

**LAS PYMES FRENTE A LA POLITICA PÚBLICA COLOMBIANA “UN
ANALISIS NEOINSTITUCIONAL”**

RICARDO JOSÉ DELGADO PEÑA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION
BUCARAMANGA
2006**

**LAS PYMES FRENTE A LA POLITICA PÚBLICA COLOMBIANA “UN
ANALISIS NEOINSTITUCIONAL”**

RICARDO JOSÉ DELGADO PEÑA

**Monografía para optar el título de
Economista**

**Directora
SUSANA VALDIVIESO CANAL
Candidata Doctora en Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION
BUCARAMANGA
2006**

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. MARCO DE REFERENCIA	14
1.1 CONCEPTOS BÁSICOS DEL NEO-INSTITUCIONALISMO DE NORTH	15
1.2 INSTITUCIONES, POLÍTICA PÚBLICA Y DESEMPEÑO EMPRESARIAL	17
2. EL SECTOR DE PYMES EN COLOMBIA	20
2.1 HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LA PYME	20
2.2 UNA MIRADA AL DESARROLLO DE LAS PYMES EN COLOMBIA	22
2.3 LA PYME FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA	32
2.3.1 Política Pública antes de la Apertura Económica	34
2.3.2 Política Industrial y Programas institucionales después de la Apertura	36
2.3.3 Política de ciencia y tecnología	40
2.3.4 Recursos Humanos y Desarrollo Empresarial	41
2.3.5 Política y Programas de Apoyo a las Exportaciones	43
2.3.6 Banco de Comercio Exterior. BANCOLDEX	44
2.3.7 Zonas francas y ciudadelas industriales	44
2.4 LA LEY 590 DE 2000	45
3. ESTRUCTURA INDUSTRIAL COLOMBIANA Y DESEMPEÑO DE LAS PYME	47
3.1 METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LAS PYMES EN LA INDUSTRIA	48
3.2 LAS PYME EN EL SECTOR INDUSTRIAL	49
3.2.1 Producción y Generación de Valor.	51
3.2.1 Producción y Generación de Valor	51
3.2.2 Articulación Productiva	52
3.2.3 Productividad laboral	53
3.2.4 Comportamiento del Comercio Exterior	54

3.3 PRINCIPALES PROBLEMAS DE LAS PYME COLOMBIANAS	55
3.3.1 Problemas de Mercado	55
3.3.2 Problemas de tecnología	56
3.3.3 Problemas institucionales	58
4. CONSIDERACIONES FINALES	66
4.1 UNA LECTURA RÁPIDA DE LA LEY 905 DE 2004	66
4.2 EL PESO DE LAS INSTITUCIONES	68
4.3 ESTRATEGIAS PROPUESTAS	71
4.3.1 Fortalecimiento de Cadenas productivas y de “clústeres” regionales	71
4.3.2 Estímulo a la demanda de servicios de innovación y desarrollo tecnológico para la PYME	74
4.3.3 Fortalecimiento de las capacidades público-privadas de formulación de políticas y programas	76
CONCLUSIONES	79
BIBLIOGRAFÍA	80
ANEXOS	84

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Gráfica 1. Empleo Industrial (Crecimiento porcentual)	50
Gráfica 2. Valor agregado por tamaño de empresa	51

RESUMEN

TITULO: LAS PYMES FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA COLOMBIANA “UN ANALISIS NEOINSTITUCIONAL”

AUTOR: RICARDO JOSE DELGADO PEÑA**

PALABRAS CLAVES: Neoinstitucionalismo, MiPyMes (micro, pequeña y mediana empresa), Globalización, Políticas Públicas, Competitividad.

CONTENIDO:

En una época moderna globalizadora, donde el Estado ya no tiene el papel de interventor directo en la economía, pero donde el mercado tampoco tiene la capacidad de regular la economía eficientemente, el nuevo papel del estado será el de creador de ambientes competitivos para la industria.

De experiencias llegadas del Norte de Italia y sur de Francia se ve a la PyMe como portadora casi natural de eficiencia en razón a su tamaño y flexibilidad. Sin embargo, estudios realizados en nuestro país, muestran una inercia en los resultados de productividad y crecimiento de estas unidades productivas.

Surgen diversas preguntas a este problema planteado: *Porqué si las políticas se están llevando a cabo en la actualidad no son efectivas?. *¿Qué factores influye para que no se den los resultados esperados?. Si hay factores Institucionales implicados en el problema.

Mi trabajo es el de explicar los factores que inciden en estos problemas de resultados, haciendo énfasis en los elementos institucionales, apoyándome en el pensamiento del Nobel de Economía Douglas North, principal exponente de la Escuela Neoinstitucionalista.

La Escuela Neoinstitucionalista, define las Instituciones como el conjunto de reglas que rigen el comportamiento social, político y económico de los individuos. Estas instituciones pueden ser formales (leyes, normas, reglas) o informales (costumbres, visión de mundo de los empresarios), donde la interacción de estas influyen ya sea de manera positiva (cuando se está en un ambiente de cooperación y transparencia) o negativa (cuando se está en un ambiente de corrupción y trampa), en las decisiones de las organizaciones económicas o entes.

Al final llegaremos al resultado de que la competitividad no se adquiere por decreto, sino que es el resultado de un proceso interactivo entre políticas públicas y entorno institucional, con participación de todos los actores implicados en el proceso.

* Monografía

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Directora: Dra. Susana Valdivieso Canal

SUMMARY

TITLE: THE PYMES IN FRONT OF THE POLITICS PUBLISHES COLOMBIAN AN ANÁLISIS NEOINSTITUCIONAL^{*}

AUTHOR: RICARDO JOSÉ THIN ROCK ^{**}

KEY WORDS: Neoinstitucionalismo, MiPyMes (micro, small and medium company), Globalization, Political Public, Competitiveness.

CONTENT:

In a time modern globalizadora, where the State no longer has direct inspector's paper in the economy, but where the market neither has the capacity to regulate the economy efficiently, the new paper of the state will be that of creator of competitive atmospheres for the industry.

Of arrived experiences of the North of Italy and south of France you leave to the PyMe like almost natural portadora of efficiency in reason to their size and flexibility. However, studies carried out in our country, show an inertia in the results of productivity and growth of these productive units.

Diverse questions arise to this outlined problem: *Porqué if the politicians are carrying out at the present time they are not effective?. * What factors does it influence so that the prospective results are not given?. If there are Institutional factors implied in the problem.

My work is the one of explaining the factors that impact in these problems of results, making emphasis in the institutional elements, leaning on in the thought of the Nobel of Economía Douglas North, main exponent of the Escuela Neoinstitucionalista.

The Escuela Neoinstitucionalista, defines the Institutions like the group of rules that govern the social, political and economic behavior of the individuals. These institutions can be formal (laws, norms, rules) or informal (customs, vision of the managers' world), where the interaction of these they either influence in a positive way (when it is been in a cooperation atmosphere and transparency) or negative (when it is been in an atmosphere of corruption and trap), in the decisions of the economic organizations or entities.

At the end we will arrive to the result that the competitiveness is not acquired by ordinance, but rather it is the result of an interactive process among political public and institutional environment, with all the actors' participation implied in the process.

^{*} Monograph

^{**} Ability of Human Sciences. School of Economy and Administration. Directora: Dra. Susana Valdivieso Canal.

INTRODUCCIÓN

Paralelamente a la profundización de los procesos de transformación tecnológica, económica y socio-política que marcaron el escenario internacional en la segunda mitad del siglo pasado, se generó un debate alrededor de las características de las unidades productivas que podrían responder con mayor versatilidad a las nuevas condiciones del entorno. A la vez, en un ambiente marcado por la crisis del estado interventor, el interés de los actores políticos se orientó hacia la implementación de políticas públicas que permitieran al Estado cumplir con su nuevo rol de simple dinamizador de la actividad privada. Diversas escuelas de pensamiento desde las Ciencias Sociales emprendieron la tarea de analizar las tendencias de la realidad, con el propósito de derivar de allí estrategias que garantizaran a los países y a las regiones insertarse favorablemente en el escenario mundial globalizado.

Esa discusión teórica estuvo acompañada –como es lógico – de una cantidad considerable de estudios de casos que permitieron destacar experiencias exitosas en algunas partes del mundo. El rasgo común a esos casos de regiones que “ganaron”¹ con el proceso de globalización era el carácter “flexible” de las unidades económicas, adjetivo que bien pronto se ligó al tamaño de las empresas y a su capacidad de integrarse en redes. La experiencia de Francia y de Italia y de algunos otros países, provocó en todo el mundo la renovación del interés por las pequeñas y medianas empresas, que parecían haber demostrado durante la crisis una mayor capacidad de adaptación, de resistencia, incluso de adaptabilidad ofensiva.

En nuestro país, el programa de Apertura Económica y Modernización de la Economía que se inició en Colombia en los últimos años de la década de los años

¹ G. Benko y A. Lipiez **Las Regiones que ganan**” Valencia, Edicions Alfons El Magnanim, 1994

ochenta apuntaba, en teoría, a generar las transformaciones que el nuevo escenario exigía. Bajo el paradigma de la Internacionalización de la Economía, se hizo de la competitividad un fin por excelencia de las unidades empresariales y se relegaron a un segundo plano todos los objetivos de la política pública que habían prevalecido durante la etapa proteccionista de sustitución de importaciones para encarar el reto que esto le imponía a la actividad gubernamental.

Durante el primer momento de la fase de liberación comercial, consecuentemente con el modelo de desarrollo que preconizaba la reducción del Estado a favor de la actividad privada, el estado colombiano abandonó la formulación de políticas activas de desarrollo industrial, dejando en manos del “dios-mercado” las tareas de orientar la reconversión tecnológica y promover esquemas de especialización adecuadas al marco complejo de la competencia global.

Sin embargo, esa primera fase de confianza ilimitada en las “fuerzas del mercado” dio paso a una sensación de desaliento frente a la evidencia de una competencia internacional que castigaba por igual a los grandes grupos económicos y a las pequeñas unidades empresariales. A la apología del “Estado mínimo” le sucedió, entonces, la concepción de un Estado activo, capaz de garantizar un clima favorable a la actividad privada y de generar incentivos reales a la actividad de reconversión y búsqueda de competitividad.

En ese marco, la tradicional cenicienta de la política económica, la pequeña y mediana industria, PYME, apareció en el escenario como portadora casi natural de prácticas competitivas. Esta nueva orientación de la política pública es posible observarla en las propuestas de desarrollo de los últimos gobiernos colombianos, primero de manera tímida y más adelante como estrategia de un programa que pretende la consolidación de cadenas productivas regionales a partir de “PYMES exportadoras”.

A pesar de la presencia de instrumentos de política económica que apuntan a fomentar la actividad inversora y exportadora de las PYMES colombianas y a construir un ambiente favorable a la innovación tecnológica, los datos muestran una inercia en la situación de este tipo de empresas en nuestro país. Su participación en la producción industrial, en la generación de valor y de empleo y su capacidad exportadora no han sufrido cambios significativos después de las formulaciones de política económica que las promueven, lo que hace necesaria la pregunta sobre los obstáculos que reducen la efectividad de dichas políticas.

La pregunta formulada en el párrafo anterior, está en el origen de este trabajo. Su objetivo general es, entonces, hacer un seguimiento a la evolución de las políticas públicas colombianas que tienen como referencia al sector de las pequeñas y medianas empresas, prestando una mayor atención a aquellas diseñadas en el período posterior a la Apertura Económica, con el propósito de confrontarlas con el desempeño de estas unidades empresariales en cada uno de los períodos considerados. Como es imposible predecir el impacto de las últimas normas (Ley 905 de 2004), en este caso particular se hará un análisis de las modificaciones propuestas en esa ley en relación con la reglamentación anterior, con el propósito de establecer si representa un avance, en términos de garantizar incentivos positivos para la competitividad de las PYMES. Los documentos y series estadísticas del Departamento Nacional de Planeación DNP y algunos estudios realizados sobre el sector de PYMES nos servirán de fuentes para los análisis comparativos. Las nuevas vertientes del pensamiento institucional se convertirán, a su vez, en el marco conceptual para la interpretación de la problemática de las empresas y el escaso poder de las políticas públicas.

Así, en el primer capítulo se presenta una visión muy general de los referentes teóricos y el esquema analítico del neo-institucionalismo, específicamente en la versión de North, acompañado de algunos elementos conceptuales sobre las PYMES y su papel en el desarrollo. Solo se utilizarán como referencia aquellos

aspectos del pensamiento del Nóbel de Economía que tienen que ver, de alguna forma, con la definición de incentivos a través de la política pública y con el comportamiento de las empresas como resultado de esos aspectos institucionales.

El segundo capítulo tiene un doble propósito: de una parte, describir la evolución de las pequeñas y medianas empresas en Colombia, haciendo énfasis en el papel dinámico que cumplieron en los procesos de industrialización de las ciudades intermedias colombianas y en el desarrollo de determinados sectores de actividad económica en todo el país. Además, se hace una exposición de los más importantes lineamientos de política pública que han tenido como referente las pequeñas y medianas unidades empresariales, para contrastarlos con su desempeño en cada una de las fases consideradas.

En el tercer capítulo se destacan los principales problemas que enfrentan y la naturaleza de los mismos, con el objetivo de sustentar la hipótesis de trabajo de la cual se parte. El análisis de las políticas diseñadas en los años que siguieron a la apertura económica, tiene como referencia algunos estudios previos sobre el tema. El aporte del autor de este trabajo consiste en “traducir” las conclusiones de esos estudios al lenguaje neo-institucional, utilizando las categorías básicas propuestas por North.

El cuarto capítulo se inicia con una referencia a la ley 905 del 2004, la cual se somete también a una crítica desde la perspectiva conceptual escogida para este trabajo. Sin embargo, la mayor parte del mismo se destina a la elaboración de conclusiones generales que parten del reconocimiento de que la competitividad no puede establecerse “por decreto” sino que es el resultado de condiciones tecno-económicas e institucionales que permiten a las empresas ofrecer respuestas a condiciones de mercado determinadas. En este capítulo se formulan algunas recomendaciones, también generales, sobre aspectos que deben ser tenidos en cuenta por los diseñadores de política económica para que estas herramientas

promuevan, con éxito, las mejoras necesarias en la competitividad de las empresas y las regiones y generen una dinámica positiva de mejoramiento en la calidad de vida de la población colombiana.

Para terminar, quiero hacer un reconocimiento a la directora de mi Trabajo de Grado, la profesora Susana Valdivieso, ya que su paciente y cuidadosa orientación contribuyó, en gran medida, a llevar a feliz término este trabajo.

1. MARCO DE REFERENCIA

En los últimos años, han aparecido una serie de tendencias renovadoras en la teoría económica, relacionadas, en la mayoría de los casos, con el interés por superar los estrechos márgenes del pensamiento neoclásico, que pretendió aislar los procesos económicos de las demás esferas de la vida social. Estos desarrollos, aún a pesar de que provienen de líneas de análisis diversas, tienen en común su interés por buscar una comprensión amplia de los fenómenos económicos y por revivir el acento que algunos autores clásicos pusieron en las relaciones entre economía y política, economía y sociedad e, incluso, entre economía y cultura.²

Entre esas nuevas líneas de análisis, ocupan un lugar destacado la llamada “Escuela de la Elección Pública”, la “Nueva Economía Política”, la corriente evolucionista y la llamada “Economía Institucional”, cuyos máximos representantes son Williamson y North. Al primero de ellos se debe el nacimiento de una teoría de la organización industrial y al programa de investigación de North el interés por explicar el comportamiento de las economías en el largo plazo como un resultado de la dinámica compleja del cambio institucional. Para este último autor, el marco institucional puede generar incentivos a la actividad productiva o constituirse en elemento causal de actividades improductivas y comportamiento oportunista. La noción de cambio institucional adoptada por North, está asociada a la posibilidad de modificar las reglas, los derechos y las costumbres con el propósito establecer un entorno que propicie el crecimiento. Y, es en este contexto, que se inicia la revalorización de las políticas públicas y la discusión sobre la efectividad de las mismas. Es esa la razón por la cual se han elegido como referentes conceptuales

² Ver J. Ayala (1999) “Instituciones y Desarrollo: una introducción al neoinstitucionalismo económico” FCE, S. Valdivieso “ North y el cambio histórico: luces y sombras de la historia institucional” (2001) Economía Institucional No 4, Universidad Externado de Colombia, Bogotá

de este trabajo, los conceptos y categorías utilizados por North para explicar el diferente comportamiento de las economías a través del tiempo.

1.1 CONCEPTOS BÁSICOS DEL NEO-INSTITUCIONALISMO DE NORTH

En el libro “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”³ North desarrolla los postulados más importantes de su interpretación económica. En el, este autor propone una definición de instituciones como “Las reglas de juego de una sociedad, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”⁴. En el sentido más amplio del término, las instituciones son, entonces, el conjunto de reglas que organizan y articulan las interacciones entre los individuos y los grupos sociales. Según Ayala⁵, las instituciones asumen características peculiares, no solo de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de una sociedad sino también bajo la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas y, en general, de las convenciones existentes.

En la perspectiva de North y los demás institucionalistas, las restricciones institucionales emiten “señales” decisivas para las elecciones económicas de los individuos en los ámbitos de la inversión, el trabajo, la innovación tecnológica, el ahorro y el consumo. Esas instituciones pueden ser formales como las leyes o las reglamentaciones de todo tipo e informales cuando se relacionan con valores o códigos de conducta que se interiorizan, las cuales se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan registradas en los usos y las costumbres.

³ D. North (1993) “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” FCE, México

⁴ *Ibíd.*, pp. 13

⁵ J. Ayala Espinosa. “INSTITUCIONES Y DESARROLLO: UNA INTRODUCCION AL NEOINSTITUCIONALISMO ECONOMICO”. México, FCE, 1999

Cuando se habla de las unidades productivas - como en el caso de las PYMES - su comportamiento puede estudiarse en relación con los marcos normativos o con la ideología y la “visión del mundo” de los empresarios, ya que estos dos tipos de factores institucionales pueden condicionar las respuestas de los actores económicos a los cambios del entorno.

Si las instituciones son las reglas de juego, para North las “Organizaciones” son los jugadores⁶. En términos amplios, la familia, las empresas, los partidos, las organizaciones religiosas y sociales, son organizaciones. Las organizaciones “por sus fines” pueden ser políticas, económicas, sociales, educativas etc. De la interacción permanente de las organizaciones con su entorno y de la respuesta que estas den a las “señales” del entorno institucional depende, según los institucionalistas, la dirección y la fuerza del crecimiento económico.

Una conclusión importante derivada del análisis institucional es que el desarrollo económico rara vez ocurre a través de mecanismos basados únicamente en las fuerzas del mercado. De allí se deriva la posibilidad de que el Estado, el marco legal y la acción pública puedan tener incidencia en el comportamiento empresarial. Es esa la razón por la cual, en los últimos años, se han multiplicado los estudios que relacionan indicadores como la calidad del gobierno o los índices de confianza en la política pública o de credibilidad en el Estado, con el crecimiento.

Este trabajo pretende acercarse, de una manera muy general, al impacto sobre la actividad empresarial, de las políticas de fomento que han sido diseñadas por el gobierno en busca de una mayor competitividad en la actividad de las MIPYMES. El estudio tiene una limitante importante: como se basa en fuentes secundarias (estudios realizados en el sector de PYMES) solo es posible sacar conclusiones respecto a las variables que se trabajan en esos estudios. En contraste, esta

⁶ North, *Ibíd.*, Pág.

metodología adoptada tiene una ventaja, que se refiere a la posibilidad de hacer, desde una visión diferente, una relectura de esos estudios y el de confrontarlos entre sí, para tratar de establecer puntos de quiebre y de contacto.

1.2 INSTITUCIONES, POLÍTICA PÚBLICA Y DESEMPEÑO EMPRESARIAL

En un estudio de Ayala y González se plantea que, aún cuando se ha avanzado en la difusión, el entendimiento y el análisis teórico y empírico del papel de las instituciones, existen muchas preguntas que no tienen respuestas satisfactorias y que deberían formar parte de la agenda de investigación futura⁷. Uno de esos campos inexplorados es el que tiene que ver con la efectividad de la política pública y la relación de la misma con aspectos institucionales. Es evidente que estudios que se orienten en esta dirección pueden derivar en recomendaciones sobre posibles formulaciones de políticas y programas⁸. Igualmente, estos autores encuentran prometedores los trabajos que den respuesta a interrogantes como ¿Cuáles son las políticas más adecuadas para promover el crecimiento? O bien, ¿Cuáles son las barreras institucionales para que, políticas diseñadas para lograr aumentar la competitividad terminen beneficiando a muy pocos agentes económicos? Desde una perspectiva muy modesta, estos podrían enumerarse como los objetivos de este trabajo.

El punto de partida del análisis será la consideración que North hace de las políticas públicas como “reglas de juego”⁹. En ese sentido, se considera que las diferentes reglamentaciones que pretenden aumentar la competitividad en las MIPYMES nacionales, se encuentran, por una parte, con una profunda resistencia al cambio por parte de las unidades empresariales y con un excesivo miedo al

⁷ J. Ayala y J. González (2001) “El Neo-institucionalismo: una revolución del pensamiento económico” Comercio Exterior, Vol. 51 No 1, México, enero.

⁸ En Colombia, Wiesner Durán realizó un estudio en esta dirección y evaluó el impacto de algunas políticas macroeconómicas. Cfr. E. Wiesner “La efectividad de las políticas públicas en Colombia”, bogota, Tercer Mundo Editores, DNP.

⁹ North “Instituciones...” op cit.

riesgo que pueden considerarse como rasgos institucionales de los empresarios colombianos. La visión neo-institucional también reconoce en las mismas leyes algunos rasgos que impiden su utilización y aprovechamiento colectivo. Una tesis central de North es que el crecimiento económico depende crucialmente de instituciones que definan y protejan los derechos individuales y, que al mismo tiempo, eviten la predación en cualquiera de sus formas (corrupción, políticas económicas incongruentes, sistema tributario arbitrario e impredecible etc.).

Para North, las naciones con entornos institucionales flexibles e innovadores, seguridad jurídica, redes de apoyo económico y social, tienden a propiciar las iniciativas empresariales. Por el contrario, las que tienen ámbitos institucionales rígidos, marcados por la burocracia, una infraestructura precaria y baja calidad del recurso humano, representan una limitante para estas iniciativas. Las limitaciones legales y reglamentarias que dificultan, por ejemplo, el acceso al crédito de los pequeños empresarios y las excesivas exigencias y tramitología asociadas a la actividad empresarial podrían, desde la perspectiva neo-institucional, explicar la ineficiencia de muchas unidades empresariales. Las reglamentaciones excesivas y el establecimiento de controles rígidos, lo mismo que las medidas diseñadas con el propósito de beneficiar solo a unos sectores, terminan por desalentar la actividad empresarial. De allí se desprende la importancia de generar políticas públicas orientadas a adaptar y reformar las instituciones que se requieren para incentivar el potencial productivo de las regiones y del país.

Es en este sentido que North¹⁰ enfatiza en la necesidad de desarrollar lo que el llama “el espíritu empresarial” creando un ambiente constructivo y competitivo. Esto se logra – entre otras cosas - con una normativa que brinde los incentivos necesarios para que los empresarios sean productivos. Castells y Hall al caracterizar el “ambiente innovador” que puede potenciar la iniciativa empresarial lo define como: “El sistema de estructuras sociales, institucionales, organizativas,

¹⁰ North (1996) “Instituciones... op cit.

económicas y territoriales que crean las condiciones para una generación continua de sinergias y su inversión de procesos de producción que se originan a partir de esta capacidad sinérgica... El desarrollo de un medio innovador de este tipo se ha convertido ahora en un asunto decisivo para el desarrollo económico” ¹¹. Entendemos que la política pública es solo “un” factor – entre muchos – que puede contribuir a la construcción de ese medio ambiente propicio para el desarrollo empresarial. Pero, igualmente, somos conscientes de que, cuando esta política está bien orientada y establece incentivos positivos que privilegian la actividad empresarial y desalientan los comportamientos oportunistas, es mucho más fácil el desarrollo de las condiciones complementarias que se requieren para lograr avances en la productividad económica y, en consecuencia, en algunos indicadores de calidad de vida de la población.

¹¹ M. Castells y P. Hall (1994) “Las tecnópolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XXI” Madrid, Alianza, p 30

2. EL SECTOR DE PYMES EN COLOMBIA

2.1 HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LA PYME

Tal como afirma Luís Alejandro Bernal, “el de pequeña o mediana empresa es un concepto esencialmente relativo que, por lo mismo, depende de ciertas circunstancias tales como la etapa del desarrollo económico del país, así como del sector o actividad económica que se considere o su grado de desarrollo organizacional”¹². En la actualidad, y de acuerdo con la Ley 905 de Agosto de 2004 el Congreso de Colombia ha establecido la siguiente clasificación:

1. Mediana empresa:

- a) Planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores, o
- b) Activos totales por valor entre cinco mil uno (5.001) a treinta mil (30.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Pequeña empresa:

- a) Planta de personal entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores, o
- b) Activos totales por valor entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes o,

3. Microempresa:

- a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores o,
- b) Activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

¹² L. A. Bernal (1998) “La Pequeña y Mediana Empresa –PYME- como parte de una nueva política industrial” Documento CID-Universidad Nacional – Ministerio de Desarrollo.

Una clasificación de esta naturaleza tiene sentido para establecer criterios claros en la asignación de beneficios en el marco de algunos programas de fomento diseñados por el Estado, pero resulta inadecuada cuando se observa que un trabajador puede marcar la diferencia entre una y otra categoría. Para superar esta relatividad de las clasificaciones, Arango propone abordar tres puntos de vista para comprender la pequeña y mediana empresa: el económico, el sociológico y el tecnológico¹³.

Desde un punto de vista económico considera la PYME como un sector de la oferta de bienes y servicios sin capacidad para fijar precios o determinar el comportamiento del mercado, siendo el suyo altamente competido en relación con los de la gran empresa. Desde el punto de vista sociológico, su origen obedece a procesos individuales de formación de capital, en contraste con una gran empresa que es, en la mayoría de los casos de tipo corporativo. Desde el punto de vista tecnológico y organizacional, la clasificación debe tener como referente el sector particular en que se ubica, ya que existen diferencias sustanciales en este campo.

En los últimos años, la incorporación de las tecnologías de la información y las transformaciones surgidas en las estructuras productivas en todo el mundo, han conducido a una reducción del tamaño de la planta y a la aparición de las llamadas “redes de empresas”. Las grandes empresas le están apostando a las actividades más calificadas relacionadas con el capital intelectual y están dejando en manos de las unidades pequeñas la producción de bienes de escasa complejidad.

Diversos estudios han pretendido demostrar, en los años recientes, la capacidad de respuesta de las PYMES a las exigencias de los actuales esquemas de producción descentralizados e innovadores. En nuestro país, Ricardo Bonilla ha sintetizado algunas de las “virtudes” que se relacionan con las pequeñas unidades de producción: Flexibilidad, Polivalencia, Explotación de economías de variedad,

¹³ J. I. Arango (1993) “Hacia un concepto de pequeña y mediana empresa” U. Nacional.

Especialización en partes determinadas del proceso y mayor movilidad para relacionarse con clientes nacionales e internacionales¹⁴. Las anteriores características, según este autor, no son exclusivas del sector industrial, a ellas también responden las del sector de servicios.

En el caso industrial, las estrategias de adelgazamiento y especialización en la producción han conducido a construir redes de proveedores dando lugar a una mayor diversificación en la que aparecen nuevas unidades encargadas de la producción de bienes semielaborados, de empaque y embalaje, de actividades de apoyo administrativo como los servicios generales, la contabilidad, las asesorías financieras etc. Todo ello estaría hablando de grandes oportunidades para este tipo de unidades productivas.

Sin embargo, la hipótesis de trabajo de la cual parte este estudio es que el tamaño de la empresa, por si solo, no garantiza la flexibilidad y la actitud hacia la innovación que se vincula con las PYME. Es mas, lo que se pretende demostrar es que, aún en presencia de una política pública destinada al desarrollo de la pequeña unidad productiva, si esta no parte de un diagnóstico objetivo sobre el conjunto de obstáculos, problemas y barreras que enfrentan para su desarrollo – incluidos los institucionales – y si no se diseñan estrategias que apunten a un cambio de mentalidad, tanto del sector empresarial como del sector público, las pequeñas y medianas unidades de producción no podrán aprovechar su “cuarto de hora”.

2.2 UNA MIRADA AL DESARROLLO DE LAS PYMES EN COLOMBIA

En Colombia, las pequeñas y medianas empresas nacen desde los albores de nuestra incipiente era industrial. Y desde ese entonces, se las ha tomado como foco de desarrollo, elemento clave para el crecimiento económico. Poseer un

¹⁴ R. Bonilla, citado por Bernal op cit.

número significativo de Pymes desarrolladas, transitando hacia empresas Medianas y Grandes consolidadas en el mercado interno e insertadas en el mercado mundial, ha sido el sueño de muchos gobiernos desde el mismo inicio de nuestra historia Industrial. La política Industrial actual, especialmente después de la Apertura Económica, se ha enfocado a la creación, fortalecimiento y desarrollo de PYMES potencialmente exportadoras.

Colombia ha transitado caminos semejantes en décadas pasadas. Han sido muchos los intentos de fortalecer este sector de nuestra economía, y a la fecha, podríamos asegurar que no se ha logrado este objetivo de manera satisfactoria.

- Los Orígenes

Una visión sobre los orígenes de la industrialización en nuestro país, nos remonta a las primeras décadas del siglo XX, cuando la consolidación de la economía cafetera y la vinculación más o menos permanente con el mercado mundial, generan las condiciones para el desarrollo de la industrial. Las transformaciones de la economía y la sociedad colombiana de ese período son complejas dado que significan, de una parte, la transformación de una sociedad rural en una urbana, la recomposición de las relaciones sociales de trabajo y la adecuación de las estructuras institucionales a las nuevas tendencias del desarrollo.

Posteriormente, cuando América Latina recibe la influencia de la propuesta industrializadora de la CEPAL, el proyecto – que hasta ese momento había respondido a la dinámica espontánea de la acumulación de capital y al cambio en los patrones de vida poblacionales – adquiere el carácter de “proyecto nacional”. El Estado colombiano establece un régimen de restricción de importaciones muy fuerte y acude a una serie de incentivos para la generación de empresas, que se

traducen en subsidios directos, respaldo de la banca de fomento industrial y garantías para la contratación con el Estado¹⁵.

Esta primera etapa de desarrollo industrial se caracteriza por dos procesos paralelos de concentración: de una parte, los esfuerzos industriales se concentran, además de la capital del país, Bogotá en los otros dos centros industriales, Cali y Medellín. De otra parte, el aparato estatal privilegia los intereses de los empresarios con poder político y eso deriva en una concentración excesiva del capital en pocas manos. Mencionando a Villaveces “de aquí deriva el papel algo residual, y en todo caso ambiguo, que ha correspondido jugar a la Pyme en el desarrollo colombiano²”.

Como los procesos de Industrialización en Colombia nacen ligados al desarrollo de las exportaciones cafeteras, Garay³ menciona la fuerte dependencia del desarrollo Industrial colombiano a las bonanzas cafeteras de los años 30... A Partir de está época, ya se genera y se mantiene la dependencia de la industria colombiana respecto de las exportaciones cafeteras. Cada periodo de inversión y crecimiento industrial aparece asociado con una coyuntura favorable en el mercado cafetero, que facilita la obtención de las divisas necesarias para efectuar expansiones y adquirir insumos importados.

Los mayores capitales se orientaron a la creación de grandes empresas que concentraban la casi totalidad de la generación de trabajo y de valor agregado en el escenario nacional. Pero, a la sombra del crecimiento Industrial dependiente,

¹⁵ Existe una amplia literatura que registra las características del proceso de industrialización colombiana. Se puede mencionar a S. Kalmanovitz **Economía y Nación**, Siglo XXI Editores, Bogotá, 1985 J. A. Ocampo (editor) **Historia Económica de Colombia, siglo XXI, 1992**; LB Florez **Industria, regiones y política económica**, Ceres, 1987.

² Villaveces Ricardo, Gómez Hernando. La pequeña y Mediana Industria en el Desarrollo Colombiano. La Carreta Inéditos Ltda. Bogotá 1979

³ Garay, Luís Jorge. **Programa de estudio: la industria de América Latina ante la Globalización**. Colombia Estructura Industrial e Internacionalización. Cargraphics s.a. Bogotá 1998, Cáp. IV.

nace la PYME orientada a la producción de renglones de bienes de consumo livianos⁴. Esta es otra característica bien importante del desarrollo de las estas unidades empresariales en nuestro país.: desde sus inicios, la pequeña y mediana empresa (y, por supuesto, las microempresas) han estado concentradas en producir bienes de consumo, de bajo valor agregado, con mayor intensidad productiva en mano de obra que en capital. Estas primeras PYMES se desarrollan también en el llamado “triángulo de oro” de la producción nacional pero, con el tiempo, se extienden a las ciudades intermedias del país, caracterizadas por la casi nula presencia de grandes empresas y la prevalencia de unidades económicas con alto grado de informalidad.

Estas características, sumadas al creciente proteccionismo, contribuyeron a que, desde un principio, las PYMES en Colombia surgieran rezagadas de las empresas consideradas grandes. De esta forma, el dualismo productivo característico de nuestros días, la coexistencia de numerosos productores artesanales paralelamente a grandes empresas tecnificadas, tiene origen desde los primeros intentos de Industrialización.

- 1930 – 1938

Época de la gran depresión y de los años inmediatamente anteriores a la II guerra Mundial. Es una etapa de fundación de pequeñas empresas y de aparente diversificación del subsector de las PYMES.⁵

Según Garay, la industria Colombiana gracias a la implantación del modelo de Sustitución de Importaciones, presenta un rápido crecimiento en este período. En general se aprovecha la capacidad Instalada disponible por aquel entonces y las

⁴ Villaveces, op. Cit.

⁵ Villaveces, Ídem.

medidas proteccionistas adoptadas para proteger la incipiente industria Colombiana.

Los años 30 fueron propicios para el nacimiento de las Pymes, en virtud de las perspectivas de crecimiento que tenía el sector Industrial – Manufacturero. La sustitución de Importaciones comenzaba a concentrarse principalmente en los bienes de consumo, mas no en los bienes intermedios y de capital. Este tipo de sustitución de importaciones puede explicar la mayor proporción de establecimientos relativamente pequeños fundados durante el período, ya que en la producción de bienes de consumo es más factible el surgimiento espontáneo de Pymes. Entre 1930 y 1939 se fundaron cerca de 2737 empresas. De este total cerca del 68% (Casi 1860 empresas) estaban dedicadas a la producción de bienes de consumo.⁶

- 1939 – 1945.

Este período enmarca los inicios de la II guerra mundial. La competencia extranjera se va del país para concentrarse en el mercado mundial, atendiendo la guerra. Es así como la demanda doméstica se constituye en el foco de atención de la Pyme Colombiana. Teniendo en la mira el mercado local, se presenta un crecimiento notable de las Pymes durante esta época.

Durante esta fase, es la expansión de la demanda interna la que lleva a muchas empresas fundadas en la época anterior a consolidarse como empresas grandes. Además, con la creación en 1940 del Instituto de Fomento Industrial (IFI) se da un paso importante para la consolidación de las grandes empresas. El curso de la

⁶ Rodríguez, Oscar. **Efectos de la gran depresión sobre la economía colombiana**, Tigre de Papel, Medellín 1973.

economía durante la guerra no fue un período muy propicio para la constitución de nuevas Pymes. Por lo demás, no se dio un estímulo gubernamental este sector.⁷

- 1946 – 1959

Nuevamente la bonanza cafetera, específicamente la de los años 50, es la que incide en el crecimiento industrial. En esta ocasión esta bonanza se ve acompañada de un flujo significativo de inversión extranjera que se implanta en las grandes empresas y acentúa aún más el dualismo entre la manufactura tradicional y las unidades modernas. La PYME va quedando rezagada.

Tal como plantea Villaveces en el texto precitado, surgieron durante este período industrias tecnológicamente complejas y con escalas de producción relativamente grandes; tal fue el caso de las conservas vegetales, cementos, empaques, fibras. Luego el crecimiento fue considerablemente superior en los sectores químico, petrolífero, metálico y de minerales no ferrosos que en los renglones de consumo liviano.⁸

El mayor problema que enfrentan las Pymes durante este tiempo es tener que competir en términos desiguales frente a las grandes empresas en el mercado laboral y de capitales. Sin embargo, la alta protección otorgada a la producción de bienes de consumo favoreció simultáneamente la supervivencia de Pymes, de escaso nivel de desarrollo tecnológico.⁹

⁷ Rodríguez, Oscar, op. Cit.

⁸ Villaveces, op. Cit.

⁹ Villaveces, ídem

- 1960 – 1973.

Sin lograr consolidar un modelo exportador sólido, la política económica se enfoca hacia el sector externo como fuente de crecimiento y desarrollo. Según Garay, a quien hemos citado reiteradamente en este apartado, se genera más bien la coexistencia de dos modelos diferentes: “Sustitución de Importaciones” y “Promoción de Exportaciones”, orientados al logro del equilibrio macroeconómico con base en el comercio internacional.

Las Pymes durante este período se ven favorecidas, gracias a la política de fomento explícitamente enfocada a la creación y fortalecimiento de Pymes exportadoras. Este interés por exportar, sumado al desempleo y a la migración rural urbana parecen haber sido los motivos que llevaron a preocuparse, por primera vez, del sector de pequeñas unidades en Colombia de forma específica¹⁰.

Motivar el crecimiento de un sector intensivo en mano de obra aseguraba, de alguna manera, el logro de los objetivos planteados por los planes de desarrollo. Además, incrementaría la oferta de bienes de consumo con buenas perspectivas de venta en el mercado mundial. En 1961 se creó la Corporación financiera Popular enfocada a fomentar las Pymes específicamente.

Desde 1964, la Caja Agraria contaba con un programa de crédito dirigido a las Pymes, y en 1968 se creó el Fondo Financiero Industrial. Este fondo era una línea de redescuento del Banco de la República inicialmente destinada a financiar necesidades de capital de trabajo de las Pymes. Con posterioridad, este fondo se hizo extensivo a la adquisición de activos fijos, la construcción y la asistencia técnica.¹¹

¹⁰ Villaveces, *ibidem*

¹¹ Villaveces, *Op. Cit.*

- 1973 – 1977.

Desmontar la estrategia de Sustitución de importaciones se convierte en el objetivo de la política económica e impulsar el comercio exportador, en la meta fundamental. Sin embargo, esto va en contravía de la situación mundial que se constituye, durante esta época, en una limitación a las exportaciones no tradicionales.

Garay hace notar cómo la recesión mundial de los años setenta deteriora la capacidad de negociación de la gran empresa, asfixiada por compromisos con proveedores y trabajadores y, paradójicamente, termina por fortalecer a las Pymes que tienen mayor capacidad de maniobra ante la situación internacional: “El embargo petrolero de 1973 y la ausencia de una adecuada respuesta de la oferta en los países industrializados- afirma Garay -así como las medidas adoptadas por los diferentes gobiernos, condujeron a un incremento de la inflación mundial, acompañada de una disminución del ritmo de crecimiento de la producción. Los efectos sobre el sector manufacturero colombiano básicamente fueron el debilitamiento de la producción de la gran empresa y fortalecer las Pymes.”¹²

Estructuralmente, el desarrollo de casi todos los sectores económicos colombianos queda plasmado en estas dos décadas. La coexistencia en casi todos los sectores de una marcada dualidad se va a ver de aquí en adelante. El Agro, la Minería, el sector Manufacturero, el sector Comercio y, en general, todos los sectores productivos del país van a adolecer de esta marcada diferencia hacia el futuro.

- 1975 – 1984

Esta fase está marcada por la bonanza cafetera desde 1975. Una Política fiscal conservadora y política monetaria estricta, condujeron a un menor crecimiento

¹² Villaveces, op. Cit. Pág. 80.

económico y del sector industrial. Freno en el ritmo de devaluación de la tasa de cambio, lo cual iba en contra del propósito original de fomento a las exportaciones. Las metas económicas van casi en su totalidad encaminadas a bajar el ritmo de inflación que se había incrementado hasta tasas cercanas al 26%¹³. El menor crecimiento del sector Industrial y los altos precios internos hacen deprimir la demanda interna afectando negativamente a las Pymes durante este período.

- 1978 – 1982.

Gasto destinado principalmente al sector eléctrico y minero. Para que el gasto público no se reflejara en un proceso inflacionario, se adoptaron medidas encaminadas a liberar importaciones. Aumento Gasto Público. Acumulación reservas del café. Significativo endeudamiento externo.

- 1985-1989.

Proceso integral de ajuste que tiene en la mira frenar el déficit fiscal y ajustar el sector externo, mediante una disminución de la inversión pública.

- 1986-1990.

Se continuó dando prioridad a la estabilización de las variables macro. Se presenta hacia 1986 una reforma Tributaria encaminada a facilitar la capitalización de las empresas y solventar los graves problemas de endeudamiento que presentaba el sector Industrial Colombiano. A finales de este gobierno se buscaba incrementar gradualmente el nivel de exposición de la economía colombiana a la competencia externa y comienzan a plantearse las bases para la apertura económica.

¹³ Garay, Op. Cit.

- 1990-1992.

Apertura Económica. Una de las consecuencias inmediatas esperadas de la liberalización comercial debe ser un crecimiento significativo de las exportaciones, pero también de las importaciones, con el fin de mantener la balanza comercial, pero en niveles de comercio mucho más altos. Esto significaba la posibilidad de ampliar el cubrimiento de las Pymes y la creación de muchas empresas pequeñas como derivadas del crecimiento industrial que se debería generar.

- 1992-1994.

La Apertura Comercial se radicaliza. Se altera el marco legal del país como resultado de la Asamblea constituyente, y las reformas laboral, financiera, comercial y tributaria. Creación del Ministerio de Comercio exterior. Con la reforma comercial y cambiaria se pretendía agilizar la movilidad de bienes, servicios y capitales con el exterior. La mayor inquietud provenía de las fuentes del crecimiento del PIB, dado que este estaba fuertemente impulsado por la demanda agregada interna.

La exposición al comercio internacional permitió la aparición de numerosas Pymes, incluso en actividades industriales en las que tradicionalmente no se encontraba dicha forma empresarial. Cuantitativamente, se presenta un aumento de las Pymes, pero con una debilidad de fondo que tiene su dependencia, como históricamente ha sucedido, del crecimiento de la demanda agregada interna

Cuando comienza a deprimirse la demanda interna a partir de la segunda mitad de los años 90, y se agudiza la crisis económica, llegando a nivel de crecimiento incluso negativos como sucedió en 1998 (Crecimiento PIB de -4.5%), una gran cantidad de Pymes en Colombia salen del mercado. Es cierto que no son las

únicas que se quiebran, pero si constituyen el sector mas afectado por la competencia internacional.

La política Industrial replantea, entonces, la posición de las Pymes en Colombia como un factor potencial de competitividad internacional. Generar Pymes exportadoras, sólidas y competitivas se convierte en un punto central para insertar nuestra economía en un mundo globalizado. Las Pymes, se dice, pueden constituirse en fuente de crecimiento de las exportaciones no tradicionales. Pueden ayudar a solventar los graves problemas que actualmente atraviesa el país. Sin ir más lejos, uno de ellos, el Desempleo, puede encontrar gran parte de la solución en las Pymes.

A continuación se detallan los lineamientos más importantes de política pública que han tenido como objetivo la consolidación de la pequeña y mediana empresa, haciendo especial énfasis en aquellos definidos en las dos últimas décadas del siglo pasado, ya que ese es el momento en el que existe en el país una política industrial selectiva hacia este sector de unidades industriales.

2.3 LA PYME FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA

“Las políticas públicas son cursos de acción frente a un objeto público, en este caso orientado a superar las restricciones estructurales y mejorar las condiciones del sector microempresarial, utilizando la autoridad y los recursos públicos”, se afirma en un estudio que evalúa el alcance de las políticas de fomento a pequeñas unidades empresariales en México¹⁶. Así, los instrumentos de política necesariamente responden a una orientación programática de los gobiernos y guardan relación con una visión y una forma de entender la acción del Estado.

¹⁶ C. Pliscoff (2003) **Las políticas públicas: una nueva forma de entender la acción del Estado**. www.latinpyme.org

La política pública colombiana descuidó, tradicionalmente, a las pequeñas y medianas industrias. Solo hasta finales de la década de los años sesenta empiezan a abrirse paso algunos proyectos que tienen como objetivo mejorar las condiciones de competitividad del sector. En esa tarea, empiezan a funcionar en el país una serie de instituciones que, directa o indirectamente, favorecen la actividad de este tipo de empresas y se formulan las primeras políticas focalizadas hacia el sector de las Microempresas y las PYMES.

Este cambio de perspectiva en la orientación de la política industrial en Colombia, posiblemente es una respuesta al debate internacional del momento sobre las profundas transformaciones ocurridos en las estructuras productivas a nivel mundial y sobre los tipos de organización que podrían adaptarse mejor a los nuevos escenarios. En este marco, los distritos industriales del norte de Italia y las experiencias exitosas de las pequeñas unidades en otros contextos, terminan por convertir a las PYMES en las protagonistas del crecimiento económico del nuevo siglo. Lo que resulta importante de destacar en nuestro país es que, a pesar del propósito de incentivar a las Pymes que aparece en la exposición de motivos de todas las nuevas normas y de estar a tono” con las tendencias mundiales, se sigue adoleciendo de un espacio real y propicio para insertarlas de manera coherente en el contexto nacional como fuente de producción, empleo y aporte significativo al PIB.

A continuación se describen las diferentes etapas de la política pública colombiana en relación con las PYMES. Es necesario aclarar que hasta 1988, cuando se emitió la ley 78, las PYME no fueron objeto de una política propia para el sector. A diferencia de esto, para las microempresas se formularon una serie de planes de desarrollo creando una variados tipos de mecanismos que pretendían incidir en su desarrollo. Con la ley 78, propuesta para el desarrollo de las “micro, pequeñas y medianas empresas del país” se unifica la política gubernamental frente a las pequeñas unidades, como un reconocimiento al hecho de que, en el contexto nacional es muy débil la frontera entre unas y otras y que, de acuerdo al indicador

que se utilice (No de empleados, capital etc.) es posible encontrarse con una ubicación en categorías diferentes.

2.3.1 Política Pública antes de la Apertura Económica. Las primeras experiencias de política pública en Colombia relacionadas con las pequeñas unidades tienen un objetivo particular: las Microempresas y se concretan en planes nacionales para el desarrollo de la Microempresa que se suceden desde los primeros años de la década de los noventa. Las PYME no se mencionan durante este período. El primer plan, propuesto para el período de 1994-98 parte de reconocer que existen en el país una serie de entidades que, de manera descoordinada, prestan apoyo a las pequeñas unidades productivas, generándose así una duplicación de esfuerzos y una dispersión ineficiente de los escasos recursos públicos y privados¹⁷. Ese primer plan agrupa a 15 entidades no gubernamentales bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación.

Son tres las estrategias propuestas en el Plan: capacitación administrativa, asesoría y crédito. Ese plan permitió desarrollar en el ámbito gubernamental una estructura de seguimiento al programa mediante la creación de un Consejo Evaluador y unos Comités de Apoyo, con la función de diseñar mecanismos de ejecución de las estrategias y evaluar sus resultados. Adicionalmente, se creó un “Comité de Metodologías” compuesto por seis ONG y el SENA y el “Comité Financiero” integrado por el Ministerio de Desarrollo, tres representantes de la intermediación financiera y tres fundaciones de apoyo a las unidades empresariales.

Al finalizar el período de vigencia del primer plan, en 1988, se promulga la Ley 78¹⁸ que tiene que ver con el marco jurídico y regulatorio no solo de las Microempresas sino también de las PYME. Asimismo, es en ese momento

¹⁷ Ministerio de Desarrollo (1994) “Plan Nacional de Desarrollo de las Microempresas” Documento DNP -2069 –UDS-SENA.

¹⁸ Ministerio de Desarrollo (1988) Documento CONPES_DNP 2366

cuando se crean organismos de apoyo para su actividad, como el Consejo Asesor de política para las Pymes y la División encargada de las Pymes, adscritos al Ministerio de Desarrollo. De igual forma, se da un viraje al sector financiero en especial a la Corporación Financiera Popular con operaciones de Leasing y Arrendamiento que buscan la reconversión tecnológica de estas unidades. Para esto, el Instituto de Fomento Industrial IFI debe asignar el 7% de sus recursos. Se orienta, igualmente, el Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- para estudios de preinversión, actividad para la cual el IFI debe asignar el 4% de sus recursos.

Con posterioridad a la emisión de la ley, se define un nuevo “Plan nacional para el desarrollo de la Microempresa” para los años de 1988 – 1990. En esta oportunidad se amplían las estrategias a siete. Comercialización, desarrollo tecnológico, organización gremial, ordenamiento legal, capacitación empresarial, asesoría empresarial y crédito... En el plan se precisaba que todas las estrategias debían involucrar la “intervención concertada de entidades públicas y organismos no gubernamentales”¹⁹. La coordinación continúa en manos del DNP pero se cualificaba la participación de otras entidades tratando de canalizar los recursos BID existentes en esa época para apoyo a pequeñas unidades empresariales.

Aún a pesar de que este plan tampoco contempla las pequeñas y medianas empresas, desde el punto de vista institucional, que es el que nos interesa evaluar, este documento representa un avance significativo en la política pública nacional, ya que supera la concepción de que el único problema es el acceso al crédito y contempla la necesidad de superar la casi nula tendencia a la asociatividad entre este tipo de empresas y enfatiza, además, lo prioritario de una educación empresarial que permita superar muchos de los obstáculos a la productividad que son provocados por la mentalidad o las costumbres de los empresarios. Como siempre, el plan falla en definir acciones concretas que

¹⁹ Ministerio de Desarrollo (1988) Documento CONPES_DNP 2366 UDS

ayuden a revertir, de manera exitosa, las prácticas empresariales ineficientes y comprometan la voluntad colectiva en la búsqueda de alternativas organizacionales.

2.3.2 Política Industrial y Programas institucionales después de la Apertura.

Desde los últimos años de la década de los ochenta, en Colombia se comienza un proceso de apertura comercial, lo cual significaba abandonar el proteccionismo histórico en que se mantenía la industria, dar entrada a las importaciones permitiendo que el empresario internacional compitiera en igualdad de condiciones con la industria nacional. Durante la administración del presidente Virgilio Barco se propuso una apertura gradual, posteriormente, con el Gobierno de Cesar Gaviria, se aceleró el proceso de liberación, dando prioridad a la importación de bienes intermedios y de capital para fortalecer la Industria Nacional.

Sin embargo, la mayoría de las importaciones se concentraron en bienes de consumo, lo que trajo consigo el fortalecimiento del competidor internacional en detrimento del productor nacional, quien no se encontraba preparado para competir, debido a los bajos niveles de productividad, a la tecnología inadecuada, a la falta de capital, los obstáculos a la financiación, la estructura o carga impositiva y también a la débil infraestructura de servicios, comunicaciones, transporte y puertos. En este trabajo se destacarán, de otra parte, aspectos institucionales que tienen que ver con la evidente falta de credibilidad en el Estado colombiano, con el cambio permanente de las reglas de juego, con la presencia en el espacio nacional de políticas contradictorias que, en ocasiones, se excluyen en términos de objetivos.

A partir del Programa de Apertura Económica²⁰, se desarrollaron, al menos, dos programas encaminados a modernizar el aparato productivo del país con énfasis

²⁰ Esta parte del trabajo tiene como referencia algunos textos analíticos sobre el impacto de la liberación comercial, entre los que se cuentan: E. Sarmiento (1996), E. Lora (1991), G Misas (2001) (2002), C Ahumada (2000).

en la adecuación a los procesos mundiales de globalización. El primero entre 1991-1994 y el segundo entre 1994 y 1998. Una nueva visión del papel que debe jugar la industria manufacturera en el contexto internacional con apoyo específico en las Pymes, fue planteado, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz” 1998-2002, del gobierno de Andrés Pastrana.

En el primer período mencionado en el párrafo anterior, se destaca la reorganización de las instituciones relacionadas con el sector externo, dejando de lado el tradicional esquema mixto de sustitución de importaciones con promoción de exportaciones, e impulsando una serie de reformas de tipo comercial. De esta manera, se impulsó la liberación cambiaria, y se hizo explícita la rebaja de la protección nominal a todo el aparato productivo.

Así, lo que se consideró política industrial en este período, se manifestó en un ambiente propicio para la *concertación* entre el sector privado y el sector público para desarrollar, entre otros, la promoción de la libre competencia, adelantar programas encaminados al desarrollo y modernización de la infraestructura tecnológica, el mejoramiento del capital humano y la modernización de varias organizaciones para hacer más ágiles sus instrumentos.

A partir de 1994, se contempló una política de modernización y reconversión industrial con el objetivo de lograr una mayor competitividad e inserción de la industria en los mercados externos. Focalizada en una mayor coordinación de políticas a través de mecanismos como la promoción a la adaptación tecnológica, la capacitación de recursos humanos, el adecuado financiamiento industrial, entre otros. Esta política buscó la realización de alianzas estratégicas y la promoción horizontal de industrias incipientes en bancos de fomento, redes de subcontratación, incubadoras de base tecnológica, centros de desarrollo tecnológico, etc.

En lo que hace referencia a las pequeñas unidades productivas, después de 1990 se continuó con la definición de planes nacionales de desarrollo de las Microempresas (1991-1994; 1994-1998). En el documento que se presenta en 1991²¹ se reconocen los avances logrados en la política sectorial pero se señalan sus limitaciones: reducida cobertura, énfasis excesivo en el crédito, nulo impulso a los programas de desarrollo tecnológico, duplicidad de acciones, inoperancia de la mayoría de los comités regionales y un sistema de información y evaluación ineficiente. Frente a este diagnóstico, el plan se orientó, en forma simultánea, al mejoramiento tecnológico, comercial y financiero de las pequeñas unidades, asociándolo a un mejor desempeño empresarial de los empresarios.

Para el logro de estos objetivos “45 fundaciones y 51 Cámaras de Comercio ejecutarían los programas y retroalimentarían los procesos a fin de implementar los ajustes necesarios”²². Lo más interesante de esta propuesta tiene que ver con el papel activo que se les asigna a las Cámaras de Comercio como entidades que, por su cercanía a las pequeñas unidades pueden promover los cambios institucionales requeridos.

Igualmente, en el Plan 1994-1998 se puso en marcha una estrategia de consolidación de un sistema de financiamiento integral para el sector y la creación de la “Corporación Mixta” con participación del sector público y privado que cumpliría con la doble función de ejecutar y cofinanciar los programas de apoyo tecnológico y coordinar con los comités regionales de apoyo a las Mipymes la definición, priorización, concertación y seguimiento de los planes regionales. Todas las estrategias del momento apuntan a fortalecer el papel de articulador de la iniciativa privada por parte del Estado y a concertar con las organizaciones no gubernamentales los planes sectoriales, a partir del reconocimiento de que este

²¹ Documento DNP-2541-UDS (1991)

²² Ibid

tipo de entidades lograron avances significativos, incluso antes de que el Estado asumiera un papel activo de apoyo a estas unidades.

Si utilizamos las categorías neo-institucionales, es necesario destacar aquí que la formulación de políticas orientadas al desarrollo microempresarial le permite al Estado colombiano acumular suficiente conocimiento sobre las organizaciones de la sociedad civil que venían trabajando de tiempo atrás, de manera espontánea y desde concepciones e iniciativas distintas pero con el común denominador de ser capaz de convocar la participación de los pequeños empresarios, y, en consecuencia, de construir un tejido social fundamental para los procesos de desarrollo.

Ese reconocimiento permite que el estado formule una línea de acción que se sustenta en la colaboración del gobierno con aquellas organizaciones más cercanas a las empresas que pueden servir de “puentes” y disminuir la resistencia natural frente a la acción gubernamental. La conformación de la “Corporación Mixta” significa, entonces, un avance en la nueva concepción del Estado como agente dinamizador de la sociedad civil y de la iniciativa privada. Sin embargo, desde el gobierno, este esquema de cooperación entre el sector público y el privado se vio obstaculizado por la presunción de falta de transparencia en la asignación de los recursos públicos por parte de las fundaciones que hacían parte de Corpomixta.

Los dos últimos planes de desarrollo, el ya mencionado de Pastrana y el del actual gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) presentan un nuevo criterio en la realización de la política industrial, asumiendo como objetivo general que *estará orientada principalmente hacia la actividad exportadora*. En este sentido, la política industrial persigue como objetivos asegurar un crecimiento a las exportaciones manufactureras, incrementar y diversificar la base exportable y la generación de empleo permanente.

Para este propósito se considera que las Pymes se constituirán en el eje fundamental para aumentar y diversificar la base exportable y el empleo. Así, se espera que la política consolide los esquemas de integración vertical de las pequeñas y medianas empresas vía procesos de articulación productiva a través de la subcontratación entre las Pymes de diferentes sectores. De igual manera, bajo la premisa de que las Pymes poseen una capacidad de flexibilidad, dada la relación tecno-productiva capital –trabajo, se espera que sea un catalizador del desempleo y de generación de sinergias en el aumento de la capacidad tecnológica a través de procesos de capacitación del recurso humano.

Como estrategia se contempla la creación de un Comité Técnico de apoyo Empresarial compuesto por los Ministerios de Desarrollo, Comercio Exterior y El Departamento de Planeación Nacional y representantes del sector empresarial, con el objetivo de coordinar la ejecución y el control de las políticas dirigidas a incentivar la competitividad de las Pymes exportadoras o con potencial exportador.

De esta manera, la nueva propuesta industrial diseña varios instrumentos en función de las Pymes con potencial exportador. En general, se continua con la propuesta de profundización y democratización del apoyo financiero, el apoyo a la innovación tecnológica, servicios tecnológicos de asistencia para el desarrollo de productos y procesos, generación de un ambiente de mayor competitividad y el estímulo a la capacitación del recurso humano en función de la demanda empresarial. Otras líneas de política industrial que, si bien no se diseñan exclusivamente para las PYME, terminan por favorecer a este tipo empresas son:

2.3.3 Política de ciencia y tecnología. Como instrumento de “creación” de ventajas competitivas en un entorno de globalización, es innegable que la Ciencia y la Tecnología ha adquirido importancia y vigencia como factor de desarrollo²³,

²³ Garay op. cit

por lo que se erige en uno de los campos centrales de política industrial. Las directrices e instituciones creadas a partir de la conformación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT) son un primer esfuerzo coordinado hacia la incorporación del tema de la C & T dentro de las prioridades del desarrollo productivo del país.

En este sentido, se puede considerar que los “Centros de Desarrollo Tecnológico” son instrumentos focalizados para las Pymes, que se iniciaron con el propósito de suministrar servicios para empresas encaminadas a realizar cambios en su estructura tecnológica.

La primera concepción de un Centro de Desarrollo Tecnológico fue el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. Estos centros surgieron de la necesidad de capacitar mano de obra para operar tecnologías y de prestar asistencia técnica a las Pymes. Así, el Sena tradicionalmente prestó asesoría en tecnologías “blandas” a través de los grupos de asesores de empresa; y desde hace varios años ha tratado de asesorar en tecnologías duras porque cuenta con la capacidad tecnológica instalada en los centros, el número de instructores especializados en tecnologías productivas y las demandas de las Pymes.

Las funciones básicas de los centros son: Investigación y desarrollo, transferencia de tecnologías, asesoría en la negociación de tecnología, búsqueda, selección, análisis y suministro de información técnica, suministro de asistencia técnica a los productores, formación y capacitación, servicios tecnológicos: diseño, control de calidad, normalización, metrología y ensayos. La política de innovación impulsa los Centros de Desarrollo Tecnológico en distintos sectores de la economía y en diferentes categorías de centros.

2.3.4 Recursos Humanos y Desarrollo Empresarial. Bajo un escenario de internacionalización y apertura de mercados, nuevos factores vienen creciendo en

importancia a la hora de determinar las posibilidades reales que un país tiene para competir en los mercados externos. Uno de estos factores es la formación del recurso humano ya que la acumulación de habilidades y conocimientos, así como la adquisición de capacidades de flexibilidad laboral permiten mayores posibilidades de absorción tecnológica y modernización productiva que exige el continuo progreso tecnológico.

A pesar de ser el recurso humano un factor indispensable para la competitividad, en Colombia el sistema de educación tanto básica como secundaria y de formación técnica refleja aún grandes debilidades, no sólo en términos de cobertura sino especialmente en cuanto a su calidad y su correspondencia con las necesidades de formación del sector productivo. Sin embargo, a nivel de Pymes, operan, como ya se anotó, varios centros y entidades tanto públicas como privadas.

Los principales programas orientados a atender demandas de las Pymes y que se están desarrollando son los del SENA, Confecámaras²⁴ y las Cámaras de Comercio, Asociación Colombiana de pequeños y medianos Industriales, (ACOPI)²⁵; el Centro para la Investigación y el Desarrollo Tecnológico, (CINSET); y los de las entidades privadas sin ánimo de lucro que, en su gran mayoría, desarrollan labores de capacitación, asesoría y consultoría relacionadas con distintos aspectos de la gestión empresarial ó de tecnologías blandas.

Aunque el gasto público en educación ha crecido para todos los niveles educativos, su participación en términos del PIB es aún bastante marginal (esto sin tener en cuenta criterios de calidad de la educación impartida ni de eficiencia del gasto). La cifra de participación de gastos del SENA, que no supera en ningún año el 0.39 % del PIB, y bajo la consideración de que gran parte de la oferta de

²⁴ Esta entidad es la que agrupa a todas las cámaras de comercio existentes en el país.

²⁵ ACOPI es la institución que agremia a las empresas de tamaño medio y pequeño.

capacitación de técnicos y tecnólogos proviene de esta entidad, las perspectiva de capacitación técnica se hace aún más alarmante²⁶.

2.3.5 Política y Programas de Apoyo a las Exportaciones. Dentro de la reestructuración del sector de Comercio Exterior de 1991 nace el Fondo de Promoción Exportadora, Proexport, entidad a la cual se le asigna la función de promover las exportaciones en el ámbito comercial. Inicialmente, dentro de la formulación del marco de política de Comercio Exterior rediseñó los programas de apoyo y puso en ejecución una serie de servicios que respaldan al empresario durante todo el proceso exportador.

El eje, alrededor del cual giran todas las actividades encaminadas al fomento de las exportaciones, es el programa denominado Unidades Exportadoras, el cual se caracteriza por:

A) Infoexport, suministra al empresario la información comercial que le permita seleccionar mercados para su producto. B) Red Internacional de 12 oficinas comerciales, que prestan servicios de agenda empresarial, servicios de inteligencia de mercados y oficina del exportador. C) Ferias internacionales: apoyo para elegir los eventos, orientación para la preparación de la muestra, servicio de transporte para sus materiales. D) Misiones comerciales, de vendedores, de estudio y de compradores. E) Capacitación en Comercio Exterior para sus clientes. Y, F) Seguro de crédito a las exportaciones.

Si bien los apoyos brindados no hacen diferencia por tamaño, en la práctica son las Pymes las mayores beneficiarias de ellos. La política de PROEXPORT se enmarca dentro del criterio de concentrar los recursos en actividades directamente relacionadas con los exportadores; antes existía una gran dispersión en su aplicación. Para ello diseña la estrategia denominada Unidades Exportadoras las

²⁶ Garay op. cit

cuales nacen de la iniciativa empresarial. La metodología utilizada es la de trabajar conjuntamente con grupos de empresarios sectoriales en la determinación y ejecución de un plan de exportaciones que ataca un mercado de manera integral y congruente.

Los recursos para desarrollar el programa se obtienen mediante un sistema de co-financiación empresario-Proexport; esta última entidad señala cuales son las actividades elegibles y sus respectivos porcentajes de financiamiento, dentro de las cuales se destacan viajes, ferias, exposiciones, material promocional e investigación de mercados.

2.3.6 Banco de Comercio Exterior. BANCOLDEX. Otro de los programas importantes en la promoción de las exportaciones es el Crédito que ofrece el Banco de Comercio Exterior, BANCOLDEX, en la modalidad de fomento a las exportaciones. Es otro recurso que tienen todas las empresas exportadoras entre ellas las Pymes. Actúa también como banco de segundo piso canalizando líneas de crédito externo a través de las instituciones financieras, redescantando recursos en moneda nacional y extranjera.

Bancoldex ofrece varias modalidades de líneas de crédito: Pre-embarque, consolidación de pasivos, post-embarque vendedor, leasing, Inversión fija, reconversión industrial y modernización de empresas, creación, capitalización y adquisición empresas; todas ligadas al objetivo de consolidar a los exportadores de bienes y servicios.

2.3.7 Zonas francas y ciudadelas industriales. Otro de los programas que impulsa el Ministerio de Comercio Exterior es el de Zonas Francas. Hasta el momento se encuentran en funcionamiento: La de Palmaseca ubicada a un kilómetro del aeropuerto de Cali y a 150 Kms de Buenaventura con mercados potenciales en el Grupo Andino, Estados Unidos, Europa; cuenta con 38 usuarios

en más de doce ramas industriales que ocupan 4.000 personas. La de Rionegro en Antioquia, ubicada cerca del aeropuerto José María Córdoba en Medellín... La de Santa Marta, ubicada a 5 kms. Del aeropuerto, con 100.000 metros de cubierta construida, una de las más grandes. Los mercados principales son Alemania, Canadá y Ecuador. La de Barranquilla, con 204.000 metros de área cubierta a 8 Kms. del aeropuerto de la ciudad; genera exportaciones por US\$65.0 millones a Estados Unidos, México, la Comunidad Andina de Naciones CAN, correspondientes a los sectores de textiles y confecciones, calzado y alimentos. La de Bogotá está en proceso de construcción; se ubica a 2 Kms. del aeropuerto El dorado.

2.4 LA LEY 590 DE 2000

La sanción de la Ley 590 de 2000 maca un hito importante en la política estatal de apoyo a las pequeñas y medianas unidades productivas. Como se anotó anteriormente, los programas diseñados para ayudar a las microempresas tuvieron la virtud de haber incorporado de manera activa a las organizaciones sociales en el diseño y ejecución de los planes de acción lo que incrementó su participación como agentes de las estrategias de desarrollo. Este escenario hubiera sido un caldo de cultivo adecuado para alterar algunos elementos negativos del marco institucional colombiano.

Sin embargo, desde la emisión de la ley 590, este esquema de cooperación Estado-sociedad civil fue desmontándose progresivamente, de tal forma que las fundaciones y organizaciones no gubernamentales que tenían participación en los programas del sector quedaron relegadas a funciones puramente instrumentales y operativas. De esa manera se fortalece el papel del Estado como dinamizador de las iniciativas privadas.

La ley tiene elementos positivos como la realización de un gran esfuerzo de

integración de los distintos instrumentos de política, buscando promocionar el desarrollo integral de las unidades empresariales y potenciar los escasos recursos económicos con los que se cuenta. Esto tiene que ver también con la intención de darle transparencia al manejo de los recursos, para el cual los canalizó a través del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de la Mipyme – FOMIPYME – y el fondo EMPRENDER. La ley también crea instrumentos para fortalecer la gestión del Estado desde lo local, esto es, desde los municipios y creó el Sistema Nacional de MIPYMES, definiendo su composición y funciones.

Sin embargo, se dan cambios negativos en el marco institucional con la designación de Consejos Superiores para PYMES mediante la designación de los gremios y representantes de las universidades y ONG's por parte del Ministerio de Desarrollo con lo que se desconoce su autonomía y se desalienta, de manera notable, la participación de la sociedad civil. De otra parte, las instancias de decisión se centralizan restándole, así, a la nueva organización la posibilidad de alterar las estructuras rígidas del aparato estatal. Lo anterior significa una pérdida indudable de capital social y experiencia institucional acumulada.

3. ESTRUCTURA INDUSTRIAL COLOMBIANA Y DESEMPEÑO DE LAS PYME

Tres estudios nos servirán como referencia para el análisis del peso del sector de Pymes en la estructura industrial colombiana y para hacer un seguimiento a su desempeño después de la Apertura Económica. De una parte, un estudio del Departamento Nacional de Planeación ²⁷ (DNP) en el que se hace una comparación entre los diferentes tipos de unidades industriales en las dos últimas décadas del siglo hasta el 2002. El segundo, contratado por el Ministerio de Desarrollo con el CID de la Universidad Nacional tiene como objeto plantear algunos lineamientos para el diseño de políticas públicas para el desarrollo de la PYME²⁸ y, además, las conclusiones de una encuesta aplicada por el Centro de apoyo a la Microempresa de la Universidad Externado de Colombia²⁹...

Según el Censo Económico Industrial en 1990 existían 94.541 establecimientos manufactureros, distribuidos en microempresas con el 89% de participación (84.171 establecimientos), empresas catalogadas como Pymes con el 10% (9.753 establecimientos) y establecimientos de más de 200 trabajadores catalogados como gran industria, con tan sólo el 0.7 %, (617 establecimientos). Por su parte, el empleo generado por la industria manufacturera era de 879.983 puestos de trabajo con la siguiente distribución: 22,15% en la micro empresa, 40.7% en las Pymes y un 37.10% en la gran empresa.

Tal como plantea Garay³⁰ Son varias las conclusiones que se obtienen de las estadísticas censales: la mayor concentración del empleo industrial se genera en empresas de menos de 200 empleados (microempresas y Pymes) que en

²⁷ J. Villamil J. Silva y G. Bonilla (1996) "Análisis metodológico de la productividad" en DNP Estudio Nacional de Productividad. FONADE-COLCIENCIAS.

²⁸ L.A Bernal op cit.

²⁹ Estudio Externado. Estudio Microempresarial en convenio con el DANE. 1998

³⁰ L. J. Garay (1998) **Colombia: estructura industrial e internacionalización** Bogotá, Cargraphics S.A.

conjunto aportan alrededor del 62%. Sin embargo, muchas de las empresas ubicadas en este segmento se caracterizan por su alta informalidad, implicando tanto inestabilidad del empleo como condiciones remunerativas menores que las de la gran empresa. Sectores en donde la informalidad ha sido especialmente acentuada son: alimentos, influenciado especialmente por la actividad de panadería, químicos, productos metálicos y muebles de madera que son sectores donde predominan pequeños talleres con una baja relación ingresos/empleo.

3.1 METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LAS PYMES EN LA INDUSTRIA

Ante la falta de continuidad de la información censal, el estudio del Departamento Nacional de Planeación (DNP) mencionado atrás, se basa en el análisis de la información de la Encuesta Anual Manufacturera, presentando los resultados sobre la importancia que tienen las Pymes dentro de la actividad industrial y el comportamiento que ha tenido durante los últimos años. Para tener una mejor perspectiva del desempeño de las PYME en este trabajo se alternan los resultados de este estudio con el análisis de las estadísticas del DANE sobre el sector industrial colombiano con el propósito de dar una idea aproximada sobre la diversidad del sector de las PYME, en el que se agrupan subsectores con una importante capacidad de gestión y con índices positivos de productividad y de integración en cadenas productivas junto a otros que carecen de posibilidades reales en el complejo y globalizado mercado de la actualidad.

El trabajo parte de la tradicional clasificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, DANE, relacionada con el número de empleados por establecimiento industrial:

Personal ocupado

1 a 49	PEQUEÑA
50 a 199	MEDIANA
200 y más trabajadores.	GRANDE

Los establecimientos comprendidos entre 1 y 49 empleados, teniendo en cuenta la Metodología de la EAM-DANE, son tratados como empresas pequeñas. Mientras los establecimientos comprendidos entre 50 y 199 empleados como unidades de tipo mediano.

3.2 LAS PYME EN EL SECTOR INDUSTRIAL

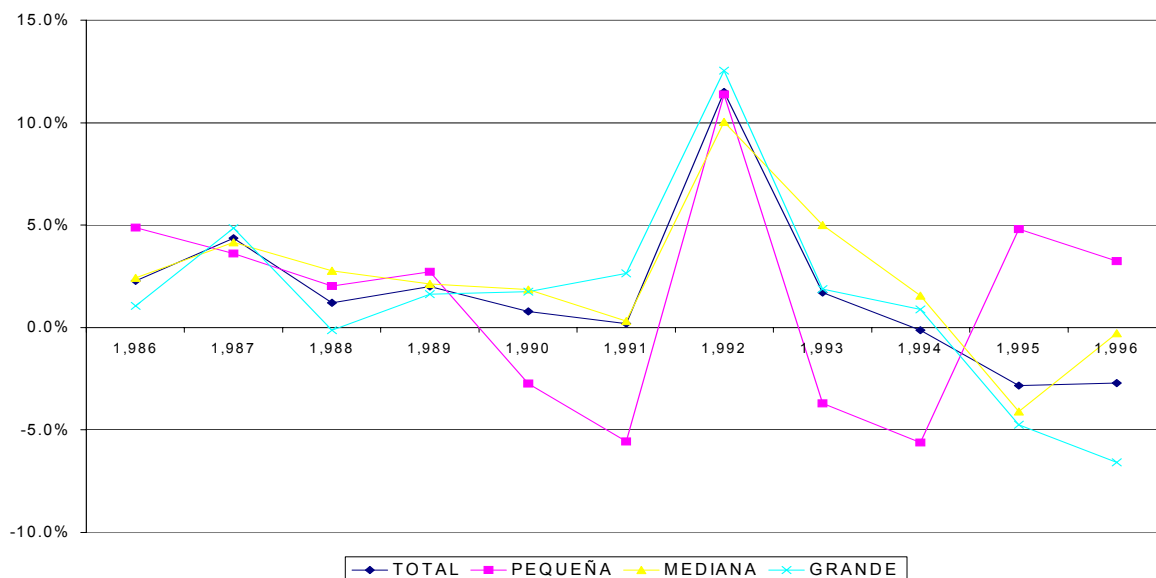
Al analizar el número de establecimientos se observa que la distribución por tamaño de empresa no ha cambiado significativamente durante el período comprendido entre 1985 y 2002. Así, mientras en 1985 el número de establecimientos considerados dentro de la categoría de pequeña empresa era de 5000 con una participación de 67% en la totalidad del sector industrial, para el año 2002 esa participación era de 68%. Los establecimientos catalogados como de mediana empresa para 1985 fueron 1.532 lo que significó una participación del 21,6% del total de establecimientos, para el 2002 estos llegaron a tener una participación de (22,7%), en tanto que los establecimientos catalogados como gran empresa participaron un 7% lo cuál indica que al menos a nivel agregado, la composición de la industria por tamaño de los establecimientos no cambio con el proceso de apertura.

La composición relativa del empleo industrial durante el período de análisis no ha presentado cambios importantes en los diferentes tipos de tamaño de empresa. Así, la pequeña industria para 1985 ocupó 106.472 personas, con una participación de 20% y para el 2002 esta llegó a 21%, mientras que la mediana

empresa participó con 30% en 1985, y en el 2002 contribuyó con 31%. Queremos destacar estas cifras ya que son una prueba de que nuestra hipótesis inicial es correcta: existe, por una parte, una brecha considerable entre las proclamas favorables a la microempresa y las ejecuciones reales y, de otra, se presentan en el país una cantidad de problemas estructurales e institucionales que impiden que los agentes económicos reconozcan el ambiente favorable a su actividad y se abstengan de responder a los incentivos creados.

A partir de 1993, las cifras totales de empleo muestran importantes cambios, especialmente explicados por los efectos de la apertura económica y la búsqueda de un nuevo esquema de minimización de costos debido principalmente a diferentes cambios organizacionales. Así, la gran empresa y las PYME han venido perdiendo puestos de trabajo, mientras la pequeña ha mostrado una dinámica positiva en este sentido. Una muestra de los aspectos contradictorios de las políticas de los que hablamos en párrafos anteriores.

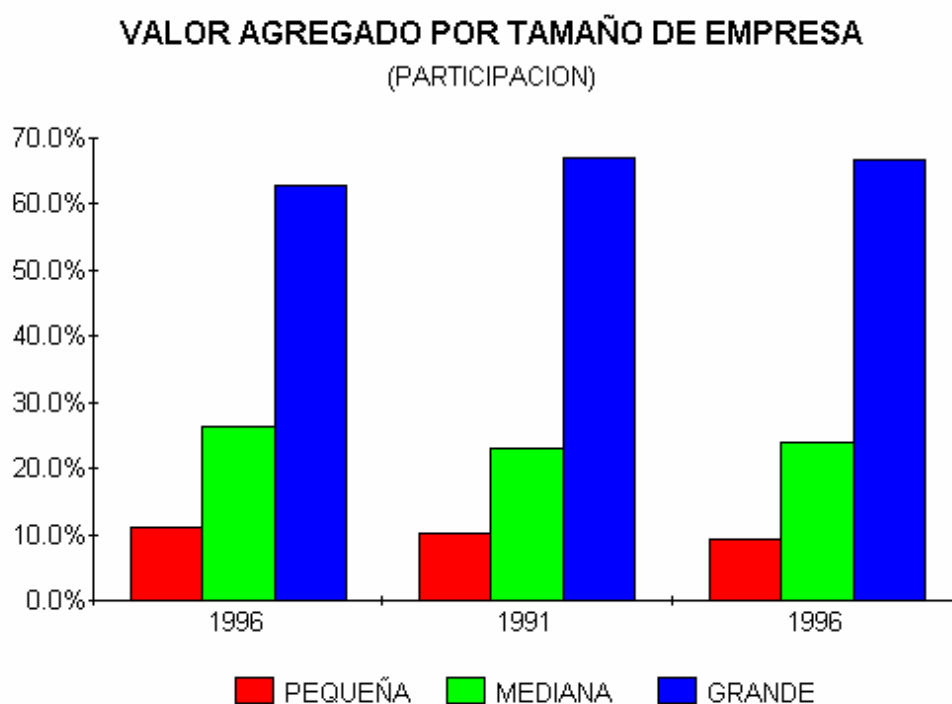
Gráfica 1. Empleo Industrial (Crecimiento porcentual)
EMPLEO INDUSTRIAL(Crecimiento porcentual)



Fuente: Estudio Nacional de Productividad DNP (1996)

3.2.1 Producción y Generación de Valor. Los sectores en los que predominan las Pymes en términos de producción son de los más pequeños del sector manufacturero. Además, la poca intensidad tecnológica y de capital como característica esencial de estos sectores facilita la existencia y permanencia de la pequeña y mediana industria. En general, el desempeño de estos sectores está muy ligado a la evolución que mantienen las grandes variables macroeconómicas tanto del sector externo como doméstico, es decir, se ven directa o indirectamente afectados por la tasa de cambio, las tasas de interés, las medidas arancelarias, la evolución de la construcción y el crecimiento de la demanda doméstica. Se observa en las estadísticas una relación mucho menor entre el desempeño productivo de estas unidades con los factores de política económica.

Gráfica 2. Valor agregado por tamaño de empresa



Fuente: Estudio Nacional de Productividad DNP - 1996

El análisis del anterior cuadro permite concluir que las Pymes tienen una

participación muy baja en la generación de valor agregado y que no se observa ninguna mejoría en el sector después de la política selectiva que pretendía dinamizarlo y convertirlo en protagonista de la búsqueda de productividad.

3.2.2 Articulación Productiva. El desarrollo industrial colombiano, desde sus inicios, se caracterizó por su elevada concentración, principalmente en las grandes ciudades del interior del país. Este fenómeno ha permanecido constante, inclusive con una tendencia a concentrarse aún más en los últimos años. De esta manera, ciudades como Bogotá, Medellín y Cali concentraban en 1994, la mayor parte del producto industrial (66%), el valor agregado (68%) y el empleo generado (71%).

De acuerdo con esta distribución, la industria colombiana presenta una tendencia a la especialización por regiones, siendo Bogotá, distrito capital, el área con mayor grado de concentración en la mayoría de los sectores industriales. La ciudad de Bogotá se orienta, particularmente, a la producción de los siguientes sectores: equipo y material de transporte, producción de derivados del petróleo, fabricación de plásticos, y maquinaria excepto la eléctrica, textiles especialmente de fibras sintéticas. En Cali se ha desarrollado la industria del papel y sus productos y tiene una importante participación en imprentas. Y, en la ciudad de Medellín, se observa una tendencia hacia la especialización de Textiles en algodón, fabricación de vestuarios y artículos de cuero.

Como elementos naturales de articulación sectorial, dados por el desarrollo de la localización industrial, se pueden observar varios sectores en los cuales hay presencia de relaciones verticales de producción. Un hecho positivo de la política económica de los últimos tiempos ha sido la identificación de las potenciales cadenas productivas ("cluster") a nivel regional. Sin embargo, no se han generado los estímulos necesarios ni las líneas de acción que permitan superar la etapa de identificación hacia una de maduración de estas redes de empresa.

Uno de los objetivos de la política pública ha sido el de disminuir el grado de concentración de las PYME y propiciar el surgimiento de nuevas unidades en los espacios territoriales diferentes al llamado “triángulo”. Sin embargo, el estudio de la Universidad Nacional presenta datos recientes de localización de las PYME en cuatro polos industriales, el primero de los cuales (Bogotá-Soacha, Medellín-Valle de Aburrá, Cali-Yumbo y Barranquilla-Soledad) concentra el 80.6% del empleo y el 779,7% del valor agregado³¹, demostrando con ello que la política no ha mejorado la tradicional concentración industrial.

3.2.3 Productividad laboral. Además de lo expuesto en los párrafos anteriores, es importante mostrar la evolución de otros indicadores que permiten dibujar un cuadro sobre la dinámica de la productividad en el sector de PYMES. El estudio del DNP en el que estamos basando esta presentación sobre la situación de las PYME en el contexto del sector industrial colombiano, estimó la productividad laboral como medida para determinar el desempeño de las distintas categorías de empresas, clasificadas por tamaño.

La productividad laboral, medida como el valor agregado sobre el número de empleados, presentó una composición ligeramente creciente a partir de 1993 para las tres categorías, resaltando la predominancia de la gran industria sobre las Pymes. La productividad de las Pymes es inferior a la registrada por el promedio de la industria y no ha mostrado, según el estudio del DNP, ninguna mejoría en los últimos años, lo que refleja la inoperancia de las políticas económicas orientadas a mejorar su competitividad.

Al analizar los niveles de productividad laboral, se observa que, de otra parte, no existe necesariamente correlación entre ésta y el tamaño de la empresa. En efecto, los sectores donde predominan las Pymes, no siempre presentan los mayores niveles de productividad laboral, contraviniendo así la simplista

³¹ Bernal, op cit.

concepción de que, independientemente de otros factores, el tamaño se constituye, por sí solo, en un determinante de la productividad.

3.2.4 Comportamiento del Comercio Exterior. La composición de las exportaciones se caracteriza por la alta concentración en bienes durables como textiles, confecciones, imprentas editoriales y cueros, que para 1985 representaban un 30% y para 1997 un 22%; las exportaciones de bienes de consumo no durable como alimentos y alimentos diversos que participaban en un 21% en 1985, llegan a un 19% en 1997. La producción de bienes intermedios como sustancias químicas, otros productos químicos y plásticos tienen una participación de 19% en 1985, alcanzando para 1997 un 26%.

Los resultados del estudio DNP muestran la composición y evolución de las exportaciones industriales por tamaño de empresa. De allí es posible deducir el crecimiento de la dinámica exportadora de las PYME en los últimos años, ya que en 1993 participaron con un 28% de las exportaciones totales y elevaron esa participación al 38% en 2002. Este hecho permite deducir que, a diferencia de las políticas orientadas hacia los aumentos en productividad, aquellas que tenían como objetivo una vinculación más estrecha con el mercado mundial, han sido relativamente exitosas. Sin embargo, esta apreciación derivada de las cifras agregadas seguramente esconde la profunda diferenciación entre las PYME colombianas ya que, según varios autores, son las pequeñas y medianas empresas vinculadas a los grandes conglomerados nacionales las que han logrado avances efectivos en los procesos de internacionalización, en tanto que las unidades que trabajan en forma aislada, siguen dependiendo del mercado interno.

3.3 PRINCIPALES PROBLEMAS DE LAS PYME COLOMBIANAS

Son muchos los estudios que se han dedicado a resaltar los obstáculos existentes en las pequeñas y medianas empresas para alcanzar una senda de productividad importante y responder así a las señales favorables de la política pública colombiana. Para nuestro propósito, partiremos, fundamentalmente, del estudio ya citado de la Universidad Externado de Colombia que realiza un análisis “DOFA” que se sustenta en una encuesta representativa de pymes de diferentes sectores y del documento del CID-Universidad Nacional que hace un análisis de barreras que impiden el desarrollo de las unidades empresariales.

El estudio del Externado tiene como referente el concepto de Michel Porter de “Competitividad Sistémica” que otorga prelación, no solo a los problemas microeconómicos sino a los que se encuentran en el medio ambiente de la empresa. El segundo, realizado por Luís Alejandro Bernal B fue publicado en la Revista del DNP con el título “Problemática de la PYME en Colombia”³² se orientó también dentro de la misma concepción de competitividad sistémica y se constituyó en el diagnóstico-base para la formulación de la política pública contenida en el “Plan de Desarrollo Económico y Social 1998-2002” del gobierno de Andrés Pastrana.

Cruzando la información contenida en los dos estudios citados en el párrafo anterior, agrupamos la problemática de las pequeñas y medianas empresas en varias áreas:

3.3.1 Problemas de Mercado. Los principales problemas de mercado tienen que ver con:

³² L. A. Bernal **Problemática de las PYMES en Colombia** Revista Planeación y Desarrollo, Bogotá, Departamento de Planeación Nacional, Noviembre de 1999.

- La orientación predominante de las PYME al mercado interno como herencia del modelo de Industrialización por Sustitución de Importancias que delineó la CEPAL en el período de la segunda posguerra para la región latinoamericana.
- Como resultado de los procesos de Apertura Económica, el mercado de los productos de las PYME afronta una fuerte competencia de productos legalmente importados, otros de contrabando y algunos que, aunque legalmente importados, entran en el mercado en condiciones de competencia desleal o de “competitividad artificial” derivada de los subsidios de los que disfrutaban en otros países.
- La vinculación directa de las PYMEs a los mercados de exportación más exigentes en materia tecnológica es aún muy escasa, por lo que este problema tiene que ver con la “calidad” de los mercados. La presencia de exportaciones indirectas – por suministro a otras empresas que exportan directamente – es algo más significativa. Sin embargo, puede afirmarse que la exposición de las PYMEs a los mercados internacionales es aún insuficiente.

3.3.2 Problemas de tecnología. Además de las condiciones de mercado, esencialmente exógenas a las empresas, existen ciertas condiciones internas de la empresa que se constituyen en obstáculos a su desarrollo tecnológico y, en consecuencia, a mejoras significativas en su productividad. Los principales problemas relacionados con la gestión tecnológica son:

- El grado de informalidad que domina no solamente su estructura jurídica o de propiedad, sino su organización y administración.
- Como resultado de esa informalidad, se observa una ausencia de procesos de planeación en todas las áreas de la empresa.

- Escasa formación y experiencia de los empresarios en materia de gestión tecnológica y en el diseño de estrategias competitivas consistentes.
- Las PYME tienen una débil capacidad de identificar sus problemas críticos de mejoramiento de la competitividad.
- Predominio de equipos con tecnología obsoleta.
- En el proceso de selección de tecnología se observa una alta dependencia de la información que suministra el propio proveedor.
- Reticencia hacia procesos de asesoría en gestión y desarrollo empresarial y tecnológico.
- Predomina un significativo individualismo en la gestión gerencial, en virtud del cual se descartan opciones de solución colectiva a procesos de mejoramiento en productividad.
- Se registra un significativo desconocimiento de los apoyos e incentivos institucionales hacia el mejoramiento tecnológico.
- Los empresarios de las PYME suelen ser incrédulos frente a las instituciones del Estado y sus programas. En muchas ocasiones esa actitud es más que un prejuicio y se basa en experiencias negativas.
- La PYME se interesa más por la adaptación de tecnologías que por la generación y desarrollo de las mismas.
- Se observa una nula presencia de las consideraciones ambientales en la gestión de las empresas.

Una mirada cuidadosa sobre los problemas consignados en los párrafos anteriores, permiten clasificarlos en tres tipos: por una parte, están los que se derivan de las condiciones estructurales de las empresas como la brecha tecnológica heredada de un modelo de desarrollo que privilegió el mercado interno intensamente protegido. Se observan, en segundo lugar, aquellos problemas que tienen que ver con la exposición indiscriminada del sector a la competencia internacional, en ocasiones en condiciones desventajosas que provienen de los mecanismos neo-proteccionistas no-arancelarios que predominan en la actualidad o de la composición de fuerzas geopolíticas del escenario internacional.

3.3.3 Problemas institucionales. Un tercer tipo de problemas que, incluso, pueden visualizarse como causantes de los anteriores, se refieren a la “visión del mundo” de los empresarios, a la falta de congruencia de la política estatal que deriva en falta de credibilidad en los mecanismos incentivos, a la ausencia de redes de integración inter-empresarial, etc. Este último tipo de problema puede clasificarse como “institucional” en la medida que tiene en su origen en elementos de orden cultural, de percepción de la acción del Estado y de falta de educación.

En el estudio de la Universidad Externado de Colombia se hace notar las deficiencias en la infraestructura física y de servicios que limita la capacidad de crecimiento de las PYMES. Según sus autores “A medida que el empresario atiende mercados apartados de las ciudades, comienza a percibir este factor no solo como un limitante sino también como un riesgo. La inexistencia de una infraestructura sólida en todo el país al nivel de comunicaciones, transporte y almacenamiento, son una de las razones por las cuales el empresario no invierte y no crece. Buscar mercados lejanos, así estén dentro del mismo ámbito nacional implica un riesgo y una alta incertidumbre para el empresario”³³

³³ U. Externado de Colombia

Los estudios que nos sirven de referencia mencionan, además, algunos problemas derivados directamente del “Marco político-institucional”³⁴ y que se relacionan, como ya se dijo, con fallas en la organización y funcionamiento del Estado y con la dudosa capacidad de gestión de los entes públicos. Los siguientes son algunos de los aspectos que se destacan en el estudio del Departamento Nacional de Planeación:

- Bajo el paradigma de la Internacionalización de la economía, se hizo de la competitividad un fin por excelencia, siendo que esta es, esencialmente, el reflejo de las condiciones técnico-económicas que permiten a las empresas ofrecer respuestas a mercados determinados. En ese contexto, Colombia carece de un patrón de especialización que permita a su aparato productivo orientarse hacia un mercado mundial complejo y cambiante como el actual.
- En el marco precedente no resulta extraña la inexistencia de una política específica, consistente e integral de desarrollo de la PYME como la que existe en otros países.
- En Colombia se han implementado, con mayor o menor éxito, buena parte de los instrumentos internacionalmente disponibles para el desarrollo tecnológico y, aunque justo es reconocer que se han logrado algunos avances, estos son todavía precarios en relación con las necesidades reales de las empresas.
- Existe una gran dispersión de organismos públicos y privados, con y sin ánimo de lucro, orientados a apoyar a las PYME. Igualmente, buena parte de los mismos acusa problemas de gestión, financiación, cobertura, escasa cooperación entre ellos, dispersión de funciones insuficiente perspectiva regional y escaso impacto en el empresariado.

³⁴ L. A. Bernal **Problemática de la Pequeña y Mediana Empresa en Colombia** Revista Planeación y Desarrollo, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Noviembre 1999.

- En relación con las entidades estatales, la mayoría de ellas responde a diseños organizacionales anteriores a la década de los años setenta y no han sido capaces de “orientarse al cliente”. En esta materia son ampliamente ilustrativos ejemplos como el del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) que tiene en sus manos la formación de mano de obra para este tipo de empresas; el desconocimiento que el empresariado tiene de las actividades de COLCIENCIAS (Entidad que coordina la política de Ciencia y Tecnología en el país) y su utilidad potencial para las empresas y la incipiente integración entre este último organismo y el Ministerio de Desarrollo Económico³⁵.
- Al evaluar los resultados de la financiación de proyectos y co-financiación por parte de COLCIENCIAS se observa que el 67% de los mismos benefició a la gran empresa y solo el 33% a las PYME. Este hecho demuestra el enorme poder político de la clase empresarial que controla la gran empresa y la persistencia de criterios “clientelistas” en la asignación de los recursos públicos.
- En el sector privado, los organismos gremiales presentan una serie de características que limitan su capacidad de acción como promotores de desarrollo, como son las tasas de afiliación bajas y una precaria estructura financiera que limita considerablemente su efectividad.
- Por su parte, las Cámaras de Comercio, aunque suelen participar en la creación de organismos de desarrollo empresarial, poseen una muy baja disponibilidad de servicios de información, asistencia o asesoría directa a las PYME.

³⁵ Ver “**Evaluación de la Gestión de los Programas Institucionales en la Política Industrial en el período 1994-1997**” Contraloría General de la República, Dirección de Infraestructura, Industria y Desarrollo Regional, Bogotá, 1998.

- Adicionalmente, la tan proclamada bondad de la alianza Universidad-Empresa, no ha pasado de ser un postulado llamativo cuya puesta en práctica enfrenta serios obstáculos de definición de intereses mutuos y de financiación de proyectos conjuntos.

Por su parte, en la encuesta aplicada por la Universidad Externado de Colombia se observan como problemas institucionales de mayor peso, algunos de los ya mencionados y, además:

- La falta de estabilidad de la institucionalidad legal y política de Colombia. A pesar de que podría pensarse que este factor se corresponde con “el cambio en las reglas de juego” que ya se mencionó atrás, en el estudio se hace notar que se refiere a la presión que sobre la legalidad ejercen grupos de presión por fuera de la ley (narcotraficantes, por ejemplo) y algunos grupos económicos que tradicionalmente han incidido en la política gubernamental para su beneficio propio.
- La ausencia en el país de agremiaciones y de organizaciones públicas y privadas que se consoliden a través de intereses comunes. En este aspecto se hace alusión al concepto de “Capital Social” que se está trabajando con mucha fuerza en la literatura mas reciente sobre el Desarrollo.
- Favoritismo del gobierno frente a determinados intereses privados. En el estudio del DNP se hace referencia tangencial a este problema pero se reduce su importancia, en tanto que la evaluación de los resultados de la encuesta aplicada por la U. Externado de Colombia a 67 empresas hace notar que la mayoría de los empresarios le da mucho peso a este factor institucional.
- Corrupción. Colombia suma a la tragedia de su situación de orden público unos índices de corrupción que están entre los más altos del mundo. La presencia

en el país de los dineros provenientes de las actividades del narcotráfico y la presencia de una buena parte de la población con necesidades básicas insatisfechas son el mejor “caldo de cultivo” para la corrupción.

- Falta de independencia del poder Judicial. A pesar de que el marco constitucional de 1991 significó un avance considerable en la separación efectiva de los poderes públicos todavía quedan en la estructura organizativa del Estado colombiano muchos elementos que obstaculizan la independencia del poder judicial de los intereses partidistas o de los poderes económicos consolidados.
- Inexistencia de políticas anti-monopolio efectivas. Es claro que existe una distancia muy grande entre el “discurso” del gobierno que da prioridad al desarrollo de las PYMES por considerarlas las unidades empresariales más flexibles y, por lo tanto, con mayor capacidad de adaptarse a los procesos de recomposición tecnológica y organizativa que exigen las nuevas tendencias de la economía mundial y la legislación que defiende a este tipo de unidades del acoso de los grandes grupos empresariales.
- Falta de concreción de los acuerdos comerciales con otros países. Si bien es cierto que Colombia ha sido tradicionalmente el socio más activo y más disciplinado de la Comunidad Andina de Naciones no ha sido capaz de formalizar acuerdos comerciales de más largo alcance que garanticen el éxito de los procesos de internacionalización de las empresas. Las Pymes, según la encuesta que reseñamos, no se sienten respaldadas por el Estado en la búsqueda de mercados alternativos y esa percepción de soledad obstaculiza cualquier plan de expansión comercial.
- Inseguridad: la extensión del conflicto armado colombiano y la práctica permanente de extorsiones a los ciudadanos y a las empresas por parte de los

grupos en conflicto y de la delincuencia común ha incrementado considerablemente los costos de producción de la totalidad de las empresas, que han tenido que incluir entre sus “insumos” el pago a los grupos por fuera de la ley (guerrilleros o paramilitares y, en ocasiones , a los dos) para garantizar seguridad en el transporte de sus mercancías y en el acceso a mercados distantes.

Nuevamente, el análisis de los resultados de las encuestas nos llevan a concluir que los problemas relacionados con la falta de transparencia del gobierno y su incapacidad de coordinar un esfuerzo de competitividad que favorezca a los actores menos favorecidos son determinantes para que las unidades empresariales no respondan a las políticas públicas. Así, los problemas de orden institucional adquieren un peso específico importante en la explicación de la situación del sector de las PYMES en Colombia.

El último estudio mencionado, hace referencia a la escasa “governabilidad” del Estado colombiano que se relaciona, no solo con la incapacidad manifiesta de incidir en la disminución del conflicto armado que ha vivido el país en los últimos años, sino también con su escasa presencia real en una buena parte del territorio nacional. Es posible considerar esta falta de gobernabilidad como un determinante importante del escaso poder de “convocatoria” de los incentivos presentes en los nuevos marcos legales de las PYMEs colombianas.

Bernal concluye que, si bien es cierto la mayoría de los factores institucionales son comunes a todos los tipos de empresa, las pequeñas unidades “son mas sensibles a los obstáculos que plantea el entorno político, económico y social ya que cuenta con medios mas limitados que la gran empresa para enfrentarlos”³⁶. Este autor consigna los resultados de las encuestas aplicadas a los empresarios, quienes consideran que los principales obstáculos del entorno a la actividad

³⁶ Bernal op cit p. 5

empresarial son la inestabilidad en las políticas públicas, el continuo cambio en las “reglas de juego”, la corrupción y tramitología en la administración pública, la escasa confianza en el sistema judicial las deficiencias en el sistema educativo y la insuficiente representatividad política del sector, factores todos que forman parte del ambiente institucional del país. Una posible conclusión derivada de este cuadro hace pensar que más importante, incluso, que una política de fomento para las PYME se requiere trabajar en la construcción de confianza en las instituciones públicas y en la consolidación de lazos de cooperación comunitario que promuevan el desarrollo del llamado “capital social”.

Las conclusiones de los estudios que han sido citados en este aparte del trabajo, coinciden con algunas publicaciones que, desde la perspectiva neo-institucional, han realizado un diagnóstico sobre las causas de la situación actual de la economía y la sociedad colombiana. Es importante destacar, especialmente, la obra de Salomón Kalmanovitz³⁷ en la que se pone de presente la herencia hispana en la centralización excesiva del país, los incentivos que históricamente han estimulado el comportamiento oportunista y no-productivo de los agentes económicos y el deterioro permanente de la “imagen” del Estado, como resultado de su incapacidad de establecer “acuerdos creíbles”. Kalmanovitz coincide con otros autores en la creencia de que más que una política económica coherente, lo que necesita el país es la construcción de una nueva “institucionalidad” que promocióne la eficiencia y el consenso necesario para un verdadero desarrollo.

El caso particular de la política pública en Colombia ha sido también analizado por Wiesner Durán³⁸. Sus conclusiones se orientan fundamentalmente a destacar la falta de consistencia entre los objetivos de política formulados por los gobiernos, las herramientas escogidas para tales fines y unos marcos institucionales que no pueden responder de manera adecuada a los requerimientos de las políticas

³⁷ S. Kalmanovitz **Instituciones y Desarrollo Económico** Bogotá, Editorial Norma, 2002

³⁸ E. Wiesner Durán **La efectividad de las políticas públicas en Colombia**, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997.

formuladas. La política ambiental y educativa y el marco diseñado para la regulación de las telecomunicaciones, el sector eléctrico y el transporte, le sirven a este autor como estudios de caso para registrar la laxitud de las restricciones legales frente a los comportamientos oportunistas de los agentes que han llevado a que en el país los cargos públicos resulten siendo mucho mas “rentables” que las actividades productivas, porque son espacios propicios para la actividad de los “captoreadores de rentas” (“rent-seekers”).

Los resultados a los que llegan Kalmanovitz y Wisner son consistentes con los que pueden derivarse de los estudios sobre las PYMES, que sin tener una orientación teórica definida, terminan por darle la razón a las explicaciones neo-institucionales sobre los factores que entran la dinámica de la sociedad.

4. CONSIDERACIONES FINALES

4.1 UNA LECTURA RÁPIDA DE LA LEY 905 DE 2004

En el momento en que estaba a punto de concluir mi Trabajo de Grado, fue sancionada la Ley 905 de 2004 que modifica la Ley 590 del 2000. En ella, se continúa con la tendencia centralizadora y jerárquica que caracterizó a su antecesora y se desconoce la realidad del sector y la institucionalidad que lo caracteriza.

La norma modifica varios artículos de la Ley 590 de 2000 y dicta nuevas disposiciones para este sector. Entre otros aspectos, la Ley 905 crea el Sistema Nacional de MIPYMES que estará conformado por el Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, el Consejo Superior de Microempresa y los consejos regionales.

El Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes estará integrado por los ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Protección Social y Agricultura; el Departamento Nacional de Planeación; el Sena; Conciencias; Bancoldex; el Fondo Nacional de Garantías y FINAGRO.

Este Sistema estará coordinado por el Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Así mismo, se crean los consejos regionales de pequeña y mediana empresa conformados por el gobernador del departamento, un representante de la corporación autónoma regional, el director de planeación departamental, el director regional del Sena, un representante de Acopi, uno de FENALCO y otro de la Cámara de Comercio. A ellos se suman un representante de los alcaldes municipales de cada departamento, un representante de las asociaciones de

pymes de la región, dos empresarios pymes y dos representantes de las asociaciones de microempresarios.

También se crean las secretarías técnicas regionales de mipymes, cuya designación estará a cargo de cada consejo regional.

La nueva ley establece que las entidades estatales integrantes de los Consejos Superiores de Pequeña y Mediana Empresa y de microempresa, al igual que las demás entidades vinculadas al sector, informarán semestralmente a la secretaría técnica de los consejos sobre la índole de las acciones y programas que adelantarán respecto de las mipymes, la cuantía de los recursos que aplicarán a la ejecución de estas acciones y los resultados de los mismos.

Adicionalmente, la ley modificó las condiciones especiales de crédito a empresas generadoras de empleo, señalando que el Fondo Nacional de Garantías podrá otorgar condiciones especiales de garantía a empresas especialmente generadoras de empleo, por un 70 por ciento del valor del crédito requerido para el emprendimiento, hasta la fecha dicha cifra era del 80 por ciento.

Igualmente, se adiciona un artículo, según el cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa concertación con las cámaras de comercio, buscará que parte de los recursos que reciben o administran las cámaras por concepto de prestación de servicios públicos delegados, se destine a cubrir parte de la financiación de los programas de desarrollo empresarial que ejecuta y coordina el Ministerio, con el fin de complementar los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Además, la Ley establece que el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Fomipyme, se podrá nutrir con aportes o créditos de organismos internacionales de desarrollo, convenios de cooperación internacional, convenios de cooperación con entes territoriales y transferencias de otras entidades públicas de orden nacional. Estas

últimas modificaciones significan un avance en relación con las disposiciones anteriores ya que permitirá a las empresas utilizar los recursos de la ayuda internacional que en este momento son numerosos.

Sin embargo, desde el punto de vista institucional, la ley tiene algunos inconvenientes que es preciso resaltar. En primera lugar, en la medida que no fue consultada ni discutida por los actores implicados, la nueva reglamentación puede profundizar la tradicional desconfianza en el Estado y las políticas públicas. De otra parte, el esquema institucional derivado de la ley no corrige sino empeora las principales deficiencias existentes en el actual, ya que aumenta instancias, oficinas, funciones trámites e informes, mediante el establecimiento de “dos” sistemas (El “Sistema General de a Microempresas” y el “Sistema de Apoyo a las Mipymes”) sin generar condiciones que propicien una relación eficaz entre lo público y lo privado y una diferenciación clara entre las funciones de orientación y de financiación del sector.

Con una perspectiva temporal suficiente para poner en su contexto la ley 590 y con esta rapidísima mirada a ley 905 del 2004, puede observarse que, si bien la política pública ha avanzado en términos de la definición de metas de competitividad e internacionalización de las pequeñas unidades empresariales, no se observan logros en las propuestas de líneas de acción que mejoren los marcos institucionales vigentes y comprometan a la mayoría de la población en esas metas

4.2 EL PESO DE LAS INSTITUCIONES

La consideración más importante que se deriva del presente trabajo se relaciona con la necesidad de evaluar el peso de las variables institucionales cuando se intenta hacer un diagnóstico sobre la situación del sector de las pequeñas y

medianas empresas en Colombia y de su respuesta a las políticas diseñadas por el Estado.

En un sentido amplio – y siguiendo el esquema analítico del Nóbel de Economía D. North³⁹ – la relación entre instituciones – entendidas como reglas de juego formales e informales – y las organizaciones políticas y económicas –que serían los jugadores – determina un marco de incentivos a los que responden los agentes económicos y políticos. El desempeño de las sociedades en todos los ámbitos de la vida social está condicionado por esos incentivos los que, a su vez, se derivan de determinados arreglos institucionales.

El debate sobre el papel del Estado en un contexto de mercados globalizados, debe orientarse, específicamente, hacia la discusión acerca de cuales deben ser los arreglos institucionales, las reglas de juego, las normas explícitas e implícitas y el marco jurídico que permitan que se puedan utilizar los mecanismos de mercado para mejorar la competitividad de los actores y los niveles de calidad de vida de la población. Las instituciones son, desde luego, cruciales para el análisis económico y de la política pública porque regulan, así sea de manera imperfecta, el comportamiento social de los agentes.

Para sintetizar la recomendación que le hace la nueva economía neo-institucional a los “hacedores” de política pública, es preciso recordar que la eficiencia gubernamental requiere de normas simples que disminuyan los costos de los intercambios entre los individuos, de compromisos “creíbles” entre la sociedad civil y el estado, de incentivos que muevan a los agentes a conducirse de manera eficiente y a construir una cultura organizacional que minimice los costos de comunicarse, de intercambiar información, insumos, bienes y servicios.

³⁹ En la definición de North, una institución se constituye fundamentalmente de restricciones informales, reglas formales y características de observancia obligatoria. North, “Institutional change and Economic History” **Journal of Institutional and theoretical Economics (JITE)** vol. 145, 1989.

La principal crítica a las políticas públicas adoptadas en los últimos años en Colombia y que tienen como objetivo incentivar la actividad de las pequeñas y medianas empresas, se refiere a que parten de una explicación demasiado simplista sobre la competitividad. En este sentido, se da por sentado que, una vez que se establece un marco regulador que consigna la identificación de las PYMES con competitividad, la dinámica transformadora se dará en poco tiempo.

Lo anterior significa que no se ha hecho en Colombia un estudio juicioso que explique los rasgos de los empresarios "PYME", que vincule esos rasgos con las características del Estado colombiano, con los niveles de "governabilidad" y de confianza de la sociedad, con las costumbres y las tradiciones, con la presencia de valores o de "anti-valores" etc.

El esfuerzo que se hace en este trabajo pretende superar la simple exposición de la problemática de las empresas del sector de las PYME colombianas, para ir descubriendo los elementos culturales e institucionales que la pueden explicar. En consecuencia, es posible afirmar que muchos de los elementos que se consideran causantes del escaso dinamismo del sector en Colombia, o están directamente relacionados con estos factores institucionales o bien, pueden estar condicionados indirectamente por los mismos. Inestabilidad en las reglas de juego, falta de información, ausencia del estado, desconfianza en los diseñadores de políticas públicas, ausencia de incentivos para el trabajo integrado etc., son ejemplos de factores institucionales que explican el pobre desempeño de las PYMES en el período posterior a la Apertura Económica.

Para ser consistentes con el marco de análisis empleado y con el tipo de problemática encontrado en el sector de Pymes de Colombia, a continuación se hacen algunas reflexiones que pretenden esbozar diversos elementos para tener en cuenta en el diseño de una política integral de fomento para este sector de la economía.

4.3 ESTRATEGIAS PROPUESTAS

Vistos los problemas de las Pymes y frente al propósito de plantear un conjunto de estrategias orientadas a su superación, es imperativo tener en mente la clasificación que se hizo en este trabajo de la problemática del sector.

En concordancia con los problemas encontrados (y con la orientación general de la política de desarrollo del gobierno colombiano, de la cual no puede hacerse abstracción) se plantean tres estrategias de política, a saber:

4.3.1 Fortalecimiento de Cadenas productivas y de “clústeres” regionales.

La construcción de un tejido empresarial denso es fundamental como soporte de desarrollo y crecimiento de una economía, ya que un mayor número de empresas, promueve una mayor competencia, mejores condiciones para el florecimiento empresarial, mas intensa articulación entre los diferentes sectores, así como relaciones recíprocas mas enriquecedoras y, por supuesta, un mayor valor agregado. Con esto, la articulación con las corrientes internacionales del comercio, gana posibilidades.

Consideraciones similares a las del enfoque sectorial o de “cadena de valor” son válidas en el enfoque de “clústeres”, entendidas como aglomeraciones geográficas de empresas interrelacionadas, vinculadas con núcleos de proveedores comunes y clientes compartidos, encadenadas con otras de servicios que son útiles a todo el grupo, con organismos de desarrollo, gremios, universidades, entes de apoyo comercial, financiero, etc. cuya trama de interacciones contribuye colectivamente a la generación de mayores niveles de competitividad local.

El concepto de “clúster” involucra, entonces el de cadena de valor pero le agrega el ingrediente de la territorialidad con todos sus anexos de organización, cultura, procedencia común y –lo deseable – destino común. Pero como “los clústeres no

nacen, sino se hacen” el objeto de la política económica debe ser identificarlos, facilitar su articulación y estimular su dinámica organizacional, técnica, humana y productiva⁴⁰. En ello juega un papel protagónico y de primer orden la “institucionalidad” de carácter regional y local.

De esta manera, el enfoque sectorial y el territorial son dos enfoques necesariamente complementarios que bien pueden confluir en el propósito de mejorar la estructura productiva de actividades y regiones. Son dos perspectivas concurrentes e igualmente destacables en la búsqueda del progreso de las Pymes, pues mientras más integradas estén en procesos de valor y mas favorables les sean los acuerdos entre los actores sociales, mas posibilidades habrá para las unidades empresariales del sector.

Cabe resaltar, por otra parte, que en las perspectivas de cadenas de valor y de “clústeres”, subyace un elemento común que es la creación de oportunidades de mercado, la identificación de nichos comunes, de posibilidades de diferenciación, de especialización, de subcontratación.

Dentro de la estrategia de fortalecimiento de las cadenas productivas y de clústeres regionales cabe un colectivo de instrumentos de ejecución de la misma, entre los cuales es importante destacar:

- Apoyo tecnológico a los acuerdos sectoriales de competitividad de “segunda generación”⁴¹
- Desarrollo de proveedores PYME en sectores líderes y de exportación.

⁴⁰ A. Vásquez Barquero **Desarrollo Endógeno: conceptualización de las economías urbanas y regionales** Cuadernos del Cendes, Año 15, No 38 Mayo-Agosto, 1998

⁴¹ El concepto, originado en el ministerio de desarrollo económico, obedece al reconocimiento de las fallas que han afectado a los acuerdos vigentes, a la identificación de los correctivos pertinentes y a la voluntad de “relanzarlos”. Igualmente, al propósito de plantear acuerdos en sectores mas innovadores y de potencia exportadora que los actuales.

- Identificación y estímulo a “clústeres” regionales, ojala de “avanzada tecnología”.
- Fortalecimiento de colectivos de Pymes exportadoras o proveedoras de firmas exportadoras.
- Articulación de estudios de competitividad regional con programas regionales estratégicos de desarrollo tecnológico.

La consolidación de esta estrategia requiere del reconocimiento de algunos aspectos institucionales que la pueden entorpecer. Es necesario reconocer una tradición histórica de aislamiento de las unidades empresariales y un alto nivel de desconfianza frente a la competencia que impediría el trabajo en equipo requerido para hacer efectiva esta estrategia. Así, correspondería al Estado la convocatoria a la integración empresarial mediante el planteamiento de las cadenas productivas potencialmente desarrollables en cada región y la generación de incentivos (tributarios, de crédito blando etc.) para las empresas que muestren avances en los procesos de integración.

Otro elemento determinante para esta estrategia que se ve también debilitado por la separación tradicional entre el sector educativo y el sector empresarial es la estructuración de convenios de cooperación entre los centros de investigación y el sector productivo. Un camino expedito para la superación de este factor –también institucional – es convertir los trabajos de grados de los estudiantes (o tesinas, como se les conoce en España) en proyectos puntuales de innovación tecnológica u organizacional, estudios de mercado, propuestas de diferenciación para las empresas.

4.3.2 Estímulo a la demanda de servicios de innovación y desarrollo tecnológico para la PYME

La revisión de los problemas que en materia de gestión tecnológica presentan las Pymes y la de los problemas de orden político-institucional, permite advertir cómo el de los servicios tecnológicos para las pequeñas y medianas empresas no es, en nuestro país, lo que se denomina un “mercado perfecto” por lo que es necesario implementar medidas tanto del lado de la demanda como de la oferta.

La estrategia supone atender un conjunto de consideraciones que aseguren la viabilidad de los instrumentos propuestos:

- Diferenciar muy claramente el diseño de la oferta de servicios para la pequeña empresa del de la mediana puesto que su gestión obedece a dinámicas diferentes.
- Igualmente, diferenciar sectorial y localmente las formas de intervención. El perfil humano, técnico y gerencial de los de los empresarios de la capital colombiana es, sin duda, diferente a los del departamento de Antioquia o Santander. Esta no es simplemente una observación anecdótica o de carácter “psico-social”. Es, en cambio una realidad que influye de manera diversa en el comportamiento de los empresarios. Una vez que se hace el reconocimiento de las diferencias culturales-institucionales es posible superar la debilidad de programas uniformes que no atienden las diferencias regionales o sectoriales.
- Promover programas de capacitación que enfatizen en las capacidades para la gestión tecnológica, en tecnología de procesos, administrativas o de mercadeo. Un mayor énfasis en tecnologías “blandas” permite un acercamiento mas real y práctico al concepto de tecnologías apropiadas para las PYME.

- La oferta individual o “uno a uno” ha demostrado ser ineficiente e insosteniblemente costosa. Hoy, por lo tanto, se imponen formas colectivas⁴². Por supuesto el trabajo con colectivos empresariales demanda formas diversas y más creativas de actuación del oferente de los servicios tecnológicos. De parte de los organismos estatales implica elevar su habilidad para el trabajo por proyectos y replantear sus conceptos de “cumplimiento de metas”. Así mismo requiere renovación de actitudes y conocimientos por parte de los funcionarios. (Instituciones informales)
- El fortalecimiento de la demanda de servicios tecnológicos por la PYME impone, igualmente, hacer del empresario y no del funcionario, el verdadero protagonista del desarrollo. Al efecto es necesario que el empresario tenga mayor a la formulación de políticas, que se involucre en estudios u otras formas de determinación de la demanda, que influya en la definición del perfil profesional de los agentes del servicio tecnológico etc.
- En el campo del financiamiento del desarrollo tecnológico es donde se hace más imperativa la presencia o intervención del Estado y no precisamente como un agente neutro. A la suficiente provisión de recursos debe agregarse la oportunidad, flexibilidad en el crédito así como la eficiencia en la distribución del mismo.
- Régimen tributario especial para las PYME que acometen proyectos de innovación y desarrollo tecnológico.

⁴² En Colombia, una experiencia algo incipiente pero ya suficientemente ilustrativa de la perspectiva grupal en el funcionamiento de servicios de desarrollo empresarial la constituyen los PRODES que se mencionaron en el trabajo como una iniciativa de la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales ACOPI.

4.3.3 Fortalecimiento de las capacidades público-privadas de formulación de políticas y programas. La relación de los problemas institucionales que afectan el desempeño de las PYME pone de presente la necesidad de obrar significativas reformas en la organización, administración, operación y control del Estado. Podrá decirse que una pretensión de esa naturaleza trasciende las razonables pretensiones de una propuesta de política pública para las PYME. Sin embargo eso no le quita pertinencia a la necesidad de enfatizar que es imposible estimular el desarrollo de un sector particular sin emprender transformaciones de fondo en el marco institucional vigente en nuestro país que estimula las actividades no productivas y promueve la “trampa” y la utilización de los recursos públicos para atender intereses particulares.

Mas próximo a los alcances de este trabajo y, mientras vienen las reformas de fondo necesarias, es sensato plantear la pertinencia de una mayor orientación de los instrumentos de promoción del desarrollo hacia las regiones. Sin llegar a la candidez de suponer que los modelos como los de los “distritos italianos” de los que se habló en la introducción de este trabajo o las experiencias coreana o india sean paradigmas a repetir mecánicamente, si podría indicarse que, siendo Colombia un país de ciudades, con siete áreas metropolitanas, e inmerso en derroteros de descentralización política, administrativa y fiscal, bien podría poner en práctica la perspectiva regional del desarrollo.

Diversos autores que han trabajado sobre los aspectos del desarrollo local basado en las PYME resaltan la incapacidad de las políticas trazadas desde la administración central de poner en marcha dinámicas locales creativas.

Es necesario aclarar que el enfoque regional basado en la PYME no puede ser concebido como traslado mecánico a las regiones de la forma centralista, general y sectorial de formular y ejecutar políticas. Supone acciones mucho más complejas y orientadas a la promoción del potencial del desarrollo endógeno y a la

creación de sinergias regionales que permitan el desarrollo de competencias y redes locales.

Dentro de la estrategia de estímulo al fortalecimiento de las capacidades regionales público-privadas de formulación y ejecución de políticas de desarrollo cabe, entonces, un conjunto de instrumentos: Asistencia a las autoridades locales para la formulación de propuestas; estímulo a la ejecución de proyectos productivos rentables mediante convenios universidad y colectivos de Pymes; estímulo a la prestación de servicios tecnológicos por parte de las cámaras de Comercio; rediseño institucional orientado a mejorar la gestión regional de COLCIENCIAS, etc.

Nuevamente, la barrera institucional más importante que se debe superar es la falta de confianza de los empresarios frente a los programas ofrecidos desde el Estado. La alternativa consiste en hacer estudios previos sobre la percepción de los agentes económicos sobre cuales son sus principales debilidades para, de esa manera, adecuar la oferta de estos programas de capacitación a la demanda real.

Lo anterior supone la necesidad de estimular nuevas formas de cooperación público-privada tanto en lo nacional como en lo regional, dentro de un esquema de compromisos, beneficios y responsabilidades recíprocos.

Para terminar y con el propósito de sintetizar las conclusiones, es evidente que los problemas no está en los instrumentos de política pública que el estado colombiano ha diseñado para el fomento del sector de las PYME, el problema es de los aspectos institucionales que limitan su efectividad. Es un problema de conceptualización, de gestión y, en muchos casos, de resistencia – no declarada pero real – al cambio.

La propuesta para el futuro tiene que ver con la necesaria reflexión y corrección del rumbo, a partir del reconocimiento de la necesidad, no solo de un marco normativo y de políticas específicas para el sector, sino de una serie de incentivos que potencien la participación ciudadana. A nuestro juicio, las principales deficiencias se encuentran en la ausencia de un concepto sobre el papel del Estado, en el insuficiente desarrollo y cohesión gremial, la confusión de normas y de funciones emanadas de ellas y el desaprovechamiento del valioso capital social representado en la experiencia de y demás organizaciones no-gubernamentales con trayectoria y arraigo en el sector. Así las cosas, para solucionarlas, no bastaría la promulgación de otra ley, si ella no es el resultado del consenso en el que participen los principales actores de la dinámica sectorial y si no se contemplan acuerdos mínimos que permitan aprovechar la sinergia de la actividad privada y las políticas estatales.

El Estado en su papel de coordinador de todos los agentes, debe potenciar el interés del sector privado dentro de un esquema de compromisos, beneficios y responsabilidades. Esta coordinación es la que permite unir esfuerzos y hacer eficiente el uso de los recursos, al mismo tiempo que se amplía la cobertura y la calidad de los programas. Ese debe ser el rol de la política estatal en un sector socio-económico tan frágil y en un país con desequilibrios en el ingreso y en las oportunidades, tan marcados como el nuestro.

CONCLUSIONES

No solo son suficientes las Políticas Públicas dictaminadas por el Estado, sino que se requiere de elementos del entorno (culturales, sociales o políticas), que las complementen y las impulsen.

El estado no se ha tomado el trabajo de investigar los entornos Institucionales ni a la Pyme criolla, sino que ha tomado modelos ideales de Pymes y Empresarios Pyme, llevando a la grave consecuencia de pérdida de eficiencia en la aplicación de políticas, así como una pérdida de confianza de los actores en el estado.

Las Instituciones, (tanto las formales como las informales), son fundamentales para la toma de decisiones de las organizaciones económicas. Estas pueden influir de manera positiva o negativa en el comportamiento de estos entes. Ahí la importancia de un manejo de gobernabilidad eficiente y transparente por parte del estado.

BIBLIOGRAFÍA

AHUMADA, Consuelo (2000) "El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana". Bogotá, El Ancora editores.

ARANGO J. (1993) "Hacia un concepto de pequeña y mediana empresa". Bogota, Universidad Nacional.

AYALA J y GONZÁLEZ J (2001). "El Neoinstitucionalismo: Una revolución del pensamiento económico". Méjico, Comercio Exterior, Vol. 51 No 1.

AYALA J. (1999). "instituciones y Desarrollo: Una introducción al neoinstitucionalismo económico". FCE.

BENKO G. y LIPIEZ A. (1994). "Las Regiones que ganan". Valencia, Edicions Alfons. El Magnanim.

BERNAL L. A (1998). "La Pequeña y Mediana Empresa como parte de una nueva política industrial". Bogota, documento CID- Universidad Nacional- Ministerio de Desarrollo.

BERNAL L. A. (1999) "Problemática de las PyMES en Colombia". Bogota, Revista Planeaciòn y Desarrollo, DNP`.

CASTELLS M y HALL P (1994). "Las tecnópolis del mundo: La formación de los complejos industriales del siglo XXI". Madrid, Alianza.

CONGRESO de Colombia (2004). "Ley 905 de 2004". Bogota.

CONTRALORÍA General de la Republica (1998). "Evaluación de la Gestión de los Programas Institucionales en la Política Industrial en el periodo 1994-1997". Bogota, Dirección de infraestructura, industria y desarrollo regional.

DURAN Wiesner Eduardo (1997). "La efectividad de las políticas públicas en Colombia". Bogota, Tercer Mundo Editores, DNP.

FLOREZ L. (1987). "Industria, regiones y política económica". Bogota, Ceres.

GARAY Luís Jorge (1998). "Programa de estudio: La industria de América Latina ante la Globalización". Bogota, Colombia Estructura Industrial e Internacionalización 1967-1996. Cargraphics s.a.

HOWALD F. (2001) "Obstáculos al desarrollo de la PYME causados por el Estado: el caso del sistema tributario en Colombia" Bogotá, FUNDFES.

KALMANOVITZ S. (1985) "Economía y Nación". Bogota, Siglo XXI editores.

KALMANOVITZ S. (2002). "Instituciones y Desarrollo Económico". Bogota, Editorial Norma.

LÓPEZ A. (1995) "La competitividad no se decreta, se construye" en Coyuntura Colombiana Nueva Época Vol. 12 No 2.

LORA E. (1991) "Apertura y Modernización. Las reformas de los noventa". Bogotá, Fedesarrollo.

MINISTERIO de Desarrollo (1988). "Documento CONPES_DNP 2366". Bogota, UDS.

MINISTERIO de Desarrollo (1994) "Plan Nacional de Desarrollo de las Microempresas". Bogota, Documento DNP -2069- UDS- SENA.

MISAS G. (2001) "Desarrollo Económico y social en Colombia, Siglo XX", Bogotá Universidad Nacional.

MISAS G. (2002) "La ruptura de los noventa: del gradualismo al colapso". Bogotá, U. Nacional.

NORTH D (1989). " Institucional Chagne and Economic History" Journal of Institucional and theoretical Economics (JITE)

NORTH, Douglas (1993). "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico" Méjico, FCE.

OCAMPO J. A. (1992). "Historia Económica de Colombia". Bogota, siglo XXI editores.

PLISCOFF C. (2003) "Las políticas publicas: una nueva forma de entender la acción del estado". www.latinpyme.org

RODRÍGUEZ O. (1973) "Efectos de la gran depresión sobre la economía colombiana". Medellín, Tigre de papel.

SARMIENTO E. (1996) "Apertura y crecimiento económico: de la desilusión al nuevo estado", Bogotá. Tercer Mundo.

VALDIVIESO Susana (2001). "North y el cambio histórico: luces y sombras de la historia institucional". Bogota, Economía Institucional No 4, Universidad Externado de Colombia.

VÁSQUEZ Barquero A. (1998). "Desarrollo Endógeno: conceptualización de las economías urbanas y regionales" Bogota, cuadernos del Cendes, año 15 No 38.

VILLAVECES Ricardo y GÓMEZ Hernando (1979). "La pequeña y mediana industria en el desarrollo colombiano". Bogota, La Carreta Inéditos. Ltda.

ZAPATA J. G. (1992) "Reflexiones sobre la industria en Colombia" Bogotá, Fescol.

ZERDA A. (1998) "La pequeña y mediana industria en la encrucijada", Bogotá, Universidad Nacional.

ANEXOS

Anexo A. Ley 905 de 2004

Ley 905 de 2004 (Agosto 2)
Diario Oficial No. 45.628 de 2 de agosto de 2004

RAMA LEGISLATIVA - PODER PÚBLICO

Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:**

CAPITULO I.
DISPOSICIONES GENERALES.

**ARTÍCULO 1o. El literal b del artículo 1 de la Ley 590 de 2000
quedará así:**

b) Estimular la promoción y formación de mercados altamente competitivos mediante el fomento a la permanente creación y funcionamiento de la mayor cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas, Mipymes.

ARTÍCULO 2o. El artículo 2o de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 2o. Definiciones.

Para todos los efectos, se entiende por micro incluidas las Famiempresas pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a tres de los siguientes parámetros:

1. Mediana empresa:

a) Planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200)

trabajadores, o

b) Activos totales por valor entre cinco mil uno (5.001) a treinta mil (30.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Pequeña empresa:

a) Planta de personal entre once (11) y cincuenta (50) trabaja-dores, o

b) Activos totales por valor entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes o,

3. Microempresa:

a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores o,

b) Activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes o,

PARÁGRAFO. Los estímulos beneficios, planes y programas consagrados en la presente ley, se aplicarán igualmente a los artesanos colombianos, y favorecerán el cumplimiento de los preceptos del plan nacional de igualdad de oportunidades para la mujer.

CAPITULO II. MARCO INSTITUCIONAL.

ARTÍCULO 3o. El artículo 3o de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 3o. Créase el Sistema Nacional de Mipymes, conformado por los consejos superior de pequeña y mediana empresa, el consejo superior de microempresa y los consejos regionales.

El Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes estará integrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de

Planeación, Sena, Colciencias, Bancoldex, Fondo Nacional de Garantías y FINAGRO, el cual coordinará las actividades y programas que desarrollen las Mipymes.

Este Sistema estará coordinado por el Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

El Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, adscrito al Ministerio de Comercio Industria y Turismo o quien haga sus veces, estará integrado por:

1. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o el Viceministro o su delegado, lo presidirá.
2. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o en su defecto el Viceministro correspondiente o su delegado.
3. El Ministro de Ministerio de Protección Social o su delegado.
4. El Director General del Sena o su delegado.
5. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o en su defecto el Viceministro correspondiente o su delegado.
6. El Director del Departamento Nacional de Planeación o en su defecto el Subdirector o su delegado.
7. Tres (3) representantes de las Instituciones de Educación Superior, Universidades (ASCUN), Instituciones Tecnológicas (ACIET) e instituciones Técnicas Profesionales, designados por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
8. El Presidente Nacional de la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Empresas, ACOPI.
9. El Presidente Nacional de la Federación de Comerciantes, FENALCO.

10. El Presidente de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, Confecámaras.

11. Un representante de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la investigación y desarrollo tecnológico de las pequeñas y medianas empresas, designado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

12. Un representante de los Consejos Regionales de Pequeña y Mediana Empresa, designado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces, quien reglamentará tal elección, en todo caso esta debe ser rotativa.

13. Un representante de los alcaldes de aquellos municipios en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo integral de las pequeñas y medianas empresas, designado por la Federación Colombiana de Municipios.

14. Un representante de los gobernadores de aquellos departamentos en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo integral de las pequeñas y medianas empresas, designado por la Conferencia Nacional de Gobernadores.

15. Un representante de los bancos que tengan programas de crédito a las Pymes quien será designado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

16. Dos (2) representantes de Asociaciones de empresarios.

17. Presidente de Bancoldex o su delegado.

18. Presidente del Fondo Nacional de Garantías o su delegado.

19. Director de Colciencias o su delegado.

PARÁGRAFO 1o. Créase el Consejo Regional de Pequeña y Mediana Empresa, el cual estará conformado así:

1. El Gobernador del departamento o su delegado.

2. Un representante de la Corporación Autónoma Regional.
3. El Director de Planeación Departamental.
4. El Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.
5. Un representante de la Asociación Colombiana de Pequeña y Mediana Empresa, ACOPI.
6. Un representante de la Federación de Comerciantes, FENALCO.
7. Un representante de la Cámara de Comercio. En el caso de existir dos o más cámaras de comercio en una misma región dicho representante será elegido entre ellos.
8. Un representante de los alcaldes municipales de cada departamento, el cual será elegido entre ellos mismos.
9. Un representante de las Asociaciones de Pymes de la región.
10. Dos (2) empresarios Pymes de la región designados por el Gobernador y los demás que considere pertinente el Gobernador.
11. Dos (2) representantes de las Asociaciones de Microempresarios.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces, reglamentará, dentro de los noventa (90) días siguientes a la sanción de la presente ley, las funciones del Consejo de Mipymes de tal manera que se guarde armonía con las funciones establecidas en la Ley 590 de 2000 a los Consejos Superiores y en especial teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

1. Debe propiciar la investigación de mercados y planes de exportación sectoriales y regionales.

2. Promover la creación de sistemas de financiación y acceso a capitales.
3. La gestión tecnológica y del conocimiento de las Mipymes.
4. Propiciar el acompañamiento y asesoría de las Mipymes.
5. Establecer programas emprendedores y espíritu empresarial regional.
6. Propiciar el desarrollo de programas y recursos de negocios.
7. Podrá recomendar proyectos presentados al Fomipyme, Colciencias y el SENA.
8. Fomentar la conformación de Mipymes.

PARÁGRAFO 3o. La Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior estará a cargo de la Dirección de Mipymes o quien haga sus veces del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces, cuyas funciones generales son:

1. Las asignadas por los Consejos Superiores de Pequeña y Mediana empresa y de Microempresa.
2. Enviar un informe detallado, trimestralmente, a los Consejos Superiores de Pequeña y Mediana empresa y de Microempresa.
3. Realizar seguimiento constante y permanente sobre acciones y programas realizados en cada región nacional.
4. Establecer mecanismos y programas permanentes que acerquen la economía informal y a la formalización para que tengan acceso a todos los factores de producción.
5. Articular a nivel nacional, conjuntamente con las Secretarías Técnicas

Regionales, todo lo relacionado con los incentivos a la actividad empresarial.

6. Impulsar la formulación de planes de desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

7. Establecer programas y promover estrategias de comercialización en el mercado nacional e internacional de productos y servicios.

8. Asesorar y acompañar al Consejo Superior.

9. Apoyar el desarrollo de diagnóstico y estudio sobre Mipymes en sus aspectos culturales, sociales, empresariales, ambientales y económicos, en coordinación con las secretarías técnicas regionales.

10. Solicitar y coordinar informes periódicos bimensuales a las Secretarías Técnicas Regionales relacionadas con sus actividades y gestiones.

11. Llevar el registro regional de las Mipymes, información esta que será entregada mensualmente por cada una de las Secretarías Técnicas Regionales. Igualmente, tendrá la obligación de suministrar periódicamente esta información al Departamento Nacional de Estadística, DANE.

PARÁGRAFO 4o. Créase las Secretarías Técnicas Regionales de Mipymes, cuya designación estará a cargo de cada Consejo regional, exaltando en tal posición a uno de sus miembros, quien desempeñará el cargo como coordinador ejecutivo, sin remuneración o contraprestación económica alguna, y sus funciones son:

a) Las asignadas por los Consejos de Pequeña, Mediana y Micro empresas Superiores Nacionales y Regionales;

b) Enviar un informe detallado bimensual a la Secretaría Técnica Permanente en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces a cerca de las acciones realizadas en cada región;

- c) Realizar seguimiento constante y permanente sobre acciones y programas realizados en la respectiva región;
- d) Establecer mecanismos que acerquen la economía informal y subterránea a la formalización para que tengan acceso a todos los factores de producción;
- e) Articular entre el nivel nacional y regional todo lo relacionado con incentivos a la actividad empresarial;
- f) Promover la participación de los Alcaldes en el Consejo Regional;
- g) Impulsar a la formulación de planes de desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana empresa en la región.
- h) Establecer y promover estrategias de comercialización en el mercado nacional e internacional de productos y servicios regionales, en coordinación con los organismos competentes y con la Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior;
- i) Asesorar y acompañar al Consejo Regional;
- j) Apoyar el desarrollo de diagnóstico y de estudio sobre Mipymes en sus aspectos culturales, sociales, empresariales, ambientales y económicos;
- k) Registrar las Mipymes regionales y enviar tal registro a la Secretaría Técnica Permanente para su registro nacional.

PARÁGRAFO 5o. Cuando el Consejo Superior o Regional lo estime conveniente, podrá invitar a sus reuniones a representantes de otros organismos estatales o a particulares.

ARTÍCULO 4o. El artículo 4o de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 4o. Funciones del Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa. El Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, tendrá las siguientes funciones:

- a) Contribuir a la definición, formulación y ejecución de políticas públicas generales, transversales, sectoriales y regionales de promoción empresarial de las pequeñas y medianas empresas, Pymes;
- b) Analizar el entorno económico, político y social; su impacto sobre las Pymes y sobre la capacidad de estas para dinamizar la competencia en los mercados de bienes y servicios;
- c) Contribuir a la definición, formulación y ejecución de programas de promoción de las Pymes, con énfasis en los referidos al acceso a los mercados de bienes y servicios, formación de capital humano, modernización y desarrollo tecnológico y mayor acceso a los mercados financieros institucionales;
- d) Contribuir a la coordinación de los diferentes programas de promoción de las Pymes que se realicen dentro del marco de los planes de desarrollo y las políticas de gobierno;
- e) Proponer políticas y mecanismos de fortalecimiento de la competencia en los mercados;
- f) Propender por la evaluación periódica de las políticas y programas públicos de promoción de las Pymes, mediante indicadores de impacto y proponer los correctivos necesarios;
- g) Procurar la activa cooperación entre los sectores público y privado, en la ejecución de los programas de promoción de las pequeñas y medianas empresas;

- h) Estimular el desarrollo de las organizaciones empresariales, la asociatividad y las alianzas estratégicas entre las entidades públicas y privadas de apoyo a este sector;
- i) Adoptar sus estatutos internos;
- j) Promover la concertación, con alcaldes y gobernadores, de planes integrales de apoyo a la pequeña y mediana empresa;
- k) Realizar reuniones periódicas trimestrales;
- l) Rendir informes trimestrales de las acciones y resultados alcanzados;
- m) Las demás compatibles con su naturaleza, establecidas por la ley o mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades permanentes consagradas en el numeral 16 de artículo 189 de la Constitución Política, orientadas a la promoción de las pequeñas y medianas empresas en Colombia;
- n) Presentar informe anual de gestión y resultados a las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes;
- o) Establecer y promover estrategias de comercialización nacional e internacional de productos y servicios.

ARTÍCULO 5o. El artículo 5o de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 5o. Del Consejo Superior de Microempresa. El Consejo Superior de Microempresa, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, estará integrado por:

1. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o el Viceministro o su delegado, quien lo presidirá.

2. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o en su defecto, el Viceministro correspondiente o su delegado.
3. El Ministro de Protección Social o su delegado.
4. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o en su defecto, el Viceministro correspondiente o su delegado.
5. El Director del Departamento Nacional de Planeación o en su defecto, el Subdirector o su delegado.
6. Un representante de las universidades, designado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
7. Dos (2) representantes de los Microempresarios.
8. Dos (2) representantes de las organizaciones no gubernamentales de apoyo a microempresas, designados por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
9. Un representante de los Consejos Regionales para las micro, pequeñas y Medianas empresas, designado por los mismos consejos.
10. Un representante de los alcaldes de aquellos municipios en los cuales se encuentra en funcionamiento un plan de desarrollo de las pequeñas, medianas y micro empresas, elegido por la Federación Colombiana de Municipios.
11. Un representante de los gobernadores de aquellos departamentos en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo integral de las microempresas.
12. Un miembro de la Asociación Bancaria de Colombia, designado por esta, de las entidades financieras especializadas en el manejo del micro crédito.
13. El Director Nacional del Sena o su delegado.

PARÁGRAFO 1o. La Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior de Microempresas estará a cargo de la Dirección de Mipymes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces.

PARÁGRAFO 2. El consejo Superior de Microempresas, podrá invitar a sus reuniones a representantes de otros organismos estatales o particulares vinculados directamente con las medianas, pequeñas y microempresas.

ARTÍCULO 6o. El artículo 7o de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 7o. Atención a las Mipymes por parte de las entidades estatales. Sin perjuicio de la dirección y diseño de las políticas dirigidas a las Mipymes a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las entidades estatales integrantes de los Consejos Superiores de pequeña y mediana empresa, Consejos regionales, Secretaría Técnica permanente y Secretarías Técnicas Regionales, cuyo objeto institucional no sea específicamente la atención a las Mipymes, el Fondo Nacional de Garantías, el SENA, Colciencias, Bancoldex, Proexport, FINAGRO, Fondo Agropecuario de garantías, Banco Agrario, las Compañías Promotoras y Corporaciones Financieras y las demás entidades vinculadas al sector, establecerán dependencias especializadas en la atención a estos tipos de empresas y asignarán responsabilidades para garantizar la materialidad de las acciones que se emprendan de conformidad con las disposiciones de la presente ley, en el ámbito de sus respectivas competencias.

PARÁGRAFO. Competerá exclusivamente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces la Coordinación General de la actividad especializada hacia las Mipymes que desarrollen las entidades de que trata este artículo.

ARTÍCULO 7o. El artículo 8o de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 8o. Informes sobre acciones y programas. Las entidades estatales integrantes de los Consejos Superiores de Pequeña y

Mediana Empresa, y de Microempresa, así como el Fondo Nacional de Garantías, el SENA, Colciencias, Bancoldex, Proexport, FINAGRO, Fondo Agropecuario de Garantías, Banco Agrario, las Compañías Promotoras y Corporaciones Financieras y las demás entidades vinculadas al sector, informarán semestralmente a la Secretaría Técnica de los consejos sobre la índole de las acciones y programas que adelantarán respecto de las Mipymes, la cuantía de los recursos que aplicarán a la ejecución de dichas acciones, programas y resultados de los mismos.

ARTÍCULO 8o. El artículo 9o de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 9o. Estudio de políticas y programas dirigidos a las Mipymes en el curso de elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, estudiará en el curso de la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, la inclusión de políticas y programas de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborará un plan de acción anual que incluya los programas, planes y acciones que deberá desarrollar el Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes.

CAPITULO III.
ACCESO A MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS.

ARTÍCULO 9o. El artículo 12 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 12. Concurrencia de las Mipymes a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado. Con el fin de promover la concurrencia de las micro, pequeñas y medianas empresas a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado, las entidades indicadas en el artículo 2o de

la Ley 80 de 1993 o de la ley que la modifique, consultando lo previsto en esa ley y en los convenios y acuerdos internacionales:

1. Desarrollarán programas de aplicación de las normas sobre contratación administrativa y las concordantes de ciencia y tecnología, en lo atinente a preferencia de las ofertas nacionales, desagregación tecnológica y componente nacional en la adquisición pública de bienes y servicios.

2. Promoverán e incrementarán, conforme a su respectivo presupuesto, la participación de micro, pequeñas y medianas empresas como proveedoras de los bienes y servicios que aquellas demanden.

3. Establecerán, en observancia de lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley, procedimientos administrativos que faciliten a micro, pequeñas y medianas empresas, el cumplimiento de los requisitos y trámites relativos a pedidos, recepción de bienes o servicios, condiciones de pago y acceso a la información, por medios idóneos, sobre sus programas de inversión y de gasto.

4. Las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, preferirán en condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministros y servicio a las Mipymes nacionales.

PARÁGRAFO. El incumplimiento de los deberes de que trata el presente artículo por parte de los servidores públicos constituirá causal de mala conducta.

ARTÍCULO 10. El artículo 13 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 13. Orientación, seguimiento y evaluación. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces, con el apoyo de las redes de subcontratación, orientará, hará seguimiento y evaluará el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12 de la presente ley, formulará recomendaciones sobre la materia y dará

traslado a las autoridades competentes cuando se evidencia el incumplimiento de lo previsto en dicho artículo.

ARTÍCULO 11. El artículo 14 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 14. Promoción. Las entidades públicas del orden nacional y regional competentes, los departamentos, municipios y distritos promoverán coordinadamente, la organización de ferias locales y nacionales, la conformación de centros de exhibición e información permanentes, y otras actividades similares para dinamizar mercados en beneficio de las Mipymes.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces expedirá y promoverá una política en materia de ferias y exposiciones.

***CAPITULO IV.
DESARROLLO TECNOLÓGICO Y TALENTO HUMANO.***

ARTÍCULO 12. El artículo 17 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 17. Del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas, Fomipyme. Créase el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas, Fomipyme, como una cuenta adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyo objeto es la financiación de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las Mipymes y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción.

PARÁGRAFO. El Fomipyme realizará todas las operaciones de cofinanciación necesarias para el cumplimiento de su objeto.

ARTÍCULO 13. El artículo 21 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 21. Dirección del Fomipyme. La dirección y control integral del Fomipyme está a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien garantizará el adecuado cumplimiento de sus objetivos. Para estos efectos el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá contratar una auditoria especializada en manejo financiero, de gestión y demás aspectos que se consideren necesarios.

ARTÍCULO 14. El artículo 22 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 22. Integración del Consejo Administrador del Fomipyme. El Consejo Administrador del Fomipyme, estará integrado por:

1. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quien lo presidirá personalmente o por delegación en el Viceministro de Comercio, Industria y Turismo.
2. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
3. El Presidente de Bancoldex o su delegado.
4. Tres (3) de los integrantes del Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, designados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
5. Dos (2) de los integrantes del Consejo Superior de Microempresa, designados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces.
6. Director del SENA o su delegado.
7. El Ministro de Agricultura o su delegado.
8. Director de Colciencias o su delegado.

ARTÍCULO 15. El artículo 23 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 23. Funciones del Consejo Administrador del Fomipyme. El Consejo Administrador del Fomipyme tendrá las siguientes funciones:

1. Determinar los criterios de utilización y distribución de los recursos del Fomipyme.
2. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fomipyme presentado a su consideración por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como sus modificaciones. Allí se indicarán de forma global los requerimientos presupuestales por concepto de apoyo técnico, auditoría y remuneraciones fiduciarias necesarios para garantizar el manejo integral del Fomipyme y se detallarán los ingresos y gastos de cada una de las subcuentas.
3. Aprobar anualmente los criterios de distribución de los excedentes existentes a 31 de diciembre de cada año, en cada una de las subcuentas del Fomipyme, de conformidad con la ley y con los reglamentos internos.
4. Estudiar los informes sobre el Fomipyme que le sean presentados periódicamente por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces, y señalar los correctivos que, a su juicio, sean convenientes para su normal funcionamiento.
5. Estudiar los informes presentados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces y hacer las recomendaciones pertinentes para el adecuado cumplimiento y desarrollo de los objetivos del Fondo.
6. Determinar los eventos para los cuales el Fomipyme organizará fondos de capital de riesgo, y los mecanismos necesarios para su funcionamiento, priorizando proyectos ubicados en las regiones con mayor NBI y/o liderados por población vulnerable como mujeres

cabeza de hogar, desplazados por la violencia, comunidades de frontera y reservas campesinas.

7. Aprobar el manual de operaciones del Fomipyme.

8. Determinar los eventos para los cuales el Fomipyme permitirá el acceso de las entidades de microfinanciamiento a los recursos del Fondo en los términos de la presente ley.

9. Promover la regionalización de los recursos del Fomipyme.

10. Las demás que le señale la ley y sus reglamentos.

ARTÍCULO 16. El artículo 26 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 26. Sistemas de información. A partir de la vigencia de esta ley, el

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo estimulará y articulará los Sistemas de Información que se constituyan en instrumentos de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa y en alternativas de identificación de oportunidades de desarrollo tecnológico, de negocios y progreso integral de las mismas.

PARÁGRAFO. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, diseñará un sistema de información estadística que permita conocer el número de Mipymes, el valor de la producción, el valor agregado, el empleo, la remuneración a los empleados, el consumo intermedio, el consumo de energía, las importaciones y exportaciones por sector económico y por regiones. La actualización de estos datos será anualmente.

ARTÍCULO 17. El artículo 31 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 31. Programas educativos para Mipymes y de creación de empresas. El Sena, las universidades e institutos técnicos y tecnológicos, sin perjuicio de su régimen de autonomía, considerarán lo dispuesto en la presente ley a efecto de establecer diplomados, programas de educación no formal, programas de extensión y cátedras especiales para las Mipymes y a promover la iniciativa empresarial.

PARÁGRAFO. Apoyo del SENA a programas de generación de empleo. Se fortalecerá el trabajo del SENA con el fin de crear fuentes de empleo a través de programas establecidos, por personal calificado, con los estudiantes que terminen su capacitación, tendientes a organizar y asesorar la creación de nuevas Pequeñas, Medianas y Microempresas acorde con estudios previos de factibilidad de mercados, contribuyendo al desarrollo y crecimiento de las Mipymes. Así mismo las acreditará ante las entidades bancarias y financieras competentes que otorgan micro crédito. Se aclara que esto se hará con recursos de la parafiscalidad.

***CAPITULO V.
ACCESO A MERCADOS FINANCIEROS.***

ARTÍCULO 18. El artículo 34 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 34. Préstamos e inversiones destinados a las Mipymes. Para efecto de lo establecido en el artículo 6o de la Ley 35 de 1993, cuando el Gobierno Nacional verifique que existen fallas del mercado u obstáculos para la democratización del crédito, que afecten a las micro, pequeñas y medianas empresas, en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República determinará de manera temporal la cuantía o proporción mínima de los recursos o líneas de crédito, que, en la forma de préstamos o inversiones, deberán destinar los establecimientos que realicen actividades de otorgamiento de créditos al sector de las Micro, pequeñas y medianas empresas.

ARTÍCULO 19. El artículo 40 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 40. Condiciones especiales de crédito a empresas generadoras de empleo. El Fondo Nacional de Garantías S. A. podrá otorgar condiciones especiales de garantía a empresas especialmente generadoras de empleo, por un setenta por ciento (70%) del valor del crédito requerido para el emprendimiento, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, el cual se debe llevar a cabo dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional establecerá condiciones especiales que permitan al Fondo Nacional de Garantías, la venta de los bienes recibidos como dación en pago, con el fin de volverlos líquidos a la mayor brevedad, y así otorgar nuevamente, con esos recursos, garantías a las micro, pequeñas y medianas empresas, Mipymes.

***CAPITULO VI.
CREACIÓN DE EMPRESAS.***

ARTÍCULO 20. El artículo 41 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 41. Destinación de los recursos del artículo 51 de la Ley 550 de 1999. También serán beneficiarios de los recursos destinados a la capitalización del Fondo Nacional de Garantías, prevista en el artículo 51 de la Ley 550 de 1999, todas las micro, pequeñas y medianas empresas.

ARTÍCULO 21. El artículo 42 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Artículo 42. Regímenes tributarios especiales. Los municipios, los distritos y departamentos podrán, con concepto previo favorable de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, establecer regímenes especiales sobre los

impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y subsistencia de Mipymes. Para tal efecto podrán establecer, entre otras medidas, exclusiones, períodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias.

<Jurisprudencia Vigencia> Corte Constitucional

-Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-448-05 de 3 de mayo de 2005, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galv.

ARTÍCULO 22. El artículo 45 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 45. Líneas de crédito para creadores de empresa. El Instituto de Fomento Industrial o quien haga sus veces y el Fondo Nacional de Garantías establecerán, durante el primer trimestre de cada año el monto y las condiciones especiales para las líneas de crédito y para las garantías dirigidas a los creadores de micro, pequeñas y medianas empresas.

ARTÍCULO 23. NUEVO.

CÁMARAS DE COMERCIO. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa concertación con las Cámaras de Comercio, buscará que parte de los recursos que reciben o administran las Cámaras por concepto de prestación de servicios públicos delegados se destine a cubrir parte de la financiación de los programas de desarrollo empresarial que ejecuta y coordina el Ministerio, con el fin de complementar los recursos de Presupuesto General de la Nación.

ARTÍCULO 24. NUEVO. El artículo 18 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 18. Estructura del Fomipyme. El Fomipyme tendrá las siguientes subcuentas:

- a) Subcuenta para las microempresas cuya fuente será los recursos provenientes del Presupuesto Nacional;
- b) Subcuenta para las pequeñas y medianas empresas, cuyas fuentes serán el Programa Nacional de Productividad y Competitividad y los recursos provenientes del Presupuesto Nacional.

De igual forma, estas subcuentas se podrán nutrir con aportes o créditos de Organismos Internacionales de Desarrollo, Convenios de Cooperación Internacional, Convenios de Cooperación con los entes territoriales, Transferencias de otras entidades públicas de orden nacional y regional, así como de donaciones, herencias o legados.

ARTÍCULO 25.

La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,
GERMÁN VARGAS LLERAS.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
ALONSO ACOSTA OSIO.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
ANGELINO LIZCANO RIVERA.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL
PUBLÍQUESE Y EJECÚTESE.

Dada en Bogotá, D. C., a 2 de agosto de 2004.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,
JORGE HUMBERTO BOTERO ANGULO.

Página Principal | Menú General de Leyes | Antecedentes Legislativos
|
Antecedentes de Proyectos | Gaceta del Congreso | Diario Oficial |
Opinión - Consulta Senado de la República de Colombia | Información
legislativa | www.secretariasenado.gov.co

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.©
ISSN 1657-6241, "Leyes desde 1992 - Vigencia Expresa y Sentencias
de Constitucionalidad", 20 de octubre de 2005.

Incluye análisis de vigencia expresa y análisis de fallos de
constitucionalidad publicados hasta 20 de octubre de 2005.

La información contenida en este medio fue trabajada sobre
transcripciones realizadas a partir del Diario Oficial; los fallos de
constitucionalidad fueron suministrados por la Corte Constitucional.
Cuando fue posible se tomaron los textos del Diario Oficial
publicados por la Imprenta Nacional en Internet.