

# DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES INDUSTRIALES

LA EXPERIENCIA JAPONESA Y  
PROPUESTAS PARA SU PROMOCIÓN EN LA ARGENTINA





# DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES INDUSTRIALES

LA EXPERIENCIA JAPONESA Y  
PROPUESTAS PARA SU PROMOCIÓN EN LA ARGENTINA

---

DEPARTAMENTO PYMI  
UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA



## AUTORES

**Sergio Drucaroff.** Jefe del Depto. PyMI-UIA. Becario JICA (2007 y 2013).

**Javier Balestra.** Economista, Depto. PyMI-UIA.

## AGRADECIMIENTOS

A las Autoridades de la Unión Industrial Argentina representadas por Héctor Méndez, Presidente de la UIA, y José Ignacio de Mendiguren, Secretario de la UIA, por propiciar el trabajo propositivo de los equipos técnicos de la entidad.

A Martín Etchegoyen, Director Ejecutivo, y Eduardo Bianco, Director de Departamentos, por el apoyo recibido para concretar la publicación de este libro.

Al Lic. Diego Coatz – Economista Jefe del Centro de Estudios de la UIA y ex becario JICA – por el diálogo permanente y sus sugerencias sobre el análisis de la experiencia industrial japonesa, a la luz de nuestras visitas a Japón como becarios JICA.

A los Jefes y Autoridades de los Departamentos Técnicos de la UIA, por sus aportes para el desarrollo de las propuestas de fortalecimiento de las PyMEs en Argentina.

A la Agencia Internacional de Cooperación del Japón (JICA) y la Asociación de Becarios del Japón en Argentina (ABJA), por la oportunidad y el soporte para profundizar la experiencia japonesa de política industrial y su posible transferencia al caso argentino.

A Juan Carlos Yamamoto (JICA Argentina) y Claudia Shinzato (JICA Argentina) por su apoyo en la concreción de entrevistas a informantes clave y el soporte a la investigación.

A Masayoshi ARAI, funcionario del Industrial Development and Public Policy Dept. del Ministerio de Economía, Comercio e Industria del Japón (METI) y experto de JICA, por sus aportes sobre el mapa institucional de políticas públicas de Japón.

A Kazuko Sudani (JICA) y Fumiko Sekino (PREX), por la asistencia desde Japón para acceder a bibliografía y realizar contactos con informantes clave durante el relevamiento de información.

Por supuesto, se exime a todos ellos de los errores u omisiones que pudieran persistir en el trabajo.

# PRÓLOGO

El tránsito de un proceso de crecimiento a uno de desarrollo económico y social requiere, entre otros factores, una ampliación sustancial de la base empresarial. Esto es más y mejores empresas y lo que conlleva a la generación de puestos de trabajo de calidad.

Las pequeñas y medianas empresas son claves para este desarrollo. Para estar a la altura del desafío el desarrollo industrial, es indispensable la construcción de conocimiento sobre el desempeño y la problemática de las PyMEs industriales de forma de tener un diagnóstico preciso de las acciones necesarias para fortalecerlas desde el ámbito público y privado. Se necesita información para la acción. Pero también es importante aprender de las experiencias de países industrializados. El caso de Japón, indudablemente, nos brinda valiosas lecciones a partir de su estrategia de industrialización.

Este libro que publica la Unión Industrial Argentina (UIA) en conjunto con la Agencia Internacional de Cooperación del Japón (JICA) pone de relieve la importancia que tiene para nuestra entidad el desarrollo de las PyMEs argentinas y su contribución a la generación de empleos de calidad. La articulación de las PyMEs con las grandes empresas, además, constituye un rasgo característico de la experiencia japonesa que debemos potenciar y fortalecer en nuestro país.

Argentina tiene una estructura productiva con fuertes desigualdades regionales y sectoriales y, sin lugar a dudas, el mecanismo de corrección de estas heterogeneidades no es otro que el apoyo al crecimiento y desarrollo de las PyMEs como eje central del desarrollo empresarial y productivo nacional.

La diversidad de desafíos que enfrentan nuestras PyMEs es tan amplia como aquellos factores que determinan la competitividad. Infraestructura, logística, acceso a recursos humanos, financieros, educación, ciencia y tecnología, todas estas áreas influyen sobre la conducta de las PyMEs y su capacidad competitiva. Esta tarea difícilmente pueda ser encarada desde un solo organismo o institución. Es necesario un trabajo mancomunado entre diferentes esferas y ámbitos que dan forma al contexto en el que se desempeñan nuestras PyMEs, requiriendo de la participación de entidades empresarias y de las distintas instituciones públicas locales y de la cooperación internacional.

El trabajo de la UIA para el fortalecimiento de las PyMEs es integral. A través de su de sus programas de UIA en Acción, Centro de Estudios, del Observatorio PyME, y de su Departamento PyMI trabaja en el diagnóstico, la formulación y la ejecución de programas y servicios para las PyMEs. La iniciativa más reciente y también de articulación institucional lo constituye el programa AL INVEST, programa de cooperación económica más importante de la Unión Europea para Latinoamérica, administrado por la UIA. Más de 6 mil PyMEs argentinas se beneficiaron de herramientas para favorecer su internacionalización, con una fuerte focalización en los mercados europeo y latinoamericano. Esto equivale a haber fortalecido en forma directa, ni más ni menos, que al 10% de la industria argentina. Además, la Unidad de Vinculación Tecnológica de la UIA, el Programa de Desarrollo Territorial y Federal de Parques Industriales, de Uso Eficiente de la Energía y las diferentes iniciativas en articulación con la cooperación internacional también van en esa dirección.

Estamos convencidos de que el camino al desarrollo económico y social, con una sociedad más justa e inclusiva, sólo es posible mediante la creación de empleo genuino y de calidad en nuestras PyMEs. Este libro, tan relevante para la UIA y para JICA, nos brinda elementos concretos para integrar la agenda público privada necesaria para lograrlo.

HÉCTOR MÉNDEZ  
Presidente de la UIA

HIROYUKI TAKEDA  
Representante Residente de  
JICA Argentina

JOSÉ IGNACIO DE MENDIGUREN  
Secretario de la UIA

JUAN CARLOS YAMAMOTO  
Vice-representante Residente de  
JICA Argentina

RICARDO KHAYAT  
Vicepresidente PyMI de la UIA

# ÍNDICE

Resumen Ejecutivo

I - XVI

Introducción

## Sección I

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LA DÉCADA PYME 2003-2013: DESEMPEÑO Y DESAFÍOS DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS INDUSTRIAS EN ARGENTINA       | 29 |
| 1. DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN y DEFINICIÓN PyME EN ARGENTINA                                                | 31 |
| 2. DINÁMICA EMPRESARIAL                                                                                        | 34 |
| 3. EMPLEO EN LAS PYMES INDUSTRIALES                                                                            | 38 |
| 3.1. Informalidad Laboral                                                                                      | 41 |
| 3.2 Oferta y demanda laboral de las PyMEs industriales: una mirada cualitativa                                 | 44 |
| 4. DINÁMICA EXPORTADORA                                                                                        | 45 |
| 4.1. Dinamismo Exportador y Competitividad                                                                     | 49 |
| 5. PRODUCTIVIDAD E INVERSIÓN                                                                                   | 51 |
| 6. FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA                                                                   | 55 |
| 6.1. La creación de la Línea de Crédito para Inversión Productiva y el nivel de acceso de las PyMEs            | 58 |
| 6.2. La oferta de crédito en el marco de la LCIP                                                               | 60 |
| 7. DESEMPEÑO PYME EN LA DÉCADA: REFLEXIONES EN TORNO A LOS DESAFÍOS EN MATERIA DE POLÍTICAS PARA SU DESARROLLO | 63 |

## Sección II

|                                                                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LA PLATAFORMA INSTITUCIONAL DE APOYO A LAS PYMES EN JAPÓN                                                                                           | 67 |
| 1. BREVE SÍNTESIS DE SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ESTRUCTURA ACTUAL                                                                                     | 69 |
| Los primeros años de posguerra: las herramientas de la reconstrucción                                                                               | 69 |
| De los Zaibatsu a los Keiretsu                                                                                                                      | 72 |
| Los años 50s y 60s: el milagro económico                                                                                                            | 77 |
| Evolución de las instituciones de apoyo financiero                                                                                                  | 84 |
| El estímulo a las PyMEs: el sistema subcontratistas, la participación en las compras públicas, los parques industriales y las asociaciones privadas | 86 |
| Desde la crisis del petróleo hasta la burbuja financiera: los cambios estructurales                                                                 | 87 |
| Las fricciones comerciales y el Acuerdo de Plaza                                                                                                    | 89 |
| La burbuja económica y la década perdida (1990 - 2000)                                                                                              | 92 |
| El legado de una década de estancamiento                                                                                                            | 96 |
| Las reformas estructurales                                                                                                                          | 97 |
| La nueva política de estímulos: Abenomics                                                                                                           | 99 |

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. RED INSTITUCIONAL DE APOYO PYME                                                                                  | 101 |
| El METI, la Agencia PyME y la SMRJ                                                                                  | 103 |
| Los Centros de Apoyo PyME: la coordinación entre la administración central y las prefecturas                        | 104 |
| Sistema Shindan: el rol de la J-SMECA y las Universidades PyMEs                                                     | 105 |
| Los Centros de Apoyo Tecnológico: Kohsetsushi                                                                       | 106 |
| Bancos Regionales ("Regional Banks")                                                                                | 107 |
| La "Japan Finance Corporation" (JFC)                                                                                | 107 |
| El Sistema de Crédito Garantidos para PyMEs                                                                         | 108 |
| Las Cámaras Empresariales                                                                                           | 109 |
| JETRO y el fomento del comercio internacional                                                                       | 110 |
| 3. EL SISTEMA FINANCIERO COMO PARTE DE LA RED INSTITUCIONAL DE APOYO PYME JAPONESA                                  | 111 |
| Configuración del Sistema Financiero dentro de la banca privada: el Sistema Convoy                                  | 111 |
| El origen de los fondos de las instituciones financieras públicas: el Programa Fiscal de Crédito e Inversión (FILP) | 114 |

### Sección III

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO EN LA POLÍTICA INDUSTRIAL: LAS CÁMARAS EMPRESARIALES Y LOS MECANISMOS DE ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA | 123 |
| 1. LAS CÁMARAS EMPRESARIALES: ESTRUCTURA Y CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL                                                            | 124 |
| Cámaras de Comercio e Industria                                                                                                   | 125 |
| Sociedades de Comercio e Industria                                                                                                | 127 |
| Asociaciones de Pequeños Negocios                                                                                                 | 129 |
| Las cámaras empresariales como organizaciones de apoyo a las PyMEs                                                                | 129 |
| 2. EL PROCESO DE FORMACIÓN DE POLÍTICAS: LA ARTICULACIÓN PÚBLICA - PRIVADA EN LOS CONSEJOS DE DELIBERACIÓN                        | 135 |
| Casos de la cooperación público - privada: los éxitos y "fracasos" del MITI                                                       | 139 |

### Sección IV

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| PRINCIPALES PROGRAMAS E INSTITUCIONES DE ESTÍMULO A LA COMPETITIVIDAD DE JAPÓN                            | 151 |
| 1. PANORAMA GENERAL DE LAS POLÍTICAS PYME                                                                 | 152 |
| 2. LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LAS PYMES EN JAPÓN                                                       | 161 |
| 2.1. Asistencia técnica para PyMEs: Algunas reflexiones sobre el caso argentino                           | 161 |
| 2.2 El sistema de apoyo empresarial en Japón: Sistema Shindan                                             | 164 |
| 2.3 Acceso al financiamiento PyME con asistencia técnica: el programa Marukei                             | 172 |
| 2.4 Los programas de financiamiento de la Japan Finance Corporation (JFC)                                 | 175 |
| 2.5 Los servicios tecnológicos de apoyo a la industria y la transferencia de tecnología al sector privado | 180 |

### Sección V

|                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| LECCIONES DE LA EXPERIENCIA JAPONESA Y PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO PYME EN ARGENTINA | 186 |
| 1. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA JAPONESA                                                | 188 |
| 2. PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE LAS PYMES INDUSTRIALES EN ARGENTINA                | 192 |
| Bibliografía                                                                           | 196 |



# RESUMEN EJECUTIVO

## 1. Introducción

La experiencia internacional muestra que no es posible transitar un sendero de desarrollo económico y social sin un profundo y avanzado proceso de desarrollo industrial. El resurgimiento y la profundización de la política industrial en las naciones que componen el G-7 revelan la plena vigencia de esta estrategia.

En esta dirección, el caso de Japón constituye un ejemplo del que pueden extraerse numerosas lecciones en materia de fomento de la industria y en particular del apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Con la convicción de que la Argentina puede y debe profundizar su desarrollo industrial, la Unión Industrial Argentina, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), presenta este libro cuyo propósito es dar a conocer la experiencia de desarrollo industrial japonesa desde la perspectiva de sus políticas e instituciones de apoyo y elaborar propuestas para la promoción y la competitividad de las PyMEs de la industria argentina a partir de las lecciones de dicha experiencia.

Argentina constituye un caso único en el mundo, siendo uno de los primeros países que habiendo iniciado un proceso de industrialización a mediados del siglo pasado hoy no ha alcanzado un nivel de desarrollo industrial avanzado. El proceso se vio interrumpido hacia mediados de los 70', atravesando una fase de desindustrialización – retroceso en la cantidad de industrias, empleo y nivel de actividad - que cobró mayor fuerza en los 90'. Hoy, tras una década de recuperación y crecimiento económico, el nivel de producto industrial per cápita argentino es apenas superior al de mediados de los 70' y la industria y sus PyMEs están estancadas. De allí, la importancia clave de revitalizar a estas empresas para dar el salto definitivo al desarrollo industrial.

### ARGENTINA TIENE, UNA VEZ MÁS, UN ENORME POTENCIAL POR EXPLOTAR:

- Entre 2003 y 2011, el país recompuso su tejido empresarial, incrementando en 15 mil el número de empresas activas, pasando de 45 mil a un total de 60 mil industrias operativas.
- El sector manufacturero emplea formalmente a más 1.3 millones de trabajadores distribuidos a lo largo de todas las ramas de la industria
- Cuenta con instituciones de apoyo de diversa trayectoria y capacidades que en algunos casos se asemejan a las mejores prácticas internacionales en su diseño y funciones para promover a las PyMEs.
- Su base exportadora industrial es la más elevada de la que se tenga registro, con 6 mil empresas vendiendo al exterior.

El potencial destacado en los datos presentados no es tan reciente, ya que surgen de sacar una fotografía de la industria a fines de 2011 y de las PyMEs al 2008. Si hoy estos datos representan el mismo potencial que el existente algunos años atrás, es porque el crecimiento industrial se ha detenido en la Argentina y es necesario volver a instalarlo como eje central de una agenda para el desarrollo económico y social.

En ese marco, el presente estudio hace especial hincapié en comprender el surgimiento y desarrollo institucional de la política industrial y PyME japonesa, así como también en comprender su proceso de formulación y ejecución, con el propósito de identificar políticas productivas y transferir propuestas para el desarrollo PyME en Argentina.

Es importante destacar que al estudiar una experiencia como la japonesa – así como también de otros países – es necesario considerar el contexto y los elementos distintivos de las políticas de competitividad y su funcionamiento a la hora de evaluar su potencial aplicación en la Argentina. Por lo tanto, no todo lo que se ha relevado ni aquello que se propone como algo para implementar en nuestro país necesariamente deba llevarse a cabo de manera similar al caso japonés, pero indudablemente se considera una experiencia aleccionadora en la promoción de la competitividad del sector privado factible de ser implementada en algún nivel total o parcial en Argentina. Además, el campo de las políticas públicas está lejos de ser un laboratorio bajo control de los policy makers, por lo que toda experiencia de desarrollo atravesó éxitos y fracasos.

**Japón y Argentina han transitado senderos industriales muy diferentes, pero es posible encontrar algunas similitudes en el ámbito del desarrollo de las PyMEs:**

---

**a. Las PyMEs en Japón y en Argentina son claves para el desarrollo industrial, la generación de puestos de trabajo, de valor agregado y de exportaciones de productos manufacturados. Además, constituyen eslabones productivos fundamentales como proveedores de grandes industrias, aunque en Japón su grado de integración con las grandes empresas es más notorio que en el caso argentino.**

**b. El diferencial de productividad que hoy registran las PyMEs argentinas en relación a las grandes empresas fue un fenómeno también experimentado por Japón durante las primeras décadas de su proceso de industrialización. La necesidad de estimular una estructura productiva más equilibrada dio lugar al desarrollo de un complejo entramado institucional para asistir y promover la competitividad de las PyMEs, con fuerte protagonismo del sector público y articulación con el sector privado en el caso japonés. La baja productividad de las PyMEs les impide desarrollar un sendero de crecimiento en tamaño, complejidad organizacional y desarrollo tecnológico, lo que conlleva riesgos para su supervivencia y en consecuencia para los empleos que generan.**

**c. Los desafíos que enfrentaron Argentina y Japón en su proceso de industrialización fueron similares, en términos de los desequilibrios macroeconómicos y del balance externo que se generaron durante sus etapas iniciales de desarrollo.**

Japón enfrentó las mismas restricciones que Argentina en el pasado en materia de apreciación cambiaria y restricción externa al desarrollar su industria. El crecimiento generó un progresivo incremento en las necesidades de divisas del sector manufacturero que motivó crisis de balances de pago y desató cuestionamientos al proceso de industrialización. Sin embargo, su salida de esas situaciones fue opuesta al caso argentino: siempre priorizó profundizar la industrialización como camino al desarrollo.<sup>1</sup>

#### **d. Los orígenes de la política PyME también encuentra coincidencias en lo referido al nacimiento de las primeras instituciones en Argentina y Japón.**

Con sus particularidades y matices, en ambos casos, el puntapié inicial de la política a favor de estas empresas se originó en forma casual e indirecta y no pretendió promover per se su desarrollo. En el caso japonés obedeció a la necesidad de favorecer la competencia en el marco de una economía fuertemente concentrada en pocas empresas monopolísticas. En Argentina, las primeras iniciativas de política de apoyo a las PyMEs surgen en el marco del proceso de sustitución de importaciones aunque fueron interrumpidas desde la segunda mitad de la década del 70' hasta mediados de los 90'. En esta última etapa, nace gran parte de la nueva institucionalidad PyME – Ley 25.300 y creación de la SEPYME - como medida paliativa del proceso de desindustrialización sufrido en el marco del régimen de Convertibilidad.

Las diferencias en el desarrollo industrial de ambos países también son elocuentes.

El elevado consenso en Japón sobre la importancia de la industria como camino al desarrollo no fue tal en la Argentina. En rigor, ambas economías partían, a mediados del siglo XX, de lugares muy distintos, no sólo en términos de su historia reciente en aquel entonces, sino más concretamente en las ventajas comparativas que cada economía tenía para lograr su inserción en un mercado mundial creciente. Mientras que Argentina basaba su intercambio con el mundo en la exportación de materias primas – actividades con claras ventajas comparativas fruto de sus condiciones naturales – Japón no tenía ventaja comparativa alguna: debía crearlas.

El debate en la Argentina se centró entre quienes argumentaban en favor de la necesidad de profundizar la inserción internacional sobre la base de las ventajas comparativas estáticas en detrimento de quienes promovían la generación de nuevas ventajas comparativas sobre la base del sector industrial. En otras palabras, el antiguo dilema Agro vs. Industria. Ganadores y perdedores de una y otra posición se fueron sucediendo y el resultado fue negativo para el desarrollo nacional.

En la experiencia japonesa, los fundamentos de la sostenibilidad de las políticas y las trayectorias institucionales – en contraste con el caso argentino - se encuentran en instituciones sólidas, pero con capacidad de aprendizaje y adaptabilidad a diferentes contextos económicos y necesidades en el sendero al desarrollo. Al menos tres elementos constituyeron la base para la sostenibilidad de las políticas:

<sup>1</sup> Para hacer frente a la situación externa, había tres políticas que teóricamente podían ponerse en marcha: i) devaluación del yen, ii) deflación vía austeridad macroeconómica y iii) mejora en la producción. El gobierno finalmente optó por la tercera opción poniendo en marcha una serie de medidas tendientes a dotar de financiamiento al sector productivo para que el mismo invierta en mejoras productivas. Los fondos se obtuvieron a partir del programa fiscal "FILP" mencionado posteriormente como un ejemplo de fondeo para la producción. En cuanto a la primera opción Japón nunca devaluó hasta la primera crisis del petróleo en 1973. La segunda opción se aplicó moderadamente. Indudablemente, el contexto geopolítico en el que desarrolló su estrategia industrial contribuyó a consolidarla, así como también la experiencia acumulada en esa dirección que había comenzado durante el período Meiji, a fines del siglo XIX.

- a) un núcleo de técnicos altamente capacitados por fuera de las estructuras políticas – burocracia técnica – con capacidad de trascender el corto plazo e institucionalizar y acumular aprendizaje dentro de las organizaciones públicas en las que se desempeñan;
- b) un elevado consenso político sobre el papel fundamental de la industrialización y en particular del desarrollo de las PYMES, en conjunto con grandes industrias, como estrategia hacia el desarrollo económico.
- c) la participación activa de las entidades gremiales empresarias en el diseño y la implementación de la política industrial, que contribuyó a amplificar el consenso industrial a toda la sociedad en su conjunto.

Hoy, existe un amplio consenso a nivel mundial sobre la importancia que reviste fortalecer a la industria, y en particular, a las pequeñas y medianas industrias. Sin embargo, quedan todavía muchas preguntas sobre cómo hacerlo.

El presente estudio parte de una caracterización del desempeño de las PyMEs argentinas y algunos rasgos de la política industrial en la última década y el estudio de la experiencia japonesa, para extraer lecciones y profundizar el desarrollo PyME en Argentina.

## 2. Las PyMEs industriales en Argentina: desempeño y políticas de apoyo en la última década

La relevancia de las PyMEs en la industria se comprende rápidamente revisando algunas cifras. En la Argentina, representan más del 97% del universo industrial argentino, cerca del 50% del empleo del sector y el 10% de las exportaciones manufactureras. En Japón, constituyen el 99,7% de las industrias, aportan el 70% del empleo y generan más del 50% del valor agregado industrial.

El presente estudio revela la necesidad de distinguir dentro de la década 2003-2013 al menos dos períodos: la recuperación y el crecimiento de las PyMEs industriales verificado hasta 2008 y el estancamiento o retroceso – dependiendo del sector de actividad manufacturera que se considere - del período 2009-2013.

Los indicadores de fertilidad empresarial, empleo, exportaciones, productividad e inversión se mueven conjuntamente en sentidos opuestos en cada período, expandiéndose hasta el 2008 y verificando estancamiento o contracción en los últimos años.

La buena noticia es la Argentina recuperó un entramado PyME muy importante para la generación de empleo, incorporó dos mil exportadores a su elite de empresas internacionales y aumentó la inversión con consecuencias significativas sobre la productividad de estas empresas.

La mala noticia es que ese proceso se ha detenido en los últimos años, relegando parte del terreno ganado por las PyMEs en materia de productividad, inversión e inserción ex-

portadora, y en particular, en la generación de nuevos puestos de trabajo.

Surge rápidamente la tentación de señalar a la macroeconomía como responsable de estos vaivenes, vinculando el desempeño PyME a la evolución del mercado interno y del tipo de cambio como principales factores explicativos de ambas etapas. Sin embargo, es posible encontrar fuentes microeconómicas que explican el estancamiento de las PyMEs, sin que por ello se relativice el importante rol de la macroeconomía para mejorar su desempeño, estos son:

- El retraso en la productividad de las PyMEs en relación a grandes empresas y multinacionales, con importantes brechas sectoriales – entre y dentro de los sectores - configura un mapa complejo que no se resuelve con crecimiento económico. Sin políticas productivas para reducir estas brechas, la fragmentación productiva en círculos de alta y baja productividad tenderá a incrementarse.
- La productividad es función de la inversión en maquinaria, equipo, capacidad productiva, recursos humanos y gestión tecnológica y productiva de las plantas. Las dificultades en el acceso al financiamiento para el desarrollo de estas inversiones indudablemente constituyen una barrera a la modernización tecnológica, la innovación y la mejora productiva.
- El escenario anterior se agrava ante una fuerte caída de la rentabilidad unitaria y general (inclusive antes de impuestos) de las PyMEs en los últimos años, siendo las utilidades su principal fuente de financiamiento de las mejoras productivas. Además, la creación de tributos provinciales y municipales, junto a la imposibilidad de ajustar los balances por inflación, sumaron presión a la rentabilidad de las PyMEs y su posibilidad de ser volcadas a la inversión.

Resulta relevante destacar algunos de los principales hitos de la política industrial en la década con especial impacto en las PyMEs. Se han desarrollado iniciativas de importancia para la mejora en el acceso al crédito (BCRA), el apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico (MINCyT) y la provisión de infraestructura para la radicación de industrias, de reciente implementación, entre las que se destacan:

- o La Línea de Crédito para Inversión Productiva del BCRA, lanzada en julio de 2012, incrementó en más de 2 puntos del PBI el financiamiento a las PyMEs. Posiblemente el “timing” de implementación no contribuyó a que tengan un impacto mayor en el nivel de actividad de las PyMEs – además de enfrentar limitaciones propias de regulaciones del propio sistema financiero que impedían un mayor acceso al crédito a las PyMEs, en especial aquellas con menores antecedentes crediticios - pero indudablemente funcionó como un instrumento sumamente útil, en un período signado por una mayor complejidad financiera para estas empresas, de haber enfrentado tasas y operatoria del sistema financiero en una lógica de mercado puro.

- En relación a la política de innovación, es importante destacar la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación como un hito sumamente importante para promover la innovación y la competitividad de las PyMEs. Ello fue acompañado del aumento en la inversión en programas de apoyo a la modernización tecnológica y la investigación y el desarrollo en las empresas, así como también de mayores esfuerzos por promover la articulación entre el sistema científico y el sector productivo. Si bien los resultados en esta área tienden a visualizarse en un lapso de tiempo muy superior al que se alcanza en este informe, sus niveles de ejecución presupuestaria la sitúan a la cabeza de los organismos con más fondos para el desarrollo de las PyMEs en Argentina.

- La política de desarrollo de los parques industriales propiciada por el Ministerio de Industria de la Nación ha tenido por objetivo la relocalización y configuración territorial adecuada para potenciar los impactos positivos de la industria en materia de logística, medio ambiente y posibilidad de generar externalidades positivas en materia de cooperación y transferencia tecnológica. La radicación de PyMEs en parques industriales ha sido muy importante en los últimos años y el flujo migratorio hacia estos conglomerados productivos será creciente, en la medida en que se consoliden y amplíen líneas de financiamiento que permitan la “mudanza productiva” de las PyMEs. No obstante, es necesario profundizar la transformación de los parques industriales con mayores recursos que permitan desarrollar en muchos casos su infraestructura y servicios.

Sin embargo, las políticas públicas implementadas durante la década han resultado insuficientes para sostener el crecimiento de las PyMEs del período 2003-2008 y profundizar la transformación productiva del sector manufacturero. La ausencia de profundidad y coordinación de las políticas de apoyo a las PyMEs – heredada desde su creación a mediados de la década del 90’ - no ha sido superada y continúa siendo una limitante de peso a la capacidad de apoyo a las PyMEs desde las políticas públicas.

- Los recursos humanos y financieros volcados a la política PyME aún son bajos en comparación con los países desarrollados pero también en relación a otros países de la región. En materia presupuestaria, ello ocurre tanto cuando se los mide en proporción al PBI como en términos absolutos.

- En paralelo, no resulta sencilla una evaluación del alcance de las políticas implementadas y de su impacto en la población beneficiaria, dada la ausencia de información oficial desglosada por programa así como también de evaluaciones de impacto sobre los beneficiarios.

- La ausencia de coordinación de las políticas se verifica en la superposición de iniciativas en áreas similares del desarrollo empresarial para promover la competitividad PyME originadas desde distintos organismos – lo que genera incentivos a la competencia en detrimento de la cooperación gubernamental. Además, las instituciones

principales de apoyo a las PyMEs mantienen escaso diálogo y no desarrollan iniciativas conjuntas para articular y potenciar los recursos volcados a las políticas para PyMEs. El fenómeno es aún más notorio cuando se analizan los niveles de cooperación entre diferentes niveles de gobierno, por ejemplo, entre la Nación y las Provincias.

- o Asimismo, mientras que se han verificado algunos avances en las políticas de apoyo para la promoción de la competitividad – en particular en los instrumentos disponibles en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva – poco se ha trabajado en mejorar aspectos críticos para su crecimiento en materia laboral, tributaria y exportadora lo que obstaculiza y disminuye el potencial impacto de las políticas.

- o La orientación de algunas políticas no sólo no ha contribuido a la mejora competitiva PyME sino que la han complejizado. En particular, aún existen importantes demandas de las PyMEs en materia de política tributaria, laboral y de exportaciones que no han sido atendidas y que contribuirían – con relativa sencillez y muy bajo costo fiscal – a mejorar su desempeño en el corto plazo y en algunos casos de manera permanente.

- o La participación del sector privado en la ejecución de las políticas PYME es reducida – siendo habitualmente implementadas desde el sector público nacional - lo que se traduce en una dispar y generalmente baja llegada de los programas al universo de beneficiarios, dependiendo en última instancia de la capacidad institucional de los organismos nacionales en diferentes regiones.

En resumen, la recomposición y crecimiento del tejido PyME de la industria argentina experimentado en la última década encontró un freno en los últimos años verificando un estancamiento en el empleo, las exportaciones y en su nivel de actividad. Cabe destacar que el estancamiento de las PyMEs industriales se inició en el marco de una economía en crecimiento, si bien de rango inferior al período 2003-2011.

La ausencia de un liderazgo institucional en el diseño, implementación, evaluación y articulación de la política PyME con diferentes organismos públicos así como también con el sector privado es una restricción crítica para el desarrollo de estas empresas.

En definitiva, todos los esfuerzos de una plataforma de apoyo a la competitividad PyME tendrán un impacto limitado toda vez que sean lanzados con escasos recursos, inadecuada coordinación, baja articulación con el sector privado y restringida capacidad para modificar aspectos tributarios, de la política laboral o del funcionamiento de los instrumentos de promoción exportadora, los cuales han verificado un retroceso como apun- taladores del desarrollo PyME en los últimos años.

Las propuestas para el desarrollo de las PyMEs industriales en Argentina, que se presentan en el siguiente apartado, parten del diagnóstico de los departamentos técnicos de la Unión Industrial Argentina al que se suman las principales conclusiones de este estudio

efectuado sobre la experiencia japonesa.

A continuación, se resumen algunos de los hallazgos del estudio sobre la base de la experiencia japonesa, para luego presentar las propuestas para el caso argentino.

### 3. Las lecciones de la experiencia japonesa de apoyo a las PyMEs

Las lecciones del caso de Japón deben ser leídas en una lógica histórica y evolutiva, particularmente para las lecciones en materia de configuración institucional. La trama de instituciones y su composición fueron transformándose en función de las necesidades y posibilidades del Estado y de las organizaciones del sector empresarial. En definitiva, no deben entenderse como recomendaciones estáticas para aplicar en forma automática, sino como un ejercicio de reflexión para el caso argentino.

#### En el ámbito institucional

---

##### A. El Liderazgo institucional del METI y su Agencia PyME

En la experiencia japonesa, la política PyME ha conformado por varias décadas un núcleo central e inescindible de la política económica e industrial del país. La ubicación y permanencia en el tiempo de la Agencia PyME dentro del Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI) como un área exclusivamente dedicada al diseño y coordinación de la política PyME - con los organismos nacionales y con el poder legislativo – facilitó la puesta en marcha de la política PyME en acuerdo con un programa económico e industrial más general.

Su ubicación dentro del METI la dotó de jerarquía y capacidad institucional para tener injerencia en la política económica e industrial desde una perspectiva PyME, condición fundamental para ejercer un liderazgo institucional con atribuciones de coordinación de las políticas de competitividad.

En su seno, además, se formaron profesionales y equipos técnicos especializados en la temática PyME, capaces de generar y transferir aprendizaje a la institución. En particular, la realización de actividades de monitoreo y seguimiento permanente del impacto de los programas ha contribuido no sólo a dar *accountability* en el uso de los recursos presupuestarios, sino a generar conocimiento para la formulación de nuevas políticas desde la Agencia.

##### B. Especialización de las funciones de diseño de políticas e implementación de programas de apoyo

Tras décadas de intensa articulación público-privada en el diseño y ejecución de políticas, en 2004 el gobierno japonés decidió separar las funciones de diseño de políticas – a cargo de la Agencia PyME - y la de implementación de programas de apoyo – a cargo otra Agencia de configuración mixta, la SMRJ.

La escisión permitió potenciar el alcance de las políticas hacia las PyMEs beneficiarias y mejorar la gestión interna de los programas con el liderazgo compartido dentro de la SMRJ entre el sector público y el sector privado.

En rigor, puede resultar costoso y de difícil administración para el Estado la integración de todas las funciones y servicios a brindar dentro de un programa de apoyo, más aún cuando la misma institución debe diseñar y ejecutar las políticas. Pero el Estado debe asumir este costo cuando el desarrollo del sector privado no ha alcanzado suficiente madurez para operar una institución ejecutora de políticas. En el caso japonés, la operación de programas a través de una agencia especializada en articulación con las cámaras empresariales fue clave para resolver este problema.

### **C. Agencia ejecutora de programas de composición público-privada**

La composición mixta del directorio de la SMRJ – con representantes del sector público y del sector privado – dotó a las cámaras empresariales de gran protagonismo para difundir e implementar las herramientas de mejora competitiva hacia el sector productivo.

La participación del sector privado en la implementación facilita la traducción de los programas e instrumentos de apoyo hacia los empresarios y potencia el uso de las herramientas por parte de las empresas.

Es importante destacar que en el caso japonés esto no ocurrió sólo con la creación de la SMRJ, sino que fue precisamente un proceso histórico de diálogo y articulación público-privada el que motivó en su nacimiento.

### **D. El fortalecimiento de las cámaras empresariales**

Además de jugar un papel relevante en la defensa de los intereses de las PyMEs y de la industria, las cámaras empresariales han sido en Japón el principal vehículo de acceso a toda la gama de programas e instrumentos de promoción de la competitividad. Actúan como nodos de información y traducción de todas las políticas a favor de las PyMEs y además proveen servicios de asistencia técnica, vínculo con instituciones financieras y centros de investigación y apoyo a la producción y el desarrollo tecnológico.

El fortalecimiento del sector privado constituye un eje fundamental para potenciar la competitividad de las PyMEs, a través de la provisión de financiamiento a las cámaras empresariales para brindar sus servicios en articulación con la política pública y de programas de formación técnica para sus cuadros de profesionales. Un relevamiento reciente muestra que un elevado porcentaje de los recursos presupuestarios de las cámaras empresariales provienen del fondeo público.

### **E. Los recursos invertidos en la promoción de las PyMEs**

Deben entenderse como recursos invertidos no sólo los fondos volcados a la promoción de las PyMEs en forma directa – que son cuantiosos en materia de financiamiento a tasa subsidiada y asistencia técnica directa – sino al fortalecimiento del sector privado, al desarrollo y formación de profesionales y técnicos responsables de programas de com-

petitividad y a la cuantía y competencias del staff técnico disponible en las instituciones nacionales y regionales.

#### **F. Coordinación federal y regional**

La bajada de los programas de apoyo a las PyMEs en las diferentes regiones se nutre de una articulada coordinación entre el Estado Nacional y las prefecturas (provincias), de acuerdo a metas y objetivos pautados en materia de desarrollo productivo de cada territorio.

Algunos ejemplos pueden ilustrar de qué manera lo realizan.

El cumplimiento de las metas habilita a cada región a acceder a mayores proporciones del presupuesto nacional en períodos subsiguientes, convirtiéndose en un poderoso incentivo a la ejecución de las políticas de orden nacional, aún cuando las prefecturas poseen un elevado nivel de autonomía presupuestaria (recaudan el 40% de los impuestos pero ejecutan el 60% del gasto).

En paralelo, la Agencia PyME cuenta con un programa de formación de técnicos en el que funcionarios de todas las prefecturas son capacitados en Tokio durante dos años. Esta formación facilita la traducción de las políticas nacionales a las prefecturas, pero además genera vínculos de confianza entre los técnicos de la órbita nacional y la regional, facilitando los canales de diálogo entre ambos niveles de gobierno.

#### **G. Consejo de la Competitividad**

La reciente creación de un órgano con participación público-privada en el ámbito Parlamentario tiene por objetivo agilizar el diagnóstico y el diseño de políticas que favorezcan la competitividad de las PyMEs japonesas en respuesta a las demandas y necesidades del sector. Su establecimiento en el Congreso refuerza la tradición japonesa de utilizar al poder legislativo para la promoción del sector productivo, impulsando los mecanismos de diálogo y consenso que facilitan su implementación posterior de las propuestas, en acuerdo entre el sector público y el sector privado.

Este es otro órgano de articulación con orígenes en los Consejos de Deliberación compuestos por funcionarios del gobierno japonés y cámaras empresariales para definir los planes estratégicos industriales.

#### **H. Fortalecimiento de los profesionales de apoyo a las PyMEs**

La experiencia de las Universidades PyME para la formación de consultores y profesionales de apoyo a las PyMEs muestra la importancia de homogeneizar la oferta de servicios para las empresas, sobre la base de una formación que estimule la mejora productiva y la gestión empresarial.

El resultado de la formación de técnicos y consultores especializados ha sido la difusión de buenas prácticas para la gestión empresarial que se tradujeron en el aumento sostenido de la productividad de las PyMEs.

## **I. Desarrollar instrumentos específicos para las micro y pequeñas empresas**

La especialización interna de algunas instituciones de apoyo PyME ha permitido la segmentación de las políticas con un mayor nivel de precisión. La política PyME tiende a diluirse cuando no está suficientemente direccionada a un segmento empresarial claro.

Un ejemplo concreto es la experiencia de la unidad de microempresas – firmas de menos de 6 ocupados - dentro de la Corporación Financiera de Japón (JFC), banca pública especializada en servicios para PyMEs, denominada JFC Micro.

### **En el ámbito institucional**

---

#### **A. Financiamiento para el sector productivo y banca de desarrollo**

El Programa Fiscal de Crédito e Inversión (FILP) y la Japan Finance Corporation (JFC) son dos ejemplos claros de cómo promover el financiamiento al sector productivo, en especial a las pequeñas y medianas empresas, mediante créditos a tasa subsidiada, de largo plazo y con facilidades de pago en función del período de maduración del proyecto de inversión. La experiencia del JFC ha permitido que, en la actualidad, el 77% de sus préstamos a las PyMEs se otorguen sin garantía, sin comprometer su sostenibilidad.

Adicionalmente, resultó clave estimular al sistema financiero a otorgar préstamos a la producción y a las PyMEs, segmentando a los bancos en función del tipo de operaciones y clientes, lo que incrementó su especialización y disminuyó los costos de operación y evaluación de proyectos de inversión y derivó en la existencia de una banca PyME especializada.

#### **B. Provisión de asistencia técnica especializada para las PyMEs**

El sistema Shindan de asistencia técnica a las PyMEs fue un instrumento transversal de apoyo a las PyMEs. La red de profesionales expertos certificados permite gran versatilidad para el desarrollo de políticas de asistencia técnica en diversas áreas – productividad, marketing, internacionalización, gestión empresarial en general – capaz de integrarse como plataforma de apoyo a cualquier nueva iniciativa o programa.

El caso de los préstamos Marukei – préstamo otorgado a las PyMEs que previamente atravesaron una fase de diagnóstico e implementación de un proyecto de mejora empresarial – es un ejemplo de este tipo de instrumentos combinados, que utiliza al sistema Shindan como uno de sus componentes centrales.

La certificación de los profesionales Shindanshi mejora la coordinación entre la oferta y la demanda de asistencia técnica, disminuyendo el costo para las PyMEs de acceder a estos servicios.

#### **C. Tratamiento tributario diferenciado a las PyMEs**

En Japón, las PyMEs tributan en base a una alícuota menor de impuestos a las ganancias que las grandes corporaciones. Adicionalmente, cuentan con un incentivo fiscal auto-

mático que les permite deducir las inversiones en investigación y desarrollo realizadas. Dichos mecanismos buscan estimular la inversión productiva y la innovación bajo la justificada premisa de que muchas PyMEs tienen dificultades para desarrollar ese tipo de proyectos con financiamiento externo.

#### **D. Favorecimiento de la innovación y articulación del sistema científico-tecnológico**

Además de los incentivos tributarios mencionados previamente, Japón favorece la innovación en PyMEs a través de subsidios y créditos a tasa subsidiada de innovaciones realizadas en PyMEs.

En paralelo, promueve la transferencia tecnológica desde el sistema científico hacia el sector productivo, a través de la llamada “Red Universitaria para la Transferencia Tecnológica e Innovación”. La red fue creada con el objeto de promover asociaciones estratégicas entre la academia y la industria japonesa a través de investigaciones y estudios, propuestas, y otras actividades destinadas a ayudar a las instituciones de educación superior a gestionar eficientemente la propiedad intelectual de lo producido en sus centros de estudios así como también lograr que la transferencia de tecnología sea de manera eficiente hacia la industria.

Se verifica, en este esquema, un círculo virtuoso en el que la universidad obtiene recursos a partir de las regalías para profundizar la investigación y el sector productivo disminuye el costo de desarrollo de la innovación.

#### **E. Servicios de apoyo productivo y tecnológico**

La asistencia a las PyMEs y a la mejora de sus procesos de manufacturas también posee apoyo en los centros Kohsetsushi, primera experiencia internacional de asistencia técnica masiva a la industria.

Estos centros le dan asistencia tecnológica y servicios a la industria en el marco de una política pública que busca constantemente fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico de las PyMEs japonesas.

#### **F. Promoción y apoyo a los emprendedores**

Japón ha desarrollado un conjunto de medidas en materia de trámites, regulaciones, cumplimiento de normativa fiscal y de apoyo al financiamiento y la innovación para las nuevas empresas. Es necesario favorecer a través de una amplia gama de instrumentos de apoyo específicamente diseñados para las empresas nuevas su crecimiento y desarrollo.

#### **G. Estimular la ampliación y consolidación de una banca PyME**

El caso japonés muestra que las regulaciones al sistema financiero que obligaron a los bancos privados a prestar a las PyMEs terminaron consolidando una banca especializada que hoy, además de facilitar el acceso al financiamiento de estas empresas, es rentable.

## 4. Propuestas para el desarrollo de las PyMEs industriales en Argentina

El Departamento PyMI de la Unión Industrial Argentina presenta un decálogo de acciones para profundizar el desarrollo de las PyMEs en Argentina, tanto en el plano institucional como en el de las políticas para su promoción, contribuyendo a fortalecer su impacto en el empleo, la innovación y las exportaciones en la próxima década. La experiencia japonesa ha contribuido a identificar nuevas propuestas factibles de ser implementadas en la Argentina, las que se detallan a continuación.

### En el ámbito institucional

---

1. Dotar a una Agencia o Secretaría gubernamental el liderazgo en la promoción de las PyMEs con capacidad de articular y coordinar todos los programas de apoyo a las PyMEs de nivel nacional, regional y local, así como también las medidas económicas que afectan su competitividad en la esfera laboral, tributaria, exportadora, de infraestructura y transporte y medio-ambiental, en acuerdo con los organismos del Estado Nacional responsables de esas áreas. En la actualidad, la política PyME está descentralizada en la Secretaría PyME y Desarrollo Regional del Ministerio de Industria, con escasa capacidad de coordinación de políticas.
2. Incrementar los recursos y beneficios para las PyMEs en el marco de una plataforma institucional de apoyo a la competitividad integrada a un plan estratégico industrial.
3. Incorporar al sector privado en la ejecución de las políticas PyMEs y fortalecer su rol como ejecutor de los programas e instrumentos de apoyo. Las cámaras empresariales además de ser organizaciones representativas de las PyMEs son un vehículo de llegada directa a las empresas y de traducción de las iniciativas públicas. Además, cuando se fortalece su desarrollo organizacional, como lo prueba la experiencia japonesa, constituyen cúmulos de conocimientos y capacidades vitales para el aprendizaje institucional y el aumento en el impacto de las políticas públicas.
4. Desarrollar un sistema de información oficial de acceso público con el propósito de conocer el desempeño de las PyMEs que permita tomar medidas específicas para corregir coyunturas desfavorables y favorecer su desempeño. En ese marco, también sería apropiado crear un sistema integrado de información inteligente de fácil y rápido acceso para difundir la plataforma de programas e instrumentos de apoyo para mayor conocimiento de los empresarios PyME.
5. Realizar evaluaciones del impacto de las políticas para promover el aprendizaje y la mejora institucional y consolidar a la política PyME como una política de Estado.
6. Homogeneizar la definición PyME oficial vigente para su aplicación a todos los organismos oficiales que tiene por objetivo su promoción, contemplando clasificaciones

intermedias para las microempresas, las pequeñas y las medianas empresas, como herramienta de segmentación y favorecimiento de los distintos segmentos empresariales en el marco de los programas de apoyo.

7. Fortalecer a la red federal de instituciones públicas y privadas que desarrollan y ejecutan programas para este segmento de empresas y promover la conformación de un red interdisciplinaria de técnicos y expertos en PyMEs y favorecer la formación de profesionales en ese ámbito.
8. Potenciar e incrementar los recursos volcados a la red de Centros del Instituto Nacional de Tecnología Industrial como institución líder en la provisión de servicios tecnológicos a la industria, considerando la experiencia de los centros Kohtsesushi en Japón.
9. Conformar un Consejo de la Competitividad, de composición público-privada – compuesto por representantes del sector empresarial, sindical, del poder legislativo y el poder ejecutivo – que dé seguimiento a la evolución de indicadores y metas de competitividad para estimular proyectos legislativos que permitan mejorar el desempeño de las PyMEs. La experiencia japonesa también muestra antecedentes de interés en la materia de potencial aplicación en Argentina.

#### En el ámbito de las políticas y medidas concretas para el desarrollo de las PyMEs industriales:

---

1. Creación de un Banco de Desarrollo, que permita continuar y profundizar las líneas de crédito a tasa subsidiada para el sector productivo. Argentina es uno de los países de la región con menor ratio de financiamiento sobre PBI y en particular, con escasa canalización del crédito a las empresas. En este sentido, la experiencia del FILP y de la Japan Finance Corporation pueden ser particularmente aleccionadores. El caso de Japón muestra, además, que el Estado y la banca de desarrollo no deberían ser los únicos actores capaces de motorizar la producción y la innovación. La profundización de un sistema financiero orientado al sector productivo se impone como requisito fundamental para el desarrollo industrial. Las políticas que orienten el ahorro interno a la producción deberían ser amplias, buscando incrementar la capacidad de las instituciones financieras en la identificación y evaluación de proyectos de inversión, que en el mediano y largo plazo redundará en un aumento en el volumen de negocios PyME.
2. Implementar medidas en el ámbito tributario que favorezcan la inversión productiva de las PyMEs industriales. Un tratamiento impositivo diferenciado en favor de las PyMEs y las empresas jóvenes permitiría disminuir la brecha productiva con las grandes empresas, promoviendo la inversión y el desarrollo tecnológico en las empresas. Las medidas en la materia deberían ser de amplio alcance y fácil implementación. Dos medidas puntuales vigentes en Japón podrían ser replicadas en Argentina: una menor alícuota de impuesto a las ganancias para las PyMEs y em-

presas jóvenes y un esquema de deducción de la inversión de utilidades en equipamiento, modernización tecnológica o el desarrollo de productos innovadores.

3. Potenciar la creación y el desarrollo de nuevas empresas industriales, en especial con alto contenido tecnológico e innovador, a través de una política nacional de apoyo a la creación de empresas que articule todas las iniciativas y programas de apoyo en materia de asistencia técnica, financiera, tributaria y de formación de recursos humanos, articulada con la política de innovación, ciencia y tecnología y la política educativa, y centralice una red de centros de apoyo a emprendedores para la facilitación de información y centralización de trámites para crear nuevas empresas.
4. Desarrollar un programa de mejora productiva y gestión tecnológica de amplio alcance a través de una red de profesionales expertos, en articulación con las cámaras empresariales, para la provisión de servicios de apoyo empresarial a las PyMEs, de fácil acceso a costo subsidiado. La experiencia del Sistema Shindan japonés es un claro ejemplo de este tipo de iniciativa que ha consolidado y promovido la productividad PyME a lo largo de décadas con resultados probados.
5. Profundizar el favorecimiento de la articulación de las PyMEs con las grandes empresas a través de estímulos al desarrollo de proveedores y de innovación conjunta.
6. Mejorar la plataforma de apoyo a las PyMEs exportadoras a través de la mejora en el funcionamiento de los instrumentos de promoción exportadora (reintegros, devolución de IVA), pero a su vez de los instrumentos que promuevan la ampliación de la base exportadora, mediante la provisión de información de mercado y el desarrollo de vínculos comerciales. Asignar funciones y liderazgo en la materia a una Agencia que promueva la conformación de una red de consulados con el propósito de favorecer la promoción de exportaciones, en articulación con los lineamientos de la política general de apoyo a las PyMEs y las metas del plan estratégico industrial.
7. Estimular el crecimiento empresarial de las PyMEs – en especial de las empresas de base tecnológica – a través del desarrollo de un mercado de capitales profundo y diversificado en instrumentos (capital de riesgo, financiamiento a través de emisión de acciones y/o obligaciones negociables, etc.).
8. Profundizar la articulación del sistema científico con el sector productivo a través de programas de vinculación academia-empresas, otorgando beneficios y facilidades para la transferencia tecnológica al ámbito de la producción.
9. Ampliar el alcance de la Ley de Compre Nacional (25.551) a todo el sector público nacional, potenciando a las PyMEs como proveedoras del Estado Nacional.
10. Propiciar el desarrollo de las empresas medianas con alto potencial de crecimiento en programas específicos de apoyo para su consolidación internacional y el favorecimiento de su transnacionalización.



# INTRODUCCIÓN

La experiencia internacional muestra que no es posible transitar un sendero de desarrollo económico y social sin un profundo y avanzado proceso de desarrollo industrial. El resurgimiento y la profundización de la política industrial en las naciones que componen el G-7 revelan la plena vigencia de esta estrategia.

En esta dirección, el caso de Japón constituye un ejemplo del que pueden extraerse numerosas lecciones en materia de fomento de la industria y en particular del apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Con la convicción de que la Argentina puede y debe profundizar su desarrollo industrial, la Unión Industrial Argentina, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), presenta este libro cuyo propósito es conocer la experiencia de desarrollo industrial japonesa desde la perspectiva de sus políticas e instituciones de apoyo y elaborar propuestas para la promoción y la competitividad de las PyMEs de la industria argentina, a partir de las lecciones de dicha experiencia.

Argentina constituye un caso único en el mundo, siendo uno de los primeros países que habiendo iniciado un proceso de industrialización a mediados del siglo pasado hoy no ha alcanzado un nivel de desarrollo industrial avanzado. El proceso se vio interrumpido hacia mediados de los 70', atravesando una fase de desindustrialización – retroceso en la cantidad de industrias, empleo y nivel de actividad - que cobró mayor fuerza en los 90'. Hoy, tras una década de recuperación y crecimiento económico, el nivel de producto industrial per cápita argentino es apenas superior al de mediados de los 70' y la industria y sus PyMEs están estancadas. De allí, la importancia clave de revitalizar a estas empresas para dar el salto definitivo al desarrollo industrial.

## ARGENTINA TIENE, UNA VEZ MÁS, UN ENORME POTENCIAL POR EXPLOTAR:

- Entre 2003 y 2011, el país recompuso su tejido empresarial, incrementando en 15 mil el número de empresas activas, pasando de 45 mil a un total de 60 mil industrias operativas.
- El sector manufacturero emplea formalmente a más 1.3 millones de trabajadores distribuidos a lo largo de todas las ramas de la industria
- Cuenta con instituciones de apoyo de diversa trayectoria y capacidades que en algunos casos se asemejan a las mejores prácticas internacionales en su diseño y funciones para promover a las PyMEs.
- Su base exportadora industrial es la más elevada de la que se tenga registro, con 6 mil empresas vendiendo al exterior.

El potencial destacado en los datos presentados no es tan reciente, ya que surgen de sacar una fotografía de la industria a fines de 2011 y de las PyMEs al 2008. Si hoy estos datos representan el mismo potencial que el existente algunos años atrás, es porque el crecimiento industrial se ha detenido en la Argentina y es necesario volver a instalarlo como eje central de una agenda para el desarrollo económico y social.

En ese marco, el presente estudio hace especial hincapié en comprender el surgimiento y desarrollo institucional de la política industrial y PyME japonesa, así como también en comprender su proceso de formulación y ejecución, con el propósito de identificar políticas productivas y transferir propuestas para el desarrollo PyME en Argentina.

Es importante destacar que al estudiar una experiencia como la japonesa – así como también de otros países – es necesario considerar el contexto y los elementos distintivos de las políticas de competitividad y su funcionamiento a la hora de evaluar su potencial aplicación en la Argentina. Por lo tanto, no todo lo que se ha relevado ni aquello que se propone como algo para implementar en nuestro país necesariamente deba llevarse a cabo de manera similar al caso japonés, pero indudablemente se considera una experiencia aleccionadora en la promoción de la competitividad del sector privado factible de ser implementada en algún nivel total o parcial en nuestro país. Además, el campo de las políticas públicas está lejos de ser un laboratorio bajo control de los policy makers, por lo que toda experiencia de desarrollo atravesó éxitos y fracasos.

Japón y Argentina han transitado senderos industriales muy diferentes, pero es posible encontrar algunas similitudes en el ámbito del desarrollo de las PyMEs:

**a. Las PyMEs en Japón y en Argentina son claves para el desarrollo industrial, la generación de puestos de trabajo, de valor agregado y de exportaciones de productos manufacturados.** Además, constituyen eslabones productivos fundamentales como proveedores de grandes industrias, aunque en Japón su grado de integración con las grandes empresas es más notorio que en el caso argentino.

**b. El diferencial de productividad que hoy registran las PyMEs argentinas en relación a las grandes empresas fue un fenómeno también experimentado por Japón durante las primeras décadas de su proceso de industrialización.** La necesidad de estimular una estructura productiva más equilibrada dio lugar al desarrollo de un complejo entramado institucional para asistir y promover la competitividad de las PyMEs, con fuerte protagonismo del sector público y articulación con el sector privado en el caso japonés.

La baja productividad de las PyMEs les impide desarrollar un sendero de crecimiento en tamaño, complejidad organizacional y desarrollo tecnológico, lo que conlleva riesgos para su supervivencia y en consecuencia para los empleos que generan.

**c. Los desafíos que enfrentaron Argentina y Japón en su proceso de industrialización fueron similares, en términos de los desequilibrios macroeconómicos y del balance externo que se generaron durante sus etapas iniciales de desarrollo.**

Japón enfrentó las mismas restricciones que Argentina en el pasado en materia de apreciación cambiaria y restricción externa al desarrollar su industria. El crecimiento generó un progresivo incremento en las necesidades de divisas del sector manufacturero que motivó crisis de balances de pago y desató cuestionamientos al proceso de industrialización. Sin embargo, su salida de esas situaciones fue opuesta al caso argentino: siempre priorizó profundizar la industrialización como camino al desarrollo.<sup>2</sup>

**d. Los orígenes de la política PyME también encuentra coincidencias en lo referido al nacimiento de las primeras instituciones en Argentina y Japón.**

Con sus particularidades y matices, en ambos casos, el puntapié inicial de la política a favor de estas empresas se originó en forma casual e indirecta y no pretendió promover per se su desarrollo. En el caso japonés obedeció a la necesidad de favorecer la competencia en el marco de una economía fuertemente concentrada en pocas empresas monopolísticas. En Argentina, las primeras iniciativas de política de apoyo a las PyMEs surgen en el marco del proceso de sustitución de importaciones aunque fueron interrumpidas desde la segunda mitad de la década del 70' hasta mediados de los 90'. En esta última etapa, nace gran parte de la nueva institucionalidad PyME – Ley 25.300 y creación de la SEPyme - como medida paliativa del proceso de desindustrialización sufrido en el marco del régimen de Convertibilidad.

Las diferencias en el desarrollo industrial de ambos países también son elocuentes.

El elevado consenso sobre la importancia de la industria como camino al desarrollo en Japón no fue tal en la Argentina. En rigor, ambas economías partían, a mediados del siglo XX, de lugares muy distintos, no sólo en términos de su historia reciente en aquel entonces, sino más concretamente en las ventajas comparativas que cada economía tenía para lograr su inserción en un mercado mundial creciente. Mientras que Argentina basaba su intercambio con el mundo en la exportación de materias primas – actividades con claras ventajas comparativas fruto de sus condiciones naturales – Japón no tenía ventaja comparativa alguna: debía crearlas.

El debate en la Argentina se centraría entre quienes argumentaban en favor de la necesidad de profundizar la inserción internacional sobre la base de las ventajas comparativas estáticas en detrimento de quienes promovían la generación de nuevas ventajas comparativas sobre la base del sector industrial. En otras palabras, el antiguo dilema Agro vs. Industria. Ganadores y perdedores de una y otra posición se fueron sucediendo y el resultado fue negativo para el desarrollo nacional.

<sup>2</sup> Para hacer frente a la situación externa, había tres políticas que teóricamente podían ponerse en marcha: i) devaluación del yen, ii) deflación vía austeridad macroeconómica y iii) mejora en la producción. El gobierno finalmente optó por la tercera opción poniendo en marcha una serie de medidas tendientes a dotar de financiamiento al sector productivo para que el mismo invierta en mejoras productivas. Los fondos se obtuvieron a partir programa fiscal "FILP" mencionado posteriormente como un ejemplo de fondeo para la producción. En cuanto a la primera opción Japón nunca devaluó hasta la primera crisis del petróleo en 1973. La segunda opción se aplicó moderadamente. Indudablemente, el contexto geopolítico en el que desarrolló su estrategia industrial contribuyó a consolidarla, así como también la experiencia acumulada en esa dirección que había comenzado durante el período Meiji, a fines del siglo XIX.

En la experiencia japonesa, los fundamentos de la sostenibilidad de las políticas y las trayectorias institucionales – en contraste con el caso argentino - se encuentran en instituciones sólidas pero con capacidad de aprendizaje y adaptabilidad a diferentes contextos económicos y necesidades en el sendero al desarrollo. Al menos tres elementos constituyeron la base para la sostenibilidad de las políticas:

- d. un núcleo de técnicos altamente capacitados por fuera de las estructuras políticas – burocracia técnica – con capacidad de trascender el corto plazo e institucionalizar y acumular aprendizaje dentro de las organizaciones públicas en las que se desempeñan;
- e. un elevado consenso político sobre el papel fundamental de la industrialización y en particular del desarrollo de las PYMES, en conjunto con grandes industrias, como estrategia hacia el desarrollo económico.
- f. la participación activa de las entidades gremiales empresarias en la implementación de la política industrial, que contribuyó a amplificar el consenso industrial a toda la sociedad en su conjunto.

Hoy, existe un amplio consenso a nivel mundial sobre la importancia que reviste fortalecer a la industria, y en particular, a las pequeñas y medianas industrias. Sin embargo, quedan todavía muchas preguntas sobre cómo hacerlo.

El presente estudio parte de una caracterización del desempeño de las PyMEs argentinas y algunos rasgos de la política industrial en la última década y el estudio de la experiencia japonesa, para extraer lecciones y profundizar el desarrollo PyME en Argentina.

En la primera sección, se expone el desempeño reciente de las PyMEs argentinas y algunas conclusiones sobre su desempeño y las políticas de apoyo al sector. Luego, se presenta la plataforma institucional de apoyo a las PyMEs de Japón en una perspectiva histórica. En la tercera sección se presenta una mirada general a los instrumentos y programas vigentes para las PyMEs y algunas experiencias de programas de apoyo relevantes para el caso argentino. Finalmente, se presentan las conclusiones generales del estudio.

SECCIÓN I

LA DÉCADA PYME 2003-2013  
DESEMPEÑO Y DESAFÍOS DE LAS MICRO, PEQUEÑAS  
Y MEDIANAS INDUSTRIAS EN ARGENTINA

La relevancia de las PyMEs en el presente y el futuro de la industria se comprende rápidamente revisando algunas cifras: representan más del 97% del universo industrial argentino, cerca del 50% del empleo del sector y el 10% de las exportaciones manufactureras. Aún cuando generan menos valor agregado que las grandes empresas (40%) al ser un agente extendido a lo largo y ancho de la Argentina constituyen un foco de interés natural para cualquier estudio orientado a plantear una agenda de desarrollo económico y social.

Las PyMEs no son “grandes empresas en miniatura”. Su configuración organizativa, el estilo de gestión y su interacción con los mercados difieren notoriamente de las grandes corporaciones, configurando entonces un universo empresarial particular.

Sin embargo, el universo de las pequeñas y medianas empresas en Argentina encierra una contradicción en su propia definición: su heterogeneidad. Su estudio requiere agrupar un conjunto de unidades productivas de distinto tamaño, rama de actividad, productividad, entorno socioeconómico y productivo, que en función de la región en la que opere que son altamente cambiantes entre distintas firmas.

En esta sección se da cuenta de la evolución de las PyMEs en Argentina en la última década, considerando sus rasgos particulares sin desatender su notable heterogeneidad sectorial y regional.

Pero, ¿cuáles son los indicadores de la evolución de las PyMEs?

En primer lugar, su cantidad en la economía y su especialización sectorial, datos que dan cuenta, por un lado, de la fertilidad emprendedora en diferentes momentos del tiempo, tanto desde los protagonistas – los empresarios – como desde las oportunidades de negocio – los sectores donde se crean estas empresas. Pero también se considera la salida de operaciones de las empresas, a sabiendas de que las PyMEs tienen su ciclo de vida y así como nacen también pueden cerrar. La dinámica empresarial es un indicador valioso para comprender el termómetro microeconómico de la inversión en distintos sectores de la economía.

Se analiza también la evolución del empleo, tanto registrado como el no registrado, y la importantísima participación que continúan teniendo las PyMEs en el mercado laboral, así como también la calidad del empleo generado y los perfiles laborales buscados.

La inserción internacional de las PyMEs es otro de los aspectos analizados, dando cuenta de la densidad de empresas exportadoras en la economía y su grado de penetración en mercados externos en la década.

Finalmente, se profundiza sobre la conducta de las PyMEs en materia de productividad e inversión, considerando el nivel de acceso al financiamiento y comparando sus niveles de eficiencia productiva con el de las grandes empresas en el período.

En esta sección, a modo de conclusión, se presentan los principales rasgos de la política PyME en el período y reflexiones en torno a los desafíos productivos de las empresas y las áreas de política para promover su nacimiento, crecimiento y desarrollo como uno de los ejes clave de un programa industrial integrado a una estrategia de desarrollo económico de largo plazo.

# 1. DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN y DEFINICIÓN PyME EN ARGENTINA

Las estadísticas y la mayor parte de la literatura económica sobre PyMEs se concentran habitualmente en el tamaño para distinguir segmentos dentro del universo empresarial. Ello no es casual.

Las PyMEs no son “grandes empresas en miniatura”. Su configuración organizativa, el estilo de gestión y su interacción con los mercados difieren notoriamente de las grandes corporaciones, configurando un universo empresarial particular.

La gestión de las PyMEs y su vocación de crecimiento dependen invariablemente de sus socios directivos – que habitualmente coinciden con sus fundadores – así como también coexisten en un número importante de empresas los vínculos empresariales y familiares en la dirección. Las decisiones están habitualmente concentradas en pocas personas y sus órganos de decisión suelen ser pequeños, a diferencia de los extensos directorios y órganos de control de las grandes empresas.

Pero además, los desafíos de gestión y de entorno que enfrentan son significativamente distintos a los de las grandes empresas. El tamaño es una variable asociada positivamente a explicar diferencias en la productividad (CEPAL, 2010), el acceso a mercados externos (IEI-CERA, 2013), al financiamiento bancario (DtpyMI-UIA, 2013) y al mercado de capitales (Bebczuk, 2009), entre otras cuestiones, factores que impactan en la performance que pueden alcanzar las PyMEs. Es decir, que a mayor tamaño empresarial, con similares capacidades productivas, mejores condiciones de acceso a mercados y mayores ganancias de productividad vía economías de escala.

El presente análisis del desempeño PyME en la década se ha basado en fuentes oficiales y de institutos de investigación especializados en el estudio de PyMEs. Mientras que los primeros ofrecen datos de todo el universo PyME, los segundos habitualmente se basan en relevamientos de información a través de muestras representativas de la población. Asimismo, la clasificación utilizada por las distintas fuentes no es unívoca, ya que para clasificar a las empresas por su tamaño se utilizan variables de ventas, empleo y exportaciones.<sup>3</sup>

Merece atención la clasificación oficial para ser considerada una PyME. La misma es competencia de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME), dependiente del Ministerio de Industria de la Nación – reglamentada en la Ley PyME (L. Nro.25.300). Dicha ley le da flexibilidad a la Secretaría para definir y/o modificar la clasificación de acuerdo a distintos criterios tales como ventas, ocupados o patrimonio neto.<sup>4</sup> Históricamente, la SEPyme siempre definió el criterio de clasificación PyME en base al criterio de ventas (Tabla A).

<sup>3</sup> Incluso algunas definiciones de la misma fuente tienen variaciones a lo largo de la década.

<sup>4</sup> La Ley 25.300 establece en su Artículo 1: “(...)La autoridad de aplicación deberá definir las características de las empresas que serán consideradas micro, pequeñas y medianas a los efectos de la implementación de los distintos instrumentos del presente régimen legal contemplando las especificidades propias de los distintos sectores y regiones y con base en los siguientes atributos de las mismas, o sus equivalentes: personal ocupado, valor de las ventas y valor de los activos aplicados al proceso productivo.”

**TABLA A.**  
**HISTORIAL DE LA DEFINICIÓN OFICIAL PYME EN ARGENTINA**

| CLASIFICACIÓN OFICIAL DE PYMES INDUSTRIALES   2001 - 2013 |                 |                 |                 |                         |                      |
|-----------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------------|----------------------|
| Tope de ventas anuales por categoría de empresa           |                 |                 |                 |                         |                      |
| Normativa                                                 | Micro           | Pequeña         | Mediana         | Vigencia                | Plazo de Vigencia    |
| Resolución SEPYPE 24/2001                                 | \$ 500.000,00   | \$ 3.000.000,00 | \$24.000.000,00 | 20-02-01<br>al 24-10-06 | 5 años y<br>9 meses  |
| Disposición SUBSEPYPE 147/2006                            | \$ 1.250.000,00 | \$ 7.500.000,00 | \$60.000.000,00 | 25-10-06<br>al 19-08-10 | 3 años y<br>10 meses |
| Resolución SEPYPE 21/2010                                 | \$1.800.000,00  | \$10.300.000,00 | \$82.200.000,00 | 19-08-10<br>al 24-04-13 | 2 años y<br>8 meses  |
| Resolución SEPYPE 50/2013                                 | \$ 183.000.000  |                 |                 | 25-04-13<br>Actualidad  |                      |

*Fuente: Elaboración propia en base a Infoleg*

La definición vigente de PyME – cuya última modificación data de abril de 2013 a través de la Resolución SEPYPE 50/2013 – utiliza el criterio de ventas anuales promedio de los últimos 3 años por debajo de cierto tope, según el sector de actividad, para clasificar a las empresas como PyME. El valor máximo de ventas fue establecido por dicha resolución en \$183 millones de pesos para las empresas industriales. Las firmas exportadoras pueden deducir hasta el 50% de sus ventas al exterior para ser incluidas como PyMEs.<sup>5</sup> Cabe destacar que la última modificación a la clasificación PyME redujo el grado de precisión respecto a los tamaños de micro, pequeña y mediana empresa, estipulados en la anterior Resolución (SEPYPE 21/2010) que permitía distinguir estas escalas intermedias.

Más allá de las modificaciones recientes, lo relevante es entender sus consecuencias prácticas. La clasificación PyME no es utilizada universalmente por todas las agencias gubernamentales que desarrollan políticas para dichas empresas. En otras palabras, es una “definición no vinculante” para otros organismos del Estado.

Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) utiliza una definición de PyME propia por cantidad de ocupados para sus programas y servicios de apoyo a las empresas. En paralelo, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) adecúa sus resoluciones a tamaños de empresas según definiciones ad hoc. El Congreso Nacional no utiliza unívocamente el criterio de PyME oficial para la legislación.

<sup>5</sup> Por ejemplo, un exportador cuyas ventas totales promedio hayan sido de \$200 millones pero que exportó en promedio u\$s 10 millones de dólares, calificaría como PyME.

En definitiva, una empresa puede ser considerada PyME para la SEPyme, pero no para el MTEySS o la AFIP, o no ser alcanzada por una Ley para PyMEs, algo que no contribuye a dotar de transparencia y facilidad de comprensión a las políticas de apoyo para estas empresas, ni al diseño de políticas PyME originadas en distintas dependencias que tengan un claro segmento objetivo universal.<sup>6</sup>

La definición PyME oficial tampoco se utiliza unívocamente para la construcción de información estadística pública y de libre acceso, tal como fue establecido en el artículo 36 de la Ley PyME.<sup>7</sup> Siendo la SEPyme la agencia principal de políticas PyME, no produce información estadística pública sobre estas empresas en forma sistemática. Si bien han existido iniciativas que lo intentaron – algunas bajo su propia órbita – no produjeron información sistemática ni comparable en el tiempo o directamente fueron interrumpidas.<sup>8</sup>

Para ilustrar la cuestión, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) no publica indicadores de coyuntura en relación a las PyMEs, dejando la información sobre este segmento de empresas al Censo Nacional Económico.<sup>9</sup> En materia de estadísticas del comercio exterior PyME<sup>10</sup>, ninguna dependencia oficial publica datos para evaluar su performance.

En paralelo, las series estadísticas de mayor antigüedad en relación a estas empresas son las del Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial (OEDE) del MTEySS con datos de cantidad de empresas y empleo desde el año 1996. Si bien la base de datos del OEDE utiliza la clasificación PyME, no ha sido actualizada y continúa clasificándolas en base a la resolución SEPyme 24/2001<sup>11</sup> por facturación y en algunos casos, desarrolla una serie con el criterio de tamaño por cantidad de ocupados que utiliza el MTEySS.

En resumen, es notoria la ausencia de una política de desarrollo de información estadística de PyMEs orientada a la construcción de una base de datos pública, actualizada periódicamente, con una metodología homogénea que permita su comparación en el tiempo y obtener información valiosa.

Surge de esta brevísima revisión de la información disponible algunas conclusiones preliminares acerca de su promoción y apoyo desde las políticas públicas.

<sup>6</sup> En 2014, el Congreso Nacional aprobó la Ley 26.940 para disminuir en forma permanente la carga de las contribuciones patronales de las “microPyMEs”. La clasificación de “micropyme” se basó en la cantidad de ocupados, sin tomarse en consideración para definir el universo de beneficiarios de la ley la definición de PyME definida por SEPyme.

<sup>7</sup> Ley 25.300. Artículo 36: “(...) Créase un sistema de información MIPyme que operará con base en las agencias regionales, que se crearán de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente. El sistema de información MIPyme tendrá por objetivo la recolección y difusión de información comercial, técnica y legal que se juzgue de interés para la micro, pequeña y mediana empresa. Las instituciones públicas y privadas que adhieran a la red de agencias regionales según lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley, se comprometerán a contribuir al sistema de información MIPyme proporcionando los datos locales y regionales para la red.”

<sup>8</sup> En la órbita del Ministerio de Industria funciona el Centro de Estudios para la Producción (CEP) pero no publica información comparable periódicamente ni realiza relevamientos sistemáticos a PyMEs. En 2007, se creó el Programa Mapa PyME iniciado en el año 2007 y discontinuado en 2009, desarrollado con financiamiento del programa PNUD 06/021, que contó con 6 relevamientos a más de 10 mil PyMEs en todo el país, aunque 4 de ellos fueron en carácter de prueba-piloto y su comparabilidad estadística era limitada.

<sup>9</sup> Se realiza cada 10 años y su última actualización es de 2005.

<sup>10</sup> A tal fin, se utilizan en este trabajo las estimaciones del Instituto de Economía Internacional de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (IEI-CERA), cuya fuente es una base de datos del INDEC.

<sup>11</sup> Por tal razón, en este trabajo, sólo se considera la clasificación por cantidad de ocupados de dicha base de datos.

En primer lugar, el interés que despiertan las PyMEs desde las políticas públicas se enfrenta a una sistemática falta de información rigurosa acerca de su desempeño. No sorprende, entonces, que se hable de las PyMEs con imprecisiones acerca de su conducta, performance y peso en la economía, lo que no contribuye a instalar el tema en la agenda pública.

En segundo lugar, y más grave aún, es que la falta de información origina una limitación muy importante para las políticas públicas, tanto para el diagnóstico de la situación actual, así como también de la evaluación de las políticas desarrolladas para promover a las PyMEs. Las instancias de evaluación de las políticas públicas llevadas adelante sobre estas empresas lógicamente requieren de información sistemática y con posibilidad de ser comparada en distintos puntos del tiempo. En otras palabras, la información utilizada para las instancias de diagnóstico y de evaluación de políticas públicas parecería ser deficiente.

En definitiva, para conocer la dinámica de las PyMEs en Argentina es necesario utilizar distintas fuentes de información. Intentaremos reconstruir el rompecabezas del desempeño PyME, procurando aclarar en cada caso a qué segmento de empresas nos referimos y las limitaciones de las fuentes y la información utilizada.

## 2. DINÁMICA EMPRESARIAL

Uno de los rasgos sobresalientes de la dinámica PyME en la última década ha sido la recomposición del tejido empresarial, luego de que la economía atravesara un proceso de destrucción neta de empresas<sup>12</sup> en la segunda mitad de la década del 90'. En ese marco, la industria manufacturera fue el sector más afectado por la recesión de esos años que luego dio lugar a la salida del régimen de Convertibilidad.

Algunos datos concretos ilustran el fenómeno. Entre 1996 y 2002, el sector industrial pasó de contar con 50 mil industrias a poco más de 41 mil. Es decir, que cada cinco industrias existentes en 1996, había poco más de cuatro en 2002. Este dato ilustra el fenómeno de la "destrucción neta" de empresas, sin desconocer que los cierres de industrias fueron aún mayores, sólo aminorados por el nacimiento de algunas industrias en dicho período. La apertura de esta dinámica por sectores revela aquellas actividades más afectadas, que también ayudan a explicar el renacimiento emprendedor posterior (Tabla 1).

<sup>12</sup> La tasa neta de creación de empresas refiere a la diferencia entre el cociente de empresas creadas (nacidas) sobre la base total de empresas existentes y el cociente de empresas que cerraron sobre la base total de empresas existentes. Destrucción neta refiere a que este cociente es negativo.

**TABLA 1**  
**VARIACIÓN EN LA CANTIDAD DE EMPRESAS ACTIVAS**  
 Según rama de actividad (1996-2013)

| Sector de Actividad             | 1996 - 2002    | 2003 - 2008    | 2009 - 2013  | 2003 - 2013 |
|---------------------------------|----------------|----------------|--------------|-------------|
| Alimentos                       | - 18,4%        | 33,4%          | 4,7%         | 21%         |
| Tabaco                          | - 4,2%         | 13,0%          | - 14,8%      | 8%          |
| Productos textiles              | - 19,6%        | 33,8%          | - 0,6%       | 13%         |
| Confecciones                    | - 25,3%        | 65,1%          | - 11,2%      | 22%         |
| Cuero                           | - 29,9%        | 45,1%          | 4,8%         | 15%         |
| Madera                          | - 21,1%        | 44,3%          | -13,1%       | 7%          |
| Papel                           | - 7,8%         | 22,5%          | -1,41%       | 17%         |
| Edición                         | - 10,1%        | 31,3%          | -7,8%        | 15%         |
| Productos de petróleo           | - 29,6%        | 17,7%          | 7,7%         | -3%         |
| Productos químicos              | - 4,0%         | 15,7%          | -1,4%        | 15%         |
| Productos de caucho y plástico  | - 9,7%         | 27,0%          | 0,7%         | 20%         |
| Otros minerales no metálicos    | - 23,8%        | 36,8%          | -8,4%        | 4%          |
| Metales comunes                 | - 22,0%        | 32,1%          | -6,6%        | 1%          |
| Otros productos de metal        | - 13,8%        | 47,5%          | 1,0%         | 33%         |
| Maquinaria y equipo             | - 15,3%        | 33,7%          | -2,2%        | 17%         |
| Maquinaria de oficina           | - 17,5%        | 61,2%          | -12,4%       | 37%         |
| Aparatos eléctricos             | - 22,2%        | 33,7%          | -3,4%        | 7%          |
| Radio y televisión              | - 34,9%        | 32,7%          | 4,3%         | -9%         |
| Instrumentos médicos            | - 1,5%         | 35,4%          | 4,2%         | 47%         |
| Automotores                     | - 12,5%        | 26,9%          | -7,2%        | 7%          |
| Otros equipo de transporte      | - 20,9%        | 56,7%          | -6,3%        | 26%         |
| Muebles                         | - 35,3%        | 47,3%          | -2,7%        | -3%         |
| <b>Promedio de la industria</b> | <b>- 18,2%</b> | <b>- 37,3%</b> | <b>-1,7%</b> | <b>17%</b>  |

Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE-MTEySS), 2014

 Aumento por encima del promedio industrial

 Disminución por encima del promedio industrial

 Aumento por debajo del promedio industrial

 Disminución por debajo del promedio industrial

El período 1996-2002 muestra una contracción generalizada del tejido industrial en todos los sectores, aunque con disparidades en su intensidad. En tan sólo seis años, se verificaron sectores como el de muebles, confecciones o cuero, entre otros, disminuyeron su parque empresarial entre un 25 y un 30%, al tiempo que otras ramas de actividad verificaron guarismos por encima del 15% de destrucción neta de empresas.

Entre 2003 y fines de 2008 se produce una rápida recuperación de la creación de PyMEs en todos los sectores de la industria, en especial en aquellos que habían registrado mayor salida de empresas en el período previo. Las nuevas condiciones cambiarias y de entorno productivo tras la salida de la Convertibilidad facilitaron la creación de empresas en la industria, al tiempo que una nueva generación de emprendedores se volcó a aprovechar nuevas oportunidades y a poner de pie empresas familiares que atravesaron profundos procesos de crisis, tomando así la posta generacional.

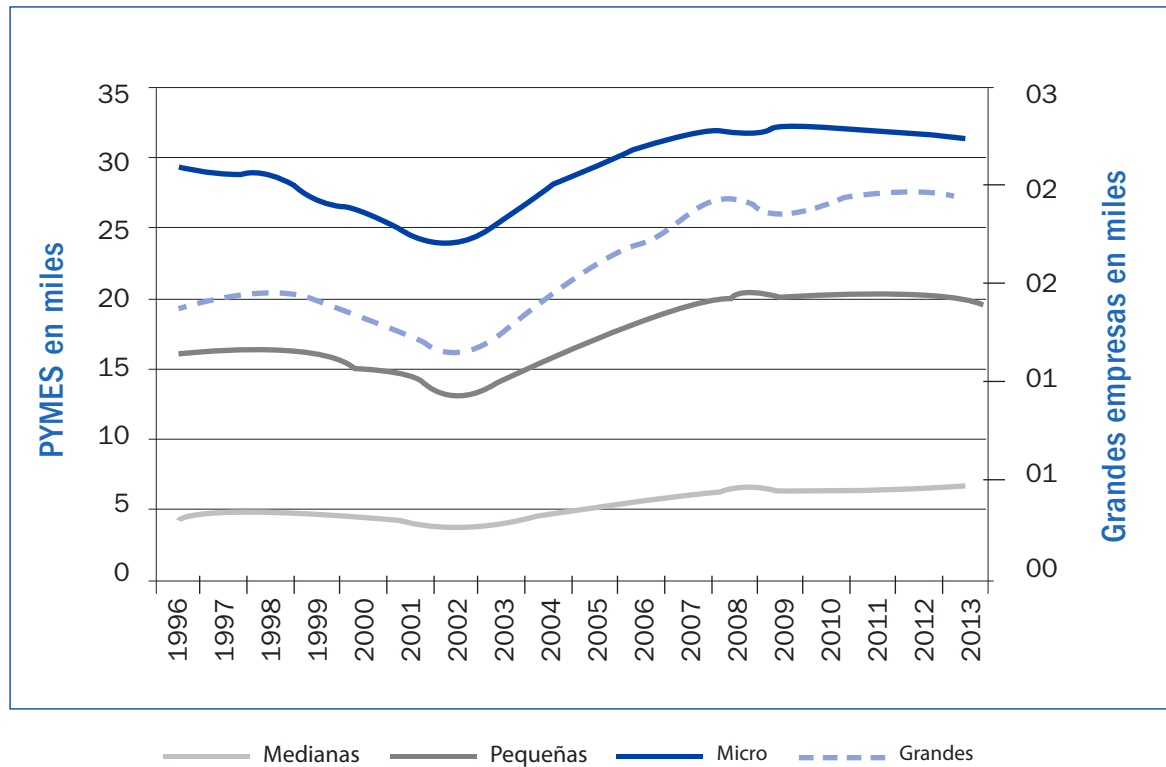
Pero dicho proceso encontró su techo: el aumento en la densidad empresarial de la industria alcanzó su máximo punto a fines de 2008 para la mayor parte de las actividades. Algunas excepciones – como alimentos o instrumentos médicos – crecieron en relación al período anterior aunque a niveles muy bajos (4%). Una amplia mayoría de los sectores registró estancamiento o retroceso en su densidad empresarial. Para ilustrar el fenómeno, 2013 fue el año más bajo de creación de nuevas industrias desde el 2004.

Es interesante destacar que a diferencia del período 1996-2002, en el que la economía atravesó cuatro años consecutivos de recesión, durante el período 2003-2013 se registró crecimiento en forma ininterrumpida, excepto durante el 2009. Si bien el proceso de creación de empresas es habitualmente un proceso pro-cíclico, lo que reflejan las estadísticas es que no fue suficiente el crecimiento económico en general y de la industria en particular durante el período 2009-2013 para aumentar la densidad empresarial PyME en la industria manufacturera. Aún así, mirando el balance del período 2003-2013, la industria generó 15 mil empresas nuevas.

Al analizar la demografía empresarial en función del tamaño de las empresas, se observan similares tendencias generales, aunque las micro y pequeñas verifican un retroceso en el período 2009-2013, mientras que medianas y grandes crecen levemente tras la caída de 2009 (Gráfico 1).

**Gráfico 1**

Evolución de la cantidad de empresas activas en la industria  
(1996-2013), según tamaño de las empresas

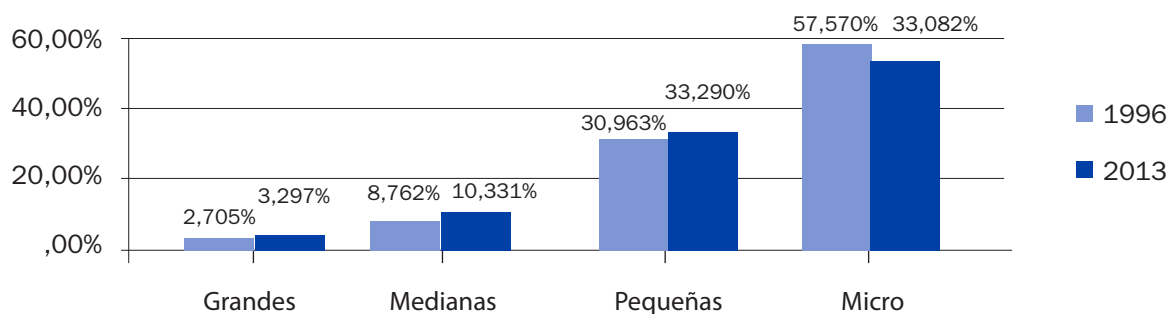


Fuente: Elaboración propia en base a OEDE-MTEySS, 2014

Aún cuando se verificó un incremento en la participación de las empresas pequeñas y medianas –del orden del 3,8% entre 1996 y 2013– más del 85% de las empresas industriales (50 mil firmas) son micro y pequeñas, es decir, ocupan menos de 50 trabajadores (Gráfico 2). El dato muestra que el fenómeno del crecimiento empresarial dentro de las industrias ha estado limitado a una baja porción del universo de empresas en el período.

**Gráfico 2**

Participación de las empresas industriales en el universo de empresas de la industria (1996 vs. 2013) según tamaño de la empresa



Fuente: Elaboración propia en base OEDE-MTEySS, 2014

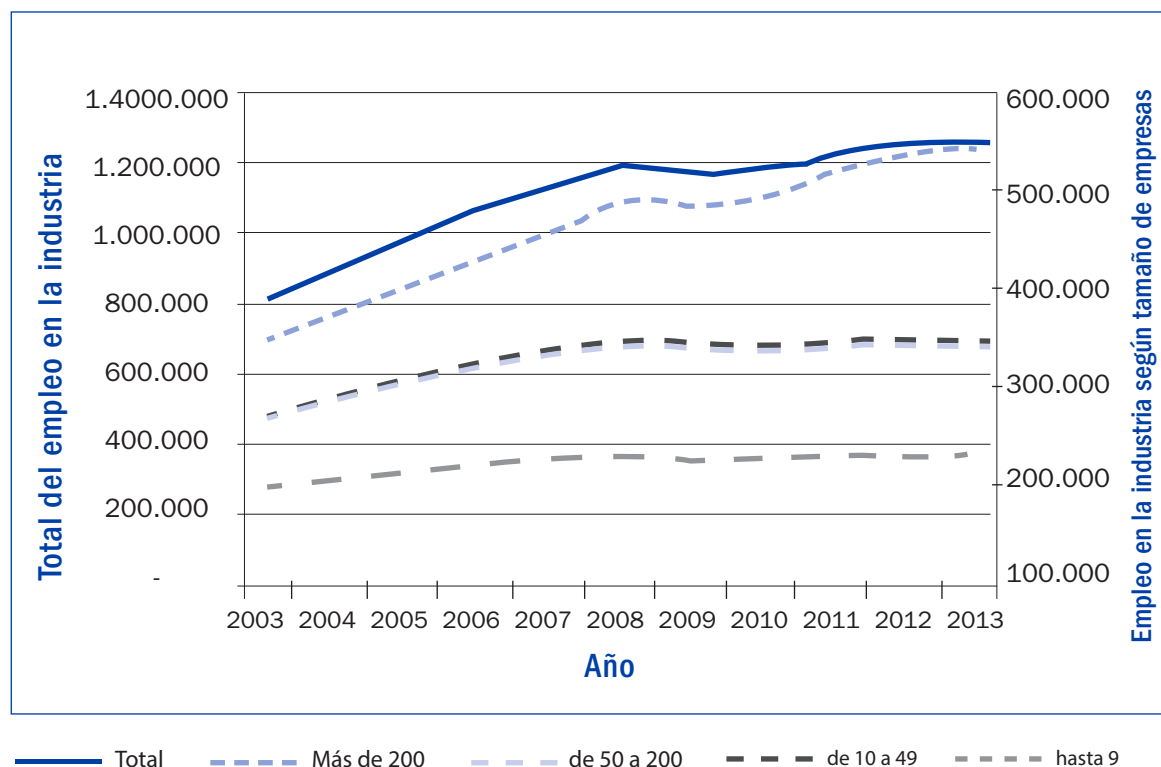
### 3. EMPLEO EN LAS PYMES INDUSTRIALES

Durante el período 2003-2013, la industria generó más de 480 mil nuevos puestos de trabajo formales, aumentando en un 60% el nivel de empleo vigente al inicio del período. Casi la mitad de los nuevos empleos fueron generados en pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, si consideramos los puestos de trabajo generados hasta el 2008, las PyMEs habían sido responsables del 58% los nuevos empleos. El dato no hace más que mostrar la ralentización del empleo en las PyMEs desde 2009 a la fecha.

En el gráfico 3 puede observarse con claridad la desaceleración en la creación de empleo de las micro, pequeñas y medianas empresas a partir del año 2009. Allí también puede apreciarse cuáles fueron las trayectorias de las empresas, tanto en las fases de expansión como las de crisis según el tamaño de la firma. A partir del 2005 las empresas grandes mostraron incrementos mas elevados y ese desempeño se mantuvo en los años posteriores. De esta manera, el sector de las grandes empresas mostró un incremento del 83% en lo que va de la década 2003 – 2013 mientras que el empleo en las microempresas creció un 32% y en las pequeñas y medianas poco más del 50%.

#### Gráfico 3

Empleo en la industria (2003-2013)  
según tamaño de la empresa



Fuente: Elaboración propia en base OEDE-MTEySS, 2014

La realidad al interior de los sectores manufactureros mostró tendencias similares en dirección a una recuperación y crecimiento del empleo en la década, aunque con diferencias en la profundidad y alcance (Tabla 2). Mientras que en el período 1996-2002 todas las PyMEs de diversos sectores muestran un retroceso en el empleo, en 2003-2008 muestran una recuperación y crecimiento en relación a los niveles previos, algo que también aplica a las grandes, aunque estas últimas mostraron un crecimiento en el empleo más significativo (59% vs. 50%).

Las diferencias en la dirección del empleo al interior de la industria se empiezan a manifestar recién en el período 2009-2013, verificándose tendencias disímiles entre ramas de actividad, que responden al dispar nivel de actividad dispar mostraron en dicho período. En paralelo, se identifican diferencias – incluso dentro de los mismos sectores de actividad en función del tamaño de la PyME - habiendo sido menos dinámicas en materia de crecimiento del empleo las micro y pequeñas empresas en términos generales. Indudablemente un rasgo del período 2009-2013, y en particular a partir del 2011, fue el desempeño heterogéneo de la actividad, el empleo y la dinámical empresarial de distintos sectores industriales y empresas según su tamaño.

Quizás uno de los rasgos más distintivos del empleo industrial de los últimos años es la disociación de la dinámica de las PyMEs respecto de las grandes empresas. Estas últimas muestran crecimiento en el empleo en más sectores de los que reflejan contracción (14 vs. 6), fenómeno que es el inverso al analizar el empleo PyME.

En resumidas cuentas, la dinámica del empleo industrial en las PyMEs muestra signos de pérdida de competitividad de estas firmas en los últimos años, fenómeno que las grandes empresas pudieron sortear con mayores recursos y diversas estrategias que no están al alcance de la mayoría de las PyMEs (modernización tecnológica, diversificación de productos y mercados, innovación, etc.) en un contexto de bajo crecimiento del mercado interno y que no afectaron significativamente el empleo en las industrias de mayor envergadura.

**TABLA 2. VARIACIÓN EN EL EMPLEO EN LAS PYMES Y GRANDES EMPRESAS**  
1996-2013, por tamaño y sector de actividad

| Sector                          | 1996 - 2002  |              |              |              | 2003 - 2008 |            |            |            | 2009 - 2013 |           |            |           | 2003 - 2013 |            |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|-----------|------------|-----------|-------------|------------|
|                                 | Mi           | P            | Me           | G            | Mi          | P          | Me         | G          | Mi          | P         | Me         | G         | Mi Pymes    | G          |
| Alimentos                       | - 22%        | - 10%        | - 7%         | - 14%        | 37%         | 33%        | 21%        | 36%        | 1%          | 6%        | 8%         | 8%        | 39%         | 51%        |
| Tabaco                          | sd           | sd           | sd           | sd           | sd          | sd         | sd         | sd         | sd          | sd        | sd         | sd        | 34%         | 31%        |
| Productos textiles              | - 23%        | - 23%        | - 22%        | - 34%        | 29%         | 39%        | 33%        | 68%        | -1%         | 0%        | 5%         | 5%        | 35%         | 79%        |
| Confecciones                    | - 30%        | - 26%        | - 28%        | - 37%        | 58%         | 74%        | 58%        | 145%       | -11%        | -5%       | 8%         | 8%        | 55%         | 140%       |
| Cuero                           | - 29%        | - 37%        | - 28%        | - 18%        | 28%         | 52%        | 66%        | 12%        | 8%          | -1%       | 23%        | 23%       | 62%         | 11%        |
| Madera                          | - 26%        | - 25%        | - 11%        | 7%           | 37%         | 64%        | 78%        | 40%        | -11%        | -9%       | 1%         | 1%        | 46%         | 15%        |
| Papel                           | - 5%         | - 14%        | - 13%        | - 16%        | 1%          | 33%        | 28%        | 44%        | -7%         | -7%       | -11%       | -11%      | 21%         | 51%        |
| Edición                         | - 15%        | - 5%         | 1%           | 2%           | 34%         | 34%        | 52%        | 36%        | -5%         | -7%       | -2%        | -2%       | 31%         | 25%        |
| Productos de petróleo           | - 46%        | - 18%        | - 22%        | 18%          | 7%          | 27%        | 23%        | 6%         | 22%         | 0%        | -10%       | -10%      | 27%         | -5%        |
| Productos químicos              | - 7%         | - 12%        | 5%           | - 13%        | 9%          | 17%        | 25%        | 50%        | -6%         | 3%        | 1%         | 1%        | 60%         | 92%        |
| Productos de caucho y plástico  | - 18%        | - 7%         | - 15%        | - 14%        | 19%         | 33%        | 25%        | 103%       | 1%          | 1%        | 8%         | 8%        | 67%         | 128%       |
| Otros minerales no metálicos    | - 23%        | - 28%        | - 17%        | - 39%        | 24%         | 51%        | 53%        | 100%       | - 6%        | - 2%      | 2%         | 2%        | 33%         | 107%       |
| Metales comunes                 | - 24%        | - 26%        | - 30%        | - 19%        | 15%         | 37%        | 78%        | 37%        | - 6%        | - 4%      | - 1%       | - 1%      | 85%         | 31%        |
| Sector                          | 1996 - 2002  |              |              |              | 2003 - 2008 |            |            |            | 2009 - 2013 |           |            |           | 2003 - 2013 |            |
|                                 | Mi           | P            | Me           | G            | Mi          | P          | Me         | G          | Mi          | P         | Me         | G         | Mi Pymes    | G          |
| Otros productos de metal        | - 17%        | - 17%        | - 26%        | - 32%        | 31%         | 74%        | 107%       | 150%       | 1%          | 2%        | 12%        | 12%       | 73%         | 149%       |
| Maquinaria y equipo             | - 21%        | - 17%        | - 20%        | - 32%        | 17%         | 40%        | 63%        | 120%       | 3%          | - 4%      | 4%         | 4%        | 84%         | 167%       |
| Maquinaria de oficina           | - 55%        | - 18%        | sd           | sd           | 40%         | 72%        | sd         | sd         | - 21%       | 3%        | sd         | sd        | 93%         | sd         |
| Aparatos eléctricos             | - 21%        | - 24%        | - 22%        | - 42%        | 4%          | 54%        | 93%        | 119%       | - 3%        | - 3%      | 15%        | 15%       | 239%        | 145%       |
| Radio y televisión              | - 34%        | - 49%        | - 4%         | - 41%        | - 12%       | 67%        | 44%        | 111%       | 3%          | 13%       | 14%        | 14%       | 68%         | 414%       |
| Instrumentos médicos            | - 10%        | - 24%        | - 17%        | - 27%        | 23%         | 65%        | 82%        | 72%        | - 5%        | 5%        | 6%         | 6%        | 124%        | 75%        |
| Automotores                     | - 11%        | - 17%        | - 13%        | - 38%        | 18%         | 22%        | 63%        | 148%       | - 7%        | 2%        | - 13%      | - 13%     | 84%         | 193%       |
| Otros equipo de transporte      | - 29%        | - 21%        | - 28%        | - 33%        | 35%         | 63%        | 114%       | 141%       | 13%         | - 6%      | - 10%      | - 10%     | 87%         | 181%       |
| Muebles                         | - 38%        | - 33%        | - 32%        | - 11%        | 40%         | 67%        | 80%        | 158%       | - 3%        | - 2%      | 2%         | 2%        | 74%         | 207%       |
| <b>Promedio de la industria</b> | <b>- 20%</b> | <b>- 18%</b> | <b>- 14%</b> | <b>- 21%</b> | <b>36%</b>  | <b>51%</b> | <b>50%</b> | <b>59%</b> | <b>- 2%</b> | <b>3%</b> | <b>17%</b> | <b>5%</b> | <b>47%</b>  | <b>83%</b> |

Disminución por encima del promedio industrial
Disminución por debajo del promedio industrial
Aumento por debajo del promedio industrial
Aumento por encima del promedio industrial

#### Referencias

|                                 |
|---------------------------------|
| Mi = MicroPyMEs - < 10 ocupados |
| P = Pequeña - 10-49 ocupados    |
| Me = Mediana - 50-199 ocupados  |
| G = Grande - > 200 ocupados     |

Fuente: Elaboración propia en base OED-MTEySS, 2014

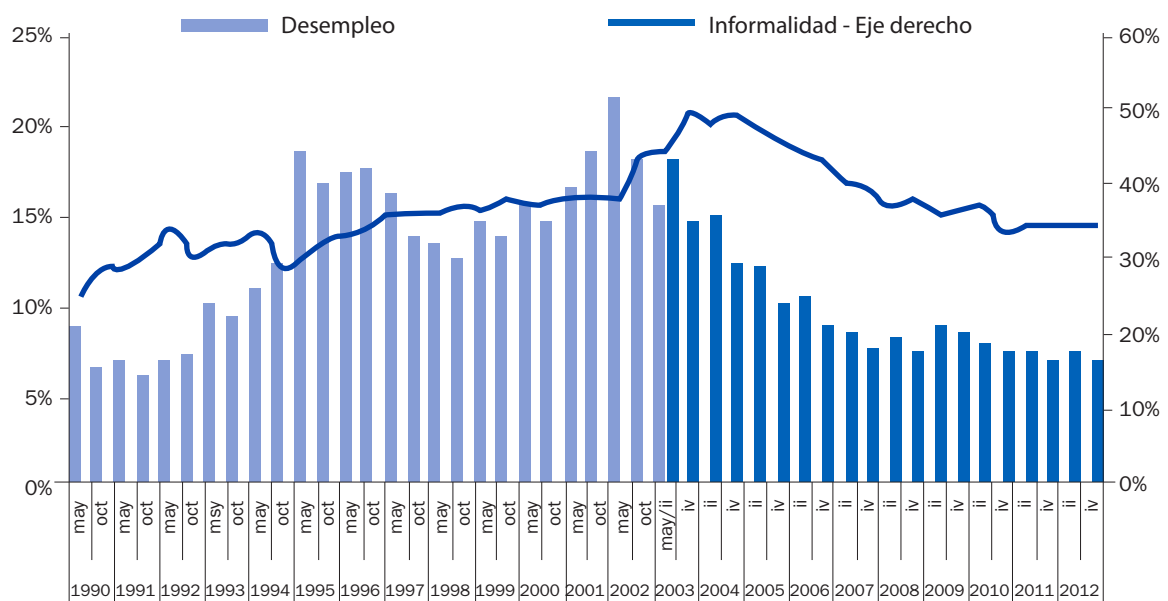
### 3.1. Informalidad Laboral

La informalidad laboral, tomando como proxy el empleo asalariado no registrado (ENR), es una problemática distintiva de países en desarrollo y habitualmente concentrada en el universo de las microempresas. Este fenómeno tiene fuerte relación con la performance de productividad de las empresas, pero también responde a dinámicas específicas en términos de tamaño de establecimiento, sector de actividad e inserción en la cadena global de valor.

En Argentina, la tasa de ENR alcanzó al 50% de los asalariados en 2003, mientras que entre los trabajadores independientes la incidencia de la informalidad resultaba mucho mayor. Este escenario refleja, parcialmente, el proceso de desarticulación productiva evidenciada en el país desde mediados de los años setenta cuando el ENR rondaba el 20%. Con relación a la industria manufacturera, la tasa de ENR pasó del 17% en 1974 al 45% en 2003, reflejando el deterioro del mercado de trabajo producto de las crisis económicas recurrentes.

El 2003 marcó el fin de la tendencia creciente del ENR y se logró reducirlo progresivamente en forma significativa –dentro de un contexto macroeconómico propicio para el desarrollo productivo y la creación de puestos de trabajo, particularmente los formales, acompañado de una política de empleo–. Entre 2003 y 2012, la tasa de ENR descendió 15 puntos porcentuales, alcanzando el 34,6% del total de asalariados, mientras la tasa sectorial de ENR –que también se contrajo 15%– llegó al 30,2% de los asalariados industriales en 2012. El proceso fue acompañado de un sistemático descenso de la tasa de desocupación (Gráfico 4).

**Gráfico 4.**  
**TASA DE DESOCUPACIÓN E INFORMALIDAD**  
**1990-2012**

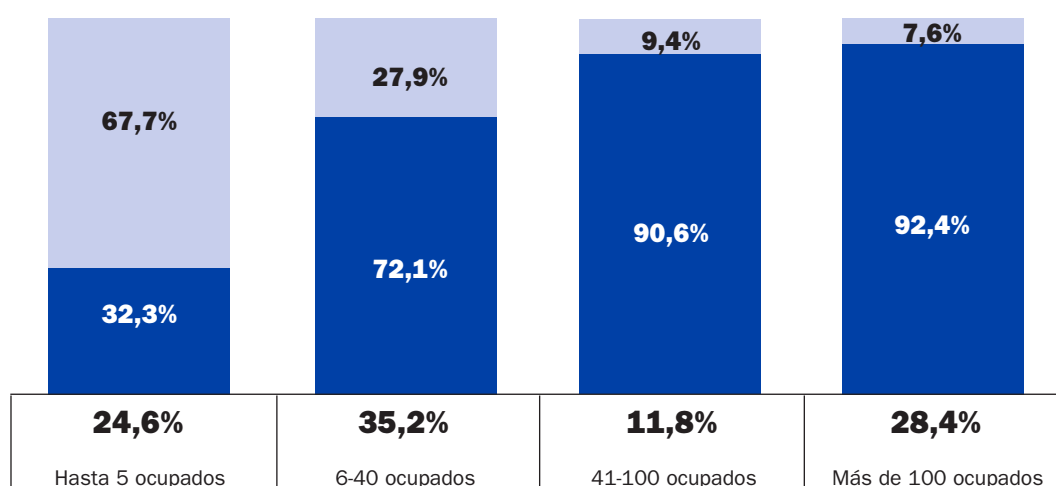


Fuente: CEU UIA en base a datos del INDEC.

Al igual que en el empleo, el 2008 también parece marcar un cambio en la tendencia declinante del ENR del período, que luego con subas y bajas hasta 2012 no pudo continuar con la notable tendencia decreciente del período 2003-2008. Situándonos en 2012 – último año con datos disponibles – observamos el amesetamiento en la dinámica industrial y del ENR en el total de la economía, mientras que en la industria registró un leve incremento durante 2012 (+1,3%). Esto puede explicarse, en parte, por la reducción involuntaria de la dotación de personal producida durante 2012 en la industria y particularmente en las PyMEs: si bien hubo una caída en la producción (-2,3%), los puestos vacantes por salidas voluntarias dejaron de ser cubiertos en varias empresas del sector, derivando en una menor dotación de personal. Ello se verifica en un contexto de leve caída en la creación de PyMEs industriales –entre 2008 y 2012 cerca de 1.000 PyMI salieron del circuito productivo - y un estancamiento en la generación de puestos formales dentro de las industrias de menor tamaño.

Un aspecto clave del ENR es que se encuentra fuertemente concentrado en establecimientos de menor tamaño: el 74% corresponde a empleo informal en microindustrias, y el 18% entre las pequeñas y medianas empresas industriales. Estas tasas son inferiores a las del universo de asalariados segmentados por tamaño: 67,7% en las micro y 29,7% en las PyMEs (Gráfico 5).

**Gráfico 5.**  
**EMPLEO NO REGISTRADO**  
**2012, por tamaño del establecimiento**



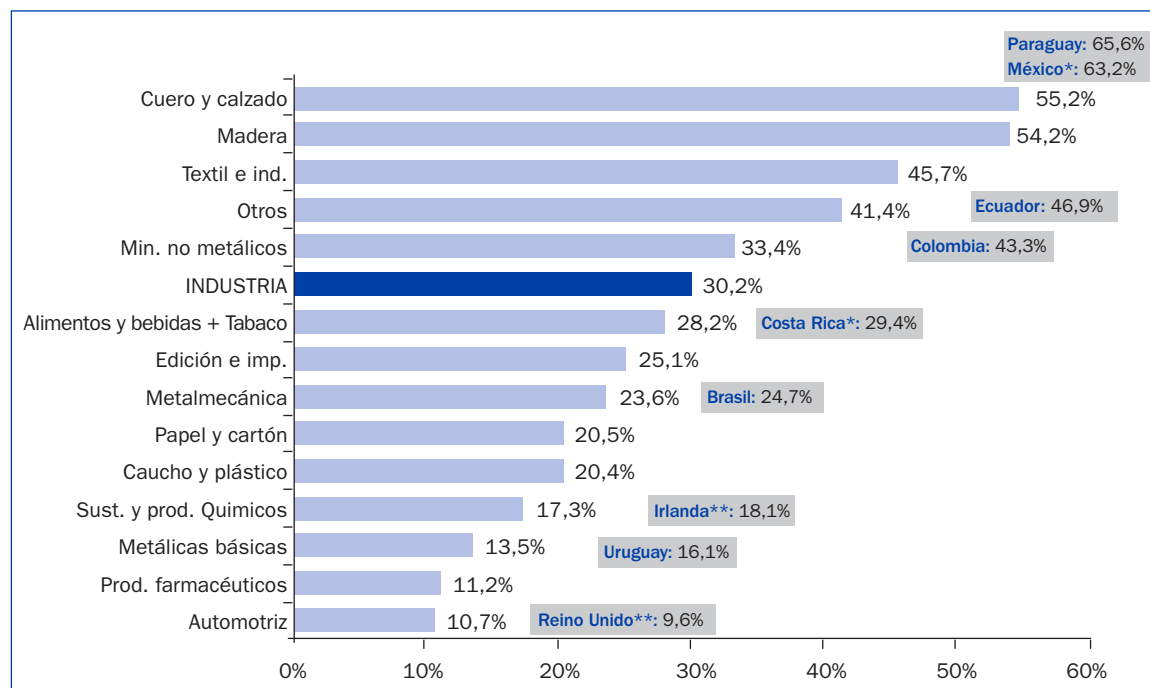
Fuente: CEU UIA en base a datos del EPHNDEC.

También el fenómeno presenta fuerte heterogeneidad y concentración sectorial. Mientras la mayor incidencia del ENR se produce en algunos sectores (Gráfico 6) como cuero y calzados (55%), maderera (54%) y textil e indumentaria (46%), otras ramas de actividad como metálicas básicas (13,5%), productos farmacéuticos (11%) y automotriz (10,7%) muestran tasas similares a los países de la Unión Europea. En lo que es la concentración

sectorial, cabe destacar que el 65% del ENR industrial se divide en 4 subsectores: alimentos y bebidas (18,5%); textil e indumentaria (17,8%); metalmecánica –excluyendo automotriz– (15,1%) y cuero y calzados (13,2%).

### Gráfico 6.

#### INFORMALIDAD LABORAL EN LA INDUSTRIA 2011



Fuente: CEU UIA en base a datos de EPH -INDEC, IZA y SEDLAC 2011. \*2010. \*\*2009

En resumen, el fenómeno de la informalidad laboral en las PyMEs está fuertemente asociado al desempeño productivo y a la generación de puestos de trabajo formales. Los datos muestran una importante reducción de la informalidad asociada al período en el que las PyMEs ampliaron su dotación de personal, desarrollaron inversiones y mejoraron su productividad.

Merece un párrafo aparte una iniciativa reciente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación para combatir la informalidad. En 2014, el Ministerio envió al Congreso el proyecto de Ley para la “Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral” – mencionada previamente y sancionada como Ley 26.940 y reglamentada en octubre de ese año. La Ley disminuye las contribuciones patronales en forma permanente en un 50% para las empresas con una nómina de hasta 5 trabajadores y otorgó incentivos para la creación de empleo para las empresas de hasta 80 empleados. Aún cuando estas medidas implican un paliativo para las unidades productivas más pequeñas, para el sector industrial el universo alcanzado por la medida de reducción del costo laboral fue muy pequeño (menos del 10% del empleo). Dada su reciente implementación, el impacto de la Ley no puede ser mensurado aún.

En síntesis, la reducción de la informalidad laboral requiere medidas en amplios frentes. Las recetas basadas en mecanismos de flexibilización laboral aplicados en la década del

90' o de fiscalización laboral no han contribuido por sí solas a resolver los problemas vinculados estrechamente con la productividad y el alto nivel de litigiosidad laboral, así como también con el desempeño del mercado laboral formal.

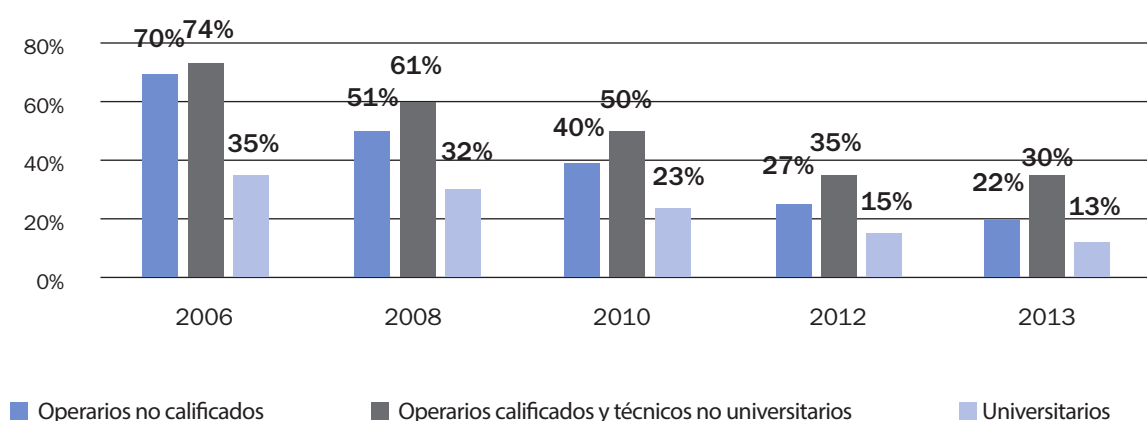
La presencia mayoritaria de la informalidad laboral en el ámbito de las PyMEs ratifica la necesidad de mejorar su performance productiva y brindar un marco normativo adecuado – a través de la armonización legislativa – como pilares claves para la reducción de la informalidad en el marco de una macroeconomía para el desarrollo productivo, una estrategia de política industrial y políticas específicas de formalización para sectores con alta informalidad laboral.

### 3.2. Oferta y demanda laboral de las PyMEs industriales: una mirada cualitativa

El estancamiento del empleo verificado en los últimos años también se puede leer en términos cualitativos. De acuerdo a un relevamiento de la Fundación Observatorio PyME, la demanda de trabajadores de todos los niveles de calificación - operarios no calificados, operarios calificados y técnicos, y universitarios - cayó por parte de las PyMEs ininterrumpidamente desde 2006, aunque con mayor profundidad a partir de 2010.<sup>13</sup>

Mientras que en 2010 la mitad de las PyMEs estaban en busca de operarios calificados y/o técnicos no universitarios, en 2013 esa cifra disminuyó a menos de un tercio, mientras que la cantidad de empresas en busca de universitarios y operarios no calificados se redujo a casi la mitad (Gráfico 7).

**Gráfico 7.**  
**DEMANDA LABORAL DE LAS PYMES**  
según categoría de trabajador

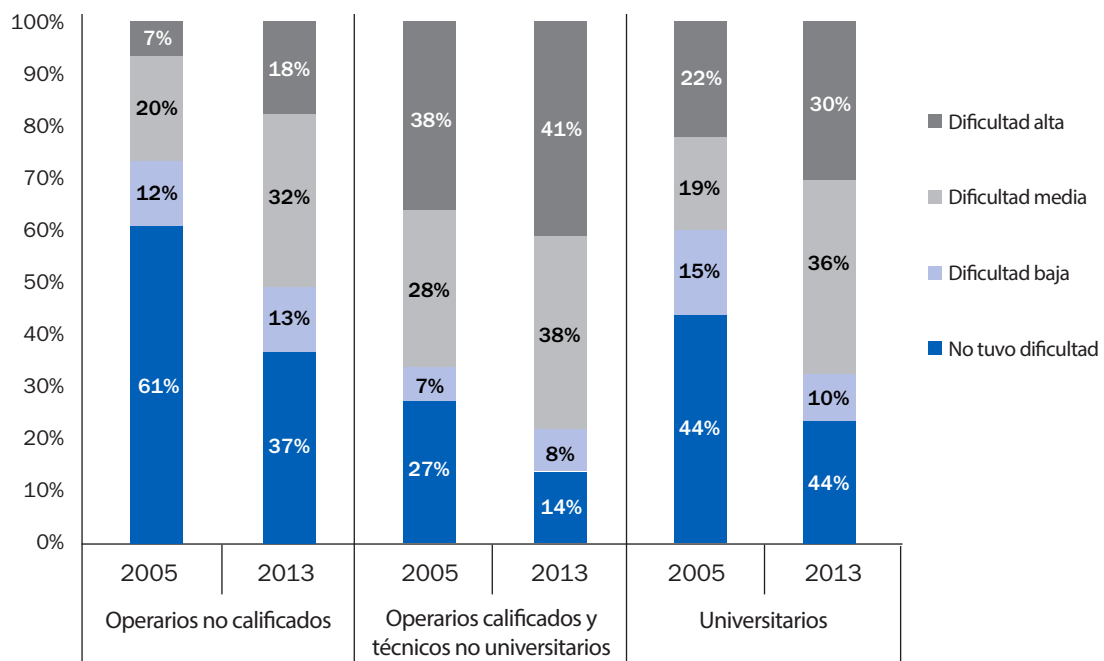


Fuente: Fundación Observatorio PyME, 2014

<sup>13</sup> Informe Especial: Mercado laboral en las PyME industriales, Fundación Observatorio PyME, 2014. La encuesta considera empresas de entre 10 y 200 ocupados (no se relevan microempresas).

Es interesante destacar que aún en un contexto de desaceleración de la demanda laboral por parte de las PyMEs, la dificultad en la contratación de personal fue en aumento (Gráfico 8) en todos los perfiles, pero especialmente en profesionales universitarios. He aquí otra de las restricciones estructurales de las PyMEs para mejorar su productividad y afrontar procesos de crecimiento empresarial, que aún están latentes.

**Gráfico 8.**  
**NIVEL DE DIFICULTAD**  
**PARA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL 2005 vs. 2013**



Fuente: Fundación Observatorio PyME, 2014

## 4. DINÁMICA EXPORTADORA

Argentina experimentó un acelerado y progresivo proceso de apertura económica a partir de la salida de la Convertibilidad. El coeficiente de apertura – entendido como el porcentaje que representan exportaciones e importaciones en relación al PBI – creció desde el 21,9% en 2001 hasta el 44,2% en 2011 (CEPAL, 2012). En otros términos: la economía argentina duplicó su inserción en el comercio internacional en relación a su nivel de producto.

Un factor destacado de este crecimiento en el grado de apertura tiene que ver con un favorable desempeño exportador: Argentina triplicó el valor de sus exportaciones en la década 2003-2013.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Datos preliminares de 2014 indican que las exportaciones experimentaron una caída superior al 13%, apenas por encima de los 70 mil millones de dólares. Tras las restricciones al comercio implementadas desde 2012, el coeficiente de apertura disminuyó al 30% en 2013.

Sin embargo, el comercio exterior está fuertemente concentrado en pocas empresas y tan sólo 15 firmas argentinas exportan más de u\$s 1.000 millones de dólares anuales cada una, concentrando el 40% del total de lo que el país vende al mundo. ¿Y las PyMEs?

De las casi 15 mil empresas exportadoras habilitadas en la Aduana en 2013, tan sólo 7.000 son exportadoras sistemáticas. Dentro de ese universo, poco menos de 6 mil son PyMEs industriales y exportaban en ese año un valor aproximado de u\$s 5.500 millones, lo que representa el 6,7% del total de las exportaciones argentinas.

En resumen, el universo de las PyMEs exportadoras<sup>15</sup> de manufacturas ha sido históricamente conformado por un pequeño grupo de firmas, aún cuando en la década se amplió la base de PyMEs exportadoras en un 50%. Si bien el crecimiento es significativo, se debe considerar que un 30% de estas empresas hacen operaciones intermitentes y no permanecen activas en la actividad exportadora año a año (Tabla 3).<sup>16</sup>

**TABLA 3**  
**EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE PYMES EXPORTADORAS**  
**2003-2013**

| AÑO  | GRANDES | PyMEs | TOTAL |
|------|---------|-------|-------|
| 2003 | 17337   | 2325  | 19662 |
| 2004 | 21026   | 2802  | 23828 |
| 2005 | 24230   | 3297  | 27527 |
| 2006 | 28943   | 3787  | 32730 |
| 2007 | 34950   | 4398  | 39348 |
| 2008 | 43074   | 4817  | 47891 |
| 2009 | 36000   | 4381  | 40381 |
| 2010 | 41181   | 4734  | 45915 |
| 2011 | 50996   | 5641  | 56637 |
| 2012 | 49525   | 5387  | 54912 |
| 2013 | 52915   | 5510  | 58425 |

Fuente: CERA (2014)

<sup>15</sup> La clasificación en PyME exportadora de la CERA consideraba hasta 2010 inclusive como PyME a aquellas firmas que facturando menos de u\$s 15 millones de dólares anuales, exportaban más de 7,5 millones; 2011 y 2012 cambian el tope de ventas locales a menos de u\$s 19 millones de dólares y las exportaciones a más de u\$s 9,5M.

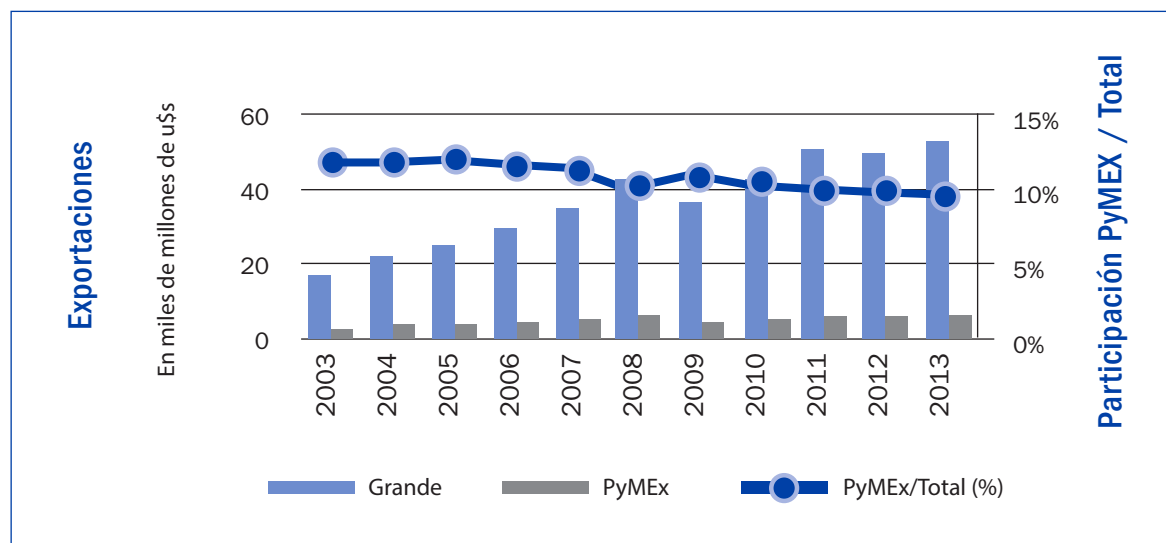
<sup>16</sup> El estudio de la CERA considera exportador sistemático a una empresa que realiza operaciones de comercio exterior en al menos 3 de los últimos 5 años

Como se observa en la tabla 3, es el año 2008 el que marca el máximo histórico de PyMEs exportadoras, aunque en este caso el descenso de las firmas exportadoras fue acompañado también por el segmento de las grandes.

Es sabido que la inserción internacional de las PyMIs supone para muchas firmas grandes desafíos competitivos desde la gestión empresarial, las fuentes de financiamiento y las condiciones del entorno económico en el que operan.

La performance de estas empresas en materia de comercio exterior no ha resultado muy auspiciosa en los últimos años en términos del valor exportado, cayendo del 12% a menos del 10% en los últimos cuatro años. Nótese que tanto la caída en cantidad de PyMEs exportadoras (PyMEx) como la del valor exportador se produce en contexto de incremento en las exportaciones totales (Gráfico 9).

**Gráfico 9.**  
**EXPORTACIONES INDUSTRIALES DE GRANDES EMPRESAS Y PYMES**  
**2003-2013**



Fuente: CERA (2014)

En relación al patrón de especialización sectorial de las exportaciones (Tabla 4), existen diferencias entre las grandes empresas y las PyMEs, aún cuando muchas veces coinciden en el sector productivo en el que se especializan. Mientras que las empresas manufactureras de mayor tamaño han concentrado sus ventas en productos que requieren gran escala de producción (Petroquímicos, Metálicas Básicas, Automotriz, Pasta para Papel), las PyMEs se posicionaron en otros eslabones, aún dentro de estos mismos complejos.

La participación exportadora de las PyMEx ha perdido peso en las industrias de alimentos, bebidas y tabaco y la metalmecánica, mayoritariamente por un aumento más significativo en las exportaciones de las grandes empresas del sector.

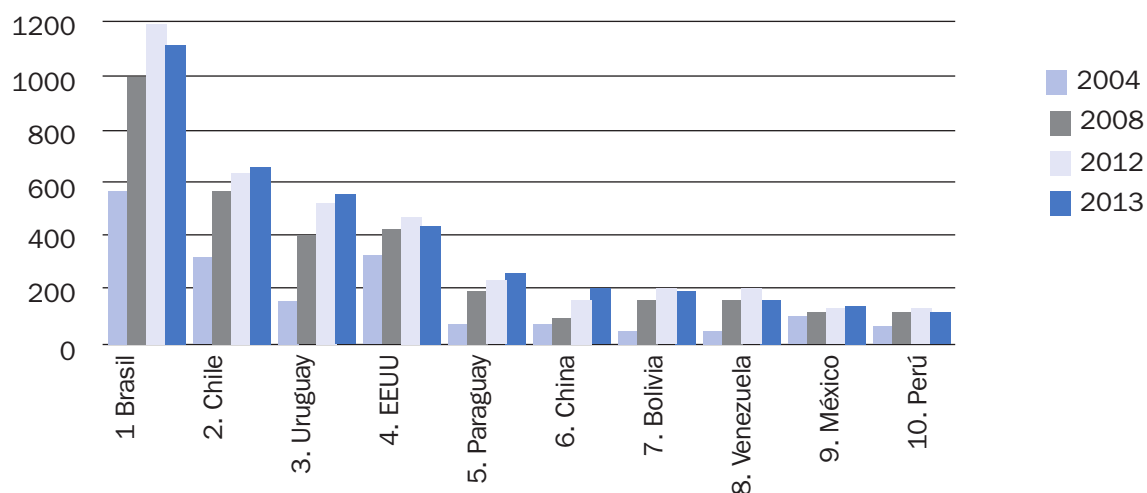
**TABLA 4**  
**EXPORTACIONES MANUFACTURERAS**  
 por sector, 2004, 2009 y 2013 en millones de U\$S FOB

| SECTOR                      | 2013        |              |              | 2009        |              |              | 2004        |              |              |
|-----------------------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
|                             | PyMEx       | Total        | PyMEX /Total | PyMEx       | Total        | PyMEX /Total | PyMEx       | Total        | PyMEX /Total |
| Alimentos, bebidas y tabaco | 1808        | 26695        | 7%           | 1615        | 18959        | 9%           | 888         | 10495        | 8%           |
| Cueros y Calzado            | 177         | 1073         | 16%          | 98          | 714          | 14%          | 102         | 950          | 11%          |
| Madera y papel              | 197         | 716          | 28%          | 187         | 779          | 24%          | 187         | 760          | 25%          |
| Metalmecánica               | 1651        | 20082        | 8%           | 1412        | 12122        | 12%          | 898         | 5260         | 17%          |
| General y Construcción      | 588         | 5667         | 10%          | 452         | 4135         | 11%          | 337         | 2227         | 15%          |
| Bienes de Capital           | 852         | 2927         | 29%          | 790         | 2180         | 36%          | 441         | 759          | 58%          |
| Automotriz                  | 211         | 11487        | 2%           | 170         | 5807         | 3%           | 120         | 2274         | 5%           |
| Químicos y Plásticos        | 1178        | 8971         | 13%          | 839         | 7405         | 11%          | 553         | 6008         | 9%           |
| Textil y Vestimenta         | 195         | 477          | 41%          | 169         | 413          | 41%          | 130         | 398          | 33%          |
| Resto                       | 63          | 170          | 37%          | 60          | 79           | 76%          | 45          | 58           | 77%          |
| <b>TOTAL</b>                | <b>5269</b> | <b>58184</b> | <b>9%</b>    | <b>4381</b> | <b>40471</b> | <b>11%</b>   | <b>2803</b> | <b>23169</b> | <b>12%</b>   |

Fuente: CERA (2014)

Con respecto al destino de las exportaciones, la orientación exportadora de las PyMEs se encuentra fuertemente orientada hacia los mercados regionales, con fuerte presencia de los países del MERCOSUR, particularmente Brasil, lo que marca su fuerte dependencia de este país (Gráfico 10).

**Gráfico 10.**  
**DESTINO DE LAS PYMEX EN LA ÚLTIMA DÉCADA**  
 en millones de USD FOB



Fuente: CERA, 2014

Nueve de los diez países que integran el “top ten” de mercados de exportación pertenecen al segmento de países en desarrollo. No sorprende, de todas formas, que los tres principales destinos para las PyMEs sean Brasil, Chile y Uruguay y conformen dos tercios del total exportador. Estados Unidos es el único país en desarrollo que integra la lista, aunque en el pasado también estuvieron incluidos España, Italia y Alemania.

Si bien en el año 2013 Brasil continuó sinendo el principal destino de las exportaciones, perdió peso en las exportaciones PyMEs. La economía brasileña continúa en problemas, registrándose en el tercer trimestre del año 2013 su mayor contracción desde comienzos de 2009. La devaluación registrada a inicios de 2015 complejiza el panorama hacia delante de las exportaciones PyMEs.

#### 4.1. Dinamismo Exportador y Competitividad

---

El segmento de PyMEs exportadoras se destaca por contar con mayores capacidades competitivas en términos de gestión interna, innovación, productividad y recursos humanos (Yoguel y otros, 2004). Sin embargo, la performance de los últimos años no parecen a priori reflejar una pérdida de capacidades y habilidades empresariales o de gestión de estas empresas. Por el contrario, el deterioro del desempeño exportador PyME obedece a un conjunto de factores que operaron en simultáneo.

Vayamos por partes. En primer lugar, la ampliación de la base exportadora PyME en la década es una muy buena noticia. El tipo de cambio competitivo jugó un papel relevante en el despegue exportador de las PyMEs en 2003. El desempeño exportador positivo PyME se mantuvo hasta el 2008, con la ampliación del universo de empresas exportadoras y el aumento del volumen exportado sin interrupciones en ese lapso. Probablemente, una de las claves del período haya sido la sostenida expectativa de estabilidad cambiaria, que sumada a ganancias de productividad de las empresas, permitieron a aproximadamente dos mil nuevas PyMEs sumarse al mercado exportador en ese lapso.

Sin embargo, el proceso se vio interrumpido en 2009 por la crisis internacional y posteriormente, por la apreciación cambiaria del peso derivada de la inflación de costos. Además del tipo de cambio, un conjunto de variables fuera del control de las PyMEs afectaron su capacidad de competir. Algunas las hemos mencionado y tienen que ver con el desempeño del principal socio comercial, Brasil. Pero otros factores obedecieron a la dinámica interna. Aspectos tales como los costos logísticos – de gran incremento en el período - el acceso a insumos importados para poder exportar – siendo el abastecimiento clave para el cumplimiento de plazos de las órdenes de venta al exterior - y la existencia de financiamiento para atender las demandas de clientes externos a tasas y plazos convenientes en moneda extranjera – en franca baja a partir de 2012 tras las restricciones en la cuenta capital – tuvieron una importante incidencia en las condiciones competitivas que enfrentaron las PyMEs a la hora de exportar en el período 2010-2013.

Es importante destacar que el deterioro de estas condiciones se produjo en simultáneo a

la apreciación cambiaria, por lo que resulta difícil diferenciar los efectos sobre la competitividad global de las PyMEs. Probablemente, la apreciación del peso tuvo mayor impacto como efecto de disuasión al ingreso de nuevas PyMEs al mercado exportador – su número no se expandió – mientras que el deterioro del resto de las condiciones afectó más significativamente el volumen de ventas de las PyMEs que ya exportaban – ya que tampoco hubo demasiadas salidas de empresas. Además, es factible que hayan sufrido con mayor profundidad la apreciación cambiaria aquellos pequeños exportadores que habían ingresado al negocio exportador entre 2008 y 2010, al no tener consolidada una estructura exportadora.

¿Cabe esperar que una devaluación en el corto plazo opere como un mecanismo de estímulo al surgimiento de más PyMEs exportadoras? La evidencia empírica muestra que no. En primer lugar, las mejoras transitorias en las condiciones cambiarias de la depreciación del peso son inocuas para aquellas empresas que aún no exportan. Las decisiones de apertura y orientación al mercado externo involucran decisiones mucho más complejas que un aumento temporal de la rentabilidad precio de un mercado. La rentabilidad vía precios debe aumentar significativamente durante un horizonte temporal que le permita a las empresas efectivamente ingresar al mercado.

El proceso de internacionalización es complejo. Las PyMEs requieren importantes y sostenidos esfuerzos en el tiempo de gestión al interior de las empresas para comenzar a exportar.

Sólo por mencionar algunos, habitualmente deben realizarse adaptaciones a productos para cumplir con los requisitos de otros mercados, certificar normas de calidad, documentar productos y procesos, realizar inversiones en el desarrollo comercial en el exterior y/o ampliar la capacidad productiva para atender la demanda de exportación, actividades que necesitan importantes recursos humanos y financieros, asemejables en muchos casos al desarrollo de un pequeño start-up dentro de la empresa, en paralelo al funcionamiento habitual de la compañía. Estas acciones, además, demandan períodos de tiempo significativos e a las organizaciones desde el contacto original en el exterior hasta la efectiva realización de las operaciones de exportación, pudiendo significar varios meses y hasta superar el año dependiendo del producto manufacturado.

En otras palabras, las PyMEs que quieren abrir un mercado exportador deben correr una carrera en la que no sabe precisamente qué marca de tiempo pueden hacer y cuál es la que efectivamente necesitan para ganar. Por lo tanto, el tipo de cambio no debería ser la única variable para darles previsibilidad y rentabilidad en el tiempo. Esto también aplica para las PyMEs que ya exportan, que deben decidir si la relación esfuerzo-rentabilidad rinde sus frutos para exportar, si es que la pérdida de competitividad no les originó la salida directa de algún mercado a manos de otro competidor, o en otras palabras, el mercado ya decidió por ellas.

En resumidas cuentas, la pérdida de competitividad de las PyMEs exportadoras de los últimos cinco años se manifiesta a través de su disminución en la participación en el comercio exterior y en la menor densidad de este segmento empresarial. Indudablemente, hay una

parte significativa de dichos factores que se encuentra fuera de alcance para la gestión empresarial tales como los costos logísticos y la apreciación cambiaria. Pero también es necesario mejorar las capacidades de las PyMEs en materia de productividad, innovación y diferenciación de producto que les permita aumentar su participación en las exportaciones, orientando sus productos hacia mercados más complejos.

## 5. PRODUCTIVIDAD E INVERSIÓN

La productividad de las PyMEs es habitualmente uno de los principales focos de las políticas públicas en la mayoría de los países. En Argentina, así como también en los países de América Latina, las diferencias de productividad son más marcadas, como puede verse en la Tabla 5.

**TABLA 5**

**PRODUCTIVIDAD RELATIVA**

**PYMES VS. GRANDES EMPRESAS**

**Grande=100**

| País      | PyMEs | Grandes |
|-----------|-------|---------|
| Alemania  | 73    | 100     |
| Italia    | 63    | 100     |
| Argentina | 36    | 100     |
| Brasil    | 26    | 100     |
| Chile     | 25    | 100     |
| Perú      | 24    | 100     |

Fuente: CEPAL, 2014

El fenómeno se conoce en la literatura como “estructura dual” o en inglés “the missing middle”, lo que implica que el tejido productivo se encuentra escindido en dos subsectores: un círculo de la alta productividad y eficiencia, en el que se encuentran las grandes empresas y sus cadenas de proveedores que operan en niveles de competitividad internacional, y los círculos de baja productividad, cuyas empresas tienden a desarrollar comportamientos más defensivos y de supervivencia y están más expuestas a los cambios en las condiciones del entorno.

La debilidad en el acceso al financiamiento externo origina en estas empresas un círculo vicioso que afecta la posibilidad de que su productividad crezca relativamente más rápido de lo que ocurre en las grandes empresas y/o en su círculo de proveedores. Dado que la rentabilidad es función de la inversión, al desarrollar inversiones con fondos propios, el crecimiento de las PyMEs está limitado a las utilidades del período anterior.<sup>17</sup> En ausencia de financiamiento externo para la modernización tecnológica y de prácticas internas de gestión productiva que puedan al menos contrarrestar esa desventaja parcialmente<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Nótese que invierten sobre las utilidades disponibles tras el pago del impuesto a las ganancias, los que les genera otro perjuicio respecto a aquellas que se financian con deuda, ya que estas últimas pueden deducir de ganancias los intereses en los que incurren, mientras que las inversoras con fondos propios no pueden computar el costo de oportunidad de utilizar su capital. Brasil y Japón cuentan con mecanismos impositivos que contemplan esta posibilidad para no castigar impositivamente a las PyMEs racionadas en el mercado de crédito.

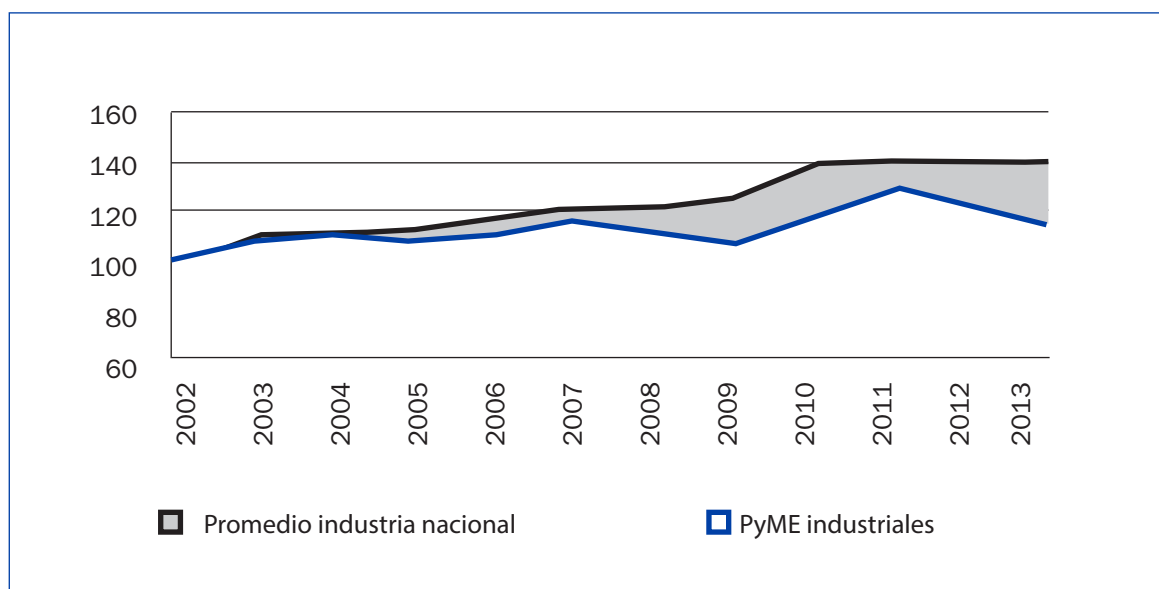
<sup>18</sup> Cabe destacar que las mejoras en gestión productiva difícilmente puedan contrarrestar por sí solas desventajas en materia de tecnología de producción. En qué medida pueden contrarrestar parcialmente las desventajas tecnológicas depende del sector de actividad.

, las PyMEs quedan productivamente relegadas, reduciéndose sus márgenes de utilidad, lo que opera en desmedro de la capacidad de inversión del período siguiente. Este es el mecanismo por el cual la brecha entre las PyMEs y las grandes empresas puede ampliarse significativamente en ausencia de mecanismos desde las políticas públicas que permitan contrarrestar esta dinámica<sup>19</sup>.

¿Qué ocurrió, entonces, en materia de productividad entre las PyMEs y las grandes empresas en el período considerado? De acuerdo al relevamiento de la Fundación Observatorio PyME, si bien incrementaron significativamente su productividad, la brecha en relación a las grandes empresas se ha ampliado (Gráfico 11).

### Gráfico 11.

#### DIFERENCIAL DE PRODUCTIVIDAD LABORAL DE LAS PYMES INDUSTRIALES Y EL PROMEDIO INDUSTRIAL 2002-2013

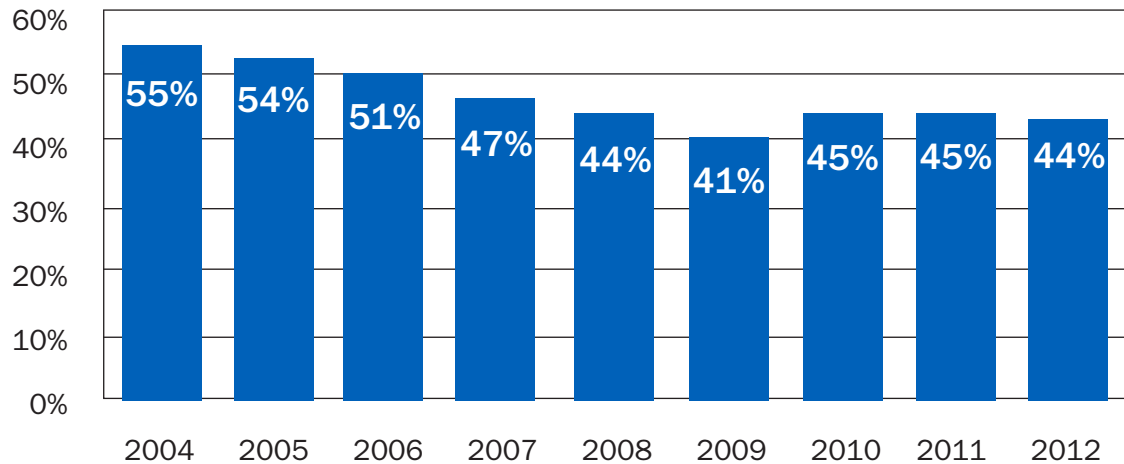


Fuente: Fundación Observatorio PyME e INDEC, 2013

Dado que la productividad depende de las inversiones – principalmente en modernización tecnológica, mejora de las prácticas productivas y/o capacitación de los trabajadores – analizamos esta variable en las PyMEs industriales. El Gráfico 12 muestra la proporción de PyMEs industriales desarrollando inversiones en alguna de estas áreas entre 2004 y 2012.

<sup>19</sup> Aquellas empresas que operan en el marco de circuitos productivos de alta productividad y son proveedoras de grandes empresas, habitualmente tienen asistencia y facilidades para su mejora a través de programas de apoyo y asistencia directa por parte de sus principales (en algunos casos su único) cliente/s.

**Gráfico 12.**  
**PROMEDIO DE PYMES INDUSTRIALES INVERSORAS**  
 en porcentajes

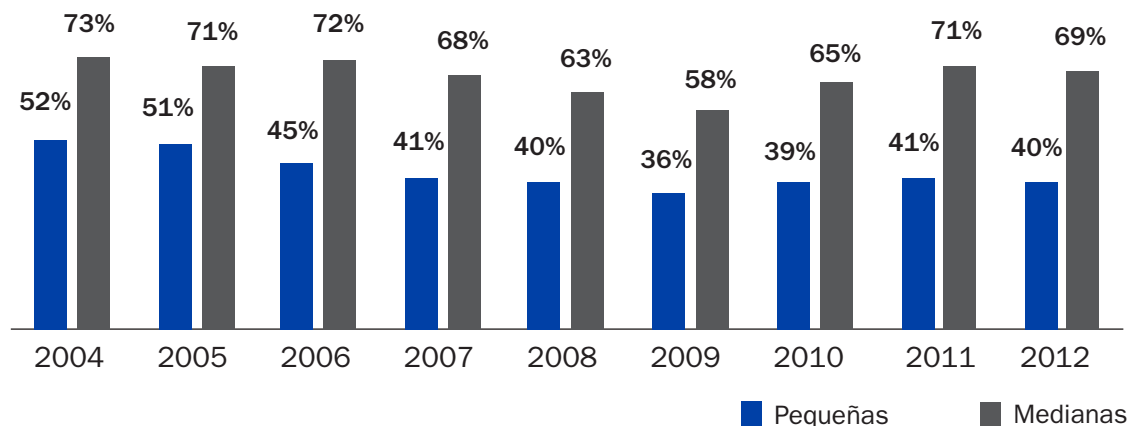


Fuente: Fundación Observatorio PyME, 2014

Conviene destacar que la proporción de empresas desarrollando inversiones apenas supera la mitad en el mejor momento de la década. Si bien no se cuentan con datos que permitan seguir la conducta de cada una de las empresas en el tiempo, sería esperable encontrar un conjunto de PyMEs que invierten con mayor frecuencia y recursos, algo que contribuiría a explicar las diferencias de productividad al interior del segmento PyME. También se confirma que las inversiones están asociada positivamente al ciclo económico, aunque con picos y valles de inversión, que muestran un rango entre el 40 y el 55% de las empresas invirtiendo.

Al abrir los datos por tamaño se verifica que la proporción de empresas inversoras aumenta junto con el tamaño de la empresa (Gráfico 13), lo que tiende a ampliar la brecha de productividad entre micro, pequeñas y medianas empresas.

**Gráfico 13.**  
**PROMEDIO DE PYMES INDUSTRIALES INVERSORAS**  
 en porcentajes



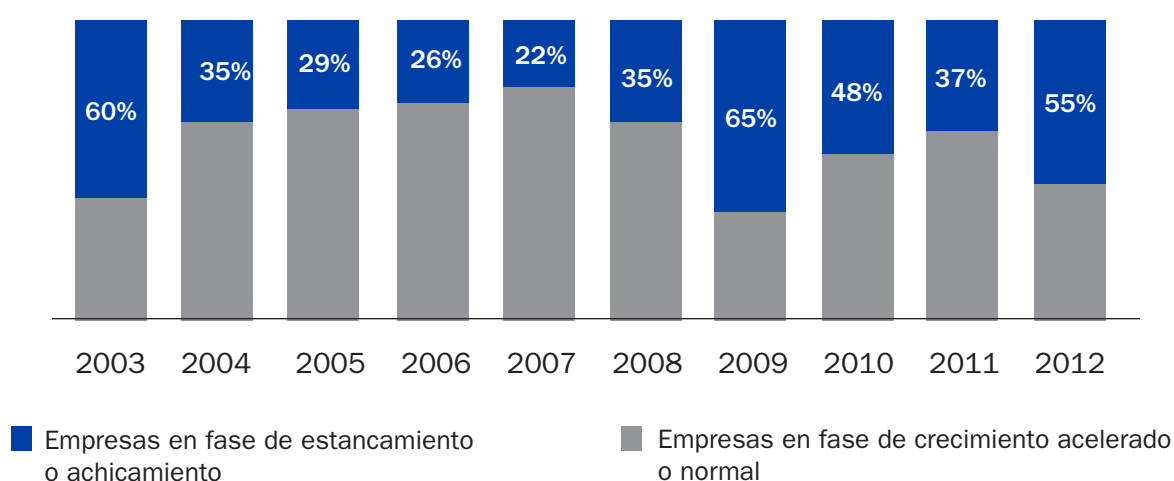
Fuente: Fundación Observatorio PyME, 2014

Además, el hecho de que las empresas medianas presenten una mayor propensión a invertir (70%) respecto a las pequeñas (44%), confirma la hipótesis de que las empresas de mayor tamaño son más propensas a invertir por poseer mayor capacidad de financiamiento, tanto interno como externo.

Otras diferencias importantes en la proporción de PyMEs inversoras se reflejan a lo largo de los distintos sectores industriales: mientras que en el sector de Sustancias y productos químicos las PyMEs inversoras representaban el 60%, en el sector de Textiles, prendas de vestir, productos de cuero y calzado, la proporción de inversoras descendió al 38%, elementos que contribuyen a explicar diferencias de productividad entre las distintas ramas de actividad.

En virtud de que como hemos mencionado, el tamaño de las empresas está asociado a su nivel de productividad, puede ser relevante analizar la conducta de las empresas en torno al crecimiento empresarial (Gráfico 14).

**Gráfico 14.**  
**COMPORTAMIENTO DE LAS PYMES INDUSTRIALES**  
**EN RELACIÓN AL CRECIMIENTO EMPRESARIAL**  
**2003-2012**



Fuente: Fundación Observatorio PyME, 2013

Existen dos ciclos completos de expansión y recesión bien definidos desde 2003. En la fase expansiva del primer ciclo, el año 2004 registra mayoría de PyMEs expandiéndose, fenómeno que hace pico en 2007. La crisis internacional de 2009 marca el mínimo de la década de empresas en expansión – apenas por encima de un tercio. Sin embargo, nótese que la recuperación posterior del crecimiento PyME es menor a la del período 2003-2008. En línea con los indicadores de empleo, desde 2012 el crecimiento empresarial comienza a ser nuevamente de una minoría PyME.

En resumen, productividad e inversión guardan estrecha relación con el tamaño de las empresas. Las implicancias directas de este fenómeno son la baja capacidad de generación de valor y empleo de calidad, de integración de PyMEs en cadenas globales de valor y de generar redes de proveedores locales a partir de inversiones de grandes empresas nacionales o multinacionales.

Es por ello que cobran especial relevancia las políticas públicas que promuevan la incorporación de prácticas de gestión productiva y tecnológica y el acceso a financiamiento para modernización tecnológica.

Si bien los datos de la sección dan una noción del desempeño de las PyMEs en relación a la inversión y el crecimiento empresarial, también es importante comprender el volumen de esas inversiones y del crecimiento, algo que todavía no es posible analizar con la información presentada. La evolución del acceso al financiamiento en el siguiente apartado intenta dar cuenta de los recursos que las PyMEs han manejado.

## 6. FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA

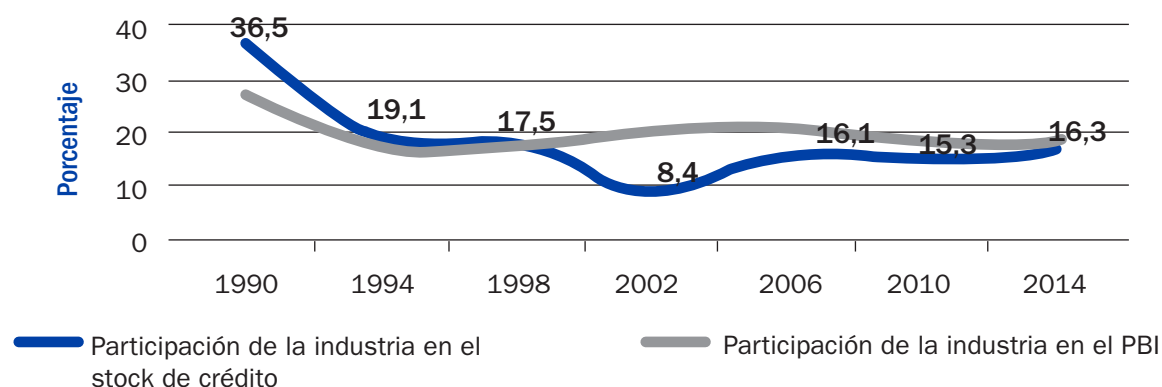
El financiamiento es uno de las áreas de interés más recurrentes por parte de los empresarios PyME, estando habitualmente entre las principales necesidades para la mejora competitiva. Los problemas de acceso a financiamiento para estas empresas son recurrentes en la mayoría de las economías del mundo, inclusive en los países más avanzados, quienes promueven un conjunto de políticas para garantizar a las PyMEs el financiamiento necesario para crecer.

Sin entrar en el análisis pormenorizado de los problemas de acceso al crédito relevados por la literatura – que requeriría una sección específica por fuera de los objetivos de este informe – la evidencia empírica muestra que a mayor tamaño de la empresa, mayor probabilidad de obtener financiamiento externo (Bebczuk, 2009; Dpto PyMI-UIA, 2013; Banco Mundial, 2014).

Conviene previamente analizar la performance del sector industrial como tomador de crédito en la economía Argentina en las últimas dos décadas (Gráfico 15), comparando en paralelo la participación del sector industrial en la economía.

### Gráfico 15.

#### EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA EN EL STOCK DE CRÉDITO A EMPRESAS Y EN EL PBI 1990-2014



*Nota:* Los datos de participación en el crédito corresponden al 1er. Trimestre de cada año  
*Fuente:* Dpto PyMI en base CEU-UIA, INDEC y BCRA, 2014.

La participación de la industria en el crédito bancario verificó un notorio descenso en las últimas dos décadas. La abrupta caída de la participación manufacturera en el PBI experimentada en la década de los noventa contribuye a explicarlo parcialmente. El piso de crédito para la industria se verificó en el 2002, tras la salida del régimen de Convertibilidad.

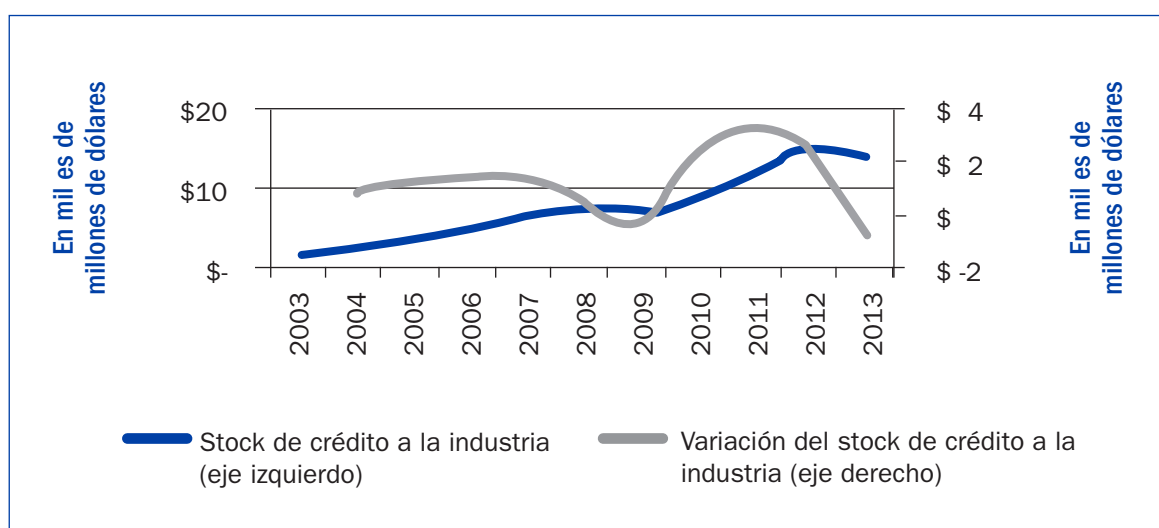
Más allá de los niveles de participación de la industria sobre el total del crédito, el crecimiento del sector manufacturero acompañó la demanda de financiamiento bancario en la década, incrementando permanentemente su stock de crédito año a año (Gráfico 16). El proceso finaliza en 2013, primer año en que aún con un aumento del crédito en pesos, se produce una disminución medida en dólares estadounidenses.

### Gráfico 16.

#### Evolución del crédito a la industria manufacturera

#### Stocks y flujos

2003-2013



Fuente: Dpto. PyMI-UIA en base a BCRA, 2014.

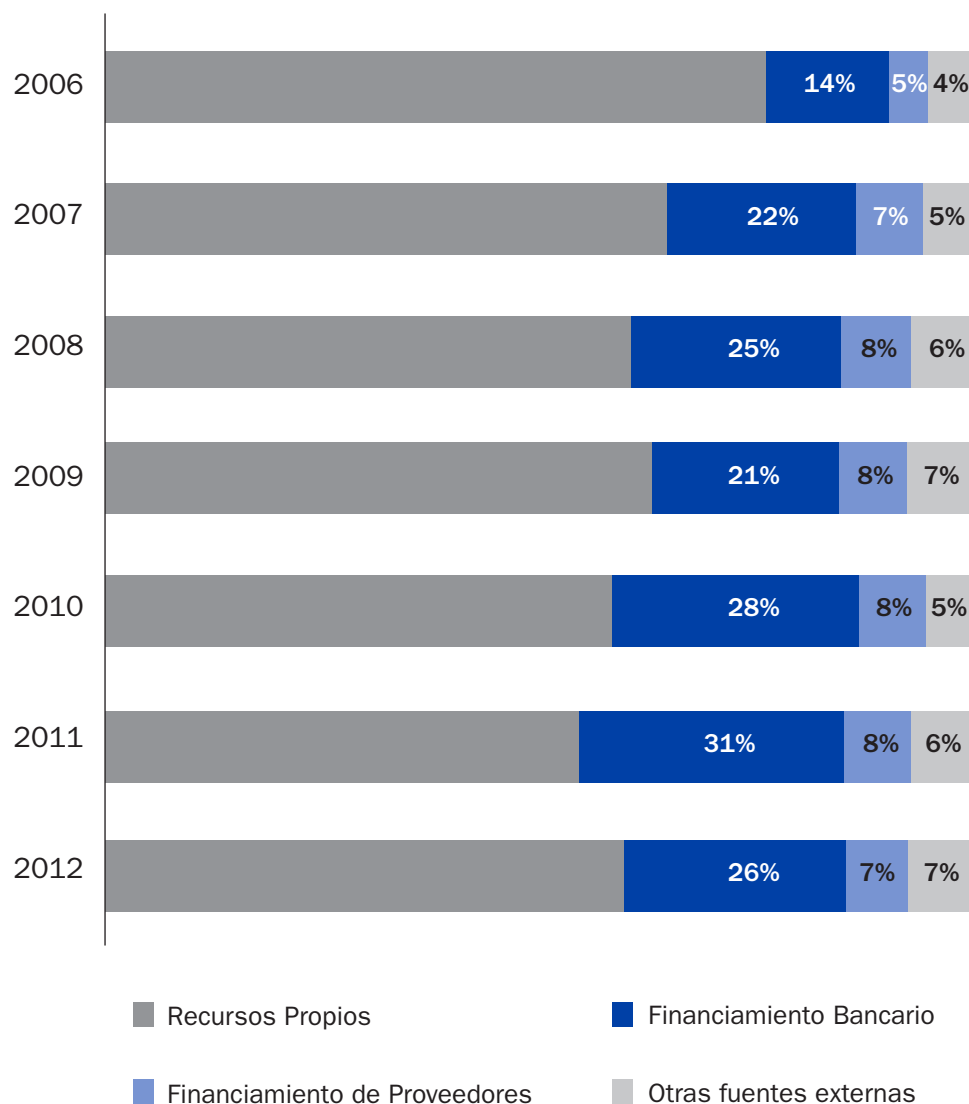
La disminución del crédito medido en dólares se dio en el marco de la creación de un programa especial de crédito destinado a las PyMEs. El Banco Central creó la Línea de Crédito para Inversión Productiva (LCIP)<sup>20</sup> – en junio de 2012 – que contribuyó a aumentar el crédito a la industria, volcando casi 3% del PBI a financiamiento productivo, de los cuales más de un 1% se orientó a la industria como principal receptor de la línea y más de la mitad de esos créditos fueron a PyMEs.<sup>21</sup> Sin embargo, la devaluación del peso más que compensó el aumento del crédito medido en dólares estadounidenses.

<sup>20</sup> La reforma de la Carta Orgánica del BCRA permitió crear la LCIP, derivando la liquidez de depósitos de los bancos al crédito productivo. Los bancos fueron obligados a prestar el 5% de sus depósitos del sector privado no financiero a la inversión productiva a tasa fija a 3 años. Las condiciones de la LCIP variaron en el tiempo, lo que se muestra en la siguiente sección.

<sup>21</sup> Para un detalle pormenorizado del funcionamiento de la LCIP puede consultarse el informe "Financiamiento al sector productivo" del Departamento PyMI (2013).

Si bien la información disponible no nos permite evaluar los recursos asignados exclusivamente a las PyMEs industriales<sup>22</sup>, es posible inferir la evolución del grado de inserción en el sistema financiero a partir de algunos relevamientos efectuados en la materia. Debemos comprender, en primer lugar, la estructura de financiación de las PyMEs industriales y el peso que ocuparon en cada etapa el crédito bancario y las fuentes externas de financiamiento (Gráfico 17).

**Gráfico 17.**  
**EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO DE LAS PYMES**  
**2006-2012**



Fuente: Fundación Observatorio PyME, 2013

<sup>22</sup> El Banco Central no dispone de información estadística pública en relación al crédito a las PyMEs por tipo de actividad. Si bien se podrían considerar los datos para todo el universo PyME – no sólo la actividad industrial - la serie está disponible a partir del año 2010, restringiendo sólo a dicho período el análisis.

De los datos se desprende que el crecimiento de las financiaciones a la industria llegó también a las PyMEs, incrementando su participación en los fondos utilizados para inversión del 14 al 26% entre 2006 y 2012. Dentro de la categoría “otras fuentes de financiamiento” están incluidos los instrumentos de apoyo público, que por lo general no alcanzan superar el 3% de la financiación de las empresas.

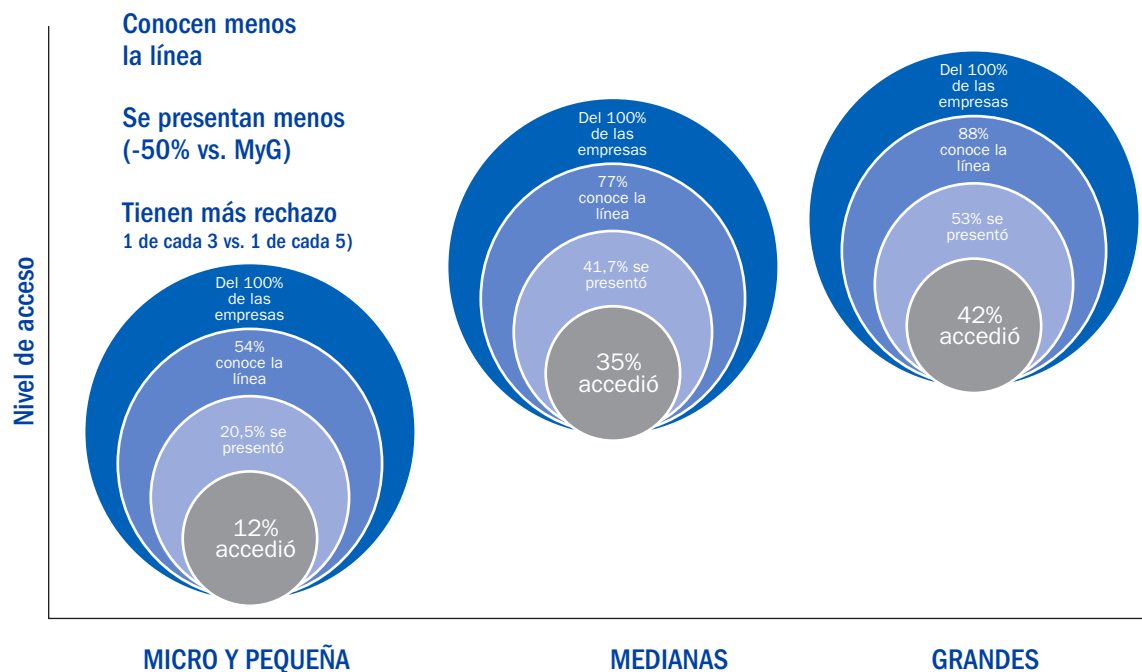
### **6.1. La creación de la línea de crédito para inversión Productiva y el nivel de acceso de las PyMEs**

La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central aprobada en 2012 le permitió a la entidad impulsar medidas tendientes a mejorar el acceso al crédito para las PyMEs. A través de la Comunicación “A” 5319, se creó la LCIP con el aporte del 5% de los depósitos provenientes del sector privado no financiero de las 30 principales entidades financieras del país, cuyo destino sería la financiación de inversiones en bienes de capital e inmuebles con un plazo mínimo de 3 años a tasa fija. El primer cupo para la LCIP fue establecido en poco más de 15 mil millones de pesos para el segundo semestre de 2012, renovándose en forma semestral con algunas variaciones en las pautas y condiciones del crédito, pero siempre reservando un cupo especial no inferior al 50% del total de la línea para financiaciones a las pequeñas y medianas empresas.

Como resultado general, la LCIP había financiado casi 30 mil millones de pesos de inversiones de PyMEs entre 2012 y el primer semestre de 2014, último dato disponible a la fecha de publicación de este trabajo, representando poco más del 1,8% del PBI. En particular, el financiamiento a PyMEs de la industria alcanzó el 0,63% del PBI.

De acuerdo a un reciente informe del BCRA, la LCIP permitió un notorio incremento de la participación de las PyMEs en el total de préstamos otorgados al sector productivo, pasando de 28% los fondos en 2011 al 45% en 2014<sup>ii</sup>.

El Departamento PyMi desarrolló, a principios de 2013, un estudio sobre la línea – relevamiento a 480 empresas industriales – para evaluar el funcionamiento de la misma, verificándose mayores restricciones en el acceso al crédito bancario para las PyMEs. El estudio mostró las significativas diferencias en materia de conocimiento, aplicación y acceso al crédito según el tamaño de las firmas (Gráfico 18).

**Gráfico 18.****NIVEL DE CONOCIMIENTO, APLICACIÓN Y ACCESO A LA LÍNEA DE CRÉDITO PARA INVERSIÓN PRODUCTIVA 2013**

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento Depto. PyMI-UIA

Por otra parte, el estudio permitió identificar un conjunto de demandantes de crédito que no acceden a financiamiento, sea por rechazo a sus solicitudes o por autoexclusión. Un 20% de las empresas que aplicaron a la línea fueron rechazadas en sus solicitudes de crédito, mientras que otro 12% recibió un crédito de menor monto al solicitado: es decir que un tercio de las empresas fue racionada total o parcialmente en el marco del primero y segundo tramo de la LCIP.

Además, el 15% de las empresas se ha autoexcluyó de la línea por problemas de garantías o rechazos previos que lo indujeron a no solicitar crédito. Es decir, que casi un 22% de la muestra está demandando acceso al crédito bancario sin poder acceder al mismo.

A este segmento debemos adicionarles a quienes podrían ser demandantes de crédito pero desconocían la línea (33% de la muestra). El 84% de quienes no conocen la línea manifiestan tener un crédito actualmente (31%), haber tenido un crédito en el pasado (15%) o haber intentado acceder a crédito sin éxito (38%), mientras que sólo un 16% de quienes no conocen la línea manifiestan no estar interesados en acceder a crédito bancario. Esto agregaría al universo de potenciales demandantes al 28% de la muestra.

En definitiva, sumando a los actuales demandantes de crédito racionados con los potenciales demandantes, la encuesta revela que el 50% de las empresas de la muestra son un segmento a atender en materia de financiamiento.

## 6.2. La oferta de crédito en el marco de la LCIP

La creación de la LCIP consideró en su diseño la experiencia positiva de la línea 400 de préstamos del Banco de la Nación Argentina que en el plazo de cuatro años – entre 2009 y 2012 - había colocado la suma de 15 mil millones de pesos al sector productivo. Históricamente se verifica que han sido los bancos públicos y cooperativos los que han orientado en mayor medida sus instrumentos de financiamiento hacia la producción y las PyMEs, algo que continuó verificándose tras la implementación de la LCIP.

La meta fijada por el Banco Central obligó a bancos privados –nacionales y extranjeros – a adquirir una suerte de “entrenamiento forzoso” en la identificación, evaluación y gestión de créditos para el sector productivo. Este ha sido un resultado muy importante para mejorar la calidad del sistema financiero y la vinculación con el ámbito de la producción, pero aún así resulta necesario trabajar sostenidamente para generar las condiciones que propicien en el futuro una asignación de recursos en línea con las demandas del sector productivo PyME tanto desde sus capacidades como desde sus incentivos.

No obstante, aun considerando este efecto positivo sobre la oferta de crédito, los bancos priorizaron el contacto de su propia cartera de clientes corporativos, segmento de empresas con tasas de rechazo significativamente menores – 50% menos según este relevamiento – en detrimento de aquellas que se acercaron a los bancos al conocer la línea.

La orientación preferencial de la oferta de crédito hacia las empresas clientes de las entidades generó que las empresas con menos track record en el sistema financiero enfrentaran mayores restricciones en el mercado de crédito. Este fenómeno se explica tanto por la falta de capacidades de identificación y evaluación de proyectos productivos PyME por parte de las entidades financieras como por las restricciones propias de los requisitos de liquidez y exigencias de capital para los préstamos de las regulaciones de Basilea II que impiden prestar a las PyMEs con garantías menos líquidas o sin garantías.

Adicionalmente, surgen del relevamiento algunas prácticas de los bancos que parece necesario monitorear a lo largo del tiempo, en particular considerando que los incentivos de la línea de crédito estaban gobernados en esta instancia “más por el castigo que por el premio”.<sup>23</sup> Como surge del relevamiento, se verificó como una práctica extendida que las entidades informaran que “el cupo de la línea estaba agotado” (el 37% de las empresas que aplicaron lo señalaron como una barrera al solicitar), así como también restringían el acceso otorgando un monto parcial del préstamo a la tasa fijada por la línea y el saldo a las tasas propias de cada entidad, mucho más elevadas.

Otro elemento importante a mejorar es la velocidad de monetización de los créditos aprobados, que como surgió del estudio, parece tener demoras importantes y en muchos casos fomenta la autoexclusión de las empresas al no acceder en los plazos necesarios para desarrollar los proyectos de inversión.

<sup>23</sup> El Banco Central no dispone de información estadística pública en relación al crédito a las PyMEs por tipo de actividad. Si bien se podrían considerar los datos para todo el universo PyME – no sólo la actividad industrial - la serie está disponible a partir del año 2010, restringiendo sólo a dicho período el análisis.

La conducta de los bancos en relación se termina reflejando en los indicadores de nivel de conocimiento de la LCIP, voluntad de tomar crédito y acceso, de acuerdo a los antecedentes crediticios de las empresas, que puede resumirse en la Tabla 6.

**TABLA 6.**  
**EFFECTIVIDAD DE LA LCIP**  
según antecedentes crediticios de la empresa

|                      | Empresas con antecedentes de crédito* | Empresas sin antecedentes crediticios |
|----------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Conocen la línea     | 77%                                   | 42%                                   |
| Aplican a la línea   | 36%                                   | 12%                                   |
| Acceden al crédito** | 24%                                   | 6%                                    |

Nota\*: Empresa que tiene o tuvo alguna vez crédito con bancos;

Nota\*\*: Se considera el acceso total al crédito tal cual fue solicitado únicamente.

Fuente: Depto. PyMI – UIA, 2013.

En resumen, los primeros dos tramos de la LCIP han tenido un alcance más limitado en mejorar el acceso al financiamiento para las empresas sin antecedentes crediticios, aunque indudablemente ha contribuido a mejorar el nivel de acceso de las PyMEs ya bancarizadas. A continuación, se presenta una Tabla Resumen de la evolución de la reglamentación e impacto de la Línea de Crédito para Inversión Productiva, de acuerdo a normativa e informes oficiales del Banco Central.

**TABLA 7.**  
**BREVE HISTORIA DE LA LÍNEA DE CRÉDITO PARA INVERSIÓN PRODUCTIVA**

| PERÍODO |                 | CUPO TOTAL<br>(en miles de millones de pesos) | CUPO PYMES<br>(en miles de millones de pesos) | EJECUTADO PYMES<br>(en miles de millones de pesos)    | Financiamiento<br>a PyMES/PBI | Descuento de cheques | TASA                                 | FINANCIACIÓN ELEGIBLE                                                | OBSERVACIONES                                                                    |
|---------|-----------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 2012    | JULIO DICIEMBRE | \$15.300                                      | \$7.650                                       | 112%                                                  | 0,9%                          | No habilitado        | no habilitado                        | Inversión Productiva                                                 |                                                                                  |
| 2013    | ENERO JUNIO     | \$17.000                                      | \$8.500                                       | 108%                                                  | 1,9%                          | No habilitado        | 15,25%                               | Inversión Productiva                                                 | Cambio en la definición PyME por parte del Ministerio de Industria               |
|         | JULIO DICIEMBRE | \$19.700                                      | \$9.850                                       | 108%                                                  |                               | No habilitado        | 15,25%                               | Inversión Productiva + Capital de Trabajo incremental a la inversión |                                                                                  |
| 2014*   | ENERO JUNIO     | \$25.000                                      | \$12.500                                      | 90%<br>(no se informa la ejecución PyME por separado) | 1,3%                          | \$5.0000             | 17,5% PyMes. Grandes a tasa variable | Inversión Productiva. Descuento de cheques                           | El descuento de cheques fue lanzado en marzo y abril y prorrogado a mayo y junio |
|         | JULIO DICIEMBRE | \$31.500                                      | \$15.750                                      | Sin datos del nivel de ejecución                      | sin datos                     | \$5.513              | 19,5% PyMes. Grandes a tasa variable | Inversión Productiva. Descuento de cheques                           | 35% del Cupo orientado a descuento de cheques                                    |
| TOTAL   |                 | \$108.500                                     | \$52.900                                      | Hasta Septiembre 2014 \$70.000*                       | 4%                            | \$10.513             |                                      |                                                                      |                                                                                  |

Fuente: Dpto. PyMI – UIA en base a BCRA – Nota\*: Estimado en base a información BCRA.

## 7. DESEMPEÑO PYME EN LA DÉCADA: REFLEXIONES EN TORNO A LOS DESAFÍOS EN MATERIA DE POLÍTICAS PARA SU DESARROLLO

El análisis efectuado en esta sección revela la necesidad de distinguir dentro de la década 2003-2013 al menos dos períodos: la recuperación y el crecimiento de las PyMEs industriales verificado hasta 2008 y el estancamiento o retroceso – dependiendo del sector de actividad manufacturera que se considere - del período 2009-2013.

Los indicadores de fertilidad empresarial, empleo, exportaciones, productividad e inversión se mueven conjuntamente en sentidos opuestos en cada período, expandiéndose hasta el 2008 y verificando estancamiento o contracción en los últimos años.

La buena noticia es la Argentina recuperó un entramado PyME muy importante para la generación de empleo, incorporó dos mil exportadores a su elite de empresas internacionales y aumentó la inversión con consecuencias significativas sobre la productividad de estas empresas.

La mala noticia es que ese proceso se ha detenido en los últimos años, relegando parte del terreno ganado por las PyMEs en materia de productividad, inversión e inserción exportadora, y en particular, en la generación de nuevos puestos de trabajo.

Surge rápidamente la tentación de señalar a la macroeconomía como responsable de estos vaivenes, vinculando el desempeño PyME a la evolución del mercado interno y del tipo de cambio como principales factores explicativos de ambas etapas. Sin embargo, es posible encontrar fuentes microeconómicas que explican el estancamiento de las PyMEs, sin que por ello se relativice el importante rol de la macroeconomía para mejorar su desempeño, estos son:

- El retraso en la productividad de las PyMEs en relación a grandes empresas y multinacionales, con importantes brechas sectoriales – entre y dentro de los sectores - configura un mapa complejo que no se resuelve con crecimiento económico. Sin políticas productivas para reducir estas brechas, la fragmentación productiva en círculos de alta y baja productividad tenderá a incrementarse.
- La productividad es función de la inversión en maquinaria, equipo, capacidad productiva, recursos humanos y gestión tecnológica y productiva de las plantas. Las dificultades en el acceso al financiamiento para el desarrollo de estas inversiones indudablemente constituyen una barrera a la modernización tecnológica, la innovación y la mejora productiva.
- El escenario anterior se agrava ante una fuerte caída de la rentabilidad unitaria y general (inclusive antes de impuestos) de las PyMEs en los últimos años, siendo las utilidades su principal fuente de financiamiento de las mejoras productivas. Además, la creación de tributos provinciales y municipales, junto a la imposibilidad de ajustar los balances por inflación, sumaron presión a la rentabilidad de las PyMEs y su posibilidad de ser volcadas a la inversión.

Resulta relevante destacar algunos de los principales hitos de la política industrial en la década con especial impacto en las PyMEs. Se han desarrollado iniciativas de importancia para la mejora en el acceso al crédito (BCRA), el apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico (MINCyT) y la provisión de infraestructura para la radicación de industrias, de reciente implementación, entre las que se destacan:

- La Línea de Crédito para Inversión Productiva del BCRA, lanzada en julio de 2012, incrementó en más de 2 puntos del PBI el financiamiento a las PyMEs. Posiblemente el “timing” de implementación no contribuyó a que tengan un impacto mayor en el nivel de actividad de las PyMEs – además de enfrentar limitaciones propias de regulaciones del propio sistema financiero que impedían un mayor acceso al crédito a las PyMEs, en especial aquellas con menores antecedentes crediticios - pero indudablemente funcionó como un instrumento sumamente útil, en un período signado por una mayor complejidad financiera para estas empresas, de haber enfrentado tasas y operatoria del sistema financiero en una lógica de mercado puro.<sup>24</sup>
- En relación a la política de innovación, es importante destacar la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación como un hito sumamente importante para promover la innovación y la competitividad de las PyMEs. Ello fue acompañado del aumento en la inversión en programas de apoyo a la modernización tecnológica y la investigación y el desarrollo en las empresas, así como también de mayores esfuerzos por promover la articulación entre el sistema científico y el sector productivo. Si bien los resultados en esta área tienden a visualizarse en un lapso de tiempo muy superior al que se alcanza en este informe, sus niveles de ejecución presupuestaria la sitúan a la cabeza de los organismos con más fondos para el desarrollo de las PyMEs en Argentina.
- La política de desarrollo de los parques industriales propiciada por el Ministerio de Industria de la Nación ha tenido por objetivo la relocalización y configuración territorial adecuada para potenciar los impactos positivos de la industria en materia de logística, medio ambiente y posibilidad de generar externalidades positivas en materia de cooperación y transferencia tecnológica. La radicación de PyMEs en parques industriales ha sido muy importante en los últimos años y el flujo migratorio hacia estos conglomerados productivos será creciente, en la medida en que se consoliden y amplíen líneas de financiamiento que permitan la “mudanza productiva” de las PyMEs. No obstante, es necesario profundizar la transformación de los parques industriales con mayores recursos que permitan desarrollar en muchos casos su infraestructura y servicios.

<sup>24</sup> Es importante destacar la creación del Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario que contribuyó a financiar proyectos de inversión de empresas medianas y grandes, con cupo de \$10 mil millones de pesos que ha sido aplicado en un 80% de acuerdo al BCRA a diciembre de 2014.

Sin embargo, las políticas públicas implementadas durante la década han resultado insuficientes para sostener el crecimiento de las PyMEs del período 2003-2008 y profundizar la transformación productiva del sector manufacturero. La ausencia de profundidad y coordinación de las políticas de apoyo a las PyMEs – heredada desde su creación a mediados de la década del 90' – no ha sido superada y continúa siendo una limitante de peso a la capacidad de apoyo a las PyMEs desde las políticas públicas.

- Los recursos humanos y financieros volcados a la política PyME aún son bajos en comparación con los países desarrollados pero también en relación a otros países de la región. En materia presupuestaria, ello ocurre tanto cuando se los mide en proporción al PBI como en términos absolutos.
- En paralelo, no resulta sencilla una evaluación del alcance de las políticas implementadas y de su impacto en la población beneficiaria, dada la ausencia de información oficial desglosada por programa así como también de evaluaciones de impacto sobre los beneficiarios.
- La ausencia de coordinación de las políticas se verifica en la superposición de iniciativas en áreas similares del desarrollo empresarial para promover la competitividad PyME originadas desde distintos organismos – lo que genera incentivos a la competencia en detrimento de la cooperación gubernamental. Además, las instituciones principales de apoyo a las PyMEs mantienen escaso diálogo y no desarrollan iniciativas conjuntas para articular y potenciar los recursos volcados a las políticas para PyMEs. El fenómeno es aún más notorio cuando se analizan los niveles de cooperación entre diferentes niveles de gobierno, por ejemplo, entre la Nación y las Provincias.
- Asimismo, mientras que se han verificado algunos avances en las políticas de apoyo para la promoción de la competitividad – en particular en los instrumentos disponibles en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva – poco se ha trabajado en mejorar aspectos críticos para su crecimiento en materia laboral, tributaria y exportadora lo que obstaculiza y disminuye el potencial impacto de las políticas.
- La orientación de algunas políticas no sólo no ha contribuido a la mejora competitiva PyME sino que la han complejizado. En particular, aún existen importantes demandas de las PyMEs en materia de política tributaria, laboral y de exportaciones que no han sido atendidas y que contribuirían – con relativa sencillez y muy bajo costo fiscal – a mejorar su desempeño en el corto plazo y en algunos casos de manera permanente.
- La participación del sector privado en la ejecución de las políticas PYME es reducida – siendo habitualmente implementadas desde el sector público nacional - lo que se traduce en una dispar y generalmente baja llegada de los programas al universo de beneficiarios, dependiendo en última instancia de la capacidad institucional de los organismos nacionales en diferentes regiones.

En resumen, la recomposición y crecimiento del tejido PyME de la industria argentina experimentado en la última década encontró un freno en los últimos años verificando un estancamiento en el empleo, las exportaciones y en su nivel de actividad. Cabe destacar que el estancamiento de las PyMEs industriales se inició en el marco de una economía en crecimiento, si bien de rango inferior al período 2003-2011.

La ausencia de un liderazgo institucional en el diseño, implementación, evaluación y articulación de la política PyME con diferentes organismos públicos así como también con el sector privado es una restricción crítica para el desarrollo de estas empresas.

En definitiva, todos los esfuerzos de una plataforma de apoyo a la competitividad PyME tendrán un impacto limitado toda vez que sean lanzados con escasos recursos, inadecuada coordinación, baja articulación con el sector privado y restringida capacidad para modificar aspectos tributarios, de la política laboral o del funcionamiento de los instrumentos de promoción exportadora, los cuales han verificado un retroceso como motores del desarrollo PyME en los últimos años.

En la siguiente sección se presentan los resultados del estudio sobre la experiencia japonesa con el propósito de extraer lecciones y propuestas para el caso argentino.



## SECCIÓN II

# LA PLATAFORMA INSTITUCIONAL DE APOYO A LAS PYMES EN JAPÓN

Las PyMEs japonesas han jugado un rol clave en el desarrollo de la estructura productiva moderna de Japón. Especialmente, luego de la Segunda Guerra Mundial, constituyeron los pilares de la reconstrucción e impulso de la economía a través de la generación de puestos de trabajos, integrando cadenas de valor traccionadas por las grandes empresas e invirtiendo en tecnología y en técnicas de mejora productiva.

Actualmente, las pequeñas y medianas empresas japonesas representan el 99,7% del aparato productivo japonés, emplean el 70% de la población económicamente activa y contribuyen con el 50% del valor agregado de la economía. Además, la mayoría de los productos de las grandes corporaciones japonesas están compuestos por componentes fabricados por PyMEs. Por lo tanto, el sector PyME japonés es una fuerza potente – no siempre visible para el mundo pero muy visible para el sector productivo nipón - detrás de la estructura económica del país<sup>iii</sup>.

Grandes corporaciones que hoy en día son líderes tecnológicos globales, tales como Toyota, Honda, Sony y Panasonic tuvieron sus inicios comerciales como pequeños fabricantes. Si bien ese tipo de trayectoria empresarial está reservada a una porción muy pequeña del total de PyMEs, el sector PyME también contiene el semillero de las empresas que pronto se convertirán en líderes.

En resumen, las PyMEs japonesas han mantenido desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días un protagonismo indiscutido en el desarrollo económico y social de Japón. Sin embargo, la fertilidad empresarial y el dinamismo de las PyMEs lejos ha estado de ser un fenómeno espontáneo en la experiencia japonesa. Una estrategia deliberada de política industrial, en el marco de un cambio de paradigma tecno-productivo que estimularía en las décadas del 60 y 70 el surgimiento de pequeñas y medianas empresas como agentes claves para la producción, alentó su surgimiento y desarrollo.

Al respecto existe un amplio consenso – político, empresarial y social - en torno al rol desempeñado por las distintas instituciones públicas para su sostenimiento y promoción a lo largo de los años, con la convicción de que, proveer a las PyMEs de un ambiente fértil para su desarrollo tiene como resultado el desarrollo económico y social.

En la siguiente sección se contextualizan dichas políticas en una línea de tiempo, para luego describir y analizar la plataforma de apoyo a las PyMEs vigente en la actualidad.

## 1. BREVE SÍNTESIS DE SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ESTRUCTURA ACTUAL

Japón tiene una larga tradición en políticas PyMEs en comparación con otros países que tenían un nivel de desarrollo económico y social más avanzado en la posguerra. Un lejano y primer antecedente puede encontrarse en el siglo IX, en el que se habían desarrollado normas para proteger la industria artesanal japonesa frente a la importación de productos extranjeros<sup>iv</sup>, una pequeña antesala de las medidas a favor del desarrollo de una industria nacional venideras en la posguerra.

Más cercana es la semejanza hoy en día entre los artesanos y las PyMEs. Este es un rasgo que al visitar empresas pequeñas en Japón se distingue rápidamente al hablar con sus dueños, quienes manifiestan una cultura empresarial donde cada organización debe tener una característica singular que constituya su ventaja competitiva, pero también su razón de ser en el mercado.

En las siguientes líneas se desarrolla una síntesis histórica de la evolución de la plataforma de apoyo a la industria y a las PyMEs desde la posguerra hasta nuestros días.

### **Los primeros años de posguerra: las herramientas de la reconstrucción**

Luego de la Segunda Guerra Mundial y bajo la ocupación americana, Japón tuvo por delante el gran desafío de reconstruir su país. El contexto era crítico. La capacidad productiva sufría un descenso del 31% en la producción eléctrica, 60% de las refinerías de petróleo quedaban inhabilitadas, la producción en el sector del cobre caía un 21%, 24% en aluminio, 29% en vehículos, 27% en cemento y 20% en el sector textil algodónero. La producción industrial en 1945 no llegaba al 30% de la media de 1935 y la producción agraria había descendido un 60%<sup>v</sup>.

Si bien dos tercios del stock de maquinaria del país sobrevivieron a los bombardeos, las fábricas y los transportes ferroviarios no eran operativos por falta de energía y materias primas. Por lo tanto, la caída en la producción al 30% del nivel previo a la guerra no se debió por la falta de capacidad sino más bien a la falta de recursos energéticos y materias primas.<sup>vi</sup>

El Ministerio de Industria y Comercio Internacional<sup>25</sup> (MITI por sus siglas en inglés), creado en el año 1949, fue la principal institución a cargo del desarrollo de la política industrial japonesa. Desde su creación, desempeñó un indiscutido liderazgo en la definición de la política económica, en el delineamiento de objetivos de corto, mediano y largo plazo, y en la composición de un núcleo de técnicos y profesionales de alto nivel – un legado del Período Meiji (1868 – 1912) y de los años de pre-guerra. Liderazgo institucional, metas de desarrollo y recursos humanos altamente calificados le valieron al MITI su posterior reconocimiento como uno de los responsables del “Milagro Japonés”.

<sup>25</sup> Actualmente es el Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI).

Su manera de impulsar la política industrial fue a través de la construcción de lazos de cooperación con el sector privado – sin lugar a dudas su rasgo más distintivo – junto con una meticulosa coordinación de la política económica dentro de una red institucional que se volvía más numerosa y compleja con el correr de los años - esto implicó en algunas ocasiones la resolución de importantes conflictos, por ejemplo, con las metas y objetivos del Banco Central de Japón que no siempre coincidían con las metas del MITI.

Una lectura apropiada del contexto internacional y de la situación local le permitió al MITI sortear importantes desafíos que le presentaba la coyuntura sin perder de vista sus metas de mediano y largo plazo. Esto último – sumado a la confianza en sus equipos técnicos - contribuyó a potenciar un elevado consenso sobre la política económica desarrollada tanto hacia otras esferas de la política pública que operaban como instrumentos complementarios a su accionar – en muchos casos a cargo de otros organismos ejecutores de las políticas – así como también hacia sus beneficiarios más directos: las empresas, o en otras palabras, el sector privado.

La cooperación con el sector privado, no estuvo exenta de dificultades. Sin embargo, los japoneses trabajaron mucho las relaciones de cooperación desarrollando un sin número de instituciones a través de las cuales lograron negociar eficazmente muchas cuestiones. El ejemplo clásico fueron los “consejos de deliberación”. Estos eran armados por temas específicos y en el mismo participaban los actores privados más destacados del sector afectado a las decisiones del gobierno. Estos consejos fueron una fuente importante de respaldo y consenso para las políticas económicas planteadas por el MITI durante la época de mayor crecimiento de Japón.

Todas estas instituciones que se formaron con el objeto de generar la unificación de criterios entre empresarios y gobierno, fueron el marco en donde se gestó la práctica más exitosa llevada adelante por el MITI: la Guía Administrativa.

La Guía Administrativa impulsada fue muy importante para la consecución de los objetivos del Estado japonés de reconstruir y potenciar su desarrollo económico. Básicamente, se trató de un claro sistema de incentivos de promoción a las industrias consideradas como estratégicas con el contrapunto de castigos cuando las empresas beneficiadas no alcanzaran o no seguían los objetivos de la política económica.

Los premios consistían en poner a disposición de las industrias estratégicas herramientas de promoción (impositiva, técnica, entre otras) para que estas logren el desarrollo deseado. Los castigos podían ir desde la simple reducción de estos beneficios hasta su eliminación total, cuando el sector privado no seguía los lineamientos del MITI o no alcanzaba los objetivos.<sup>26</sup>

Al respecto cabe destacar que hubo una deliberada orientación de los recursos de fomento a sectores específicamente definidos a priori como estratégicos para el desarrollo

<sup>26</sup> La articulación con el sector privado garantizó el establecimiento de pautas y metas objetivas alcanzables, que facilitaban su cumplimiento.

(metalúrgica, automotriz, naval, electromecánicas<sup>vii</sup>, etc) . La política industrial se inscribió dentro de las primeras experiencias de lo que la literatura económica luego denominó “picking the winners” (*elegir a los ganadores*), en relación a sectores que se beneficiarían por las políticas implementadas en detrimento de los que no tendrían apoyo especial por parte del Gobierno.

Sin embargo, muchas de estas prácticas no tuvieron un marco legal específico sino que fueron el resultado de un consenso fruto de las constantes negociaciones entre el gobierno y los industriales. Esta guía, además, fue la extensión lógica de un Estado con fuerte preferencia por la eficacia por sobre el uso formal de marcos normativos – leyes, disposiciones, regulaciones – para el desarrollo de sus políticas. En una primera instancia fue prioritario alcanzar resultados a través de una intervención económica fuertemente centralizada, antes que utilizar marcos normativos con elevados riesgos de no cumplir los objetivos en una situación económica y social apremiante.

En paralelo, además, se iba desarrollando la institucionalidad que sería necesaria para las etapas subsiguientes del desarrollo económico, a sabiendas de que la estrategia de una intervención centralizada no podría sostenerse indefinidamente en el tiempo.

Las leyes que promovían la actividad industrial daban marco al desarrollo de políticas pero dejaban habitualmente un amplio rango de atribuciones al Poder Ejecutivo para su operacionalización. Es decir, funcionaban prácticamente como declaraciones universales sobre un área estratégica a desarrollar – por ejemplo, la promoción de las industrias de insumos básicos – pero la gestión y los mecanismos de fomento y promoción específicos no necesariamente estaban detallados dentro de las leyes, ni en las órdenes ministeriales o del gabinete. La normativa dejaba importantes márgenes de maniobra a la burocracia que implementaría las políticas, algo que probablemente se explique por la elevada confianza de distintos sectores de la sociedad en la capacidad técnica de sus funcionarios.

Asimismo, la burocracia estatal, en este esquema, contaba con un poder de decisión lo suficientemente flexible como para poder responder rápidamente a nuevas situaciones de coyuntura a través de sus orientaciones administrativas. Todo lo anterior fue gracias a que Japón dispuso de una burocracia altamente capacitada en un contexto de apoyo y estabilidad política.<sup>viii</sup>

Estas características generaron que la política industrial del Estado estuviera amparada por un amplio consenso nacional, que subsistió en el tiempo a medida que los resultados alcanzados por los diferentes planes industriales mostraban el progreso y el impacto en el desarrollo japonés, aunque esto no siempre ocurría en los tiempos planificados ni fue un proceso exento de tensiones políticas internas.

En 1948, la creación por ley de la Agencia PyME bajo la órbita del por entonces Ministerio de Industria y Comercio (MIC), luego MITI en 1949, parecía inscribirse dentro de esa lógica. Es partir de este hecho que la política PyME se empieza a impulsar a escala real, pero no será hasta la sanción de la Ley PyME en 1963 que se instala definitivamente un

elevado consenso nacional sobre la necesidad de promover al sector, especialmente a las empresas más pequeñas – en aquel entonces mucho más parecidas a pequeños talleres de artesanos que a las plantas industriales de las PyMEs de hoy en día- consenso que permanece inalterado en la actualidad.

Un dato que ilustra la novedad institucional para la época es que la creación de la Agencia PyME de los Estados Unidos – Small Business Administration (SBA) – tuvo lugar cinco años más tarde que su par japonesa. Sin embargo, este hecho no fue fortuito si se presta atención a los contenidos de la ley, desde su creación en 1948 y su contexto histórico. Tampoco fue casual que deberían pasar 15 años hasta la sanción de una Ley general de promoción de las PyMEs aún cuando existiera una Agencia dedicada a su fortalecimiento.

En el artículo 1 de la “Ley de Establecimiento de la Agencia PyME” de 1948 se puso de manifiesto el reconocimiento a que el sector PyME sería fundamental para la reconstrucción de la economía nacional, impidiendo la concentración del poder económico<sup>ix</sup>. El rol asignado a las PyMEs en esa concepción era el de estimular la competencia, más que el de poblar una estructura productiva desarticulada. ¿Por qué el foco en ese aspecto? Cabe recordar que Japón permaneció bajo ocupación americana hasta 1952, por lo que leído en clave geopolítica, la creación de la Agencia en aquel entonces obedecía a un intento norteamericano de promover la competencia de más empresas en la economía de Japón, contribuyendo a desmonopolizar los mercados y desarticular el predominio de los Zaibatsu. Lo curioso es que una institución pensada para limitar indirectamente las posibilidades de un resurgimiento militar japonés terminó sentando las bases fundacionales de una de las instituciones pioneras en la promoción de las PyMEs a nivel mundial.

### De los Zaibatsu a los Keiretsu

A partir de la Restauración Meiji en 1868, Japón empieza un progresivo acercamiento a Occidente. No solamente a sus mercados, sino también a su cultura, costumbre y finalmente su manera de hacer negocios.

Como consecuencia, el gobierno empieza un proceso de modernización acelerada invirtiendo en infraestructura básica como carreteras y puertos, así como también en nuevas industrias. La primera en desarrollarse fuertemente fue la textil, orientada fundamentalmente a la exportación y siendo una importante fuente de divisas para el país. Ya a finales del siglo XIX el sector representaba el 40% de las exportaciones. Por su parte, la industria química, la metalúrgica y la mecánica, aún tenían una injerencia relativa baja en la economía y estaban condicionadas a los requerimientos del Estado, fundamentalmente para fines bélicos e infraestructura económica<sup>x</sup>.

La mayoría de las empresas de propiedad estatal eran ineficientes pero tuvieron un efecto positivo en la actividad comercial. Por un lado incentivaron a empresarios ja-

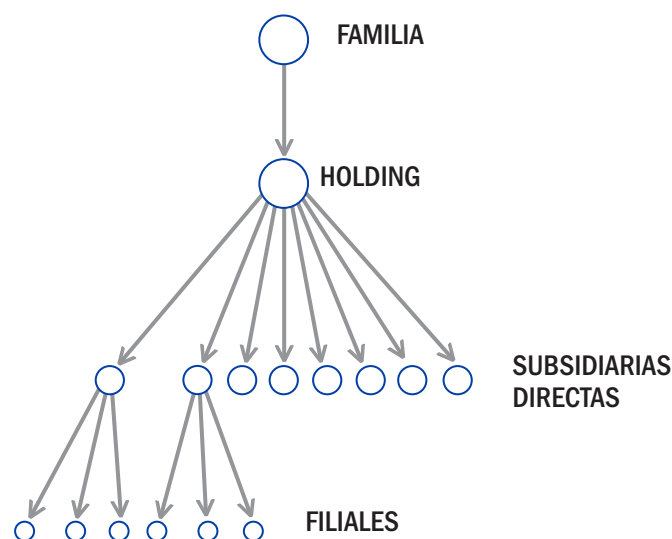
poneses a ingresar a esos rubros y, por otro, estas fábricas fueron importantes centros de capacitación para un gran número de ingenieros que posteriormente crearon sus propias fábricas.

Finalmente muchas de estas empresas públicas, salvo las de producción de bienes militares, se vendieron a las familias más influyentes de la época lo cual generó críticas. No obstante eso, lograron ser restauradas y competitivas en manos privadas. Este hecho fue el punto de partida del capitalismo japonés, dando nacimiento a la instauración de los Zaibatsu.<sup>27</sup>

Los Zaibatsu eran verdaderos conglomerados económicos en donde un gran grupo de empresas, presentes en varios sectores de la economía, se encontraban bajo el control de un mismo grupo empresarial – holding – que a su vez eran propiedad de las familias más poderosas del país. Otro rasgo característico de los Zaibatsu fueron sus instituciones financieras que operaban hacia el interior del conglomerado, actuando como prestamistas directas del grupo de empresas.

### Gráfico 1.

#### Estructura organizacional de los Zaibatsus



Fuente: Dr. Jerzy Grabowiecki, 2006, *Keiretsu groups: their role in the japanese economy and a reference point (or a paradigm) for other countries*, JETRO, (Pág 25).

<sup>27</sup> En japonés "zai" significa clan y "batsu" significa financiero.

Hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, los Zaibatsu dominaron la economía japonesa. Los denominados cuatro grandes (Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo y Yasuda) llegaron a controlar, en 1937, un tercio de los depósitos bancarios de todo Japón, un tercio del comercio exterior, la mitad de la producción naval y la gran mayoría de la industria pesada.<sup>xi</sup>

Terminada la Segunda Guerra y el país bajo la ocupación de las Fuerzas Aliadas liderada por los Estados Unidos, se llevaron adelante una serie de medidas tendientes a democratizar la economía y evitar los monopolios comerciales. Esto tuvo como resultado la desmantelación de los Zaibatsu. Los Aliados asociaban a estos grandes grupos empresariales al militarismo japonés y en consecuencia, los creían un obstáculo potencial para los planes de democratización.

Finalmente los Zaibatsu fueron desmembrados en diferentes empresas independientes, lo que aumentó el grado de competencia de la economía. Después de la firma del tratado de paz en 1951 y la retirada de las fuerzas aliadas, las empresas disueltas de los viejos Zaibatsu empezaron a asociarse de nuevo pero esta vez en formas más novedosas y menos rígidas: los Keiretsu.<sup>28</sup>

En esencia, los Keiretsu seguían manteniendo las mismas costumbres organizacionales que los Zaibatsu pero con la diferencia que la estructura tipo holding dominada por un grupo familiar desapareció definitivamente.

Hubo tres hechos que permitieron esta re-asociación: En primer lugar, el equipo de administradores que manejaban las empresas de los viejos Zaibatsu, fueron los mismos luego de su disolución. Sus lazos seguían siendo estrechos.

En segundo lugar, las relaciones inter-organizacionales, en el ámbito de la participación accionaria no fueron totalmente destruidas. Por ejemplo, "Sumitomo Bank" poseía casi el 40% de las acciones de "Sumitomo Trust & Banking" y el 7% de las acciones de "Sumitomo Metal Mining". Por lo tanto este tipo de relaciones accionarias también configuraron el camino a la reunificación comercial.

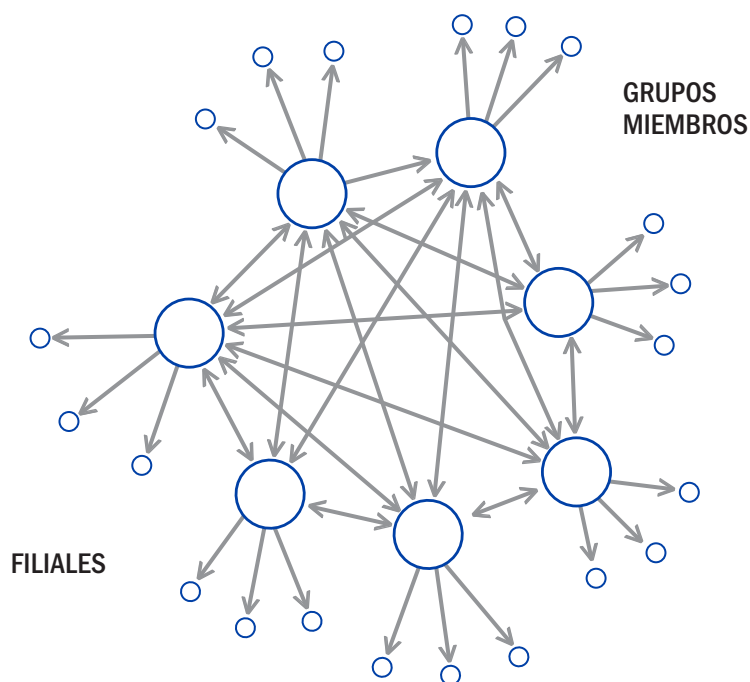
Adicionalmente, los bancos lograron escapar a la disolución de la posguerra. Estos tenían la posibilidad legal de tener participación accionaria en las empresas a las que financiaban. El nivel de participación ascendía a un máximo del 5%. Posteriormente se les permitió una participación tope del 10%. Si a esto se suma que el sistema de bancos surgió en un contexto en donde el mercado de capitales estuvo siempre subdesarrollado, los bancos tuvieron una gran oportunidad de desarrollar sus negocios sin mayor competencia con el sector bursátil. Las relaciones estrechas entre la banca y los empresarios, debido a que no había otra forma de financiación, fomentó la reagrupación de las empresas en torno a los bancos como lo fue en los Zaibatsu.

<sup>28</sup> En japonés Keiretsu significa "línea de conexiones".

Con el tiempo los Keiretsu fueron desarrollándose como una red de empresas integradas, tanto verticalmente como horizontalmente, que evolucionó hacia estructuras productivas más sofisticadas y complejas dando lugar al nacimiento del sistema subcontratista.

## Gráfico 2.

### Estructura organizacional de los Keiretsu



*Fuente: Dr. Jerzy Grabowiecki, 2006, Keiretsu groups: their role in the japanese economy and a reference point (or a paradigm) for other countries, JETRO, (Pág 25).*

Finalmente, estos nuevos grupos de empresas tienen la particularidad de estar organizados bajo una compleja red de participaciones cruzadas – organización horizontal - entre grupos empresarios miembros en donde estos, a su vez, tienen hacia adentro estructuras verticales en donde trabajan con un conjunto de empresas subcontratistas en las cuales pueden también tener participaciones. Entre los grupos empresariales miembros a nivel horizontal se encuentran<sup>xii</sup>:

**Empresas industriales:** dentro de la estructura suelen existir diversas empresas industriales que pueden pertenecer a diferentes sectores como el automotriz, electrónica, etc. Estas empresas utilizan la estructura del grupo para desarrollarse y expandirse tanto en el mercado interno como en el internacional y disponen

a su vez de un grupo de proveedores, generalmente fijos, a los que subcontratan gran parte de sus procesos productivos. Estas empresas subcontratistas generalmente son pequeñas y medianas industrias y están relacionadas con la empresa contratante de manera vertical. Es por esto que hacia dentro del grupo Keiretsu puede haber estructuras horizontales en ciertos niveles y verticales en otros.

**Trading Companies (Sogo Shosha):** son empresas de comercialización y logística dentro del grupo, cuyo papel fundamental consiste en la importación y exportación de productos. Se trata, por lo tanto, de intermediarios comerciales que han cumplido un papel fundamental en el desarrollo económico de Japón, especialmente en los años de mayor crecimiento, puesto que disponían de conocimientos exhaustivos de los mercados internacionales y poseían una extensa red de oficinas distribuidas a lo largo del mundo. Así, las empresas del grupo acuden a estas compañías de “trading” para conseguir materias primas o bien vender sus productos en aquellos países donde no tienen una red de distribución propia.

**Bancos:** cumplen un rol principal dentro del grupo cubriendo las necesidades de financiación de las compañías miembros, y habitualmente poseen participación accionaria en varias empresas del mismo Keiretsu. En este esquema, el banco es accionista y acreedor al mismo tiempo.

La puesta en marcha de la Agencia planteó dos políticas principales en la agenda: financiamiento y asistencia técnica productivo-empresarial para las PyMEs.

En cuanto la financiación, la principal preocupación de la Agencia fue la de encontrar alternativas en un contexto de escasez de recursos. A esa altura, la reconstrucción de la economía suponía la ayuda prioritaria a las grandes empresas japonesas bajo el Sistema de Producción Prioritaria y el financiamiento PyME estaba inicialmente relegado<sup>29</sup>.

En esa coyuntura donde había estrecha liquidez causada en parte por la baja tasa de ahorro en los años de posguerra, las PyMEs enfrentaron dificultades para acceder a los préstamos que otorgaban los bancos privados. Por lo tanto, el gobierno estableció la creación de una serie de instituciones financieras públicas basadas en los lineamientos de la política PyME. Además, en ese contexto de escasez de capital, el gobierno llevó adelante una serie de regulaciones sobre las líneas de negocio de las instituciones financieras privadas en busca de que estas terminen asignando una cierta porción sus fondos para prestar a las PyME. Estas medidas posiblemente se inscribieron dentro de los primeros esfuerzos deliberados de un gobierno a nivel internacional de promover el acceso y la asistencia financiera a las pequeñas y medianas empresas.

<sup>29</sup> El Sistema de Producción Prioritaria fue una de las primeras políticas del gobierno japonés que intentaba impulsar la reconstrucción económica mediante la concentración de los escasos recursos entre dos industrias consideradas claves: el acero y el carbón.

En esa línea, en 1949, se crea la “National Life Finance Corporation”. Esta banca pública fue establecida con el objeto de contribuir con el Plan Nacional de reconstrucción haciendo foco en el sector PyME, dirigiendo fondos fundamentalmente a pequeñas empresas con problemas de productividad y retraso tecnológico mediante préstamos sin garantías. Paralelamente, el Shoko Chukin Bank (Banco Cooperativo para PyMEs creado en 1939), de carácter mixto en virtud de que la mitad del capital era aportado por el gobierno japonés y la otra mitad pertenecía a las cooperativas PyMEs, fue una herramienta de apoyo extra para aquellas PyMEs asociadas a las distintas cooperativas aportantes del Shoko Chukin Bank.

En paralelo, la Agencia necesitaba dar a conocer y explicar los paquetes de promoción y financiamiento gubernamental y luego ayudar a las PyMEs a utilizar todos estos instrumentos de manera eficiente. Así surge el Sistema de Diagnostico para PyMEs conocido actualmente como el “Sistema Shindan”<sup>30</sup> XIII.

Finalmente, la política PyME también incentivó las asociaciones entre pequeñas y medianas empresas como otra forma de vigorizar el sector. En 1949, el gobierno impulsó una nueva ley: “Cooperative Association of Small and Medium Enterprise Act of 1949”. Bajo esta ley se buscó promover la asociación cooperativa entre PyMEs para lograr escala productiva. Como resultado, el establecimiento de asociaciones fue amplio y se extendieron rápidamente, pasando de 2.290 asociaciones cooperativas PyMEs en 1949 a un total de 34.656 en 1955<sup>XIV</sup>. La política PyME también contribuyó a dar espacios de cooperación con el sector privado, creando sus propios interlocutores.

En resumen, las instituciones que lograron afirmarse en estos años como el MITI, la Agencia PyME, las instituciones financieras públicas, etc., fueron las responsables de promover el mayor crecimiento económico de la historia del país en las dos décadas siguientes. Indudablemente, esta fue una ventaja muy significativa para el desarrollo de la política industrial japonesa, dado que contaban con una experimentada burocracia y algunas instituciones que ya funcionaban hacia algunos años.

## Los años 50s y 60s: el milagro económico

En 1951 se firma el tratado de paz entre EE.UU. y Japón. Una vez más el Estado vuelve a estar bajo el control absoluto de los japoneses. Solo seis años habían pasado desde el final de la 2ª Guerra Mundial y, sin embargo, su PBI ya presentaba los niveles de anteriores a la guerra.

Finalmente, una vez terminado el período de ocupación y la Guerra de Corea<sup>31</sup>, la economía japonesa entra en el ciclo de crecimiento más notable de su historia. Ningún otro país del mundo creció tanto como Japón en esta etapa del siglo XX. Desde mediados de los 50s hasta la primera crisis del petróleo (1973), el PBI real de Japón experimentó un

<sup>30</sup> Shindan en japonés significa “diagnóstico”.

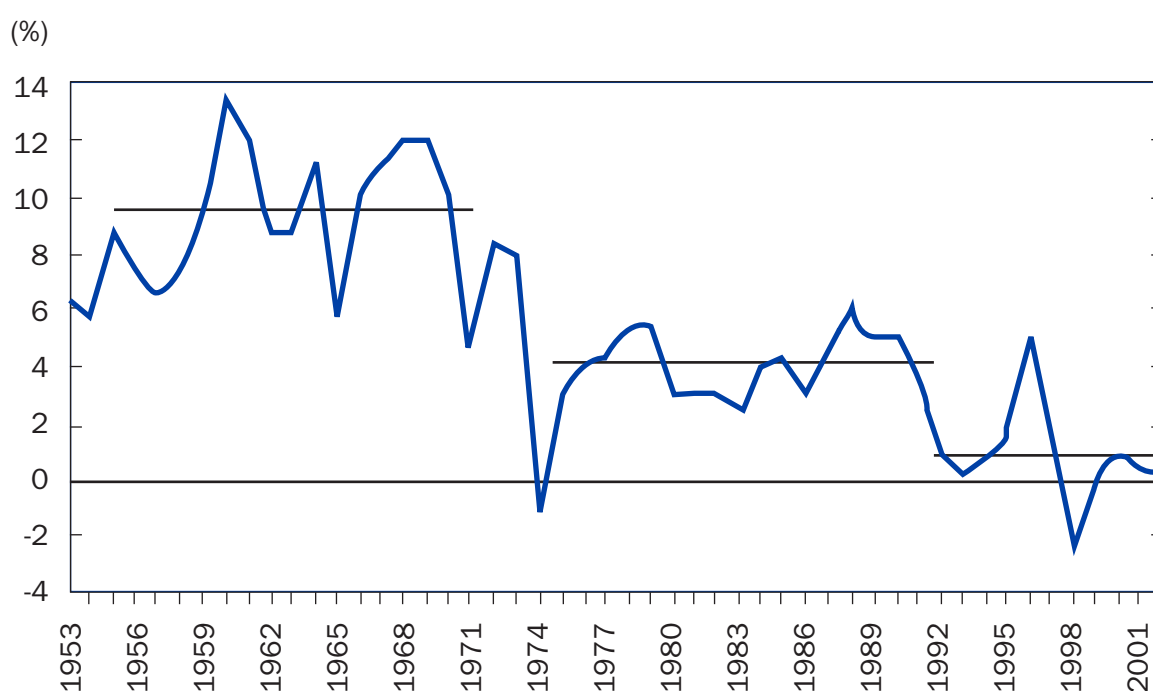
<sup>31</sup> Fue uno de los primeros conflictos que tuvo la Guerra Fría. En dicho conflicto bélico se enfrentaron Corea del Norte y Corea del Sur entre 1950 y 1953. Entre ambos beligerantes estuvo el apoyo de la URSS y los EE.UU respectivamente.

crecimiento promedio del 10% anual durante casi 20 años consecutivos, fenómeno que en la literatura económica se conoció como el “milagro japonés”.

En esos años, la inversión en planta y equipo creció a un ritmo del 22% desde 1951 a 1973 de manera ininterrumpida. El incremento de la demanda doméstica junto a la elevada tasa de inversión ocasionó una expansión de la escala de producción, dando lugar a una mayor productividad del trabajo, que a causa de la abundancia de mano de obra que en aquel período tenía salarios bajos, permitía aumentar las exportaciones en virtud de la transitoria ventaja en los costos <sup>xv</sup>.

### Gráfico 3.

PBI Real – Tasas de Crecimiento (1953 – 2001)



Fuente: Kenichi Ohno, (2006), *The Economic Development of Japan The Path Traveled by Japan as a Developing Country*, GRIPS Development Forum: National Graduate Institute for Policy Studies, (Pág. 162).

En aquella época también se vislumbraba otro surgimiento económico notable: Alemania Federal. El caso alemán también es concebido como “milagroso”. Sin embargo, para mediados de los años 70s, Japón lograba finalmente superar a Alemania Occidental y se convertía en la segunda economía del mundo.

Este proceso tuvo como resultado un cambio en la estructura industrial japonesa, pasando de ser un país altamente primario en 1947 a tener, en 1974, el 90% de su aparato productivo en el sector industrial y el de servicios <sup>xvi</sup>.

**TABLA 1.**  
**La Estructura Industrial**

| Años | Total<br>(en millones) | Porcentajes en las industrias |             |            |
|------|------------------------|-------------------------------|-------------|------------|
|      |                        | Primarias                     | Secundarias | Terciarias |
| 1947 | 33,2                   | 53,4                          | 22,3        | 24,3       |
| 1960 | 44,3                   | 30,2                          | 33,4        | 36,4       |
| 1974 | 53,5                   | 12,9                          | 43,3        | 46,7       |

Fuente: Oficina Estadística de Japón

Sin embargo, en los años iniciales de este período de auge, el crecimiento económico estuvo acompañado de sucesivas crisis de la balanza comercial.

#### La gestión macroeconómica: de los años de crisis al período de alto crecimiento

En el período comprendido por los años 1945 y 1949, el país estaba virtualmente cerrado al comercio internacional y la política principal fue la recuperación cuantitativa del aparato productivo. En una primera etapa, la recuperación se llevó a cabo a cualquier costo, ignorando la eficiencia. Subsidios, préstamos *fukkin*<sup>32</sup> y la ayuda económica americana fueron utilizados para estos propósitos. Esto tuvo como contracara niveles de inflación de tres dígitos. Pero a fines de 1949 y para terminar con el proceso inflacionario, el gobierno americano envió a Tokio al presidente del Banco de Detroit, Joseph Dodge, quien puso en marcha una serie de medidas estabilizadoras:

- Los subsidios y controles fueron eliminados y el mercado interno fue ampliamente re-establecido.
- El comercio internacional por parte de privados reaparece pero todavía se mantienen regulaciones sobre las importaciones.
- Un nuevo tipo de cambio fijo en 360 yenes por cada dólar fue establecido en 1949.

El tipo de cambio era apropiado al principio, pero la inflación provocada por la Guerra de Corea lo volvió sobrevaluado. La situación se normalizó una vez finalizada la contienda bélica y el tipo de cambio se mantuvo hasta la primera crisis del petróleo. Antes del conflicto coreano en 1950, los costos de la industria japonesa eran más o menos similares al de la industria americana. Pero, para 1952, la mayoría de los insumos industriales en Japón eran más costosos que en Estados Unidos. En medio de estas circunstancias la industria japonesa tuvo que esforzarse por lograr eficiencia y competitividad, reduciendo costos y mejorando la calidad.

Particularmente el carbón y el acero, dos productos claves para el **Sistema de Producción Prioritaria** entre 1946 y 1948, fueron los que más aumentaron sus precios

<sup>32</sup> Eran préstamos que destinaron a las industrias consideradas prioritarias, básicamente la industria del Acero y el Carbón. La financiación se realizó a través de la emisión de bonos por parte del Ministerio de Finanzas, que eran colocados en el Banco de Japón, donde este último adquiría dichos bonos mediante la emisión de dinero. La monetización del déficit fiscal generó una inflación de tres dígitos en el período 1946 y 1948.

por el aumento en sus costos. Por lo tanto, esto generó el llamado “problema de los altos precios en el carbón y el acero” que redujo la competitividad de todas aquellas industrias que necesitaban de estos productos como insumos.

Para hacer frente a esta sobrevaluación y pérdida de competitividad, había tres políticas que teóricamente podían ponerse en marcha: i) devaluación del yen, ii) deflación vía austeridad macroeconómica y iii) mejora en la producción. El gobierno finalmente optó por la tercera opción<sup>33</sup> poniendo en marcha una serie de medidas tendientes a dotar de financiamiento al sector productivo para que el mismo invierta en mejoras productivas. Los fondos se obtuvieron a partir programa fiscal “FILP”<sup>34</sup>.

Esta decisión de mantener el tipo de cambio fijo condicionó la política monetaria. Paralelamente, como no había libre movilidad de capitales en ese momento, un déficit de la balanza de pagos era equivalente a un déficit comercial. Cuando la economía doméstica se expandía y las importaciones aumentaban, esto generaba presión en las reservas de divisas. Por lo tanto, el Banco de Japón subía las tasas de interés de corto plazo como medida para reducir la cantidad de dinero. Dado que las empresas japonesas dependían en gran medida de los préstamos bancarios, esto tuvo un efecto inmediato restringiendo la cantidad de dinero en la economía y bajando la presión de la balanza de pagos<sup>xvii</sup>.

Cada vez que la economía crecía con demasiada fuerza, el Banco de Japón optó por esta política. Esto recibió el nombre en la literatura económica de “techo de la balanza de pagos” o ciclos de “stop and go”.

Desde 1950 a 1973 estos ciclos de crecimiento se repitieron muchas veces. Después de cada periodo de fuerte crecimiento (1953, 1956-57, 1959-61, 1963, 1967-69 y 1973), se iniciaba un corto periodo de restricciones monetarias y ralentización del crecimiento (1954, 1957-58, 1961-62, 1964, 1967 y 1969-70)<sup>xviii</sup>.

Japón eligió la austeridad monetaria y las reservas japonesas permanecieron estables hasta mediados de 1960.

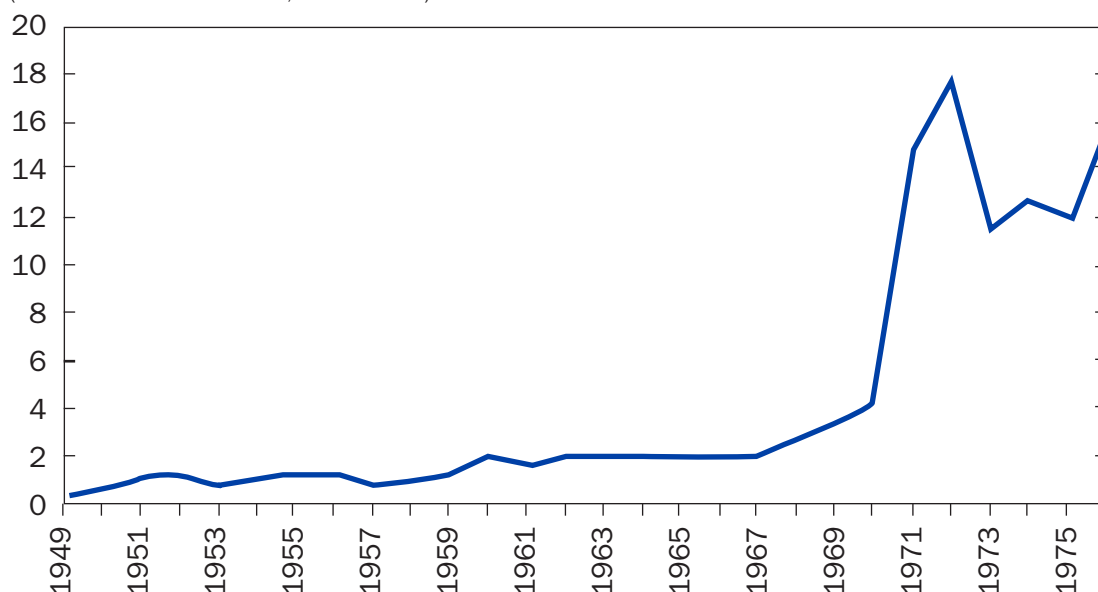
Después, en 1967, luego de que el déficit por cuenta corriente se detuviera antes de provocar una recesión, la balanza de pagos permaneció equilibrada, y las reservas de divisas empezaron a mostrar un aumento continuado a tasas de crecimiento superiores al 10% anual. Esto fue el resultado de las inversiones hechas por el sector privado en años anteriores que dieron competitividad y amplia capacidad de producción lo que permitió competir sin dificultades en el mercado internacional, generando divisas para el país.

<sup>33</sup> En cuanto a la primera opción Japón nunca devaluó hasta la primera crisis del petróleo en 1973. La segunda opción solo se aplicó moderadamente para mantener la consistencia macroeconómica.

<sup>34</sup> El sistema FLIP es un programa fiscal de préstamos e inversiones. Esta herramienta fue de suma utilidad para llevar adelante su política económica en el periodo de mayor crecimiento de su historia, recaudando fondos de una variedad de instituciones nacionales, tales como el sistema de ahorro postal. Estos fondos luego se vertían en el aparato productivo vía préstamos o inversiones de acuerdo con los objetivos de la política nacional.

#### Gráfico 4. Evolución de las reservas internacionales japonesas

(En miles de millones de USD, sin incluir oro)



Ya desde finales de los años 60s, pero más especialmente durante los inicios de los 70s, las reservas internacionales comenzaron a crecer como consecuencia de los constantes superávits en la balanza comercial, pasando de USD 2.500 millones en 1968 a USD 7.100 millones en 1971. En ese contexto, el gobierno japonés optó por gestionar un tipo de cambio competitivo, evitando la revaluación de su moneda. La balanza de pagos había dejado de ser un freno al crecimiento de la economía<sup>xix</sup>.

Finalmente, en virtud de este régimen monetario, los precios mayoristas japoneses se mantuvieron prácticamente constantes. De 1951 a 1971, el índice de precios mayoristas aumentó a una tasa anual del 0,7%. Esta notable estabilidad de precios también se vivió en los EE.UU. y Alemania Occidental. El índice de precios al consumidor, por su parte, evolucionó a un 4,4% anual.

De hecho, los años 50s y 60s fue un período de estabilidad de precios a nivel global. Japón aprovechó esta coyuntura “importando” esta estabilidad en los precios de bienes transables – como el caso del petróleo que conservó su precio por casi dos décadas – manteniendo un tipo de cambio competitivo.

Los primeros años de alto crecimiento las perspectivas que enfrentaba el país no fueron del todo sencillas. Para mediados de los 50s, el gobierno japonés se enfrentaba a dos grandes cuestiones.

Por un lado, la estructura económica del país era dual en donde convivía una inmensa masa de PyMEs poco competitivas y “pre-modernas” junto con las grandes y avanzadas empresas. Esto implicaba una seria dificultad para su desarrollo económico.

Por otro lado, en 1955, Japón se incorporaba como miembro permanente del GATT<sup>35</sup>. A partir de dicha incorporación, el Estado nipón se comprometía a seguir los lineamientos inherentes a dicho tratado y anuncia entonces, un ambicioso programa de liberalización gradual de su comercio.

La apertura comercial fue considerada no negociable, por lo que todos los productores debieron concentrar sus esfuerzos en aprovechar las políticas industriales en pos de lograr competitividad internacional antes de que la liberalización en los sectores acordados sea completa<sup>xx</sup>. Es decir, la liberación se dio en el marco de una apertura comercial gradual pero promoviendo la competitividad a través de nuevos instrumentos de promoción.

Más allá de que muchas formas de protección se mantuvieron por más de dos décadas, el compromiso de liberar el mercado se ejecutó gradualmente en función de un itinerario planificado y en coordinación permanente con el sector privado en general.

En medio de dicha transición, el refuerzo de la base industrial fue considerado como un importante objetivo nacional. Por lo tanto, el diseño de las políticas de promoción para las pequeñas y medianas empresas debía ajustarse al plan estratégico global y seguir las consideraciones de la “política industrial” planteada por el MITI.

Dicho plan industrial implicaba, entre otras medidas, la identificación de todas aquellas industrias con potencialidad de crecimiento. Una vez realizado el “targeting” – identificación de sectores beneficiados - y alcanzados los consensos con el sector privado, el gobierno se dispuso a fomentar la competitividad tanto de PyMEs como de grandes empresas del sector elegido, a través de la incorporación de toda la tecnología necesaria para poder competir a nivel internacional.

Las razones que impulsaron al MITI a la promoción de las PyMEs, en esta etapa, obedeció a dos factores: a) los productos de las PyMEs eran intensivos en mano de obra y estaban destinados a los mercados de los países más avanzados; por lo tanto jugaban un papel importante en la obtención de divisas; y b) las grandes empresas pertenecientes a los sectores productivos que el MITI tenía intenciones de impulsar podían apoyar su producción en el aparato productivo PyME a través del sistema subcontratista, por lo que necesitaban de una fuerte y rápida modernización de estos potenciales proveedores<sup>xxi</sup>.

A fines de los 50', existía un segmento de PyMEs con un nivel de desarrollo incipiente, con bajos niveles de tecnificación, maquinaria obsoleta, grandes rezagos tecnológicos y se enfrentaban a un exceso de competencia en el mercado doméstico. Esto hizo necesario implementar medidas tendientes a mejorar la productividad a través la modernización tecnológica y buscar los caminos que permitan lograr la ampliación del tamaño de las pequeñas empresas a través de la incentivación de fusiones y operaciones conjuntas.

En respuesta a estas necesidades, la Agencia PyME, articulándose con los planes del MITI, impulsó una serie de estrategias tendientes a reducir el diferencial de productividad entre

<sup>35</sup> Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio Internacional.

las PyMEs y las grandes empresas en áreas tales como tecnología, gestión empresarial y acceso al financiamiento, mediante diversos instrumentos como créditos a tasa subsidiada, asesoramiento de consultores expertos certificados (*Shindanshi*)<sup>36</sup> y facilidades impositivas.

En 1963 se promulga la “Ley Básica PyME”. Esta ley – modificada en 1999 - fue la columna vertebral de la política PyME de Japón y la puesta en marcha de un complejo sistema de apoyo institucional que se mantiene hasta el presente.

Dicha ley fue el bautismo definitivo de la promoción de las PyMEs como política de Estado de Japón, generando un elevado consenso sobre la importancia del fortalecimiento del sector que se mantiene hasta nuestros días. Sintéticamente, esta ley buscaba: a) eliminar las desventajas que las PyMEs enfrentaban debido sus restricciones económicas y sociales, b) mejorar la productividad y el entorno comercial para eliminar la estructura dual de la economía, y (c) contribuir finalmente al desarrollo equilibrado del aparato productivo en su conjunto.

Finalmente, para un correcto diseño y aplicación de una amplia gama de políticas públicas, esta ley previó un esquema de categorización de PyMEs según su nivel de capital y cantidad de empleados; una definición bastante amplia determinando que una unidad productiva debería al menos cumplir con uno de los dos toques para ser considerada PyME. Probablemente se buscó una ley de amplio alcance sobre el aparato productivo. La definición se ajustó a los diferentes sectores de actividad, contemplando su valor agregado y el tamaño de las empresas del sector.

## TABLA 2.

La Clasificación PyME según la ley de 1963 y sus revisiones en 1973<sup>37</sup>

| Manufacturas                                                                                                                                                                                                                                                               | Mayoristas                                                                                                                                                                                                                                                                | Minoristas e Industria de Servicios                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Definición de 1963</b></li> <li>• Cias. con capital de hasta USD 500 mil o de 300 empleados o menos</li> <li>• <b>Revisión de 1973</b></li> <li>• Cias. con capital de hasta USD 500 mil o de 300 empleados o menos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Definición de 1963</b></li> <li>• Cias. con capital de hasta USD 100 mil o de 50 empleados o menos</li> <li>• <b>Revisión de 1973</b></li> <li>• Cias. con capital de hasta USD 300 mil o de 100 empleados o menos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Definición de 1963</b></li> <li>• Cias. con capital de hasta USD 100 mil o de 50 empleados o menos</li> <li>• <b>No hubo revisión en 1973</b></li> </ul> |

Fuente: Teraoka; 2003<sup>XXII</sup>

Las modificaciones de la definición PyME obedecieron a cambios estructurales de la coyuntura económica y fueron poco frecuentes. Desde su definición a partir de la Ley Básica PyME de 1963, solo se llevaron adelante dos revisiones: la de 1973 y la de 1999.

<sup>36</sup> Los Shidanshi son los consultores registrados dentro del Sistema Shindan.

<sup>37</sup> La presente definición está en USD para facilitar su comprensión. Su versión original es en yenes.

## Evolución de las instituciones de apoyo financiero

El acceso al crédito fue sin lugar a dudas uno de los mayores desafíos de la política PyME, no solo en los años de reconstrucción sino también en el período de alto crecimiento económico.

El gobierno necesitaba un sistema capaz de fondear a sus instituciones financieras y poder llevar adelante su ambicioso plan de financiación productiva, direccionando el ahorro interno hacia el sector productivo y creando un espacio complementario al sector privado.

Por lo tanto, en 1951 se promulga la “Ley del Fondo de la Oficina del Fondo Fiduciario”, estableciendo a esta oficina como unidad unificada responsable de absorber y gestionar los fondos provenientes fundamentalmente del Sistema de Ahorro Postal <sup>38</sup> y con el principio de invertir, de formas segura y eficiente, en aquellos sectores que obedecieran a los planes de desarrollo del gobierno japonés.

A partir de esta ley se empieza a construir el Programa Fiscal de Préstamos e Inversiones <sup>39</sup> (FILP, por sus siglas en inglés). Desde su creación y hasta mediados de los 50s, el FILP fue la principal fuente de fondos para la reconstrucción del país.

En esos primeros años, el foco estuvo puesto en utilizar dichos fondos para financiar a aquellas industrias que el MITI consideraba claves para reactivar la economía. Luego, en la etapa de mayor crecimiento el FILP amplió su rango de aplicabilidad hacia nuevos sectores como la construcción de infraestructura básica<sup>40</sup> (Plan de Viviendas, rutas y caminos, etc.) así como también a la profundización del apoyo de las PyMEs japonesas. Para este último caso, en 1953 se crea la “Japan Finance Corporation for SME” (JASME) como institución adicional a las ya existentes como una herramienta adicional para aumentar el acceso al financiamiento de las PyMEs con el propósito de disminuir la brecha productiva entre pequeñas y grandes empresas.

En esa línea, la Agencia PyME dio impulso a un Sistema de Créditos Garantidos que ya se venía gestando en años anteriores, cuyo propósito era dar respaldo para aquellas PyMEs que no lograban cumplir con los requisitos mínimos de garantías puedan acceder al crédito. Durante los años 1947, 1948 y 1949, prácticamente la totalidad de las prefecturas – provincias - de Japón organizaron sus propios programas de garantía a través de la creación de corporaciones regionales de garantías de crédito. Luego, en los inicios de los años 50s se pusieron en funcionamiento otras 5 corporaciones adicionales distribuidas en las grandes

<sup>38</sup> En este sistema los ahorros se colectan a través una red de oficinas de correo dispersas en todo el país. Una parte de estos depósitos se prestaba directamente pero el grueso se destinaba al programa fiscal del gobierno para créditos e inversiones. Actualmente, con más de 24.000 oficinas a lo largo del territorio sigue siendo la fuente de recursos más grande el país.

<sup>39</sup> Es un fondo fiduciario a partir del cual el gobierno japonés promueve y financia inversiones tanto en el sector PyME industrial, como en obras de infraestructura en general - plan de viviendas, construcción de carreteras, etc. -. Su fuente principal de recursos era el Sistema de Ahorro Postal y el Sistema de Pensiones japonés. Debido a su gran envergadura, este programa fue considerado el “segundo presupuesto” del gobierno.

<sup>40</sup> Para tales fines se crearon agencias públicas para el desarrollo de viviendas como la ex “Housing and Urban Development Corporation” y la ex “Government Housing Loan Corporation”. Estas fueron las responsables de analizar la viabilidad y aplicabilidad de los fondos del FILP destinados a planes de vivienda nacionales.

ciudades japonesas, implantándose así en Japón un amplio sistema de garantías a través de 52 Corporaciones de Garantías de Crédito (CGC).

Tras esta rápida organización, la Agencia respaldó la actividad de las CGC impulsando, en diciembre de 1950, la “Ley de Seguros de Crédito para PyMEs”. Posteriormente, en 1951 se crea la Federación Nacional de Garantías de Crédito (NFCGC, por sus siglas en inglés) como una institución pública especial encargada de regular, coordinar y desarrollar las actividades de las CGCs. De esta manera, se instala definitivamente un mercado complementario de apoyo a las PyMEs que les permitía mejorar el nivel de acceso al crédito.

Así, el sistema fue logrando una mayor cantidad de herramientas y un alto nivel de coordinación entre las diferentes instituciones financieras con la guía permanente del Ministerio de Finanzas (MOF por sus siglas en inglés) y el MITI. El primero proponiendo las bases de cómo el sistema se fondeaba y controlando la sostenibilidad de los préstamos de los fondos del FILP, al tiempo que el MITI coordinaba la actividad industrial y comercial, mediante sus “Guías Administrativas” y proponía los sectores que se debía financiar con mayor urgencia obedeciendo su plan industrial. En este sentido, un aspecto destacable de la política industrial era que el mecanismo de fondeo y la administración de los fondos fueron separados de la ejecución y adjudicación de los créditos y estímulos a la industria.

Además, a medida que el rango de uso de los fondos del FILP se extendía, el número de instituciones públicas aumentaba de acuerdo a las distintas políticas que el gobierno deseaba aplicar en los diferentes sectores de la industria. Instituciones financieras públicas como el Japan Development Bank (Banco de Desarrollo del Japón), jugaron un rol clave en canalizar los fondos del FILP hacia sectores claves de la industria japonesa como el automotriz y el metalúrgico.

A pesar de todas estas medidas tendientes a resolver la financiación PyME, existían otros limitantes para lograr altos niveles de inversión en el sector. La elevada competencia local desatada a partir de la promoción de las PyMEs y la limitada escala productiva de estas empresas eran importantes restricciones a la hora de realizar inversiones en mejoras tecnológicas. Por lo tanto, fue necesaria una serie de medidas para fomentar asociaciones productivas que permitieran escalamiento productivo.

En esa dirección, en 1963, se promulga la Ley de Promoción de la Modernización PyME - SME Modernization Promotion Act - con el objeto de promover las asociaciones comerciales entre PyMEs (joint ventures) que permitan escala y sea entonces posible adquirir toda la tecnología necesaria para modernizar rápidamente al sector. En esa dirección, el gobierno japonés puso a disposición un abanico de instrumentos financieros para lograr dichos objetivos. Este plan de modernización obedecía a los planes del MITI de lograr, antes de la apertura comercial, disminuir la brecha productiva entre PyMEs y grandes empresas y fortalecer la competitividad internacional la industria japonesa en su conjunto.

Esta ley tuvo el alcance deseado pero no estuvo exenta de problemas. Por un lado, la política pública se concentró demasiado en la modernización de equipamientos pero las ventas

de las PyMEs por momentos no acompañaban lo suficiente como para poder cubrir los costos de inversión, con costo fiscal para el Estado. Además, solo las PyMEs con mayor capacidad de gerenciamiento y con solidez financiera pudieron acceder sin problemas a este tipo de beneficios. Por último, la idea del gobierno de promover asociaciones comerciales no fue del todo exitosa en virtud de que producir de manera conjunta probó ser una experiencia difícil en la práctica para las PyMEs.

## **El estímulo a las PyMEs: el sistema subcontratistas, la participación en las compras públicas, los parques industriales y las asociaciones privadas**

El extendido tejido productivo de PyMEs subcontratistas encuentra su solidificación en estos años de rápido crecimiento económico. Este sistema es uno de los métodos de organización productiva más desarrollado del mundo. Si bien el sistema no es exclusivo de Japón, fue y sigue siendo un rasgo característico de la articulación productiva japonesa.

Una de las grandes dificultades a las que tuvieron que enfrentarse las PyMEs que formaban parte de la estructura subcontratista fue la asimetría en el poder de negociación y la demora en los pagos por parte de las grandes empresas contratistas.

Esto generaba dificultades en el manejo del capital de trabajo de las PyMEs. Por tales motivos y como una herramienta más para combatir la brecha productiva entre PyMEs y grandes empresas, el gobierno japonés impulsó en 1956 la Ley de Prevención de la Demora en los Pagos a los Subcontratistas (*Prevention of Delay of Payment of Subcontracting Charges and Related Matters Act*), fijando un período de tiempo máximo para el pago a las subcontratistas PyMEs.

Luego, en 1966, el gobierno promueve una nueva ley para fomentar la producción PyME. Mediante la “Law Ensuring the Receipt of Orders from Government and Other Public Agencies by SME” el Estado japonés busca reforzar el fomento de este sector a través de compras gubernamentales.

Paralelamente, se pone en marcha en los distintos municipios y prefecturas del país la construcción de parques industriales. Bajo el nombre de “Industrial Apartment Programme”, distintos gobiernos locales invirtieron en el armado de predios y la construcción de galpones para luego darlos en alquiler o directamente distribuirlos entre las PyMEs que no tenían los fondos suficientes para construir sus propias fábricas. Estas políticas activas promovieron la formación de clústeres económicos a lo largo del país.<sup>xxiii</sup>

En resumen, una amplia gama de organismos y políticas comenzaron a poblar el entramado institucional a partir del período de rápido crecimiento, ayudando a alcanzar distintos objetivos de la política industrial y a resolver los problemas de competitividad del sector.

En este sentido, es importante destacar que el sector privado jugó un papel muy activo en la validación e implementación de la política industrial. Consciente del rol de los em-

presarios para el éxito de las políticas, el Congreso aprobó en 1957 la ley que regula la organización de las cámaras empresariales y representación de los intereses de las PyMEs (“Law Concerning the Organization of Small and Medium Enterprise Organizations”), promoviendo la creación de cámaras comerciales e industriales para PyMEs.

A pesar de que la responsabilidad de diseñar y llevar adelante la política económica japonesa estuvo, desde su creación en 1949, en manos del Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI), la contribución del sector privado no fue para nada periférica. La participación de los empresarios japoneses y sus cámaras empresariales (tanto en el diseño como en la implementación y difusión de políticas) estuvo altamente institucionalizada y fueron sin lugar a dudas protagonistas indispensables dentro de la red institucional japonesa.<sup>xxiv</sup>

El marco de encuentro entre el sector público y el sector privado fueron, y siguen siendo, los **Consejos de Deliberación**<sup>41</sup>. Estos consejos estaban compuestos, generalmente, por expertos designados por el MITI y por los representantes del sector privado correspondientes al sector que iba a ser alcanzado por las decisiones de dicho ministerio.

Esta práctica se volvió una institución en lo que respecta al diseño de la política pública.

### Desde la crisis del petróleo hasta la burbuja financiera: los cambios estructurales.

El crecimiento “milagroso” experimentado en los años 50s y 60s empezó a encontrar su fin a principios de la década de 1970. Desde esos años y hasta finales de los 80s, la tasa de crecimiento del PBI se mantuvo en el orden del 4% anual, y fue cercana a cero en la década de 1990.

Por un lado, esta transición hacia una desaceleración productiva era natural e inevitable debido a que la economía japonesa había madurado<sup>42</sup> alcanzando a EE.UU. y Europa. Por otro, el nuevo desempeño económico también tuvo su explicación en el ámbito externo: las dos crisis petroleras ocurridas en los años 70s, el quiebre del sistema Bretton Woods<sup>43</sup>, las fricciones comerciales con Estados Unidos y el Acuerdo de Plaza, fueron obstáculos duros para la economía japonesa.

La primera crisis petrolera<sup>44</sup> tuvo un fuerte impacto en el desempeño económico de esos años. Japón era uno de los países miembros de la OCDE con mayor dependencia de la importación de petróleo. La tasa media de importación de los países de la OCDE llegaba al 67%. Sin embargo, en el caso japonés la tasa de dependencia ascendía al 99,7%. Por lo tanto, una vez desatada la crisis, en 1974, el país registra su primer crecimiento negativo desde la posguerra (-0,8%) y entra en una crisis de estanflación (inflación y recesión).<sup>xxv</sup>

<sup>41</sup> Sobre los Consejos de Deliberación se tratará en profundidad en la Sección 3.2.

<sup>42</sup> Durante el proceso de convergencia, Japón había logrado su desarrollo a través de la incorporación de las nuevas tecnologías existentes en el mundo desarrollado. Pero una vez alcanzada la frontera de desarrollo, fue necesario para el país comenzar a generar internamente valor agregado a partir de avances propios.

<sup>43</sup> El sistema se basaba en una serie de reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. El sistema preveía la existencia de tipos de cambios fijos. Cada país estaba obligado a fijar la paridad de su divisa en términos de oro como denominador común (salvo los Estados Unidos, al resto de las monedas se les permitía una banda de fluctuación de un 1% respecto a la paridad fijada).

<sup>44</sup> En 1973, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC según sus siglas en inglés) decidió aumentar drásticamente el precio del petróleo llevándolo de 2 dólares a 11 dólares por barril y redujo en un 10% su volumen de exportación a los países industrializados.

Los sectores que más sufrieron el shock petrolero fueron la industria química y las industrias pesadas, así como los productos metálicos, el cemento, el papel, la pulpa y la madera. Paralelamente, la producción en la industria textil empezó a caer en 1974. Solo un pequeño grupo de industrias exportadoras muy competitivas, como la automotriz y la electrónica, sufrieron leves descensos en su producción.<sup>xxvi</sup>

Por otra parte, Corea y Taiwán estaban alcanzando a Japón en el mercado de exportación de bienes intensivos en mano de obra, como prendas de vestir y calzado.<sup>xxvii</sup>

Esto obligó a Japón a repensar su estructura industrial y sus mecanismos de promoción. Es entonces en estas circunstancias en donde se inicia un cambio en la visión general de las estrategias de desarrollo y el gobierno pasa de fomentar el “catch up” tecnológico a buscar nuevas formas de producción desde una visión innovadora y más eficiente en el consumo de energético. Para ello implementó medidas tendientes a dar mayor impulso a la industria electrónica y a formar nuevas industrias intensivas en conocimiento.

Con este cambio, las iniciativas para las PYME también siguieron la misma dirección. Las llamadas “políticas de ajuste” o “políticas de ajustes industriales” se introdujeron como políticas PyME y se desarrollaron programas especiales para permitir que las pequeñas y medianas empresas tengan una adaptación suave al nuevo orden económico con altos costos de energía. La idea era promover el “cambio de negocio” en las PyMEs, animándolas a abandonar las industrias en declive para desplazarse a sectores más prometedores utilizando su “know how” acumulado en años anteriores.

En esta línea, la ley de “Medidas provisionales para la conversión de negocios de las PyMEs” de 1976 fue tal vez una de las primeras iniciativas en dirección a esta nueva visión estratégica.<sup>xxviii</sup> Las PyMEs que pertenecían a dichas industrias tenían serias dificultades para enfrentar la competencia de países en desarrollo como Taiwán y Corea del Sur, la apreciación del yen, la contracción de la demanda y el encarecimiento de la energía.

En esa coyuntura, además, uno de los problemas más graves que tuvo que afrontar el país fue el cambio en la dotación de factores, pasando de ser un país abundante en mano de obra a ser un país escaso. Esto generó una puja salarial a la suba. Muchas pequeñas y medianas empresas pertenecían a sectores de mano de obra intensiva y sumado a la crisis del petróleo trabajaban con costos muy ajustados. Por lo tanto, no pudieron seguir el ritmo del aumento salarial, con el agravante de que su producción estaba perdiendo competitividad en el mercado internacional.

Las dos devaluaciones del dólar en 1971 y 1973, con la posterior revaluación del yen, hizo a sus productos todavía menos atractivos en el exterior. Así muchas empresas medianas trasladaron su producción buscando mano de obra más barata en los países vecinos como Taiwán, Corea del Sur, Hong-Kong y Singapur.<sup>xxx</sup>

Por lo tanto, a modo de incentivo muchas PyMEs de los sectores más deprimidos recibieron estímulos (préstamo a baja tasa de interés, nuevos esquemas de depreciación acele-

rada, etc.) para diversificar su producción y empezar a insertarse en otros sectores más competitivos.

En esa línea, en 1980 se crean los institutos para la “Administración Tecnológica de Pequeñas Empresas” con el objeto de dar capacitación a los recursos humanos que trabajaban en las PyMEs que se insertaban en las industrias tecnológicas.

Paralelamente, se refuerza el Sistema Shindan y se empiezan a abrir los Centros de Apoyo PyME <sup>45</sup> en cada una de las prefecturas del país para dar servicios de información y asesoramiento.

Finalmente, una de las mejores prácticas llevadas adelante en este período fueron los préstamos MARUKEI. <sup>46</sup> Estos programas de créditos a baja tasa de interés y sin colateral para micro y pequeñas empresas proporcionados por la “National Life Finance Corporation” se comenzaron a ofrecer en 1973. La novedad de estos programas residía en que la adjudicación de los mismos estaba a cargo de las distintas asociaciones de comercio como las Cámaras de Comercio e industria <sup>xxxI</sup> y las Sociedades de Comercio e industria. Esta fue sin dudas una exitosa experiencia que se mantiene en el presente conservando su característica principal: la activa participación del sector privado en la administración de estos programas como una de sus tantas participaciones dentro de la red institucional de apoyo PyME.

En un principio, sólo las unidades productivas de menos de seis trabajadores podrían solicitar el préstamo, orientando la ayuda a las microempresas más vulnerables. Luego, el tamaño aplicable fue elevado a empresas de menos de 21 empleados. Esta política fue implementada desde el punto de vista de las políticas sociales dado que, en esos años de crisis de costos por el shock petrolero, las pequeñas y medianas empresas eran en importantes actores a la hora de crear y sostener empleo. <sup>xxxII</sup>

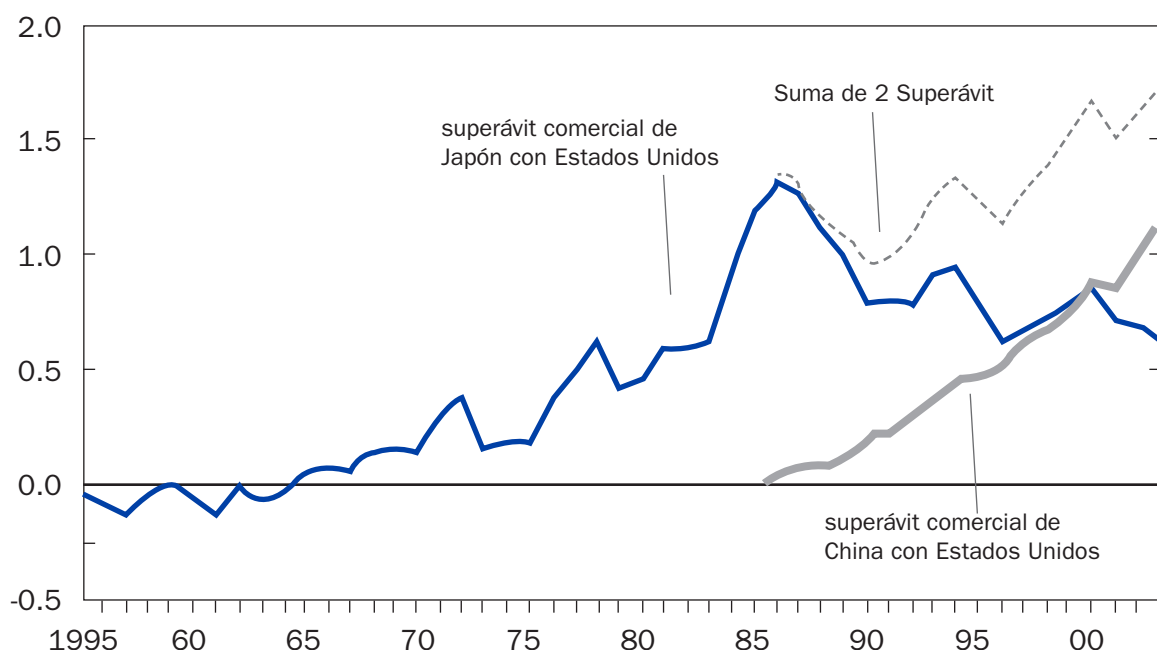
## Las fricciones comerciales y el Acuerdo de Plaza.

En la década de 1960, Japón exportaba productos textiles de bajo costo al mercado estadounidense. Sin embargo, con el correr del tiempo tuvo que adoptar cuotas de exportación de sus artículos textiles en negociaciones con Estados Unidos. Luego, uno a uno, una serie de productos japoneses sufrieron las mismas medidas: acero (1969), lana y fibras sintéticas (1972), televisores a color (1977), automóviles (1981), y así sucesivamente con otros productos. Japón acordó también restringir las exportaciones de acero a Europa en 1972. <sup>xxxIII</sup>

A pesar de esto, en la década de 1980, Japón comenzaba a registrar el mayor superávit comercial global mientras que EE.UU. tenía el déficit comercial más grande en el mundo. Si se toma en cuenta que el tamaño de los excedentes de Japón y el déficit estadounidense fueron similares, fue entonces el propio “ahorro japonés” el que financió el gasto excesivo de los americanos. Esta relación se convirtió en el mayor flujo financiero de la economía mundial.

<sup>45</sup> Descriptos en la Sección II punto 2.

<sup>46</sup> El programa se describe en la Sección IV, punto 2.3.

**Gráfico 5.****Saldos Comerciales: Japón, EE.UU. y China (% PBI americano)**

Fuente: Fuente: Kenichi Ohno, (2006), *The Economic Development of Japan The Path Traveled by Japan as a Developing Country*, GRIPS Development Forum: National Graduate Institute for Policy Studies, (Pág. 195).

Frente a este escenario aparecieron nuevos reclamos del gobierno americano. El descontento por los problemas comerciales con Japón se fue incrementando en el gobierno norteamericano por lo que afloraron nuevas corrientes proteccionistas. Dicho de otro modo, el círculo vicioso formado por el alza del dólar y el progresivo déficit externo se convirtió en el principal problema político y económico que afrontaron los Estados Unidos en los inicios de los 80s.<sup>XXXXIV</sup>

Por lo tanto, además de inducir a Japón a exportar menos, el gobierno americano comenzó a exigir la compra de más bienes estadounidenses como ser partes de automóviles, servicios financieros e incluso productos agrícolas como la naranja y la carne. EE.UU. también sostuvo que el sistema económico japonés era ineficiente y cerrado a las importaciones y debía ser reformado. Lo que había comenzado como quejas sobre productos individuales culminó como crítica universal del sistema económico japonés.

Este nivel de fricción fue profundizándose con el correr de los años y tuvo su punto culmine en lo que se denominó el Acuerdo de Plaza.<sup>47</sup> Este acuerdo fue impulsado en 1985 por los Estados Unidos en conformidad con los cinco países más industrializados del mundo (G5): Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania y Japón. El objeto formal fue dirigir el dólar a cotizaciones más bajas en los mercados de divisas. Sin embargo, la cuestión de fondo era reducir el importante déficit comercial con Japón forzándolo a incrementar sus importaciones y a apreciar su moneda. El resultado del acuerdo hizo que el yen tuviera una fuerte revaluación, pasando de 240 yenes por dólar a 160 yenes por dólar a finales de 1986, y posteriormente a 122 yenes por dólar al finales de 1987.

<sup>47</sup> Este convenio es conocido como el "Acuerdo del Plaza" porque se firmó en el Hotel Plaza de Nueva York.

Frente a esto, la respuesta general de la economía japonesa fue la adopción de una radical dieta de racionalización en respuesta al shock cambiario. Los exportadores, por su parte, vieron que era imposible aumentar sus precios en dólares lo suficiente como para compensar la apreciación del yen. Por lo tanto, respondieron a esta situación reduciendo los costos de sus operaciones domésticas y trasladando la producción de partes y componentes - al igual que en los años de la crisis petrolera pero de manera más intensiva - hacia zonas donde la mano de obra era más barata, especialmente al sudeste asiático.<sup>xxxvi</sup>

En ese contexto, el gobierno se encontraba nuevamente en la tarea de redireccionar su aparato productivo desde sectores de mano de obra intensiva hacia industrias de alta tecnología y conocimiento pero de manera mas decidida que en los años de la crisis del petróleo. En esa línea, el Estado japonés acompañó proyectos promovidos por los gobiernos locales para la creación de parques industriales en donde se instalaron sectores de alta tecnología e institutos de investigación con el esquema del “Silicon Valley” de California como modelo.<sup>xxxvii</sup>

Adicionalmente, se puso especial atención en los aspectos positivos de crear y desarrollar nuevas industrias entre las PyMEs. En 1986 se promulga la “Temporary Law Concerning Measures for Changing Business for Specific SME” en la cual se seleccionaban los tipos de industrias en donde el gobierno iba llevar adelante medidas para promover nuevos horizontes para las PyMEs. Adicionalmente, la “Temporary Law Concerning Measures for SMEs of Specific Regions” fue en la misma dirección y con la intención de promover a las actividades PyMEs de las regiones severamente afectadas por la revaluación del yen y la depresión económica producto del Acuerdo de Plaza.

Finalmente y en resumen se puede decir que las políticas PyMEs a lo largo de la década del 80 tuvieron 4 ejes centrales:

- i) El fomento de la investigación y desarrollo en el sector. Las pequeñas y medianas empresas accedieron a créditos a baja tasa expedidos por las instituciones financieras públicas luego de la aprobación por parte de los gobiernos locales de los planes de desarrollo tecnológico fundamentalmente en áreas tales como la tecnología y la biotecnología. También se utilizaron subsidios y exenciones impositivas para estos fines.
- ii) Refuerzo de los programas de entrenamiento y capacitación. A través de las Universidades PyMEs se llevaron adelante programas de capacitación dirigidos a los empleados y los empleadores de las PyMEs.
- iii) El impulso de las asociaciones productivas entre PyMEs en las industrias de alta tecnología y conocimiento a través de exenciones impositivas y subsidios.
- iv) El refuerzo de los lazos de cooperación entre el gobierno central con los gobiernos locales y el sector privado con el objeto de reactivar aquellas zonas del país afectadas por la revaluación del yen y la pérdida de competitividad. En tal sentido, se impulsó en conjunto líneas de créditos para Start ups.

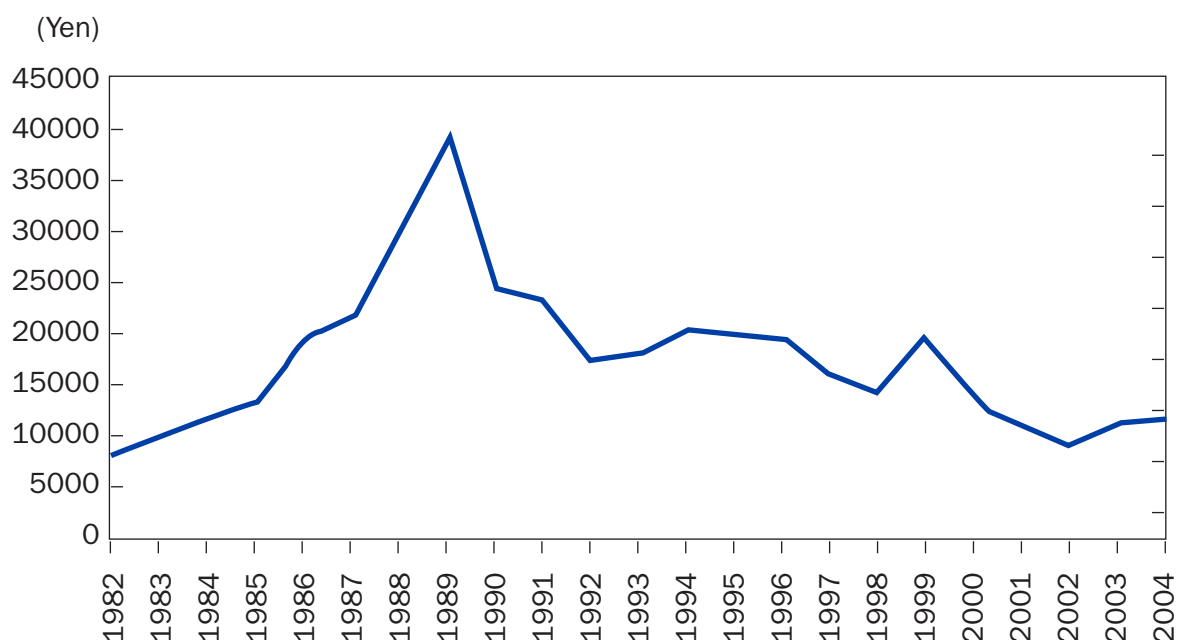
## La burbuja económica y los efectos de la crisis (1990 – 2000)

La burbuja financiera e inmobiliaria en Japón constituyó un proceso de fuerte revalorización de activos financieros e inmobiliarios ocurrido a partir de 1980, y que colapsó a principios de la década de 1990. Se considera una de las mayores burbujas especulativas de la historia económica moderna. Las continuas expansiones monetarias para poder frenar la apreciación del yen entre 1985 y 1989, la desregulación bancaria a principios de los 80s y la incapacidad de la autoridad monetaria de reaccionar frente a la evolución del precio de los activos fueron uno de los tantos motivos que dieron origen a la burbuja financiera e inmobiliaria.<sup>xxxxviii</sup>

Todo lo anterior desencadenó en una serie de comportamientos especulativos que desembocaron en un espiral ascendente en el precio de inmuebles y de activos en el mercado de capitales. Esta escalada llegó a su fin en 1989, momento en el cual el índice Nikkei alcanzó un pico de 39.000 puntos, llegando a quintuplicar el nivel de 1980.

### Gráfico 6.

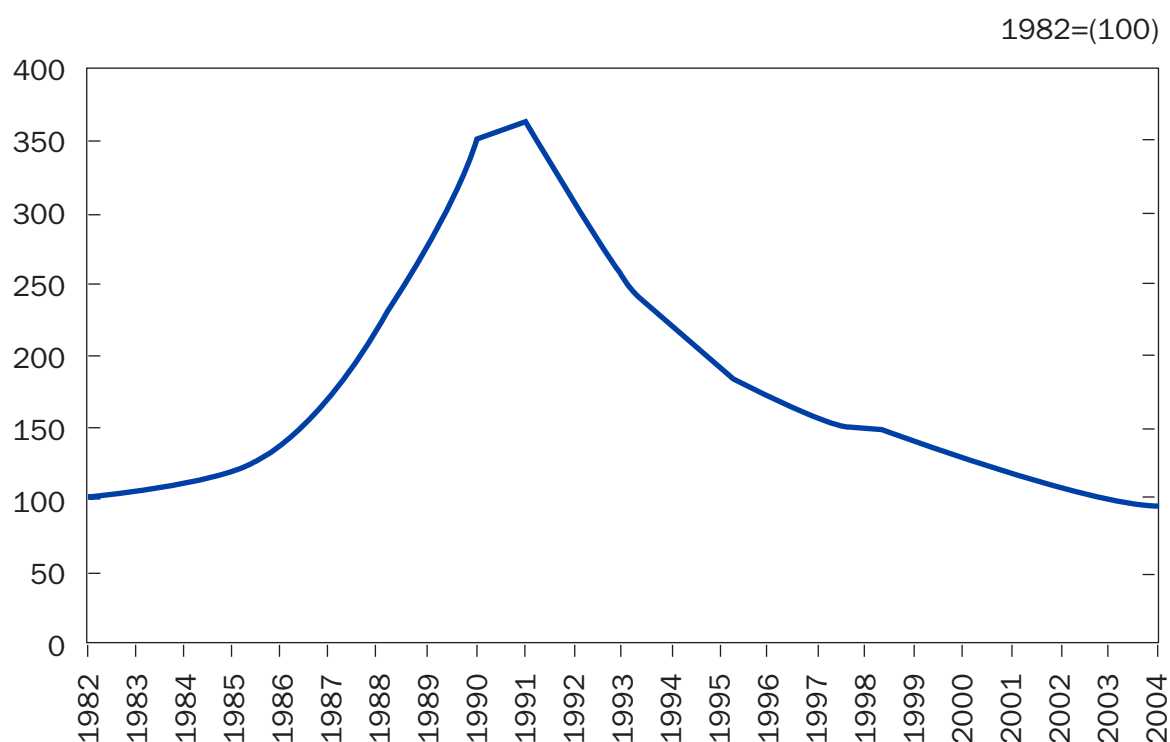
#### Índice Nikkei 225 - Promedios históricos



Fuente: Kenichi Ohno, (2006), *The Economic Development of Japan The Path Traveled by Japan as a Developing Country*, GRIPS Development Forum: National Graduate Institute for Policy Studies, (Pág. 202).

El precio de la tierra también se incrementó a lo largo de la década de 1980. El punto de inflexión tuvo lugar un año más tarde del quiebre del mercado de valores. Desde entonces, el índice de precios de la tierra fue disminuyendo ininterrumpidamente durante más de una década.

Para tener una idea de la magnitud de lo que fue tal vez la burbuja inmobiliaria y financiera mas grande del siglo XX tenemos que tener en cuenta lo siguiente: entre 1955 y 1989 el valor de las propiedades inmobiliarias de Japón se multiplicaron por más de 75. En 1990, a pesar de que la extensión de los Estados Unidos es 25 veces mayor que la de Japón, en dicho año se estimó que las propiedades japonesas valían 5 veces más que las de Estados Unidos. El valor de las propiedades de Estados Unidos equivalía al valor del entorno metropolitano de Tokyo. La venta del palacio imperial hubiera bastado para comprar a toda California. En 1990 el valor de todos los campos de golf japoneses era el doble de todas las acciones cotizadas en la bolsa australiana<sup>48</sup>.

**Gráfico 7.****Índice de precios de la tierra - Base 1982 -**

Fuente: Kenichi Ohno, (2006), *The Economic Development of Japan The Path Traveled by Japan as a Developing Country*, GRIPS Development Forum: National Graduate Institute for Policy Studies, (Pág. 202).

Durante el período de gestación de la burbuja, la inflación se mantuvo estable con un promedio anual de 1,4% entre los años 1986 y 1990. Sin embargo, a finales de 1989 y principios de 1990 el índice de inflación alcanzó el 3% anual. Ante esta situación, y con el temor de que sea el inicio de un proceso inflacionario, el Banco de Japón tomó una serie de medidas restrictivas: en 1989 subió la tasa de interés de 2,5% a 4,25%. Luego en 1990 la llevó a 6%. El tipo de cambio subió de 128,2 yenes por dólar en 1988, a 138 y 144 yenes en 1989 y 1990 respectivamente.<sup>xxxxix</sup>

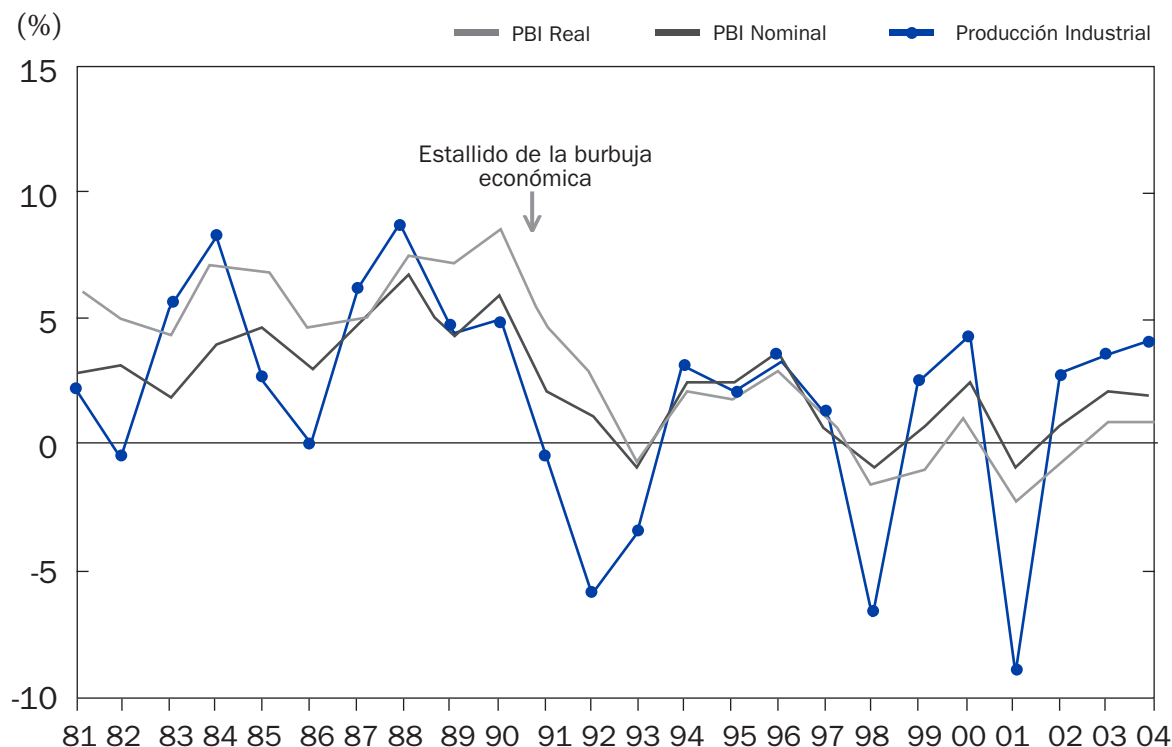
Consecuentemente, todas estas medidas provocaron una contracción en la actividad económica y una caída del índice Nikkei en aproximadamente un 50% a finales de 1990. Un año después, el clima económico se deterioró de forma dramática con el desplome del precio de la tierra.

### Los efectos de la crisis

La década de 1990 estuvo signada de serias dificultades para recuperar la senda del crecimiento sostenido. Esta fue llamada en la literatura económica japonesa como “la década perdida”. Luego de tener un crecimiento promedio de 4% en las últimas dos décadas, los 90s mostraron débiles índices de performance: el crecimiento promedio del PBI real se situó en 1,4%, los niveles de desempleo llegaron a ser lo más altos de los últimos 40 años con picos de 4,8% en 1998 y 1999 respectivamente y la

moneda hacía perder competitividad debido a su constante revalorización llegando a 94 yenes por dólar en 1995.<sup>48</sup>

**Gráfico 8.**  
PBI Real, Nominal y Producción Industrial



Fuente: Kenichi Ohno, (2006), *The Economic Development of Japan The Path Traveled by Japan as a Developing Country*, GRIPS Development Forum: National Graduate Institute for Policy Studies, (Pág. 205).

En los momentos en que la economía parecía recuperarse, el lapso de estos rebotes era breve y nuevamente había descensos en la actividad general. Hubo en total tres caídas del producto entre 1991 y 2001 con mayor volatilidad en el sector industrial. Si bien la recuperación era cada vez más rápida para las manufacturas, también sus caídas fueron mucho más pronunciadas.

La reacción del Banco de Japón ante esta situación crisis en donde el consumo y la inversión se contraían, fue llevar adelante sucesivas expansiones monetarias con el objeto de dotar de liquidez al sistema monetario, mejorar los balances de las empresas y permitir el acceso al crédito a un bajo costo. Sin embargo, la tasa alcanzó niveles cercanos a cero sin lograr los resultados esperados del lado de la inversión (fenómeno conocido en la literatura como *trampa de liquidez*).<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Nótese que el estándar de los indicadores de crecimiento y desempleo para la denominación “década perdida” deben entenderse en relación a los registrados previamente por la economía japonesa y no en relación a los de otros países cuya amplia mayoría verificó indicadores de peor desempeño en el período.

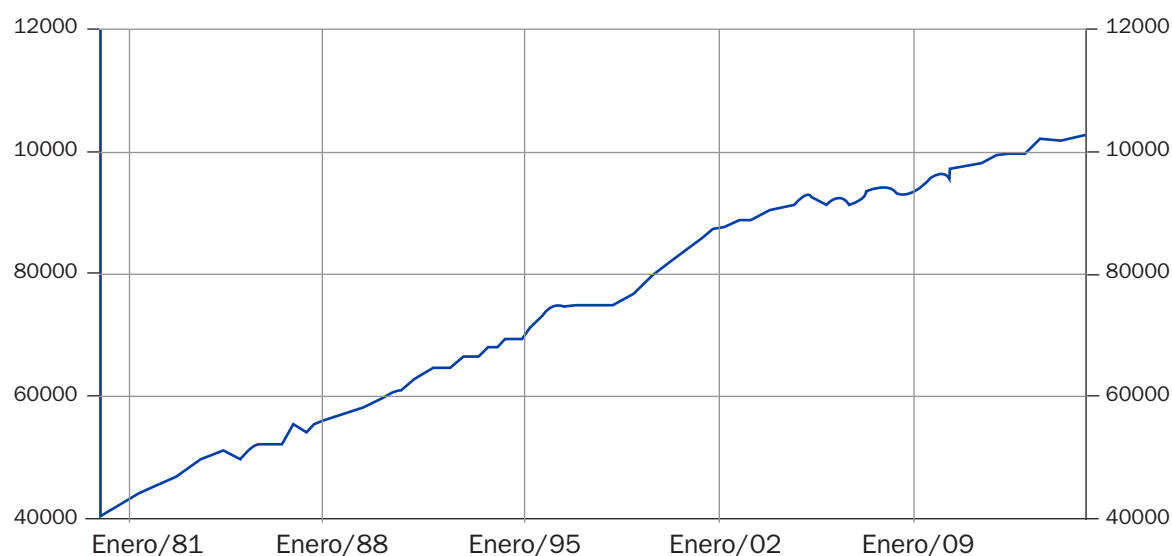
<sup>50</sup> Según la teoría Keynesiana, la trampa de liquidez se produce cuando las personas acumulan efectivo porque esperan un evento adverso, como la deflación, reducción del PBI, aumento de la tasa de desempleo o una guerra. Por lo tanto, la gente no consume, las empresas no invierten y los bancos tampoco prestan debido a que no existe suficiente solvencia. En ese contexto las perspectivas económicas son inciertas y los rendimientos esperados son bajos haciendo caer aún más la inversión. Por lo tanto, a pesar de que las expansiones monetarias lograron bajar la tasa de interés nominal, no lograron reactivar la inversión en los niveles deseados.

Por lo tanto, dado que las medidas del Banco de Japón parecían no ser suficientes, el gobierno optó por reforzar su lucha contra la deflación a través de una agresiva política fiscal.

Bajo el argumento keynesiano de que si el sector privado no gasta lo suficiente para utilizar la capacidad productiva existente entonces el sector público debería hacerlo, impulsó una serie de inversiones para generar una mayor cantidad de empleos y consecuentemente mayor consumo. Sin embargo, la reactivación deseada no se manifestó, dejando como resultado un deterioro de las finanzas públicas.<sup>xi</sup>

### Gráfico 9.

Participación de la Deuda Pública en el PBI japonés  
(1980 - 2012)



Fuente: [www.tradingeconomics.com](http://www.tradingeconomics.com)

En ese contexto, a lo largo de la década de 1990 la apuesta a proyectos de innovación y el surgimiento de nuevos emprendimientos - start-ups - fueron enfatizados por la Agencia PyME.

En esa línea se dicta, en 1995, una nueva ley: "The Temporary Law Concerning Measures for the Promotion of the Creative Business Activities". El objetivo fue dar financiación a PyMEs y emprendedores que desearan incursionar en nuevos negocios o invertir en I+D sin necesidad de pertenecer a una industria en particular. Esta ley fue una medida más en la misma línea que las leyes similares de décadas pasadas.

Paralelamente, la ley "SME Modernization Law" de 1963 y la "Temporary Law for Smooth Adaptation to Structural Changes" de 1993 se fusionaron en 1999 en una nueva ley: "Law on Supporting Business Innovation of SME". A partir de ella se logró promover la innovación a través de nuevos productos, métodos de gerenciamiento, apertura de nuevos mercados, etc. Esta ley tuvo como punto central el de dirigir recursos a las PyMEs en general y no a un sector específico como ocurrió en el marco de la ley de 1963, es decir, se constituyó como una política horizontal.

Finalmente, la nueva visión de la política PyME fue plasmada a partir de la modificación de ley Básica PyME en 1999. Esta nueva concepción de la política pública hacia el sector ya se venía gestando desde finales de los años 70s. En esta nueva posición la idea de la búsqueda permanente de modernizar a las PyMEs y disminuir así la brecha productiva con las grandes empresas llega a su fin y el nuevo enfoque se centra en el fomento de la innovación y la conversión de los negocios existentes hacia industrias intensivas en conocimientos.

La reforma de la ley básica en 1999 puso de manifiesto la necesidad de revitalizar el tejido productivo japonés, estimulando el surgimiento de nuevas empresas y sectores en la economía.

Esta nueva ley se basó en una nueva filosofía en donde las PyMEs ya no eran el sector atrasado y vulnerable de la economía al que había que ayudar para disminuir la brecha productiva con las grandes empresas, sino que ahora constituían el sector independiente y diverso dentro del entramado productivo japonés en el que había que fomentar la innovación y el desarrollo de nuevos negocios.

En definitiva, esta ley perseguía tres grandes objetivos: impulsar nuevos emprendimientos y la innovación, mejorar las técnicas de gerenciamiento y desarrollar medidas tendientes a facilitar la adaptación del sector a los cambios económicos y sociales.

Finalmente, se configuró una nueva definición PyME (Tabla 3).<sup>51</sup>

**TABLA 3.**  
la clasificación PyME por sector productivo<sup>52</sup>

| Manufacturas                                                            | Mayoristas                                                            | Industrias de Servicios                                              | Minoristas                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| • Cias. con capital de hasta USD 3 millones o de 300 empelados o menos. | • Cias. con capital de hasta USD 1 millón o de 100 empelados o menos. | • Cias. con capital de hasta USD 500 mil o de 100 empelados o menos. | • Cias. con capital de hasta USD 500 mil o de 50 empelados o menos. |

Fuente: METI 2013.

## El legado de una década de bajo crecimiento

Los años 90s pusieron en el debate público la necesidad de cambios estructurales en la economía. Fueron tres los grandes temas a resolver en los años siguientes:

<sup>51</sup> Uno de los grandes problemas que afectan el desempeño económico y social de Japón es el envejecimiento de su población y la baja tasa de natalidad.

<sup>52</sup> La presente definición está en USD para facilitar su comprensión. Su versión original es en yenes.

### 1. El alto nivel de morosidad en el sistema bancario

Tras la burbuja financiera e inmobiliaria, los bancos quedaron con una masa de cuentas incobrables afectando seriamente sus balances. Como consecuencia de esta fragilidad financiera en las instituciones bancarias el gobierno optó por llevar adelante una drástica transformación en el sistema financiero - denominada "Big Bang" - cuyo objetivo principal fue la desregulación de la actividad bancaria y de las demás instituciones financieras en general, a la vez que se le otorgó mayor autonomía al Banco de Japón.<sup>53</sup>

### 2. La necesidad de adaptar las instituciones

El sistema institucional japonés fue cuestionado por la opinión pública. La imposibilidad de la clase dirigente de dar respuestas rápidas y certeras a los años de deflación sufridos en los 90s hizo ver a las instituciones y al sistema político japonés como anticuados y diseñados para otra época. Las instituciones que funcionaron bien durante el periodo de fuerte crecimiento se habían revelado insuficientes para resolver los problemas modernos.

Cuando la economía crecía a ritmos del 10% anual, las viejas instituciones fueron muy efectivas. Una institución clave como el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) aseguraba que el capital se dirigiera hacia los sectores más productivos de la economía. Sin embargo, en el humor social se veía que esta institución se había mostrado incapaz de lidiar con una economía de bajo crecimiento industrial.

### 3. El aumento de la Deuda Pública

El gobierno optó por encarar su lucha contra la deflación mediante una política fiscal más agresiva pero con altibajos. Esto provocó que el crecimiento del gasto público no haya tenido los efectos deseados y la acumulación del mismo se haya multiplicado desde finales de los 80s hasta principio de los 2000, llegando a ser en 2002 cerca del 150% del PBI japonés.

## Las reformas estructurales (2001 – 2010)

---

En la primera mitad de la década del 2000, una ola reformista, liderada por el Primer Ministro Koizumi (2001-2006), se centró en cambiar el paradigma de la institucionalidad japonesa a partir de una serie de medidas:

### Privatización de las principales corporaciones públicas

Aunque el proceso de privatizaciones se venía produciendo gradualmente en años anteriores, es en este período en donde estas adquieren mayor relevancia. El énfasis se debió a una nueva concepción de que la mayoría de las empresas públicas eran "ineficientes" y dependían del financiamiento gubernamental en un contexto

<sup>53</sup> Estas reformas llamadas "Big Bang", sin embargo, no se llegaron a sanear en su totalidad el sistema financiero al no lograr resolver el problema de los créditos irrecuperables de los bancos.

donde el gasto público trepaba a niveles críticos. Esto instauró la tesis de que el gobierno debía privatizarlas como forma de lograr eficiencia y mejorar su situación fiscal. Sin embargo, en lo que respecta al gasto, las privatizaciones no lograron los resultados esperados. Para finales del año 2010 la deuda japonesa ya era record en su historia llegando al 200% de su PBI.

### **Apoyo a proyectos nuevos y fortalecimiento de los bienes intelectuales**

La tecnología de la información y el emprendedorismo fueron los pilares de la política PyME.

Además se intensificó la visión que se venía gestando en años anteriores sobre la necesidad de desarrollar industrias intensivas en conocimiento. En esa línea, se configuró un nuevo sistema de patentamientos que permitió el traspaso de derechos sobre las patentes a Universidades y Centros de Estudios como incentivos para la reinversión en investigación. En este marco se dio prioridad estratégica a sectores punteros tales como la nanotecnología, la tecnología de la información, la biotecnología y el medio ambiente tendientes a fortalecer la base tecnológica japonesa y poner a la nación en condiciones de competir con Europa y los Estados Unidos.

### **Reforma fiscal**

Para su implementación se concibió un plan en dos fases. La primera se proponía sanear el fisco, reduciendo la emisión de bonos del Estado y la segunda, conseguir un equilibrio entre los ingresos y los gastos fiscales a mediano plazo y lograr así un superávit.

En el marco de estas reformas estructurales, se privatiza y se fusionan muchas entidades financieras públicas que proveían de créditos a las PyMEs. En 2007 se encara un proceso de privatización total del Shoko Chukin Bank; la Japan Finance Corporation (JFC) nace en 2008 como resultado de la fusión de otras instituciones públicas, el Programa Fiscal de Prestamos e Inversiones (FILP) deja de utilizar los fondos provenientes del Sistema de Ahorro Postal y del Sistema Nacional de Pensiones y su fondeo pasa a depender de la colocación de deuda en los mercados financieros. Paralelamente, el sistema previsional y los ahorros postales pasan a ser administrados por corporaciones privadas e invertidos en la bolsa bajo un esquema de regulaciones consignado por el Ministerio de Finanzas.

Las instituciones administrativas PyMEs también sufrieron modificaciones en esta línea. Así en el año 2004 se crea la Organización de Pequeñas y Medianas Empresas e Innovación Regional (SMRJ por sus siglas en inglés) como una institución independiente – con representantes del sector público y del sector privado - encargada de ejecutar la política PyME y de incentivar la innovación y el desarrollo de las regiones más postergadas del país.

Durante mucho tiempo, la Agencia PyME tuvo la responsabilidad de desarrollar e implementar la política pública. Sin embargo, desde la creación de la SMRJ en 2004, el diseño y la ejecución de políticas pasaron a estar separados, con una presencia clave del sector privado en la implementación de las políticas.

## La nueva política de estímulos: Abenomics <sup>53</sup>

En diciembre del 2012, Shinzo Abe asume como Primer Ministro de Japón, tras su mandato de poco más de un año de duración entre 2006 y 2007. Abe tenía al asumir la gran tarea de recuperar la economía nipona, la cual había logrado crecer un 2% durante el 2012, pero que los años anteriores había alcanzado una contracción de su PIB de hasta un 5% de acuerdo a los datos de la OCED. <sup>XII</sup>

A su vez, Japón llevaba un período cercano a los 15 años con una constante deflación lo cual no sólo reflejaba el bajo valor de los productos, sino también la baja demanda de los consumidores internos.

Ante esta situación, se diseñó un programa de recuperación económica (Abenomics) con la misión de revitalizar a Japón y reposicionarlo como una de las principales economías del mundo a través de tres grandes ejes: i) Política Fiscal flexible con el fin de expandir la inversión pública: se introdujo un paquete de estímulo de USD 110 mil millones equivalentes al 2% del PIB; ii) Política Monetaria para mejorar las exportaciones: la depreciación de la divisa japonesa frente al dólar estadounidense ha ayudado a aumentar las exportaciones pero todavía no presenta los niveles esperados; iii) Reformas para elevar el crecimiento económico: aumento de los impuestos en dos etapas: de un 5 a un 8% el 2014 y a un 10% en el 2015 como medidas para financiar los paquetes de estímulos y reducir el gasto.

El tercer paso del plan Abenomics es una estrategia de crecimiento. En el mediano y largo plazo, el gobierno japonés se dispone a fortalecer la competitividad de la economía, superar las limitaciones de energía y mejorar la plataforma de innovación. Para llevar a cabo la meta de esta “tercera flecha”, se han impulsado tres órganos de gobierno, dos de los cuales son nuevos: el Consejo de Políticas Económica y Fiscal; el Consejo de Competitividad Industrial y el Consejo de Reforma Regulatoria que monitoreará la reforma administrativa. <sup>XIII</sup>

Alguno de los resultados esperados: <sup>XIII</sup>

1. Lograr, a través del impulso del gobierno, el aumento en los salarios como una medida más en dirección a expandir el consumo.

<sup>54</sup> Este es el nombre que recibe las políticas económicas llevadas adelante por el actual Primer Ministro Shinzo Abe.

2. Mejorar los gastos en seguridad social. Los mismos se financiarán a través del aumento del impuesto al consumo, pasando de 5% a 8% en 2014.
3. Disminuir el déficit fiscal: para el año 2015 se espera que el déficit sea la mitad de lo que fue en 2010 y para el 2020 el déficit debe estar cercano a cero.
4. Debido a que la población japonesa está envejeciendo, se espera estimular la participación femenina dentro del entramado productivo. Adicionalmente, el gobierno impulsará medidas para que los retirados puedan seguir en el mercado laboral si así lo desean.
5. El gobierno llevará adelante mayores impulsos a la investigación y desarrollo y otorgará mayor cantidad de becas de estudio a las nuevas generaciones.
6. Finalmente, el gobierno buscará facilitar aún más el acceso a las PyMEs para financiamiento productivo, capital de trabajo, innovación, nuevos negocios, etc.

## 2. RED INSTITUCIONAL DE APOYO PYME EN JAPÓN

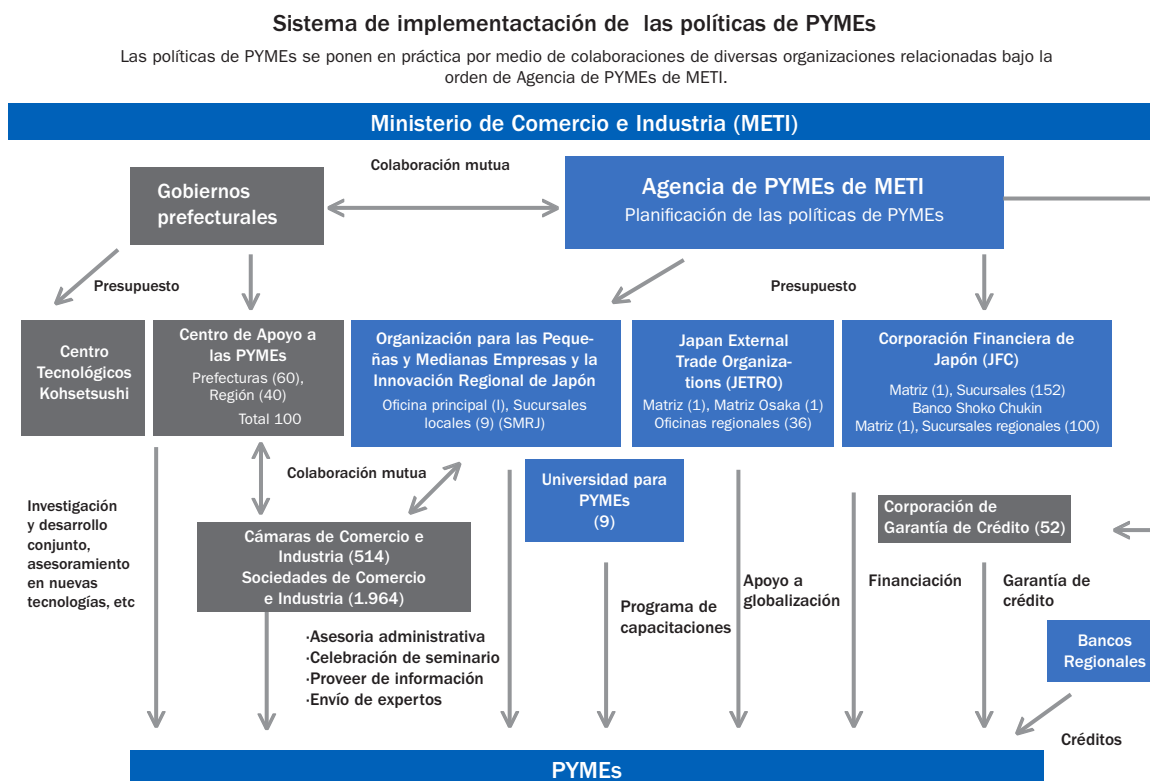
Japón es uno de los países con mayor experiencia institucional en políticas de promoción PyME y cuenta con una de las redes institucionales (público – privada) más sofisticadas del mundo.

El apoyo institucional que Japón brinda a sus PyMEs comprende un amplio abanico de opciones entre las que se destacan: asistencia técnica, legislación a favor de las PyMEs, apoyo financiero, impositivo, fomento de técnicas de gerenciamiento y desarrollo tecnológico, etc.

Finalmente, la red institucional actual de apoyo PyME es el resultado del diseño y las políticas industriales llevadas adelante en Japón desde los años de posguerra. Si bien ha sufrido modificaciones con el transcurso de los años, la estructura central del sistema sigue manteniéndose, acumulando experiencia y desarrollo por más de 60 años.

El siguiente cuadro describe los principales actores de la política PyME japonesa. En la Tabla 4 pueden resumirse las características de las principales instituciones de apoyo.

**Gráfico 10.**  
**Red de apoyo Institucional PyME**



Fuente: elaboración propia en base a los datos del METI

**TABLA 4.****Las instituciones de la Red de Apoyo a las PyMEs**

| Institución                                                               | Jerarquía                                                                  | Año de creación                 | Funciones                                                                                                              | Carácter          |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| METI (Ex MITI)                                                            | Ministerio                                                                 | 1949 (reorganizado en 2001)     | Responsable de la Política Industrial Global.                                                                          | Público           |
| Agencia PyME                                                              | Agencia dependiente del METI                                               | 1948                            | Diseñar la política PyME en conformidad con la estrategia global impuesta por el METI.                                 | Público           |
| SMRJ (Organización de Pequeñas y Medianas Empresas e Innovación Regional) | Agencia independiente ejecutora de la política PyME)                       | 2004                            | Ejecutar la política PyME diseñada por la Agencia PyME.                                                                | Público - Privada |
| Centros de Apoyo PyME (Prefecturales, regionales y de nuevos negocios)    | Agencias dependientes de la Agencia PyME y de los gobiernos prefecturales. | Década del 80                   | Proveer de información y asesoramiento a las PyMEs                                                                     | Público           |
| Universidades PyMEs <sup>55</sup> (Sistema Shindan)                       | Instituciones Educativas dependientes de la SMRJ                           | Década del 60                   | Centros de Formación de Shindanshi                                                                                     | Público - Privada |
| J-SMECA                                                                   | Asociación independiente de Consultores Shindan                            | 1954                            | Formación, certificación de consultores y su representación                                                            | Privado           |
| Centros de Apoyo Tecnológico Industrial "Kohset-sushi"                    | Institutos dependientes de los gobiernos prefecturales                     | Primer instituto creado en 1902 | Asistencia tecnológica                                                                                                 | Público           |
| Bancos Regionales                                                         | Banca Privada                                                              | Década del 20                   | Financian a PyMEs                                                                                                      | Privado           |
| Shoko Chukin Bank <sup>56</sup>                                           | Banca Mixta                                                                | 1939                            | Financian a PyMEs que forman parte de las Cooperativas aportantes del Shoko Chukin                                     | Público - Privada |
| Japan Finance Corporation (JFC)                                           | Banca Pública                                                              | 2008                            | Banca de desarrollo PyME                                                                                               | Público           |
| Corporaciones de Garantías de Crédito                                     | Corporaciones Públicas (dependen de la JFC y los gobiernos prefecturales)  | Años 40s y 50s                  | Dar respaldo a empresas, fundamentalmente pequeñas, que no cuentan con la garantía suficiente para acceder al crédito. | <b>Público</b>    |
| Cámaras Empresariales                                                     | Asociaciones Privadas                                                      | Década del 20 y años 60s        | Representar al sector privado y colaboran con el gobierno en el diseño e implementación de la política pública.        | Privado           |
| JETRO                                                                     | Agencia dependiente del METI                                               | Década del 50                   | Fomentar las exportaciones de la industria japonesa.                                                                   | Público           |

Fuente: elaboración propia en base a los datos del METI.

<sup>55</sup> De los 9 campus, la universidad PyME de Tokio, fundada en 1962, es la más grande y referente en la materia. Posteriormente en los 80s y 90s se establecieron las 8 universidades restantes, una por cada región de Japón.

<sup>56</sup> En el año 2008 empezó el proceso de privatización gradual de esta institución. Sin embargo, se mantiene la línea de seguir prestando a las cooperativas PyMEs y sus miembros. (Fuente: [http://www.shokochukin.co.jp/english/report/2008/pdf/ar08\\_4.pdf](http://www.shokochukin.co.jp/english/report/2008/pdf/ar08_4.pdf))

## El METI, la Agencia PyME y la SMRJ

---

De todas las instituciones de apoyo para las pequeñas y medianas empresas japonesas, la Agencia PyME es la más importante. Esta agencia, que depende del Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI), fue creada en 1948 y, con más de 60 años de experiencia, es la responsable de diseñar la política pública destinada a promover al sector.

Es importante destacar que la política PyME se desarrolla en coordinación entre la Agencia y el METI, ajustándose finalmente a los planes económicos globales planteados por dicho ministerio.

El METI, desde su reorganización en el año 2001, es la nueva expresión del legendario Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI). Sus funciones y su papel dentro del aparato institucional sigue siendo el mismo: es la institución líder responsable del desarrollo de la política industrial japonesa.

A pesar de que la agencia está bajo la órbita del METI, las políticas que lleva adelante también precisan de la cooperación y coordinación con otros ministerios. Por ejemplo, a la hora de decidir sobre el financiamiento necesario para el sector, la Agencia PyME debe coordinar su plan de acción con el Ministerio de Finanzas de Japón.<sup>57</sup>

Una vez logrados los acuerdos sobre la manera en que se llevarán adelante las iniciativas para el sector, la Agencia da instrucciones precisas a las instituciones públicas, financieras y no financieras, de cómo se llevarán adelante las medidas de apoyo.

Durante décadas, la agencia tuvo tanto la responsabilidad de desarrollar como la de implementar la política pública. Sin embargo, desde la creación en 2004 de la Organización de Pequeñas y Medianas Empresas e Innovación Regional (SMRJ por sus siglas en inglés), el diseño y la ejecución pasaron a estar separados.

A partir de estas modificaciones, la SMRJ se presenta como el ala ejecutiva dentro de la red institucional de la política PyME.

La SMRJ es una agencia independiente de carácter mixto y es la responsable de llevar adelante la política pública diseñada por la Agencia PyME.

Esta organización también está bajo la órbita del METI y tiene como rol fundamental el de proporcionar medidas de apoyo para fomentar a las PyMEs y a las comunidades regionales de Japón en colaboración con los gobiernos locales. Con 9 oficinas regionales, 800 empleados y más de 3000 expertos registrados (abogados, contadores, ingenieros y consultores *Shindanshi*) formula diversos planes para apoyar a las PyMEs japonesas a través de asesoramiento técnico, impositivo, legal, tecnológico, sobre técnicas de gerenciamiento productivo, etc.

Paralelamente, intercambia información con la Agencia PyME sobre las experien-

<sup>57</sup> El Ministerio de Finanzas de Japón es la institución máxima que regula el sistema financiero japonés (público y privado).

cias, el estado de situación de las pequeñas empresas japonesas y realizan estudios de impacto de políticas en conjunto.

Finalmente, la SMRJ tiene la responsabilidad de gestionar a las 9 Universidades PyMEs que tiene a su cargo para la formación *Shindanshi* y cuyos contenidos y objetivos en lo que respecta a la preparación de estos consultores se configuran en permanente coordinación con la Asociación Japonesa de Consultores de Gestión Empresarial de PyMEs (J-SMECA).

## Los Centros de Apoyo PyME: la coordinación entre la administración central y las prefecturas

Actualmente, la Agencia PyME cuenta con tres tipos de Centros de Apoyo PyME distribuidas a lo largo del país: los Centros de Apoyo PyME Prefecturales <sup>58</sup>, los Centros de Apoyo PyME Regionales y los Centros de Apoyo PyME para Nuevos Negocios.

Estos tres tipos de centros, en colaboración con otras instituciones de representación privada como las Cámaras de Comercio e Industria y las Sociedades de Comercio en Industria de Japón, sirven como agencias de información y asesoramiento para las PyMEs y además son una herramienta adicional con la que cuentan los gobiernos locales para llevar adelante sus propios planes de desarrollo. <sup>XIV</sup>

Estos centros, no solo tienen toda la información en cuanto a la política PyME vigente, las líneas de créditos efectivas, etc, sino que también proveen asesoramiento técnico en temas impositivos, marketing, desarrollo de nuevos negocios, etc.

Particularmente, los Centros de Apoyo PyME para Nuevos Negocios ofrecen asistencia técnica a las PyME que deseen listarse en el mercado de valores como alternativa de financiación. Entre los servicios que brindan se destacan la asistencia financiera y servicios de consultoría de expertos con experiencia en los mecanismos y aspectos legales de las Ofertas Públicas de Título Valores. Estos centros cuentan además con el apoyo de los Centros de Apoyo de PyME prefecturales y los Centros de Apoyo PyMEs Regionales.

Por su parte, los Centros de Apoyo de PyME Prefecturales, bajo el núcleo los gobiernos locales, proporcionan todo tipo de asesoramiento que van desde brindar asesoramiento técnico en general en temas impositivos y legales hasta el apoyo en la valuación y mecanismos para la puesta en marcha de nuevos negocios.

Finalmente, los Centros de Apoyo PYME Regionales están distribuidos en varios municipios del país. Estos centros cuentan con la red más amplia de los tres y provee a las pequeñas y medianas empresas de las comunidades locales de todo el asesoramiento antes señalado. Son, además, vitales para fomentar el emprendedurismo local y sumamente accesibles para aquellos que planean poner en marcha un negocio. <sup>XIV</sup>

<sup>58</sup> Las Prefecturas japonesas son el equivalente a las Provincias en Argentina.

## Sistema Shindan<sup>59</sup> : el rol de la J-SMECA y las Universidades PyMEs

Japón cuenta con uno de los sistemas de consultoría empresarial PyME - Sistema Shindan - más desarrollado del mundo. El objetivo principal de esta estructura es la de formar consultores de alta calidad capaces de analizar y resolver los principales problemas de las PyMEs japonesas en áreas tales como la dirección del negocio, la eficiencia en los procesos de producción, la obsolescencia de la tecnología disponible, entre otras áreas del quehacer empresarial. A tales fines, el sistema dispone de un gran número de consultores entrenados llamados *Shindanshi* y cuya organización está a cargo de la "Asociación Japonesa de Consultores de Gestión Empresarial de Pequeñas y Medianas Empresas" (J-SMECA) en coordinación con la SMRJ y bajo la órbita del METI.

Esta "Asociación Japonesa de Consultores de Gestión Empresarial de PyMEs" fue fundada en 1954 como una organización nacional de profesionales *Shindanshi*, bajo la órbita del MITI. Su objetivo principal fue y sigue siendo el de promover y difundir el sistema a lo largo del territorio japonés.

Con sede principal en Tokio, J-SMECA posee una sucursal en cada una de las prefecturas del país en las que trabajan más de 9000 miembros. Adicionalmente este organismo se encarga, con el apoyo del METI y la Agencia PyME, de promover constantemente altos estándares de capacitación a los profesionales *Shindanshi* y contribuir de esa manera con una herramienta de calidad para cumplir con los objetivos de desarrollo industrial planificado por el METI.

En resumen, la J-SMECA es la institución responsable de: i) elaborar el plan de estudios para los programas de formación *Shindanshi*; ii) determinar los contenidos de los exámenes *Shindanshi*; iii) administrar el registro y la renovación de los certificados *Shindanshi* y iv) ofrecer servicios de "matching" entre las PyMEs y los consultores.

Por su parte, las Universidades PyMEs son una parte fundamental de este sistema. Bajo la administración de la SMRJ, estas se constituyen como centros de formación *Shindanshi*.

Este novedoso sistema educativo para las instituciones occidentales, desde la creación de la primera universidad PyME en la ciudad Tokyo en 1962, cuenta con más de 50 años de experiencia formando recursos humanos destinados a proveer de los servicios necesarios para fomentar la productividad de las PyMEs japonesas.

Estas universidades también trabajan codo a codo con los gobiernos y las cámaras empresariales locales, organizando de manera conjunta seminarios, charlas informativas, clínicas de negocios e inclusive formando los recursos humanos de dichas instituciones.

<sup>59</sup> Significa diagnóstico en japonés.

## Los Centros de Apoyo Tecnológico: Kohsetsushi

---

En Japón existe una extensa red de Institutos Públicos de Tecnología Industrial llamados Centros Kohsetsushi. Estos centros son los encargados de dar servicios de asistencia tecnológica a las PyMEs industriales.

Los Centros Kohsetsushi<sup>60</sup>, a diferencia de otras iniciativas similares en otros países, se sustentan principalmente de los fondos provistos por los gobiernos prefecturales y están compuestos por un amplio staff de ingenieros que dan servicios de asistencia tecnológica, subvencionados de manera parcial o total, a las PyMEs manufactureras. Estos centros, cuya gestión depende de la coordinación de los gobiernos prefecturales y el METI, son de vital importancia para las PyMEs industriales brindando servicios de asistencia tecnológica, capacitaciones, investigación y desarrollo en conjunto, testeo, acceso a laboratorios, entre otros servicios.

Actualmente, existen 182 centros de investigación distribuidos a lo largo del país con más de 6000 ingenieros trabajando permanentemente asesorando, investigando y desarrollando nuevos proyectos en conjunto con la industria japonesa. En estos centros, el 50% de sus actividades son proyectos de investigación y desarrollo que se encaran en conjunto con las PyMEs industriales locales. Estas últimas, a su vez, normalmente envían uno o dos miembros de su staff para trabajar con los especialistas de los Centros Kohsetsushi en dichos proyectos conjuntos. Estas prácticas son de suma utilidad para el personal de las PyMEs en lo que respecta a ganar experiencia en investigación, desarrollar nuevas habilidades técnicas y como forma alternativa de transferencia tecnología para sus empresas. <sup>XVII</sup>

### Pilares de la política de apoyo tecnológico

---

#### a) Promoción tecnológica y transferencia de conocimientos desde las universidades a las PyMEs

El personal de investigación de los Centros Kohsetsushi asiste anualmente a congresos de sociedades científicas con el fin de intercambiar información técnica con profesores universitarios y científicos. De esa manera, todos esos conocimientos adquiridos son utilizados para transferir conocimientos a pequeñas y medianas industrias a través los servicios ofrecidos como lo son las consultas técnicas, las capacitaciones y los trabajos de investigación en conjunto con los empresarios locales.

#### b) Promoción de I+D en conjunto con Pequeños y Medianos Industriales

Este tipo de prácticas de realizar proyectos en conjunto de investigación y desarrollo con empresas PYMES locales es un ejemplo a nivel mundial.

Finalmente, los Centros Kohsetsushi se financian casi en su totalidad con los aportes de los gobiernos prefecturales. Por citar un ejemplo, en el año 2009, estos centros

<sup>60</sup> Cada una de las 47 prefecturas de Japón tiene al menos un Centro Kohsetsushi.

recibieron un total de USD 1.670 millones por parte de los gobiernos locales. Esto deja a las claras el compromiso de la red institucional japonesa en todos sus niveles en pos del desarrollo de sus pequeñas y medianas empresas.

En definitiva, el nivel de inversión en apoyo a las PyMEs manufactureras en Japón es muy superior al de todas las naciones más desarrolladas del mundo, salvo el caso alemán. Por ejemplo, Japón invierte 30 veces más que Estados Unidos en servicios de apoyo tecnológico, el triple que Canadá y aproximadamente un 50% más de lo que destina Alemania a su sistema de apoyo tecnológico.<sup>XVIII</sup>

## Bancos Regionales (“Regional Banks”)

---

Los bancos regionales son instituciones financieras privadas que tienen una línea de negocios bien definida y que se mantiene a lo largo del tiempo: prestan fundamentalmente a PyMEs y más de la mitad de sus depósitos provienen del ahorro particular. Estos bancos están asentados en las principales ciudades de las prefecturas de Japón en donde mantienen fuertes lazos comerciales con las comunidades locales.

## La Japan Finance Corporation (JFC)

---

La Corporación Financiera de Japón (JFC por sus siglas en inglés) es actualmente la institución financiera pública, su capital está conformado en un 100% con aportes públicos, más importante del país.

Fue creada en 2008, bajo la “Japan Finance Corporation Act” de 2007, como resultado de la fusión de JASME (Japan Finance Corporation for SME), la NFLC (National Life Finance Corporation), la AFC (Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corporation) y la JBIC (International Financing Operations of Japan Bank for International Cooperation).

La JFC es responsable de diagramar y proveer líneas de crédito para el sector productivo en sintonía con los lineamientos de la política industrial. Particularmente, esta institución se dedica a dotar de apoyo financiero a las micro, pequeñas y medianas empresas de Japón.

A través de su Unidad de Micro Empresas e Individuos, la JFC lleva adelante una serie de créditos destinados a promover la inversión en tecnología, desarrollo empresarial y ayuda en las primeras etapas a las start-ups.

En esa línea, la JFC ofrece préstamos comerciales para cubrir capital de trabajo - otorgando plazos de hasta 5 años - préstamos para invertir en maquinaria, instalaciones y la compra de tierras por un período de hasta 10 años – hasta 20 años en casos especiales.

Si bien la financiación proporcionada generalmente no representa el 100% de la inversión y requiere algo de cofinanciación, la mayoría los créditos que otorgan son sin la necesidad de colaterales ni garantes.

Esta institución es, además, la responsable de administrar y mantener la sustentabilidad del sistema de garantías de crédito.

Con su oficina central en Tokyo, actualmente posee alrededor de 152 sucursales distribuidas en todo el país.

Sus fuentes de capital provienen del Programa Fiscal de Créditos e Inversiones (FILP), los bonos que emite con respaldo gubernamental y las contribuciones directas del presupuesto gubernamental.

## Sistema de Garantías de Créditos para PyMEs

---

Japón cuenta con uno de los sistemas de garantía de crédito para el sector PyME más desarrollado del mundo, con niveles de actividad muy superiores a los que se registran en otros países con programas e instituciones en la materia avanzados. El mismo está desarrollado con el objeto de brindar apoyo complementario para todas aquellas PyMEs que no cuenten con las garantías suficientes para acceder a un crédito.

Actualmente, el sistema consta de 52 Corporaciones de Garantías de Crédito (CGC) distribuidos a lo largo de las distintas prefecturas y ciudades más importantes del país. Estas corporaciones a su vez están reguladas por la JFC quién es la institución responsable de dar estabilidad al sistema actuando como “prestamista de última instancia”.

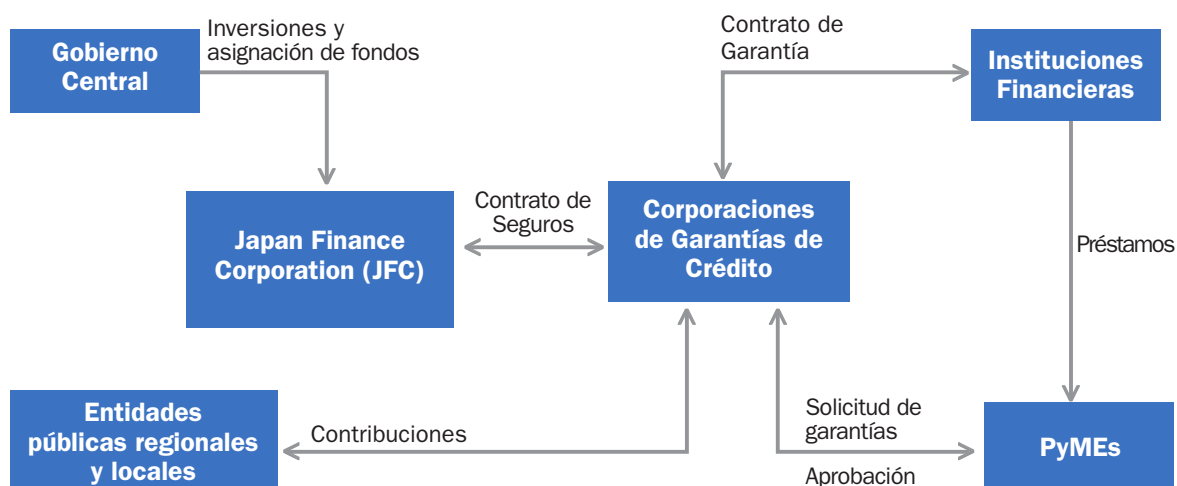
Funcionamiento<sup>xlix</sup>:

\*Sistema de Garantía

**Hay dos maneras para que las PyMEs japonesas apliquen por garantías de crédito: una directa y una indirecta.**

- La manera directa es cuando las PyMEs solicitan certificados de garantías directamente a las CGC para luego poder acceder a un crédito.
- La forma indirecta se da cuando las PyMEs concurren a una institución financiera en busca de un préstamo y estas últimas tramitan la solicitud de la garantía complementaria a las CGC correspondiente.
- Ya sea de forma directa o indirecta, son siempre las CGC las que evalúan la viabilidad de entregar garantías a las PyMEs solicitantes.
- En los casos de solicitud indirecta, si la CGC aprueba la solicitud, esta le extiende un certificado de garantía a la institución financiera. Si la solicitud fue directa, la CGC da aviso de que la garantía está aprobada al banco donde la pyme está tramitando su crédito. Entonces, una vez que el banco decide otorgar el crédito, la CGC le extiende finalmente el certificado de garantía.

**Gráfico 11.**  
Estructura del Sistema de Garantías



Fuente: [http://www.chusho.meti.go.jp/sme\\_english](http://www.chusho.meti.go.jp/sme_english)

Por este servicio de cobertura, las PyMEs deben pagar un “fee” – honorario - a las CGCs.

En los casos donde las PyMEs no puedan cumplir, ya sea en parte o en su totalidad, con los repagos pactados con el banco, este último le solicita a la CGC que se encargue del pago del crédito bajo garantía (subrogación). La CGC se hace cargo de dichos repagos hasta que la pyme vuelva a mejorar su situación o hasta cubrir la totalidad del contrato de préstamo contraído por la PyME con la institución financiera.

#### \*Sistema de Seguro

Cuando la CGC aprueba una garantía y la institución financiera extiende un préstamo basado en esa garantía, es la Japan Finance Corporation (JFC) quien automáticamente asegura dicho préstamo. Por dicha cobertura, a su vez, las CGC pagan una tasa a la JFC.

En los casos donde las CGC deben realizar los repagos a las instituciones financieras bajo el sistema de garantía, las CGC solicitan entre el 70% y el 90% de los montos subrogados a la JFC.

## Las Cámaras Empresariales

En Japón existen tres grandes organizaciones de representación privada que nuclea a gran parte de la industria japonesa: La Cámara Japonesa de Comercio e Industria (JCCI por sus siglas en inglés), La Federación Central de Sociedades de Comercio e Industria (CFSCI por sus siglas en inglés) y la Federación de Asociaciones PyMEs.

Estas cámaras empresariales son actores protagónicos de la red institucional de apoyo PyME, realizando tareas de apoyo y trabajando en coordinación con los Centros Regionales y Prefecturales, con la SMRJ y con instituciones públicas de financiación PyME como la Japan Finance Corporation (JFC).

## JETRO y el fomento del comercio internacional

---

La Organización para el Comercio Exterior de Japón (JETRO) es un servicio de inteligencia de comercio internacional creado en 1958 para superar el problema de lo que los técnicos del MITI llamaban “comercio ciego”. Por “comercio ciego” se entendía que fabricantes japoneses de mediados de 1950 estaban operando sin información detallada sobre lo que deberían estar produciendo para diferentes mercados extranjeros. También carecían de agentes extranjeros para ayudarlos a estar actualizados sobre las modificaciones arancelarias y especificaciones de los productos, así como para difundir y comercializar nuevos productos japoneses<sup>i</sup>.

JETRO fue originalmente establecida en 1951 en Osaka y fue una iniciativa privada. Luego el MITI, consciente de la necesidad de disponer de una estructura para promover las exportaciones, convirtió a JETRO en una agencia pública en 1958.

En un principio, esta agencia realizaba actividades tales como estudios de mercado en el extranjero, relaciones públicas, contactos de negocios y proyectos. Más tarde, JETRO amplió su trabajo para incluir la promoción de exportaciones, el estímulo a las empresas japonesas a invertir en el extranjero, y el desarrollo agresivo de promoción de las importaciones.

La importancia de contar con apoyo para la internacionalización de la industria japonesa llevó al gobierno a promover en profundidad esta organización. Como resultado de esto, para 1975 ya contaba con 24 centros comerciales y 54 oficinas de información en 55 países diferentes. Actualmente cuenta con 41 centros comerciales en Japón y alrededor de 76 oficinas distribuidas en más de 57 países a lo largo del mundo.

Hoy en día, la prioridad de JETRO está en llevar a cabo la promoción de la inversión en Japón y exportación de productos PyMEs.

Actualmente, solo el 18,4% de las PyMEs japonesas son exportadoras<sup>iii</sup>, cifra baja en comparación con otras naciones desarrolladas (en la UE es el 58%), aunque mucho más elevada que el promedio latinoamericano. Inclusive, en los últimos años, del total de PyMEs manufactureras el número que exporta no llega a superar el 3%<sup>iiii</sup>.

En estas circunstancias, en 2010 JETRO ha puesto en marcha políticas de apoyo con el objeto de duplicar los niveles de exportación del sector en 2010 para el año 2020. Entre estas medidas se encuentran el apoyo en las diversas etapas de expansión al exterior de las PyMEs, la organización de ferias con la colaboración de la SMRJ para proporcionar oportunidades de negocios con compradores extranjeros (tanto en Japón como en el extranjero), y la prestación de información relativa a leyes y reglamentaciones extranjeras.

### 3. EL SISTEMA FINANCIERO COMO PARTE DE LA RED INSTITUCIONAL DE APOYO PYME

Hay dos cuestiones a tener en cuenta a la hora de explicar cómo funciona el sistema financiero japonés dentro de la red de apoyo PyME.

Por un lado es importante entender cómo funcionan las instituciones privadas y de qué manera se distribuyen los roles entre las mismas y, por otro es importante comprender como se fondean las instituciones públicas para llevar adelante su operatoria en conformidad con la política industrial.

Por lo tanto, para lograr una visión acabada de cómo funciona el sector financiero dentro de la red institucional de apoyo PyME es necesario conocer la dinámica de este sector a partir de su evolución histórica.

#### **Configuración del Sistema Financiero dentro de la banca privada: el Sistema Convoy**

El sistema financiero japonés tal como lo conocemos hoy es en esencia similar al que surgió de la posguerra.

Por aquellos años, la característica central del sistema residía en su estructura primordialmente indirecta<sup>61</sup> y altamente segmentada, el desarrollo rudimentario del mercado de capitales, el gran peso de las instituciones financieras públicas, el nivel de coordinación público-privado y el exhaustivo poder de fiscalización y control ejercido por el Banco de Japón (Banco Central) junto con el Ministerio de Finanzas de Japón (MOF por sus siglas en inglés)<sup>lv</sup>.

Este complejo esquema controlado por el gobierno a través del MOF y el Banco de Japón, favoreció la financiación indirecta y fomentó lazos estrechos entre la banca comercial y la industria en su conjunto.

Durante el período de mayor crecimiento de Japón (principios de los 50s hasta la primera crisis del petróleo) el rol del sistema financiero japonés consistió en fomentar el desarrollo del sector productivo canalizando el ahorro hacia todas aquellas industrias que el gobierno consideraba estratégicas. Este objetivo fue logrado a través de la coordinación conjunta entre el MITI y el MOF.

En líneas generales, se puede afirmar que el sistema fue un modelo basado en los bancos junto con un mercado de capitales subdesarrollado. Por lo tanto, las alternativas de ahorro e inversión del ahorrista japonés estaban acotadas a los productos ofrecidos por los bancos y por otras instituciones financieras como el Sistema de Ahorro Postal.

<sup>61</sup> La estructura indirecta está compuesta por intermediarios financieros, como por ejemplo los bancos. Estos reúnen los fondos que captan de distintos ahorristas y los prestan generalmente a empresas a una tasa de interés (llamada activa) que es superior a la que pagan a los ahorristas (denominada pasiva). Dicho de otro modo, el esquema indirecto está compuesto por intermediarios ubicados entre las empresas y los depositantes.

Por su parte, para canalizar esta masa de recursos hacia aquellos sectores que el gobierno (particularmente el MITI) consideraba claves estimular, fue necesario configurar un sistema con un alto nivel de coordinación y segmentación. Dicho sistema recibió el nombre en la literatura económica de “Sistema Convoy”.

Frente a esto, el Ministerio de Finanzas junto con el Banco de Japón, a través de las regulaciones y sugerencias a los bancos (similares a las guías administrativas practicadas por el MITI en el sector industrial), logró desarrollar un complejo esquema altamente segmentado en donde el papel de cada ente financiero estaba asignado y no había superposición de actividades.

Así, por ejemplo, las casas de títulos y valores no podían recibir depósitos ni vender ningún tipo de seguro y los bancos tenían prohibido participar tanto de los negocios vinculados con títulos y valores como tampoco de aquellos vinculados con seguros. De esta manera se especializaba la banca en cada uno de los segmentos de servicios financieros.

Los bancos, además, estaban divididos según las funciones que desempeñaban y los clientes que poseían. Los grandes bancos como los City Banks otorgaban préstamos a grandes compañías mientras que los bancos regionales tenían en su cartera de clientes a las pequeñas y medianas empresas japonesas.

Por su parte, la tasa de interés era administrada a través de la política monetaria del Banco de Japón. Además, la segmentación de las líneas de negocios entre los bancos que prestaban a largo plazo y aquellos que lo hacían a corto permitió que la competencia entre los distintos bancos por obtener depósitos fuera mínima, facilitando el rol del MOF y el Banco de Japón en la fijación de la tasa de interés <sup>lvii</sup>.

Este nivel de segmentación fue el resultado de los niveles de regulación y coordinación llevados adelante por el MOF dentro del sistema financiero en donde, el papel de los bancos se limitaba a recibir depósitos y a otorgar estos fondos en forma de préstamos al sector productivo teniendo en cuenta los lineamientos del MOF y el MITI respectivamente.

Esto último, sumado a un mercado de capitales y una banca extranjera poco desarrollada, estimuló una estrecha relación entre las instituciones financieras y el sector empresarial que se venía desarrollando desde los años previos a la Segunda Guerra Mundial <sup>62</sup>.

En este sentido, la banca en general, si bien no tenía obligación de prestar a aquellos sectores de la economía elegidos por el gobierno, tenía los incentivos a seguir las sugerencias tanto del MITI como la del MOF debido a que el hacerlo les permitía tener líneas abiertas de crédito con el Banco de Japón. La traza de incentivos de la política monetaria era muy clara.

Luego de la crisis del petróleo y debido a las dificultades que empezaba a enfrentar el

<sup>62</sup> Esta relación entre empresarios y bancos ya era común en los Zaibatsu.

sistema financiero, el MOF, de manera gradual, introdujo una serie de cambios tendientes a flexibilizar el sistema permitiendo, entre otras cosas, el desarrollo del mercado de capitales, eliminando algunas regulaciones que impedían la entrada de compañías de valores y bancos extranjeros y flexibilizando la segmentación.

Hoy en día, los bancos comerciales tienen más líneas de negocios y la segmentación no es tan profunda como en las primeras décadas de posguerra. Sin embargo, el sistema sigue conservando los rasgos distintivos previos a las reformas de principios de los 80s.

Ello se observa en su especialización y restricción a distintos perfiles de clientes, lo que significó la conformación de una banca PyME especializada desde el sistema financiero privado como complemento a las políticas públicas de financiamiento.

## Banca Privada Actual: Clasificación y principales clientes <sup>lviii</sup>

---

### Banca de corto plazo

Dentro de este grupo se encuentran los City Banks, los Bancos Regionales y la Banca Extranjera. Si bien estos bancos se enfocaban exclusivamente en préstamos de corto plazo, a partir de las modificaciones del sistema también poseen líneas de créditos de largo plazo.

#### • Bancos Locales (City Banks)

Ubicados en las principales ciudades del país, son los bancos privados más grandes de Japón. Se especializan en préstamos a grandes empresas japonesas y gran parte de ellos forman parte del ala financiera de los grandes conglomerados japoneses llamados Keiretsu.

En dichos grupos, estos bancos son accionistas y prestamistas a la vez. Esto les permite un fácil análisis de riesgo, seguimiento y monitoreo de los proyectos de inversión de las empresas con las que operan.

Todos los City Banks, además, están licenciados por el MOF para desarrollar actividades de cambio en transacciones que empresas locales realizan con el mercado internacional.

#### • Bancos Regionales (Regional Banks)

A diferencia de los City Banks, los bancos regionales son instituciones que tienen una línea de negocios muy definida y que se mantiene a lo largo del tiempo: prestan fundamentalmente a PyMEs y más de la mitad de sus depósitos provienen del ahorro particular.

Estos bancos están asentados en las principales ciudades de las prefecturas de Japón en donde mantienen fuertes lazos comerciales con las comunidades locales.

#### • Banca extranjera

Su incidencia en la financiación productiva en el periodo de mayor crecimiento de Japón fue marginal y lo siguen siendo aun en la actualidad, a pesar de las fuertes reformas del sistema financiero.

### • Banca de largo plazo

Históricamente, el gobierno japonés se hizo eco de las instituciones financieras de largo plazo para proporcionar financiación tanto a la industria como a la agricultura. A partir de la ley “Long Term Credit Bank Act” de 1952 <sup>lix</sup>, el gobierno llevó adelante la segmentación de las líneas comerciales de los bancos dividiéndolos entre aquellos que prestaban a corto y mediano plazo y aquellos que lo hacían a largo plazo. Entre las instituciones más importantes de este grupo se destacaron el “Industrial Bank of Japan” privatizado en 1950 <sup>lx</sup> y el “Nipón Credit Bank” creado en 1957.

Hasta mediados de los años 90s estas dos eran las únicas instituciones financieras autorizadas para recaudar fondos a largo plazo. Sin embargo, gracias a la desregulación bancaria los bancos ordinarios han ingresado en el mercado de préstamos a largo plazo, y las diferencias históricas entre las instituciones financieras ordinarias y las de largo plazo se han vuelto menos pronunciadas.

### • Banca privada para PyMEs

Dentro del marco tradicional del sistema japonés de créditos y préstamos, la financiación de las PyMEs ha recaído principalmente en instituciones financieras privadas y mixtas entre las cuales se destacan: el Shoko Chukin Bank, los Bancos Regionales y las Cooperativas de Créditos.

Estas últimas son básicamente cooperativas que sirven para cubrir las necesidades financieras de sus socios que son generalmente pequeñas y medianas empresas.

## El origen de los fondos de las instituciones financieras públicas:

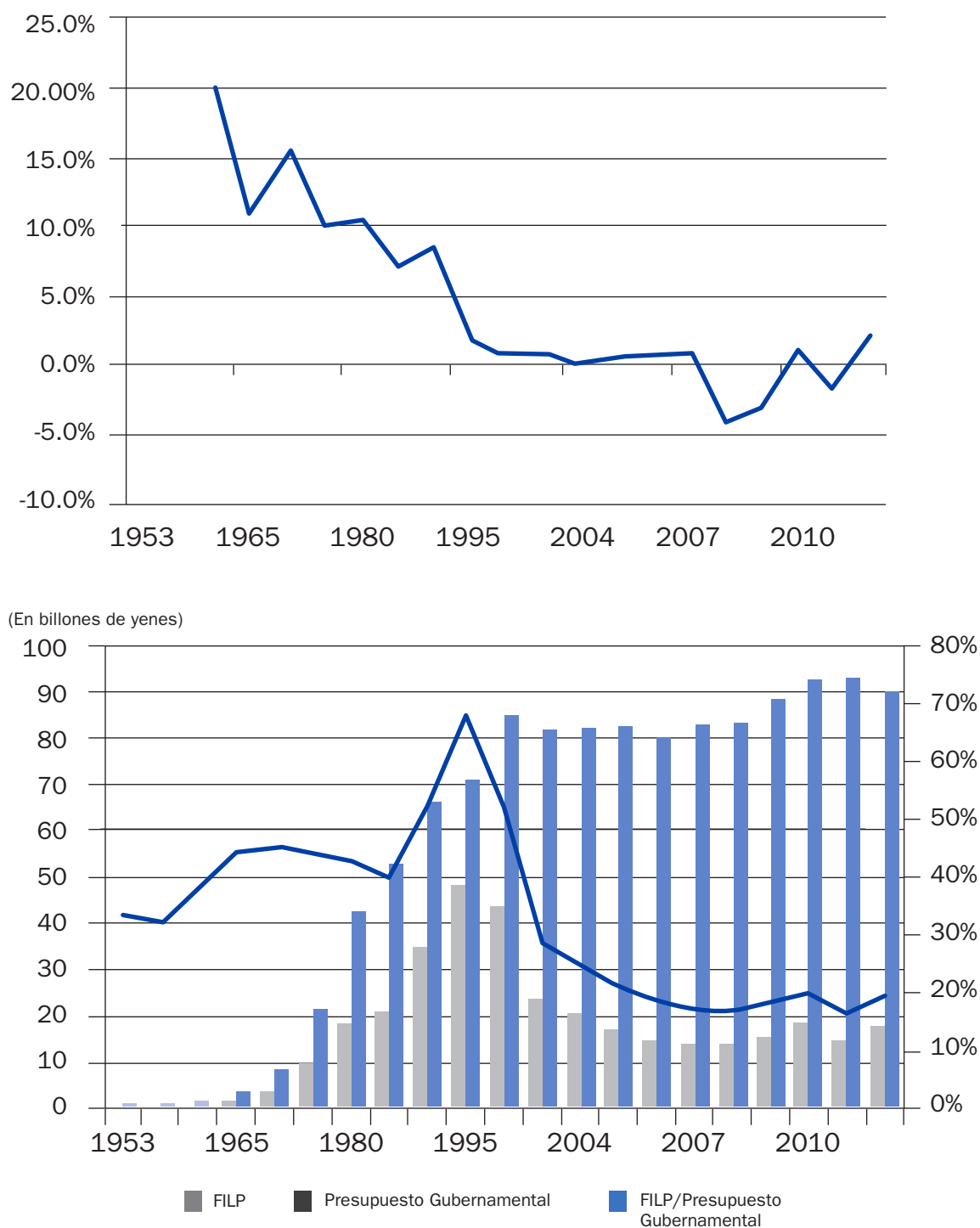
### el Programa Fiscal de Crédito e Inversión (FILP)

El Programa Fiscal de Crédito e Inversión (FILP por sus siglas en inglés) es un fondo fiduciario a partir del cual el gobierno japonés promueve y financia inversiones tanto en el sector PyME industrial, como en obras de infraestructura en general (plan de viviendas, construcción de carreteras, etc.).

Durante el período de mayor crecimiento de Japón, desde mediados de los años 50s hasta la primera crisis del petróleo en 1973, el FILP ha sido una fuente de recursos indispensable para la implementación de la política económica.

Debido a su gran envergadura, este programa fue y sigue siendo una importante fuente de financiamiento productivo y es considerado el “segundo presupuesto” del gobierno nacional. Desde su creación, el FILP representa cerca del 30%-40% del presupuesto gubernamental, llegando a picos del 70% a mediados de los 90s.

El manejo de este fondo está a cargo del Ministerio de Finanzas de Japón y la asignación de dichos recursos se somete a negociación con otros ministerios que también pueden utilizar los fondos para llevar adelante sus propias políticas. Sin embargo, históricamente, la influencia de la política industrial diagramada por el MITI ha tenido un peso fundamental en la decisión final sobre el destino de los recursos del programa.

**Gráfico 12.****Tasa de crecimiento del PBI y la relación FILP/Presupuesto Gubernamental**

Fuente: Akane Enatsu, 2013; "The significance of Japan's Fiscal Investment Loan Program during Japan's Period of rapid economic growth and possible lessons for the rest of Asia", Nomura Journal of Capital Markets, Vol. 5.

Finalmente, de acuerdo a las decisiones de política pública surgidas a partir de las negociaciones ministeriales, los recursos se ejecutan a través de las múltiples organizaciones gubernamentales japonesas<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Actualmente, la más importante es la Japan Finance Corporation (JFC). Su descripción y funcionamiento se profundiza en la Sección II punto 2.

## Evolución y funcionamiento del FILP

---

El Programa ha sufrido varias modificaciones a lo largo de los años pero es posible distinguir a grandes rasgos su estructura en dos momentos históricos: la estructura vigente a partir de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y la actual que rige desde su reforma en 2001.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno japonés necesitaba de un gran caudal de fondos y el Sistema de Ahorro Postal era una fuente significativa de recursos para la economía japonesa. Desde la década del 50 hasta la de 1980 el sistema de ahorro postal logró concentrar el 10% del ahorro total de los hogares japoneses y significó el 50% de los aportes al FILP. En la década de 1990 el sistema creció y concentró cerca del 20% de los ahorros nacionales<sup>[1]</sup>.

Hay dos grandes razones por las cuales los japoneses optaron históricamente por el servicio de ahorro postal como una atractiva alternativa para alojar allí sus ahorros: 1) el sistema cuenta una amplia red nacional de filiales de servicios postales, incluyendo sucursales en zonas remotas en las que sería poco rentable operar para las instituciones financieras del sector privado y 2) el gobierno y sus instituciones financieras públicas gozan de un alto nivel de confianza por parte del ciudadano japonés; en definitiva ven al servicio de ahorro postal como un lugar seguro para sus ahorros.

El primer paso hacia la creación del FILP fue la sanción en 1951 de la “Ley del Fondo de la Oficina del Fondo Fiduciario”, instituyendo a esta oficina como unidad responsable de la gestión de los fondos estatales para invertir en formas seguras y eficientes y con el objeto de contribuir con los planes públicos del gobierno japonés. A partir de esta ley se empieza a construir el Programa Fiscal de Préstamos e Inversiones (FILP). Desde su creación y hasta mediados de los 50s, el FILP fue la principal fuente de fondos para la reconstrucción del país.

En los años de reconstrucción el foco estuvo puesto en dotar de financiamiento a las industrias que el MITI consideraba claves. Luego, durante el periodo de mayor crecimiento de Japón, el rango de aplicabilidad de los fondos se amplió hacia la construcción de infraestructura básica (plan de viviendas, carreteras, etc.) y el apoyo a PyMEs japonesas. Paralelamente, el sistema creció exponencialmente en ese mismo período logrando quintuplicar su tamaño. Esto fue decisivo para la financiación productiva.

A partir de este programa, además, el gobierno fue logrando un alto nivel de coordinación entre diferentes instituciones financieras en función de los lineamientos del MOF y el MITI. En ese esquema, el MOF sentaba las bases de cómo el sistema se debía fondear y controlaba la sostenibilidad de los préstamos, mientras que el MITI coordinaba la actividad industrial y

comercial y, mediante sus “Guías Administrativas”, proponía a que sectores se debía financiar con prioridad obedeciendo a un plan estratégico macro de la economía japonesa.

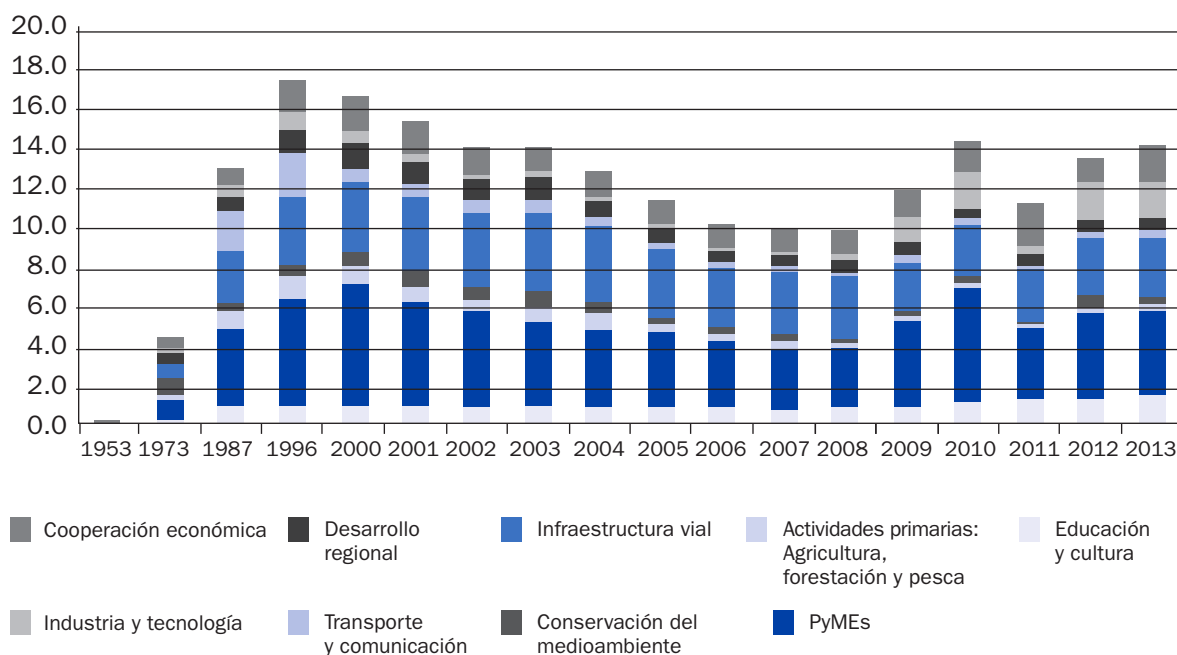
A medida que el rango de uso de los fondos del FILP se extendía, el número de instituciones públicas aumentaba de acuerdo a las distintas políticas que el gobierno deseaba aplicar en los diferentes sectores de la industria.

Instituciones como la “Japan Development Bank”, jugaron un rol clave en canalizar los fondos del FILP hacia sectores claves de la industria japonesa como el sector automotriz y el metalúrgico. Otras instituciones como la “Japan Finance Corporation for SME” contribuyeron a desarrollar el sector PyME. Por su parte, las agencias públicas para el desarrollo de viviendas como la “Housing and Urban Development Corporation” y la “Government Housing Loan Corporation” fueron las responsables de analizar la viabilidad y aplicabilidad de los planes de vivienda nacionales. Es decir que un conjunto de instituciones fueron específicamente creadas para canalizar los fondos del FILP de acuerdo a sus objetivos.

Finalmente, luego de la primera crisis del petróleo, el periodo de rápido crecimiento económico llegaba a su fin y el país pasaba de tener tasas de crecimiento del 10% anual a un desempeño económico estable del 4%. En ese contexto, la inversión corporativa declinaba y el nivel de liquidez excedía la demanda de capital. Por lo tanto, el gobierno japonés se dispuso incrementar los niveles de inversión pública financiándose con bonos que eran absorbidos a su vez por el FILP.

Si bien este mecanismo no logró alcanzar los niveles de inversión experimentados en años anteriores, sirvió como medida contra-cíclica en un período de crisis internacional.

Sin embargo, el grueso de los fondos del FILP siguió teniendo como destinatarios a la infraestructura y a las PyMEs como destinos centrales. Hasta mediados de los 80s el 60% de los fondos del FILP fueron a estos dos sectores. Luego, en los 90s, el nivel de inversión en viviendas se elevó a tal nivel que llegó a representar el 50% del programa.

**Gráfico 13.****Evolución del uso de los fondos del FILP**

Fuente: Akane Enatsu, 2013; "The significance of Japan's Fiscal Investment Loan Program during Japan's Period of rapid economic growth and possible lessons for the rest of Asia", Nomura Journal of Capital Markets, Vol. 5.

Finalmente, cabe destacar que a lo largo de todo este período, el nivel de ahorro del ciudadano japonés ha sido sin dudas el gran aporte para las políticas públicas que el gobierno financiaba a través del FILP. Este comportamiento hacia el ahorro ha tenido una estrecha relación, no solamente con la confianza que el ciudadano japonés tenía en las instituciones públicas, sino que también un manejo macroeconómico consistente fue vital para sostener esas conductas. Por citar un indicador como ejemplo, el manejo estricto de los niveles de inflación, a excepción de la crisis del petróleo de 1973, nunca superó el 25% en los últimos 60 años.

**Gráfico 14.****Índice de Precios al Consumidor de Japón (base anual)**

Fuente: [www.inflation.eu](http://www.inflation.eu)

## a) Organización del FILP (previa a su reforma en 2001)

Previo a la reforma de 2001, los fondos que conformaban el FILP provenían de 4 fuentes principales: 1) Oficina de Fondo Fiduciario, 2) Cuenta especial de Seguro de Vida Postal y otras cuentas especiales, 3) Cuenta especial de inversiones industriales y 4) Garantías del gobierno.

### 1. Oficina del Fondo Fiduciario

La Oficina De Fondos Fiduciarios era la encargada de administrar los fondos provenientes del Sistema de Ahorro Postal y del Sistema Nacional de Pensiones. Estos recursos representaban casi el 80% de los aportes que recibía el FILP.

El Sistema de Ahorro Postal es una institución financiera encargada de concentrar el ahorro de los ciudadanos japoneses pero no es un banco en el sentido tradicional. Paralelamente, su magnitud es tal que los recursos que dispone son significativos dentro del sistema financiero japonés. Por citar un ejemplo, en 1995 el sistema, con más de USD 1,8 billones, era la institución financiera más grande del mundo<sup>lxii</sup>.

En este sistema, los ahorros se recaudan a través de una red nacional de oficinas de correos dispersas en todo el país. Actualmente, con más de 24.000 oficinas a lo largo del territorio sigue siendo la más grande de Japón. Una parte de estos depósitos se prestaba directamente pero el grueso se depositaba en la Oficina del Fondo Fiduciario del Ministerio de Finanzas de Japón (MOF). La Oficina recibía los depósitos del ahorro postal y los suma al excedente de cuentas especiales del gobierno, como las del Sistema Nacional de Pensiones, utilizando la totalidad de estos fondos para financiar sus operaciones de préstamos a las instituciones financieras públicas, corporaciones gubernamentales y gobiernos locales<sup>lxiii</sup>.

### 2. Seguro de Vida Postal y Cuentas Especiales

Al final de cada año fiscal, el superávit creado por la brecha entre ingresos y gastos de los fondos de los seguros de vida postal se ubicaba en un fondo de reserva. Este fondo se convertía en una fuente de capital para el futuro pago de las reclamaciones de seguros, pensiones y dividendos. Por lo tanto, el saldo resultante de los fondos se acumulaba en esta cuenta especial llamada Seguro de Vida Postal y Cuentas Especiales del Fondo de Pensiones.

### 3. Cuenta Especial de Inversiones Industriales <sup>lxvi</sup>

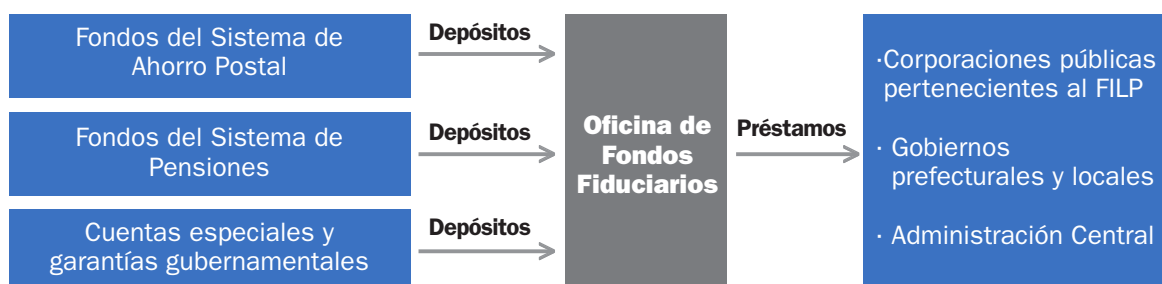
En esta cuenta se depositaban los fondos que el propio estado japonés decidía aportar complementariamente a la gran masa de recursos del FILP. Esta cuenta especial fue establecida en 1953 con el objeto de contribuir con el programa fiscal en la reconstrucción del país en los primeros años de la posguerra. Finalmente, esta cuenta se siguió utilizando para financiar la industria en el período de mayor crecimiento de su historia. El origen de los recursos de esta cuenta eran: las transferencias directas del gobierno de Japón, el excedente logrado por el Export-Import Bank y el Japan Development Bank y los dividendos generados en las compañías en donde el estado nipón tiene participaciones.

## 4. Garantías del Gobierno

Muchos bonos destinados a financiar las distintas instituciones públicas eran emitidos con garantías del gobierno. Las garantías del gobierno son de vital importancia para que las distintas instituciones públicas puedan recaudar el capital necesario a través del mercado.

### Gráfico 15.

### Esquema del FILP hasta su reforma de 2001



Fuente: Toshiki Tomita, 2000 <sup>lxv</sup>

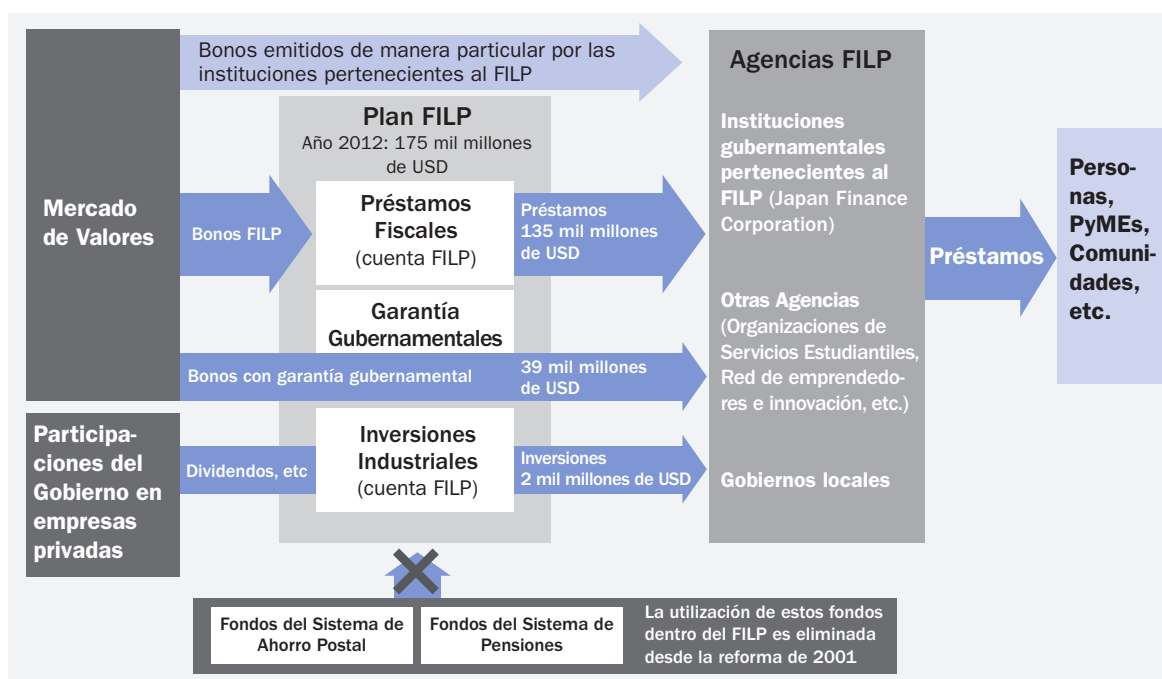
b) Organización del FILP (desde su reforma en 2001 hasta la actualidad)

Luego de casi 50 años de funcionamiento y a raíz de la crisis financiera e inmobiliaria que la economía japonesa padeció a principios de la década de 1990, el sistema entró en un período de debates y rediseño de su estructura. Finalmente, en el año 2001, a través de la ley “FILP Reform Act” el gobierno pone en marcha la reforma del sistema.

Entre los cambios más importantes se encuentran la eliminación de los fondos provenientes del Sistema de Ahorro Postal y el Sistema de Pensiones. Ahora esos fondos son invertidos en el mercado de valores a través de la administración de dos instituciones constituidas para tales fines: “Japan Post Bank” (privatizado) y “Government Pension Investment Fund” (GPIF).

### Gráfico 16.

### Esquema del FILP post reforma



Fuente: FILP Report 2012, Japan Ministry of Finance

En resumen, en este nuevo sistema, el FILP debe financiarse principalmente a través de la deuda que coloca en los mercados.

Fuentes principales<sup>lxvi</sup> :

**i) Bonos emitidos por el FILP:**

esta es la fuente principal de la financiación actual del sistema. La emisión de dichos bonos requieren de la autorización del MOF y la Dieta<sup>64</sup>. Una vez colocados en el mercado, su calificación es similar a la de un bono soberano. Adicionalmente, existe la posibilidad de que las instituciones financieras públicas emitan sus propios bonos para lograr financiación complementaria con autorización del MOF pero sin garantía explícita del gobierno. El destino de los fondos de esta cuenta va a parar primordialmente a la JFC para ser luego utilizados como préstamos para el sector PyME.

**ii) Cuenta Especial de Inversiones Industriales y aportes del gobierno:**

este mecanismo es similar al de la anterior estructura. Actualmente la cuenta especial se nutre de los dividendos provenientes de la “Tobacco Inc” y la “Nippon Telegraph and Telephone Corporation” y de los beneficios generados por la “Japan Finance Corporation (JFC)”. Estos fondos son direccionados principalmente a los gobiernos locales con el objeto de dar financiación a grandes proyectos de infraestructura en transporte, salud y medioambiente.

**iii) Garantías del Gobierno:**

estas son el respaldo que otorga el gobierno a las agencias gubernamentales para la emisión de deuda. Estos bonos tienen un costo superior al de los bonos del FILP.

En cuanto al tamaño del fondo, el mismo es decidido anualmente. En un primer paso, el universo de agencias públicas que se fondean a partir de este programa, solicitan la aprobación del MOF para emitir la cantidad de bonos necesarios para financiarse. Estas agencias, además, deben realizar ex-ante un análisis de costos-beneficios de los programas de créditos que llevarán adelante para incluirlos dentro del Plan Anual del FILP.

Entre los meses de Septiembre y Diciembre de cada año, el MOF analiza las solicitudes de las distintas agencias que se fondean con este programa, hace un análisis del plan global y lo somete a negociación con otros ministerios que también pueden utilizar dichos fondos para llevar adelante sus propias políticas a través de sus agencias y las instituciones financieras públicas<sup>65</sup>.

Luego, las solicitudes que demuestren consistencia son incluidas finalmente dentro del plan de bonos del FILP. El tratamiento tiene procedimientos similares al requerido para llevar adelante la aprobación del presupuesto gubernamental. Finalmente, el Plan Anual del FILP es presentado en la Dieta en donde se somete a aprobación.

<sup>64</sup>- La Dieta es el Parlamento japonés.

<sup>65</sup> Por ejemplo la JFC tiene líneas de créditos destinadas a financiar carreras universitarias a partir de la iniciativa del Ministerio de Educación de Japón.

No solamente el fondeo del FILP ha cambiado con la reforma de 2001, sino también el enfoque en cuanto al destino de dichos fondos. Actualmente los programas del FILP buscan financiar a las PyMEs al igual que en el viejo esquema pero poniendo especial atención en: los sectores más vulnerables; los proyectos de investigación y desarrollo en las pequeñas y medianas industrias, las inversiones para la renovación de infraestructura (aeropuertos, rutas, espacios urbanos), préstamos y becas educativas, etc<sup>lxvii</sup>.

## Alcance de las reformas en 2001

---

Las transformaciones no solamente cambiaron el origen y destino de los fondos sino que también estuvieron acompañadas de otras reformas:

### **i) Bonos emitidos por el FILP:**

En diciembre de 2001, el gobierno japonés anunció un plan para racionalizar sus corporaciones públicas con el objeto de reestructurarlas y ganar eficiencia. Como consecuencia, todas las corporaciones públicas fueron sometidas a una estricta auditoría en donde muchas de ellas terminaron siendo cerradas, fusionadas, privatizadas o convertidas en agencias independientes.

El resultado fue que el 90% de las instituciones públicas existentes antes de 2001 fueron afectadas y gracias a esa reestructuración el gobierno logró recortar el gasto fiscal que utilizaba para mantenerlas en unos USD 20 mil millones de dólares anuales<sup>lxviii</sup>.

### **ii) Reformas en las instituciones financieras públicas**

Con el objeto de lograr escala y mayor eficiencia en cuanto a su funcionamiento, en 2006 el gobierno implementó una serie de medidas en la misma dirección que las corporaciones públicas.

En esta línea, por ejemplo, la creación de la JFC en 2008 fue producto de una serie de fusiones entre distintas instituciones financieras dedicadas a fomentar a las PyMEs, el agro y el comercio internacional. La Japan Development Bank y el Shoko Chukin Bank se incluyeron dentro de un esquema de privatización progresiva.

### **iii) Reforma del Sistema Postal**

La reforma del FILP no solo eliminó el requerimiento de que los fondos provenientes del sistema de ahorro postal sean depositados en el programa, sino que también cambió el destino y la manera de administrar dichos fondos. En 2003 se crea la "Japan Post" que nuclea todos los fondos del sistema. Finalmente, en 2007 la "Japan Post" se privatiza bajo el nombre de "Japan Post Group" y los fondos de los ahorros postales se direccionaron al mercado de valores. El sistema pasó a mano privadas.

Finalmente, estas reformas tuvieron como consecuencia un importante declive en los niveles de recursos del FILP llegando por ejemplo en 2007 a unos USD 2,65 billones, es decir un 60% menos que los niveles del FILP en 1996 (USD 6,04 billones). Actualmente, el programa maneja montos superiores a los USD 1,4 billones. Sin embargo, esto no implicó una disminución del financiamiento al sector productivo, sino que los fondos fueron diversificados en distintas instituciones y en el mercado de valores con fines específicos.

SECCIÓN III

EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO EN  
LA POLÍTICA INDUSTRIAL:  
LAS CÁMARAS EMPRESARIALES Y LOS  
MECANISMOS DE ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

## 1. LAS CÁMARAS EMPRESARIALES: ESTRUCTURA Y CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL

En Japón opera un denso entramado de instituciones nacionales, regionales y locales, públicas y privadas, vinculadas a la promoción del desarrollo productivo. En ese escenario, las relaciones entre las empresas y las instituciones gubernamentales se dan a través de las cámaras empresarias, operando estas últimas como los interlocutores más importantes de las políticas hacia el sector productivo.

Como se ha mencionado, el diálogo fluido entre el gobierno y el sector empresarial ha sido una de las características más destacadas del proceso de desarrollo industrial japonés. En esta lógica, las cámaras empresariales japonesas son actores preponderantes en la política pública nacional y han desarrollado capacidades para promover iniciativas en materia de desarrollo productivo y dar respuesta a las demandas de sus miembros.

Actualmente, existen tres grandes agrupaciones de representación empresarial, de nivel nacional, que nuclean el aparato productivo del país. Es importante destacar que el comercio y la industria se encuentran representados bajo la misma entidad, algo que no es tan frecuente en la experiencia internacional, incluyendo el caso argentino.

**TABLA 5.**

Las cámaras empresariales de Japón

| Asociaciones Empresarias                                              | Sector                      | Año  | Miembros                          | Cámaras a nivel Regional                                           | Cámaras a nivel Prefecturas                           |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------|------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Cámara de Comercio e Industria de Japón (JCCI)                        | Grandes y medianas empresas | 1922 | 1,27 millones de empresas         | 514 Cámaras de Comercio e Industria (CCI)                          | No posee                                              |
| Central de Federaciones de Sociedades de Comercio e Industria (CFSCI) | Pequeñas y Micro empresas   | 1953 | 859 mil pequeñas y micro empresas | 1.964 Sociedades de Comercio e Industria (SCI)                     | 47 Federaciones de Sociedades de Comercio e Industria |
| Federación de Pequeñas Empresas (Small Business Federation)           | Asociaciones PyMEs          | 1956 | 35.000 asociaciones PyMEs         | Cooperativas de negocios conjuntos, asociaciones comerciales, etc. | 47 Federaciones de Asociaciones PyMEs                 |

Fuente: Elaboración propia a base a METI y sitios web de cámaras empresariales

Estas tres federaciones empresariales funcionan como cámaras de nivel superior, es decir, que sus asociados son a su vez cámaras sectoriales y regionales – JCCI y CFSCI – o asociaciones PyME regionales o sectoriales – como es en el caso de la Federación de Pequeñas Empresas.

Cómo puede observarse, su distribución y representación tiene muy bajo nivel de superposición en términos del tamaño de empresas que representan y de su pertenencia regional, lo que facilita la representación de distintos perfiles de empresas industriales por parte de cada federación. La tercera asociación empresarial conforma una red asociaciones de empresarios PyME de diversa índole y con propósitos ad hoc (producción, comercialización, clusterización, etc.) y en rigor, es la única entidad que puede manifestar algún grado de superposición en la representación de las PyMEs con relación a las otras dos entidades nacionales.

A continuación se describen en detalle las características de cada una de las entidades.

### a. Cámaras de Comercio e Industria (Chambers of Commerce and Industry)

---

En Japón existen 514 Cámaras de Comercio e Industria (CCI) que nuclean a un total de 1,33 millones de firmas. Sus miembros son básicamente **grandes y medianas empresas** que desarrollan sus actividades en las grandes ciudades de Japón.

Las CCIs, cuyos socios directos son empresas, a su vez están nucleadas bajo la dirección de la Japan Chamber of Commerce and Industry (JCCI). La JCCI, en representación de todas sus cámaras locales, juega un papel importante en: i) la difusión de políticas y programas gubernamentales, ii) el despliegue de las inquietudes y sugerencias de sus cámaras hacia el gobierno nacional, iii) la colaboración activa en la implementación de las políticas públicas y iv) la promoción de proyectos a nivel nacional inherentes a su sector<sup>lxx</sup>.

Adicionalmente, estas cámaras brindan servicios de apoyo para la internacionalización de sus socios a través de una extensa red de oficinas que mantienen alrededor del mundo. Actualmente, la JCCI posee 79 cámaras distribuidas en los 5 continentes.

#### Breve reseña histórica

---

Desde la Restauración Meiji hasta la Segunda Guerra Mundial, el papel de estas cámaras fue básicamente la de recopilar información de los comerciantes - principalmente opiniones, peticiones y propuestas - y hacerlas llegar al gobierno central. Cumplió, además, un importante rol en la revisión y el establecimiento de condiciones comerciales de igualdad con las potencias occidentales para los productores locales.

La primera Cámara de Comercio e Industria de Japón fue establecida en Tokio en 1878. Luego, se fueron estableciendo una a una en las distintas ciudades del país, y en 1892 quince cámaras se reunieron para formar la Federación de Cámaras de Comercio e Industria. Esta organización se convertiría en la actual JCCI en 1922.

Luego de la finalización de la Segunda Guerra y hasta principios de los años 70s, sus actividades se centraron en apoyar a las PyMEs en concordancia con las políticas del gobierno japonés. Para ese entonces, el objetivo era disminuir la brecha entre PyMEs y

grandes empresas en términos de productividad, salarios, tecnología y financiamiento para lograr un crecimiento equilibrado de la economía japonesa. En ese sentido las CCI colaboraron activamente a través de la prestación de servicios de gestión empresarial, apoyo financiero, promoción de negocios, y demás programas y servicios de apoyo provenientes del Estado.

Finalmente, desde la década del 90 hasta la fecha, las cámaras de comercio e industria vienen acompañando la iniciativa del gobierno central de promover el desarrollo y el crecimiento de una amplia gama de PyMEs independientes mediante la incentivación de nuevos emprendimientos, la promoción de oportunidades de empleo, la dinamización de economías regionales y la internacionalización de las PyMEs, entre otras políticas.

### Características y funcionamiento

Las actividades de estas cámaras empresariales y su forma de organización están reguladas bajo la Ley de Cámaras de Comercio e Industria (Chambers of Commerce and Industry Law, 1953).

- **Membresías<sup>lxxi</sup>:** el registro es de carácter voluntario para pequeñas y medianas empresas y obligatorio para las grandes. Los miembros tienen el derecho de voto en la junta general de delegados y deben pagar cuotas de afiliación.

En cuanto al área de influencia de cada cámara, la ley requiere que no exista superposición entre ellas pero no establece como obligatoria el establecimiento de una CCI para cada región. Sin embargo, hoy en día todas las grandes ciudades de Japón tienen su propia cámara.

- **Organización y toma de decisiones:** la ley proporciona la estructura de la organización general de las cámaras. Sus principales órganos son el presidente, la asamblea general de delegados, un director gerente, y los auditores.

La asamblea general de delegados es el máximo órgano de toma de decisiones. Sus delegados son elegidos de entre sus miembros, por un período de 3 años y el número varía entre 30 y 150 delegados por cámara. La asamblea general se reúne al menos una vez al año y debe aprobar todas las cuestiones importantes, tales como las modificaciones estatutarias, presupuesto y programas. También son los responsables de elegir al presidente, a los miembros del comité ejecutivo y a los auditores.

Finalmente, el trabajo de la cámara es supervisada por el Ministerio de Economía Comercio e Industria (METI) de Japón y las mismas deben presentar informes financieros cada año.

- **Fuentes de ingresos:** las fuentes de financiación son las cuotas de afiliación, cargos por servicios y subsidios del Estado. En este último caso, el gobierno ofrece subsidios para ciertas actividades como la consultoría para pequeñas empresas, apoyo a la contratación de expertos, sostenimiento de las actividades de difusión a las empresas, entre otros destinos. En promedio, las subvenciones públicas representan aproximadamente un 50% de los ingresos de la cámara, algo que demuestra la importancia clave del apoyo estatal para el desarrollo de sus actividades.

- **Actividades:** tanto la Cámara Japonesa de Comercio e Industria (JCCI) como las cámaras locales son organizaciones influyentes que mantienen una relación muy estrecha con el gobierno. Al igual que otras cámaras, están obligadas a reportar sus opiniones a los órganos legislativos y administrativos del país. Para cumplir con esta obligación, las cámaras compilan estadísticas y llevan a cabo investigaciones sobre diversos asuntos de negocios y de política.

Adicionalmente, están involucradas en el desarrollo regional, la planificación del medio ambiente, el desarrollo tecnológico, la planificación urbana, la promoción de la industria local, así como la promoción del comercio exterior. Su espectro de acción es amplio, abarcando todas las temáticas que integran el desarrollo industrial y su impacto en el desarrollo económico y social. De allí que su llegada y articulación con la comunidad sean muy elevadas. En estos campos cooperan estrechamente con el Estado y ofrecen recomendaciones de políticas.

Otra tarea importante que realizan es la de administrar un registro legal donde se incluyen los datos de todos los comerciantes e industriales del distrito que le corresponde. En este registro legal no sólo se incluye el nombre y el tipo de negocio, sino también la producción, las ventas y las compras de la empresa durante el último año fiscal. Es decir, que las cámaras censan a las empresas de su distrito anualmente. Los empresarios no tienen derecho de rechazar las peticiones de la cámara en relación con el registro legal sin razones justificables.

- **Servicios:** ofrecen una amplia gama de servicios que van desde el asesoramiento en comercio exterior hasta consultoría en general para empresas pequeñas. En cuanto al comercio exterior, las cámaras organizan misiones comerciales, participación en ferias internacionales, difusión de información, resolución de disputas comerciales en comercio exterior, seminarios informativos, etc. Actualmente, la JCCI mantiene 8 oficinas de representación en 7 países para ofrecer consultas y hay establecidas alrededor de 79 cámaras alrededor del mundo<sup>lxxii</sup>.

Con respecto a la consultoría para las pequeñas empresas, las cámaras cooperan estrechamente con el gobierno y trabajan activamente con la red nacional de consultores Shindanshi. A su vez, tienen oficinas de consulta como parte de sus instalaciones y ofrecen servicios gratuitos de asesoramiento sobre financiación, asuntos fiscales, problemas laborales, contabilidad, prevención de quiebras y otros campos. Finalmente, las cámaras también recomiendan a las instituciones financieras relacionadas con el gobierno sobre todas aquellas pequeñas empresas a las que se les pueden proporcionar préstamos sin garantías y avales (Préstamos Marukei).

## **b. Sociedades de Comercio e Industria (Societies of Commerce and Industry)**

En la actualidad existen 1.694 Sociedades de Comercio e Industria distribuidas en distintos municipios del país y representan a un total de 859 mil firmas. Sus miembros son básicamente **pequeñas y micro empresas** que desarrollan sus actividades en los distintos pueblos y ciudades de Japón<sup>lxxii</sup>. Esas 1.694 sociedades de comercio están nucleadas en torno a 47 federaciones prefecturales (una por cada prefectura del país).

Todas estas federaciones, a su vez, están bajo la dirección de la Central de Federaciones

de Sociedades de Comercio e Industria (CFSCI). La CFSCI juega un papel importante en: i) la difusión de políticas y programas gubernamentales para PyMEs, ii) el despliegue de las inquietudes y sugerencias de sus cámaras hacia el gobierno nacional, más específicamente a la Agencia PyME dependiente del METI, iii) colaboración en la implementación de las políticas públicas y iv) la promoción de proyectos inherentes a su sector.

### Características y funcionamiento <sup>lxxiv</sup>

En cuanto a las sociedades de comercio en general, sus actividades y forma de organización están reguladas bajo la Ley de Sociedades de Comercio (Society of Commerce and Industry Law – 1960).

- **Membresías:** para que una SCI pueda ser habilitada como tal, más de la mitad de las entidades comerciales e industriales de un pueblo o ciudad deben convertirse en miembro de dicha sociedad comercial. Los miembros tienen el derecho de voto en la junta general de delegados y deben pagar las cuotas impuestas por la cámara.
- **Organización y toma de decisiones:** sus principales órganos son el presidente, la asamblea general de delegados, el directorio y los auditores.  
La asamblea general de delegados es el máximo órgano de toma de decisiones y representa a todos los miembros de la sociedad de comercio. Sus delegados, a su vez, son elegidos de entre sus miembros, los cuales son principalmente pequeñas y medianas empresas.  
Finalmente, el trabajo de la cámara es supervisado por el Ministerio de Economía Comercio e Industria (METI) de Japón y las mismas deben presentar informes financieros cada año.
- **Fuentes de ingresos:** son las cuotas de afiliación, cargos por servicios y subsidios públicos (nacionales y a nivel prefectura).
- **Actividades:** las sociedades de comercio se focalizan en brindar soporte a las pequeñas empresas japonesas distribuidas en los distintos pueblos y ciudades a lo largo del país. Entre sus atribuciones, establecidas en el artículo 11 de la ley de sociedades de comercio, está la de recolectar y proveer información sobre el sector, llevar adelante investigaciones y estudios inherentes al comercio y la industria PyME, realizar propuestas a la Dieta, las agencias administrativas y finalmente colaborar con la implementación y difusión de las políticas públicas creadas por el gobierno que concierne al sector que representan.
- **Servicios:** Entre los más importantes se destacan dos: 1) la promoción de herramientas que permitan la mejora en la gestión de las pequeñas y medianas empresas y 2) contribuir con el desarrollo productivo de comunidades locales.  
Con respecto a la consultoría para las pequeñas empresas, las sociedades de comercio cooperan estrechamente con el gobierno. Tienen oficinas de consulta como parte de sus instalaciones y ofrecen servicios gratuitos de asesoramiento sobre financiación,

asuntos fiscales, problemas laborales, contabilidad, prevención de quiebras y otros campos. Adicionalmente, las sociedades comerciales tienen una participación activa junto con las Cámaras de Comercio e Industria en la gestión de los préstamos sin garantías para pequeñas y medianas empresas llamados Marukei.

Finalmente, en lo que respecta al desarrollo de actividades productivas en las distintas comunidades japonesas, estas instituciones brindan asesoramiento técnico a PyMEs que desean desarrollar nuevos productos, desarrollar nuevos canales de distribución y de ventas, métodos de ventas y fomento de actividades conjuntas entre sus miembros con el objeto de penetrar nuevos mercados, tanto a nivel local como internacional.

### **Asociaciones de Pequeños Negocios (Small Business Associations)**

---

En Japón existen 35.000 asociaciones PyMEs distribuidas a lo largo del país. Sus miembros son cooperativas de negocios conjuntos, asociaciones comerciales, etc., que representan fundamentalmente a pequeñas empresas<sup>lxxv</sup>. Esas 35.000 asociaciones están nucleadas en torno a 47 federaciones prefecturales (una por cada prefectura del país).

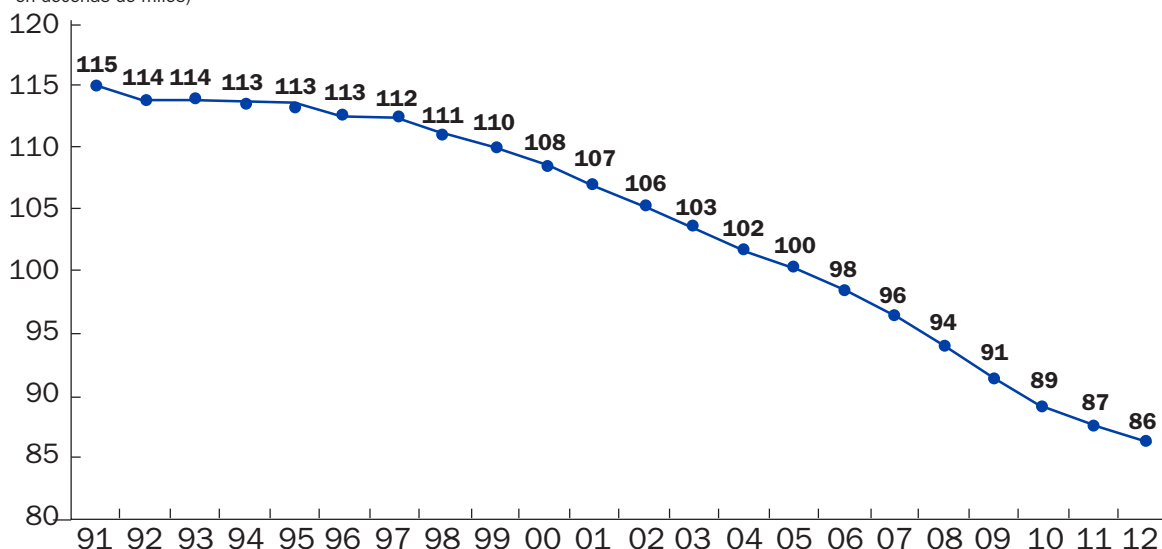
Todas estas federaciones, a su vez, están nucleadas bajo la dirección de la Federación Nacional de Asociaciones de Pequeños Negocios (NFSBA). La NFSBA juega un papel importante en servir como guía y asesoramiento para todas las asociaciones que representa, realizar recomendaciones de política al gobierno y sus respectivas agencias, colaborar en la implementación de políticas, brindar información sobre el estado actual de las normativas vigentes, etc.

### **Las cámaras empresariales como organizaciones de apoyo a las PyMEs**

---

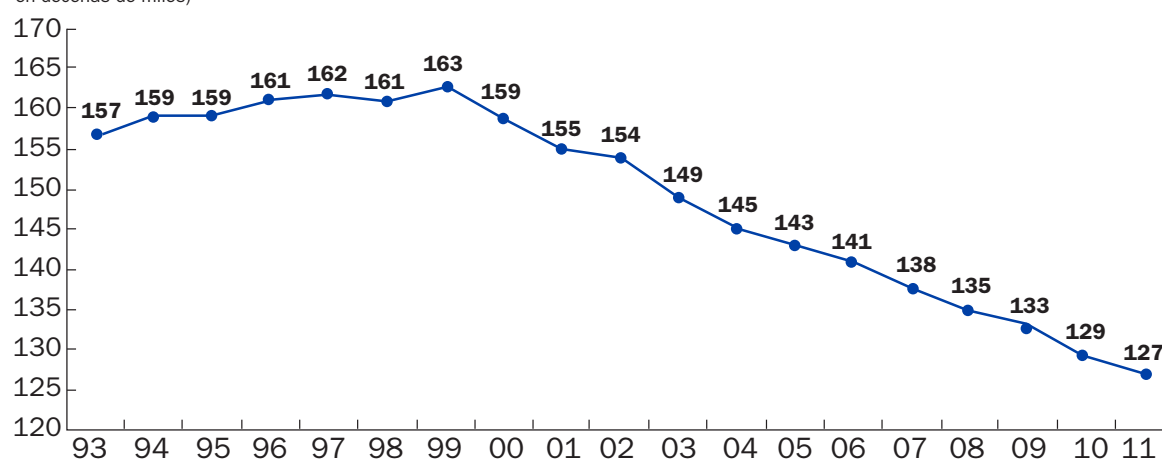
La SMRJ realizó recientemente un relevamiento sobre el funcionamiento y nivel de articulación de las cámaras empresariales con los programas de apoyo a las PyMEs, que también involucró un autodiagnóstico sobre sus fortalezas y debilidades. A continuación se presenta un breve resumen de la situación actual a partir de dicho estudio, para comprender fortalezas y debilidades del sector privado japonés.

Uno de los problemas fundamentales del sector se centra en la pérdida de empresas miembros en los últimos 20 años, algo que es común a todas las federaciones empresariales.

**Gráfico 17.****Evolución de los miembros en las Sociedades de Comercio e Industria (SCI)**(Cantidad de empresas  
en decenas de miles)

Fuente: SME White Paper 2014, METI

Aún cuando se observa una caída en los socios de las cámaras empresarias – algo de ello obedece a la reducción de la base empresarial japonesa - el nivel de representación y participación de las empresas dentro de las cámaras es muy elevado en relación al total de las empresas japonesas. Sobre un total de 4 millones de empresas, más de 2 millones están asociadas a al menos una cámara empresarial.

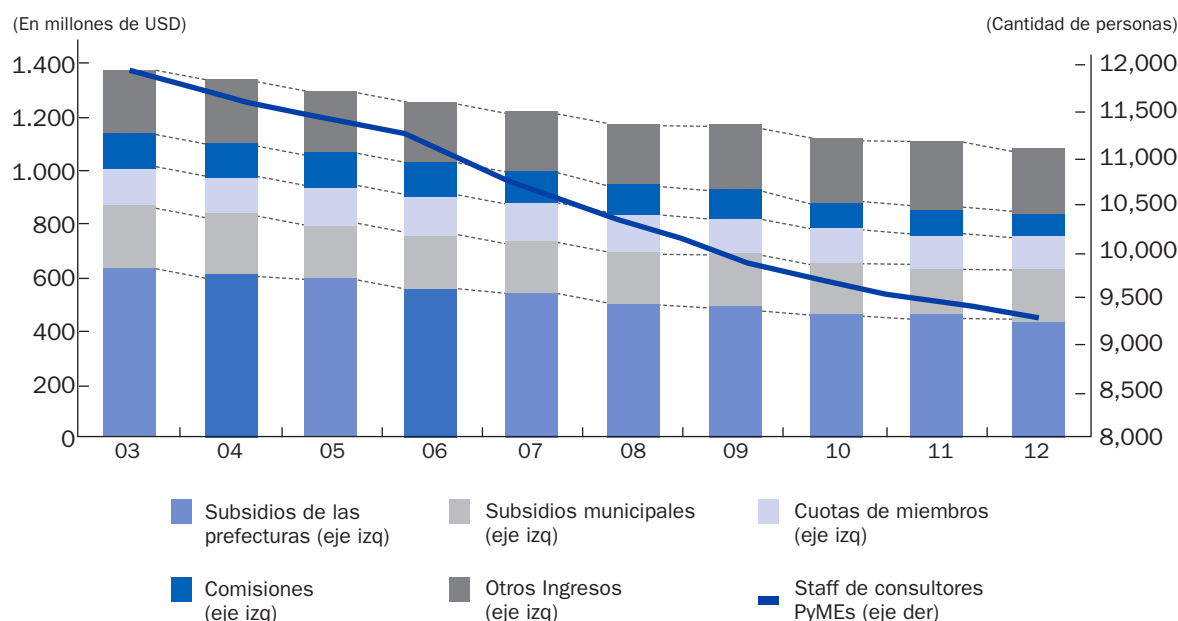
**Gráfico 18.****Evolución de los miembros en las Cámaras Comercio e Industria (CCI)**(Cantidad de empresas  
en decenas de miles)

Fuente: SME White Paper 2014, METI

En paralelo, la caída en los miembros en estas cámaras de representación empresarial muestra la tendencia negativa del número de personal empleado y una caída de sus ingresos debido a que la disminución del número de miembros, lo que fue acompañado de una disminución de los ingresos por cuotas de afiliación.

### Gráfico 19.

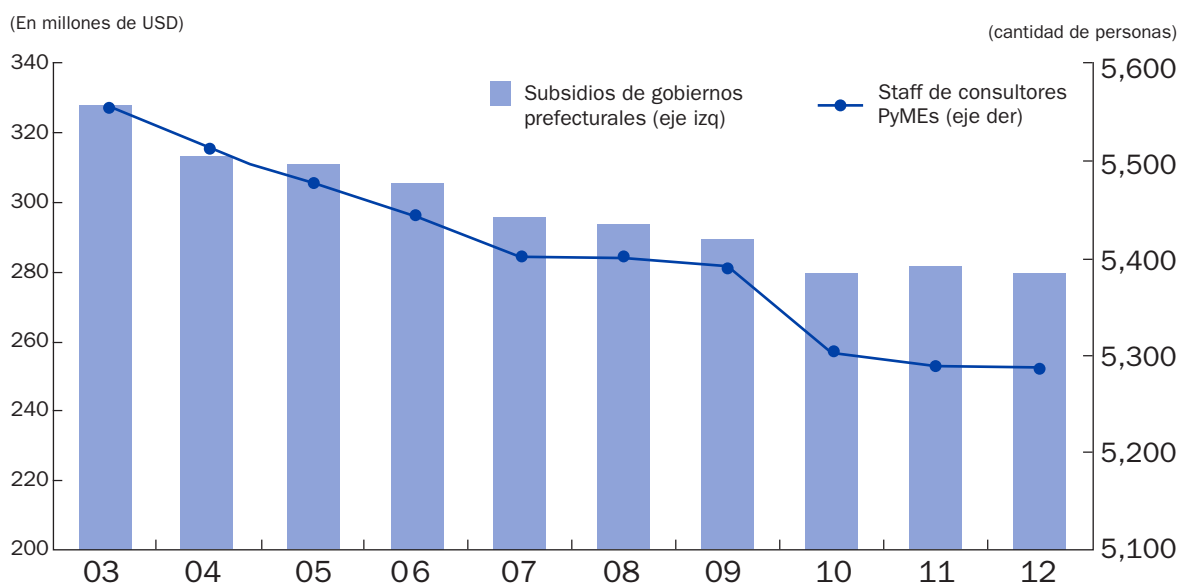
#### Evolución de los ingresos de las SCI y del staff de consultores para PyMEs



Fuente: SME White Paper 2014, METI

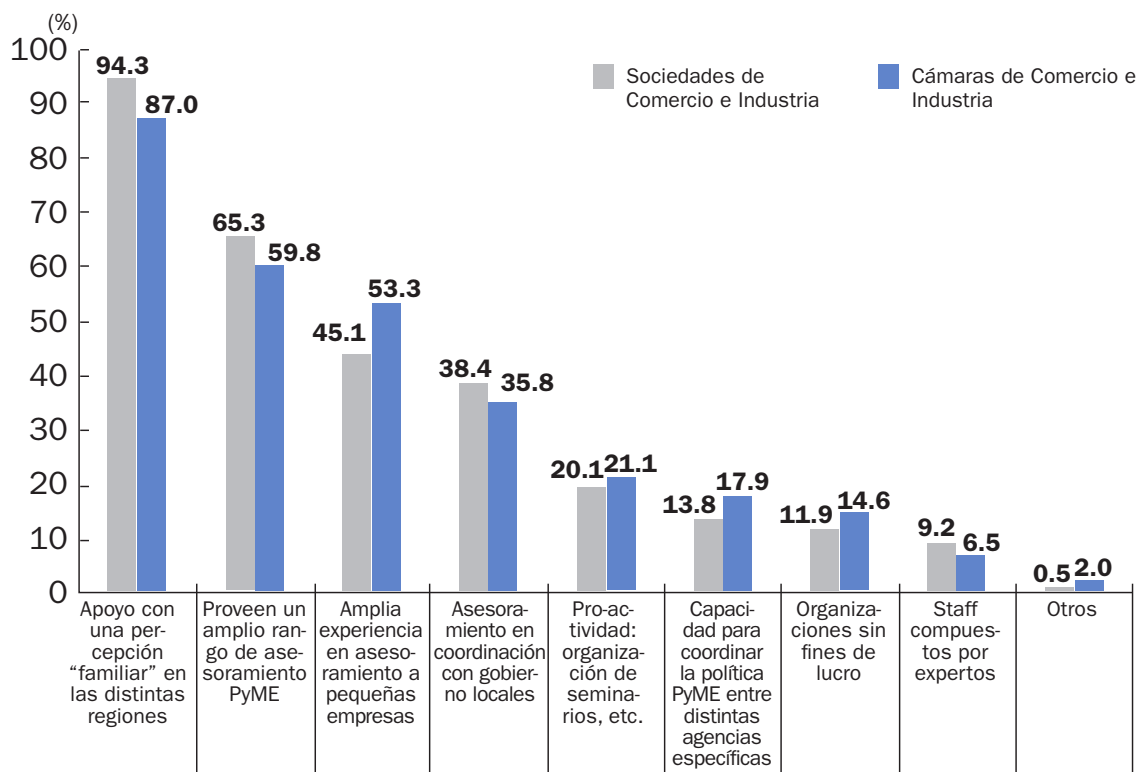
También vemos que debido a los subsidios de los gobiernos prefecturales y municipales han disminuido a lo largo de los años, el número de asesores de negocios, contadores de tiempo completo, asesores contables y asistentes a los que financiaban estas subvenciones también han ido disminuyendo. Por citar un ejemplo, los asesores empresariales de las Cámaras de Comercio e Industria en ciudades y pueblos con poblaciones de menos de 50.000 habitantes, tienen a su cargo a aproximadamente 430 micro empresas. Este número es sustancialmente elevado para poder cubrir eficientemente todos los aspectos que hace a la productividad de las PyMEs en conformidad con los planes que tienen las cámaras de empresariales de dar apoyo complementario a la política PyME ejecutada por la SMRJ. En estas circunstancias, los asesores de negocios que se dedican a actividades de promoción regional, pueden visitar sólo a dos empresas miembros por día. Por lo tanto, en ciertas regiones de Japón estas visitas ahora sólo suceden una vez al año por empresa.

Estos números plantean dos cuestiones. En primer lugar, la descentralización de los servicios de apoyo de las cámaras empresariales permite una llegada a una porción muy importante del universo empresarial en todas las regiones del país. Sin embargo, las regiones geográficas de menor densidad industrial enfrentan problemas de escala en el financiamiento de las cámaras más pequeñas que disminuyen la potencia de sus acciones en el territorio, como en el ejemplo recién señalado.

**Gráfico 20.****Evolución de los subsidios de gobiernos prefecturales de las CCI y del staff de consultores para PyMEs**

Fuente: SME White Paper 2014, METI

Con la reducción de los subsidios del gobierno prefectural, algunas Sociedades y Cámaras de Comercio e Industria tienen dificultades para sostener a su staff. Ello muestra la elevada dependencia de los aportes del gobierno prefectural para el sostenimiento de su organización y servicios de apoyo a las PyMEs.

**Gráfico 21.****Fortalezas de las CCI y las SCI**

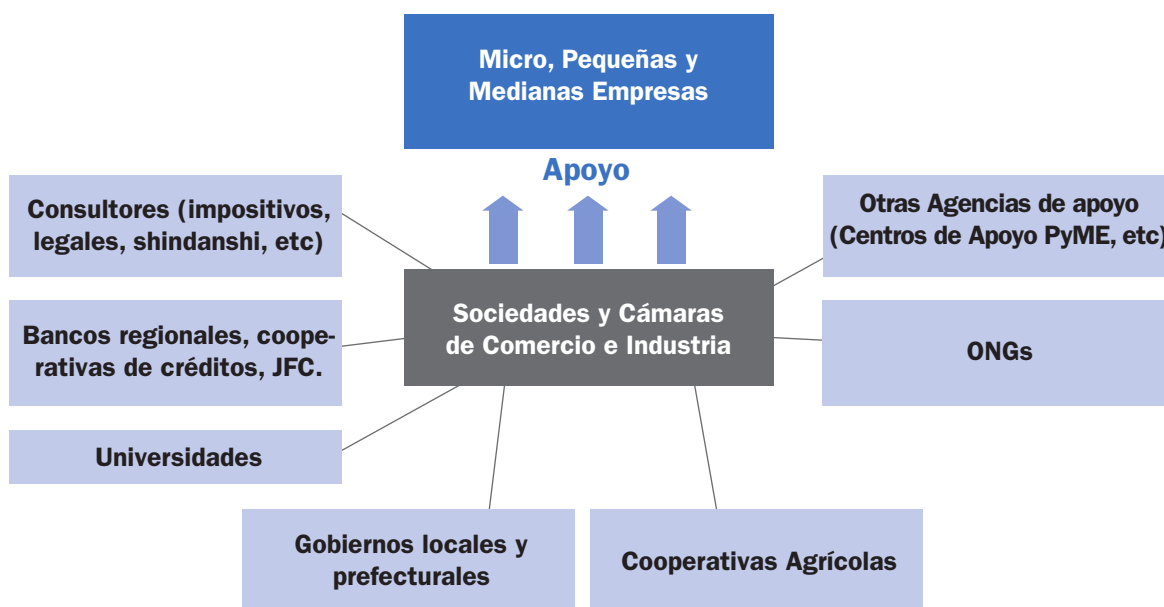
Fuente: SME White Paper 2014, METI

Entre las principales ventajas que destacan los empresarios japoneses sobre las cámaras empresariales se encuentran el contacto con funcionarios de confianza con conocimiento de la región, la posibilidad de acceder a una muy amplia gama de servicios de apoyo y de contar con profesionales idóneos para resolver problemas. (Gráfico 20)

La percepción de los empresarios muestra que las cámaras tienen un alto nivel de apoyo a las microempresas de corte familiar, cumpliendo un rol fundamental en el apoyo y promoción de las económicas regionales del Japón dando asesoramiento técnico a micro unidades ubicadas en los lugares más remotos del país, jugando casi un papel “médico de familia” como una fuente de apoyo con un rostro familiar para las empresas. El Gráfico 21 muestra como los funcionarios de las cámaras funcionan como “médicos clínicos” que articulan las necesidades de las empresas con el ecosistema de promoción local o regional, según el caso, que permita resolver sus dificultades.

## Gráfico 22.

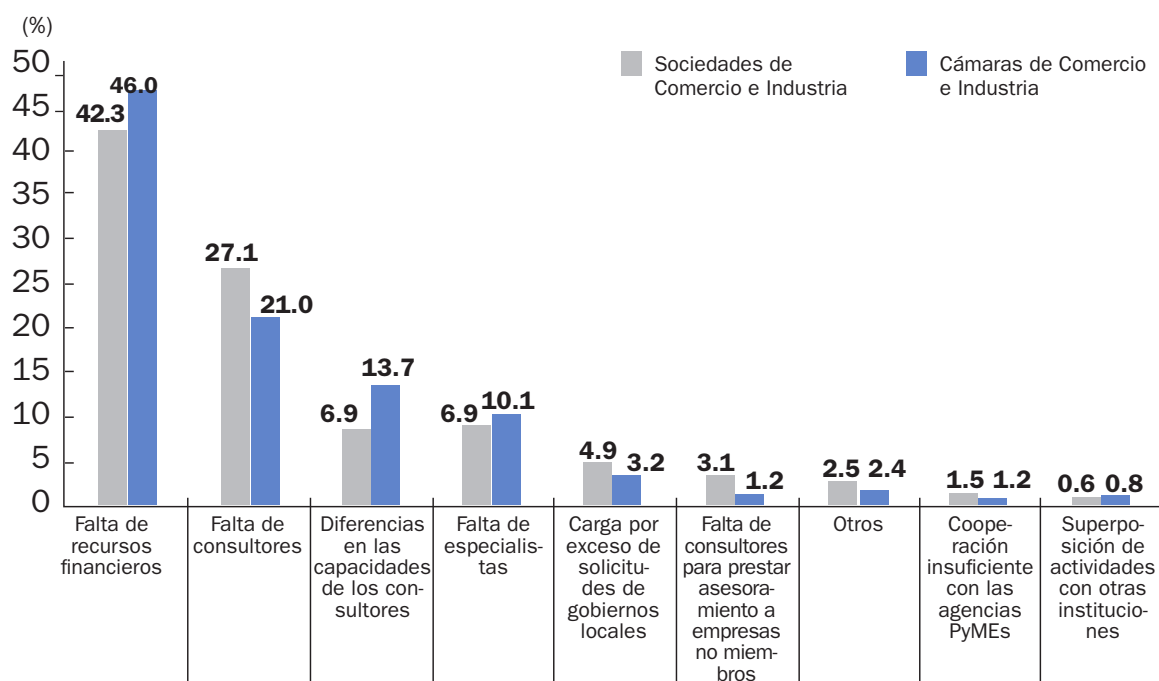
Esquema de apoyo cooperativo entre MiPyMEs y las cámaras empresariales



Fuente: SME White Paper 2014, METI

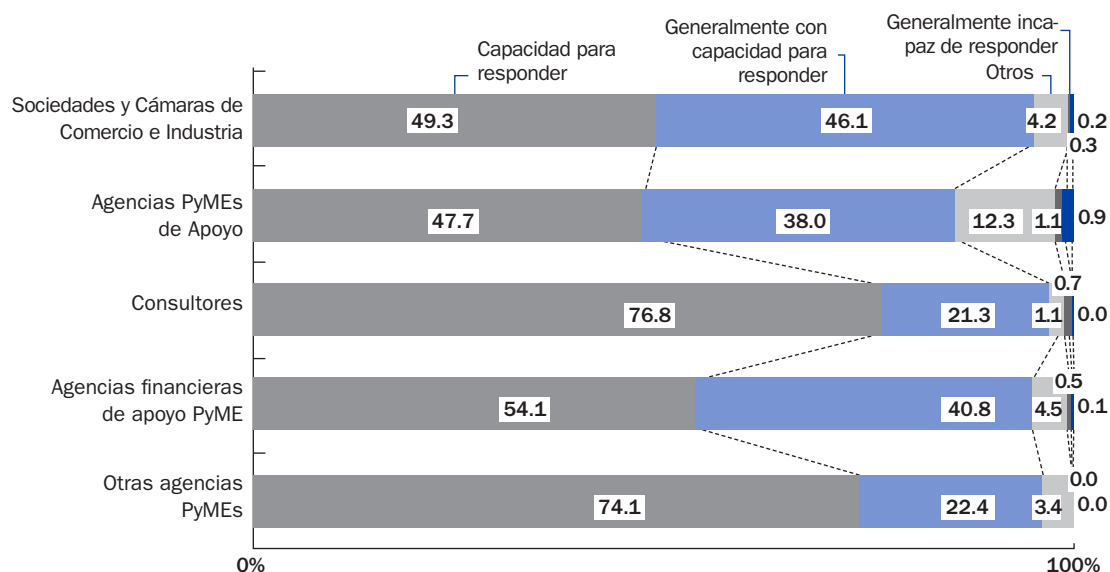
Todo el esquema de apoyo del sector privado a las micro, pequeñas y medianas empresas del país se da en el marco de la coordinación público-privada con el ala ejecutiva de la política PyME en Japón: la SMRJ.

Adicionalmente, la SME Agency monitorea la performance del sector privado para tratar de fortalecerlo periódicamente en términos de cuantos consultores tienen, que problemas enfrentan, cómo los asisten y la evaluación del impacto de las políticas diseñadas. Es decir, que las cámaras operan en coordinación y con el apoyo de la Agencia Nacional promotora de las PyMEs japonesas.

**Gráfico 24.****Los problemas que enfrentan las Sociedades y las Cámaras de Comercio e Industria**

Fuente: SME White Paper 2014, METI

En relación a las debilidades que revelan las propias cámaras, en la figura se observan los resultados de una encuesta de autodiagnóstico. La mayoría de las cámaras encuestadas declaran que “La falta de recursos financieros” es el principal problema que enfrentan, seguido por “La falta de asesores”, “Las diferencias en las capacidades de los asesores de negocios” y “la falta de conocimiento especializado”. Todo esto sugiere que los sistemas de formación utilizados deben ser actualizados para aumentar la capacidad de los asesores de negocios y se requiere la cooperación con los organismos especializados de apoyo, como las instituciones financieras regionales y especialistas contables en temas de impuestos.

**Gráfico 25.****Respuesta a los servicios de consulta**

Fuente: SME White Paper 2014, METI

Aún así, la figura muestra que alrededor del 90% de todos los organismos de apoyo a las PYME respondió “Capaz de responder” o “Por lo general en condiciones de responder” en relación a las demandas de las empresas PyMEs. Esto sugiere que, debido a las numerosas consultas recibidas provenientes de aquellos sectores en donde las agencias sentían que eran fuertes, las respuestas fueron apropiadas.

En resumen, las cámaras empresariales juegan un papel central en el apoyo a las PyMEs como proveedoras de información, asistencia técnica y derivación a distintos instrumentos de apoyo. Aún cuando una porción importante del financiamiento es proporcionada por el sector público, enfrentan restricciones para sostener equipos técnicos y profesionales expertos cuando los subsidios regionales disminuyen. Sus demandas muestran la orientación a mejorar su impacto en la competitividad, intentando dar mejores respuestas a las necesidades de las empresas a través de la ampliación de la gama de servicios de apoyo, la capacitación a sus técnicos y la sostenibilidad organizativa en materia de recursos financieros.

## 2. EL PROCESO DE FORMACIÓN DE POLÍTICAS: LA ARTICULACIÓN PÚBLICA – PRIVADA EN LOS CONSEJOS DE DELIBERACIÓN

La configuración actual de la extensa red institucional japonesa tiene sus inicios en el período de mayor crecimiento de su historia. Uno de los rasgos distintivos de la política industrial que propició el acelerado proceso de desarrollo económico, fue la estrecha y permanente colaboración entre el gobierno y el sector privado<sup>lxxvi</sup>.

En aquel período, la responsabilidad de diseñar y llevar adelante la política económica japonesa estuvo, desde su creación en 1949, en manos del Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI).

Desde el punto de vista legal el MITI - actualmente METI - era un ministerio más dentro del conjunto ministerial del gobierno japonés. Sin embargo, el caudal de burócratas altamente calificados junto con una serie de agencias y organizaciones que formaron parte de su órbita, lo convirtieron en el actor central encargado de llevar adelante la estrategia industrial del país<sup>lxxvii</sup>.

En ese contexto, no obstante, la contribución del sector privado no fue periférica. La participación de los empresarios japoneses y sus cámaras empresariales - tanto en el diseño como en la implementación y difusión de políticas - estuvo altamente institucionalizada y fueron protagonistas claves dentro de la red institucional japonesa<sup>lxxviii</sup>.

Quizás el más importante y uno de los primeros espacios de colaboración público-privada entre el sector público y el sector privado fueron, y hoy en día continúan siendo, los **Consejos de Deliberación**. Estos consejos se componen, generalmente, de expertos designados por el MITI y los representantes del sector privado correspondientes al sector que será alcanzado por las decisiones de dicho ministerio.

Esta práctica se volvió una institución en lo que respecta al diseño de la política pública. Así, para 1975 de la enorme cantidad de consejos de deliberación que supo construir la administración japonesa, la mayor cantidad (51) estaban contenidos dentro de la oficina central del Primer Ministro. La segunda mayor cantidad (36), y los más decisivos en lo que respecta a decisiones económicas, estuvieron bajo la órbita del MITI<sup>lxix</sup>.

En resumen, estos consejos fueron, y siguen siendo, los canales de comunicación contruidos por el MITI para diseñar y dar legitimidad a las decisiones de política industrial.

### Características y funcionamiento

En cuanto a las sociedades de comercio en general, sus actividades y forma de organización están reguladas bajo la Ley de Sociedades de Comercio (Society of Commerce and Industry Law – 1960). Concretamente un Consejo de Deliberación es un comité consultivo en donde pueden participar empresarios y sus cámaras empresariales, funcionarios del gobierno, sindicatos y académicos.

La constitución de sus miembros depende del sector al que busca influir la política pública. Por ejemplo, un consejo formado para discutir regulaciones y subsidios para el sector tecnológico estará formado por los empresarios más influyentes de dicha industria o bien, en caso de tener representación privada, por la propia cámara empresarial del sector.

El objetivo principal de estos espacios es asistir al gobierno en la formulación de políticas. A lo largo de su historia, el liderazgo en las decisiones en estos consejos fue compartido. Por momentos era el propio gobierno el que llevaba adelante medidas que creía conveniente para impulsar a un sector (ver “Caso I: el MITI y la Industria Metalúrgica”) y en otras circunstancias fue el propio sector privado el que lideró las decisiones económicas (ver “Caso II: el MITI y la Industria Automotriz”). Sin embargo, estos consejos fueron el ambiente propicio para reducir fricciones, proveer al sector privado de un fórum con participación real y dando al gobierno un espacio de credibilidad que le permitía mantener políticas a través del tiempo.

Generalmente, los consensos contruidos en los Consejos de Deliberación tienen un peso cuasi-legislativo en Japón debido a que los **acuerdos** que terminan como **proyectos** de ley tienen una fuerte aceptación dentro de la Dieta<sup>lx</sup>. En este sentido, tienen características similares a las Comisiones o Comités legislativos dentro de la organización parlamentaria occidental<sup>lxx</sup>.

No todos los consejos son permanentes. Algunos son creados con fines específicos y se terminan sus funciones con el cumplimiento de los objetivos, mientras que otros, se mantienen en el tiempo como canales indisolubles de dialogo.

A su vez existen 2 categorías entre ellos: i) aquellos organizados en función de una temática específica, como por ejemplo, competitividad y ii) los organizados en torno a una industria o sectores específicos, tales como automotriz, metalúrgica, química, etc.

Históricamente, el Consejo de Racionalización Industrial de la década de 1950 y el Consejo de Estructura Industrial de los años 1960 y 1970, fueron sin dudas los más influyentes debido a que supieron sintetizar los objetivos globales de una nación que, en un principio necesitaba re-

<sup>lx</sup> Parlamento japonés.

construir su economía luego de la Segunda Guerra Mundial y que luego, se puso en la marcha hacia el logro de una industria fuerte con competitividad internacional.

En paralelo, el Consejo de Estructura Industrial fue el encargado de supervisar la política industrial en su totalidad con la participación de representantes de los sectores público y privado. La participación dentro de este consejo fue sumamente amplia: tuvo más de 500 miembros, en donde más del 20% eran autoridades de las distintas cámaras empresarias industriales del país. Este consejo a su vez estuvo dividido en diferentes ramas, así por ejemplo, la “Asociación Japonesa de Hierro y Acero” y la “Federación Japonesa de la Industria Metalmeccánica” fueron los miembros que dirigieron el brazo de las “Industrias Pesadas” dentro de dicho consejo<sup>lxxxii</sup>.

Adicionalmente fue el encargado de redactar la visión de las políticas industriales en cada década<sup>67</sup>. Publicó así la visión de la “Construcción y de la Industria Química” en la década de 1960, la visión de las “Industrias Intensivas en Conocimiento” en la década de 1970, la visión de la “Creatividad y de las Industrias basadas en el Conocimiento Intensivo” en la década de 1980, entre otras. En los años de la crisis del petróleo, el Consejo de Estructura Industrial fue clave para examinar medidas de apoyo a las industrias pioneras y asegurar la transición de las industrias en declive.

## Gráfico 26.

### Estructura organizacional del MITI



Fuente: Kenichi Ohno, (2011), *Learning from Best Practices in East Asia: Policy Procedure and Organization for Executing Industrial Strategies*, National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), (Pág. 13).

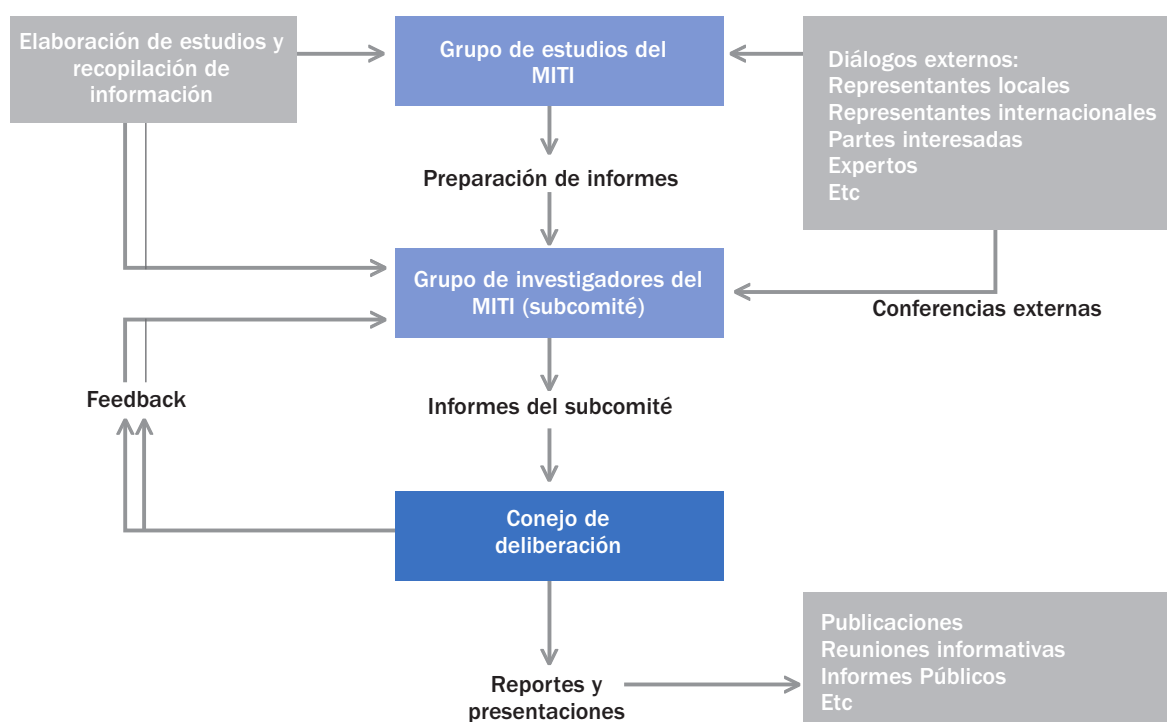
<sup>67</sup> Los líderes del MITI se dieron cuenta muy tarde que estaban haciendo una exitosa práctica a partir de los consensos que se construían en estos consejos. Es decir, el MITI no produjo ninguna teoría o modelo de política industrial hasta la década de 1960. No fue sino hasta la creación del Consejo de Estructura Industrial en 1964 que esta labor sobre cómo construir la política industrial comenzó a ser desarrollada de manera consiente y sostenida en el tiempo (Chalmers Johnson, 1982).

En cuanto al proceso, la formulación de políticas es **de abajo hacia arriba**. Comienza con los funcionarios subalternos del MITI recopilando información y analizando datos. Luego se crea un subcomité compuesto por integrantes del MITI que actuarán como representantes de dicho ministerio en los consejos de deliberación. Además, son ellos quienes se encargan de organizar y realizar audiencias con las diversas partes interesadas, especialmente la comunidad empresarial.

La información así recopilada sirve como insumo básico para las discusiones posteriores en el Consejo de Deliberación correspondiente. En ese espacio se debaten e intercambian puntos de vistas, información y sugerencias. De tales encuentros sale finalmente un documento que se emite a los funcionarios del MITI.

Finalmente, el último paso de proceso se asemeja a una campaña publicitaria en donde el MITI se dispone a explicar por diferentes medios al público en general sobre los objetivos y las razones de la nueva política industrial.

**Gráfico 27.**  
Estructura de los Consejos de Deliberación



Fuente: Kenichi Ohno, (2011), *Learning from Best Practices in East Asia: Policy Procedure and Organization for Executing Industrial Strategies*, National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), (Pág. 14).

## Casos de la cooperación público – privada: los éxitos y “fracasos” del MITI

Las políticas industriales llevadas adelante principalmente por el MITI fueron en gran medida, aunque no exclusivamente, responsables de la recuperación económica del país luego de la Segunda Guerra Mundial. Impulsar la política industrial a través de la construcción de la cooperación público-privada ha sido sin lugar a dudas su rasgo más distintivo.

Sin embargo, esta práctica no fue unidireccional de “**arriba hacia abajo**” sino más bien fue una experiencia con liderazgos compartidos en donde tuvo al Estado y al sector privado alternando posiciones. Japón ha trabajado con intensidad en la creación de relaciones estables de cooperación desarrollando instituciones a través de las cuales lograron negociar eficazmente muchas cuestiones - el ejemplo clásico fueron los ya descritos “Consejos de Deliberación”.

A continuación, se describen dos experiencias opuestas que narran la historia de diálogos entre el sector público y el privado, resumiendo logros, como la creación por parte del MITI de una industria competitiva como la metalúrgica, y experiencias en donde el gobierno no cumplió los objetivos que tenía previsto, aunque ello no impidió el desarrollo de un sector tan crítico como el automotriz.

### Caso I: el MITI y la Industria Metalúrgica <sup>lxxxiii</sup>

La industria metalúrgica fue severamente dañada durante la Segunda Guerra Mundial, quedando solo una capacidad instalada funcional no superior al 30%. Adicionalmente, los productores japoneses tuvieron que lidiar con desventajas en sus costos debido al elevado precio de los productos primarios importados y a la baja productividad laboral producto del ineficiente equipamiento disponible.

Para ayudar a la industria a mejorar su productividad, el gobierno la protegió de la competencia extranjera, la dotó de créditos financieros blandos para invertir en tecnología y el desarrollo de sus plantas, creó mecanismos para controlar el precio doméstico y fomentó fusiones en el sector con el objeto de que las compañías obtengan mayor economía de escala.

En ese contexto, el MITI debía buscar la manera de manejarse en conformidad con una ley fundamental promulgada en plena ocupación: la Ley Antimonopolio. Sin embargo, los burócratas japoneses buscaron la manera de relajar pautas, excepciones, etc., en orden de favorecer acuerdos de cooperación y fusiones en el sector para ganar escala. En definitiva, la Ley Antimonopolio nunca se derogó pero fue “administrada” de acuerdo a las necesidades coyunturales.

Todo esto, también fue en línea a la estrategia del gobierno de fortalecer a los Keiretsu. Estos conglomerados de empresas fueron y siguen siendo una parte sustancial de la economía japonesa. A pesar de que los burócratas japoneses colaboraron con las Fuerzas Aliadas en el desmantelamiento de los Zaibatsus, sus ideas finales no estaban en línea con las fuerzas americanas en desmantelar toda concentración de grupos económicos. Por el contrario, el gobierno japonés tuvo interés de favorecer el desarrollo de los Keiretsu de-

bido a dos cuestiones fundamentales: en primer lugar estos grupos estaban organizados en torno a una banca central en donde el gobierno tenía influencia indirecta a través del MOF y el Banco de Japón que prestaban fondos a esos bancos y en segundo lugar, la red de empresas interconectadas eran asociaciones estratégicas donde había compradores y vendedores y, cuya complejidad y amplitud dentro del mercado interno, ayudaron a mantener bajo los niveles de importación y de inversión extranjera directa.

La cohesión entre los grupos industriales se volvió mucho más importante a finales de los años 50s y principios de los años 60s cuando Japón iniciaba sus planes de liberalización de su mercado.

Inicialmente, la industria metalúrgica estuvo protegida por barreras arancelarias elevadas. Japón importaba muy poco acero durante los años 50s a pesar de que el acero de Estados Unidos era más barato. A excepción de la recesión de 1957, la importación de acero nunca tuvo una participación superior al 2,7% de la demanda interna.

Para el fomento del sector se utilizaron todo tipo de medidas durante las décadas de los 50s y 60s tales como subvenciones, préstamos a baja tasa de interés, barreras arancelarias y rebajas impositivas.

Hasta los años 60s, las medidas llevadas adelante para proteger la industria equivalían a una imposición tarifaria de un 30% sobre las importaciones. Sin embargo, para 1973 la tasa de protección había bajado a un 17% pero luego subió a un 50% como reacción a la crisis del petróleo, cayendo nuevamente a finales de 1970 a niveles inferiores del 20%.

En cuanto al financiamiento, el "Japan Development Bank", por cuenta y orden del MITI, fue una herramienta importante a la hora de proveer créditos blandos al sector destinando el 15% de sus fondos para financiar la inversión productiva en los años 50s. Inclusive, a pesar de la recesión de 1957 y 1958 producto de la crisis en la balanza de pagos japonesa, el MITI buscó la manera de conseguir financiación aun en un contexto restrictivo de divisas y logró gestionar préstamos provenientes del Banco Mundial que los canalizó a la industria del acero a través del Japan Development Bank para poder seguir adelante con su política de fomento sin frenos.

En cuanto a las subvenciones para adquirir toda la tecnología, al igual que en otros sectores de la economía, las mismas solo estaban disponibles para todas aquellas industrias que el gobierno consideraba que estaban en condiciones de usarlas eficientemente (específicamente las empresas de mayor tamaño).

El control del MITI sobre las divisas y sobre los productos que se importaban, jugó un rol fundamental a la hora de fomentar y guiar a la industria en el proceso de tecnificación e inversión productiva.

Un ejemplo de ello fue la coordinación exitosa por parte del MITI a la hora de introducir y difundir la técnica de refinamiento de acero conocida como Horno de Oxígeno Básico

(BOF). En el año 1955, dos productores japoneses solicitaron la licencia de la técnica BOF a una firma australiana. La competencia potencial entre ambas firmas resultaría en muy bajos precios que terminarían comprometiendo la cobertura de costos y, además, la ganadora de la licencia tendría incentivos a compartirla de manera discrecional con los restantes actores de la industria. Para evitar estas discrepancias internas, el MITI elaboró un complejo acuerdo en el cual todas las empresas que iban a utilizar la tecnología BOF contribuyeron con la tasa de licencia por un total de USD 1.2 millones. Como resultado, la tecnología importada logró ser barata: durante los 14 años que duró la licencia, el costo para los fabricantes japoneses de acero fue de 0,36 centavos de dólar por tonelada, en comparación con los 15 a 25 centavos por tonelada que las empresas norteamericanas pagaron por la misma tecnología.

De esta manera, el MITI logró fomentar un tipo de competencia mucho más eficiente dentro del sector. Los incentivos fueron reorientados desde “quien podía acceder primero a la licencia” hacia “quien podía aplicarla lo más rápido y eficientemente posible”. El resultado fue una alta modernización en todo el sector de forma barata y mucho más rápida de que lo se hubiera logrado solamente a partir de las fuerzas del mercado. En este sentido, el modelo de Estado de Desarrollo y su planificación racional fue decisivo a la hora de promover a las industrias elegidas como claves.

Por otro lado, el MITI logró estabilizar precios y promover la producción e inversión en el sector a través de la promoción de carteles. Uno de los grandes problemas en estas industrias de capital intensivo y elevados costos es que la propia competencia en el sector puede acarrear severas consecuencias. En los períodos de crecimiento, estas industrias realizan grandes inversiones para expandir sus capacidades y así disminuir sus costos fijos por ser economías de escala. Esto generalmente trae como consecuencia una sobreinversión que se vuelve crítica en los ciclos recesivos de la economía. En esas fases de recesión, la competencia en la industria es en precios. La puja puede ser muy agresiva generando quiebras en los sectores de menor escala por no poder mantener la relación entre los precios de mercado y sus costos de producción. En este sentido, muchos estudios han concluido que la intervención estatal japonesa logró dotar de estabilidad al sector gracias a haber permitido fusiones que lograron aumentar los tamaños de planta, permitiendo reducir costos. Adicionalmente, como consecuencia de dichas fusiones, el nivel de competencia disminuyó favoreciendo el mantenimiento de precios relativamente estables, especialmente en épocas recesivas<sup>lxxxiv</sup>.

A pesar de que esta industria también contó con otras instituciones para aminorar las rigideces en épocas adversas tales como el sistema subcontratista, la relación estrecha con los bancos comerciales, etc., los ciclos de recesión, sin embargo, no fueron del todo sencillos para el sector.

Las compañías metalúrgicas fueron especialmente vulnerables a las recesiones debido a no solo la competencia doméstica y a los índices de apalancamiento sumamente elevados producto de las agresivas inversiones en las fases expansivas, sino que adicionalmente tuvo que llevar adelante con éxito la estructura laboral del empleo

de por vida<sup>68</sup>. En este sentido, fue mucho más difícil para las compañías japonesas competir con empresas foráneas debido a la dificultad de reducir su mano de obra, disminuir sus niveles de producción e inversión y operar con bajos niveles de capacidad instalada.

Al momento de planificar las estrategias para el sector metalúrgico, la idea original del MITI fue la de estabilizar los precios, los niveles de inversión y de producción. Luego incentivó las fusiones dentro de la industria con el objeto de incrementar el tamaño de las firmas y así fortalecer la producción para poder competir con empresas foráneas. A lo largo de los años 60s, a medida que el gobierno fue liberando las barreras arancelarias en conformidad con los requerimientos de la OCED y el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio Internacional), las fusiones logradas en años anteriores permitieron competir con éxito con sus contrapartes americanas y europeas.

A su vez, la fuerte integración lograda en las décadas anteriores permitió ubicar a la industria metalúrgica japonesa como la más eficiente del mundo por manejar los costos más bajos del comercio internacional. Por ejemplo, Yawata y Fuji Steel formaban parte de una sola compañía estatal en los años previos a la Segunda Guerra Mundial. Una vez finalizado el conflicto y con el país bajo el mando de las Fuerzas Aliadas, el SCAP llevó adelante la división y la posterior privatización de la compañía. Sin embargo, los objetivos de los burócratas del MITI eran otros. A pesar de colaborar con las Fuerzas Aliadas en el desmantelamiento de los Zaibatsu, sus ideas finales no estaban en línea con las fuerzas americanas en desmantelar la concentración de todos los grupos económicos.

Había ciertos sectores claves para la economía nacional que necesitaban ganar escala debido a su estructura. Para marzo de 1970, gracias al fomento y la asistencia financiera por parte del MITI, se fusionan ambas compañías nuevamente dando lugar a la Nippon Steel Corporation<sup>lxv</sup>; una de las compañías más grande del mundo.

## Conclusiones

La competitividad lograda en la industria metalúrgica fue gracias a las políticas industriales llevadas adelante por el MITI durante décadas. Difícilmente el mercado, sin la política de apoyo del MITI, hubiera logrado reconstruir una industria tan competitiva luego de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, hay posturas a favor y en contra en cuanto a la injerencia del MITI en la industria del acero. Por un lado, los detractores del MITI critican su participación en la promoción del sector argumentando que la industria metalúrgica terminó con niveles de sobreinversión en equipamiento y planta, y esto profundizó la vulnerabilidad del sector.

Sin embargo, quienes abogan a favor de las políticas llevadas adelante por el MITI, argumentan que, a pesar de que los productores de acero tuvieron exceso de capacidad, especialmente luego de la primera crisis del petróleo de 1973, la utilización de la capacidad

<sup>68</sup> El empleo de por vida fue una de las más famosas prácticas del management japonés. El trabajo vitalicio, junto con los salarios por antigüedad (Nenkó) y la representación sindical única por empresa fueron los denominados por la literatura económica como los “tres tesoros sagrados”.

instalada en dichos años fue superior a la de los Estados Unidos y Europa.

Paralelamente, existe también una discusión en torno a que tan eficiente fue la decisión de fomentar este sector debido a su bajo nivel de retorno por sobre la inversión en comparación con otras industrias. En esta línea se cuestiona la decisión de haber destinado tantos recursos a este sector cuando los mismos se pudieron haber utilizado más eficientemente en otros sectores de la economía con mayores retornos. En definitiva, para los críticos de la elección del MITI, la decisión de fomentar la industria metalúrgica generó un elevado costo de oportunidad para el país al no haber apostado por sectores más rentables.

Más allá de la veracidad de esta postura, el MITI nunca estuvo preocupado por los niveles de retorno. Su objetivo final fue el de fomentar la sinergia que este sector podía proveer a la industria en general. En otras palabras, buscó lograr una industria lo suficientemente eficiente que provea al menor costo posible todo el acero necesario para las industrias que utilizan este producto como insumo (automotriz, metalmecánica, naval, televisores, etc.). Paralelamente, la metalurgia también fue una fuente importante de divisas en los años 60s. Dichas divisas, a su vez, se utilizaron para la importación de materias primas y tecnologías claves para otros sectores de la economía.

En definitiva, puede decirse que a nivel agregado los bajos retornos en la industria metalúrgica fueron altamente compensados por los altos retornos experimentados en otras industrias como la automotriz y la metalmecánica.

## Caso II: el MITI y la Industria Automotriz <sup>lxxxvi</sup>

Los primeros esfuerzos por incentivar al sector automotriz datan de los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Inicialmente fueron las fuerzas militares imperiales las que se interesaron en promover este sector desde principios del siglo XX.

A finales de la Primera Guerra Mundial, en el año 1918 el gobierno japonés aprobó una ley<sup>69</sup> con el objeto de promover el sector a través de subsidios para la producción, mantenimiento e inclusive fondos para el ejército imperial para utilizarlos en la compra de camiones y vehículos militares a empresas que resulten calificadas para tales beneficios. Entre los requisitos exigidos para formar parte de las empresas beneficiadas por esta ley se encontraba la necesidad de que las mismas presenten una participación accionaria o derechos de votos en manos japonesas en una proporción superior al 50%. Adicionalmente, la mayor parte de los insumos utilizados debían ser producidos en el país.

Esta ley fue un estímulo importante para la industria doméstica pero no resultó suficiente para protegerla.

Luego del terremoto de Kanto en 1923, los productores locales sufrieron importantes bajas en su capacidad instalada junto con un derrumbe en sus ventas. Este nivel de crisis

<sup>69</sup> Military Vehicle Subsidy Law of 1918.

permitió que grandes compañías como General Motors y Ford pudieran asentarse en el mercado y pronto detentar el control del mismo. A lo largo de los años 30s, General Motors y Ford lograron posicionarse con el control del 90% del mercado doméstico japonés. Sin embargo, el asentamiento de estas industrias americanas resultó perjudicial, no solo para el desarrollo de las marcas japonesas, sino para la economía en su conjunto. El problema residía en que estas industrias importaban la mayoría de los componentes que luego ensamblaban localmente generando fuertes presiones sobre la balanza comercial e impidiendo el desarrollo de cadenas productivas tanto en la industria automotriz como en industrias derivadas.

En este contexto, en 1933, Nihon Sangyo creó Nissan, y en el mismo año, una compañía de máquinas de tejer, Toyota Jido Shokki, que más tarde se convirtió en Toyota, fundó su departamento de automóviles como línea de negocios alternativa.

En 1936 se sanciona una nueva ley<sup>70</sup> en la que se exige a la General Motors y a Ford terminar sus operaciones en el país y se habilita a Toyota y a Nissan a la utilización de la red de distribución creada por las empresas americanas. Esta nueva ley nació en un contexto donde el nacionalismo militar empezaba a ganar poder en la política nacional. Por lo tanto, además de favorecer a la producción nacional de manera coercitiva, dotó de poder al ejército para afectar el curso de la producción local y desviarla fundamentalmente hacia la fabricación de vehículos para fines militares.

Sin embargo, el sector nunca logró desarrollarse a pesar del impulso militar. La industria sólo producía autos y camiones militares para abastecer al ejército japonés pero no lograba ser un sector relevante.

Naturalmente, los primeros años luego de la Segunda Guerra Mundial fueron caóticos para el sector e inclusive, los productores locales tuvieron problemas con las Fuerzas Aliadas a la hora de obtener permisos para producir o para importar materias primas.

En este contexto, los burócratas del MITI empezaron a negociar con las Fuerzas Aliadas alternativas que ayuden a promover al sector. Finalmente el MITI asumió la responsabilidad de promocionar este sector debido a que sus propios burócratas creían que la industria automotriz iba a ser una suerte de usina económica y cuya demanda iba a estimular otras industrias como por ejemplo la metalmecánica.

La decisión fue inicialmente resistida por otros sectores de la burocracia estatal. Por ejemplo, el presidente del Banco de Japón argumentaba por aquellos años que el país debía desarrollar su comercio internacional en base a la división internacional del trabajo. Esto equivalía a decir que Japón solo debía especializarse en aquellos sectores en donde ya tenía una competitividad demostrada como por ejemplo la industria textil. Por lo tanto,

<sup>70</sup> The Automobile Manufacturing Enterprise Law of 1936.

incentivar una industria ineficiente como la automotriz era una idea fútil debido a que se podía adquirir excelentes vehículos a un bajísimo costo de los Estados Unidos.

Sin embargo, el MITI logró llevar adelante su idea de apuntalar al sector y puso en marcha todas las políticas industriales que consideró necesarias. Hasta finales de los años 40s otorgó financiamiento a la industria a través del Japan Reconstruction Bank<sup>71</sup> para la adquisición de tecnología, materias primas y la contratación de la mano de obra necesaria para reactivar el sector.

El objetivo principal en el mediano plazo era penetrar el mercado asiático. El control sobre los precios y la distribución fueron la coordinación inicial necesaria para que la industria logre un desarrollo autónomo.

Pero este plan sufrió un freno repentino. Con el disparo inflacionario a fines de la década de 1940 se puso en marcha el Plan Dodge en 1949<sup>72</sup>. Este plan significó la implementación de medidas recesivas para contener la inflación que consecuentemente tuvo un impacto negativo en el sector. Con el abandono momentáneo de los subsidios y la financiación, industrias como Nissan tuvieron que enfrentar despidos<sup>73</sup> y recortes salariales del orden del 10%. La compañía Toyota también estuvo al borde del colapso.

El plan Dodge fue muy eficiente a la hora de contener la inflación y lograr la estabilidad de precios pero fue un severo golpe para la actividad económica. No se puede saber a ciencia cierta qué tan grave pudo haber sido esta recesión, porque intervino otro gran evento: la Guerra de Corea (1950-1953). Su impacto en la economía japonesa fue positivo. Las fuerzas estadounidenses utilizaron Japón como base de abastecimiento y adquirieron grandes cantidades de bienes militares y civiles. Para las industrias japonesas, esto equivalía a un fuerte aumento de la demanda externa. La recesión terminó rápidamente y la economía comenzó a crecer. La inflación, aunque menor, también regresó, pero la estabilidad de precios fue restaurada cuando terminó la Guerra de Corea.

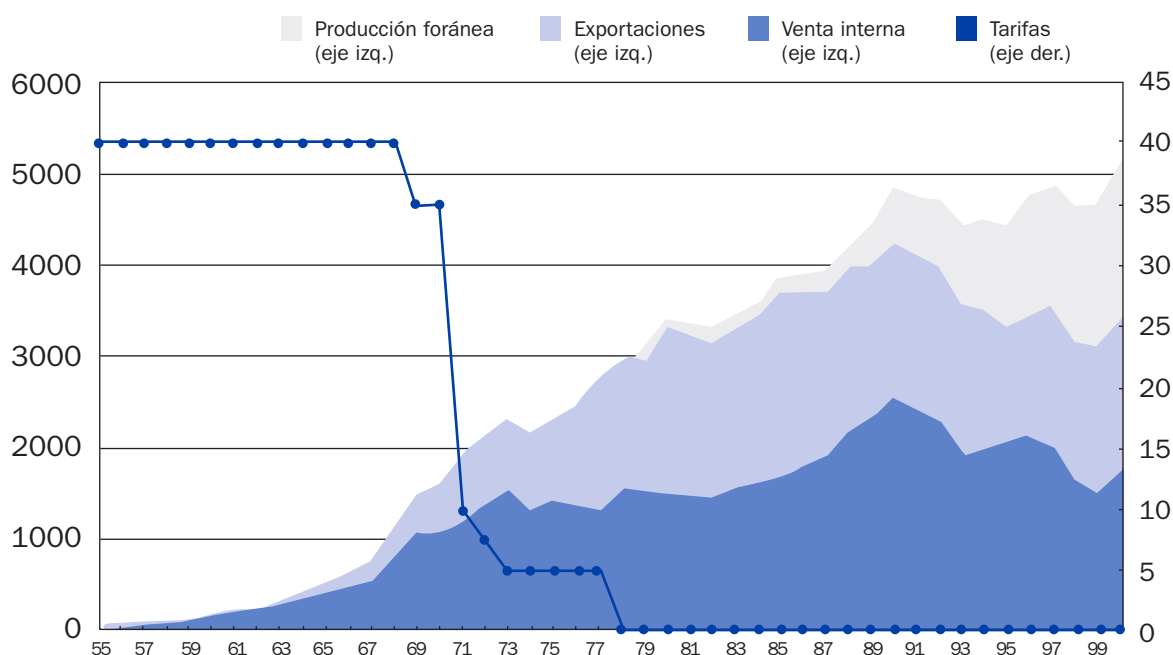
En este contexto, los burócratas del MITI retomaron los planes iniciales de promover al sector. Se desarrollaron nuevas líneas de créditos a baja tasa a través del Japan Development Bank. Estos créditos no estaban dirigidos exclusivamente a las ensambladoras sino que también se los direccionó a las firmas que formaban parte de la estructura subcontratista de la industria. Se pusieron en práctica, además, exenciones impositivas, esquemas de depreciación acelerada y subsidios.

En lo que respecta al comercio internacional, la protección llevada a cabo por el MITI consistió en barreras arancelarias para la importación de autos cercanas al 40% hasta 1969. Paralelamente, la inversión extranjera directa estuvo restringida. Sin embargo, el acceso a divisas y los permisos para importar tecnología tuvo libre acceso para la industria japonesa.

<sup>71</sup> El Banco de Reconstrucción, creado en 1947, fue una de las tantas instituciones que se crearon en los primeros años de posguerra para reconstruir la economía japonesa.

<sup>72</sup> Para terminar con la inflación y relanzar de nuevo la economía japonesa, el gobierno americano envió a Tokio al presidente del Banco de Detroit, Joseph Dodge, que puso en marcha una serie de políticas económicas estabilizadoras conocidas como "Dodge Line" o "Plan Dodge".

<sup>73</sup> En octubre de 1949 la compañía despidió a 1800 operarios.

**Gráfico 28.****La producción de Toyota y la protección arancelaria**

Luego, en 1955 Japón se incorpora como miembro permanente del GATT. A partir de dicha incorporación, el gobierno se adecúa a los acuerdos inherentes a dicho tratado y anuncia un programa general de liberalización de su comercio en conformidad con los requerimientos del GATT. La liberalización fue ejecutada de manera gradual y en coordinación permanente con el sector privado en general.

Los planes de liberalización fueron considerados no negociables por lo que todos los productores debieron concentrar sus esfuerzos en aprovechar las políticas industriales en pos de lograr competitividad y eficiencia lo más rápido posible<sup>lxxxvii</sup>.

Más allá de que muchas formas de protección sobre el mercado automovilístico se mantuvieron por más de 20 años, el compromiso de liberar el mercado se ejecutó gradualmente en función de un itinerario planificado exhaustivamente y acordado con el sector privado:

- En 1960, el MITI levantó las restricciones de cuotas sobre la importación de camiones y colectivos.
- En 1965, se levantaron las cuotas para la importación de autos y en 1972 para motores.
- Las tarifas pasaron de ser del orden del 40% al 10% en 1971, al 5% en 1973 y a cero en 1978.
- La inversión extranjera directa fue liberalizada en 1971.

En este escenario, las industrias de bandera del sector automotriz lograron enfrentar eficientemente la competencia internacional. Un ejemplo de ello fue Toyota. En 1965 la relación entre **productos exportados/producción** total estuvo en el orden del 16% en 1965, 31% en 1970 y 50% en 1978.

A pesar de todas las herramientas utilizadas para ayudar al sector, la industria automotriz es considerada como una falla del MITI debido a que nunca tuvo el éxito deseado en su intento de consolidar al sector entre dos o tres firmas o grupos hegemónicos para poder ganar

escala y competitividad. En 1955, por ejemplo, el MITI intentó promover la producción de un modelo de automóvil subcompacto exportable a partir de una sola compañía. La idea fue rechazada rotundamente en la industria automotriz. Luego en 1961 el MITI trató de consolidar la industria en tres grupos para desarrollar tres tipos de autos diferentes pero el plan fue nuevamente rechazado.

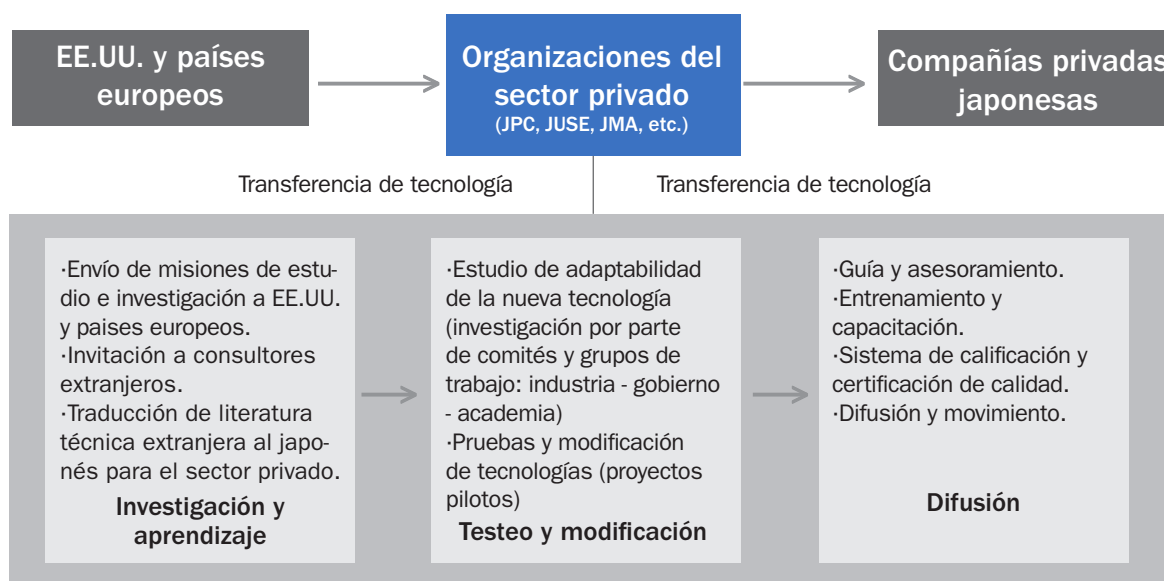
Fue en realidad la iniciativa privada la que jugó el rol más importante en pos de lograr la mayor competitividad en el sector. Fueron los propios empresarios japoneses los que, a principio de los años 50s, ya mostraban preocupación y compromiso por lograr competitividad y calidad. Fueron los propios empresarios, además, quienes crearon mancomunadamente una serie de organizaciones especializadas en colaborar con la industria japonesa mediante la difusión de métodos y técnicas de gestión para lograr calidad y productividad en los procesos de fabricación. En este sentido, la industria automotriz japonesa fue la más representativa en cuanto a la utilización activa de dichas instituciones.

Hubo tal vez tres organizaciones que fueron las más distintivas dentro de este movimiento privado: la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses (JUSE por sus siglas en inglés), el Centro Productivo Japonés (JPC) y la Asociación de Gerentes Japoneses (JMA). Estas organizaciones tuvieron un rol activo a la hora de: i) identificar y aprender todo lo inherente a las tecnologías y técnicas de producción que se utilizaba en Occidente y que eran potencialmente replicables en el país, ii) evaluar la adaptabilidad y viabilidad de dichas tecnologías y técnicas junto con las modificaciones necesarias para ponerlas en marcha en la industria japonesa y iii) difundir las mismas en todo el sector productivo<sup>lxxxviii</sup>.

Estas organizaciones, además, impulsaron novedosos mecanismos para difundir las tecnologías y técnicas de gestión a lo largo de la industria como por ejemplo: proveían entrenamiento a managers y empleados; tenían sistemas de calificación y certificación de calidad que gozaban de la confianza de los consumidores; llevaron adelante campañas nacionales a través de seminarios, convenciones y premios a la gestión productiva que gozaron de un elevado prestigio entre los industriales.

## Gráfico 29.

El rol de las organizaciones privadas en la introducción, desarrollo y difusión de la tecnología extranjera



Fuente: Izumi Ohno, 2011, *Kaizen National Movement: A study of Quality and Productivity Improvement in Asia and Africa*; GRIPS Development Forum and JICA, Chapter 1, (Pág 8).

Paralelamente, el rol del sistema subcontratista fue también clave en el proceso de desarrollo competitivo automotriz. Si bien este sistema de producción no fue una característica propia de las automotrices, dado que es una forma de organización productiva de muchas industrias japonesas, sin embargo desempeñó un papel clave en la industria automovilística porque permitió producir vehículos de calidad y a un muy bajo costo.

Un vehículo está compuesto básicamente por más de 20.000 partes y componentes. Por lo tanto la calidad de un vehículo depende exclusivamente de la calidad en la producción de sus componentes y partes. En líneas generales, en Japón, cada empresa fabricante de automóviles elabora internamente solo el 30% de las partes y piezas que utiliza, subcontratando el restante 70%. Ese porcentaje subcontratado se descompone a su vez en un 4% de importaciones y 66% de proveedores locales<sup>lxxxix</sup>. Gran parte de estas empresas subcontratistas son PyMEs que poseen lazos comerciales de largo plazo con las grandes marcas de automóviles.

La inversión privada del sector fue fundamental para lograr esta estructura altamente tecnificada. A finales de la década de 1950 y comienzos de 1960, los grandes productores japoneses se enfrentan a retos difíciles en cuanto a la complejidad de fabricación a la vez que las PyMEs, potenciales abastecedoras del sector, sufrían las limitaciones en sus recursos técnicos y financieros.

Para afrontar estos retos (y planificar la inminente liberalización del comercio y del régimen de inversión extranjera en Japón), los grandes fabricantes comenzaron a invertir fuertemente en sus subcontratistas. En el proceso, los productores japoneses desarrollaron una estrategia de abastecimiento distintivo al delegar el trabajo de gran parte de su cadena productiva a sus principales proveedoras. Esto se tradujo en un gran flujo de transferencia tecnológica y los niveles de eficiencia logrados fueron tales que le permitieron al sector competir exitosamente con las marcas occidentales. Así por ejemplo, en el año 1967, Toyota producía 670.000 motores en 33 plataformas diferentes. General Motors, por su parte, producía 1,65 millones de motores en una sola plataforma.

El nivel de complejidad logrado fue tal que, a finales de los años 70s Toyota sostenía relaciones con más de 35.000 empresas subcontratadas, de las cuales el 11,5% eran empresas que la abastecían directamente, mientras que el resto, 88,5%, eran empresas que abastecían a su vez a las empresas proveedoras. Este tipo de estructura le permitió a la industria tener la flexibilidad suficiente para aumentar la variedad de productos a partir de ciclos más cortos de producción. Un ejemplo de ello fue la capacidad de las firmas japonesas a la hora de ofrecer una amplia gama de colores y diseños en sus modelos. Los colores y diseños disponibles para el Toyota Corolla pasaron de ser 72 en 1966 a 5200 en 1987<sup>xcii</sup>.

## Conclusiones

---

En líneas generales, el MITI no creó a la industria automovilística japonesa tal cual la conocemos hoy. La protección frente a las importaciones, la asistencia financiera y la disponibilidad de divisas y permisos especiales para la importación de la materia prima y tecnología fueron condiciones necesarias pero no suficientes.

Fue el propio sector privado el que buscó permanentemente nuevas formas de producción, la adquisición de nuevas tecnologías, el desarrollo de estrategias de largo plazo para penetrar en el mercado internacional, el logro de novedosos procesos de producción como los es el “Just in Time” de Toyota, los elevados niveles de robotización, de inversión permanente en I+D y el aprovechamiento eficiente de la estructura subcontratista (transfiriendo tecnología a las PyMEs proveedoras), permitieron el surgimiento y el desarrollo de la industria más competitiva del mundo.

Sin embargo, es innegable que las políticas industriales llevadas a cabo por el MITI durante este período fueron una ayuda determinante para el sector, fundamentalmente para el desarrollo de todas las industrias infantiles que nacieron por aquellos años y estuvieron protegidas inicialmente de la competencia extranjera<sup>xcii</sup>.



#### SECCIÓN IV

## PRINCIPALES PROGRAMAS E INSTITUCIONES DE ESTÍMULO A LA COMPETITIVIDAD PYME

## 1. PANORAMA GENERAL DE LAS POLÍTICAS PYME

Cómo se destacó en la primera sección, la plataforma de apoyo a las PyMEs japonesas está conformada por una densa red institucional que actúa en diferentes áreas para la promoción empresarial. En esta sección se presenta un breve resumen de programas y políticas actuales específicamente diseñadas para las PyMEs industriales. Cabe destacar que no se pretende abarcar el universo general de las políticas japonesas en forma exhaustiva sino mostrar la amplitud y diversidad de instrumentos disponibles para estimular la competitividad. Posteriormente, se describirán en profundidad aquellas iniciativas que podrían resultar de interés para el caso argentino en materia de promoción.

Tras dos décadas de bajo crecimiento, el gobierno japonés emprendió en los últimos años un conjunto de reformas de tercera generación con el propósito de dinamizar a las PyMEs, entendiendo que en este segmento empresarial está el motor revitalizador para el futuro económico de Japón.

Algunas consideraciones sobre el alcance y los objetivos de estas reformas se fundan en el envejecimiento del tejido empresarial y de su población, así como también la necesidad de estimular la participación de la mujer en la economía – tanto en el mercado de trabajo como en un rol empresarial. Si bien esta agenda responde a problemas específicos de la economía japonesa, algunos constituyen soluciones a una multiplicidad de problemas de orden microeconómico y competitivo.

Por caso, la política de estímulo a la creación de empresas promueve el surgimiento de PyMEs de base tecnológica e industrial. También favorece el desarrollo de nuevas unidades de negocio dentro de empresas existentes – programa “Second Business Innovation” – y para completar la asistencia, ayuda a las empresas en materia de transferencia generacional de los directivos de la empresa cuando se trata de empresas familiares<sup>72</sup>.

Estos nuevos focos de la política PyME japonesa no eliminan los rasgos básicos de la política industrial de períodos anteriores. A los programas de acceso al financiamiento para las PyMEs, la modernización tecnológica, las herramientas para promover la mejora productiva y la gestión tecnológica y el favorecimiento de la inserción internacional de las empresas se le agregan instrumentos para promover la innovación en las empresas través de programas y vínculos entre el sector privado y las universidades y centros de investigación y el estímulo a crear nuevas empresas de base tecnológica, en la búsqueda de nuevos líderes globales en sectores emergentes.

En este primer apartado se revisan rápidamente algunas experiencias que dan cuenta de los focos de acción de las políticas para luego adentrarnos en profundidad en aquellas iniciativas de mayor interés para el caso argentino.

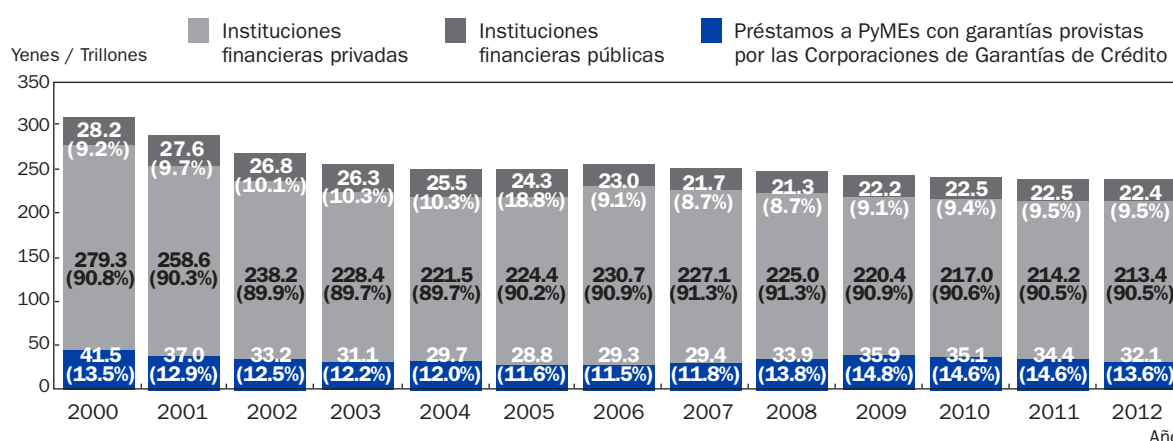
## El acceso al financiamiento

Japón cuenta actualmente con un conjunto de instituciones públicas que orientan el crédito a las pequeñas y medianas empresas. Entre las mismas se destacan tres grandes instituciones: a) la Japan Finance Corporation (JFC)<sup>74</sup>, b) el Shoko Chukin Bank Ltd<sup>75</sup> (Banco Central Comercial de las Cooperativas Industriales y Comerciales), y c) las Corporaciones de Prestamos Garantidos - actualmente existen 52 Corporaciones de Garantía de Créditos que operan bajo el respaldo de la JFC.

Para dar un orden de magnitud, en el año 2012, solo los préstamos totales a las PyMEs ascendían a USD 2,3 billones. Esto equivale al 47% del PBI<sup>76</sup> japonés. En la Argentina, el financiamiento a las PyMEs no supera el 5% del PBI, que por cierto, es bastante menor al de la economía japonesa.

### Gráfico 30.

la participación de los créditos del sector público en relación a los préstamos totales



Fuente: SME White Paper 2013, METI.

¿Qué papel juega el sector público en esos números? En la última década, la participación de las instituciones financieras públicas se ha mantenido constante con una participación de casi el 10% del total de los préstamos a las PyMEs y el 13% del total de préstamos con garantía.

Los préstamos directos de estas instituciones ascendieron a USD 218 mil millones (4% de su PBI) en 2012. Por su parte, el nivel de préstamos garantizados fue de USD 298 mil millones. Para tomar una comparación con el caso argentino, el Banco Central dispuso en 2012 la creación de una línea de crédito anual para PyMEs por un monto aproximado de USD 4000 millones anuales, que sumada a algunos instrumentos de política pública podrían alcanzar USD 4.500 millones disponibles para el financiamiento de las PyMEs argentinas. La promoción del acceso al financiamiento constituye un pilar fundamental de la política

<sup>74</sup> En 2008, bajo la Japan Finance Corporation Act 2007, la JASME, la National Life Finance Corporation (NLFC), la AFC (Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corporation) y la International Financing Operations of Japan Bank for International Cooperation (JBIC) se fusionaron y se convirtieron en la Japan Finance Corporation (JFC).

<sup>75</sup> En el año 2008 empezó el proceso de privatización gradual de esta institución. La idea es ir liquidando paulatinamente la participación accionaria del gobierno central. Sin embargo, se mantiene el "core business" que es seguir prestando a las cooperativas PyMEs y sus miembros. Adicionalmente, en los casos de crisis, el banco funcionará como una institución financiera pública llevando adelante las políticas del gobierno japonés en dicha coyuntura. (Fuente: [http://www.shokochukin.co.jp/english/report/2008/pdf/ar08\\_4.pdf](http://www.shokochukin.co.jp/english/report/2008/pdf/ar08_4.pdf))

<sup>76</sup> PBI Japonés a precios actuales de 2012: 4,9 billones de dólares (Fuente: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>)

industrial japonesa, en donde el sistema de financiamiento público cumple un rol complementario al financiamiento privado para las PyMEs en Japón.

En cuanto a su alcance, los préstamos directos de la JFC equivalen a una cartera compuesta con más de 47.000 industrias medianas y 958.000 industrias pequeñas de un universo total de 4,19 millones de PyMEs. En paralelo, el Shoko Chukin Bank direcciona préstamos a 73.000 miembros PyMEs.

En cuanto a la tasa de interés y en el caso de las microempresas con pocos recursos de gestión y baja productividad, la JFC otorga préstamos a baja tasa sin garantía (colateral) ni garante. La tasa impuesta es del 3,7% anual para préstamos de hasta 5 años. Esta institución también se encarga de administrar los créditos Marukei en coordinación con las cámaras y sociedades de comercio e industria. Los mismos tienen una tasa impuesta del 1,7% y tampoco requieren garantía.

Finalmente, en el sector de préstamos garantizados, la JFC actúa como institución garante de última instancia llegando a un nivel de cobertura del 80% <sup>xciv</sup>.

### Instrumentos de promoción fiscal

La promoción de las PyMEs a través de una política tributaria diferenciada es una herramienta más de la amplia gama de estímulos de la política industrial.

Una de las principales razones para el diseño de esquemas tributarios específicos para las PyMEs lo constituye la necesidad de reinversión de sus utilidades para aumentar su capacidad competitiva y estimular su crecimiento. Es por ello que las PyMEs tributan una alícuota de impuesto a las ganancias entre un 33% y un 50% menor a la que tributan las grandes corporaciones dependiendo si se trata de micro, pequeñas o medianas empresas.

**TABLA 6.**

**Alícuota de Impuesto a las Ganancias según tamaño de empresa**

| Tamaño                                                                  | Categoría: según la definición pyme de la Ley del Impuesto sobre Sociedades | Alícuota de Impuesto a las Ganancias |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Grandes Compañías y medianas empresas industriales de capital intensivo |                                                                             | 30%                                  |
| PyMEs (capital declarado por 1 millón de dólares o menos)               | Ingresos anuales de hasta 80 mil dólares                                    | 15%                                  |
|                                                                         | Ingresos anuales superiores 80 mil dólares                                  | 19%                                  |

Fuente: Elaboración propia en base a SMRJ, 2013.

Desde la reforma impositiva de 2011, la presión impositiva para las PyMEs con ingresos anuales inferiores a 8 millones de yenes pasó de 18% a 15%.

Además, existen planes fiscales especiales para PyMEs en materia de inversiones de capital, costos de investigación y desarrollo, y la sucesión de empresas<sup>77</sup>. En cuanto a la inversión de capital existe la opción de una depreciación especial equivalente al 30% del precio pagado o constituir un crédito fiscal del 7%. En el caso de investigación y desarrollo existe la posibilidad de un reintegro impositivo equivalente al 12% de los costos de investigación. Finalmente, en los casos de sucesión de empresas se permite el pago aplazado del impuesto de sucesiones (80%) y donaciones (100%) de las acciones no cotizadas.

### Medidas relativas al comercio subcontratista

Las PyMEs japonesas representan el 99,7% de las empresas japonesas. Por su parte el 70% de la fuerza laboral está contenida en ellas y aportan el 50% del valor agregado de la industria. En este último punto las empresas subcontratistas juegan un rol fundamental. Muchas medidas tendientes a promover y proteger este sector se ponen en marcha año a año en Japón. Uno de los temas más sensibles del mundo subcontratista es su debilidad relativa en la negociación frente a las grandes empresas de quienes son proveedores. Frente a esto, el gobierno japonés lleva adelante medidas de control frente a posibles retrasos en los pagos, prácticas desleales, etc.

Para tales fines, el gobierno cuenta con una red de 48 Oficinas de Ayuda para Subcontratistas a lo largo de todo el país. En las mismas se llevan a cabo consultas gratuitas y resolución de conflictos alternativos y cuenta con un staff de más de 400 abogados.

En el año 2012, alrededor de 260.000 empresas fueron investigadas por el gobierno y alrededor de 1300 millones de yenes (USD 12 millones aproximadamente) fueron devueltos a las PyMEs subcontratistas que fueron víctimas de prácticas desleales.

### Órdenes de compra del estado

Con base en la “Ley para Garantizar la Recepción de las Ordenes del Gobierno y Otros Organismos Públicos para la Pequeña y Mediana Empresa”, el gobierno genera oportunidades para las PyMEs mediante la contratación de bienes, obras y servicios tales como: adquisición de material de oficina, construcción de carreteras, servicios de mantenimiento de edificios, etc.

En el año 2012 el gobierno licitó la adquisición de bienes y servicios por un total de 7,1 billones de yenes (USD 66 mil millones), de los cuales el 53,5% fueron contratos con PyMEs.

<sup>77</sup> La edad promedio de los directivos y dueños de PyMEs en Japón es de 60 años. Las elevadas cargas impositivas y los complejos trámites de sucesión, pone en peligro la estabilidad futura de muchas PyMEs japonesas.

## Apoyo Empresarial (Management)<sup>xcv</sup>

El sistema de apoyo empresarial para PyMEs (Sistema Shindan<sup>78</sup>) tiene más de 60 años de experiencia y ha sido objeto de constantes ajustes en respuesta a las necesidades cambiantes del sector.

Actualmente las principales instituciones involucradas son:

- Agencia PyME
- SMRJ (Organization for Small and Medium Enterprises and Regional Innovation, Japan)<sup>79</sup>
- J-SMECA (Asociación Japonesa de Consultores de Gestión de PyMEs). Es la asociación nacional de profesionales *Shindanshi*. Con sede en Tokio, J-SMECA tiene sucursales en todas las prefecturas del país y actualmente es la institución responsable de: (i) la elaboración de un plan de estudios para los programas de formación *Shindanshi*; (ii) la determinación de los contenidos de los exámenes *Shindanshi* y su implementación; (iii) el registro y la renovación de los certificados *Shindanshi* y (iv) “matching entre las PyMEs y los shindashi”.
- Información on line para las PyMEs que deseen consultar sobre las políticas estatales vigentes y la disponibilidad de consultores *Shindanshi* a lo largo del país (“Mirasapo” portal site: [www.mirasapo.jp](http://www.mirasapo.jp))

El sistema Shindan está sólidamente institucionalizado con un plan de estudios uniforme a nivel nacional para la educación *Shindanshi* y un sistema de registro y renovación gestionado por la propia J-SMECA.

Los Certificados *Shindanshi* emitidos por el gobierno gozan de tal reputación que los cursos de formación no solo se llevan a cabo por los futuros consultores PyMEs, sino también son muchos los funcionarios del gobierno encargados de las políticas PyMEs que realizan estos cursos como así también profesionales que trabajan en empresas privadas e instituciones financieras y los propietarios de negocios individuales. Inclusive, muchos de los expertos que enseñan Kaizen en el mundo son *Shindanshi* registrados.

Los cursos de formación son dictados fundamentalmente en las 9 Universidades PyMEs que existen actualmente en el país. En las mismas, año a año acuden un promedio de 16.000 aspirantes. El sistema de aprobación es tan exhaustivo que la tasa de aprobación es baja. Por citar un ejemplo, para el año 2007 sobre un total de 16.845 aspirantes solo el 4,7% resultó aprobado.

Generalmente, los *Shindanshi* que presta servicios de consultoría a las PyMEs trabajan paralelamente en estrecha colaboración con las instituciones financieras que terminan

<sup>78</sup> Shindan literalmente significa diagnóstico. El sistema de apoyo técnico es amplio y diversificado: operacional, financiero, impositivo y legal, contable, etc.

<sup>79</sup> En el año 2004 la JASMEC (Japan SME Corp.), la Corporación de Desarrollo Regional de Japón, y el Fondo de Mejoramiento de la Estructura Industrial se consolidaron para formar esta institución. El objetivo principal de la SMRJ es revitalizar la economía japonesa mediante el apoyo integral a las PyMEs, en colaboración con los gobiernos locales. Esta institución tiene a su cargo las 9 Universidades PyMEs que son los principales centros de formación *Shindanshi* (consultores registrados).

extendiendo los préstamos a dichas empresas. Cuando una pyme presenta una solicitud de préstamo a un banco o institución financiera, debe demostrar su potencial de crecimiento en sus actividades comerciales y las perspectivas de rentabilidad en el futuro. En este sentido, el hecho de que la pyme esté recibiendo o haya recibido el análisis, juicio o consejo de *Shindanshi* es información importante que influye positivamente en la decisión de la institución financiera a la hora de otorgar un préstamo.

### Programa Marukei <sup>xvii</sup>

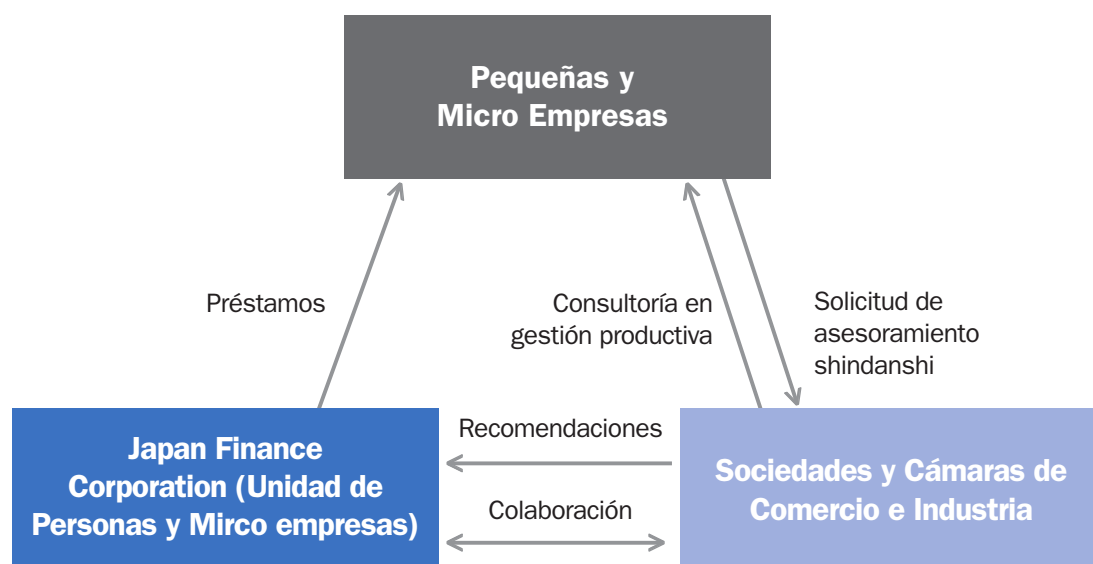
El programa de préstamo "Marukei", implementado desde 1973, consiste en créditos destinados a mejorar la gestión de las pequeñas y micro empresas y que no necesitan garantías o avales.

La condición para ser beneficiarios es haber recibido la orientación *Shindanshi* (gratuita) durante al menos 6 meses y no tener deudas impositivas.

Los responsables de orientar estos beneficios son la CCI<sup>80</sup> (Cámaras de Comercio e Industria) y la SCI<sup>81</sup> (Sociedades de Comercio e Industria). Los préstamos Marukei se efectúan a través del departamento de la micro empresa e individuos de la JFC en base a las recomendaciones de la CCI o SCI. El monitoreo de los préstamos, además, se realiza de manera conjunta entre el banco y estas asociaciones.

### Gráfico 31.

#### Estructura del Programa de Préstamos Marukei



Fuente: Japan Finance Corporation.

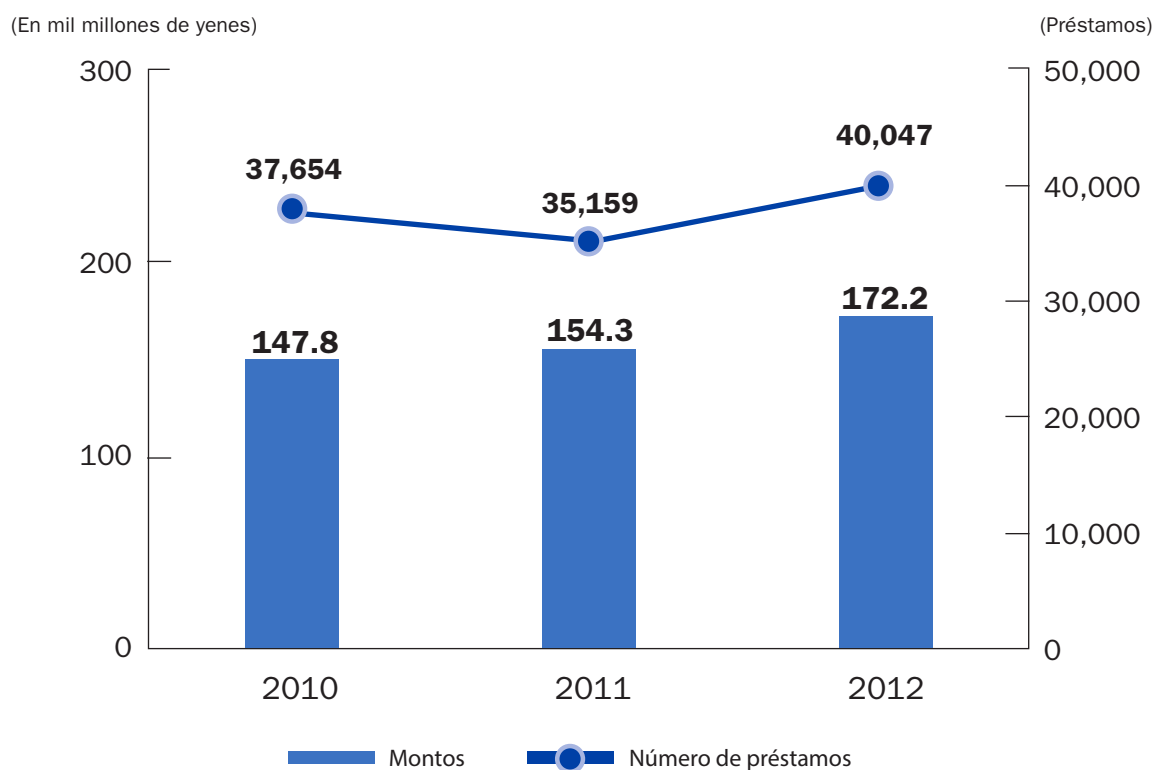
<sup>80</sup> Actualmente existen 515 cámaras que contienen a más de 1.352.000 miembros. Fundamentalmente se encuentran en grandes ciudades.

<sup>81</sup> Existen alrededor de 1.812 sociedades con un total de 913.000 miembros. Se sitúan básicamente en las pequeñas ciudades y pueblos.

El monto máximo de préstamo es de USD 185 mil. El periodo de repago es de hasta 10 años en caso de inversiones en equipos y hasta 5 años para financiar capital de trabajo. La tasa de interés vigente es del 1,7% anual.

En el año 2012, las cámaras y sociedades de comercio gestionaron más de 40.000 créditos Marukei equivalentes a un monto total de 172 billones de yenes (USD 1.600 millones)<sup>xcvii</sup>.

**Gráfico 32.**  
**Volumen de préstamos Marukei**



Fuente: Japan Finance Corporation.

### Plan de Alivio Mutuo para la prevención de la bancarrota

El Plan de Alivio Mutuo para la prevención de la bancarrota de PyMEs es un sistema de cuotas aportadas por PyMEs adheridas y cuyos fondos son utilizados para prevenir que las pequeñas y medianas empresas asociadas al plan entren en bancarrota en caso de verse afectadas por la quiebra de una empresa que compra sus productos o por la coyuntura en general.

Este plan es parte de un proyecto iniciado incipientemente en 1965 y rediseñado en 2009. En este programa, los empresarios aportan una cuota a un fondo común que es utilizado para asistir a una red de socios que aportan al mismo fondo. Este sistema es implementado y administrado por la SMRJ en colaboración con la Cámara de Comercio e Industria de Japón (JCCI), la Central de Federaciones de Sociedades de Comercio e Industria (CFSCI), las Asociaciones de Pequeños Negocios y la JFC <sup>xcviii</sup>.

Actualmente, participan alrededor de 300 mil PyMEs en el sistema y su funcionamiento es el siguiente:

- **Elegibilidad:** empresarios que ejercen su actividad por al menos un año o más.
- **Cuotas a pagar:** se puede escoger un rango de cuotas de entre USD 50 hasta USD 200 por mes. Es posible depositar hasta que el total de cuotas acumule un total de USD 80 mil.
- **Préstamo:**
  1. El límite máximo es el equivalente a 10 veces las primas acumuladas por la PyME solicitante.
  2. El plazo de pago es de hasta 5 años.
  3. Tasa cero.
  4. Sin necesidad de garantía.
  5. Las cuotas pagadas pueden ser deducibles del impuesto a las ganancias.

## Recursos humanos

---

Actualmente, existen políticas tendientes a promover relaciones con las universidades a través de la contratación y retención de recién graduados a fin de dotar a las PyMEs de personal alta calidad.

- **Programa de contratación para recién graduados:** este programa intenta que los jóvenes recién graduados o aquellos que no han encontrado trabajo en los últimos tres años posteriores a su graduación tengan la posibilidad de insertarse lo antes posible en PyMEs con el objeto de desarrollar capacidades.

El programa subsidia a las PyMEs con 7.000 yenes por día (67 dólares) por un lapso de 6 meses. El target son 20.000 jóvenes recién graduados o que vienen buscando trabajo hace tres años a partir de su graduación.

- **Programa para ayudar a las PyMEs a encontrar nuevos trabajadores:** este programa está dirigido básicamente a incentivar la formación de cupos a través de pasantías para mujeres y otras personas que previamente dejan sus puestos de trabajo debido a la crianza de los hijos, etc, y que ahora desean encontrar un empleo nuevo, con el fin de brindarles oportunidades para actualizar sus habilidades laborales. El presupuesto es de 7000 yenes por día por trabajador.

## Internacionalización

---

La principal institución encargada de llevar adelante las políticas de internacionalización de las PyMEs japonesas es la JETRO (Japan External Trade Organization). Originalmente fue establecida en 1958 para promover las exportaciones japonesas en el extranjero. Sin embargo, el enfoque de los últimos años se ha desplazado hacia la promoción de la inversión extranjera directa en Japón y a ayudar a las PyMEs japonesas a maximizar su potencial de exportación en el mundo.

Actualmente solo el 18,4% de las PyMEs japonesas son exportadoras , cifra baja en comparación con otras naciones desarrolladas (en la UE es el 58%), aunque mucho más elevada que el promedio latinoamericano. Inclusive, en los últimos años, del total de PyMEs manufactureras el número que exporta no llega a superar el 3% .

En estas circunstancias, en 2010 JETRO ha puesto en marcha políticas de apoyo dirigidas a más de 1.000 PyMEs con el objeto de duplicar los niveles de exportación de 2010 para el año 2020 . Entre estas medidas se encuentran el apoyo en las diversas etapas de expansión al exterior de las PyMEs, la organización de ferias con la colaboración de la SMRJ para proporcionar oportunidades de negocios con compradores extranjeros (tanto en Japón como en el extranjero), y la prestación de información relativa a leyes y reglamentaciones extranjeras.

### Centros de apoyo Yorozu (servicios de “ventanilla única”)

Los centros “Yorozu” son una de las últimas iniciativas de la política PyME en Japón. El objetivo de estos centros es el de actuar como unidades del tipo “one-stop-center” o “servicios de ventanilla única”, en donde cualquier PyME que acceda a ellos puedan encontrar asesoramiento universal sobre programas vigentes, líneas de crédito, etc.; como así también realizar los nexos necesarios entre las pequeñas y medianas empresas y las instituciones correspondiente para el caso consultado.

Los centros de apoyo “Yorozu” se empezaron a establecer a lo largo del año 2014 en cada una de las 47 prefecturas de Japón como medida para reforzar sustancialmente los sistemas de apoyo a las PYME y las microempresas japonesas.

Entre las funciones que deberán realizar de ahora en adelante se destacan tres: la primera es la de dar “consejos de gestión integral y con visión de futuro” para todas aquellas consultas de gestión que el resto de las organizaciones de apoyo existentes son incapaces de resolver por completo.

La segunda función es reunir equipos técnicos que estén disponibles para lograr la formación de estructuras de soporte altamente coordinadas y que logren una cobertura casi total en cada una de las prefecturas del país.

La última y más importante es la de ir constituyéndose en el tiempo como verdaderos centros “ventanilla única”. Por ejemplo, cuando una empresa necesita una consulta avanzada sobre líneas de crédito, esta institución puede dar información sobre las líneas vigentes y actuar como nexo entre la PyME y la institución correspondiente que sería la JFC.

Lo que es importante en este tipo de servicio de ventanilla única es que sus miembros deben tener una formación versátil sobre las políticas de la agencia gubernamental correspondiente, el gobierno local o agencia de apoyo público, sobre cómo se deben utilizar las políticas, para lograr así proveer del asesoramiento adecuado para quien solicita la consulta.

Para tales fines, están siendo considerados para cada ejercicio presupuestario la ejecución de sesiones informativas para los coordinadores de cada uno de los 47 centros de apoyo “Yorozu”.

## 2. Las políticas de promoción de las PyMEs en Japón

### 2.1. Asistencia técnica para PyMEs: Algunas reflexiones sobre el caso argentino

Así como existe una brecha de productividad de la economía argentina en relación a otros países, al interior de nuestra estructura productiva también se verifican diferencias sustantivas en la materia. En esta línea, un rasgo distintivo es la brecha productiva entre las PyMEs y las grandes empresas, algo que caracteriza con mayor frecuencia a los países en vías de desarrollo que a los países desarrollados.

La productividad de las pequeñas empresas en la región llega en el mejor de los casos al 36% de la productividad de las grandes empresas; mientras que en el caso de los países más desarrollados, como por ejemplo los de la Unión Europea, ese valor varía entre 63 y 75%. De la misma manera para las empresas medianas, la productividad de las mismas en América Latina es frecuentemente inferior al 50% de la que presentan las grandes firmas; mientras que en los países de Europa, este valor es de aproximadamente 80% <sup>cii</sup>.

**TABLA 7.**  
Productividad relativa respecto a grandes empresas

| PAISES    | MICROEMPRESAS | PEQUEÑAS EMPRESAS | MEDIANAS EMPRESAS | GRANDES EMPRESAS |
|-----------|---------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Argentina | 24            | 36                | 47                | 100              |
| Brasil    | 10            | 27                | 40                | 100              |
| Chile     | 3             | 26                | 46                | 100              |
| México    | 16            | 35                | 60                | 100              |
| Perú      | 6             | 16                | 50                | 100              |
| Alemania  | 67            | 70                | 83                | 100              |
| España    | 46            | 63                | 77                | 100              |
| Francia   | 71            | 75                | 80                | 100              |
| Italia    | 42            | 64                | 82                | 100              |

Fuente: CEPAL 2010

Las diferencias de productividad dan cuenta de la necesidad de abordar el problema a través de instrumentos de mejora competitiva ya no en términos de aquellos elementos que están fuera de las empresas, sino concretamente al interior de sus estructuras y formas de organización empresarial.

La presente sección se focalizará en distintas herramientas y enfoques de apoyo microeconómico desarrollados en Japón para luego dar lugar a propuestas de mejora para el caso argentino.

## Los servicios de apoyo para el desarrollo empresarial

Sin lugar a dudas, una forma de incrementar la productividad de las firmas es a través de la utilización de servicios de desarrollo empresarial tales como la asistencia técnica para la mejora de la gestión productiva y tecnológica, la estrategia de desarrollo empresarial y comercialización, entre otras áreas y dimensiones empresariales de las PyMEs.

La baja capacidad empresarial es un rasgo distintivo de las PyMEs latinoamericanas. Solo un reducido número de pequeñas y medianas empresas tienen la suficiente capacidad interna para lograr detectar y diagnosticar sus propios problemas. A pesar de que existe un grupo intermedio tanto en términos de cantidad de firmas como en sus capacidades empresariales, la gran mayoría de las PyMEs tienen una capacidad limitada<sup>ciii</sup>.

Si bien es cierto que la mayoría de los empresarios micro y pequeños no suelen contratar servicios de optimización empresarial – mayoritariamente fruto del desconocimiento sobre la utilidad que estos servicios pueden tener para sus empresas – los problemas inician antes de salir a buscar respuestas hacia el mercado. Al existir una baja cultura organizacional en las PyMEs para la detección y el diagnóstico de sus propios problemas, cabe esperar una baja demanda de la asistencia técnica para resolverlos.

Además de las cuestiones culturales subyacentes, el mercado de servicios empresariales no funciona adecuadamente – incluso en algunas regiones, no existe tal mercado por ausencia de oferta de asistencia técnica – lo que conduce a una utilización por debajo de la deseable en este tipo de servicios por parte de las PyMEs. Hay dos rasgos característicos que explican estas fallas de mercado: el primero, se destacó, es la escasa oferta técnica de profesionales experimentados en la resolución de problemas y el apoyo a PyMEs en diferentes regiones; el segundo es la asimetría de información que existe entre la oferta de servicios profesionales y su demanda.

A estos problemas de oferta y selección de profesionales se agrega que la oferta no suele ajustarse a las necesidades específicas de las PyMEs, producto de que no hay un mercado ampliamente desarrollado y que son las empresas más grandes las que están dispuestas a contratar estos servicios. Los empresarios micro y pequeños, aún en pleno conocimiento de la necesidad de recibir apoyo empresarial, perciben que la oferta de estos servicios no se adecúa a sus necesidades y que estos están diseñados solo para las grandes empresas.

Es claro que el segmento de empresas donde los servicios de apoyo empresarial tienen un mayor impacto potencial en la mejora de la productividad es aquel formado por el grupo de unidades productivas con bajo desempeño empresarial. Sin embargo, es justamente este segmento el que posee una menor propensión a demandar servicios de mejora productiva.

En este sentido, el débil dinamismo del mercado genera no estimula una mayor especialización de los consultores en los temas PyME debido a una rentabilidad potencial bajar en proveer productos para PyMEs. A su vez, la débil demanda impide el logro de economías de escala suficientes debido a que no es rentable diseñar productos específicos para una

PyME si luego no existe posibilidad de volverlo a comercializar con otras pequeñas y medianas empresas.

Finalmente, la información asimétrica también dificulta el funcionamiento de este mercado. Los oferentes de servicios empresariales poseen una mejor información sobre la calidad de sus productos que sus clientes PyMEs. Esto dificulta la propensión a pagar por parte de estos últimos. Dichos empresarios, además, sabiendo que existen incentivos por parte del universo de oferentes a “mimetizarse” como prestadores de servicios de alta calidad, no están dispuestos a pagar precios muy elevados como mecanismo de seguridad para minimizar pérdidas ante la posibilidad del pobre desempeño de los mismos.

Si bien los oferentes de alta calidad tienen incentivos para diferenciarse de los malos proveedores, la naturaleza del mercado hace que esto sea complejo y costoso. En consecuencia, es esperable que muchos de ellos se vean en la obligación de bajar sus costos para lograr precios más competitivos pero en detrimento de la calidad de sus servicios.

Para romper con este círculo vicioso es necesario diseñar políticas públicas que faciliten a las PyMEs la utilización de los servicios de mejora productiva. En esta dirección, es necesaria la creación de instituciones intermediarias que logren la disminución de los costos de transacción vía la producción de información, atenuando la existencia de información asimétrica entre la oferta y la demanda. Un ejemplo de ello es la creación de registros de oferentes, rankings, acceso a acreditación a través de exámenes que aseguren niveles mínimos de calidad, acceso a la información sobre la disponibilidad de estos servicios, etc.

Por otro lado, las políticas orientadas a la estimular la demanda también son efectivas. En esta dirección los subsidios para financiar de manera total o parcial los servicios de apoyo empresarial serían una alternativa para eliminar las barreras de acceso tales como malos hábitos y costos elevados. Es necesario además lograr mecanismos de estímulos a invertir en mejora productiva para las empresas más pequeñas y con capacidad limitada para identificar la necesidad de contratar consultoría o capacitación.

En resumen, las políticas públicas destinadas a promover el mercado de servicios de apoyo empresarial deben lograr:

- a)** Desarrollar una oferta de servicios capacitada, homogénea y en función de las necesidades de las PyMEs, a través de una amplia red de instituciones y organizaciones de apoyo.
- b)** Organizar una amplia oferta de servicios tipificados y cuyo producto/resultado final es conocido de antemano.
- c)** Reducir las barreras que enfrentan habitualmente las PyMEs al contratar consultoría, eliminando la asimetría de información.
- d)** Articular el universo académico con el de la producción, a través de sistemas de formación que nutra de los nuevos descubrimientos al sector productivo.

Finalmente, es importante destacar que el implemento de políticas públicas para lograr el desarrollo de la productividad no debe implicar necesariamente el reemplazo del mercado. Tal como lo demuestra la experiencia internacional de las economías más desarrolladas del mundo, como lo fue el caso de Japón, las políticas públicas implementadas para mejorar la productividad de la economía en su conjunto no eliminó la esencia del mercado como asignador de recursos. Sino más bien, con cierta ayuda y articulación institucional se logró atenuar los efectos adversos propios de su funcionamiento.

## 2.2 El sistema de apoyo empresarial en Japón<sup>cv</sup> (Sistema Shindan<sup>82</sup>)

Japón cuenta con uno de los sistemas de consultoría empresarial PyME - *Sistema Shindan* - más sofisticados del mundo. El objetivo principal de este sistema es analizar y resolver los principales problemas de las PyMEs japonesas en áreas tales como la dirección del negocio, la eficiencia en los procesos de producción, la obsolescencia de la tecnología disponible, entre otras áreas del quehacer empresarial. A tales fines, el sistema dispone de un gran número de consultores entrenados llamados *Shindanshi*.

A diferencia del asesoramiento empresarial proporcionado por profesionales y consultoras que persiguen un fin meramente lucrativo, el sistema Shindan, desde su creación, responde a una estrategia global impulsada fundamentalmente por el Estado, orientada al fortalecimiento y la mejora productiva de las PyMEs con el objetivo de formar una sólida base de asesoramiento en el entramado industrial japonés, lo que justifica su creación y mantenimiento por parte del sector público. Aun así, cabe destacar que hoy en día la mayoría de los *Shindanshi* ofrecen sus servicios comercialmente y las contrataciones subsidiadas son una parte menor de la intervención estatal.

Con más de 60 años de experiencia y con el permanente soporte de la legislación japonesa, la asistencia oficial y sus organizaciones de apoyo, no se conocen numerosas experiencias internacionales, incluso en países industrializados, que hayan logrado poner en práctica este sistema con la misma eficacia que Japón.

### Historia

Luego de la Segunda Guerra Mundial y bajo la ocupación americana, Japón tuvo por delante el gran desafío de su reconstrucción. En ese escenario, a medida que el gobierno japonés ponía en marcha medidas para impulsar la producción y la reanimación de sus industrias, quedaba en evidencia la importancia que tenían las PyMEs para la recuperación económica del país y su desarrollo. En consecuencia, el gobierno decidió reclutar especialistas internacionales en gestión comercial con abundantes conocimientos y experiencia para luego organizarlos y ponerlos al servicio de las PyMEs con problemas.

En ese contexto, la creación de la Agencia PyME en 1948 plantea en la agenda productiva tres políticas como pilares: financiamiento, organización y diagnóstico empresarial para

<sup>82</sup> Significa diagnóstico en su traducción literal del japonés.

PyMEs. El propósito inicial era, a través de los consultores reclutados, dar a conocer y explicar los paquetes de promoción y financiamiento gubernamental y luego ayudar a las PyMEs a utilizar todos estos instrumentos de manera eficiente. En un primer momento, los *Shindanshi*, no sólo actuaron como consultores sino principalmente como traductores de las políticas e instrumentos de promoción del gobierno hacia las PyMEs. No sólo asesoraban en materia de gestión empresarial, productiva y tecnológica, sino también aconsejaban sobre qué instrumentos financieros eran los más adecuados para cada empresa y explicaban el funcionamiento de los mismos.

En 1952, el MITI crea un “Sistema de Certificación *Shindanshi*”. El mismo permitió legalizar oficialmente a los consultores y los movilizó activamente hacia las políticas de promoción PyME. Estos, por su parte tuvieron reconocimiento estatal y un número de registro, convirtiéndose en servidores públicos bajo la supervisión del gobierno.

Dos años después, se funda la Asociación Japonesa de Consultores de Gestión de PyMEs (J-SMECA, por sus siglas en inglés) como una organización nacional de profesionales *Shindanshi*. Su objetivo principal fue promover y difundir el sistema a lo largo del territorio japonés. Con sede principal en Tokio, J-SMECA estableció una sucursal en cada una de las prefecturas (provincias) del país. Adicionalmente este organismo se encargó, con el apoyo del MITI y la Agencia PyME, de promover la capacitación constante de los profesionales *Shindanshi* y contribuir con los objetivos de desarrollo industrial planificado por el MITI.

Una vez recuperada la economía y entrando en los años de mayor desarrollo económico del país, el compromiso del MITI se enfocó en tratar de disminuir la brecha productiva entre las PyMEs y las grandes empresas. En esa dirección, en 1963 se sanciona la Ley PyME Básica y se profundiza el compromiso del gobierno japonés en pos del desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Esta ley fue hasta su reforma de 1999 la columna vertebral de las políticas PyMEs. El Sistema Shindan fue una de las herramientas fundamentales para lograr tales objetivos.

Sin embargo, la mera creación de una red de expertos para el apoyo de las PyMEs no era suficiente para transferir su know-how al sector productivo. Era crítico que todas las empresas pudieran tener acceso a servicios de apoyo similares, para lo que fue necesario trabajar sobre las capacidades y la formación de los *Shindanshi*. Es por ello que a principios de los 60' se comenzó a implementar el sistema de examinación para certificar a los *Shindanshi* que se mantuvo hasta su reforma en 2006. Paralelamente, el MITI impulsó la promulgación de la Ley de Orientación Pequeña y Mediana Empresa<sup>cv</sup> (*SME Guidance Law of 1963*) junto con la Ley de Promoción para la Modernización PyME<sup>vi</sup> (*SME Modernization Promotion Law of 1963*) para preparar un diagrama de acción sistemática y eficiente de orientación para la mejora tecnológica y de gestión en las PYME.

Hasta este punto, el Sistema Shindan creaba y desarrollaba expertos para que llevaran adelante las políticas PyMEs del gobierno. Sin embargo, dado el éxito del sistema, las capacitaciones y certificaciones empezaron a ser demandadas por el sector privado (los mismos empresarios y sus empleados demandaban la capacitación *Shindanshi*).

En consecuencia, los contenidos del sistema giraron gradualmente desde la orientación centralizada por parte del gobierno hacia contenidos elaborados entre el estado y los promovidos por el propio sector privado en función de sus propias necesidades e inquietudes.

En este sentido, promovido por solicitudes del propio sector, el alcance del diagnóstico empresarial se amplió a nuevas áreas. Al apoyo en la mejora de las operaciones se agregaron, por ejemplo, asesoramiento para la creación de Start-Ups, reingeniería de negocios y evaluación de créditos.

Finalmente y en respuesta a esta reorientación del Sistema *Shindanshi*, se reconfigura la participación de la J-SMECA, designándola como la única institución responsable de:

- i) la elaboración de un plan de estudios para los programas de formación *Shindanshi*;
- ii) la determinación de los contenidos de los exámenes *Shindanshi* y su implementación;
- iii) el registro y la renovación de los certificados *Shindanshi*.
- iv) La articulación o “*matching*” entre las PyMEs y los consultores.

En 2004, instituciones públicas como la JASMEC (Japan Small y Medium Enterprise Corporation), la Corporación de Desarrollo Regional de Japón, y el Fondo de Mejoramiento de la Estructura Industrial se consolidaron para formar una institución administrativa independiente conocida como la SMRJ (Organization for Small and Medium Enterprises and Regional Innovation, Japan). Esta nueva institución, en colaboración con los gobiernos locales y otras instituciones públicas y privadas, se vuelve el brazo ejecutor de la política PyME diseñada por la Agencia PyME japonesa y empieza a trabajar en constante coordinación con la J-SMECA y las Universidades PyMEs a su cargo.

### Características del sistema

1. El sistema cuenta con más de 60 años de experiencia y, con constantes ajustes a lo largo de los años en respuesta a las necesidades del sector PyME, es uno de los sistemas más experimentados del mundo a la hora de asistir a las PyMEs para su mejora productiva.
2. El sistema conserva su status estatal. A pesar del giro desde la planificación pública hacia la injerencia privada en el diseño de los servicios prestados, continúa siendo dirigido por el gobierno. Los cambios que se llevan adelante en el sistema deben contar con la aprobación estatal y, en líneas generales, sigue gozando del apoyo e impulso gubernamental a través de leyes, instituciones públicas y apoyo presupuestario<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> El apoyo financiero por parte del gobierno cubre tres pilares fundamentales: i) los salarios de los funcionarios pertenecientes a las instituciones del sistema, ii) los costos de exámenes y registración y iii) subsidia la educación y entrenamiento de los *Shidanshi*. Los primeros dos pilares son financiados directamente por el gobierno y el tercero es financiado de manera indirecta a través de la SMRJ con subsidios destinados a entrenar anualmente a un total de 200 *Shidanshi*.

3. El sistema, sólidamente institucionalizado, cuenta con un plan de estudios y exámenes estatales uniformes a nivel nacional junto con un organizado esquema de registro y renovación. Además, la autorización estatal a la hora de admitir nuevas instituciones de capacitación está altamente regulada por el gobierno.
4. Los consultores de este sistema están sujetos a un mayor número de regulaciones por parte de la autoridad estatal y sus instituciones que los estudiantes que se gradúan de, por ejemplo, un programa estándar de MBA. Esto hace que los certificados *Shindanshi* cuenten con un elevado nivel de aceptación.

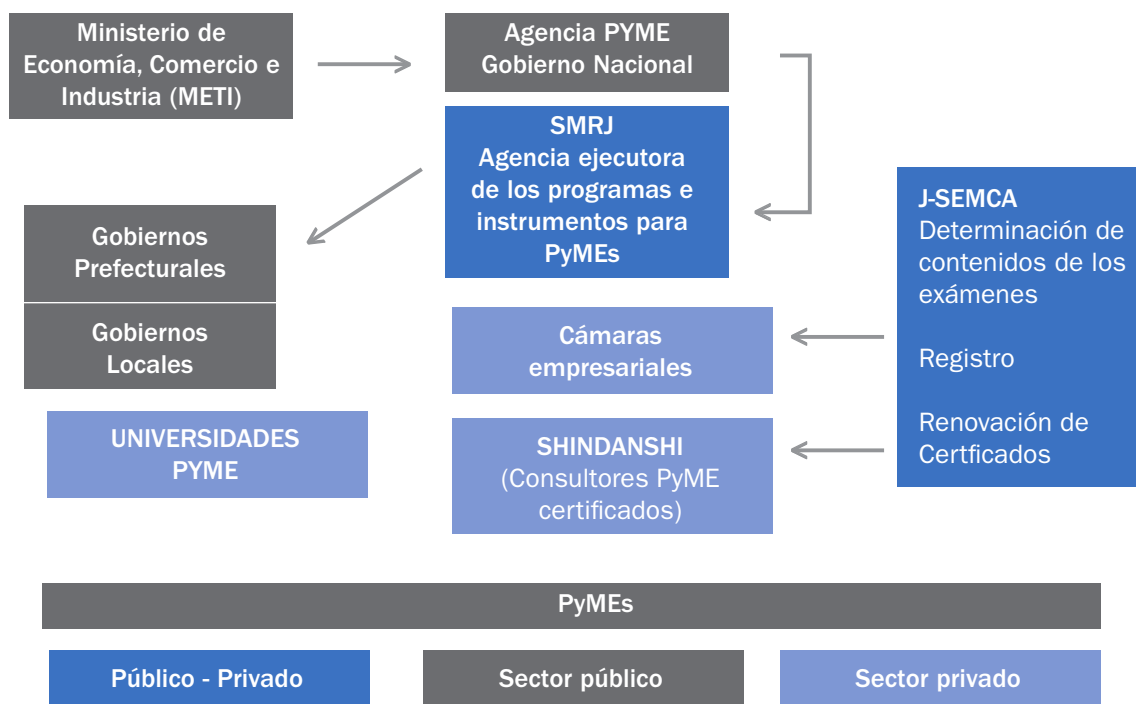
### Estructura Organizativa

Actualmente las principales instituciones involucradas son:

- Ministerio de Economía e Industria (METI)
- Agencia PyME, dependiente del METI
- SMRJ (Organization for Small and Medium Enterprises and Regional Innovation, Japan). Esta institución tiene a su cargo 9 Universidades PyMEs que son los principales centros de formación *Shindanshi*.
- J-SMECA (Asociación Japonesa de Consultores de Gestión de PyMEs).
- Gobiernos Prefecturales y Locales.
- Cámaras Empresariales.

### Gráfico 33.

la articulación del sistema de apoyo empresarial a las PyMEs



Fuente: Elaboración propia en base a METI (2013).

La reputación de los certificados *Shindanshi* es tal que los mismos son solicitados, no sólo por los futuros consultores PyMEs, sino también por los propios funcionarios del gobierno encargados de diseñar y gestionar políticas públicas para PyMEs, los profesionales pertenecientes a empresas privadas e instituciones financieras, los expertos en diagnóstico empresarial movilizados fuera de Japón a través de programas de cooperación internacional y hasta los mismos propietarios de Pequeñas y Medianas Empresas<sup>cvii</sup>. Es decir, su rol es bidireccional: apoyan a las empresas a promover su competitividad a través de la asesoría, al tiempo que actúan como canalizadores de las necesidades de las empresas en el diálogo con funcionarios y *policy makers* a la hora de diseñar políticas para las PyMEs.

El sistema está gestionado y apoyado por una amplia variedad de organizaciones relacionadas, incluyendo al Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI), la Agencia PyME, J-SMECA y las Universidades PyMEs, a cargo de la SMRJ con sus 9 campus<sup>84</sup> a lo largo de Japón. Además, la J-SMECA y algunas universidades y escuelas privadas también ofrecen cursos de preparación para los exámenes *Shindanshi*, capacitaciones y conferencias relacionadas.

Año a año, un promedio de 16.000 aspirantes acuden a las 9 universidades PyMEs para formarse y registrarse como consultores. Sin embargo, el sistema de aprobación es tan exhaustivo que para el año 2007, por ejemplo, sobre un total de 16.845 aspirantes solo el 4,7% resultó aprobado.

A pesar del difícil proceso de aprobación, el sistema cuenta con un elevado número de consultores. Para el año 2008 el sistema ya contaba con aproximadamente 19.000 miembros *Shindanshi* certificados que operaban tanto en Japón como en el extranjero. Inclusive, muchos de los expertos que enseñan la metodología Kaizen en el mundo son *Shindanshi* registrados<sup>cviii</sup>.

### Funcionamiento del Sistema

Actualmente, la SMRJ administra las Universidades PyMEs. Cuenta con una oficina central ubicada en Tokyo y 8 oficinas distribuidas en cada región de Japón. A su vez, las 9 universidades PyMEs que dependen de la SMRJ actúan en conjunto con la J-SMECA a la hora de diagramar los contenidos necesarios para formar y mantener actualizados a los *Shindanshi* registrados.

En líneas generales, las políticas PyMEs llevadas adelante por el gobierno obedecen a una secuencia de tres pasos: 1) es el METI quien elabora la política industrial, 2) es la Agencia PyME dependiente del METI quien diseña la política PyME en conformidad con la política industria global planteada por el METI y 3) se elaboran programas específicos para cumplir con los planes previamente fijados.

<sup>84</sup> De los 9 campus, la universidad PyME de Tokio, fundada en 1962, es la más grande e insignia. Posteriormente en los 80s y 90s se establecieron las 8 universidades restantes, una por cada región de Japón.

En dicho proceso, la Agencia PyME es la que elabora la política PyME y es la SMRJ la institución encargada de ejecutar dichas políticas. En otras palabras, esta última es el brazo ejecutivo.

Paralelamente, la J-SMECA es la agencia que colabora con la SMRJ en lo que respecta al desarrollo del Sistema Shindan en Japón. Esta agencia tiene la tarea de, en constante coordinación con la SMRJ, elaborar el plan de estudios para los programas de formación *Shindanshi*; determinar los contenidos de los exámenes *Shindanshi* y su implementación; elaborar los registros y administrar las renovaciones de los certificados *Shindanshi*.

A su vez, las prefecturas y municipios japoneses también interactúan con la SMRJ y la J-SMECA para llevar adelante sus propias políticas de fomento para las PyMEs.

### El proceso de formación y selección de los *Shindanshi*

Para obtener el registro *Shindanshi* es requisito aprobar 2 exámenes y realizar prácticas profesionales de diagnóstico durante 15 días como pasantes en una empresa o bien aprobar el primer examen y luego realizar estudios prácticos en alguna de las 9 universidades PyMEs. En este último caso, los candidatos deben ser admitidos a través de un proceso de selección basado en entrevistas personales y presentación de la documentación pertinente.

Los aspirantes a consultores *Shindanshi* pueden ser profesionales en distintas disciplinas tales como abogados, contadores, administradores, ingenieros, etc., o bien ser simplemente empresarios o emprendedores sin título universitario pero que desean adquirir conocimientos prácticos para lograr un gerenciamiento comercial más eficiente.

Las universidades PyMEs, bajo la órbita de la SMRJ, son los principales centros de capacitación *Shindanshi*. En estos centros no solo se dictan seminarios, charlas y cursos de enseñanza y actualización, sino que también se dictan los programas de formación práctica necesarios para obtener la certificación y el registro.

Estas instituciones, además, no dictan típicas carreras universitarias de cuatro años de duración. Los contenidos se enfocan en brindar conocimientos fundamentalmente prácticos sobre las operaciones utilizadas en negocios reales y, a diferencia de cualquier otra universidad, no otorgan títulos de grado académico al finalizar los planes de estudios. Su foco no es la excelencia académica, sino la formación de profesionales especializados en la problemática que enfrentan las pequeñas y medianas empresas y capaces de resolver problemas concretos.

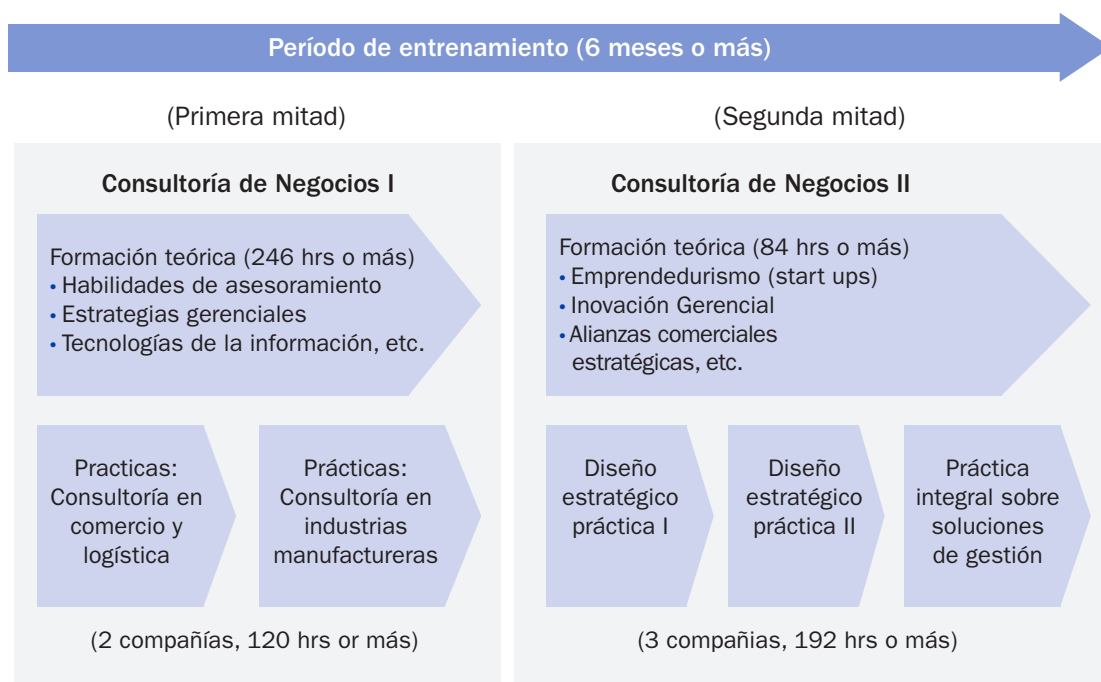
### Pasos para la obtención del Registro *Shindanshi*



Para recibir el certificado de finalización, los estudiantes deben satisfacer los estándares mínimos establecidos por cada Universidad PyME y haber asistido al 90% de los cursos. A su vez, estos certificados otorgan automáticamente a su titular la certificación como consultor *Shindanshi* y un número de registro público.

La duración de los programas de formación práctica en las Universidades PyMEs son de 6 meses aproximadamente y se dividen en dos partes: Consultoría de Negocios I y II.

### Programa de la formación práctica *Shindanshi*



En Consultoría de Negocios I, se estudian aspectos específicos de gestión y se adquieren habilidades de diagnóstico y asesoramiento; y en Consultoría de Negocios II, se obtienen habilidades prácticas que cubren temas de gestión de toda la compañía.

Cada consultor, inclusive, tiene su propia orientación que pueden coincidir con su título de grado previo o bien con las orientaciones que fue adquiriendo en el mismo proceso práctico. Por tales motivos el sistema dispone de una amplia variedad de consultores que van desde expertos en temas impositivos y contabilidad gerencial hasta especialistas en temas inherentes a patentes, propiedades intelectuales y legales en general.

Finalmente, el certificado *Shindanshi* tiene una validez de 5 años. Para su renovación los consultores deben solicitarlo a J-SMECA junto con la documentación requerida para cada caso. Entre los requisitos más importantes para su renovación se encuentran: i) haber hecho al menos 5 cursos de capacitación (1 por año en el transcurso de la vigencia del registro) y ii) demostrar prácticas profesionales<sup>85</sup>.

### El acceso a los servicios *Shindanshi* en Japón

Actualmente, la J-SMECA posee un servicio llamado “Business Clinic” o “Clínica de Negocios”. El mismo ofrece servicios de “matching” entre los *Shindanshi* y las pequeñas y medianas empresas<sup>86</sup>.

A través de la página web de la J-SMECA ([www.j-semeca.jp](http://www.j-semeca.jp)) cualquier PyME japonesa puede acceder al servicio “Business Clinic” ofrecido por dicha asociación. Los pasos a seguir son sencillos y no tienen una extensión mayor a 5 instancias:

- Una pyme que busca diagnóstico y asesoramiento se registra para obtener el servicio. Luego de la evaluación de J-SMECA, la pyme homologada recibe un ID y una contraseña.
- Con su ID y contraseña la empresa ingresa al sistema y, frente a una lista de consultores, busca el perfil que mejor se ajuste a sus necesidades.
- La compañía notifica a J-SMECA sobre el perfil deseado.
- Luego J-SMECA contacta al consultor con la empresa.
- Finalmente, la empresa solicitante y el consultor *Shindanshi* negocian los términos y condiciones del servicio y se pautan los honorarios. Este acuerdo termina plasmado en un contrato y se da comienzo al servicio de asesoramiento<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Un *Shidanshi* debe presentar pruebas de haber prestado los servicios de consultoría de negocios de por lo menos 30 días durante los 5 años del período de validez. Este requisito tiene por objeto garantizar que los *Shidanshi* sean profesionales que aplican sus conocimientos y habilidades a los casos reales en lugar de poseer dichos certificados para engrosar sus CVs.

<sup>86</sup> Con más de 9000 miembros en el país, el 99% de los mismos son consultores registrados y el 1% restante son instituciones financieras y crediticias que colaboran con la J-SMECA y que obedecen a los planes globales de fomento PyME e Industrial en general.

<sup>87</sup> La J-SMECA actúa como intermediario y ofrece información a ambas partes de manera gratuita. No interviene en los términos y condiciones del contrato. Dicho acuerdo es meramente entre privados. Los honorarios están medianamente estandarizados pero puede haber ajustes para cada caso particular.

## 2.3 Acceso al financiamiento PyME con asistencia técnica: el programa Marukei

El programa Marukei es una política pública destinada a dotar de financiamiento a las pequeñas y micro empresas japonesas desde hace más de 30 años. Los préstamos Marukei son una iniciativa de la Agencia PyME impulsada en la década de 1970 y que tiene por objeto fomentar la mejora del gerenciamiento productivo y la actualización tecnológica de las pequeñas y micro empresas japonesas.

En este sistema la participación de los *Shindanshi* es decisiva. Cuando estos consultores proveen servicios de asesoramiento, esto facilita el acceso al crédito por parte de las PyMEs debido a que la mayoría de estos consultores cuentan con una reputación tal que su diagnóstico es tomado seriamente en cuenta por las instituciones financieras.

Cuando una PyME aplica para un préstamo en un banco o institución financiera pública, debe demostrar que dicho préstamo contribuirá al crecimiento potencial de su línea de negocio, los rendimientos futuros, etc. En este sentido, el hecho de que una PyME japonesa esté recibiendo el asesoramiento *Shindanshi*, es una influencia positiva la hora de decidir por parte de la institución financiera.

Otro actor clave en este programa es la Japan Finance Corporation (JFC). Esta institución es la banca emblema de Japón a la hora de otorgar créditos a la PyMEs. Desde su creación en 2008, lleva adelante una serie de paquetes financieros, entre ellos el Marukei, para ponerlos al servicio PyME.

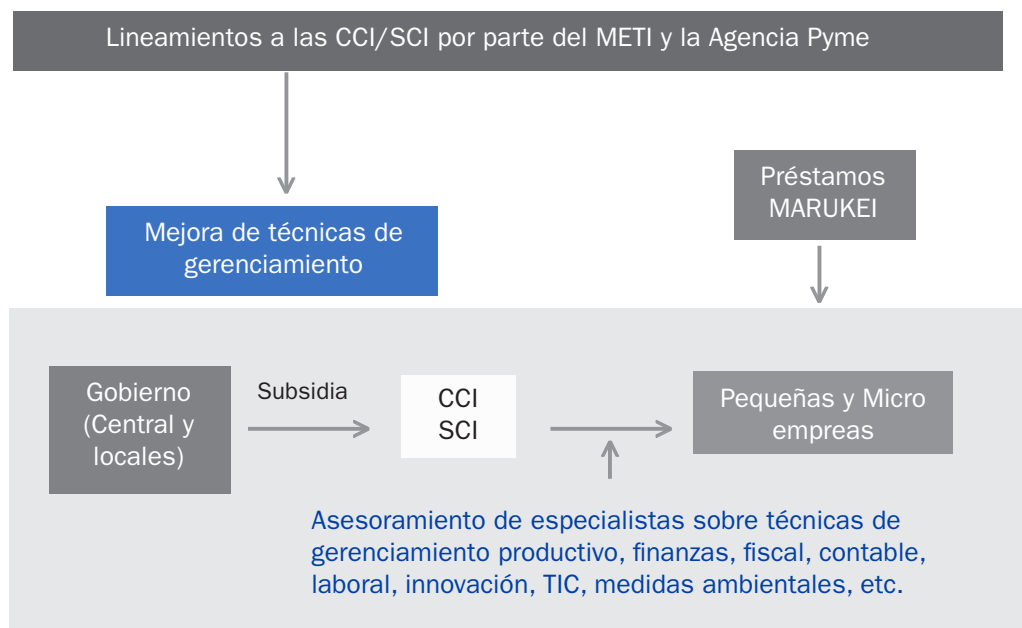
**TABLA 8.**  
Programa Marukei

|                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Nombre Oficial</b>                      | MARUKEI: Préstamos para la Mejora Administrativa (desde 1973)                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Destinatario</b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Comercio y/o servicios de 5 empleados o menos.</li> <li>· Manufacturas y otros sectores de 20 empleados o menos.</li> </ul>                                                                                                                                                |
| <b>Requisito General</b>                   | Todos los solicitantes necesitan de la recomendación de una de las dos cámaras empresariales avocadas a la administración de estos préstamos: la CCI o la SCI.                                                                                                                                                      |
| <b>Requisitos para presentar solicitud</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Haber recibido asesoría administrativa por parte de los profesionales <i>Shindanshi</i> que trabajan en las cámaras de comercio involucradas por al menos 6 meses.</li> <li>· Realizar operaciones por más de 1 año.</li> <li>· Estar al día con los impuestos.</li> </ul> |
| <b>Monto máximo</b>                        | Hasta USD 185 mil                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Período de financiación</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Créditos para instalaciones: hasta 10 años.</li> <li>· Créditos para Capital de Trabajo: hasta 7 años.</li> </ul>                                                                                                                                                          |
| <b>Tasa de interés</b>                     | 1,7% (a partir de 2012)                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Respaldo</b>                            | No requiere colateral ni garantes.                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Fuente: Japan Finance Corporation.

Actualmente, estas líneas de créditos son gestionadas por la Japan Finance Corporation (JFC) en colaboración con las cámaras empresariales de Japón que también son actores claves dentro del programa.

**Gráfico 34.**  
Esquema del Programa  
Marukei como Política Pública

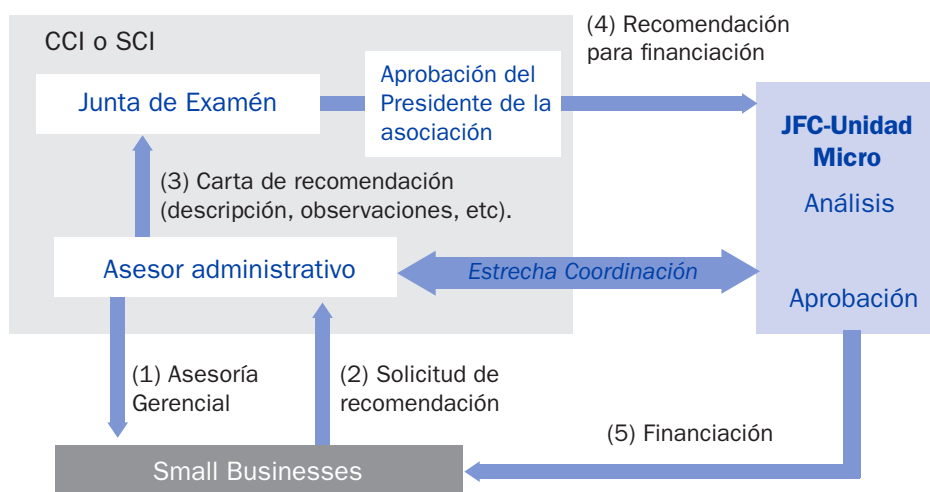


Fuente: Japan Finance Corporation.

La característica distintiva de estos préstamos es que son créditos sin garantías y sin contratos de fianza destinados a promover la productividad gerencial de las MiPyMEs japonesas. Sus únicas dos condiciones para ser beneficiarios es haber recibido asesoramiento de gestión empresarial por parte de profesionales certificados (*Shindanshi*) durante al menos 6 meses y no tener deudas impositivas.

Los responsables de orientar estos beneficios son las CCI (Cámaras de Comercio e Industria) y las SCI (Sociedades de Comercio e Industria).

**Gráfico 35.**  
Funcionamiento  
Procedimiento para solicitar un crédito Marukei



Fuente: Japan Finance Corporation.

Cualquier pequeña o micro empresa que en Japón desee invertir en técnicas modernas de gerenciamiento productivo o realizar inversiones de capital tiene la posibilidad de acceder a estas líneas de crédito a través del asesoramiento y guía de cualquiera de las 514 Cámaras de Comercio e Industria o a través de las 1.964 Sociedades de Comercio e Industria distribuidas a lo largo del archipiélago japonés<sup>88</sup>.

Cualquiera de estas cámaras empresariales cuenta con un equipo de profesionales y especialistas *Shindandshi* destinados a colaborar con el programa Marukei.

Al momento de formalizar una solicitud de crédito, las cámaras ponen a disposición de la empresa solicitante un asesor para realizar servicios de consultoría durante al menos 6 meses. En dicho período, además, la PyME es sometida a un análisis exhaustivo sobre su desempeño gerencial, el nivel de obsolescencia tecnológica, su capacidad financiera, etc. Finalmente el consultor realiza una proyección del negocio y dicho informe es remitido, a través de una carta de recomendación, a las Juntas de Examen que tienen cada una de las cámaras empresariales del país.

Estas, su vez, analizan el reporte expedido por el asesor y emiten una recomendación formal a la JFC, avalada por el presidente de dicha asociación empresarial.

Una vez realizada la recomendación junto con la descripción de la situación del solicitante, esta es recibida y analizada por la Unidad de Micro Empresas e Individuos de la JFC.

Paralelamente cabe destacar que al momento del análisis por parte de los técnicos *Shindanshi*, debido al alto nivel de coordinación con la JFC, estos ya conocen los lineamientos generales establecidos por dicha institución financiera y sus recomendaciones se basan en ellos.

El asesoramiento no tiene costo alguno para las empresas solicitantes. Tanto las CCI como las SCI administran estos servicios gracias los aportes anuales de sus miembros y a los subsidios del gobierno (central y local).

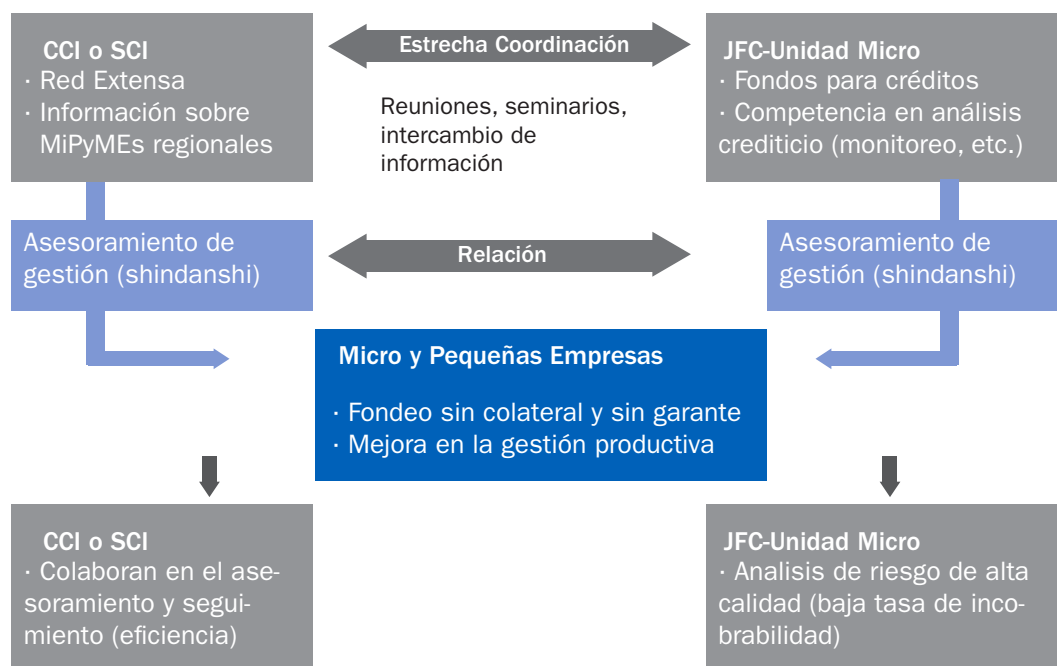
Inclusive, los servicios de asesoramiento que se ofrecen a las empresas que no son miembros de estas asociaciones empresariales también reciben el apoyo técnico gratuito en determinados casos.

Finalmente, una vez que la JFC otorga el crédito a la empresa solicitante, en conformidad con las recomendaciones de las cámaras, el contrato de préstamo se realiza entre la JFC y la pequeña o micro empresa en donde la JFC asume el riesgo del fondeo.

El nivel de interacción entre los profesionales y técnicos de las cámaras y la JFC es tan alto que la mayoría de las veces los créditos son aprobados y son mínimos los casos en donde se rechazan las recomendaciones.

Una vez otorgado el crédito, a pesar de que las CCI y las SCI no tienen ninguna responsabilidad legal, la JFC realiza el seguimiento de las empresas beneficiarias en colaboración con estas cámaras.

<sup>88</sup> Para ser parte del equipo de asesores se debe tener aprobado un curso especial de asesoramiento, tener experiencia en el asesoramiento de empresas por un tiempo determinado y estar certificado como Especialista *Shidanshi* o en su defecto Contador Público.

**Gráfico 36.****Claves en el funcionamiento****Relación entre apoyo gerencial y apoyo financiero**

Fuente: Japan Finance Corporation.

## 2.4 Los programas de financiamiento de la Japan Finance Corporation (JFC)

La Corporación Financiera de Japón (JFC por sus siglas en inglés) es actualmente la banca de desarrollo pública más importante del país.

Desde su creación, la JFC es responsable de diagramar y proveer líneas de crédito para el sector productivo en sintonía con los lineamientos de la política industrial. Particularmente, esta institución se dedica a dotar de apoyo financiero a las micro, pequeñas y medianas empresas de Japón. Adicionalmente es la institución responsable de regular el sistema de préstamos garantidos.

Sus inicios se remontan al año 2008 en donde, bajo la “Japan Finance Corporation Act” de 2007, la “Japan Fianance Cooperation for SME” (JASME), la “National Life Finance Corporation” (NLFC), la “Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corporation” (AFC) y la “Japan Bank for International Cooperation” (JBIC) se fusionan y se convierten finalmente en la “Japan Finance Corporation” (JFC).

Sin embargo, a pesar de ser una corporación pública incipiente, contiene a partir de las instituciones financieras fusionadas más de 50 años de experiencia en el fomento de diferentes sectores de la economía.

## La Unidad de Microempresas e Individuos de la JFC

En líneas generales, esta corporación es una herramienta de gran utilidad para llevar adelante los planes de política pública diseñados tanto por el METI como por la Agencia PyME. En la actualidad, las fuentes de su capital provienen fundamentalmente del FILP, los bonos emitidos con respaldo gubernamental y las contribuciones directas del presupuesto del gobierno. Finalmente, con su oficina central en Tokyo, posee alrededor de 152 sucursales distribuidas en todo el país convirtiéndose en el banco público más grande del país.

Desde su creación, la JFC ha jugado un papel fundamental en el apoyo y soporte de las pequeñas y medianas industrias japonesas en diferentes coyunturas. Por ejemplo, su desempeño colaborando con el sector productivo que sufrió los avatares del terremoto en el Este del archipiélago en 2011 fue de vital importancia. Inclusive, luego de la crisis sub-prime en los Estados Unidos, esta institución fue una eficiente herramienta contracíclica, otorgando créditos en periodos de quiebres bancarios o cuando el resto del sistema financiero se profundizaba la aversión al riesgo de prestar dinero en esa coyuntura.

En el año 2012, el monto total de préstamos otorgados por la JFC representó un total de USD 176 mil millones<sup>cxí</sup>. Los principales beneficiarios de esos fondos fueron fundamentalmente las pequeñas y medianas empresas japonesas, productores agropecuarios y el público en general.

Si bien la participación de la JFC en el sistema financiero es meramente complementaria (5,4% del total de préstamos en 2012), la incidencia en el sector PyME es determinante: el 25% de las pequeñas empresas de Japón se financian gracias a esta banca.

Cabe destacar también que esta institución tiene altos estándares de eficiencia dentro del sistema financiero japonés. Si tomamos en cuenta la tasa de riesgo de incobrabilidad, la performance de la JFC es de alta calidad. En su cartera de clientes solo el 9,5% del total de préstamos están en esa posición. De esa tasa, las PyMEs y las microempresas son las que más participación tienen. Esta performance de la JFC es sumamente buena si se tiene en cuenta que, por ejemplo, el 74% de los préstamos que realiza a las pequeñas y micro empresas se ejecutan sin una garantía que lo respalde<sup>cxii</sup>.

Los reportes expedidos por los consultores shindashi son condición necesaria para la JFC. Estos informes a su vez sirven como garantía para otras instituciones financieras.

**TABLA 9.**  
las características de los préstamos de la JFC

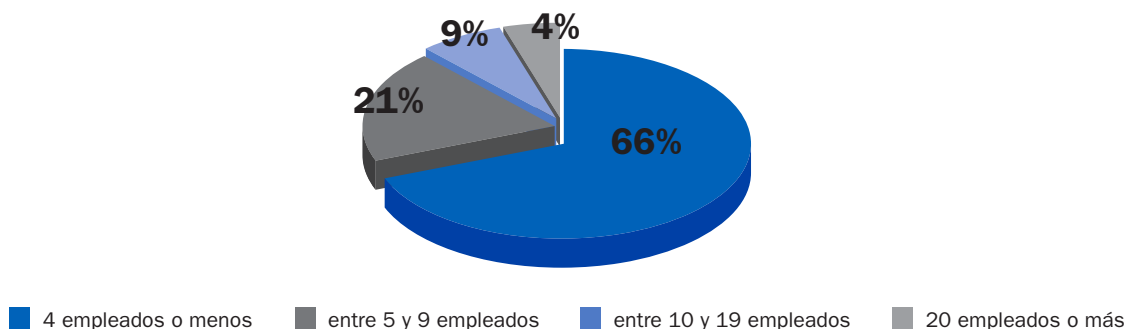
| Tipo de financiación (préstamos desembolsados en 2011)                 | Porcentaje |
|------------------------------------------------------------------------|------------|
| Financiación con garantía real (principalmente edificios y/o terrenos) | 22,8%      |
| Financiación sin garantía                                              | 77,2%      |
| Financiación con garante                                               | 49,8%      |
| Financiación sin garante                                               | 27,4%      |
| Total                                                                  | 100%       |

Fuente: Japan Finance Corporation.

**Gráfico 37.**

Composición de su cartera

Distribución de los fondos al sector productivo por tamaño de empresa (2011)

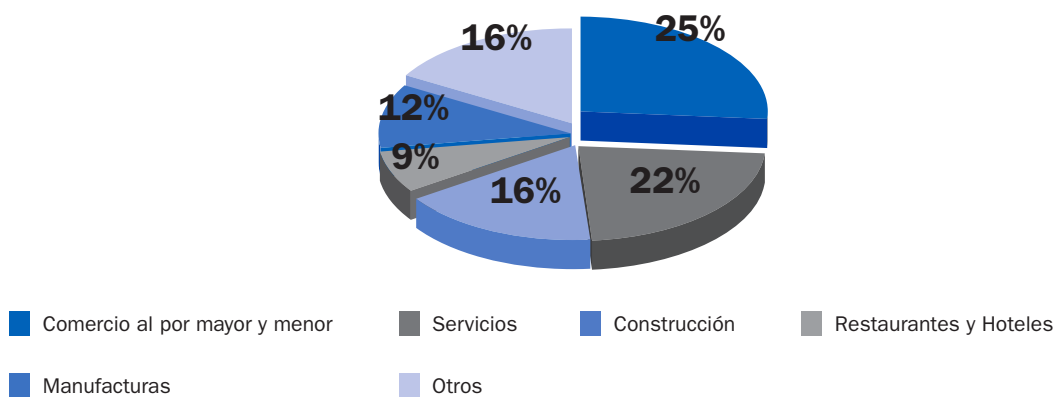


Fuente: Japan Finance Corporation.

**Gráfico 38.**

Sectores a los que presta

Distribución del saldo de financiación por sector (2012)

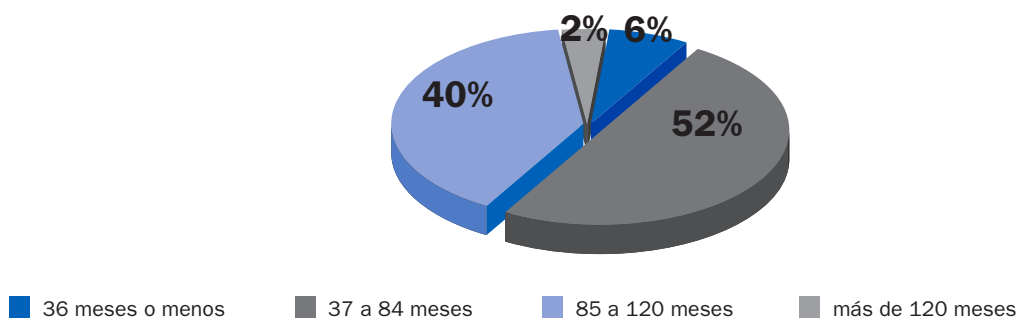


Fuente: Japan Finance Corporation.

**Gráfico 39.**

Plazos de los préstamos

Total de préstamos en función de los plazos otorgados (2011)



Fuente: Japan Finance Corporation.

## La Unidad de Microempresas e Individuos de la JFC

La Unidad de Micro Empresas e Individuos es responsable de brindar apoyo a las pequeñas y micro empresas y manejar las líneas de préstamos personales (una de las líneas más ejecutadas en este nivel son los préstamos para planes de estudio).

**TABLA 10.**  
Principales líneas vigentes

| Tipos de Préstamo                                                      | Destino                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Montos y topes                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Préstamos Generales                                                    | Capital de trabajo y equipamiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>· hasta USD 270 mil para capital de trabajo.</li> <li>· hasta USD 720 mil para inversión en equipamiento.</li> </ul> |
| Prestamos “Red Segura”                                                 | Empresas con problemas por caídas en sus ventas, posibles bancarrotas, etc.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· hasta USD 270 mil.</li> </ul>                                                                                      |
| Créditos para promoción de nuevos negocios                             | Individuos y empresas que deseen implementar nuevos negocios dentro de los 5 años.<br>Esta línea de crédito tiene especial atención en brindar asistencia especial para mujeres, emprendedores menores de 30 años o mayores de 55.<br>También prevee financiar asistencia técnica para proyectos que signifiquen reabrir negocios o realizar una ampliación de la actividad principal estilo “2nd Business” | <ul style="list-style-type: none"> <li>· hasta USD 200 mil para start ups.</li> <li>· hasta USD 720 mil para reaperturas.</li> </ul>                        |
| Créditos para estabilidad                                              | Restaurants, minoristas, etc., que deseen expandir su negocio a través de la inversión en instalaciones, contratación de personal o nuevos equipos.<br>También prevee tratamiento especial para financiar asesoramiento técnico a empresas IT.                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>· hasta USD 720 mil.</li> </ul>                                                                                      |
| Créditos para consumo energético eficiente y cuidado del medioambiente | PyMEs que deseen racionalizar el consumo de energía dentro de sus procesos productivos invirtiendo en equipos de bajo consumo, instalaciones solares, etc.                                                                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· hasta USD 720 mil.</li> </ul>                                                                                      |
| Programa Marukei                                                       | Préstamos destinados a la financiación de asesoramiento técnico para la mejora en el gerenciamiento de las PyMEs.<br>Estos préstamos son gestionados en conjunto con las Cámaras de Comercio e Industria y las Sociedades de Comercio e Industria.                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>· hasta USD 185 mil.</li> </ul>                                                                                      |

Fuente: Elaboración propia en base a la Japan Finance Corporation.

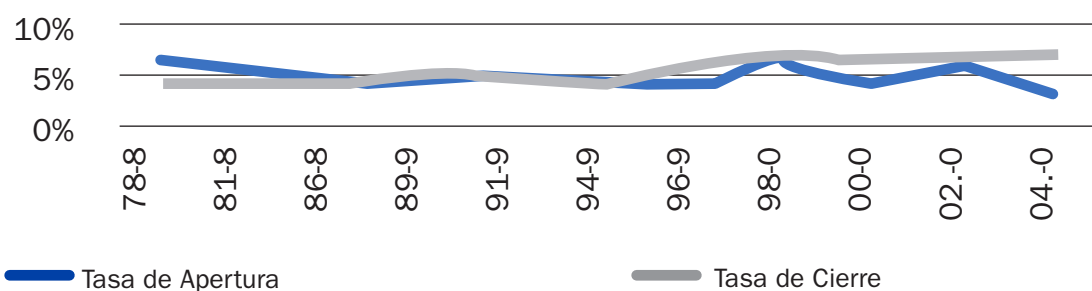
Es importante destacar que la JFC posee una serie de divisiones tendientes a fomentar la creación de Start-ups.

En los últimos 20 años Japón ha experimentado una preocupante caída en las tasas de creación de empresas junto con un incremento de en las tasas de cierres.

#### Gráfico 40.

Tasa de apertura y cierre de PyMEs

Tendencias en tasas de apertura y cierre en Japón (1978 - 2009)



Fuente: Elaboración propia en base a la Japan Finance Corporation.

Frente a esto la JFC cuenta con más de 150 sucursales en las principales ciudades de Japón con el objeto de organizar seminarios, ofrecer información y colaborar con organismos externos que promuevan el emprendedurismo. Adicionalmente, cuenta con 3 “Plazas de Apoyo para empresas” en Tokyo, Nogoya y Osaka. Estas plazas ofrecen información útil a empresas que están dando sus primeros pasos (los servicios de consulta inclusive están disponibles sábados y domingos).

Finalmente, dentro de la Unidad de Micro Empresas y Préstamos Individuales, La JFC tiene dos programas bien diferenciados:

#### TABLA 11.

Sistemas de préstamos con y sin garantías

|                                | Sistema Común                                                                                                                     | Sistema Especial                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Condiciones</b>             | Nuevas empresas o con una antigüedad menor a los 5 años.                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>PyMEs que estén comenzando o hayan iniciado sus negocios en un período menor a 2 años.</li> <li>PyMEs que estén en marcha hace 1 año y disponen de 1/3 de capital propio.</li> </ul> |
| <b>Financiación Máxima</b>     | Hasta USD 720 mil.                                                                                                                | Hasta USD 720 mil.                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Período de devolución</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Capital para instalaciones: 15 años.</li> <li>Capital para operaciones: 5 años.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Capital para instalaciones: 10 años.</li> <li>Capital para operaciones: 5 años.</li> </ul>                                                                                           |
| <b>Tasa de interés (Anual)</b> | 2,05%                                                                                                                             | 3,7% (1,67% más alta que el sistema común).                                                                                                                                                                                 |
| <b>Respaldo</b>                | Necesita colateral o garante.                                                                                                     | Sin colateral y sin garante.                                                                                                                                                                                                |

Fuente: Elaboración propia en base a la Japan Finance Corporation.

## 2.5 Los servicios tecnológicos de apoyo a la industria y la transferencia de tecnología al sector privado

### Los Centros Kohsetsushi

En Japón existe una extensa red de Institutos Públicos de Tecnología Industrial llamados Centros Kohsetsushi. Estos centros son los encargados de dar servicios de asistencia tecnológica fundamentalmente a PyMEs industriales.

Los Centros Kohsetsushi, a diferencia de otras iniciativas similares en otros países, se sustentan principalmente de los fondos provistos por los gobiernos prefecturales y están compuestos por un amplio staff de ingenieros que dan servicios de asistencia tecnológica, subvencionados de manera parcial o total, a las PyMEs manufactureras<sup>cxiii</sup>.

Estos centros empezaron a establecerse ya en los primeros años del siglo XX<sup>89</sup>, tomando como modelo los centros experimentación de ingeniería agrícola de los Estados Unidos y fueron pioneros en la experiencia internacional de ayuda tecnológica.

Los Kohsetsushi, gestionados por los gobiernos prefecturales<sup>90</sup> en coordinación con el METI, son de vital importancia para las PyMEs manufactureras brindando servicios de asistencia tecnológica, capacitaciones, investigación y desarrollo en conjunto, testeo, acceso a laboratorios, entre otros servicios a la industria.

Actualmente, existen 182 centros de investigación distribuidos a lo largo del país con más de 6000 ingenieros trabajando permanentemente asesorando, investigando y desarrollando nuevos proyectos en conjunto con la industria japonesa. En estos centros, el 50% de sus actividades son proyectos de investigación y desarrollo que se encaran en conjunto con las PyMEs industriales locales. A su vez, las PyMEs manufactureras normalmente envían uno o dos miembros de su staff para trabajar con los especialistas de los Centros Kohsetsushi en dichos proyectos conjuntos.

Finalmente, estas prácticas son de suma utilidad para el personal de las PyMEs en lo que respecta a ganar experiencia en investigación, desarrollar nuevas habilidades técnicas y como forma alternativa de transferencia tecnología para sus empresas<sup>cxiv</sup>.

### Pilares de la política de apoyo tecnológico

#### c) Promoción tecnológica y transferencia de conocimientos desde las universidades a las PyMEs

Promover la tecnología y la transferencia de conocimiento desde las universidades a las PyME es un elemento de especial importancia para los países deseen diagramar servicios de apoyo tecnológico para su industria.

<sup>89</sup> La primera experiencia data de 1902.

<sup>90</sup> Cada una de las 47 prefecturas de Japón tiene al menos un Centro Kohsetsushi.

El personal de investigación de los Centros Kohsetsushi asiste anualmente a congresos de sociedades científicas con el fin de intercambiar información técnica con profesores universitarios y científicos. De esa manera, todos esos conocimientos adquiridos son utilizados para transferir conocimientos a pequeñas y medianas industrias a través los servicios ofrecidos como lo son las consultas técnicas, las capacitaciones y los trabajos de investigación en conjunto con los empresarios locales.

#### d) Promoción de I+D en conjunto con Pequeños y Medianos Industriales

Este tipo de prácticas de realizar proyectos en conjunto de investigación y desarrollo con empresas PYMES locales es un ejemplo a nivel mundial<sup>cxv</sup>.

Los Centros Kohsetsushi realizan I+D en áreas de interés específico para las PyMEs regionales. Existen otros casos similares como los Institutos "Fraunhofer" de Alemania que tienen un papel similar, aunque no son específicamente para las PyMEs, como en el caso japonés. Finalmente, aunque en menor medida, el INTI de Argentina también proporciona asistencia para los proyectos de investigación y desarrollo de PyMEs pero se trata de iniciativas de muy reciente puesta en marcha.

#### e) Provisión de apoyo financiero para las PyMEs Manufactureras

El apoyo crediticio para el desarrollo de nuevos proyectos de pequeñas y medianas empresas manufactureras se ha convertido en un componente cada vez más popular e importante dentro de las estrategias de apoyo de los gobiernos en los últimos años.

Sin embargo, la experiencia Japonesa ha sido pionera y viene incentivando a su sector PyME desde hace más de 60 años en lo que respecta a la modernización e innovación de su pequeña y mediana industria.

Actualmente, el METI a través de la JFC ofrece subsidios para PyMEs que deseen llevar adelante proyectos de I+D mediante programas de financiación que van desde los USD 100 mil hasta los USD 200 mil. El nivel de apoyo ha sido tal que, hasta 2011 el METI ya llevaba asignado más de USD 15 mil millones a proyectos de estas características. Es decir, que la coordinación y articulación de los instrumentos financieros con los de asistencia técnica efectivamente funciona en la práctica.

Estos programas de apoyo financiero se ejecutan no solo a través de préstamos directos, sino también mediante el sistema de préstamos garantizados para PyMEs. Si bien los préstamos directos gubernamentales a las PyME son importantes en Japón, el valor de las garantías financieras que el gobierno otorga a las PYMES es diez veces superior al valor de los programas de préstamos directos.

### Fondeo

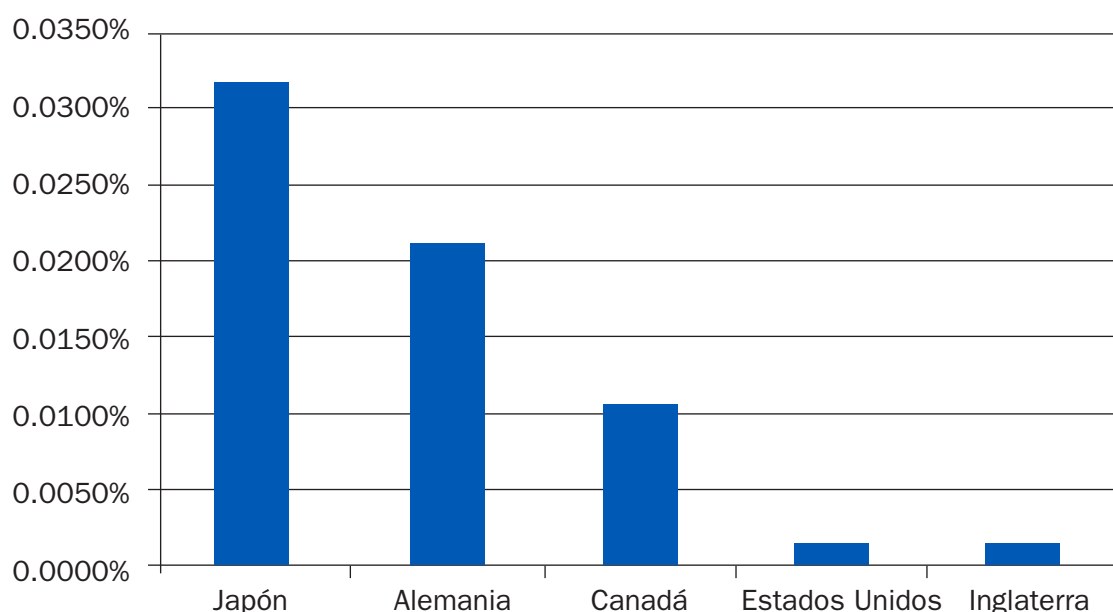
Los Centros Kohsetsushi se financian casi en su totalidad con los aportes de los gobiernos prefecturales. Por citar un ejemplo, en el año 2009, estos centros recibieron un

Los Centros Kohsetsushi se financian casi en su totalidad con los aportes de los gobiernos prefecturales. Por citar un ejemplo, en el año 2009, estos centros recibieron un total de USD 1.670 millones por parte de los gobiernos locales. Esto deja a las claras el compromiso de la red institucional japonesa en todos sus niveles en pos del desarrollo de sus pequeñas y medianas empresas.

En definitiva, el nivel de inversión en apoyo a las PyMEs manufactureras en Japón es muy superior al de todas las naciones más desarrolladas del mundo, salvo el caso alemán. Por ejemplo, Japón invierte 30 veces más que Estados Unidos en servicios de apoyo tecnológico, el triple que Canadá y aproximadamente un 50% más de lo que destina Alemania a su sistema de apoyo tecnológico. Sin lo comparamos con el caso argentino, la inversión del gobierno japonés en apoyo tecnológico es 175 veces superior que en Argentina.

**TABLA 12.**

**Inversión en servicios de apoyo tecnológico/PBI**



Fuente: Stephen J. Ezell y Robert D. Atkinson, (2011), *International Benchmarking of Countries' Policies and Programs Supporting SME Manufacturers*, The Information Technology & Innovation Foundation, (Pág. 33).

Mientras que en la mayoría de los países se espera que las empresas beneficiarias participen en al menos una parte del costo de los servicios proveídos, en Japón existe la voluntad constante por ofrecer servicios gratuitos o a bajo costo para las PyMEs manufactureras<sup>91</sup>.

La provisión de presupuesto para los Centros Kohsetsushi por los gobiernos regionales de Japón se enmarca en un contexto de competencia entre los diferentes gobiernos locales basada en la necesidad de lograr un crecimiento económico ejemplar ayudando a sus propias empresas y haciendo crecer a su economía desde adentro.

Esto está en contraste con la política PyME de los Estados Unidos. En ella existe competencia de incentivos entre los gobiernos locales para que las empresas se trasladen de

<sup>91</sup> Las consultas son siempre gratuitas.

un estado a otro. En el modelo japonés la esencia de las inversiones de los gobiernos locales está en la construcción de la competitividad local y no en la reubicación de industrias.

### La transferencia tecnológica: el papel de las universidades

---

En Japón existe una extensa red llamada “Red Universitaria para la Transferencia Tecnológica e Innovación” creada con el objeto de promover asociaciones estratégicas entre la academia y la industria japonesa.

Esto genera que a través de investigaciones, propuestas y otras actividades se ayuden a las instituciones de educación superior a gestionar eficientemente la propiedad intelectual de lo producido en sus centros de estudios y paralelamente se logren transferir tecnología de manera eficiente hacia la industria.

En definitiva, esta red busca desarrollar tres grandes ejes: el impulso de la academia, el avance de la tecnología, y el desarrollo de la industria en Japón<sup>cxvi</sup>.

Esta política de promoción tecnológica nace a partir de la sanción de la **“Ley para la Promoción de la Transferencia Tecnológica de las Universidades a la Industria”** en 1998 como consecuencia de la necesidad de fomentar industrias de frontera.

Bajo la misma se logró diseñar una estructura que permite promover la transferencia tecnológica desde las universidades hacia la industria como una herramienta más para estimular el avance tecnológico japonés.

En esta nueva estructura, se crean las Organizaciones de Licenciamiento Tecnológico (TLO según sus siglas en inglés).

Estas organizaciones sirven de intermediarios entre las universidades y la industria gestionando los derechos de propiedad intelectual de los altos centros de estudios japoneses y sirviendo como nexo entre las demandas de la industria y la capacidad de dar respuesta del ámbito académico.

En definitiva, los TLO son de suma utilidad para los centros de estudios brindando apoyo en lo que respecta patentamiento y gerenciamiento de regalías. Son intermediarios fundamentales entre el sector académico, como motor del “ciclo de creación intelectual”, y las nuevas empresas que se crean mediante la concesión de licencias de tecnología.

El ciclo es muy sencillo. En una primera instancia las universidades desarrollan nuevos proyectos. Una vez que se cuenta con un invento acabado, el departamento de investigación universitario se pone en contacto con el TLO correspondiente. Este a su vez gestiona las patentes y realiza servicios de asesoramiento de marketing, comercialización y “matching”- con el sector empresarial que desee invertir en el desarrollo de este nuevo producto.

Finalmente, se negocian las condiciones del uso de la patente y las regalías son direccionadas directamente a las universidades para que estas, a su vez, inviertan en nuevos equipos y proyectos.

En Japón existe una extensa red llamada “Red Universitaria para la Transferencia Tecnológica e Innovación” creada con el objeto de promover asociaciones estratégicas entre la academia y la industria japonesa a través de investigaciones y estudios, propuestas, y otras actividades destinadas a, por un lado, a ayudar a las instituciones de educación superior a gestionar eficientemente la propiedad intelectual de lo producido en sus centros de estudios y por otro, lograr que la transferencia de tecnología se dé manera eficiente hacia la industria.

En definitiva, esta red busca desarrollar tres grandes ejes: el impulso de la academia, el avance de la tecnología, y el desarrollo de la industria en Japón<sup>cxvi</sup>.

Esta red nace a partir de la sanción de la **“Ley para la Promoción de la Transferencia Tecnológica de las Universidades a la Industria”** en 1998 como consecuencia de la necesidad de fomentar industrias de frontera.

Bajo la misma se logró diseñar una estructura que permite promover la transferencia tecnológica desde las universidades hacia la industria como una herramienta más para estimular el avance tecnológico japonés.

En esta nueva estructura, se crean las Organizaciones de Licenciamiento Tecnológico (TLO según sus siglas en inglés).

Estas organizaciones sirven de intermediarios entre las universidades y la industria gestionando los derechos de propiedad intelectual de los altos centros de estudios japoneses y sirviendo como nexo entre las demandas de la industria y la capacidad de dar respuesta del ámbito académico.

En definitiva, los TLO son de suma utilidad para los centros de estudios brindando apoyo en lo que respecta patentamiento y gerenciamiento de regalías. Son intermediarios fundamentales entre el sector académico, como motor del “ciclo de creación intelectual”, y las nuevas empresas que se crean mediante la concesión de licencias de tecnología.

El ciclo es muy sencillo. En una primera instancia las universidades desarrollan nuevos proyectos. Una vez que se cuenta con un invento acabado, el departamento de investigación universitario se pone en contacto con el TLO correspondiente. Este a su vez gestiona las patentes y realiza servicios de asesoramiento de marketing, comercialización y matching con el sector empresarial que desee invertir en el desarrollo de este nuevo producto.

Finalmente, se negocian las condiciones del uso de la patente y las regalías son direccionadas directamente a las universidades para que estas, a su vez, inviertan en nuevos equipos y proyectos. Este círculo virtuoso permite que las universidades y el sector industrial estén constantemente innovando y desarrollando nuevos productos.

**Gráfico 41.**  
Circuito de las TLOs



Fuente: Web SMRJ



SECCIÓN V

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA JAPONESA  
Y PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO  
PYME EN ARGENTINA

## 1. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA JAPONESA

Las lecciones del caso de Japón deben ser leídas en una lógica histórica y evolutiva, particularmente para las lecciones en materia de configuración institucional. La trama de instituciones y su composición fueron transformándose en función de las necesidades y posibilidades del Estado y de las organizaciones del sector empresarial. En definitiva, no deben entenderse como recomendaciones estáticas para aplicar en forma automática, sino como un ejercicio de reflexión para el caso argentino.

### La transferencia tecnológica: el papel de las universidades

---

#### A. El Liderazgo institucional del METI y su Agencia PyME

En la experiencia japonesa, la política PyME ha conformado por varias décadas un núcleo central e inescindible de la política económica e industrial del país. La ubicación y permanencia en el tiempo de la Agencia PyME dentro del Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI) como un área exclusivamente dedicada al diseño de políticas y de coordinación de la política PyME - con los organismos nacionales y con el poder legislativo - facilitó la puesta en marcha de la política PyME en acuerdo con un programa económico e industrial más general.

Su ubicación dentro del METI la dotó de jerarquía y capacidad institucional para tener injerencia en la política económica e industrial desde una perspectiva PyME, condición fundamental para ejercer un liderazgo institucional con atribuciones de coordinación de las políticas de competitividad.

En su seno, además, se formaron profesionales y equipos técnicos especializados en la temática PyME, capaces de generar y transferir aprendizaje a la institución. En particular, la realización de actividades de monitoreo y seguimiento permanente del impacto de los programas ha contribuido no sólo a dar accountability en el uso de los recursos presupuestarios, sino a generar conocimiento para la formulación de nuevas políticas desde la Agencia.

#### B. Especialización de las funciones de diseño de políticas e implementación de programas de apoyo

Tras décadas de intensa articulación público-privada en el diseño y ejecución de políticas, en 2004 el gobierno japonés decidió separar las funciones de diseño de políticas - a cargo de la Agencia PyME - y la de implementación de programas de apoyo - a cargo de la SMRJ.

La escisión permitió potenciar el alcance de las políticas hacia las PyMEs beneficiarias y mejorar la gestión interna de los programas con el liderazgo compartido dentro de la SMRJ entre el sector público y el sector privado.

En rigor, puede resultar costoso y de difícil administración para el Estado la integración de todas las funciones y servicios a brindar dentro de un programa de apoyo, más aún

cuando la misma institución debe diseñar y ejecutar las políticas. Pero el Estado debe asumir este costo cuando el desarrollo del sector privado no ha alcanzado suficiente madurez para operar una institución ejecutora de políticas. En el caso japonés, la operación de programas a través de una agencia especializada en articulación con las cámaras empresariales fue clave para resolver este problema en el caso de Japón.

### **C. Agencia ejecutora de programas de composición público-privada**

La composición mixta del directorio de la SMRJ – con representantes del sector público y del sector privado – dotó a las cámaras empresariales de gran protagonismo para difundir e implementar las herramientas de mejora competitiva hacia el sector productivo.

La participación del sector privado en la implementación facilita la traducción de los programas e instrumentos de apoyo hacia los empresarios y potencia el uso de las herramientas por parte de las empresas.

Es importante destacar que en el caso japonés esto no ocurrió sólo con la creación de la SMRJ, sino que fue precisamente un proceso histórico de diálogo y articulación público-privada el que motivó en su nacimiento.

### **D. El fortalecimiento de las cámaras empresariales**

Además de jugar un papel relevante en la defensa de los intereses de las PyMEs y de la industria, las cámaras empresariales han sido en Japón el principal vehículo de acceso a toda la gama de programas e instrumentos de promoción de la competitividad. Actúan como nodos de información y traducción de todas las políticas a favor de las PyMEs y además proveen servicios de asistencia técnica, vínculo con instituciones financieras y centros de investigación y apoyo a la producción y el desarrollo tecnológico.

El fortalecimiento del sector privado constituye un eje fundamental para potenciar la competitividad de las PyMEs, a través de la provisión de financiamiento a las cámaras empresariales para brindar sus servicios en articulación con la política pública y de programas de formación técnica para sus cuadros de profesionales.

Las cámaras empresariales reciben entre 600 y 700 millones de dólares anuales para la provisión de servicios a las PyMEs, y junto al financiamiento que consiguen a través de sus asociados, administran más de 1.350 millones de dólares anuales.

### **E. Los recursos invertidos en la promoción de las PyMEs**

Deben entenderse como recursos invertidos no sólo los fondos volcados a la promoción de las PyMEs en forma directa – que son cuantiosos en materia de financiamiento a tasa subsidiada y asistencia técnica directa – sino al fortalecimiento del sector privado, al desarrollo y formación de profesionales y técnicos responsables de programas de competitividad y a la cuantía del staff técnico disponible en las instituciones nacionales y regionales.

## **F. Coordinación federal y regional**

La bajada de los programas de apoyo a las PyMEs en los diferentes territorios se nutre de una articulada coordinación entre el Estado Nacional y las prefecturas (provincias), de acuerdo a metas y objetivos pautados en materia de desarrollo productivo de cada territorio.

Algunos ejemplos pueden ilustrar de qué manera lo realizan.

El cumplimiento de las metas habilita a cada región a acceder a mayores proporciones del presupuesto nacional en períodos subsiguientes, convirtiéndose en un poderoso incentivo a la ejecución de las políticas de orden nacional, aún cuando las prefecturas poseen un elevado nivel de autonomía presupuestaria (recaudan el 40% de los impuestos pero ejecutan el 60% del gasto).

En paralelo, la Agencia PyME cuenta con un programa de formación de técnicos en el que funcionarios de todas las prefecturas son capacitados en Tokio durante dos años. Esta formación facilita la traducción de las políticas nacionales a las prefecturas, pero además genera vínculos de confianza entre los técnicos de la órbita nacional y la regional, facilitando los canales de diálogo entre la Nación y las prefecturas.

## **G. Consejo de la Competitividad**

La reciente creación de un órgano con participación público-privada en el ámbito Parlamentario tiene por objetivo agilizar el diagnóstico y el diseño de políticas que favorezcan la competitividad de las PyMEs japonesas en respuesta a las demandas y necesidades del sector. Su establecimiento en el Congreso refuerza la tradición japonesa de utilizar al poder legislativo para la promoción del sector productivo, impulsando los mecanismos de diálogo y consenso que facilitan su implementación posterior de las propuestas, en acuerdo entre el sector público y el sector privado.

Este es otro órgano de articulación que tiene orígenes en los Consejos de Deliberación compuestos por funcionarios del gobierno japonés y cámaras empresariales para definir los planes estratégicos industriales.

## **H. Fortalecimiento de los profesionales de apoyo a las PyMEs**

La experiencia de las Universidades PyME para la formación de consultores y profesionales de apoyo a las PyMEs muestra la importancia de homogeneizar la oferta de servicios para las empresas, sobre la base de una formación que estimule la mejora productiva y de gestión.

El resultado de la formación de técnicos y consultores especializados ha sido la difusión de buenas prácticas para la gestión que se tradujeron en el aumento sostenido de la productividad de las PyMEs.

## **I. Desarrollar instrumentos específicos para las micro y pequeñas empresas**

La especialización interna de algunas instituciones de apoyo PyME ha permitido la segmentación de las políticas con un mayor nivel de precisión. La política PyME tiende a diluirse cuando no está suficientemente direccionada a un segmento empresarial cla-

ro. Un ejemplo concreto es la experiencia de la unidad dentro de la JFC especializada en servicios para las micro y pequeñas empresas, denominada JFC Micro.

## En el ámbito de las políticas

---

### A. Financiamiento para el sector productivo y banca de desarrollo

El Programa de Crédito Fiscal e Inversión (FILP) y la Japan Finance Corporation (JFC) son dos ejemplos claros de cómo promover el financiamiento al sector productivo, en especial a las pequeñas y medianas empresas, mediante créditos a tasa subsidiada, de largo plazo y con facilidades de pago en función del período de maduración del proyecto de inversión. Pero además, resultó clave estimular al sistema financiero a otorgar préstamos a la producción y a las PyMEs, segmentando a los bancos en función del tipo de operaciones y clientes, lo que incrementó su especialización y disminuyó los costos de operación y evaluación de proyectos de inversión y derivó en la existencia de una banca PyME especializada.

### B. Provisión de asistencia técnica especializada para las PyMEs

El sistema Shindan de asistencia técnica a las PyMEs fue un instrumento transversal de apoyo a las PyMEs. La red de profesionales expertos certificados permite gran versatilidad para el desarrollo de políticas de asistencia técnica en diversas áreas – productividad, marketing, internacionalización, gestión empresarial en general – capaz de integrarse como plataforma de apoyo a cualquier nueva iniciativa o programa.

El caso de los préstamos Marukei – préstamo otorgado a las PyMEs que previamente atravesaron una fase de diagnóstico e implementación de un proyecto de mejora empresarial – es un ejemplo de este tipo de instrumentos combinados, que utiliza al sistema Shindan como un componente central del instrumento.

### C. Tratamiento tributario diferenciado a las PyMEs

En Japón, las PyMEs tributan en base a una alícuota menor de impuestos a las ganancias que las grandes corporaciones. Adicionalmente, cuentan con un incentivo fiscal automático que les permite deducir las inversiones en investigación y desarrollo realizadas.

Dichos mecanismos buscan estimular la inversión productiva y la innovación bajo la premisa de que muchas PyMEs tienen dificultades para desarrollar ese tipo de proyectos con financiamiento externo.

### D. Favorecimiento de la innovación y articulación del sistema científico-tecnológico

Además de los incentivos tributarios mencionados previamente, Japón favorece la innovación en PyMEs a través de subsidios y créditos a tasa subsidiada de innovaciones realizadas en PyMEs. En paralelo, promueve la transferencia tecnológica desde el sistema científico hacia el sector productivo, a través de la llamada “Red Universitaria para la Transferencia Tecnoló-

gica e Innovación”. La red fue creada con el objeto de promover asociaciones estratégicas entre la academia y la industria japonesa a través de investigaciones y estudios, propuestas, y otras actividades destinadas a ayudar a las instituciones de educación superior a gestionar eficientemente la propiedad intelectual de lo producido en sus centros de estudios así como también lograr que la transferencia de tecnología sea de manera eficiente hacia la industria.

#### **E. Servicios de apoyo productivo y tecnológico**

La asistencia a las PyMEs y a la mejora de sus procesos de manufacturas también posee apoyo en los centros Kohsetsushi.

Estos centros le dan asistencia tecnológica y servicios a la industria en el marco de una política pública que busca constantemente fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico de las PyMEs japonesas.

#### **F. Promoción y apoyo a los emprendedores**

Favorecer a través de una gama de instrumentos de apoyo específicamente diseñados para las empresas nuevas su crecimiento y desarrollo.

#### **G. Estimular la ampliación y consolidación de una banca PyME**

El caso japonés muestra que las regulaciones al sistema financiero que obligaron a los bancos privados a prestar a las PyMEs terminaron consolidando una banca especializada que hoy, además de facilitar el acceso al financiamiento de estas empresas, es rentable.

## **2. PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE LAS PYMES INDUSTRIALES EN ARGENTINA**

El Departamento PyMI de la Unión Industrial Argentina presenta un decálogo de acciones para profundizar el desarrollo de las PyMEs en Argentina, tanto en el plano institucional como en el de las políticas para su promoción, contribuyendo a fortalecer su impacto en el empleo, la innovación y las exportaciones en la próxima década. La experiencia japonesa ha contribuido a identificar nuevas propuestas factibles de ser implementadas en la Argentina, las que se detallan a continuación.

### **En el ámbito institucional**

---

- 1.** Dotar a una Agencia o Secretaría gubernamental el liderazgo en la promoción de las PyMEs con capacidad de articular y coordinar todos los programas de apoyo a las PyMEs de nivel nacional, regional y local, así como también las medidas económicas que afectan su competitividad en la esfera laboral, tributaria, exportadora, de infraestructura y transporte y medio-ambiental, en acuerdo con los

organismos del Estado Nacional responsables de esas áreas. En la actualidad, la política PyME está descentralizada en la Secretaría PyME y Desarrollo Regional del Ministerio de Industria, con escasa capacidad de coordinación de políticas.

2. Incrementar los recursos y beneficios para las PyMEs en el marco de una plataforma institucional de apoyo a la competitividad integrada a un plan estratégico industrial.
3. Incorporar al sector privado en la ejecución de las políticas PyMEs y fortalecer su rol como ejecutor de los programas e instrumentos de apoyo. Las cámaras empresariales además de ser organizaciones representativas de las PyMEs son un vehículo de llegada directa a las empresas y de traducción de las iniciativas públicas. Además, cuando se fortalece su desarrollo organizacional, como lo prueba la experiencia japonesa, constituyen cúmulos de conocimientos y capacidades vitales para el aprendizaje institucional y el aumento en el impacto de las políticas públicas.
4. Desarrollar un sistema de información oficial de acceso público con el propósito de conocer el desempeño de las PyMEs que permita tomar medidas específicas para corregir coyunturas desfavorables y favorecer su desempeño. En ese marco, crear un sistema integrado de información inteligente de fácil y rápido acceso para difundir la plataforma de programas e instrumentos de apoyo para mayor conocimiento de los empresarios PyME.
5. Realizar evaluaciones del impacto de las políticas para promover el aprendizaje y la mejora institucional y consolidar a la política PyME como una política de Estado.
6. Homogeneizar la definición PyME oficial vigente para su aplicación a todos los organismos oficiales que tiene por objetivo su promoción, contemplando clasificaciones intermedias para las microempresas, las pequeñas y las medianas empresas, como herramienta de segmentación y favorecimiento de los distintos segmentos empresariales en el marco de los programas de apoyo.
7. Fortalecer a la red federal de instituciones públicas y privadas que desarrollan y ejecutan programas para este segmento de empresas y promover la conformación de un red interdisciplinaria de técnicos y expertos en PyMEs y favorecer la formación de profesionales en ese ámbito.
8. Potenciar e incrementar los recursos volcados a la red de Centros del Instituto Nacional de Tecnología Industrial como institución líder en la provisión de servicios tecnológicos a la industria, considerando la experiencia de los centros Kohtsesushi en Japón.
9. Conformar un Consejo de la Competitividad, de composición público-privada – compuesto por representantes del sector empresarial, sindical, del poder legislativo y el poder ejecutivo – que dé seguimiento a la evolución de indicadores y metas de com-

petitividad para estimular proyectos legislativos que permitan mejorar el desempeño de las PyMEs. La experiencia japonesa también muestra antecedentes de interés en la materia de potencial aplicación en Argentina.

### En el ámbito de las políticas y medidas concretas para el desarrollo de las PyMEs industriales:

1. Creación de un Banco de Desarrollo, que permita continuar y profundizar las líneas de crédito a tasa subsidiada para el sector productivo. Argentina es uno de los países de la región con menor ratio de financiamiento sobre PBI y En este sentido, el caso del FILP y el de la Japan Finance Corporation pueden ser particularmente aleccionadores. El caso de Japón muestra, además, que el Estado y la banca de desarrollo no deberían ser la única capaz de motorizar la producción y la innovación. La profundización de un sistema financiero orientado al sector productivo se impone como requisito fundamental para el desarrollo industrial.

Las políticas que orienten el ahorro interno a la producción deberían ser amplias, buscando incrementar la capacidad de las instituciones financieras en la identificación y evaluación de proyectos de inversión, que en el mediano y largo plazo redundará en un aumento en el volumen de negocios PyME.

2. Implementar medidas en el ámbito tributario que favorezcan la inversión productiva de las PyMEs industriales. Un tratamiento impositivo diferenciado en favor de las PyMEs y las empresas jóvenes permitiría disminuir la brecha productiva con las grandes empresas, promoviendo la inversión y el desarrollo tecnológico en las empresas. Las medidas en la materia deberían ser de amplio alcance y fácil implementación. Dos medidas puntuales vigentes en Japón podrían ser replicadas en Argentina: una menor alícuota de impuesto a las ganancias para las PyMEs y empresas jóvenes y un esquema de deducción de la inversión de utilidades en equipamiento, modernización tecnológica o el desarrollo de productos innovadores.
3. Potenciar la creación y el desarrollo de nuevas empresas industriales, en especial con alto contenido tecnológico e innovador, a través de una política nacional de apoyo a la creación de empresas que articule todas las iniciativas y programas de apoyo en materia de asistencia técnica, financiera, tributaria y de formación de recursos humanos, articulada con la política de innovación, ciencia y tecnología y la política educativa, y centralice una red de centros de apoyo a emprendedores para la facilitación de información y centralización de trámites para crear nuevas empresas.
4. Desarrollar un programa de mejora productiva y gestión tecnológica de amplio alcance a través de una red de profesionales expertos, en articulación con las cámaras empresariales, para la provisión de servicios de apoyo empresarial a las PyMEs, de fácil acceso a costo subsidiado. La experiencia del Sistema Shindan japonés es un claro

ejemplo de este tipo de iniciativa que ha consolidado y promovido la productividad PyME a lo largo de décadas con resultados probados.

5. Profundizar el favorecimiento de la articulación de las PyMEs con las grandes empresas a través de estímulos al desarrollo de proveedores y de innovación conjunta.
6. Mejorar la plataforma de apoyo a las PyMEs exportadoras a través de la mejora en el funcionamiento de los instrumentos de promoción exportadora (reintegros, devolución de IVA), pero a su vez de los instrumentos que promuevan la ampliación de la base exportadora, mediante la provisión de información de mercado y el desarrollo de vínculos comerciales. Asignar funciones y liderazgo en la materia a una Agencia que promueva la conformación de una red de consulados con el propósito de favorecer la promoción de exportaciones, en articulación con los lineamientos de la política general de apoyo a las PyMEs y las metas del plan estratégico industrial.
7. Estimular el crecimiento empresarial de las PyMEs – en especial de las empresas de base tecnológica – a través del desarrollo de un mercado de capitales profundo y diversificado en instrumentos (capital de riesgo, financiamiento a través de emisión de acciones y/o obligaciones negociables, etc.).
8. Profundizar la articulación del sistema científico con el sector productivo a través de programas de vinculación academia-empresas, otorgando beneficios y facilidades para la transferencia tecnológica al ámbito de la producción.
9. Ampliar el alcance de la Ley de Compre Nacional (25.551) a todo el sector público nacional, potenciando a las PyMEs como proveedoras del Estado Nacional.
10. Propiciar el desarrollo de las empresas medianas con alto potencial de crecimiento en programas específicos de apoyo para su consolidación internacional y el favorecimiento de su transnacionalización.

# BIBLIOGRAFÍA

- <sup>i</sup> OEDE-MTEySS, Cámara de Exportadores de la República Argentina e INDEC.
- <sup>ii</sup> Banco Central de la República Argentina, Informe Macroeconómico y de Política Monetaria, Febrero de 2014.
- <sup>iii</sup> METI, 2013. [http://www.chusho.meti.go.jp/sme\\_english/outline/04/20131007.pdf](http://www.chusho.meti.go.jp/sme_english/outline/04/20131007.pdf)
- <sup>iv</sup> Uchikawa; (2008), 'SMEs Under Recession in Japan', in Lim, H. (ed.), SME in Asia and Globalization, ERIA Research Project Report 2007-5, (Págs. 159 a 189).
- <sup>v</sup> Denison, E; Chung, W; (1976), "How Japan's Economy Grew So Fast", Brookings Institution, (Pág. 10).
- <sup>vi</sup> Kenichi Ohno, (2006), The Economic Development of Japan The Path Traveled by Japan as a Developing Country, GRIPS Development Forum: National Graduate Institute for Policy Studies, (Pág. 145 y 146).
- <sup>vii</sup> Takako Ishihara, (1999), Industrial Policy and Competition Policy, Faculty of Economics and Information Science, Hyogo University, (Pág. 2)
- <sup>viii</sup> Chalmers Johnson, (1982), MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975, Stanford University Press, (Pág. 198).
- <sup>ix</sup> Masaaki Suzuki, (1999), Policy Proposals on Small and Medium-sized Industry Promotion in Southeast Asian Countries, Policy Research Institute. Japan Ministry of Finance, (Pág. 30).
- <sup>x</sup> Luis Montaña Hirose y Marcela Rendón Cobián, (1994), Del zaibatsu al keiretsu. Organización y eficiencia productiva en la gran corporación japonesa, (Pág. 51).
- <sup>xi</sup> Luis Montaña Hirose y Marcela Rendón Cobián, (1994), Del zaibatsu al keiretsu. Organización y eficiencia productiva en la gran corporación japonesa, (Pág. 51).
- <sup>xii</sup> Àngels Pelegrín Solé y Amadeu Jensana Tanenashi, (2011), Economía de Japón, (Pág. 131).
- <sup>xiii</sup> Kenichi Ohno; (2010), Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Creation, (Pág. 69). Se desarrollará más información sobre el mismo en la sección 2.1.
- <sup>xiv</sup> Masaaki Suzuki, (1999), Policy Proposals on Small and Medium-sized Industry Promotion in Southeast Asian Countries, Policy Research Institute. Japan Ministry of Finance, (Pág. 31)
- <sup>xv</sup> Nakamura, T; (1981), "The Postwar Japanese Economy. Its Development and Structure", Univ. of Tokio Press, (Págs. 49 a 54).
- <sup>xvi</sup> Eduardo Zalduendo, Boletín de Lecturas Sociales y Económicas; "Desarrollo, Capitalismo y Estado: La Economía Japonesa de Posguerra", (Pág. 55).
- <sup>xvii</sup> Angel, R.C; (1991), "Explaining Economic Policy Failure: Japan in the 1969-71 International Monetary Crisis", Columbia Univ. Press, (Págs. 29 a 73).
- <sup>xviii</sup> Nakamura, T; (1981), "The Postwar Japanese Economy. Its Development and Structure", Op. cit. (Págs. 53 y 54).
- <sup>xix</sup> Goldsmith; (1983), "The Financial Development of Japan, 1868-1977", Yale Univ; (Cap. 7).
- <sup>xx</sup> Kenichi Ohno; (2006); The Economic Development of Japan: The Path Traveled by Japan as a Developing Country, GRIPS, (Pág. 175).

- <sup>xxi</sup> Masaaki Suzuki, (1999), Policy Proposals on Small and Medium-sized Industry Promotion in Southeast Asian Countries, Policy Research Institute. Japan Ministry of Finance, (Pág. 32)
- <sup>xxii</sup> Hiroshi Teraoka; 2003, An Introduction to the History of Small and Medium-sized Enterprises and Public Policy for SME development in Japan, Chukyo University Osaka International Center, (Pág. 20)
- <sup>xxiii</sup> Uchikawa; (2008), 'SMEs Under Recession in Japan', in Lim, H. (ed.), SME in Asia and Globalization, ERIA Research Project Report 2007-5, (Pág. 178).
- <sup>xxiv</sup> Mangara Tambunan y Wolfgang Hillebrand, (2001), Institutional Set-Up For Sme Policy Design And Implementation: Case Study Japan, ADB Technical Assistance for SME Development, State Ministry for Cooperatives & SME, (Pág. 22).
- <sup>xxv</sup> Kenichi Ohno; 2006; The Economic Development of Japan: The Path Traveled by Japan as a Developing Country, GRIPS, (Pág. 186).
- <sup>xxvi</sup> OIT, (1990), "Reajuste estructural en la República Federal de Alemania y Japón", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (Caps. 2 y 4).
- <sup>xxvii</sup> Uchikawa; (2008), 'SMEs Under Recession in Japan', in Lim, H. (ed.), SME in Asia and Globalization, ERIA Research Project Report 2007-5, (Pág. 178).
- <sup>xxviii</sup> Hiroshi Teraoka; (2003), An Introduction to the History of Small and Medium-sized Enterprises and Public Policy for SME Development in Japan, JICA, (Pág. 172)
- <sup>xxix</sup> Nester, W.R; (1992), Japan and the Third World", St. Martin's Press; (Págs. 56 a 59).
- <sup>xxx</sup> Tsurumi, Y; (1976), "The Japanese Are Coming", Balinger, Massachusetts, (Pág. 82).
- <sup>xxxi</sup> Taro MORITA, (2010), Managerial Improvement Loan (MARUKEI Loan) for Small Businesses, JFC, ADFIAP International CEO Forum VII, Cambodia.
- <sup>xxxii</sup> Uchikawa; (2008), 'SMEs Under Recession in Japan', in Lim, H. (ed.), SME in Asia and Globalization, ERIA Research Project Report 2007-5, (Pág. 178).
- <sup>xxxiii</sup> [http://web-japan.org/factsheet/es/pdf/es05\\_trade.pdf](http://web-japan.org/factsheet/es/pdf/es05_trade.pdf)
- <sup>xxxiv</sup> Sociedad Latinoamericana: Panorama de la industria y cooperación económica del Japón, Tokio, 1990, (Pág. 6).
- <sup>xxxv</sup> Katayama; (1993), "Empezar otra vez", Look Japan Ltd, Tokyo, vol.4, nº. 40, (Pág. 6).
- <sup>xxxvi</sup> Balassa, B; Noland, M; (1988), Op. cit. (Págs. 13 y 14).
- <sup>xxxvii</sup> Uchikawa; (2008), 'SMEs Under Recession in Japan', in Lim, H. (ed.), SME in Asia and Globalization, ERIA Research Project Report 2007-5, (Pág. 180).
- <sup>xxxviii</sup> Alicia García Herrero; César Martín Machuca; (2003), La Política monetaria en Japón: lecciones a extraer en la comparación con la de los EEUU, Banco de España, (Pág. 16).
- <sup>xxxix</sup> Melba Falck Reyes; (2003), La economía japonesa de los noventa: problemas estructurales y reforma gradual, Publicaciones: México y la Cuenca del Pacífico, vol 6 (Pág. 49).
- <sup>xl</sup> Krugman, Paul; (1999), De vuelta a la gran depresión, Columbia Univ., (Pág. 124).
- <sup>xli</sup> OECD (2013), "Country statistical profile: Japan", Country statistical profiles: Key tables from OECD.
- <sup>xlii</sup> <http://conoce-japon.com/economia/los-abenomics-y-las-tres-flechas-de-la-economia-japonesa/>
- <sup>xliii</sup> Naoyuki Yoshino y Farhad Taghizadeh-Hesary, (2014), Three Arrows of "Abenomics" and the Structural Reform of Japan: Inflation Targeting Policy of the Central Bank, Fiscal Consolidation, and Growth Strategy, Asian Development Bank Institute, (Pág. 12).

- <sup>xliv</sup> Jiang Ying y Pan Yan, (2005), *The Supporting System of SMEs in Japan and the Inspiration for China*, School of Management Fuzhou University, (Pág. 608).
- <sup>xliv</sup> [http://www.chusho.meti.go.jp/sme\\_english/outline/03/01\\_03.html](http://www.chusho.meti.go.jp/sme_english/outline/03/01_03.html)
- <sup>xlvi</sup> John R. McIntyre, (1997), *Japan's Technical Standards: Implications for Global Trade and Competitiveness*, (Pág 35).
- <sup>xlvii</sup> Stephen J. Ezell y Robert D. Atkinson, (2011), *International Benchmarking of Countries' Policies and Programs Supporting SME Manufacturers*, The Information Technology & Innovation Foundation, (Pág. 21).
- <sup>xlviii</sup> Stephen J. Ezell y Robert D. Atkinson, (2011), *International Benchmarking of Countries' Policies and Programs Supporting SME Manufacturers*, The Information Technology & Innovation Foundation, (Pág. 26).
- <sup>xliv</sup> Japan Federation of Credit Guarantee Corporations; Annual Report 2011: "Credit Guarantee System in Japan", (Pág. 6 y 7).
- <sup>i</sup> Chalmers Johnson, (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy (1925-1975)*, Stanford University Press, (Pág. 148)
- <sup>li</sup> <http://www.jetro.go.jp/en/jetro/profile/>
- <sup>lii</sup> Economist Intelligence Unit; (2010), *SMEs in Japan: A new growth driver?*, (Pág. 14)
- <sup>liii</sup> SME Agency, White Paper 2013, (Pág. 301)
- <sup>liv</sup> JETRO, White Paper 2013, (Pág. 10).
- <sup>lv</sup> Geneviève Marchini, (1998), "Reforma y crisis del sistema financiero japonés: enseñanzas para México", *Comercio Exterior*, vol. 48, num. 2, (Pág. 140)
- <sup>lvi</sup> Hugh Patrick, (1998), *The Causes of Japan's Financial Crisis*, Center on Japanese Economy and Business: Columbia University, (Pág. 4).
- <sup>lvii</sup> Hugh T. Patrick y Yung Chul Park, (1994), *The Financial Development of Japan, Korea, and Taiwan: Growth, Repression and Liberalization*, Oxford Univ. Press, (Pág. 83).
- <sup>lviii</sup> Kane A. Wong, (1996), *Japanese Bank Regulatory Structure*, General Accounting Office (US-GAO), House of Representatives, (Pág. 55).
- <sup>lvix</sup> Hugh T. Patrick y Yung Chul Park, (1994), *The Financial Development of Japan, Korea, and Taiwan: Growth, Repression and Liberalization*, Oxford Univ. Press, (Pág. 83).
- <sup>lx</sup> <http://www.referenceforbusiness.com/history2/51/THE-INDUSTRIAL-BANK-OF-JAPAN-LTD.html>
- <sup>lxi</sup> Akane Enatsu, (2013); "The significance of Japan's Fiscal Investment Loan Program during Japan's Period of rapid economic growth and possible lessons for the rest of Asia", *Nomura Journal of Capital Markets*, Vol. 5.
- <sup>lxii</sup> Kane A. Wong, (1996), *Japanese Bank Regulatory Structure*, General Accounting Office (US-GAO), House of Representatives, (Pág. 60).
- <sup>lxiii</sup> Alicia Girón González, 2006, *Japón: asimetrías y regulación del sistema financiero*, UNAM, (Pág. 32).
- <sup>lxiv</sup> Susumu Fukuda, (1989), *The Fiscal Investment And Loan System*, Center on Japanese Economy and Business, Columbia University, (Pág. 7).
- <sup>lxv</sup> Toshiki Tomita, (2000), *Reform of Japan's Fiscal Investment and Loan Program*, Nomura Institute

of Capital Markets Research, (Pág. 2).

lxvi Baiba Traidase, (2013), Extract from The Research: Boosting Growth In Japan And Latvia: The Role Of Public-Private Financial Engineering, Fellowship Program for Intellectual Exchange 2013-14 provided by Japan Foundation, (Pág. 4).

lxvii Baiba Traidase, (2013), Extract from The Research: Boosting Growth In Japan And Latvia: The Role Of Public-Private Financial Engineering, Fellowship Program for Intellectual Exchange 2013-14 provided by Japan Foundation, (Pág. 6).

lxviii Akane Enatsu, (2013), "The significance of Japan's Fiscal Investment Loan Program during Japan's Period of rapid economic growth and possible lessons for the rest of Asia", Nomura Journal of Capital Markets, Vol. 5, (Pág. 13).

lxix [http://www.mof.go.jp/english/filp/filp\\_report/zaito2014/pdf/filp2014\\_eng.pdf](http://www.mof.go.jp/english/filp/filp_report/zaito2014/pdf/filp2014_eng.pdf)

lxx <http://www.jcci.or.jp/english/about.html>

lxxi Markus Pilgrim and Ralf Meier; (1995), National Chambers Of Commerce: A primer On The Organization and Role Of Chamber Systems.

lxxii <http://www.jcci.or.jp/english/about.html>

lxxiii [http://www.shokokai.or.jp/?page\\_id=45](http://www.shokokai.or.jp/?page_id=45)

lxxiv Markus Pilgrim and Ralf Meier; (1995), National Chambers Of Commerce: A primer On the Organization and Role of Chamber Systems.

lxxv <http://www.chuokai.or.jp/en/data/data-04.htm>

lxxvi <http://www.worldbank.org/html/prddr/outreach/or9.htm>

lxxvii Kenichi Ohno, (2011), Learning from Best Practices in East Asia: Policy Procedure and Organization for Executing Industrial Strategies, National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), (Pág. 13).

lxxviii Mangara Tambunan y Wolfgang Hillebrand, (2001), Institutional Set-Up For Sme Policy Design And Implementation: Case Study Japan, ADB Technical Assistance for SME Development, State Ministry for Cooperatives & SME, (Pág. 22).

lxxix Chalmers Johnson, (1982), Miti and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975, Stanford University Press, (Pág. 39).

lxxx José Edgardo L. Campos y Hilton Root, (1996), The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible, (Pág. 78).

lxxxi Chalmers Johnson, (1982), Miti and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975, Stanford University Press, (Pág. 72).

lxxxii Okazaki, Tetsuji, (2000), Government-Firm Relationship in Postwar Japan: Success and Failure of the Bureau Pluralism, University Of Tokyo, (Pág. 2).

lxxxiii U.S. Congress, Office of Technology Assessment, (1991), "Competing Economies: America, Europe, and the Pacific Rim; Washington", DC: U.S. Government Printing Office, (Pág. 244).

lxxxiv Patricia A. O'Briem, (1986), "Coordinating Market Forces: The Anatomy of Investment Decisions in the Japanese Steel Industry, 1945 -1975," dissertation from the Harvard Business School, (Pág. 268).

lxxxv <http://www.eurodalian.com/portfolio/nippon-steel/>

lxxxvi U.S. Congress, Office of Technology Assessment, (1991), "Competing Economies: America, Euro-

pe, and the Pacific Rim; Washington”, DC: U.S. Government Printing Office, (Pág. 246).

<sup>lxxxvii</sup> Kenichi Ohno; (2006); The Economic Development of Japan: The Path Traveled by Japan as a Developing Country, GRIPS, (Pág. 175).

<sup>lxxxviii</sup> Izumi Ohno, (2011), Kaizen National Movement: A study of Quality and Productivity Improvement in Asia and Africa; GRIPS Development Forum and JICA, Chapter 1, (Pág 8).

<sup>lxxxix</sup> Roberto Villamil Alvarez, La subcontratación de procesos industriales y su incidencia en el desarrollo productivo, documento de la Cámara de Industrias del Uruguay.

<sup>xc</sup> Luis Montaña Hirose y Marcela Rendón Cobian, (1994), Del zaibatsu al keiretsu. Organización y eficiencia productiva en la gran corporación japonesa; Gestión y Política Pública (vol. III), Centro de Investigación y Docencia Económicas, (Pág. 64).

<sup>xci</sup> Toshihiro Nishiguchi and Jonathan Brookfield; (1997), The Evolution of Japanese Subcontracting, MIT Sloan Management Review.

<sup>xcii</sup> Shoji Nishijima; (2007), Seminar on Internationalization and Export Development: Japan’s Experience, CEPAL, (Pág. 13).

<sup>xciii</sup> [https://www.jointokyo.org/files/cms/news/pdf/Presentation\\_Mr.\\_Takatoshi\\_Miura.pdf](https://www.jointokyo.org/files/cms/news/pdf/Presentation_Mr._Takatoshi_Miura.pdf) y [http://www.chusho.meti.go.jp/sme\\_english/outline/04/20131007.pdf](http://www.chusho.meti.go.jp/sme_english/outline/04/20131007.pdf)

<sup>xciv</sup> Japan Federation of Credit Guarantee Corporations; Annual Report 2011 - Credit Guarantee System in Japan, (Pág 7).

<sup>xcv</sup> Kenichi Ohno; (2010), Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Creation, (Pág. 69).

<sup>xcvi</sup> JFC, Managerial Improvement Loan (MARUKEI Loan) for Small Businesses, ADFIAP International CEO Forum VII 2010, Cambodia.

<sup>xcvii</sup> <https://www.jfc.go.jp/n/english/mbis/overview/collaboration.html>

<sup>xcviii</sup> [http://www.meti.go.jp/english/press/2011/pdf/0408\\_02a.pdf](http://www.meti.go.jp/english/press/2011/pdf/0408_02a.pdf)

<sup>xcix</sup> Economist Intelligence Unit; (2010), SMEs in Japan: A new growth driver?, (Pág. 14)

<sup>c</sup> SME Agency, White Paper 2013, (Pág. 301)

<sup>ci</sup> JETRO, White Paper 2013, (Pág. 10).

<sup>cii</sup> Marco Dini y Giovanni Stumpo, (2011), Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina, CEPAL, (Pág. 18).

<sup>ciii</sup> Marco Dini, (2003); Promoción desde el Lado de la Oferta. El Paradigma del Mercado de Servicio, Boletín del Centro de Información y Documentación de CONAMYPE, Año 3, N° 4, San Salvador.

<sup>civ</sup> Kenichi Ohno; (2010), Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Creation, (Pág. 69).

<sup>cv</sup> [http://www.chusho.meti.go.jp/sme\\_english/outline/01/01\\_02.html](http://www.chusho.meti.go.jp/sme_english/outline/01/01_02.html)

<sup>cvi</sup> Shuji Uchikawa; (2008), SMEs Under Recession in Japan, Bangkok Research Center and JETRO, Chapter 6, (Pág. 176).

<sup>cvii</sup> Kenichi Ohno; (2009), The Shindan System: Transferability of Japan’s SME Management Consultants System to ASEAN, (Pág. 4).

<sup>cviii</sup> Kenichi Ohno, (2013), Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Crea-

tion, GRIPS Development Forum Studies, (Pág. 69).

<sup>cix</sup> [https://www.j-smeca.jp/contents/018\\_c\\_english\\_contents/012\\_becoming\\_an\\_smec.html](https://www.j-smeca.jp/contents/018_c_english_contents/012_becoming_an_smec.html)

<sup>cx</sup> <https://www.jfc.go.jp/n/english/mbis/overview/collaboration.html>

<sup>cx</sup><sub>i</sub> <http://www.boj.or.jp/en/statistics/market/forex/fxdaily/2013/fx131111.pdf>

<sup>cx</sup><sub>ii</sub> Baiba Traidase, (2013), Extract from The Research: Boosting Growth In Japan And Latvia: The Role Of Public-Private Financial Engineering, Fellowship Program for Intellectual Exchange 2013-14 provided by Japan Foundation, (Pág. 9).

<sup>cx</sup><sub>iii</sub> John R. McIntyre, (1997), Japan's Technical Standards: Implications for Global Trade and Competitiveness, (Pág 35).

<sup>cx</sup><sub>iv</sub> Stephen J. Ezell y Robert D. Atkinson, (2011), International Benchmarking of Countries' Policies and Programs Supporting SME Manufacturers, The Information Technology & Innovation Foundation, (Pág. 21).

<sup>cx</sup><sub>v</sub> Stephen J. Ezell y Robert D. Atkinson, (2011), International Benchmarking of Countries' Policies and Programs Supporting SME Manufacturers, The Information Technology & Innovation Foundation, (Pág. 26).

<sup>cx</sup><sub>vi</sub> <http://unitt.jp/en/about>

<sup>(i)</sup> Akane Enatsu, (2013); "The significance of Japan's Fiscal Investment Loan Program during Japan's Period of rapid economic growth and possible lessons for the rest of Asia", Nomura Journal of Capital Markets, Vol. 5.

<sup>48</sup> Antonio Torrero Mañas, (2011), "El Final de la burbuja especulativa y la crisis económica de Japón", Universidad de Alcalá. (Pág. 92).

