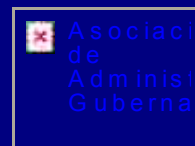


Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*



Asociación de  
Administradores  
Gubernamentales



## LA PYME ARGENTINA FRENTE A LA INFORMACION Y EL FINANCIAMIENTO

Entre 1995 y 1997 las autoras del informe **Administradores Gubernamentales** presentaron asistencia a la Subsecretaría de la PyME (ME y O y SP) y al Programa de Sociedades de Garantía Recíproca.

María Isabel Bechara

Silvina Andrea Campisi

### INTRODUCCIÓN

La Pequeña y Mediana Empresa es, sin duda, una de las protagonistas relevantes de la actual coyuntura económica nacional e internacional. Su tamaño como fuente de flexibilidad y adaptación, le brindan la posibilidad de ir autotransformándose a medida que los desafíos modernos se lo imponen.

En el año 1994, se promulgó la Ley PYME o Estatuto PYME, que tiene relevancia para este tipo de empresas, fundamentalmente por tres motivos: en primer lugar, por constituir un instrumento de concentración de todas las acciones de política pública relativas a las PYMES, en segundo término por introducir novedades a nivel institucional, en relación al financiamiento a través de las Sociedades de Garantía Recíprocas, y por último por brindar un marco jurídico a nivel de relaciones laborales con el objetivo de promover una flexibilización de la contratación en estas empresas.

Entre los años 1995 y 1997 se prestó asistencia al área de las PYMES, a través del asesoramiento a la Subsecretaría específica y posteriormente a través del apoyo al Programa Sociedades de Garantía Recíprocas (S.G.R.). Dicha asistencia se orientó fundamentalmente a las áreas información y financiamiento.

### 1. ANTE LA CARENCIA DE INFORMACIÓN: LA GUÍA DEL EMPRESARIO PYME

La carencia de información que posee crónicamente la pequeña y mediana empresa derivó en el diagnóstico acerca de la necesidad de conformar un sistema de información con el objetivo de centralizar todas las acciones que se realizan desde el Estado Nacional y que conforman la oferta disponible de programas, créditos y capacitación, a la que la PYME puede acceder. Así, se pudo materializar el proyecto antes encarado por la Secretaría de la Función Pública a través de colegas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales y se diseñó una herramienta: la Guía del Empresario PYME, una carpeta de hojas móviles (para facilitar sus sucesivas actualizaciones) dividida en siete secciones abarcando las siguientes áreas temáticas:

- I. Definiciones de PYMES
- II. Las PYMES y su nuevo encuadre legal. Instrumentos.
- III. Las PYMES y el acceso al crédito.

- IV. Otros servicios de apoyo a las PYMES.
- V. Las PYMES y el empleo.
- VI. Conexiones internacionales al alcance de las PYMES. · VII. Capacitación para empresarios PYME.

La demanda de este instrumento creció a medida que se fue conociendo, y su divulgación se continuó a través de soporte magnético.

Esta metodología fue aceptada posteriormente, durante la gestión que continuó los temas PYMES desde la Subsecretaría de Industria, y actualmente la Guía del Empresario PYME continúa siendo distribuida, debidamente actualizada, mediante un soporte magnético de formato interactivo que permite ser cargado en el disco rígido de la PC y desde allí realizar las consultas pertinentes.

Dentro del proyecto desarrollado, sólo falta diseñar un sistema de tipo INTRANET para proveer las permanentes actualizaciones vía modem, con lo que los usuarios estarían al día de los cambios que experimentan los diferentes programas implementados.

Debemos destacar que este instrumento fue diseñado con un carácter preliminar, y tuvo una intención acotada, ya que en todo momento se estuvo pensando en la implementación del Sistema Único de Información para la PYME, sistema que posteriormente fue puesto en marcha por un equipo transdisciplinario de la Subsecretaría de Industria.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PYME: UN RELEVAMIENTO A NIVEL INTERNACIONAL.

La experiencia internacional en relación a políticas activas de promoción de las pymes, es de gran riqueza y variedad. Incluso algunas de estas políticas explican las tasas de crecimiento de algunos países como los del Sudeste Asiático, donde se les dio a estas empresas una importancia y empuje particular.

Por todo ello, se solicitó realizar una investigación acerca de las principales medidas utilizadas por 9 países, con el objetivo de extraer conclusiones acerca de su éxito o fracaso en virtud del impacto que hayan tenido, y de las características específicas. Para ello se tomaron como referentes del análisis nueve países en función de diferentes criterios:

1. Su posición destacada en el escenario económico internacional en virtud de su alta competitividad y el desarrollo de su economía (Estados Unidos, Alemania, Japón, Italia, Canadá).
2. El impacto que tuvieron las PYMEs en su reciente desarrollo [Taiwan).
3. La similitud que pueden tener con una economía como la Argentina, ya sea por cercanía geográfica, comercial, cultural o económica (Brasil, Chile y España).

En todos estos países el papel desempeñado por las PYMES ha sido destacado, teniendo en cuenta la proporción de este tamaño de empresas sobre el total de empresas, y el sendero de crecimiento que han demostrado a lo largo de los últimos años.

Siendo el campo de análisis de gran amplitud, se hizo hincapié en las siguientes áreas:

- **Financiamiento:** las condiciones de acceso al crédito, los instrumentos utilizados para agilizarlo, las instituciones relacionadas con este tema como son las SGR, etc.
- **Información:** redes de canalización de oportunidades para las PYMES y asesoramiento.
- **Otros programas de promoción:** como pueden ser programas de capacitación, programas de promoción de exportaciones, etc.

Las principales conclusiones que se obtuvieron son las siguientes:

1. Se puede vislumbrar claramente la tendencia a un trabajo conjunto y permanente por parte de los sectores

público y privado, con el objetivo de brindar apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas. El propio sector privado participa en la gestión y en la determinación de los principales lineamientos de acción para promover las PYMES por ser quién conoce las verdaderas necesidades del sector. El Estado por su parte, interviene en el diseño final de las políticas y la coordinación de las mismas, para garantizar una aplicación efectiva y equitativa tanto a nivel geográfico de cada país como a nivel sectorial (1).

Existe una preponderancia a crear instituciones, créditos y programas destinados a mejorar e implementar sistemas de calidad, tanto a nivel de producto como a nivel de gestión (2).

2. A nivel institucional, en varios de los países estudiados se avizoran tres tendencias:

\* **Desconcentración geográfica institucional:** instituciones nacionales, provinciales o estatales, y locales, que implementan instrumentos de promoción con el objetivo de acercar las políticas a los auténticos destinatarios.

\* **Proliferación de instituciones especializadas públicas y privadas:** de crédito, de asesoramiento, de capacitación, de garantía de crédito, etc.

\* Generalmente **existe una institución pública que formula y coordina las políticas** en el área PYME (3).

3. En todos los países estudiados, el sector PYME posee amplias restricciones financieras, para lo cual algunos de ellos, han creado en entidades financieras o sectores especializados en brindarles apoyo económico (4).

4. Varios de los países analizados poseen sistemas estatales de garantía de los créditos de las PYMES (USA, Japón, Canadá, Italia, Taiwan, Alemania). Otros poseen sistemas alternativos de garantías de créditos como son las S.G.R. de España, los Cupones de Bonificación de Seguro de Crédito de Chile y los Consorcios de Garantía de Italia.

5. En casi todos los países analizados se prioriza la inserción de la PYME en el comercio internacional, promoviendo sus contactos con empresas en el exterior, alentando las exportaciones, asesorando en temas vinculados al seguro de crédito a la exportación, brindando estudios de mercado, promoviendo los consorcios de exportación, etc. (5).

6. Un tema fundamental y del que algunos países se están ocupando, es de la creación de nuevas PYMES. Para ello Canadá, Estados Unidos, Taiwan y Chile han implementado programas de incubadoras de empresas.

7. El problema del management de las PYMES se considera como una limitación concreta y que debe ser afrontada. Para ello, la mayoría de los países estudiados poseen sistemas o programas de capacitación (6).

8. Una medida comúnmente utilizada consiste en el tratamiento fiscal preferencial que se da a las PYMES, considerando su situación de inferioridad en relación con las grandes empresas (7).

9. Se promueven alianzas y fusiones de empresas PYMES con grandes empresas y se impulsa la formación de redes de subcontratación. Asimismo se vinculan los grandes y pequeños empresarios para que estos últimos tomen contacto con el sistema de producción de las empresas de mayor tamaño. Ejemplos: Japón, Taiwan, Chile.

10. Se busca incentivar el uso de la información a efectos de permitirse al empresario optimizar su gestión interna y aprovechar las alternativas de inversión y acceso a mercados (8).

11. Se fomenta el desarrollo de regiones atrasadas a través de incentivos financieros, fiscales, y de otra índole. Por ejemplo, a partir de la política regional impulsada desde la Comunidad Europea surgen áreas priorizadas y que deben ser promovidas en su desarrollo. Es por ello que en España e Italia, se dan regímenes especiales.

### **3. LAS SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCAS: UNA RESPUESTA AL DÉFICIT DE FINANCIAMIENTO**

La dificultad en el acceso al crédito es una de las principales características de la pequeña y mediana empresa en todo el mundo. Una de las razones que motivan dicha restricción es la carencia de garantías tal cual las exigen las entidades de crédito.

Las Sociedades de Garantía Recíproca fueron pensadas como un instrumento que intenta dar respuesta a la mencionada restricción, y se basan en una premisa de sentido común: la unión hace la fuerza. Con dicho objetivo, un grupo de empresas se asocian, asociando asimismo a un socio capitalista (el protector) y conjuntamente prestan una garantía que es superior a la que individualmente habrían podido conseguir.

### 3.1. ¿Qué son las Sociedades de Garantía Recíproca?

Se trata de un nuevo tipo societario que se rige por la Ley 24.467 y supletoriamente por la Ley 19.550 de Sociedades Comerciales (9).

Sus objetivos son :

Otorgar garantías a sus socios partícipes (PYMES) con miras a superar el problema su acceso al crédito y asimismo, brindar asesoramiento técnico, económico y financiero a sus socios en forma directa o a través de terceros contratados a tal fin.

Las S.G.R están constituidas por dos clases de socios:

- **socios partícipes:** únicamente los titulares de las pequeñas y medianas empresas, sean personas físicas o jurídicas,
- **socios protectores:** todas aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que realicen aportes al capital social y al fondo de riesgo de las S.G.R. (Los gobiernos provinciales o municipales pueden ser socios protectores de una S.G.R. en la medida que se lo permitan sus respectivos ordenamientos jurídicos) (10).

3.2. Los beneficios asociados a la conformación de una S.G.R. son:

- mayores posibilidades de acceso al crédito por parte de las PYMES a menores tasas de interés.
- mayor diversificación del riesgo.
- valuación ponderada de las contragarantías que las PYMES les ofrezcan a las S.G.R. evitando la distorsión que se traduce en las bajas valuaciones de las garantías que ofrece directamente la PYME.
- obtención de un rápido cobro por parte del Banco para el caso de incumplimiento.
- optimización de la calidad de los proyectos de las PYMES que podrán ser asesoradas en su gestión por las S.G.R.
- fuerte especialización por parte de las S.G.R. en el reconocimiento y evaluación del riesgo de las PYMES lo que permitirá un incremento de la eficiencia del sistema financiero en su vinculación con las pequeñas y medianas empresas, con la consecuente rebaja de costos y tasas de interés.

En la actualidad se han autorizado para funcionar las SGR que se detallan a continuación:

- GARANTIZAR S. G. Rs. conformada por el Banco Nación Argentina como socio protector y PYMES miembros de la Confederación General Económica, Consejo Argentino de la Industria y Unión Industrial Argentina, entre otras Entidades Empresarias.
- La Compañía Afianzadora de Empresas Siderúrgicas SGR formada por SIDERAR como socio protector y 178 PYMES clientes como socios partícipes.

Por otra parte, existen tres S. G. Rs. en proceso de estudio y constitución (en Jujuy, San Juan y Rafaela

provincia de Santa Fe).

### **3.3. EL PROGRAMA S.G.R.**

El Estado Nacional a través del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, con la participación del Banco Central de la República Argentina han suscripto un Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para llevar a cabo el marco legal y regulador de un Sistema de Garantías para la PYME (11) . Los Fondos para llevar a cabo el Programa han sido provistos por un lado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y por otro, por el aporte de la contraparte local a través de infraestructura física y la incorporación de las administradoras gubernamentales suscriptas, instrumentada a través de la asistencia técnica directa al responsable ejecutivo del Programa en el gerenciamiento del mismo.

El objetivo del Programa consiste en promover la instalación de este nuevo instrumento en la sociedad argentina apoyando la formación institucional y la estructura legal de sociedades privadas de garantía recíproca, que faciliten a las PYMES argentinas el acceso al crédito formal, necesario para impulsar su desarrollo y mejorar su producción y productividad.

El programa respalda al gobierno argentino en las siguientes acciones:

1. Preparar la reglamentación y ordenamiento jurídico del Sistema de Garantía Recíproca.
2. Fortalecer la autoridad de aplicación y la capacidad del BCRA para ejercer la supervisión y control sobre las nuevas Sociedades de Garantía Recíprocas.
3. Alentar la implantación de S.G.R. en el territorio de la República, capacitando a los operadores potenciales y reales, para asegurar la eficiencia y sustentabilidad de las S.G.R.

Para la consecución de las acciones antes planteadas, el Programa supone la ejecución de cuatro Subprogramas:

**Subprograma I:** Fortalecimiento de la Autoridad de Aplicación.

**Subprograma II:** Apoyo al desarrollo normativo del sistema de garantía recíproca.

**Subprograma III:** Fortalecimiento de la capacidad de inspección y control de las S.G.R. por el Banco Central.

**Subprograma IV:** Difusión e información del nuevo sistema y capacitación de sus operadores potenciales.

### **5.4. A manera de conclusión**

- De la experiencia derivada de nuestro rol de asesoramiento tanto en la Subsecretaría de la PYME, como en el Programa S.G.R. a nivel particular podemos concluir en que el nuevo Sistema de Garantía, las S.G.R., son un novel y potente instrumento, que posee elementos asociativos y mutuales, de gran innovación a nivel institucional y por lo tanto que introducen a nivel empresarial una nueva cultura cooperativa y solidaria.
- Presenta beneficios que no se supeditan a un sólo sector social, sino que producen un efecto derrame hacia todos los actores involucrados en el sistema: las PYMES, las grandes empresas o grandes capitales, las entidades financieras, el sector productivo en general, etc.
- El Sistema S.G.R. involucra a diversos actores institucionales a nivel estatal, que mancomunadamente, y en el supuesto que funcionen coordinadamente, hacen posible que se cumpla con los objetivos de fiscalización, regulación, autorización, etc., para los cuales han sido pensados.

Queremos desde ya destacar el potencial que --en nuestra opinión-- posee el Sistema de Garantías que rige en la Argentina por la ley 24.467 y su decreto reglamentario con la convicción que es un aporte valioso al panorama de la Pequeña y Mediana Empresa argentina, desfinanciada y con altos requerimientos de reconversión, desarrollo tecnológico, y por ende de crédito.

Sin embargo, tal como considera la doctrina española "cuando se crea una nueva institución destinada al tráfico económico privado, nunca se sabe si tendrá éxito, si llegará a ser realmente utilizada, o si fracasará. No basta, pues, con que aparezca la regulación en el Boletín Oficial para que pueda afirmarse que la institución existe en la realidad (12). Esa incertidumbre en el caso de las S.G.R se ve acentuada por ser un instrumento de cierta complejidad, con una regulación no siempre clara, y que requiere de un riesgo económico por parte de los actores económicos involucrados: por un lado las pymes que se integran a una sociedad, por otro los protectores, que aportan el Fondo de Riesgo, y finalmente las Instituciones Financieras que deben apostar a este sistema otorgando el financiamiento requerido.

Para concluir, las S.G.R. tienen un rol importante --no exclusivo-- para contribuir al financiamiento de las PYMES. Es esperable que desde el Sector público podamos detectar sus debilidades y promover su real potencialidad.

---

(1) Esta colaboración está presente en países como Estados Unidos e Italia, en Brasil a través del SEBRAE y en Chile por intermedio del CORFO.

(2) Ejemplos de ello se da en Brasil, Estados Unidos, Chile, Canadá, Japón, Taiwan, Alemania e Italia.

(3) Tales los casos del MITI en Japón, MOREA en Taiwan, SBA en USA, etc.

(4) Como ejemplo de ello mencionamos a Canadá (FBDB), España (ICO), Chile (Banco del Estado de Chile), Brasil (Banco do Brasil- BNDES), etc.

(5) Las principales instituciones que se encargan de esta función son en Chile el CORFO, en Brasil el SEBRAE, en Japón JETRO, en Taiwan CETRA, en Estados Unidos la oficina de Comercio Exterior, etc. En Chile, existe una Comisión Mixta del sector público y privado que se encarga de analizar los obstáculos y limitaciones de las PYMES para exportar y los principales problemas de comercio exterior.

(6) Por ejemplo, Taiwan (Sistema de asistencia al management), Estados Unidos y Alemania (Servicios de Ejecutivos Retirados), Chile (se permite la deducción de deudas impositivas por capacitación).

(7) Ejemplo de ello son Taiwan, Canadá, Alemania, Italia y España. En países como Alemania se otorgan subvenciones públicas para proyectos de riesgo y reparto de herencia, en Chile se conceden incentivos aduaneros.

(8) Para ello se ponen a su disposición numerosos y tecnificados centros de información. La tecnología informática ha impactado sobre los servicios que se brindan a la PYME, principalmente en sus aspectos de acceso a la información. Un ejemplo es la autopista informática de Canadá.

(9) Se pueden garantizar las llamadas "operaciones activas de crédito", a cualquier término o plazo y para cualquiera de los socios partícipes que requieran una prestación de tal índole para asegurar su contratación.

(10) A los efectos de su constitución y durante los primeros cinco (5) años, toda SGR deberá contar con un mínimo de ciento veinte ( 120) socios partícipes, pudiendo la autoridad de aplicación modificar estos mínimos en función de las peculiaridades regionales.

El capital social está compuesto por los aportes de los socios y se representa en acciones ordinarias nominativas de igual valor y número de votos.

El capital mínimo para su constitución es de \$ 240.000.-. o La participación de los socios protectores no podrá exceder el cuarenta y nueve por ciento (49 /o) del capital social, y la participación de cada socio partícipe no podrá superar el cinco por ciento (5%) del mismo. Asimismo, la SGR deberá constituir un fondo de riesgo que integrará su patrimonio.

(11) Inicialmente el rol de autoridad de aplicación del sistema fue encomendado a la hoy inexistente Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Industria. Actualmente, a partir de la creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa en jurisdicción de la Presidencia de la Nación, mediante el Decreto 943/97 las competencias del Programa han sido transferidas a dicha esfera.

