

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
TRABAJO FINAL: ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA

CAPACIDADES ESTATALES PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS MIPYME.

Análisis del Régimen de Fomento a las
Inversiones MiPyME de la
Secretaría de Emprendedores y PyMEs.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como principal **objetivo describir y analizar los resultados del Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME**, instaurado por la sanción de la Ley N°27.264 "Programa de Recuperación Productiva" (Ley PyME) e implementado desde la Secretaría de Emprendedores y PyMEs del Ministerio de Producción de la Nación. Este régimen, como toda política pública, está condicionada por las capacidades estatales del organismo ejecutor, concepto que guiará el análisis de los resultados en términos de performance de las ventas de las MiPyMEs alcanzadas. Se realizarán comparaciones con los resultados obtenidos por otros programas de financiamiento a la inversión productiva ejecutados por la Subsecretaria de Financiamiento, también del Ministerio de Producción, así como también con el desempeño de empresas que no accedieron a estos programas. **Como conclusión, en términos generales se observa mejores resultados en las empresas en las ventas en aquellas empresas que realizaron inversiones productivas, en especial en aquellas que accedieron a Régimen de Fomento.** Para finalizar, se propondrán algunas recomendaciones para mejorar los resultados y permitir a la SEPYME profundizar sus políticas MiPyME.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	09
2. MARCO TEÓRICO	13
2.1 Tendencias en Políticas MiPyME	17
3. METODOLOGÍA	21
4. ANÁLISIS DE CASO: Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME	25
4.1. Análisis descriptivo del entramado MiPyME en Argentina	25
4.2. El Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME	29
4.3. Los programas de la Subsecretaría de Financiamiento: FONAPYME y RBT	37
4.4. Principales resultados del análisis de caso	41
5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	45
6. CONCLUSIONES	55
7. BIBLIOGRAFÍA	57
8. ANEXOS	59

1. INTRODUCCIÓN

La evidencia internacional le asigna un rol fundamental a las micro, pequeñas y medianas empresas (en adelante, "MiPyMEs") como motor de creación de empleo y valor agregado, así como también las identifica como actores dinámicos en los procesos de desarrollo económico en los distintos países¹. Según estimaciones del Banco Mundial, para el año 2013 la contribución de las MiPyMEs al producto interior bruto (PIB) global, representó, en promedio, entre el 60% y el 70% del mismo. Otro estudio más reciente de la OIT² revela que las MiPyMEs en los países de ingresos medios-altos dentro de la OCDE representan, en promedio, entre el 97% y 99% del universo empresario. Asimismo, representan entre el 63% y 67% del empleo total.

Lo expuesto anteriormente, sumado al proceso de globalización de la producción y de integración de las cadenas globales de valor de los últimos años, han impulsado por parte de los Estados políticas de estímulo al incremento de la productividad de sus economías, entendiendo a las MiPyMEs como eslabones clave en la agenda productiva nacional y en la inserción en las cadenas de valor regionales y mundiales (OCDE-CEPAL, 2012).

Estas políticas, como todas en general, estarán fuertemente condicionadas por las características propias de los aspectos institucionales, sociales, políticos y productivos de cada país, y por ello tendrán mayores o menores diferencias al analizar las distintas políticas MiPyME con el objetivo de alcanzar un fin idéntico (CEPAL, 2006). En esta línea, y considerando que el abordaje de las políticas públicas comprende una aproximación a los principios y a la dinámica que rigen la relación entre la política y la acción pública (CEPAL, 2004), Argentina ha promovido diferentes iniciativas en los últimos años incorporándose así a los países cuyos Estados promueven políticas de apoyo a las MiPyMEs como centro de sus agendas de transformación productiva.

En el ámbito de la planificación estatal, las políticas productivas argentinas son implementadas por diferentes ministerios y organismos públicos con áreas de competencia específicos y coordinados por el Poder Ejecutivo Nacional. No obstante, y teniendo en cuenta que, muy en línea con las tendencias globales, más del 98% del entramado productivo de nuestro país está constituido por MiPyMES³, es de interés prestar especial atención a las iniciativas de la Secretaría de Emprendedores y PyMEs (SEPYME) del Ministerio de Producción, dependiente de Presidencia de la Nación, como organismo responsable del seguimiento y aplicación de los principales ejes de trabajo para "la transformación de la matriz productiva, potenciando el valor estratégico de las PyMEs y Emprendedores como motores y dinamizadores del desarrollo económico del país"⁴.

Este organismo ha protagonizado un importante avance sucedido en los últimos dos años respecto de la política MiPyME, en particular gracias al impulso del proyecto devenido en la Ley N°27.264 "Programa de Recuperación Productiva", conocido públicamente como la "Ley PyME". Mediante esta ley, se instauraron numerosas iniciativas y beneficios, algunos directos sobre las empresas (como el Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME) y otros más destinados al fortalecimiento del Estado para la gestión de estas políticas (principalmente la puesta en marcha del Registro MiPyME).

Este trabajo apunta a analizar el caso del Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyMEs, en términos de su lógica y funcionamiento, así como a la luz de la performance en términos de ventas de las empresas beneficiarias, y en el marco de las capacidades de la SEPYME para la implementación y monitoreo de estas acciones.

En el apartado del marco teórico fundamentaremos la importancia de analizar las políticas en función de las capacidades estatales del organismo

¹ CEPAL, OCDE. "Perspectivas Económicas de América Latina 2013: Políticas de pymes para el cambio estructural" (2012).

² OIT: "Informe IV, Pequeñas y Medianas Empresas y Creación de Empleo decente y productivo", en el marco de la 104ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza (2015).

³ Definición determinada en la Resolución SEPYME 103/2017, y actualizada por la Resolución SEPYME 340/2017, en la que se incluyeron los sectores de servicios inmobiliarios y servicios financieros, y se definieron criterios para considerar empresas vinculadas y controladas.

⁴ Apartado "Secretaría de Emprendedores y Pymes" en sitio web oficial del Ministerio de Producción, <https://www.produccion.gob.ar/sepyme>.

que las gestiona. Por ello, desarrollaremos el concepto de "capacidades estatales" propuesto por Peter Evans para explicar la transformación industrial de algunos países en vías de desarrollo el siglo pasado⁵, pero, como analizaremos consiguientemente, sigue vigente para entender cómo el Estado puede propulsar el crecimiento en nuestra época. También justificaremos con antecedentes teóricos y empíricos la pertinencia de políticas MiPyME que apunten a impactar en la variable Inversión, siendo el medio para mejorar la productividad del sector.

Considerando los postulados de Chang y Evans⁶, quienes aseveran que las instituciones que en particular se piensen para promover el desarrollo económico deben ser pensadas en función de una actividad económica preexistente, y no en viceversa, propondremos comenzar el análisis del caso con una descripción del universo MiPyME en Argentina, a manera de diagnóstico.

Una vez presentadas las características del universo MiPyME en nuestro país, la pregunta que guiará esta investigación referirá a la capacidad de la SEPYME, como oficina pertinente para impulsar políticas para MiPyMEs en Argentina, tendientes a potenciar la competitividad de dicho entramado, impulsando la transformación productiva y el consiguiente desarrollo económico de nuestro país. Por ellos repararemos en describir los resultados del Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME a escala nacional través de un análisis estadístico descriptivo de la información disponible⁷. De este modo, llegaremos a presentar tendencias entre las empresas que accedieron al beneficio del Régimen de Fomento de la Ley PyME y el incremento en las ventas para el periodo 2016-2017. Para reforzar los resultados, haremos una comparación con empresas que accedieron a otros programas de financiamiento a la inversión productiva y también se realizarán comparaciones con muestras de empresas que no necesariamente

accedieron a estos programas.

Por último, presentaremos reflexiones sobre las capacidades de la SEPYME para monitorear, entender y promover políticas MiPyMEs en general y de fomento a las inversiones en particular, acompañando recomendaciones para fortalecerse como organismo que puede impulsar la estrategia de transformación productiva del país en articulación con todo el gobierno nacional.

⁵ Evans, Peter. "El Estado como problema y como solución", en S. Haggard y R. Kaufman, eds: The Politics of Economic adjustment NJ Princeton University Press (1992).

⁶ Chang, Ha Joon; Evans, Peter. "The role of institutions in economic change", en G. Dynski y S. Da Paula, "Remaining Growth". Londres, Zed Press (2005).

⁷ Información provista por el Registro MiPyME, creado por la Ley 27.264/2016.

Evans, Peter. "El Estado como problema y como solución", en S. Haggard y R. Kaufman, eds: The Politics of Economic adjustment NJ Princeton University Press (1992).

2. MARCO TEÓRICO

En las últimas décadas, las instituciones han pasado a formar parte central del debate respecto de las variables que explican el desarrollo económico en todo el mundo. El fracaso en la implementación de los programas de reforma del Estado promovidos principalmente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en los años 80, las crisis financieras en países en vías de desarrollo durante los años 90, y la mera insistencia de países desarrollados y organismos internacionales en reformas institucionales como condición de asistencia técnica y financiera, son propulsores del creciente interés en el rol de las instituciones, y en particular, las de incumbencia económica⁸.

A pesar del creciente interés en ellas, puede afirmarse que no hay certeza respecto de qué instituciones son las indicadas para el desarrollo económico, ya que las mismas dependen en gran medida de las características propias de cada país. En esta línea, hasta el momento la "tecnología de la institucionalidad"⁹ viene siendo alimentada por estudios de casos (como lo pretende ser este trabajo), cuyos resultados están más cercanos a la publicación de recomendaciones que a la contrastación empírica de estructuras y organizaciones eficaces¹⁰.

Lo cierto es que la posibilidad de que el crecimiento económico despegue con base en políticas productivas (y en particular, de fomento a MiPyMEs) dependerá en gran medida de la capacidad del Estado para implementarlas eficazmente. Ello, más allá de la delimitación que marquen la política económica general, el contexto institucional y las mismas características del proceso de diseño e implementación de las políticas públicas en la sociedad, dependerá de la capacidad técnica y operativa de la oficina y/o agencia encargada de pensar y llevar a cabo políticas para el desarrollo económico.

Para avanzar con este abordaje, el concepto de "capacidades estatales" es trascendental. En los desarrollos teóricos y empíricos sobre institucionalidad

institucionalidad y desarrollo económico (Evans, 1992), el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural de una sociedad. Evans postula que un Estado "capaz", lo es gracias no sólo a su capacidad burocrática, sino también a la política que le permite realizar intercambios mutuamente beneficiosos con sus sustentadores. En este sentido, Evans define como "Estados Desarrollistas" a aquellos aparatos estatales que son exitosos implementando políticas industriales que principalmente tratan de aumentar los incentivos de élites empresariales a realizar inversiones transformadoras mientras que disminuyen los riesgos propios de dichas acciones. Detrás de esta definición asoma el concepto de "autonomía enraizada" (embedded autonomy). Para Evans un Estado estará capacitado para implementar políticas de transformación productiva en la medida en que, en el marco de una estrategia legitimada por los principales grupos de interés, cuente con elevada autonomía aunque "enraizada" en la sociedad civil, entendida como la integración de una burocracia competente y coherente y una red de conexiones externas que garanticen sustentabilidad al proyecto transformador y a las agencias estatales que lo impulsen¹¹.

Asimismo, Evans insistentemente hace alusión al marco en el que el aparato burocrático estatal y el sector privado empresarial mantienen un relacionamiento en pos de la implementación eficaz de políticas productivas: el proyecto de transformación productiva que los convoca a trabajar en conjunto, que marca el horizonte hacia donde debe dirigirse el cambio estructural, y que se apoyará tanto en la burocracia competente y organizada como en el enraizamiento en los beneficiarios. Este proyecto debe consistir en una estrategia estudiada por los funcionarios, que consistentemente demuestre que propiciará una acumulación industrial que aporte críticamente al crecimiento del PBI, elevando el nivel de vida de los ciudadanos en general. En esta instancia, Evans adelanta que la falta de selectividad de la intervención estatal, devenida de una estrategia de la

⁸Scartascini, Carlos y Tommasi, Mariano. "Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir". BID (2014).

⁹Chang, Ha Joon. "Institutional change and economic development: an introduction" en Chang, Ha Joon (Ed.) Institutional change and economic development". University of Cambridge (2008).

¹⁰ Chang, Ha Joon; Evans, Peter. "The role of institutions in economic change", en G. Dynski y S. Da Paula, "Remaining Growth". Londres, Zed Press (2005).

¹¹ Evans, Peter. "Construyendo Estados que potencien las capacidades de su población", en Revista de la Universidad de Externado de Colombia, UNDP (2010).

transformación productiva, puede constituir una creciente carga para la burocracia, llevando al deterioro de las instituciones del Estado.

Para Pérez (2013), la selectividad propia de la estrategia de desarrollo económico basada en el estudio de las opciones de inversión más convenientes, debería dirigir a todos los actores hacia la transformación productiva basada en la innovación. Si bien escapa a la finalidad de este trabajo, Pérez asevera que tanto la política macroeconómica en general como las políticas dirigidas (como lo es una política MiPyME) debe estar orientada a la inversión en I+D+i (investigación, desarrollo e innovación). La estrategia de desarrollo económico en la actual "revolución industrial", caracterizada por los avances en informática y las telecomunicaciones, debe apuntar a promover mecanismos por los cuales las empresas puedan desarrollar gran capacidad de gestionar el conocimiento, desarrollar nuevos productos y servicios y modernizar sus organizaciones y estructuras para volverse sustentables.

Respecto de capacidades estatales específicas para desarrollo productivo, Cornick, Fernández-Arias y Stein (2016), aducen que las políticas productivas, si bien son tan diversas como las realidades de cada comunidad, comparten algunos atributos entre los que se destacan: a) disparan otros problemas a raíz de la solución diseñada; b) requieren altas competencias técnicas y conocimiento de avanzada; c) los resultados suelen percibirse en el muy largo plazo; d) requieren de la colaboración del sector privado; e) suelen ser fruto de aprovechamiento rentístico por parte de algunos actores privados; f) por la complejidad de la realidad intervenida, generalmente es requisito sine qua non articular con otras áreas del sector público.

Con base en estos postulados, los autores citados avanzan hacia recomendaciones para el diseño de una estructura organizacional a cargo la

implementación de políticas públicas de desarrollo productivo¹²: a) diseñar una organización flexible y abierta a la innovación constante en políticas públicas; b) conformar un equipo compuesto por personal con amplias capacidades técnicas; c) planificar acciones de largo plazo asegurando coherencia en el tiempo; d) seleccionar y empoderar funcionarios creíbles para convocar al sector privado; e) prever mecanismos que limiten al máximo la discrecionalidad de los funcionarios y, por ende, la captura de la agencia por intereses particulares; f) potenciar la capacidad de la organización para la cooperación público-pública, auspiciando una gobernanza multinivel. La conclusión de estos investigadores es que la mejor elección de organización para la implementación de políticas productivas debería realizarse con base en un profundo conocimiento de las verdaderas capacidades estatales que serán necesarias, y aquellas que se sabe se cuenta en la agencia que lidere la política en cuestión.

En particular, ¿por qué preguntarnos acerca de las capacidades estatales para fomentar inversiones productivas? La importancia de políticas que fomenten las inversiones puede rastrearse en el trabajo de Sherman (1974)¹³, quien señala que las empresas que logran beneficios por encima de lo "normal" destinan partes de estos fondos a inversiones productivas y de I+D que si bien producen una disminución de los beneficios corrientes, también incrementan los beneficios futuros. En términos de la literatura empírica, Bougheas, Görg y Strobl (2003)¹⁴ encuentran una relación positiva entre una medida relativa de beneficios y la inversión.

Trabajos como el de Lugones, Suárez y Le Clech (2007), a partir de la observación de la existencia de diferencias en el desempeño general de las firmas argentinas, concluyen que las que realizan inversiones de tipo productivo son las que mejores resultados han tenido. Una de las principales restricciones en las actividades de inversión para las empresas privadas es, y

¹² Crespi, G., Fernández-Arias E., Stein, E. (eds). "¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica". Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

¹³ Sherman, Gee. "The Role of Technology Transfer in Innovation". Research Management, Volume 17, Issue 6 (1974).

¹⁴ Bougheas, S., Görg, H., & Strobl, E. (2003). "Is R&D financially constrained? Theory and evidence from Irish manufacturing". Review of Industrial Organization, 22 (2003).

ha sido, el acceso al financiamiento de tales actividades¹⁵. En tal sentido, se ha observado que los mecanismos de financiamiento de la inversión productiva no han tenido el nivel de desarrollo necesario para solventar una proporción significativa de esta actividad, y se observa que las empresas financian sus proyectos fundamentalmente con recursos propios¹⁶. En la encuesta del Observatorio Pyme (2009), del total de las MiPyMEs industriales encuestadas, el 71,7% lo hizo a través de fondos propios, mientras que el 17,2% lo hizo a través de crédito bancario.

Políticas de fomento de inversiones en MiPyMEs son pertinentes ya que éstas corren en desventaja respecto de empresas más grandes, las cuales conocen mejor la conveniencia de invertir y poseen mayores y mejores recursos a nivel financiero, estructural y productivo. Por el contrario, el sector de pequeñas y medianas empresas suele contar estructuralmente con obstáculos para fomentar inversiones, devenidas principalmente por la incertidumbre macroeconómica y los condicionantes y requisitos para acceder al financiamiento (trámites, garantías, plazos, tasas, etc). Aún así, no menos importante es el porcentaje de MiPyMEs que manifiesta no tener necesidad de endeudarse para invertir, indicando que el fomento de las inversiones también debería trabajar sobre la demanda de financiamiento para hacerlo¹⁷.

Lo apuntado apunta a que la intervención de una oficina pública con fuertes capacidades estatales tiene una clara pertinencia para ocuparse de las dificultades estructurales de las MiPyMEs para acceder a mecanismos de financiamiento y fomentar las inversiones.

2.1. Tendencias en políticas MiPyME

Las últimas medidas para la promoción de las MiPyMEs en Argentina, como la particular, el Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME en el que haremos reparo, se basaron en comprender la importancia que estas empresas tienen en la estructura productiva de los países más desarrollados, y el contraste negativo respecto de esta variable con la situación en América Latina y, en particular, en Argentina. Según un estudio de CEPAL y OCDE (2012), las MiPyMEs explican el 60% del PIB de los países que integran esta última organización, mientras que en América Latina sólo explican el 30%, siendo el porcentaje restante contribución de grandes empresas.

Contando con porcentajes de MiPyMEs similares en América Latina y los países más desarrollados¹⁸, lo preocupante es la "brecha de productividad" (CEPAL-OCDE, 2012) que existe entre ellas, lo cual se explica principalmente por la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas, en las que la concentración de empresas aparece en sectores de muy baja productividad relativa¹⁹. De ahí que se justifique promover políticas MiPyMEs que compensen la situación de desventaja que estas atraviesan respecto de las grandes empresas en la región.

¹⁵ Lugones, G., Suarez, D. y Le Clech, N., (2007), "Conducta innovativa y desempeño empresarial", Centro Redes, Vol. 33.

¹⁶ Observatorio PyME (2009), Informe 2008/2009: Evolución reciente, situación actual y desafíos futuros de las pymes industriales. Buenos Aires, Argentina.

¹⁷ Bebczuk, Ricardo. "Acceso al financiamiento de las pymes en Argentina: estado de situación y

propuestas de políticas". Sección de Estudios de Desarrollo, CEPAL - CAECID (2010).

¹⁸ Ver cuadro 1.

¹⁹ El estudio de CEPAL-OCDE (2012) atribuye principalmente esta baja productividad a la especialización de las empresas en actividades de bajo valor agregado y baja participación en las exportaciones.

CUADRO 1: Proporción de empresas según tamaño en países seleccionados de América Latina y de la OCDE (en porcentajes)

País	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Argentina	81.6	16.1	1.9	0.4
Brasil	85.4	12.1	1.4	1.0
Chile	90.4	7.8	1.2	0.6
Colombia	93.2	5.5	1.0	0.3
Ecuador	95.4	3.8	0.6	0.2
México	95.5	3.6	0.8	0.2
Perú	98.1	1.54	0.34	0.02
Uruguay	83.8	13.4	3.1	0.6
Alemania	83.0	14.1	2.4	0.5
España	92.6	6.5	0.8	0.1
Francia	93.0	5.9	0.9	0.2
Italia	94.4	5.0	0.5	0.1
Fuente: CEPAL OCDE (2012)				

Estas políticas, según recomienda el estudio citado, deberían principalmente tender al aumento de la productividad mediante la modernización tecnológica y organizativa de las empresas, disminuir los costos de las transacciones de pequeñas empresas para compensar las economías de escala logradas por las grandes industrias, insistir en los beneficios de la asociatividad entre MiPyMEs y apoyar particularmente a emprendimientos y microempresas en actividades de la economía social de bajo dinamismo y alta intensidad en mano de obra.

Las políticas de promoción deben atacar con contundencia los condicionantes al crecimiento típicos del contexto de negocios de las MiPyMEs en América Latina, caracterizado, en comparación a las economías más desarrolladas, por restricciones en el acceso al crédito, altos costos burocráticos y escasa articulación institucional con el sistema educativo y científico-tecnológico.

En este sentido, las políticas de promoción de MiPyMEs han evolucionado en la región en dos grandes planos: por un lado, el institucional, creando ministerios, secretarías, agencias y otros organismos especializados en el diseño e implementación de políticas MiPyME; y, por otro lado, el normativo, que logró avanzar en la definición de los criterios según los cuales se acredita la condición de micro, pequeña y/o mediana empresa que, como mencionamos previamente, ambos planos responden a las características y necesidades de cada país (ver Anexo 1).

Aún así, los resultados en términos de impacto en el mejoramiento de las condiciones de negocios y la inserción de las MiPyMEs en las estructuras productivas han sido dispares, y en general enfrentándose a capacidades estatales limitadas (restricciones presupuestarias, escasa articulación con la sociedad civil, estabilidad y capacidades del funcionariado, etc) de los organismos especializados, así como a condicionantes políticos respecto de la asignación de prioridades en la política económica en general de cada país.

3. METODOLOGÍA

El análisis de caso es la metodología de investigación más difundida para evaluar capacidades estatales en los antecedentes empíricos revisados en general. A través de esta metodología, nos propondremos llegar a un conjunto de recomendaciones respecto de cómo fortalecer las capacidades estatales objeto de estudio, con miras a potenciar el impacto de sus políticas en la transformación del entramado productivo MiPyME. Dichas recomendaciones consistirán en acciones en línea con la teoría de las capacidades estatales para la transformación productiva, aunque también derivadas del diagnóstico y análisis de caso desarrollados.

Nos introduciremos al análisis del caso a través de la realización de un diagnóstico general sobre la constitución del entramado MiPyME a escala nacional, como el diagnóstico necesario para entender la población beneficiaria de la organización de cargo de promover políticas MiPyME a través de su programa de Fomento de Inversiones. Para hacerlo, se utilizaron fuentes de datos e informes sobre empresas de organismos gubernamentales a nivel nacional, principalmente de AFIP²⁰ y de la SEPYPE.

En relación al análisis de caso en sí mismo, considerando que el principal hito de la gestión MiPyME desde la SEPYPE iniciada con la presidencia de Mauricio Macri es la sanción de la Ley PyME en 2016, y en particular la puesta en marcha del Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME, se analizará la performance en términos de ventas de las empresas que accedieron al beneficio, identificando las principales tendencias por tipo de empresa, sector y distribución en todas aquellas que se han registrado en el Registro MiPyME y recategorizado en el año 2017, lo cual permite dicha comparación (pudiendo observar la variación de datos de ventas de un año a otro). Asimismo, se analizará el desempeño en las ventas en el periodo 2016-2017 para todas aquellas empresas que accedieron a los beneficios de financiamiento otorgados por la Subsecretaría de Financiamiento del Ministerio de

Producción para contrastar la performance de las mismas con aquellas que aplicaron al beneficio del Régimen de Fomento. Tanto el Régimen de Fomento MiPyME como los créditos otorgados por la Subsecretaría de Financiamiento son importantes ya que promueven mejoras en competitividad y productividad fruto de inversiones productivas en MiPyMEs. La diferencia entre ambos es que, mientras que el primero lo hace a través de la generación de incentivos fiscales y beneficios impositivos para la inversión, el segundo lo hace financiando directamente a empresas que apliquen a los programas de financiamiento y resulten elegibles.

Una mención aparte merece el Registro MiPyME²¹. Este Registro será la principal fuente de información para realizar un análisis descriptivo del impacto de Régimen de Fomento MiPyME en las empresas alcanzadas, como principal beneficio de la Ley PyME (y por contar con una base de datos apta para trabajar en esta instancia de investigación). En este punto, se destaca que el Registro comprende a 361.883 empresas, representando un 42,4% del universo MIPYME a nivel nacional, contando finalmente, y como describiremos hacia el desarrollo del análisis, con una muestra altamente representativa del universo MiPyME argentino²².

Contando con la performance en ventas de las empresas del Registro MiPyME para los años 2016 y 2017, la asociación con el acceso a los beneficios fiscales del Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME y los créditos otorgados por la Subsecretaría de Financiamiento se logran gracias a contar con una base por cada uno de los programas, en donde se contabilizan los beneficiarios (CUIT, Razón Social, etc) y los beneficios o créditos otorgados (en millones de pesos argentinos). Al cruzar estas bases con el Registro PyME, podremos encontrar tendencias entre los beneficios y las inversiones, con la performance en ventas de dichas empresas. A los efectos de este análisis de caso, que tiene fines descriptivos para encontrar

²⁰ Administración Federal de Ingresos Públicos

²¹ Creado y reglamentado formalmente por la Resolución 38E/2017

²² Ver ANEXO 2: Categorías MiPyME según Res. 103E/2017.

oportunidades de acción para la SEPYPE, no avanzaremos en construir la correlación que nos permita aislar el impacto del acceso a estos beneficios controlando variables macroeconómicas y sectoriales.

Por último, y a la luz de los resultados del análisis descriptivo de las políticas, y en el marco de la conceptualización de capacidades estatales previamente desarrollada, concluiremos en recomendaciones para el fortalecimiento de la SEPYPE como organismo especializado en políticas MiPyME y propulsora de la estrategia de abordaje al entramado de beneficiarios de su competencia.

4. ANÁLISIS DE CASO: Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME

4.1. Análisis descriptivo del entramado MiPyME en Argentina

Habiendo considerado en la revisión bibliográfica los aportes de autores como Chudnovsky, López, Rossi y Ubfal (2007) y Hall y Maffioli (2008), quienes postulan que el impacto de la implementación políticas tendientes a estimular las actividades de competitividad y productividad en el sector privado obedece no sólo a factores de tipo tecno-económicos y socioculturales²³, sino que también dependen de las características de las firmas beneficiadas por dichos programas²⁴, el análisis comenzará con un estado de situación actual del universo MiPyME en Argentina.

Según datos de AFIP, existen 853.886 micro, pequeñas y medianas empresas en nuestro país, distribuidas en los cinco sectores productivos (industria, agricultura, servicios, construcción y comercio). A grandes rasgos, las MiPyMES constituyen más del 98% del total de empresas existentes, que generan aproximadamente el 70% del empleo registrado y más del 40% de la facturación de las empresas nacionales.

Las microempresas son el 77,2% de las empresas en Argentina, seguidas por las pequeñas (17,9%), las medianas tramo 1 (4,3%), las medianas tramo 2 (0,2%) y las grandes (0,4%). Las grandes firmas concentran 33,2% de los puestos de trabajo, seguidas por las medianas tramo 1 (26,7%) y las pequeñas (21,1%). El 55,9% de las ventas las realizan las grandes empresas, seguidas también por las medianas tramo 1 (20,5%) y las pequeñas (12,5%).

Gráfico 1. Porcentaje de empresas por categoría (2016)

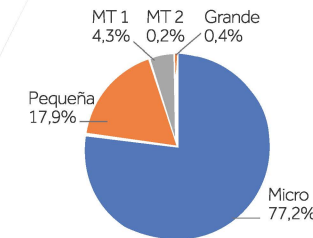


Gráfico 2. Porcentaje de puestos de trabajo por categoría (2016)

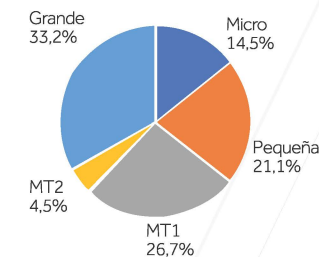
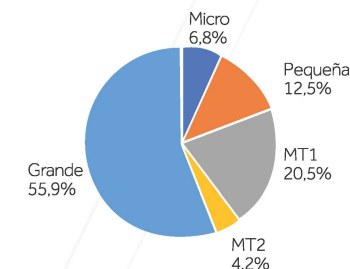


Gráfico 3. Porcentaje de puestos de trabajo por categoría (2016)



²³ Budros, A. (2000), "Organizational Types and Organizational Innovation: Downsizing among Industrial, Financial, and Utility Firms", Sociological Forum, Vol. 15, No. 2.

²⁴ Hall, H. y Maffioli, A., (2008), "Evaluating the Impact of Technology Development Funds in Emerging Economies: Evidence from Latin-America" NBER Working Paper No. 13835.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Emprendedores y de la PYME

En relación a la distribución de las MIPYMES nacionales a nivel sectorial, el 39,4% pertenece al sector de servicios, seguido por el de comercio (30,8%), agro (15,3%), industria y minería (9,6%) y finalmente, construcción (4,9%). En relación a los puestos de trabajo, el 35% se concentra en el sector de servicios, seguido por comercio (24,2%) e industria y minería (23,6%). Por último, el 41% de las ventas en MIPYMES las explica el comercio, seguido por los sectores de industria y minería (22%).

Gráfico 4. Porcentaje de empresas de MIPYMES (2016)

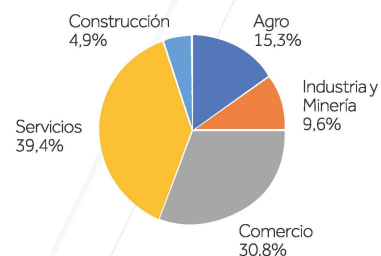


Gráfico 5. Porcentaje de puestos de trabajo en MIPYMES por sector(2016)

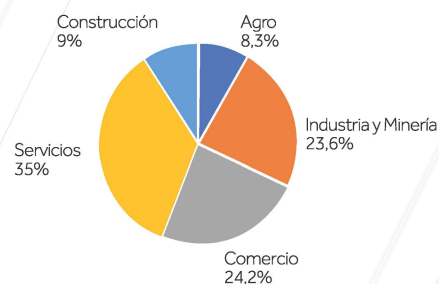
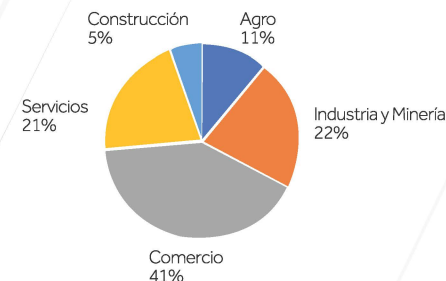


Gráfico 6. Porcentaje de ventas del MIPYMES por sector(2016)

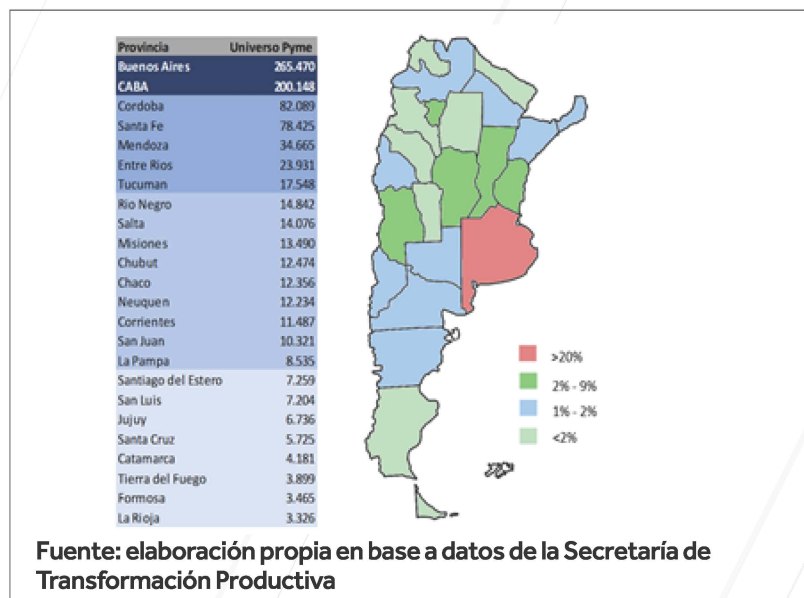


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Emprendedores y de la PYME.

En cuanto a la distribución geográfica de las MIPYMES (ver Mapa 1), Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires concentran el 54,5% de estas empresas. Las siguen en importancia las provincias de Córdoba (9,6%), Santa Fé (9,2%) y Mendoza (4,1%).

²³ Budros, A. (2000), "Organizational Types and Organizational Innovation: Downsizing among Industrial, Financial, and Utility Firms", Sociological Forum, Vol. 15, No. 2.

²⁴ Hall, H. y Maffioli, A., (2008), "Evaluating the Impact of Technology Development Funds in Emerging Economies: Evidence from Latin-America" NBER Working Paper No. 13835.

Mapa 1. Distribución de las MIPYMES por provincia

La breve descripción realizada en los párrafos precedentes nos permite confirmar y dimensionar con precisión el protagonismo que el entramado MiPyME tiene a la hora de pensar políticas de desarrollo productivo, además de darle marco a nuestro estudio de caso.

En este sentido, y una vez ilustradas las características generales del entramado MiPyME a nivel nacional, el análisis de datos para nuestro estudio de caso hará foco en el comportamiento de la variable Ventas para las empresas que fueron usuarias de los programas del Régimen de Fomento de la Ley PyME para la realización de inversiones. Asimismo, se contrastarán los

resultados obtenidos con los alcanzados por aquellas empresas que hicieron uso de los programas de financiamiento de la inversión productiva FONAPYME y RBT implementados por la Subsecretaría de Financiamiento del Ministerio de Producción y también contra el resto de las empresas del Registro PyME que no necesariamente accedieron al Régimen de Fomento. La fuente de información primaria en todos los casos será la proveniente de los datos del Registro MiPyME²⁵.

4.2. El Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME

Con la gestión del Presidente Mauricio Macri a partir de diciembre de 2015, la SEPYME, a cargo de la agenda de trabajo con el entramado MiPyME en todo el país, encaró principalmente el impulso de mejoras del marco normativo, teniendo como primer gran hito de gestión la sanción de la nueva Ley PyME (detallada en Anexo 2). Esta Ley apuntó principalmente a disminuir la presión impositiva sobre las MiPyMEs, promover la simplificación burocrática, mejorar su acceso al financiamiento y bajar el estrés financiero.

Uno de los principales programas previstos en la Ley PyME es el "Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME", con el objetivo de fomentar las inversiones en MiPyMEs y reducir la brecha productiva entre las pequeñas y las grandes empresas de nuestro país.

A través de este Régimen, las empresas solicitantes pueden acceder a beneficios para las inversiones productivas realizadas entre el 1° de julio y el 31 de diciembre de 2018. Se entiende por "inversiones productivas" aquellas que tienen como destino la adquisición de bienes de capital tangibles amortizables en el Impuesto a las Ganancias (excluidos los automóviles), así como obras de infraestructura (no incluye la compra de inmuebles). Las MiPyMEs que informen estas inversiones, y una vez aprobadas por el

²⁵ Los campos considerados, la mayoría de los cuales se encuentran protegidos por el secreto fiscal y no pueden ser divulgados de manera desagregada por empresa, fueron: CUIT, Razón Social, Fecha de Registro, Fecha de Otorgamiento de Certificado, Vigencia del Certificado, Recategorización, Categoría PyME asignada, Sector, Provincia, Partido/Localidad, Período Fiscal informado, Empleo s/SIPA 2016 y 2017, y Facturación declarada 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017

por el programa, acceden a:

1. Cómputo como pago a cuenta en el Impuesto a las Ganancias, en concepto de lo cual pueden solicitar el 10% del monto de la inversión (con tope del 2%, o 3% para aquellas inscriptas en el sector Industria, sobre el promedio de los ingresos netos en concepto de ventas, prestaciones o locaciones de obras o servicios del ejercicio fiscal);

2. Bono Crédito Fiscal de IVA generado por la realización de inversiones productivas que, al momento de la solicitud, integren el Saldo técnico a favor de la DDJJ de IVA, el cual se podrá utilizar para la cancelación de tributos impositivos y aduaneros, y su plazo de duración es 10 años.

Comenzando con el análisis de datos de nuestro caso, hay 9.627 MiPyMEs beneficiadas por el Régimen de Fomento a las Inversiones al mes de marzo de 2018, que obtuvieron reintegros a sus inversiones por un total de AR\$ 1.818 millones a cuenta de Ganancias, más un total de AR\$ 349 millones en bonos de créditos fiscal por el saldo técnico a favor del IVA en aquellas empresas en las que la inversión lo haya generado. A los efectos del análisis de los datos en este trabajo, podemos considerar indistintamente ambos beneficios sumados, cuando aplique (lo cual arroja un total de AR\$ 2.167 millones).

Al analizar sectorialmente las empresas usuarias del Régimen, se observa que el sector mayormente beneficiado fue el Agropecuario, que alcanza a explicar el 50,5% de la implementación del programa. Comercio e Industria aparecen posteriormente representando el 16,8% y el 15,2% respectivamente.

Gráfico 7. MiPyMEs que accedieron al Régimen de Fomento por Sector

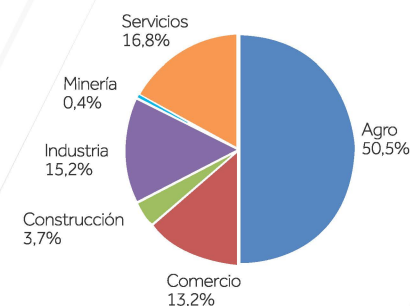
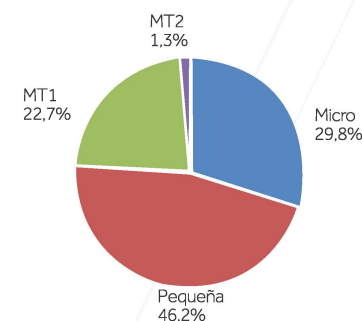


Gráfico 8. MiPyMEs que accedieron al Régimen de Fomento por categoría



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Emprendedores y de la PYME.

En cuanto al tamaño, el 46% de las empresas fueron pequeñas, seguidas por las micro (29,8%) y las medianas tramo 1 (22,7%). En relación a la distribución provincial del acceso al régimen, se destacan Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe con el 28,1%; 27,7% y 18,2% respectivamente, concentrando en conjunto el 74,1%.

Al cruzar los sectores productivos con el tamaño de las firmas para la variable de montos otorgados, se observa que las empresas medianas tramo 1 fueron las que mayor dinero solicitaron, recibiendo un total de \$22.961 millones (52%), destacando los sectores Agropecuario, Industria y Servicios. Continúan en importancia las pequeñas, con \$13.838 millones (31,3%) principalmente distribuidos en los sectores Agropecuario e Industria. Las micro y las medianas tramo 2 aparecen en un segundo plano, en el primer caso por la falta de capacidades para el acceso y posterior ejecución de estos programas y, en el segundo caso, porque son empresas que pueden financiarse fácilmente en el mercado financiero o con recursos propios, y en línea con lo discutido en el apartado 2 de nuestro trabajo²⁶.

Un vez descritas las características de las empresas que accedieron a estos beneficios, examinaremos la evolución de las ventas. Para analizar dicha evolución necesitamos construir una base con todas aquellas empresas que hayan solicitado el beneficio del Régimen de Fomento MiPyME y que se han recategorizado (y de esta manera nos permitan acceder a los datos de ventas actualizados por la nueva declaración del año 2017). Realizado este filtro, obtenemos un total de 4.053 empresas que cumplen con los requisitos deseados y que conformarán la muestra para nuestro objeto de análisis.

Al analizar la variación de las ventas registradas para los años 2016 y 2017²⁷, obtenemos un total de 2.315 empresas (57,1% de la muestra) que presentan crecimiento en las ventas registradas en 2017 respecto a lo

declarado en 2016. Asimismo, se observa que las empresas que crecieron, lo hicieron en promedio un 108,8%, destacándose los sectores comercio (165,3%), agropecuario (129%) y construcción (106,2%). A simple vista puede observarse que no hay una relación directa con la cantidad de empresas por sector que accedieron al Régimen, sino que esto guarda estrecha relación con los sectores de actividad económica de mayor crecimiento en 2017 según el INDEC en su Informe de Avance de Nivel de Actividad²⁸.

CUADRO 2: Promedio de incremento de ventas en las MIPYMES que registraron aumentos de ventas para el periodo 2016-2017, por sector y categoría

	Micro	Pequeñas	MT1	MT2	Total
Comercio	216,2%	253,4%	26,3%	82,8%	165,3%
Agropecuario	143,6%	172,9%	44,3%	19,1%	129,0%
Construcción	236,1%	119,2%	59,4%	58,2%	106,2%
Industria	107,9%	31,5%	33,9%	13,8%	48,3%
Minería	62,2%	45,0%	55,8%	-	54,6%
Servicios	144,5%	62,7%	18,4%	11,8%	64,6%
Total	156,4%	143,3%	35,9%	36,5%	108,8%

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por SEPYME.

los sectores Agropecuario (incluye Pesca, que fue la actividad de mayor crecimiento en 2017 con un 14,3%, y Construcción, que aumentó en un 10,4%), y en el caso de comercio el crecimiento en la muestra analizada puede darse por traslado de precios en la cadena de distribución. Informe de avance del nivel de actividad: Cuarto trimestre de 2017. INDEC. Ministerio de Hacienda.

²⁶ Bebczuk (2010).

²⁷ Para el caso de 2017 se deflactaron los valores según inflación publicada por INDEC del 24,8%.

²⁸ En este sentido, vale la pena aclarar que los sectores se presentan con mayor agregación respecto de las utilizados por el INDEC, pero pueden observarse claramente las tendencias para

Otro aspecto interesante a desarrollar es cómo se distribuyen por categoría aquellas empresas que incrementaron sus ventas. El porcentaje de incremento de ventas de las micro y pequeñas empresas fue superior en gran medida a las empresas de mayor tamaño (156,4% y 143,3% respectivamente). No obstante, es importante aclarar que esta tendencia no se verifica al analizar los incrementos de las ventas en valores absolutos, donde existe una relación directa entre el tamaño de la empresa y el aumento en las ventas en relación al monto otorgado para la inversión²⁹.

Si se analiza la distribución por sector y categoría pero en cantidad de empresas, puede observarse que las micro y pequeñas constituyen las categorías en donde mayor cantidad de empresas incrementaron sus ventas en relación a la muestra analizada (63,2% y 58,7% sobre el total de micro y pequeñas empresas respectivamente). En relación a los sectores, en cantidad de empresas se destacan los sectores de Agro, Comercio y Construcción (65,8%; 62,0% y 59,5% respectivamente).

CUADRO 3: Distribución de las MIPYMES que registraron aumentos de ventas para el periodo 2016-2017 sobre el total de la muestra analizada, por sector y categoría

	Micro	Pequeñas	MT1	MT2	Total
Agropecuario	80,8%	59,0%	63,4%	90,0%	65,8%
Comercio	67,2%	61,5%	59,5%	62,5%	62,0%
Construcción	60,0%	61,0%	56,9%	52,6%	59,5%
Minería	100,0%	22,2%	90,0%	0,0%	57,1%
Servicios	64,5%	55,9%	49,8%	43,5%	54,9%
Industria	60,1%	52,4%	41,2%	26,3%	49,1%
Total	63,4%	58,3%	53,1%	51,0%	57,1%

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por SEPYPE.

Por último, se considera de interés la relación entre el incremento de las ventas y el dinero reintegrado por el Régimen de Fomento por sector y categoría. Como adelantamos en el apartado metodológico, se entiende que al no realizar un análisis econométrico completo, esto se trata de una modelización simple que no incluye variables macroeconómicas y solo busca detectar tendencias. Otra de las simplificaciones del presente análisis consiste en atribuir la variación en las ventas por completo a la inversión productiva, por lo que ante la falta de información para aislar los efectos de otro tipo de fenómenos, insistimos en la idea de análisis de tendencias.

²⁹ Al analizar montos de la variaciones de ventas por empresa, en el caso de las micro alcanza AR\$1.5 millones por empresa en promedio, mientras que en las medianas tramo 2, llega a AR\$ 82.2 millones de pesos.

los sectores Agropecuario (incluye Pesca, que fue la actividad de mayor crecimiento en 2017 con un 14,3%, y Construcción, que aumentó en un 10,4%), y en el caso de comercio el crecimiento en la muestra analizada puede darse por traslado de precios en la cadena de distribución. Informe de avance del nivel de actividad: Cuarto trimestre de 2017. INDEC. Ministerio de Hacienda.

Hechas estas aclaraciones, se observa que existe una relación directa entre el tamaño de la firma y el diferencial de ventas de las empresas, es decir, mientras en las micro empresas, AR\$1 explicarían AR\$24,9 del diferencial en las ventas, en el caso de las pequeñas este último valor es de AR\$27,0 siendo de AR\$34,2 en las medianas tramo 1 y AR\$42,4 en las medianas tramo 2. Esto nos permite ilustrar que las empresas micro y pequeñas tienen menores capacidades para generar rentabilidad a partir de una inversión, a pesar de que en el agregado, y como describimos anteriormente, las micro y pequeñas empresas son las que más incrementaron sus ventas en porcentajes.

En el caso de los sectores, se observa una clara disparidad. El que presenta un mayor diferencial de ventas por peso invertido es el sector comercial con AR\$85 por cada peso invertido. En este sector puntualmente debemos realizar la aclaración de que este resultado puede estar afectado especialmente por el efecto distorsivo de los precios a lo largo de la cadena de distribución por lo que este valor no sería concluyente. Lo siguen en importancia los sectores Construcción e Industria con AR\$36,5 y AR\$34,8 respectivamente. Este dato reviste importancia, ya que, de avanzar en aislar el efecto de otros factores responsables del incremento de ventas (distorsión en los precios, variables macroeconómicas favorables, etc.), podríamos relacionarlo directamente con un aumento de productividad de las PyMEs observadas con mayor diferencial.

4.3. Los programas de la Subsecretaría de Financiamiento: FON-APYME y RBT

Una política de promoción de las inversiones que funcionó en paralelo al Régimen de Fomento de la Ley PyME, aunque por fuera de la SEPYME, fue la implementada por la Subsecretaría de

Financiamiento³⁰, dependiente directamente de Unidad Ministro. Este organismo impulsó dos programas de financiamiento directo a pequeñas y medianas empresas:

1. FONAPYME (Fondo Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas), que brindó financiamiento a las MiPyMEs que no podían acceder al sistema bancario a través de un Fideicomiso Financiero que otorga préstamos mediante concursos públicos. La convocatoria era abierta a empresas de todo el país, mediante créditos entre AR\$ 100 mil y AR\$3 millones a empresas de todos los sectores productivos. La tasa de interés del programa era del 9% anual, fija y en pesos para préstamos de hasta 7 años de plazo, con hasta un año de gracia, y se financiaban proyectos de inversión, bienes de capital, construcción e instalaciones (hasta el 70% del proyecto) y capital de trabajo (sólo asociado al proyecto y hasta el 15% del monto del crédito).

2. RBT (Régimen de Bonificación de Tasas), que buscaba mejorar el acceso y las condiciones de los créditos para las PyMEs, de manera que puedan financiar sus necesidades de inversión y capital de trabajo a tasas de interés más competitivas. Se implementaba a través de la adjudicación de cupos de crédito a entidades financieras mediante licitaciones o convenios específicos. La MiPyME, habiendo tramitado un Certificado de Elegibilidad con la Subsecretaría de Financiamiento, podía tramitar el crédito en alguno de los 20 bancos participantes de la operatoria, quienes efectúan el análisis crediticio de la empresa y en caso de calificar como sujeto de crédito le otorgaban préstamos a tasa bonificada. De esta manera, las MiPyMEs pudieron obtener financiamiento con la tasa bonificada (reduciéndose en hasta 5 puntos en varias líneas).

Para contrastar de alguna manera los resultados obtenidos en el Régimen de Fomento, es de interés analizar también los resultados generales alcanzados con las empresas que han accedido a los beneficios del Régimen de

³⁰ En el momento de la elaboración de este trabajo, la Subsecretaría de Financiamiento atravesaba un proceso de reestructuración que terminaría en la descentralización de sus competencias en el BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior) como ejecutor de los instrumentos de financiamiento sobre los que se analizan datos.

Bonificación de Tasa (RBT) y FONAPYME de la Subsecretaría de Financiamiento, como también, con aquellas empresas inscriptas en el Registro PyME que no necesariamente hayan accedido al Régimen de Fomento.

En ese sentido, contamos con una base de 2.902 empresas que accedieron a alguno de estos créditos (FONAPYME y RBT) durante 2017. Esta base se cruzó con el Registro MiPyME para asignarles los datos de ventas de 2016 y 2017 a aquellas empresas que se habían recategorizado siguiendo el mismo procedimiento utilizado con la base del Régimen de Fomento. Nuestra muestra está constituida entonces por 1.273 MIPYMES que accedieron a estos beneficios. Hay que destacar en esta comparación la diferencia en el alcance de estos mecanismos: el Régimen de Fomento alcanzó a 9.627 empresas desde su aplicación a mediados de 2017 y hasta marzo de 2018, mientras que los programas de financiamiento alcanzaron a 2.902 empresas durante todo 2017.

De las empresas de la muestra, 588 presentaron incrementos en sus valores de ventas en 2017 respecto de 2016, siendo el 46,1% de la muestra analizada. En este punto, el resultado es sensiblemente menor que el observado en el Régimen de Fomento (57,1%).

El promedio general de incremento de las ventas alcanza el 53,9% (casi la mitad del 108,8% registrado en el Régimen de Fomento). Se destacan el sector Agropecuario (223%) ³¹, seguido por los de Construcción y Servicios (ambos con 83%). En este caso aparece Servicios en lugar del sector Comercial, que fue el principal sector con aumentos significativos en sus ventas según la muestra del Régimen de Fomento.

En relación al promedio de incremento de las ventas por sector y categoría,

³¹La gran performance de empresas agropecuarias, además del nivel de actividad del sector en general, puede ser explicada por la celebración de un convenio entre el Ministerio de Producción y el de Agroindustria "FONAPYME AGRO 1+1", en donde se conformaba un fideicomiso administrado por la Subsecretaría de Financiamiento (Producción), pero se promovían y formulaban proyectos desde las acciones territoriales de Agroindustria.

en este caso también se destacan las micro y pequeñas empresas como las que más crecimiento tuvieron en términos generales con 127,8% y 49,5% respectivamente (no así en montos absolutos interanuales).

Cuadro 4. Promedio de incremento de ventas en las MIPYMES que registraron aumentos de ventas para el periodo 2016-2017, por sector y categoría

	Micro	Pequeñas	MT1	MT2	Total
Agropecuario	235,2%	253,6%	34,1%	-	223,4%
Comercio	80,8%	22,2%	20,7%	1,4%	34,5%
Construcción	150,1%	50,9%	100,1%	58,3%	83,6%
Industria y Minería	54,1%	45,4%	18,0%	9,6%	35,9%
Servicios	407,6%	53,0%	14,7%	14,5%	83,0%
Total General	127,8%	49,5%	31,3%	15,6%	53,9%

Respecto de la distribución de las MiPyMEs que registraron aumentos de ventas sobre el total de la muestra analizada, se observa que el promedio general está en torno al 46,2% y también se destacan los sectores de Construcción, Servicios y Agropecuarios en porcentajes inferiores al registrado en el Régimen de Fomento.

Cuadro 5. Distribución de las MIPYMES que registraron aumentos de ventas para el periodo 2016-2017 sobre el total de la muestra analizada, por sector y categoría

	Micro	Pequeñas	MT1	MT2	Total
Servicios	59,1%	68,7%	52,2%	75,0%	59,3%
Construcción	60,0%	61,8%	69,6%	100,0%	67,0%
Agropecuario	50,0%	61,1%	40,0%	0,0%	50,0%
Comercio	51,7%	41,0%	45,4%	100,0%	45,3%
Industria Y Minería	42,5%	41,2%	36,3%	42,9%	40,1%
Total General	48,3%	46,3%	44,1%	56,7%	46,2%

Por último, en relación al rendimiento de la inversión en términos del diferencial en las ventas (con las salvedades metodológicas mencionadas en el apartado anterior), hay una clara diferencia en las empresas medianas tramo 1 sobre el resto, destacándose a nivel sectorial la Construcción y el Comercio. No obstante, los montos del incremental de ventas por peso invertido fueron menos de la mitad de los observados en el Régimen de Fomento.

4.4. Principales resultados del análisis de caso

■ En primer lugar, cabe resaltar que el Registro MiPyME se erige con gran capacidad de sustentar decisiones que vinculen a todo el universo MiPyME por la representatividad que reviste como muestra de éste.

■ En línea con los niveles de actividad informados públicamente, el sector mayormente beneficiado por el Régimen de Fomento fue el Agropecuario, lo cual también se alinea con la concentración de las empresas beneficiadas en las provincias mayormente agropecuarias, como Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe, sin estar en línea con la tendencia descrita de cantidad de empresas según por provincia (ver Mapa 1).

■ Si bien la gran mayoría de empresas beneficiadas por el Régimen de Fomento fueron micro y pequeñas (aproximadamente el 76%), fueron las empresas medianas tramo 1 las que absorbieron la mayor cantidad de beneficios (50,1%), ya que empresas de estas características realizaron inversiones de mayor magnitud.

■ El alcance del Régimen de Fomento fue de 9.627 empresas beneficiarias, mientras que las herramientas de la Subsecretaría de Financiamiento alcanzaron a 2.902.

■ Las empresas que accedieron al beneficio del Régimen de Fomento y que aumentaron sus ventas, fueron el 57,1% con un aumento promedio de 108,8%, mientras que aquellas que fueron financiadas por la Subsecretaría de Financiamiento y registraron aumento de ventas fueron 46,1% y registraron un aumento promedio de sus ventas en 53,9%.

■ Una tendencia en común para ambas muestras de empresas que aumentaron sus ventas es que predominan las micro y pequeñas, en correspondencia con la gran proporción de micro y pequeñas empresas en el universo MiPyME. Aún así, hay una diferencia importante en el porcentaje con que participan las micro y pequeñas empresas en los aumentos de ventas: mientras que la micro y pequeñas empresas que incrementaron sus

ventas por el Régimen de Fomento lo hicieron con una participación del 65,3% y 58,3% respectivamente, las micro y pequeñas que lo hicieron en la muestra de empresas que accedieron al financiamiento directo lo hicieron con participaciones de 127,8% y 49,5% respectivamente. Esto se explica principalmente por los criterios de elegibilidad más laxos para acceder al financiamiento del programa FONAPYME en particular, en relación al común de las fuentes de financiamiento que podrían haber otorgado créditos a las empresas del Régimen de Fomento, permitiendo que mayor cantidad de microempresas con menor elegibilidad puedan haber accedido al crédito.

■ El incremento de ventas en relación a los pesos invertidos confirma la tendencia en ambas muestras: a mayor tamaño de la empresa, mayor diferencial de ventas por peso invertido. Esta tendencia es de las más aproximadas a la medida de productividad de las MiPyMEs, aunque no se avanza en un modelo econométrico en este trabajo que permita medir la correlación.

■ Para finalizar, es de interés contrastar los resultados generales obtenidos con los de las empresas comprendidas en el Registro PyME, hayan sido beneficiarias o no de los programas analizados. De este modo, obtenemos una muestra de las empresas recategorizadas con información sobre sus periodos 2016 y 2017. Observamos que de 171.013 empresas contenidas en la muestra obtenida, solamente 24.731 incrementaron sus ventas en 2017 respecto de 2016. Estamos contrastando un 14,5% de empresas frente a porcentajes cercanos al 50% en los programas/beneficios de fomento a la inversión productiva anteriormente analizados. Esto demuestra una relación entre el acceso a este tipo de beneficios, la inversión productiva y el aumento de las ventas en las empresas.

5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

En este apartado nos proponemos realizar algunas recomendaciones para el empoderamiento de la SEPYME con mayores capacidades para diseñar, implementar y evaluar políticas MiPyME que redunden en alto impacto para el sector. Para hacerlo, partiremos de los resultados arrojados por el análisis de caso del Régimen de Fomento MiPyME y su impacto en las ventas de las empresas registradas, y consideraremos tanto el marco teórico propuesto de capacidades estatales como los antecedentes de política MiPyME a nivel internacional previamente desarrollados, lo cual nos permite ordenar nuestras recomendaciones en los siguientes puntos³²:

a) Diseño de la organización de la SEPYME.

La Secretaría debe volverse una institución fuerte en el conocimiento de la realidad de las MiPyMEs, no tanto en el crecimiento como órgano de administración de programas genéricos para empresas que pueden ser más eficientemente ejecutados por organismos descentralizados, como el BICE, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior, Cámaras, etc. En lo administrativo, SEPYME debería ser una organización de innovación en políticas y flexibilidad para responder a las necesidades específicas de las MiPyMEs.

Gracias a la información disponible desde el Registro MiPyME, la SEPYME puede volverse una organización "que entiende de" y "mejor conoce" a los emprendedores y MiPyMEs argentinos, y abordarlos desde las especificidades según la ubicación geográfica, el sector productivo y el tamaño de empresas, descritas genéricamente en el apartado anterior y pudiendo partir de esta base para la implementación de políticas a medida.

Para ello, SEPYME podría fortalecer sus dimensiones institucionales y operativas que más la relacionan con sus beneficiarios. Por ejemplo, en lo

territorial, SEPYME debería utilizar el Consejo Federal PyME, el cual permite una coordinación público-pública con gobiernos subnacionales, para diseñar, validar e impulsar colaborativamente políticas MiPyME con las provincias y municipios que tiendan a multiplicar la creación o relocalización de empresas en las provincias, contrarrestando la tendencia a la concentración de las mismas en CABA y Gran Buenos Aires. En lo sectorial, SEPYME podría continuar con la institucionalización del diálogo con el sector privado, lo cual se encuentra interrumpido debido a la no reglamentación del Consejo de Monitoreo y Competitividad MiPyME, promulgado en la Ley PyME pero encontrándose fuera de funcionamiento. Este Consejo sería la instancia para la coordinación de acciones con las organizaciones representativas de los sectores productivos, principalmente las cámaras empresarias más importantes para el entramado MiPyME en Argentina, así como con organizaciones del sector público a nivel nacional que colaboran con herramientas para sus beneficiarios, como el Ministerio de Agroindustria y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. En esta misma línea, y a través de este Consejo, SEPYME podría validar políticas de acción específicas con unidades académico-científicas (como universidades, centros tecnológicos, consultoras privadas, etc) para abordar problemas de productividad inherentes a cada categoría de empresa (en atención a la brecha de productividad entre las empresas más pequeñas y las medianas). Todo ello redundaría en un fortalecimiento de la Secretaría como el organismo público de referencia para la promoción de políticas MiPyME, cualquiera sean sus campos de intervención.

En el plano operativo, SEPYME debería sistematizar también la interacción con sus beneficiarios, aportando información casuística y de naturaleza más cualitativa a la construcción de políticas MiPyME. Hasta el momento, la atención directa a empresas se realiza principalmente por consultas relativas los programas operativos de productividad, según se describen en apartados

³² Utilizaremos las máximas expuestas por Cornick, Fernández-Arias y Stein (BID, 2016), desarrolladas en nuestro apartado de marco teórico.

anteriores. El gran desafío es llegar a registrar al 60% del entramado MiPyME argentino que aún no conoce de los programas y beneficios para MiPyMEs impulsados por SEPYPE y del cual no se cuenta de información de su performance para considerarlos en el diseño e implementación de políticas (por no estar registrados). Para hacerlo, el foco de la interacción con los beneficiarios debe trascender los reglamentos operativos de los programas y volver el foco a las necesidades que plantean, y poder, asimismo, sistematizarlos para un monitoreo que aporte a la agenda de SEPYPE.

Sin embargo, la disponibilidad de información que SEPYPE posee directamente gracias a la puesta en funcionamiento del Registro MiPyME es muy importante. A través de este Registro, pudimos observar la performance de las MiPyMEs registradas, más allá del punto de partida que nos suelen proveer los datos públicos de AFIP. Aún así, podemos comprobar que el Registro, al tener contabilizados sólo los beneficios fiscales previstos por la Ley PyME, tiene al momento un sesgo hacia la medición de la Competitividad, y no tanto hacia la Productividad de los beneficiarios registrados. Para vencer este sesgo, aportamos a continuación algunas oportunidades de mejora para avanzar en un monitoreo que abarque más indicadores relacionados con la productividad: a) incluir información sobre unidades productivas, más allá del domicilio fiscal que puede en numerosos casos no coincidir con el lugar en que la empresa realiza su actividad productiva; b) monitorear información sobre otros subsidios que la MiPyME pueda estar percibiendo por su condición de tal por parte de otros organismos públicos; c) incluir campos que tengan que ver con el desempeño de la empresa por áreas, como por ejemplo, generación a cargo, normas técnicas certificadas, actividad exportadora e importadora, asesoría contable, etc; d) destino de las inversiones realizadas, con mayor detalle del proyecto, a los fines de conocer qué empresas se encuentran realizando inversiones de ampliación productiva y cuáles lo hacen en destinos más

relacionados con innovación o reconversión³³. En este último punto podemos encontrar la oportunidad para el diseño y la implementación de políticas específicas y dirigidas a la I+D+i que Pérez (2013) nos propone según comentamos en el marco teórico.

b) Equipos técnicos en políticas MiPyME

La SEPYPE está compuesta principalmente por un equipo de personas con perfiles profesionales orientados a la administración de los programas que se encuentran operativos³⁴. En los últimos dos años, la mayoría de los procesos administrativos internos fueron simplificados y digitalizados, lo cual puede liberar a los profesionales antes abocados a ellos a desempeñarse en funciones más analíticas y de atención a empresas para extender la cobertura del Registro.

Así como se trata de promover la profesionalización de la gestión del capital humano en empresas, SEPYPE tiene la oportunidad de reforzar este proceso hacia dentro de su propia organización. Más allá de la disponibilidad de recursos (que siempre se saben escasos) para contratar profesionales cada vez más especializados y mejor remunerados, SEPYPE podría implementar políticas de compensación y planes de desarrollo de carrera (que, con una más amplia articulación con el sector privado, no tiene que limitarse a posiciones sólo dentro de SEPYPE).

Como vemos en el análisis de resultados, dimensionar el impacto de las políticas MiPyME de la SEPYPE requiere el ejercicio de amplias capacidades analíticas que deberían trascender la disponibilidad automática de la información y reparar en tendencias y vacancias. Una vez registrada la MiPyME, es posible complejizar el análisis de la información para avanzar hacia

³³ Al momento del desarrollo de este trabajo, se encontraba en ciernes el proyecto "Radar de Productividad PyME". El mismo consiste en la puesta en marcha de un servicio online, libre y gratuito que permitiría a una empresa, mediante la respuesta a un cuestionario, acceder a un autodiagnóstico de su productividad global y por área relevada. Asimismo, le permitiría realizar una comparación de su puntuación para con el promedio de puntuación obtenido por empresas de su mismo rubro o tamaño. Lo interesante de este proyecto es que

apuntalaría la disponibilidad de información de SEPYPE para el monitoreo de la productividad de MiPyMEs, y hasta permitiría enfocar algunas políticas de asistencia según su necesidad en función de este diagnóstico.

³⁴ De 368 personas, el 69% cuenta con título universitario, y de éstos, el 66% se desempeña como analistas de proyectos de los programas operativos. Del total del personal, aún hay 36% de puestos puramente administrativos. (Fuente: Relevamiento interno del Departamento de RRHH de la Secretaría).

la evaluación del impacto de las políticas en términos de la mejora de la actividad de las empresas. De esta manera, SEPYME podrá definir diferentes beneficiarios para diferentes políticas. Por ejemplo, de las empresas que realizaron inversiones, avanzar en un análisis más detallado sobre las características de la inversión y las acciones internas en la empresa que le permitieron mejorar el diferencial de ventas generado por aquella. Ello nos permitiría extrapolar buenas prácticas a empresas que aún no cuentan con la capacidad de formular proyectos con alta rentabilidad.

c) Sustentabilidad de la política MiPyME

Si bien nuestro análisis se concentró en la performance de las MiPyMEs registradas y en relación con sus niveles de inversión principalmente, el impacto esperado por SEPYME en el entramado MiPyME argentino debería verse más claramente en el mediano y largo plazo. Por ello consideramos un avance que algunas políticas MiPyME, como ser el Régimen de Fomento, hayan estado plasmadas en la Ley PyME, la cual fue, antes de ser una Ley, un proyecto estudiado y propuesto por la SEPYME, consensuado con las principales cámaras del sector productivo MiPyME, y aprobado en el seno del Congreso Nacional por amplia mayoría.

De todas maneras, el desarrollo de institucionalidad tiene en SEPYME asignaturas pendientes que asegurarían la estabilidad de las políticas en el largo plazo. En la recomendación respecto del diseño de la organización, mencionamos la necesidad de reforzar la institucionalidad de las relaciones con el sector académico y el sector privado, mediante la reglamentación del Consejo de Monitoreo y Competitividad MiPyME. Asimismo, la relación con otros organismos de la administración pública debería reforzarse. El apartado anterior, respecto de la estabilidad del personal, también aporta a la capacidad de la SEPYME de impulsar políticas de impacto a largo plazo,

gracias a las posibilidades de contar con profesionales de carrera.

Otra recomendación que podemos aportar se deduce del análisis del caso, en particular cuando comparamos la performance de los programas Régimen de Fomento y los de Financiamiento. Se comentó a inicios de este trabajo que, según los antecedentes teóricos y empíricos revisados sobre políticas MiPyME, la variable que mayor impacto en el entramado de pequeñas y medianas empresas son de naturaleza macroeconómica. En este marco, las políticas MiPyME pueden tener mayor o menor efectividad, pero no cambiar el rumbo delineado por la política económica de un gobierno. La eficacia de un programa de incentivos para decisiones microeconómicas en el marco de incentivos macroeconómicos parece ser mayor que la de un programa de transferencia directa de recursos a las empresas. En nuestro caso, el Régimen de Fomento, como ejemplo de una "política de incentivos", demostró tener mayor alcance que los programas de Financiamiento (9.627 empresas beneficiarias del Régimen de Fomento, contra 2.902 empresas beneficiadas por los programas de Financiamiento). Asimismo, observamos que la mejora en las ventas fue del doble en empresas que invirtieron accediendo a los beneficios de Fomento que aquellas que invirtieron gracias al financiamiento directo del Ministerio. Si bien no podemos en esta instancia mensurar en qué medida la aplicación a estos programas explica la mejora en la performance que observamos en las empresas, sí podemos adelantar que el Régimen de Fomento permite ampliar el alcance a mayor cantidad de beneficiarios de los incentivos fiscales para mejorar el costo de las inversiones y disminuir la presión tributaria para MiPyMEs.

d) Generación de confianza en el sector privado.

La definición de estructuras organizativas y presupuestos es muy

importante, pero también lo es el liderazgo que puedan ejercer los funcionarios públicos, no sólo hacia dentro de la organización, sino y principalmente hacia afuera. Que los funcionarios cuenten con una reconocida trayectoria y sabidas capacidades técnicas para impulsar políticas MiPyME es de particular importancia a la hora de fidelizar al sector privado en el acompañamiento necesario para dar estabilidad a estas políticas.

Asimismo, y en particular durante el debate por la Ley PyME en el Congreso, el compromiso de estructuras políticas de más alto peso, como el Ministro de Producción, líderes de los bloques legislativos oficialistas y opositores y hasta el mismo Presidente, fue evidente y masivo a la hora de apoyar la iniciativa MiPyME.

Es importante remarcar que en los últimos dos años, SEPYME fue conducida por Secretarios y Subsecretarios referentes en las materias MiPyME y Emprendedorismo. La mayoría de ellos ha provenido de la actividad privada en PyMEs, la consultoría especializada al sector, cargos de dirección en entidades gremiales empresarias con gran participación de MiPyMEs y funcionarios de la administración pública allegados a la materia.

e) Eliminación de la discrecionalidad.

SEPYME es una organización en donde la posibilidad de captura por parte de intereses particulares es reducida. Todos sus programas cuentan con una reglamentación concreta que define su funcionamiento y explicita criterios bajo los cuales una asistencia de la organización a una empresa puede ser otorgada.

A la luz de los resultados descritos en el análisis de caso, oportunidades de mejora en este sentido pueden a la vez proporcionar un abordaje

estratégico de políticas de fomento a MiPyMEs. Hemos comprobado que la gran mayoría de las empresas registradas son categoría micro, en las cuales el impacto de la inversión en las ventas (medido porcentualmente) es mayor, aunque en términos absolutos el diferencial sobre las ventas es mucho menor. Contando con estos datos, SEPYME podría reforzar la simplicidad administrativa para el acceso a los beneficios del Régimen de Fomento, ya que el costo de transacción de trámites burocráticos impactan más en las empresas de menor tamaño pero es un beneficio para toda empresas que aplique al Régimen³⁵. Igualmente, el procedimiento para aplicar a los beneficios del Régimen de Fomento son simples y abiertos, lo cual también puede estar relacionado con el mayor porcentaje de micro empresas en la base del programa.

Respecto del menor diferencial de ventas en términos absolutos de las microempresas, SEPYME puede tomar en esta tendencia la justificación para profundizar sus programas de asistencia directa en empresas de esta categoría en aras de mejorar su rentabilidad. La brecha de productividad aludida en el marco teórico, si bien es amplia entre MiPyMEs y grandes empresas, también la podemos observar dentro del entramado MiPyME entre las de categoría micro y las medianas. Ello va en línea con lo comentado en el marco teórico, sobre la necesidad de una estrategia para la implementación de políticas productivas, y la selectividad justificada como forma de dar sustentabilidad a estas intervenciones ³⁶.

Otro gran desafío para la SEPYME es la publicidad de los actos administrativos que suceden en el interior de la misma, en términos presupuestarios, expedientes en trámite y en curso, registros de atención a empresas, etc. En el caso del Registro MiPyME, si bien los datos individuales de los datos no pueden ser difundidos, se procedió a la publicación de los datos en el sitio web del Ministerio, a nivel agregado, hacia el momento en

³⁵ El acceso a los beneficios del Régimen de Fomento es abierto y simple, aunque sigue necesitando la pericia de un contador o asesor financiero a la empresa, lo cual es más costoso en empresas pequeñas que en aquellas de mayor escala y que cuentan con un equipo propio para encarar la tramitación de los beneficios administrativos así como cualquier trámite con el sector público.

³⁶ Evans, P. (2010).

que este trabajo fue confeccionado. Además, SEPYPE cuenta con amplias bases de datos sobre prestadores de asistencia técnica y consultoría a empresas, gracias a la gestión de programas con ese fin. Esas bases de datos se encuentran atomizadas por programas y no disponibles al público beneficiario, sino a través de la aprobación de su proyecto según criterio de elegibilidad de cada programa. SEPYPE podría encarar otra política macro sistematizando y publicando esta disponibilidad de profesionales para consultoría externa a empresas, más allá de la aplicación de éstas a los programas, facilitando así la oferta de especialistas que podrías realizar asistencias técnicas. Estos profesionales podrían realizar intervenciones puntuales en empresas, en particular en microempresas, para la formulación de proyectos de inversión con mayor rentabilidad y que apunten a innovación en productos y servicios, así como en la implementación de mejoras de procesos y mejora de la productividad para mejorar el diferencial de ventas dado por sus inversiones.

f) Cooperación interinstitucional

SEPYPE debe fortalecer sus capacidades no tanto para administrar programas de apoyo a empresas que tienen un limitado alcance en términos de cobertura del universo MiPyME, sino más para promover una agenda de política MiPyME alrededor de la cual se articule el trabajo de otros Ministerios de la Administración Pública Nacional, organismos descentralizados, gobiernos subnacionales, y organizaciones internacionales. La realización del Consejo Federal PyME es un avance, aunque más crítico sería la puesta en marcha del Consejo consultivo que comentamos anteriormente. Aunando voluntades y recursos de otros Ministerios claves, como el de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Agroindustria, Energía, Transporte, etc., así como de unidades académicas, cámaras y organizaciones no gubernamentales, el impacto en el entramado PyME sería mayor a aquel que

puede efectuar SEPYPE con sus propias capacidades estatales.

A la luz de los resultados del análisis de los datos del Registro MiPyME y del Régimen de Fomento, hay dos organismos con los cuales SEPYPE debe fortalecer su articulación. Por un lado, con la AFIP, siendo la agencia encargada de la recaudación de los impuestos y aportes que las MiPyMEs deben realizar, a los fines de proponer exenciones fiscales y facilidades más amplias (en lo financiero y en lo administrativo) que impacten principalmente en el sector de las microempresas. Por el otro, el Banco Central de la República Argentina, como la entidad que define los criterios y requisitos por los cuales las MiPyMEs acceden al crédito través de la banca comercial, y con el fin de apuntalar la política de inclusión financiera de las empresas más jóvenes (micro).

6. CONCLUSIONES

El objetivo del presente trabajo ha sido el de realizar un análisis descriptivo sobre una de las políticas para MiPyMEs más importantes de los últimos años, el Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME, en el marco de la teoría de las capacidades estatales, en particular de la SEPYPE, como organismo protagónico en la gestión de estas políticas en Argentina.

Los antecedentes teóricos y empíricos indican que el Estado tiene una clara pertinencia para propulsar el desarrollo económico de las naciones de la región. Para hacerlo, debe contar con las capacidades estatales para promover la transformación productiva, basándose principalmente en una política que genere un marco de competitividad para las pequeñas y medianas empresas, que, como hemos insistido a lo largo de todo este trabajo, son la gran mayoría de las empresas que existen y generan la mayor parte del empleo, pero no tienen una participación en la generación de riqueza que así lo refleje. Y Argentina no es la excepción.

Con el 98% de empresas con condición de MiPyME, generando el 70% del empleo registrado, aunque sólo participando en un 40% de la facturación total, el desafío de la política nacional MiPyME, encargado principalmente a la Secretaría de Emprendedores y PyMEs del Ministerio de Producción, es generar mayor competitividad para los negocios de estas empresas. La Ley PyME generó un nuevo marco fiscal, impositivo y crediticio mentado para que las MiPyMEs tengan incentivos a invertir, modernizarse, crecer y generar más y mejores empleos. En ese marco, adquiere gran protagonismo el Régimen de Fomento a las Inversiones MiPyME, sobre el cual realizamos un análisis descriptivo de su funcionamiento y resultados a menos de dos años de haber sido puesto en funcionamiento.

Si bien en este trabajo no avanzamos hacia la evaluación del impacto específico del Régimen de Fomento, podemos concluir que, si bien el

comportamiento de las variables inversión y ventas en las empresas observadas se corresponde con los niveles de actividad de los sectores más dinámicos de la economía en nuestro país, el programa permitió mejorar la rentabilidad esperada de las inversiones de las MiPyMEs gracias a los incentivos fiscales implementados. Además, comprobamos el alcance de la herramienta en términos de monitoreo de las ventas y las inversiones de las MiPyMEs categorizadas en el Registro MiPyME.

Ello nos permitió descubrir oportunidades de mejora para la SEPYPE, en términos de fortalecer sus capacidades estatales para, basándose en su conocimiento sobre la realidad de las MiPyMEs argentinas, posicionarse aún más como el organismo que puede diseñar, impulsar y evaluar una política MiPyME que articule todos los actores necesarios para volverla contundente y sostenible. Para hacerlo, el foco debe ser generar un marco normativo más competitivo para sus beneficiarios, en línea con el plan productivo nacional, y enfocar los esfuerzos en términos de transferencia de recursos a las empresas dentro de la categoría micro, las que, como pudimos comprobar, obtienen menor rentabilidad que las medianas y grande con sus inversiones.

El desafío sigue siendo alcanzar a las más de 500.000 MiPyMEs que, no estando registradas, SEPYPE aún no puede monitorear para conocer su desempeño y adelantarse a sus necesidades. Para hacerlo, el organismo referencia de los pequeños y medianos empresarios va a necesitar la colaboración de la mayor cantidad de socios posibles para aunar sus esfuerzos en torno a una política que apunte a volver a las MiPyMEs argentinas más competitivas y más productivas, reconociendo su importancia para transformar la matriz productiva de nuestro país.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo. "La necesidad de innovar. El camino hacia el progreso en América Latina y el Caribe". BID, Washington, D.C. (2010).
- Beczuk, Ricardo. "Acceso al financiamiento de las pymes en Argentina: estado de situación y propuestas de políticas". Sección de Estudios de Desarrollo, CEPAL - CAECID (2010).
- Botella, C. y Suárez I. "Innovación para el desarrollo de América Latina: Una aproximación desde la cooperación internacional", en Serie Avances de Investigación n° 78, Fundación Carolina. Madrid, mayo de 2012.
- Bougheas, S., Görg, H., & Strobl, E. (2003). "Is R&D financially constrained? Theory and evidence from Irish manufacturing". Review of Industrial Organization, 22 (2003).
- Budros, A. (2000), "Organizational Types and Organizational Innovation: Downsizing among Industrial, Financial, and Utility Firms", Sociological Forum, Vol. 15, No. 2.
- CEPAL, OCDE. "Perspectivas Económicas de América Latina 2013: Políticas de pymes para el cambio estructural" (2012).
- Chang, Ha Joon. "Institutional change and economic development: an introduction" en Chang, Ha Joon (Ed.) Institutional change and economic development". University of Cambridge (2008).
- Chang, Ha Joon; Evans, Peter. "The role of institutions in economic change", en G. Dynski y S. Da Paula, "Remaining Growth". Londres, Zed Press (2005).
- Chudnovsky, D.; López, A.; Rossi, M. y Ubfal, D. (2006): "Evaluating a program of public funding of scientific activity. A case study of FONCYT in Argentina", Documento de trabajo 12/06, IDB.
- Crespi, G., Fernández-Arias E., Stein, E. (eds). "¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica". Banco Interamericano de Desarrollo (2014).
- Croitoru, Alin. "Schumpeter, J.A. 1934 (2008), The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle. A review to a book that is 100 years old". Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology, Vol. 3, Number 2 (2012).
- Evans, Peter. "El Estado como problema y como solución", en S. Haggard y R. Kaufman, eds: The Politics of Economic adjustment NJ Princeton University Press (1992).
- Evans, Peter. "Construyendo Estados que potencien las capacidades de su población", en Revista de la Universidad de Externado de Colombia, UNDP (2010).
- Hall, H. y Maffioli, A., (2008), "Evaluating the Impact of Technology Development Funds in Emerging Economies: Evidence from Latin-America" NBER Working Paper No. 13835.
- INDEC. "Informe de avance del nivel de actividad: Cuarto trimestre de 2017". Ministerio de Hacienda.
- Lugones, G., Suarez, D. y Le Clech, N., "Conducta innovativa y desempeño empresarial", Centro Redes, Vol. 33 (2007).
- Maloney, William F. y Perry, Guillermo. "Hacia una política de innovación eficiente en América Latina", en Revista de la CEPAL 87 (2005).
- Observatorio PyME (2009), Informe 2008/2009: Evolución reciente, situación actual y desafíos futuros de las pymes industriales. Buenos Aires, Argentina.
- OIT: "Informe IV, Pequeñas y Medianas Empresas y Creación de Empleo decente y productivo", en el marco de la 104ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza (2015).
- Pérez, Carlota. "Steering economies towards the next golden age" en Environmental Innovation and Societal Transitions (2013).
- Pérez, Carlota. "Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecno-económicos", en Cambridge Journal of Economics, Vol. 34, No.1 (2009).
- Pérez, Carlota. "Technological change and opportunities for development as a moving target". CEPAL Review 75 (2001).
- Rozenwurcel, G y Bezchinsky, G. "Economía del conocimiento, Innovación y Políticas Públicas en la Argentina". Documento de trabajo Nro. 2. Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín (2007).
- Scartascini, Carlos y Tommasi, Mariano. "Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir". BID (2014).

8. ANEXOS

ANEXO 1. Definición MIPyME en países seleccionados

Países	Variable de Corte				Tratamiento sectorial	Criterio de actualización
	Empleo	Ventas	Activos	Pat. Neto		
Argentina		X			X	
Australia	X	X	X		X	
Brasil	X	X			X	
Chile	X	X				Las ventas se reajustan de acuerdo a la inflación oficial (IPC publicado por el INE).
Colombia	X		X			
República de Corea		X			X	
Costa Rica	X	X	X		X	
Estados Unidos	X	X			X	
Israel	X	X			X	
Japón	X			X	X	
Malasia	X	X			X	
México	X				X	
Nueva Zelanda	X					
Paraguay	X	X			X	
Perú	X	X				El incremento en los montos de ventas no podrá ser menor a la variación del PIB nominal del periodo
Singapur	X	X				
UE	X	X	X			Aunque no se especifica un criterio objetivo, la actualización de 2003 señala que es para tener en cuenta "la evolución de los precios y la productividad"
Uruguay	X	X	X			

Fuente: relevamiento de SEPyme.

Anexo 2. Institucionalidad MiPyME en Argentina

En este anexo pretendemos aportar un repaso por el camino que atravesó el Estado argentino para consolidar sus capacidades para impulsar políticas MiPyME, tanto en el plano institucional como normativo³⁷.

En nuestro país, y en línea con las tendencias regionales en materia de políticas MiPyME, en el año 1997 se creó la SEPYPE (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa), organismo directamente dependiente de la Presidencia de la Nación, con una estructura discreta pero con rango ministerial y reporte directo al Jefe de Estado. La idea original era ser el organismo impulsor de la agenda MiPyME en el diseño de las políticas que ejecutarán otros organismos.

Con la presidencia de Fernando De la Rúa, la SEPYPE pasó a pertenecer al Ministerio de Economía, en donde su papel se desdibujó al ser fusionada con la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo. Con la presidencia interina de Eduardo Duhalde, se crea el Ministerio de Producción, y la SEPYPE pasa a funcionar bajo su órbita hasta la presidencia de Néstor Kirchner, en la que volvió nuevamente al Ministerio de Economía. Luego, hacia el año 2008, la presidente Cristina Fernández de Kirchner crea el Ministerio de Industria, asignándole la conducción de, entre otras, la Secretaría de la Pyme y Desarrollo Regional.

Con la presidencia de Mauricio Macri a partir del año 2015, se crea el Ministerio de Producción tal cual funciona actualmente, y la SEPYPE es rediseñada para impulsar también las políticas de emprendedorismo que activamente se promovían en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (distrito desde el cual se lanzó la actual gestión), siendo rebautizada como la Secretaría de Emprendedores y de la Pyme,

³⁷ Este apartado se desarrolla con base en revisión de normativas en poder de la SEPYPE, así como entrevistas con miembros de la organización e informes internos.

adscribiéndose el trabajo por "la transformación de la matriz productiva, potenciando el valor estratégico de las PyMEs y Emprendedores como motores y dinamizadores del desarrollo económico del país"³⁸.

Adentrándonos en el plano normativo, la principal cuestión de política pública MiPyME giró en torno a la definición de la condición de PyME. Las primeras leyes en hacerlo, en los años 1995 y 2000, fueron las leyes 24.467 y 25.300, siendo modificadas por Resoluciones y Disposiciones posteriores que introdujeron diversas modificaciones principalmente vinculadas a los límites en los montos de facturación anual por tamaño de empresa.

La Ley 24.467 del año 1995 incorporó un criterio de cantidad de trabajadores (menos de 40) y de ventas anuales por sector de cara a clasificar a las PyMEs creando una Comisión Especial de Seguimiento encargada de asignar los cortes de facturación. A este respecto, mediante la Resolución 1/1995 se introdujeron dichos valores de corte discriminando entre los sectores rural, industrial, comercio y servicios, pero no así entre tamaño de empresa hacia el interior de la amplia categoría MiPyME.

En el año 2000 se promulga la Ley 25.300 que introduce, entre numerosos puntos, la exclusión de las empresas que se encuentren vinculadas o controladas por otra empresa o grupo económico que no reúna los requisitos PyME. Además, instauró importantes lineamientos de política MiPyME, a saber:

- Creación del Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME);
- Creación del sistema de regulación de las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR);
- Creación del Fondo de Garantías para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

³⁸ Apartado "Secretaría de Emprendedores y Pymes" en sitio web oficial del Ministerio de Producción, <https://www.produccion.gob.ar/sepyeme>.

(FOGAPYME);

- Creación del Régimen de Bonificación de Tasas (RBT);
- Instauración de una red de agencias regionales de desarrollo productivo a cargo de la SEPYME;
- Creación de un registro de información MiPyME y un registro de consultores MiPyME, también a cargo de la SEPYME;
- Instauración de un régimen de preferencias para MiPyMEs nacionales para el acceso a licitaciones y compras públicas;
- Ampliación del "Crédito Fiscal para Capacitación";
- Creación del Consejo Federal de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas;
- Modificación del importe a las multas previstas por la Ley de Cheques.

Un año después, la Resolución 24/2001 introduce la distinción entre micro, pequeñas y medianas empresas con cortes sectoriales según el monto de ventas totales: agropecuario, industria y minería, comercio y servicios (dejando de lado a la construcción). Seguía utilizando el último balance a modo de cálculo de categoría, pero dos meses después, con la Resolución 22/2001, se modifica la metodología de cálculo refiriendo al promedio de los últimos tres balances. Un año después, mediante la Resolución 675/2002 se introducen nuevas modificaciones en los valores de corte MiPyME para los 4 sectores discriminados a la par que aclara que no se incluirán ni el IVA ni otros impuestos internos en el cálculo. Con este marco se clasifican a las PyMEs hasta el año 2006 durante el cual se introduce la Disposición 147/2006, introduciendo la utilización del nomenclador CLANAE 1997 para clasificar a las distintas actividades económicas dentro de los grandes rubros, a saber: agropecuario, industria y minería, comercio, servicios y la nueva incorporación al mundo MiPyME: el sector de la construcción. Además, se explicita la inclusión del rubro de servicios financieros dentro del sector "servicios". La siguiente modificación normativa tuvo lugar en el año 2010 a través de la Resolución 21/2010. La misma actualiza los valores de corte entre tamaño

de empresa y sector de actividad y, en paralelo, incorpora que las empresas deben excluir el 35% del valor de las exportaciones realizadas.

En el año 2013, mediante la Resolución 50/2013, se reemplaza el nomenclador CLANAE 1997 utilizado hasta el momento y pone en vigencia, a los fines de la clasificación MiPyME, al nomenclador detallado en la Resolución 485/1999 de la AFIP publicada en el año 1999. Esto es importante ya que definió la exclusión del sector financiero de la definición MiPyME, así como también con los servicios inmobiliarios (ambos sectores sería vueltos a ser considerados para acreditación como MiPyME mediante la Resolución SEPYME 39/2016 en el año 2016).

En el año 2015 se publica la Resolución 357/2015 que continúa con la mayoría de los criterios de la Resolución anterior modificando, sin embargo, los montos de corte por categoría.

En el año 2016, las Resoluciones 11/2016 y 39/2016 actualizan los montos de todas las categorías e introduce un cambio en el nomenclador y comienza a utilizarse el Clasificador de Actividades Económicas (CLAE), retomando nuevamente la distinción entre micro, pequeña y mediana empresa, y dividiendo esta última categoría en mediana tramo 1 y mediana tramo 2. En el año 2016 se aprueba por el Congreso Nacional y se promulga por el ejecutivo la Ley 27.264 "Programa de recuperación productiva", también conocida públicamente como la "Ley PyME".

Esta ley vino a modificar a la ley predecesora en la misma materia 25.300/2000 en numerosos puntos, pero principalmente afectó la definición MiPyME en el sentido de que las medianas tramo 2 quedarían excluidas de muchos de los beneficios previstos por esta ley y la anterior. Además, continúa con la exclusión del sector de intermediación financiera y también

del sector de servicios inmobiliarios, servicio doméstico, servicios de organizaciones, administración pública y servicios de juego de azar. La Resolución 39/2016, por su parte, continúa con todos los aspectos de la Resolución anterior, pero vuelve a incorporar en la definición PyME al sector de servicios inmobiliarios.

Por último, la Resolución 340 del año 2017 define la incorporación de los sectores de intermediación financiera y de servicios inmobiliarios a la condición de MiPyME, además de definir los porcentajes de empresas controladas y vinculadas. Es la Resolución que rige hoy los criterios según los cuales se acredita la condición de MiPyME en nuestro país.

Anexo 3. Categorías MiPyME según Res. 103E/2017.

Construcción	Servicios	Comercio	Industria y Minería	Agropecuario	CAT
\$ 4.700.000	\$ 3.500.000	\$ 12.500.000	\$ 12.500.000	\$ 3.000.000	Micro
\$ 30.000.000	\$ 21.000.000	\$ 75.000.000	\$ 75.000.000	\$ 19.000.000	Pequeña
\$ 240.000.000	\$ 175.000.000	\$ 630.000.000	\$ 630.000.000	\$ 145.000.000	MT 1
\$ 360.000.000	\$ 250.000.000	\$ 900.000.000	\$ 900.000.000	\$ 230.000.000	MT 2

Anexo 4. MiPyMEs registradas por Provincia.

Provincia	Empresas registradas	Empresas Totales	%
BUENOS AIRES	112.037	265.471	42,2%
CATAMARCA	795	4.181	19,0%
CHACO	3.275	12.356	26,5%
CHUBUT	3.920	12.474	31,4%
CIUDAD AUTÓNOMA BUENOS AIRES	72.834	200.147	36,4%
CÓRDOBA	47.274	82.090	57,6%
CORRIENTES	4.451	11.487	38,7%
ENTRE RIOS	13.423	23.931	56,1%
FORMOSA	1.938	3.465	55,9%
JUJUY	1.519	6.736	22,6%
LA PAMPA	5.870	8.535	68,8%
LA RIOJA	654	3.326	19,7%
MENDOZA	13.350	34.665	38,5%
MISIONES	4.410	13.490	32,7%
NEUQUÉN	5.731	12.233	46,8%
RÍO NEGRO	7.105	14.842	47,9%
SALTA	3.894	14.076	27,7%
SAN JUAN	2.459	10.320	23,8%
SAN LUIS	2.428	7.204	33,7%
SANTA CRUZ	1.514	5.725	26,4%
SANTA FE	46.296	78.426	59,0%
SANTIAGO DEL ESTERO	1.705	7.259	23,5%
TIERRA DEL FUEGO	498	3.899	12,8%
TUCUMAN	4.492	17.548	25,6%
TOTAL GENERAL	361.872	853.886	42,4%

Anexo 5. MiPyMEs registradas por sector.**Empresas categorizadas por sector (en cantidad de empresas)**

	AGROPECUARIO	COMERCIO	CONSTRUCCION	INDUSTRIA	MINERÍA	SERVICIOS	TOTAL
MICRO	43.311	80.524	80.524	31.704	420	118.939	286.885
PEQUEÑAS	18.728	12.569	12.569	8.161	177	18.002	61.066
MT 1	2.723	3.028	3.028	2.202	71	4.495	13.493
MT 2	67	79	79	89	2	154	428
TOTAL GENERAL	64.829	96.200	96.200	42.156	670	141.590	361.872

Empresas categorizadas por sector (en porcentajes sobre el total general)

	AGROPECUARIO	COMERCIO	CONSTRUCCION	INDUSTRIA	MINERÍA	SERVICIOS	TOTAL
MICRO	11,97%	22,25%	3,31%	8,76%	0,12%	32,87%	79,28%
PEQUEÑAS	5,18%	3,47%	0,95%	2,26%	0,05%	4,97%	16,88%
MT 1	0,75%	0,84%	0,27%	0,61%	0,02%	1,24%	3,73%
MT 2	0,02%	0,02%	0,01%	0,02%	0,00%	0,04%	0,12%
TOTAL GENERAL	17,91%	26,58%	4,54%	11,65%	0,19%	39,13%	100,00%

Anexo 5. MiPyMEs registradas por sector.**Empresas registradas por sector (en porcentajes por categoría)**

	AGROPECUARIO	COMERCIO	CONSTRUCCION	INDUSTRIA	MINERÍA	SERVICIOS	TOTAL
MICRO	15,10%	28,07%	4,18%	11,05%	0,15%	41,46%	100,00%
PEQUEÑAS	30,67%	20,58%	5,62%	13,36%	0,29%	29,48%	100,00%
MT 1	20,18%	22,44%	7,22%	16,32%	0,53%	33,31%	100,00%
MT 2	15,65%	18,46%	8,64%	20,79%	0,47%	35,98%	100,00%
TOTAL GENERAL	17,91%	26,58%	4,54%	11,65%	0,19%	39,13%	100,00%

Empresas registradas por sector (en porcentajes por sobre el total del sector)

	AGROPECUARIO	COMERCIO	CONSTRUCCION	INDUSTRIA	MINERÍA	SERVICIOS	TOTAL
MICRO	66,81%	83,70%	72,97%	75,21%	62,69%	84,00%	79,28%
PEQUEÑAS	28,89%	13,07%	20,87%	19,36%	26,42%	12,71%	16,88%
MT 1	4,20%	3,15%	5,93%	5,22%	10,60%	3,17%	3,73%
MT 2	0,10%	0,08%	0,23%	0,21%	0,30%	0,11%	0,12%
TOTAL GENERAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Anexo 6. Facturación de las MiPyMEs registradas (año 2016)

Facturación por empresa según sector y categoría (año 2016)

	AGROPECUARIO	COMERCIO	CONSTRUCCIÓN	INDUSTRIA	MINERÍA	SERVICIOS	TOTAL GENERAL
Micro	\$ 56.407.853.582,47	\$ 215.831.882.170,27	\$ 13.195.658.572,42	\$ 84.513.092.735,25	\$ 1.141.358.539,64	\$ 95.129.803.880,50	\$ 466.219.649.480,56
Pequeñas	\$ 156.478.601.226,16	\$ 412.800.053.824,39	\$ 43.393.347.607,99	\$ 223.394.444.346,02	\$ 5.236.798.333,63	\$ 160.136.700.417,05	\$ 1.001.439.945.755,25
Medianas Tramo 1	\$ 117.699.633.278,13	\$ 555.579.614.276,25	\$ 70.943.744.023,47	\$ 358.329.698.144,63	\$ 11.441.028.872,00	\$ 234.238.215.927,96	\$ 1.348.328.829.882,42
Medianas Tramo 2	\$ 13.497.085.024,00	\$ 59.299.576.912,00	\$ 10.073.622.504,00	\$ 56.013.746.812,50	\$ 1.225.543.808,00	\$ 32.381.603.700,00	\$ 172.491.178.760,50
Total general	\$ 344.083.173.110,76	\$ 1.243.511.127.182,91	\$ 137.606.372.707,88	\$ 722.250.982.038,40	\$ 19.044.729.553,27	\$ 521.886.323.925,51	\$ 2.988.479.603.878,73

Porcentajes de facturación sobre el total general (año 2016)

	AGROPECUARIO	COMERCIO	CONSTRUCCIÓN	INDUSTRIA	MINERÍA	SERVICIOS	TOTAL GENERAL
Micro	2%	7%	0%	3%	0%	3%	16%
Pequeñas	5%	14%	1%	7%	0%	5%	34%
Medianas Tramo 1	4%	19%	2%	12%	0%	8%	45%
Medianas Tramo 2	0%	2%	0%	2%	0%	1%	6%
Total general	12%	42%	5%	24%	1%	17%	100%

Porcentajes de facturación por categoría (año 2016)

	AGROPECUARIO	COMERCIO	CONSTRUCCIÓN	INDUSTRIA	MINERÍA	SERVICIOS	TOTAL GENERAL
Micro	12%	46%	3%	18%	0%	20%	100%
Pequeñas	16%	41%	4%	22%	1%	16%	100%
Medianas Tramo 1	9%	41%	5%	27%	1%	17%	100%
Medianas Tramo 2	8%	34%	6%	32%	1%	19%	100%
Total general	12%	42%	5%	24%	1%	17%	100%

Porcentajes de facturación por sector (año 2016)

	AGROPECUARIO	COMERCIO	CONSTRUCCIÓN	INDUSTRIA	MINERÍA	SERVICIOS	TOTAL GENERAL
Micro	16%	17%	10%	12%	6%	18%	16%
Pequeñas	45%	33%	32%	31%	27%	31%	34%
Medianas Tramo 1	34%	45%	52%	50%	60%	45%	45%
Medianas Tramo 2	4%	5%	7%	8%	6%	6%	6%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Anexo 7. MiPyMEs que accedieron al Régimen de Fomento MiPyME.

Sector	Cantidad	Porcentaje
Agropecuario	4881	50,7%
Comercio	1270	13,2%
Construcción	356	3,7%
Industria	1462	15,2%
Minería	42	0,4%
Servicios	1616	16,8%
Total	9627	100%

Categoría	Cantidad	Porcentaje
Micro	2867	30%
Pequeña	4448	46%
MT1	2187	23%
MT2	125	1%
Total general	9627	100%

Anexo 7. MiPyMEs que accedieron al Régimen de Fomento MiPyME.

Provincia	Empresas	Porcentaje
TOTAL PAÍS	9627	100
CÓRDOBA	2707	28%
BUENOS AIRES	2672	28%
SANTA FE	1755	18%
CABA	712	7%
LA PAMPA	280	3%
ENTRE RÍOS	275	3%
TUCUMAN	202	2%
MENDOZA	159	2%
SALTA	157	2%
CHACO	120	1%
RÍO NEGRO	78	1%
MISIONES	72	1%
CHUBUT	64	1%
SAN JUAN	63	1%
NEUQUÉN	60	1%
CORRIENTES	53	1%
SAN LUIS	52	1%
SANTIAGO DEL ESTERO	43	0%
FORMOSA	30	0%
#N/A	23	0%
JUJUY	22	0%
LA RIOJA	10	0%
CATAMARCA	9	0%
SANTA CRUZ	9	0%

Anexo 8. Montos de reintegros por inversiones del Régimen de Fomento (en millones de pesos).

Sector	Micro	Pequeña	MT1	MT2	Total
Agropecuario	58,7	352,1	393,2	37,1	841,1
Comercio	21,1	70,3	143,3	18,2	253,0
Construcción	3,7	21,5	93,4	36,5	155,1
Industria	25,4	118,8	315,3	42,2	501,6
Minería	1,0	6,4	21,6	0,9	29,9
Servicios	21,3	78,7	238,7	45,2	383,8
Total	131,3	647,8	1205,4	180,2	2167,1