el número de socios de RECA ha crecido de 86 a más de 300 familias de pequeños productores agroforestales que cultivan alrededor de 1.800 hectáreas. En 2009, la asociación procesó 1.300 toneladas de frutas y vendió pulpas a industrias del nordeste del país y de São Paulo. Este modelo permitió que los productores asociados obtuvieran un ingreso un 30% superior al de los agricultores que trabajan individualmente y venden productos no procesados.

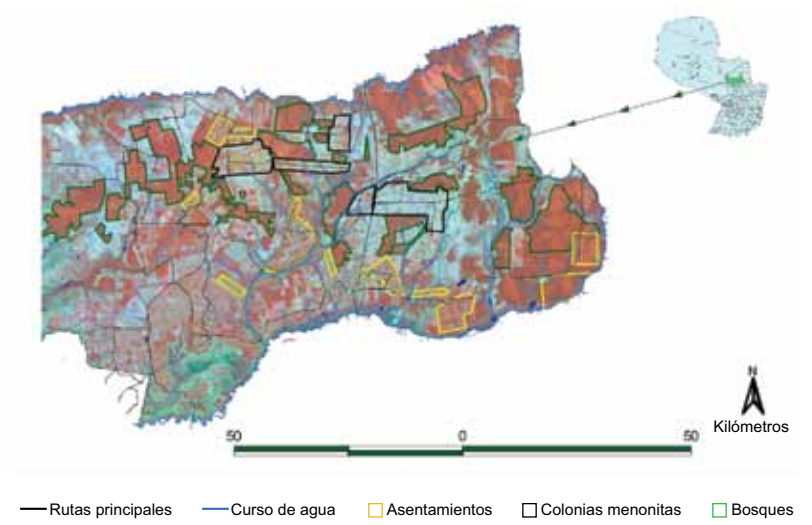
4. Evaluación de las actividades del programa de cooperación ambiental de los países del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos

- Hasta diciembre de 2010, los Estados Unidos han invertido 77 millones de dólares para apoyar al programa de cooperación ambiental (PCA) de los países que forman parte del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos. Se espera que este aporte contribuya a avanzar en las cuatro áreas programáticas identificadas en el Acuerdo de Cooperación Ambiental:
  - fortalecimiento institucional para la implementación, aplicación y cumplimiento eficaz de la legislación ambiental;
  - biodiversidad y conservación;
  - conservación basada en instrumentos de mercado;
  - mejor desempeño del sector privado en materia ambiental.
- Los países miembros del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos han sido pioneros en implementar un marco de medición del desempeño basado en resultados, a fin de evaluar el impacto de la cooperación ambiental relacionada con el comercio. El Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS) de la OEA preparó marcos para la evaluación de la ejecución que permiten elaborar análisis cuantitativos y realizar consultas periódicas con los puntos de contacto, los beneficiarios de la cooperación, los organismos ejecutores y las autoridades e instituciones nacionales, entre otros actores, a fin de identificar información de relevancia para los informes correspondientes.
- Esta cooperación brindó experiencias positivas y produjo beneficios. El éxito de esta iniciativa ha ayudado a mostrar los avances del PCA y lo ha promovido en la región, lo que mejoró su implementación. Los países del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos están en capacidad de llevar este programa a un nivel más avanzado, pues ya cuentan con las herramientas básicas para asegurar su continuidad. Ello demanda, además, asignar personal y recursos adecuados y priorizar la sostenibilidad para asegurar sus beneficios a largo plazo.

5. Mantenimiento de un ecosistema: La conservación del bosque atlántico en el Alto Paraná (Paraguay)

- La pérdida de bosques y la transformación de los ecosistemas en América Latina condujeron a que iniciativas campesinas y de empresas rurales forestales y agrícolas perdieran valiosos servicios ambientales para su desempeño productivo. La pérdida de bosques también incrementa las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera, acelera la reducción de las tasas de biodiversidad y disminuye la capacidad de los suelos de retener y producir agua, entre otros recursos. Esta realidad no es ajena al Paraguay; en el Departamento de San Pedro, la deforestación avanza rápidamente y se necesitan mecanismos innovadores para frenar la pérdida de los servicios ambientales.
- Un instrumento legal implementado por el gobierno para revertir esta situación es la ley 3001/06 de valoración y retribución de los servicios ambientales. El Departamento de Desarrollo Sostenible de la Secretaría General de la OEA y el Instituto de Derecho y Economía Ambiental de Paraguay (IDEA), con el apoyo económico del Banco Mundial, han aprovechado este marco para trabajar con un grupo de campesinos en prácticas de agricultura sostenible y en la certificación de su reserva forestal comunitaria como proveedora de servicios ambientales. Posteriormente, se identificará un grupo de actores económicos a nivel nacional dispuestos a compensar sus pasivos ambientales mediante la adquisición de los certificados emitidos por la comunidad en el marco de esta ley, cuya primera aplicación en el contexto de la economía campesina es este proyecto.

Mapa VII.1
Paraguay: área de influencia del proyecto



Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA).

VIII. Mejoramiento de la formulación y la ejecución de políticas

1. Nivelación del campo de juego: Políticas de defensa de la competencia

a) Espacios para las pymes

- Las pequeñas y medianas empresas, por su tamaño y número, no suelen incurrir en prácticas anticompetitivas; más aún, son actores importantes en la dinamización de la competencia en una economía. Aunque las leyes que defienden y promueven la competencia no se focalizan directamente en las pymes, una política de competencia eficaz facilita su incorporación a los mercados al librarlas de potenciales amenazas anticompetitivas.
- Los objetivos de la política de competencia se concentran en dos áreas: la promoción de la eficiencia económica (utilización óptima de los recursos existentes) y la promoción del bienestar de los consumidores (efecto en los precios y opciones ofrecidas). Sin embargo, algunas prácticas internacionales muestran que es posible incluir objetivos adicionales en la política de competencia, entre los que pueden estar presentes el aumento de la equidad, la generación de oportunidades para las pymes y la creación de empleo, entre otros (Hernández y Schatan, 2006). La inclusión de estos objetivos adicionales obliga a tener en cuenta sus efectos en el momento de implementar normas de defensa de la competencia, en particular en lo que hace a las empresas pequeñas (véase el cuadro VIII.1).
- Los países que han establecido regulaciones de competencia especialmente dirigidas a las pymes buscan que estas tengan oportunidades equitativas en la economía, y han permitido que las autoridades en la materia desarrollaran un cuerpo de jurisprudencia crecientemente relevante para estas empresas. Ejemplos de estas regulaciones son:
  - vigilar las fusiones y adquisiciones a partir de ciertos montos de activos y facturación, prestando especial atención a casos de integración productiva vertical;
  - desarrollar criterios de evaluación más allá de los indicadores de eficiencia para permitir o condicionar las fusiones, teniendo en cuenta, por ejemplo, efectos en el empleo y en los encadenamientos productivos con las pymes;
  - prohibir prácticas discriminatorias de las grandes empresas;
  - permitir excepciones al criterio de dominio de mercado para que las pymes negocien precios conjuntamente mediante asociaciones de compradores;
  - autorizar ciertas ayudas públicas discriminatorias a favor de las pymes;
  - determinar cuotas de mercado o ingresos mínimos para la aplicación de ciertas reglas de competencia, flexibilizando las exigencias de no cooperación entre empresas;
  - prohibir ciertos acuerdos de exclusividad y precios preferenciales, que crean barreras de entrada y obligan a las pymes que participan en ellos a aceptar precios inferiores a los del mercado.
- Las regiones que viven procesos de integración económica concentran esfuerzos en la ampliación de los mercados nacionales con miras a que sus empresas encuentren en los mercados regionales mayor dinamismo y alcancen escalas de planta adecuadas. La mayoría de estos procesos de integración se han visto fortalecidos con la inclusión de objetivos y mecanismos de implementación relacionados con la defensa de la competencia. Esto crea instrumentos para que las pymes que, por su naturaleza suelen concentrar sus actividades en los mercados locales, puedan defenderse de prácticas anticompetitivas de empresas regionales o internacionales de mayor tamaño.

Cuadro VIII.1

Prácticas internacionales que vinculan la defensa de la competencia a la protección a las pymes

Normas sustantivas	Normas procesales
1. Prohibición de algunos contratos de exclusividad 2. Excepciones que permitan a las pymes formar grupos o asociaciones para negociar precios preferenciales 3. Normas de control de los motivos y efectos de las fusiones y adquisiciones entre empresas grandes y pequeñas 4. Criterios interpretativos que equilibren la búsqueda de eficiencia y la promoción de la competitividad de las pymes	1. Accesibilidad: apoyos institucionales a las pymes para facilitar la presentación de sus casos 2. Solución de controversias: normas especiales para la búsqueda de acuerdos extrajudiciales 3. Medidas precautorias: consideraciones sobre los costos irreversibles que enfrentan las pymes y criterios de interpretación en su favor 4. Excepciones de admisibilidad sobre la base de la cuota de mercado o el monto de ventas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

b) El tamaño de las economías y las políticas de competencia

- La política de defensa de la competencia enfrenta situaciones particulares cuando se formula e implementa en pequeñas economías. La estructura de estas economías se caracteriza por el tamaño reducido de los mercados, lo que da lugar a una elevada concentración del poder de mercado. Aunque la apertura económica y la inserción internacional podrían aumentar la competencia mediante la participación de actores económicos externos, en algunos casos conduce a la concentración del poder de mercado en empresas extranjeras que operan a nivel regional o mundial.
- Estas particularidades de las economías pequeñas subrayan la importancia de que las normas sobre competencia sean específicas para cada país y su estructura productiva. En algunos casos, la prohibición de carteles es la mejor defensa de la competencia, mientras que en otros, puede ser la prohibición del abuso de posiciones dominantes, las regulaciones de las fusiones o la vigilancia de los contratos de exclusividad. Igualmente, los subsidios o regulaciones que benefician a ciertos actores económicos en el marco de políticas de orden productivo pueden, desde otra perspectiva, afectar negativamente la competencia.
- La política de competencia en economías pequeñas debe adaptarse al grado de concentración necesario para que las empresas alcancen la eficiencia mínima de escala. Los criterios para analizar las medidas anticompetitivas deben analizarse en cada caso y no solo medir la reducción de la competencia en el mercado o los grados de concentración. Las leyes de competencia también deben abordar de manera especial la actuación de las empresas transnacionales para evitar el abuso del poder de mercado (Stewart, 2006). Dada la asimetría de poder entre estas y los pequeños Estados, los acuerdos de cooperación con otros países son muy importantes.
- Dado que en economías pequeñas las empresas con posición dominante en un país pueden también tener efectos en países vecinos, el método para recabar pruebas en un litigio o las formas para medir el poder de mercado no deberían ser solo de alcance nacional, sino también regional. Algunos acuerdos comerciales son ejemplos de buenas prácticas porque van más allá de la apertura de mercados como mecanismo para promover la competencia. Entre estos, se encuentran el acuerdo entre la Unión Europea y el Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM), y el acuerdo entre la Unión Europea y Centroamérica. Ambos prevén el intercambio de información, la cooperación para la ejecución de medidas y el reconocimiento de los acuerdos regionales y las leyes nacionales de los países participantes. Si bien todos los mecanismos de integración regional en América Latina y el Caribe prevén la creación de autoridades regionales y mecanismos de cooperación en materia de competencia, estos solo existen en la Comunidad Andina (CAN) y en la Comunidad del Caribe (CARICOM), como se muestra en el cuadro VIII.2.

Cuadro VIII.2

Normas de defensa de la competencia previstas por acuerdos regionales de integración

Comunidad Andina (CAN)	La decisión 608 de 2005 prohíbe y sanciona las conductas restrictivas de la libre competencia que afectan a la subregión. Se creó un órgano responsable de la política de competencia: el Comité Andino de Defensa de la Libre Competencia. Existe un sistema de cooperación con las autoridades nacionales competentes en materia de libre competencia de los Países Miembros.
Comunidad del Caribe (CARICOM)	El Tratado de Chaguaramas, por el que se creó la CARICOM en 1973, tiene normativa sobre la defensa de la competencia en la subregión. El Protocolo VIII (2000) al Tratado regula la política sobre competencia, protección al consumidor, dumping y subsidios. Se dispone que todos los miembros cuenten con leyes sobre competencia y cooperen con la Comisión de Competencia.
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	Los países centroamericanos no cuentan con un acuerdo regional sobre competencia ni sobre cooperación regional en la materia. El acuerdo de asociación con la Unión Europea prevé la creación de un acuerdo regional sobre competencia y de una autoridad regional en la materia, de conformidad con el artículo 25 del Protocolo de Guatemala (1993).
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Decisión 18/96:"Protocolo de Defensa de la Competencia en el MERCOSUR", aprobado el 17 de diciembre de 1996. La investigación de conductas restrictivas está a cargo del Comité de Defensa de la Competencia. El Paraguay y el Brasil ratificaron este protocolo que aún no entra en vigor debido a que faltan las ratificaciones de los otros Estados miembros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

c) Políticas regionales: el avance de modelos normativos e institucionales

- Habiéndose eliminado las restricciones principales al comercio intrarregional en Centroamérica, la formulación de una política de competencia en la subregión cobra relevancia en el aprovechamiento de la apertura comercial. La formulación de una política de competencia efectiva, tanto a nivel subregional como nacional, contribuye a reducir y eliminar los problemas de competencia en el mercado único, normalmente asociados a barreras permanentes de entrada al mercado y a conductas empresariales anticompetitivas. Más aún, la competitividad global de los productos centroamericanos requiere de una fuerte rivalidad en el mercado subregional que puede lograrse mediante una política de competencia moderna y eficaz.
- El BID ha apoyado el desarrollo de un modelo normativo e institucional para una política de competencia regional en Centroamérica y Panamá que incremente la capacidad de respuesta del Mercado Común Centroamericano (MCCA) con acciones dirigidas a la eliminación de barreras de entrada a los mercados y la reducción de prácticas anticompetitivas.
- El modelo normativo e institucional incluirá un plan de acción detallado para aprobar e implementar la política de competencia regional, en el que se establecerán las modalidades de cooperación entre las autoridades de competencia de la subregión y una estrategia para mejorar la coordinación interinstitucional a nivel nacional. También se definirá un proceso de armonización y homologación normativa en materia de competencia, basado en las mejores prácticas internacionales, con énfasis en el combate de prácticas de integración horizontal y en la regulación de fusiones y adquisiciones; además, se realizarán estudios sobre sectores con problemas de competencia a nivel subregional, y recomendaciones para acciones de defensa de la competencia.
- Sin una cultura de competencia, una política regional en esta materia tendrá poco efecto. El proyecto apoyará la elaboración de una estrategia y un plan de acción para fortalecer la cultura de competencia a nivel nacional y subregional, y una iniciativa piloto —el lanzamiento del día regional de la competencia centroamericana— que incluirá actividades nacionales de sensibilización y un foro regional dirigidos a diversos ámbitos (educativo, empresarial, gubernamental, formadores de opinión y sociedad civil).

Bibliografía

Hernández, René y Claudia Schatan (2006), "Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano", *Condiciones y políticas de competencia. Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.

Kampel, Kim (2004), "Competition law and SMEs: exploring the competitor/competition debate in a developing democracy", *Centre on Regulation and Competition (CRC) Working Papers*, Nº 30655, Universidad de Manchester.

Stewart, Taimoon (2006), "Evaluación de la relevancia de las leyes de competencia en países pequeños. El caso de CARICOM", *Condiciones y políticas de competencia. Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.

Vesterdorf, Peter (2001), "Competition policy and SMEs: the case of Denmark within the European Union", documento presentado en el Foro anual sobre estrategias de política industrial y comercial, 2001, Muldersdrift, Sudáfrica, 10 al 12 de septriembre.

2. Corrección de las fallas de implementación

a) Aumentar los recursos humanos y financieros para las políticas de apoyo a las pymes

- Existe una gran brecha entre la formulación de las políticas de apoyo a las pymes y lo que se implementa. Muchos países han formulado, aprobado y anunciado políticas que no siempre se ponen en marcha. Varias causas explican estas fallas de implementación, entre las que destacan problemas operativos; objetivos múltiples, frecuentemente contradictorios y difíciles de alcanzar; carencia de recursos financieros y humanos capacitados, y débiles alianzas entre actores públicos y privados.
- En la formulación de las políticas sobre pymes se debe considerar explícitamente las instituciones que las implementarán. En términos de desarrollo institucional, se aprecian diferencias relevantes entre los países de la región. Existen instituciones con amplia experiencia, alcance y capacidad operativa, y otras que están solo en una fase incipiente de desarrollo y que carecen del poder necesario para unificar y articular las tareas dirigidas a las pymes. Más aún, en algunos países, no hay esfuerzos sostenidos para el desarrollo de estas capacidades institucionales y solamente se observa un conjunto de acciones aisladas, con bajo nivel de coordinación y continuidad.
- Pese a estas diferencias, en general las instituciones responsables de la formulación e implementación de las políticas enfrentan una fuerte restricción de recursos humanos y financieros. Como señala la CEPAL (2010), el gasto directo de apoyo a las pymes en los países de la región, en el mejor de los casos, alcanza valores inferiores al 0,1% del PIB, al tiempo que en muchos países no llega al 0,01%. Esto ocurre en un contexto en que se debe apoyar a decenas o cientos de miles de pymes (Ferraro y Stumpo, 2010).
- Entre 2003 y 2008, varios países, como la Argentina, el Brasil, el Ecuador, El Salvador y México, aumentaron los recursos financieros disponibles para las pymes. Sin embargo, la dependencia de fondos de la cooperación internacional sigue siendo elevada. Por ejemplo, en El Salvador, en 2006, el 58% del presupuesto de la CONAMYPE provenía de recursos externos, y en el Paraguay, casi el total de los fondos provienen de la cooperación internacional. En otros casos, áreas de importancia estratégica como el crédito también operan esencialmente con recursos externos. Así pues, la disponibilidad de recursos depende de decisiones que no son tomadas por las autoridades del país. Más aún, esas decisiones responden a lógicas y restricciones de los organismos multilaterales, los organismos de cooperación internacional o los ministerios de relaciones exteriores de los países donantes.

Cuadro VIII.3

América Latina: gastos de las instituciones de fomento a las pymes, 2005

(En porcentajes del PIB)

Países	Porcentajes del PIB
Argentina	0,004
Brasil	0,085
Chile	0,030
Colombia	0,008
Costa Rica	0,004
Ecuador	0,005
El Salvador	0,019
Guatemala	0,006
Honduras	0,005
México	0,015
Nicaragua	0,022
Panamá	0,027
Paraguay	0,005
Perú	0,004
República Dominicana	0,033
Uruguay	0,002
Venezuela (República Bolivariana de)	0,024
Promedio	0,018

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010.

- Las instituciones de apoyo a las pymes, en muchos casos, disponen de una baja capacidad para utilizar los recursos disponibles, lo que representa una limitación adicional para el incremento de los fondos asignados. En varios países, el presupuesto anual disponible para programas específicos o áreas enteras de intervención queda considerablemente subutilizado. Esto significa que no se trata solo de incrementar el presupuesto asignado a las instituciones de fomento, sino también de mejorar su capacidad para definir estrategias, formular políticas y poner en ejecución los instrumentos y mecanismos de apoyo.

b) Desarrollo y fortalecimiento institucional

- El diseño y la implementación de una estrategia de apoyo a las pymes que permita transformarlas en actores dinámicos del desarrollo productivo y la competitividad internacional requieren un esfuerzo que no se puede limitar al corto o mediano plazo, sino que debe ser sostenible en períodos de tiempo que exceden la duración de un mandato gubernamental. Por ello, es necesario construir consenso sobre el papel de esas políticas en el conjunto de las políticas de Estado, con el objetivo de generar capacidades institucionales y de aprendizaje mediante procesos graduales y acumulativos.
- En primer lugar, es necesario elaborar un proyecto institucional de largo plazo, garantizando continuidad al personal directivo y técnico más allá de los cambios políticos. Los procesos de aprendizaje institucional se basan en esfuerzos de largo plazo, vinculados a la formación de competencias y evaluaciones sistemáticas de las intervenciones realizadas. Mediante la evaluación, es posible no solo medir los resultados y el impacto de los instrumentos y programas, sino también analizar su funcionamiento y, sobre todo, verificar si aportan a la estrategia global.
- En segundo lugar, el fortalecimiento institucional debe acompañarse de un incremento paulatino y progresivo de los recursos financieros, dados los muy bajos montos que actualmente se asignan a las políticas de pymes. No solo hay tener en cuenta estos recursos, sino también el capital humano necesario para llevar adelante esas políticas. En muchos casos, se requiere una estrategia de formación de recursos humanos, en particular en áreas como la articulación productiva y la descentralización operativa de los instrumentos, lo que a menudo demanda la formación de recursos humanos fuera de las capitales o principales ciudades de los países. Por ello, como se ha visto en secciones previas de este documento, se deben aprovechar las experiencias exitosas en la materia para elaborar y llevar a cabo líneas de acción.
- Para corregir las fallas de implementación, es necesario que estas políticas para las pymes se incorporen en la agenda de los gobiernos como parte de una estrategia de desarrollo productivo, articulando sus ámbitos de acción e instrumentos con las políticas industriales sectoriales, las estrategias de inserción internacional e integración regional, y las políticas tecnológicas. Además, es imprescindible elevar la jerarquía y el peso político de las políticas para pymes en las estructuras de gobierno para aumentar su eficiencia y legitimidad en la sociedad, con el consecuente aumento del compromiso de esta en materia de asignación de recursos financieros y humanos para su implementación.

Bibliografía

Ferraro, Carlo y Giovanni Stumpo (2010), "Las pymes en el laberinto de las políticas", *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Libros de la CEPAL, Nº 107 (LC/G.2421), Carlo Ferraro y Giovanni Stumpo (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.09.II.G.143.

3. Articulación de las acciones de promoción con estrategias industriales, tecnológicas y de comercio exterior

- Las políticas de pymes se han incorporado en la agenda de los países de la región en el marco de un desarrollo institucional diferenciado según países y con distintos niveles de efectividad y continuidad. Se lograron avances en materia de reorganización de la institucionalidad y surgieron temas innovadores y de amplia difusión, como la articulación productiva, los programas asociativos y el desarrollo de redes empresariales y conglomerados. Algunos países han incorporado a las microempresas como objetivo de las políticas, lo que ha aumentado la cobertura de beneficiarios y agregado elementos de mayor complejidad a un universo de agentes que ya era de por sí múltiple. Como se señala en CEPAL (2010), a la marcada heterogeneidad de subsectores y actividades existentes en cada sector, ahora se suma una amplia heterogeneidad de agentes de diferente tamaño. Esto obliga a la formulación e implementación de políticas focalizadas que se integren a visiones sistémicas, en particular, a políticas industriales dirigidas a los sectores en los que las pymes tienen una alta presencia y políticas tecnológicas orientadas al desarrollo de capacidades y al fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación.
- Mejorar la situación de las pymes para aumentar sus niveles de competitividad y productividad en este complejo escenario demanda políticas públicas que intervengan de forma sistémica. Para ello, se deben aunar esfuerzos a partir de una agenda integrada de desarrollo productivo en la que se articulen acciones de política industrial, tecnológica y de apoyo a las pymes.
- No puede concebirse una política de pymes separada de las políticas industriales, comerciales y tecnológicas. Privilegiar solo una de ellas conduciría a mejorar la competitividad únicamente de algunos segmentos de empresas, con consecuencias negativas sobre la productividad agregada y con un aumento de la heterogeneidad. Una estrategia que priorice solo la política industrial y sectorial probablemente fortalecería a los agentes de mayor tamaño (empresas grandes y medianas) de algunos sectores, excluyendo a la gran mayoría de las pymes y microempresas. De la misma manera, privilegiar la política de apoyo a las empresas menos dinámicas, si bien podría reducir la heterogeneidad entre agentes, no permitiría dar el salto de productividad que se requiere para cerrar la brecha con las economías más avanzadas. La articulación e integración de las acciones de estas tres áreas de política requiere también un contexto de política macroeconómica favorable.
- Un aspecto central de la agenda es la identificación de los sectores clave que tendrían que seleccionarse (tomando en cuenta las especificidades de la estructura productiva de cada país) sobre la base de su capacidad de generar y difundir conocimientos e innovación, así como de fomentar encadenamientos hacia otras actividades manufactureras o de servicios. Sobre estos sectores se deberán concentrar los esfuerzos de la política industrial.
- La política de fomento a las pymes, por su parte, tendrá que proveer crédito y fomentar el desarrollo de los recursos humanos. En la medida en que un mayor número de firmas logre salir de su situación de estancamiento y reducir las brechas de productividad, será más fácil que puedan insertarse en cadenas de proveedores de grandes empresas y generar redes, aprovechando sinergias con la política industrial. En este campo, una estrategia de inserción internacional cumple un papel fundamental para ampliar mercados y posibilitar soluciones colaborativas para aprovechar economías de escala.

- La política tecnológica tendrá un papel clave en esta estrategia, actuando en dos direcciones: por una parte, promoviendo la innovación, esencialmente en las empresas grandes y medianas, en los sectores estratégicos seleccionados y, por otra, favoreciendo la difusión del conocimiento y la tecnología en las empresas más rezagadas mediante intervenciones específicas.
- La articulación de estos ámbitos de acción es un proceso complejo porque involucra a instituciones de diferente tipo (sectoriales, tecnológicas, financieras y de fomento a las pymes) que tienden a seguir lógicas de acción y objetivos propios. Por esta razón, es necesaria una agenda estratégica en la que se definan los objetivos prioritarios. Esto es posible si hay consenso entre los actores públicos y privados, y en la sociedad en su conjunto sobre esos objetivos, y si existe, además, un liderazgo claro y definido por parte del Estado.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org