

## PERFIL DE PROYECTO

### ARGENTINA

#### I. DATOS BÁSICOS

<b>Nombre del proyecto:</b>	Programa de Apoyo a la Competitividad para MIPYMES
<b>Número del proyecto:</b>	AR-L1145
<b>Equipo de proyecto:</b>	Este documento fue preparado por el equipo de proyecto compuesto por: Gabriel Casaburi (CTI/CAR), Jefe de Equipo; Pablo Angelelli (CTI/CUR); María Carina Ugarte (CTI/CUR); Mikael Larsson (IFD/CTI); Carlo Pietrobelli (IFD/CTI); Alessandro Maffioli (SPD/SDV); Patricia Reyna (IFD/CTI); Betina Hennig (LEG), Ignacio Vinocur (PDP/CAR) y Gumersindo Velazquez (FMP/CAR).
<b>Prestatario:</b>	República Argentina
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Industria, Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación (SEPYME)
<b>Financiamiento:</b>	BID (CO): US\$50 millones Local: US\$50 millones Total: US\$100 millones
<b>Salvaguardias:</b>	Políticas identificadas: B.01, B.02, B.03, B.07, B.13, B.14, B.17 Clasificación: "C"

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

##### A. Diagnóstico

- 2.1 La economía argentina presenta un ingreso per cápita inferior al de los países desarrollados debido principalmente a sus bajos niveles de productividad<sup>1</sup>. En el último medio siglo, si bien hubo períodos de aceleración de la productividad promedio, ésta ha sido volátil y el ritmo de aumento estuvo por debajo del de los países desarrollados, llevando a que la brecha se agrandara<sup>2</sup>. Si se quiere acercar la calidad de vida de la población a los niveles de las economías más avanzadas, el país necesita lograr mantener un ritmo alto y sostenido de aumento de la productividad.
- 2.2 En una economía de mercado, la clave de la productividad agregada está en la productividad de las firmas. Los factores que explican los niveles de productividad de las empresas son variados y van desde la disponibilidad de infraestructura hasta el sistema educativo y el clima de inversiones. Sin embargo, hay dos factores que son centrales para las firmas: su nivel de inversión en innovaciones de gestión, calidad, procesos, productos y mercados<sup>3</sup>, y la creación y

<sup>1</sup> BID, La Era de la Productividad, 2010.

<sup>2</sup> La brecha de productividad entre Argentina y el *benchmark* internacional no sólo no disminuyó, sino que en 2005 era casi un 40% mayor que en 1960. Idem.

<sup>3</sup> Crespi, G., Zuñiga, P. (2012). "Innovation Strategies and Employment in Latin American Firms", IDB.

el dinamismo<sup>4</sup> de nuevas firmas<sup>5</sup>. Las empresas de menor tamaño en todo el mundo invierten menos en innovaciones que las mayores y Argentina enfrenta un doble desafío en este sentido: i) su economía tiene una mayor proporción de empresas de menor tamaño que otras economías similares<sup>6</sup>, y ii) estas micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES<sup>7</sup>) están más alejadas de la frontera de productividad que en los países más avanzados<sup>8</sup>. Respecto del segundo factor, las nuevas empresas, al reemplazar a las menos productivas y aprovechar nuevas oportunidades son relevantes para los procesos de innovación y creación de valor, la productividad y el cambio estructural. Argentina muestra una baja densidad en el número de nuevas empresas por cada 1000 habitantes<sup>9</sup>.

- 2.3 Mejoras de eficiencia y escala en las MIPYMES requieren de acceso a servicios externos especializados que viabilicen el desarrollo empresarial y la innovación. Sin embargo, el acceso a Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) – como calidad, gestión, información de mercados, capacitación, transferencia tecnológica e innovación - se ve limitado por diversas fallas de mercado<sup>10</sup> que generan una utilización sub-óptima de los mismos. Por el lado de la demanda, entre las fallas de mercado más importantes se encuentran la existencia de información incompleta sobre los beneficios asociados a la compra de estos servicios, lo cual conlleva una menor utilización<sup>11</sup>. Por el lado de la oferta, los proveedores de SDE restringen la oferta porque sus costos a menudo no se reducen con el tamaño de la empresa, por lo que no se esfuerzan en adaptarla a las necesidades de las MIPYMES<sup>12</sup>.
- 2.4 Algunos de estos servicios están sujetos a economías de escala, y se benefician de una demanda colectiva de empresas con necesidades similares. En países avanzados con alta presencia de MIPYMES, como España o Italia, estas necesidades se enfrentan a través de acciones colectivas, con niveles de

---

<sup>4</sup> Ver nota al pie Nr. 14 para una definición de nueva empresa dinámica.

<sup>5</sup> “Grandes Interrogantes sobre Pequeñas Empresas”, en BID, 2010, op.cit.

<sup>6</sup> Las PYMES representan cerca de 27% del número total de empresas argentinas, mientras que en Chile o Brasil éstas representan alrededor de 15% (Ferraro y Stumpo, 2010). La gran mayoría del resto de empresas son micro, cuya inclusión en este porcentaje no permitiría apreciar la diferencia entre estos tres países.

<sup>7</sup> El programa tomará legislación vigente en Argentina que define la condición de MIPYME en función de las ventas totales anuales, con montos variables según sea industria, comercio o minería.

<sup>8</sup> Mientras que las Micro y Pequeñas Empresas en Argentina tienen, respectivamente, un 24% y un 23% del nivel de productividad de las firmas muy grandes, en Francia estas cifras son de 47% y 58%, en el Reino Unido de 61% y 60% y en Suecia de 65% y 83%. Fuente: OCDE (2008) y *Enterprise Survey 2010* del Banco Mundial.

<sup>9</sup> Este índice se usa frecuentemente como medida de “densidad de entrada de nuevas empresas”, y es calculado como el porcentaje de firmas creadas cada año sobre la población en edad de trabajar. El índice para Argentina es de 0,56, significativamente por debajo del 1,31 y 4.21 que exhibe la región y el grupo de países de alto ingreso respectivamente. Fuente: *WB Entrepreneurship Snapshots 2010*.

<sup>10</sup> Para un mayor desarrollo de estas fallas de mercado, ver Castillo et al (2010), “Evaluación del impacto del Programa de Reestructuración Empresarial (PRE) sobre el empleo, los salarios, y las exportaciones de las empresas Argentinas”.

<sup>11</sup> En Argentina las MIPYMES que declaran haber contratado servicios para apoyo a la innovación son un 34,6%, contra un 45,5% de Colombia, un 39,6% de Uruguay y un promedio latinoamericano de 32,6%.

<sup>12</sup> Argentina figura en la posición 44 del *ranking* de la variable “Disponibilidad de servicios locales especializados para la investigación y la capacitación”, mientras Brasil se encuentra en el puesto 36, Chile en el 33, y los países avanzados al tope del *ranking*. Fuente: Foro Económico Mundial (FEM).

- coordinación privada-privada y público-privada significativamente más altos de los que se registran en Argentina<sup>13</sup>.
- 2.5 Finalmente, las dificultades más frecuentes que enfrentan las empresas con mayor potencial de crecimiento rápido (dinámicas<sup>14</sup>) en sus etapas iniciales de desarrollo, se relacionan con el limitado acceso a financiamiento especializado (por no disponer de activos y no tener historia no acceden al sistema financiero tradicional); los altos costos para abrir una nueva empresa; el pobre acceso a SDE; la falta de formación o entrenamiento específico para jóvenes emprendedores con buenas ideas, y el alto costo privado del eventual fracaso<sup>15</sup>. En ese contexto, se justifican acciones de política pública de apoyo a emprendedores para acceder a factores clave tales como asesoramiento especializado, capital, financiamiento y recursos humanos, entre otros<sup>16</sup>.
- 2.6 En este contexto, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME) ha solicitado el apoyo del Banco a través de un nuevo programa para facilitar el incremento de la productividad de las MIPYMES y fomentar el nacimiento y consolidación de nuevas empresas dinámicas, profundizando y mejorando las acciones que hoy se encuentra llevando adelante.

## **B. Experiencias previas y desafíos**

- 2.7 El país ha implementado estrategias para mejorar el acceso de las MIPYMES a los SDE por algún tiempo, pero con poca continuidad. Con apoyo del Banco, a fines de los 90s la SEPYME puso en marcha el primer programa de Aportes No Reembolsables (ANR) para MIPYMES para comprar SDE (AR0144). Este programa tuvo distintos problemas en sus mecanismos de implementación, con lo cual a pesar de haber tenido impacto positivo sobre las exportaciones y el empleo en las MIPYMES beneficiarias<sup>17</sup>, tuvo un alcance limitado. Como resultado de esa experiencia se documentó la importancia de tener una plataforma territorial que permitiera el acceso de MIPYMES del interior a los instrumentos del programa<sup>18</sup>, y la necesidad de trabajar con grupos de MIPYMES y con nuevas empresas, lo cual se incorporó a la operación en ejecución (AR-L1033), que ya ha beneficiado a más de 4000 empresas en el último año y medio.

---

<sup>13</sup> Estas acciones colectivas normalmente toman lugar en *clusters* de empresas semejantes. Mientras la Argentina se sitúa en el puesto 67 de la variable “Nivel de Desarrollo de *Clusters*”, Italia se ubica en el puesto 2, Alemania en el 13, Brasil en el 25 y Chile en el 26. Fuente: FEM.

<sup>14</sup> En el caso argentino, los estudios existentes identifican como nuevas empresas dinámicas a las que cinco años después de su creación concentran el 50% del empleo creado por su cohorte (Kantis et al., “Nuevas Empresas Gacela en Argentina: ¿Qué nos dicen las estadísticas?”, MTEySS, 2009).

<sup>15</sup> Un indicador sintético que reúne varias de estas variables le da a Argentina un puntaje de 0,346, a Chile 0,382, a Brasil 0,350, y da a países de la OECD índices superiores a 0,60 (Índice Prodem de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento. 2012)

<sup>16</sup> Ver Hellman, Thomas (2007). “*Entrepreneurs and the Process of Obtaining Resources*” *Journal of EMS*, y Kantis, Hugo (2008), Aportes para el diseño de Programas Nacionales de Desarrollo Emprendedor en América Latina, BID.

<sup>17</sup> Castillo et al., op. cit.

<sup>18</sup> La SEPYME es un organismo del gobierno nacional que solía ejecutar centralizadamente, pero en el marco del proyecto apoyado por el Banco, se desarrolló un sistema de más de 100 instituciones público-privadas en todo el país que canalizan la oferta del programa AR-L1033.

2.8 Respecto a las políticas que promueven la coordinación entre MIPYMES en cadenas de valor o *clusters*, se han hecho varios estudios que muestran su efectividad, tanto en países avanzados<sup>19</sup>, como en programas evaluados en nuestra región<sup>20</sup>. Algunos de estos programas enfrentaron lentitud en la ejecución producto del desafío de trabajar con una multiplicidad de actores, lo cual representa un desafío para nuevas operaciones similares que deberán tomar en cuenta esta restricción<sup>21</sup>. En Argentina el Banco está apoyando algunos programas de este estilo, limitados a algunas provincias, sector de la economía (agrícola) o problemática específica (innovación tecnológica)<sup>22</sup>. La SEPYME está interesada en complementar estas acciones apoyando *clusters* en sectores y regiones no atendidos por los programas actuales. Finalmente, el Banco ha financiado un componente piloto de apoyo a nuevas empresas en el proyecto que actualmente ejecuta la SEPYME y que comenzó a operar en 2010<sup>23</sup>. Además de esto, el FOMIN ha apoyado programas de distinto tipo para fortalecer el sistema de apoyo a nuevas empresas en el país<sup>24</sup>. Sin embargo, la encuesta del *Global Entrepreneurship Monitor* que consulta a expertos sobre la calidad del apoyo público al emprendimiento en distintos países, todavía coloca a la Argentina en una posición desfavorable comparada con países similares.

### C. Objetivos

2.9 Objetivo. El fin del programa es contribuir a aumentar la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas argentinas. El programa tiene como objetivos específicos: i) aumentar la inversión de las MIPYMES en SDE, tanto en forma individual como colectiva, a través del apoyo a la compra de SDE y la mejora del mercado de esos servicios, y ii) aumentar la cantidad de nuevas empresas dinámicas.

2.10 Alineamiento estratégico. En el marco del GCI-9, la operación contribuye a las metas de desarrollo regional a través del financiamiento a la pequeña y mediana empresa. La operación está alineada con la Estrategia del Banco con el País (GN-2570), la cual incluye como una de sus áreas estratégicas la de impulsar el crecimiento y la competitividad en un ambiente más favorable para la inversión y la productividad. Asimismo, el proyecto está incluido en el informe sobre el programa de operaciones 2013 del país y es complementario con otros programas<sup>25</sup>. La estructura propuesta para el programa es la siguiente:

2.11 **Componente 1. Asistencia Técnica a MIPYMES.** Este componente otorgará ANR para la compra de servicios de desarrollo empresarial que permitan

---

<sup>19</sup> *Competitive Regional Clusters*, OECD, 2007.

<sup>20</sup> Para una evaluación de programas de *clusters* en Brasil, ver DeNegri et al., “*Impact Evaluation of Cluster Policies: An Application to Arranjos Productivos Locais in Brazil*”, Draft 2011.

<sup>21</sup> “Lecciones aprendidas por los programas del BID de apoyo a *clusters* en el Cono Sur”, BID, trabajo en revisión final.

<sup>22</sup> AR-L1022; AR-L1003; AR0279; AR-L1036; AR-L1013; AR-L1120; AR-L1064; AR-L1073 y AR-L1111.

<sup>23</sup> A pesar de ser muy reciente, en el marco de la preparación de esta operación se llevará a cabo un estudio para analizar los avances de este piloto y proponer mejoras.

<sup>24</sup> El FOMIN apoyó dos programas que ya finalizaron (TC-0305018) y (RG-M1016) y dos que aún están en ejecución (AR-M1015) y (RG-M1096).

<sup>25</sup> AR-L1120; AR-L1064; AR-L1013.

aumentar la productividad de las MIPYMES. Entre estos servicios se encuentran sistemas de gestión, control de calidad, acceso a mercados nuevos, y nuevas prácticas comerciales, productos y de procesos.

- 2.12 **Componente 2. Articulación Productiva y Competitividad Territorial.** Este componente financiará actividades que faciliten el acceso a SDE de MIPYMES de un mismo sector o cadena productiva. Se financiarán acciones tales como desarrollo de marcas conjuntas, viajes de referencia tecnológica, fortalecimiento de la oferta de SDE específicos, o desarrollo de estrategias colectivas de mercado.
- 2.13 **Componente 3. Apoyo a nuevas empresas.** Este componente otorgará ANR para financiar las actividades destinadas al nacimiento y consolidación de nuevas empresas dinámicas, tales como la provisión de asistencia técnica, capacitación y la adquisición de equipamiento para el inicio de actividades. Los beneficiarios de los tres componentes cubrirán parte de los costos de las actividades subsidiadas.

### III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Para la preparación de esta operación se tendrán en cuenta las lecciones aprendidas de operaciones previas, en particular de la actual operación en ejecución (AR-L1033), las operaciones de apoyo a *clusters* y cadenas y de los proyectos FOMIN de apoyo a nuevas empresas. La operación actualmente en ejecución tuvo escaso impacto en algunas regiones desfavorecidas del país por ser conducida sólo por la demanda. En el mismo sentido, la actual promoción de nuevas empresas no focaliza suficientemente en emprendimientos de oportunidad, que son aquellos que presentan mayor dinamismo. Sobre los temas de género, se atenderán demandas particulares de emprendedoras que fueron identificadas pero no atendidas aún por la actual operación.
- 3.2 Durante la preparación de la nueva operación se llevará a cabo estudios que apuntan a mejorar el impacto del programa (ver anexo IV) y se prestará atención a la identificación de mitigantes para los riesgos que se detallan en el Apéndice II.

### IV. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES, SOCIALES Y EVALUACIÓN FIDUCIARIA

- 4.1 Según las Salvaguardias del Medio Ambiente (OP-703), este proyecto corresponde a la clasificación “C”, de muy bajo impacto, por lo tanto no requiere estudios ni consultorías de salvaguardia ambiental (ver anexo III). Con respecto a los aspectos fiduciarios, se han revisado con la contraparte los principales mecanismos de ejecución y no se prevén dificultades. FMP se encuentra preparando un anexo con los Acuerdos Fiduciarios para el POD.

### V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 En el Anexo V se detallan los costos y cronograma de preparación del programa. La distribución del POD al Comité de Calidad y Riesgo (QRR) está prevista para el 7 de noviembre de 2012; la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) por parte del Comité de Políticas Operativas (OPC) el 20 de diciembre de 2012 y la aprobación del Directorio Ejecutivo el 27 de febrero de 2013. Se estiman necesarios US\$77.650 del presupuesto administrativo del Banco para culminar el proceso de preparación de la operación.

CONFIDENCIAL

## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	PRIVATE FIRMS AND SME DEVELOPMENT-ENTERPRISE DEVELOPMENT, CLUSTERS AND INNOVATION
	<b>Type of Operation</b>	Investment Loan
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist
	<b>Team Leader</b>	Casaburi, Gabriel (GABRIELCA@iadb.org)
	<b>Project Title</b>	SMEs Competitiveness Support Program
	<b>Project Number</b>	AR-L1145
	<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Casaburi, Gabriel (GABRIELCA@iadb.org)
	<b>Assessment Date</b>	2012-09-18
	<b>Additional Comments</b>	

<b>SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS</b>	<b>Type of Operation</b>	Loan Operation	
	<b>Safeguard Policy Items Identified (Yes)</b>	Does this project offer opportunities to promote gender equality or women's empowerment through its project components?	(B.01) Gender Equality Policy– OP-270
		The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental	(B.03)

		impacts.	
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	(B.13)
		The operation is a repeat or second phase loan.	(B.14)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
	<b>Potential Safeguard Policy Items(?)</b>	No potential issues identified	
	<b>Recommended Action:</b>	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PP (or equivalent) to ESR.	
	<b>Additional Comments:</b>		
<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	Casaburi, Gabriel (GABRIELCA@iadb.org)	
	<b>Title:</b>		
	<b>Date:</b>	2012-09-18	



## SAFEGUARD SCREENING FORM

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the PP (or equivalent) and sent to ESR.

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	PRIVATE FIRMS AND SME DEVELOPMENT- ENTERPRISE DEVELOPMENT, CLUSTERS AND INNOVATION		
	<b>Type of Operation</b>	Investment Loan		
	<b>Additional Operation Details</b>			
	<b>Country</b>	ARGENTINA		
	<b>Project Status</b>			
	<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist		
	<b>Team Leader</b>	Casaburi, Gabriel (GABRIELCA@iadb.org)		
	<b>Project Title</b>	SMEs Competitiveness Support Program		
	<b>Project Number</b>	AR-L1145		
	<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Casaburi, Gabriel (GABRIELCA@iadb.org)		
	<b>Assessment Date</b>	2012-08-14		
	<b>Additional Comments</b>			
<b>PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY</b>	<b>Project Category:</b> C	<b>Override Rating:</b>	<b>Override Justification:</b>	
	<b>Conditions/ Recommendations</b>	<b>Comments:</b>		
<b>SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS</b>	<b>Identified Impacts/Risks</b>		<b>Potential Solutions</b>	
<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	Casaburi, Gabriel (GABRIELCA@iadb.org)		
	<b>Title:</b>			
	<b>Date:</b>	2012-08-14		

## **ESTRATEGIA DE SALVAGUARDIAS SOCIAL Y AMBIENTAL**

A través del programa se financiarán actividades tales como: i) asistencia técnica para Pequeñas empresas que quieran mejorar su productividad; ii) fortalecimiento de grupos de empresas de menor tamaño y de un mismo sector que lleven adelante tareas conjuntas para mejorar la eficiencia colectiva; y iii) otorgamiento de aportes no reembolsables para ayudar a emprendedores en la fase temprana de desarrollo de sus empresas, por lo tanto esta operación no debería producir impactos ambientales y sociales negativos.

Según el manual de clasificación de salvaguardias de ESR, la operación pertenece a la categoría “C”, que no requiere consultas o estudios de impacto ambiental. Sin embargo, en la preparación de la operación se diseñará un mecanismo para enmarcar el apoyo a nuevos emprendimientos dentro de las regulaciones ambientales existentes del país.

### TRABAJO SECTORIAL PROPUESTO

<b>Temas</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fechas estimadas</b>
Caracterización de beneficiarios actuales	A partir de la información que la SEPYME recoge en la ejecución de la actual operación, se preparará un estudio que permita mejorar la focalización del nuevo programa.	Agosto 2012
Mejoras para el apoyo a nuevas empresas	Se está desarrollando un estudio de consultoría para analizar el desempeño del componente actual de apoyo a nuevas empresas y proponer mejoras para la nueva operación.	Agosto 2012
Situación de la Red Territorial de la SEPYME	En un país del tamaño de Argentina, existe el desafío para asegurar el acceso adecuado de todas las PYMES a los instrumentos de fomento. Por eso se está llevando adelante una consultoría que analizará la actual red territorial de la SEPYME y propondrá mejoras para la segunda operación.	Agosto 2012
Análisis costo-beneficio ex-ante	Se está desarrollando una metodología para poder realizar un análisis de rentabilidad social esperada de la operación a partir de la información que posee la SEPYME y de trabajos previos de evaluación de impacto de programas similares.	Setiembre 2012
Estudio del mercado de servicios de desarrollo empresarial	Se está desarrollando un análisis del mercado de servicios de desarrollo empresarial en la Argentina. Específicamente, se está analizando la situación actual y la evolución reciente tanto de la oferta, como de la demanda de servicios de esta naturaleza por parte de las MIPYMES argentinas, las fallas de mercado que dan origen a las brechas existentes y las oportunidades de mejora.	Setiembre 2012

CONFIDENCIAL