



# Políticas gubernamentales para el desarrollo de la pequeña empresa

*Este trabajo forma parte del informe final de los participantes en el segundo curso intensivo sobre las Medidas Administrativas y Manejo Empresarial en la Promoción de la Pequeña Empresa para la República del Perú, realizado en el Centro Internacional de Osaka, a fines de 1996. Este curso forma parte del programa de apoyo al Perú diseñado por la Agencia Internacional de Cooperación del Japón, JICA y el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, MITINCI. La duración actual de este programa es de tres años, ampliable a cinco años.*

*El informe comprende tres temas: el primero relacionado con las Políticas Gubernamentales para el Desarrollo de las Pyme, el segundo con el Sistema de Financiamiento, y el tercero con los Servicios no Financieros implementados en el Japón para apoyar a las Pyme. Por la extensión del informe éste se presenta en tres partes correspondiendo a este número de la revista los dos primeros temas.*

## PRIMERA PARTE

### Políticas gubernamentales para el desarrollo de las Pyme

Arturo Caballero, de Interbank; Juan Carlos Cabrera, Rosa Cruzado, Edgar Robles y Yuri Santa Cruz, del MITINCI; Rubén Cano y Jorge Sánchez, de COPEI, SNI; Ángel Hurtado, de la Universidad Nacional de Ingeniería; Jaime Giesecke, del ADEX y Doris Maraví, de la Universidad de Lima. Esta publicación ha sido coordinada con la Oficina de Cooperación Técnica del MITINCI.

#### 1. Políticas para el desarrollo de las Pyme en el Japón

##### 1.1 Evolución histórica de la economía del Japón

La modernización de la economía japonesa tuvo sus orígenes durante el periodo Meiji Restauración de 1868. La actividad predominante fue la agricultura (más del 77% de la población se dedicaba a esta actividad, y solamente un 3,5% a la actividad manufacturera).

Durante este periodo en el Japón se dictó una serie de reformas orientadas a transformar la sociedad feudal vigente y sentar las bases iniciales del desarrollo industrial. Se impulsó la importación de tecnologías de los países más desarrollados de Occidente adaptándose a la realidad del Japón y se fortaleció el sistema educativo, implementándose una educación obligatoria.

**Cuadro N° 1**  
Población japonesa por tipo de ocupación (1873)

Sectores	Porcentaje de la población ocupada
Agricultura	77,90 %
Manufactura	3,55 %
Comercio	6,58 %
Otros	11,97 %

Fuente: *Economic Development and Innovation*. Dr. Hiroshi Teracka

Después de la Segunda Guerra Mundial, bajo una nueva Constitución, la reducción de armamentos, profundización de la liberalización de la economía, disolución de los consorcios fi-

nancieros, liberalización del movimiento laboral, otorgamiento del derecho de voto a la mujer y reforma agraria, la economía del Japón creció aceleradamente, expandiéndose la industria pesada y de productos químicos orientados a la exportación.

En la década del 70 enfrentó dos crisis: la crisis del petróleo y el surgimiento del régimen de tipos de cambio flotantes, los que superó con la racionalización de las empresas y la fabricación de los productos con alto valor agregado orientado a generar mayor superávit comercial.

A mediados de 1980 la estructura productiva se orientó a la fabricación de productos electrónicos de alto valor agregado, alta tecnología e información, y mantuvo una fuerte competitividad exportadora. Asimismo, se trasladó la base del crecimiento económico desde la demanda externa a la demanda interna, incrementándose el consumo personal y la inversión pública.

Entre 1985 y 1990, producto de la desregulación financiera, se produjo un auge especulativo. A este fenómeno se le denominó *economía de burbujas*.

La economía japonesa creció sostenidamente desde el año 1987 (4,3% en 1987, 6,2% en 1988, 4,7% en 1989, 5,6% en 1990 y 4,5% en 1991) lo cual originó una escasez de mano de obra producto de una mayor demanda. Posteriormente ingresó a una fase de estancamiento desde mediados de 1991 (1,3% en 1992, 0,1% en 1993 y 0,4% en 1994).

Como resultado de dicho proceso, muchas industrias (automotriz, electrodoméstica, naviera, siderurgia) se vieron obligadas a emprender una transformación estructural por la recesión y la depreciación del yen. La depreciación del yen redujo la exportación, motivó el traslado de la producción a ultramar y propició el aumento de la importación.

Cabe citar algunos de los factores que propiciaron el rápido crecimiento de la economía del Japón: la democratización después de la guerra, una agresiva inversión del sector privado, abundante disponibilidad de la mano de obra calificada, altos niveles de ahorro, adopción de tecnologías avanzadas, alto nivel educativo, gastos mínimos en defensa y estabilidad de las relaciones políticas, sociales y laborales.

En conclusión, el crecimiento de la actividad empresarial de las Pyme se debió al desarrollo de una cultura empresarial, los mayores incentivos al trabajo asociativo, y a las políticas de promoción del gobierno.

## 1.2 Estructura de las políticas y desarrollo del marco institucional en Japón

### 1.2.1 Concepto e importancia de las Pyme en Japón

El concepto de Pyme ha cambiado a través de los años, debido a la modificación de la estructura industrial del Japón y al progreso tecnológico. La primera mención oficial acerca de ella se encuentra en 1910, en los documentos del Ministerio de Agricultura y de Comercio, y en 1914 el Banco de Japón clasifica a las empresas de acuerdo con determinadas características.

Fue la Ley Básica de la Pequeña y Mediana Empresa, dictada en 1963, la que uniforma los conceptos tomando como referencia el capital invertido y el número de trabajadores. Una de las razones básicas para la adopción de dichos parámetros fue la dificultad que tenían los pequeños negocios para acceder a capitales de riesgo en los mercados de capitales. El capital mínimo para registrarse en la segunda sección del mercado de cambios de Tokio era de 100 millones de yenes.

En 1973 fue revisada la ley antes mencionada, incrementándose los parámetros de medición del capital invertido a 100 millones de yenes para las empresas de los sectores de manufactura, minería y transportes, y a 30 millones de yenes para las empresas que desarrollaban actividades de ventas al por mayor, manteniéndose los parámetros en cuanto a número de trabajadores.

De acuerdo con esta ley se considera como pequeña y mediana empresa aquélla cuyo capital invertido sea menor a 100 millones de yenes, que posea menos de 300 trabajadores y desarrolle actividades de manufactura, minería y transportes. Asimismo, en el caso de empresas dedicadas a la venta por mayor, el capital invertido debe ser menor de 30 millones de yenes y deben tener menos de 100 trabajadores. Por su parte las empresas de ventas al por menor y de servicios deben poseer un capital invertido menor de 10 millones de yenes y una planilla de menos de 50 trabajadores.

**Cuadro N° 2**  
**Características de las Pyme en Japón**

Sector	Número de empleados / capital
Manufactura, minería, etc.	No mayor de 300 trabajadores o 100 millones de yenes (aprox. US\$ 1 millón)
Ventas al por mayor	No mayor de 100 trabajadores o 30 millones de yenes (aprox. US\$ 300 mil)
Ventas al por menor y servicios	No mayor de 50 trabajadores o 10 millones de yenes (aprox. US\$ 100 mil)

Adicionalmente la legislación del Japón distingue las microempresas de las del sector manufacturero, con no más de 20 trabajadores y de las de comercio y servicios con no más de 5.

**Cuadro N° 3**  
**Características de la microempresa en Japón**

Sector	Número de empleados
Manufactura, etc.	No más de 20 trabajadores
Comercio y servicios	No más de 5 trabajadores

La Ley Básica de la Pequeña y Mediana Empresa reconoce el importante rol que desempeña dicho sector. De un total de 6,5 millones de empresas registradas en 1994, el 99% pertenece al sector de las Pyme, generan alrededor del 77% de empleo y representan el 52% del valor de las ventas totales.

En el caso peruano, la legislación actual (decreto legislativo N° 705, Ley de Promoción de la Pequeña y Microempresa, promulgada en noviembre de 1991) sólo define y delimita la actividad empresarial que desarrolla la micro y pequeña empresa. Considera microempresa aquella unidad empresarial que no posee más de 10 trabajadores y ventas anuales no mayores de US\$ 12.000 aproximadamente, y pequeña empresa aquella que no tiene más de 20 trabajadores e ingresos por ventas anuales no mayores de US\$ 25.000.

**Cuadro N° 4**  
**Características de las Pyme en el Perú**

Categorías	Número de trabajadores / ventas anuales
Microempresa	No mayor de 10 trabajadores y 12 UIT (US\$ 12 mil)
Pequeña empresa	No mayor de 20 trabajadores y 25 UIT (US\$ 25 mil)

Sin embargo, Cofide y demás entidades financieras clasifican como microempresa aquella unidad cuyos activos no superan los US\$ 20 mil y sus ventas anuales no son mayores a US\$ 40 mil, mientras que una pequeña empresa es aquella que posee activos entre US\$ 20 mil y US\$ 300 mil y sus ventas anuales se ubican entre los US\$ 40 mil y US\$ 750 mil.

El sector de la micro y pequeña empresa es la base de la actividad productiva del Perú, representan cerca del 98% del total de establecimientos (de un total de 3,2 millones de unidades productivas existentes), dan empleo al 78% de la PEA.

**Cuadro N° 5**  
**El sector de las Pyme en el Perú**

Especificación	Unidades económicas	PEA
Trabajadores independientes	2.329.264	2.329.264
Establecimientos con menos de 5 personas	679.349	1.358.699
Establec. con 5 a 10 personas	71.702	430.214
Subtotal	3.080.360	4.118.177
Establec. con más de 10 personas	73.931	1.478.621
TOTAL	3.154.247	5.596.798

Fuente : INEI

Resulta claro entonces que en el Perú la legislación define el sector de la micro y pequeña empresa de manera diferente a la definición adoptada por la legislación en el Japón. Indudablemente las diferencias en los tamaños de escala de las empresas obedece a un largo proceso de desarrollo económico y social propio de cada país.

### *1.2.2 Estructura de las políticas de promoción de las Pyme en Japón*

Las políticas de promoción de las Pyme en Japón están orientadas a apoyar los esfuerzos que realizan los propios empresarios para mejorar sus capacidades de gestión y manejo empresarial. El Estado, a través de la Agencia de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI), planifica, ejecuta y monitorea un conjunto de programas relacionados con el desarrollo de recursos humanos (capacitación, asistencia técnica, asesoría, entrenamiento, consultoría y servicios de información), programas de financiamiento a largo plazo para infraestructura, adquisición de maquinarias y equipos, complementariamente existe una política definida de sistemas de créditos de garantías y seguros, de fomento de la subcontratación, medidas para evitar o contrarrestar las quiebras en cadena de pequeñas y medianas empresas, promoción para la formación de asociaciones y cooperativas empresariales, entre otros aspectos.

Adicionalmente, existe un conjunto de políticas de promoción de las Pyme orientadas a reforzar sus capacidades competitivas, buscando su estabilidad y adecuación ante los cambios en el entorno económico y de reformas estructurales.

Una característica esencial de estos programas es su índole subsidiaria, en el que los recursos del Estado (gobierno central) son asignados para la ejecución de programas específicos y se complementan con los recursos de los gobiernos prefecturales, municipalidades, instituciones públicas y del sector privado. La principal fuente de recursos para la promoción de las Pyme proviene básicamente del presupuesto público, el cual representa en promedio del 15 al 20% de dicho presupuesto global (incluye el presupuesto de las diversas corporaciones financieras, sistema público de garantías y seguros de garantías).

Las principales líneas de acción de la política gubernamental pueden resumirse en:



Políticas	Principales acciones de políticas	Marco legal básico
Promoción de las actividades de consultoría, capacitación, información y desarrollo de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de actividades de consultoría, capacitación y asistencia técnica a través de los gobiernos prefecturales, de la Corporación de Pequeños Negocios y de las municipalidades</li> <li>• Subsidio por parte del gobierno nacional a los gobiernos prefecturales.</li> <li>• Formación y capacitación de consultores para las Pyme.</li> <li>• Servicios de información a través de un sistema regional de información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The SME Enterprise Basic Law</li> <li>• The SME Guidance Law</li> <li>• The SME Agency Establishment Law</li> <li>• The SME Corporation Establishment Law</li> </ul>
Apoyo a la organización industrial-comercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo para la organización de asociaciones</li> <li>• Apoyo para la constitución de cooperativas industriales y comerciales</li> <li>• Promoción de la subcontratación</li> <li>• Promoción de los contratos por joint ventures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Law on Cooperatives of SME</li> <li>• The Law Concerning of Organization of SME</li> <li>• Shopping District Promotion Cooperatives</li> <li>• The Subcontracting SME Promotion</li> <li>• The Law Regarding Prevention of Delay in Payment of Subcontracting Charges</li> </ul>
Apoyo al financiamiento de largo plazo y acceso al sistema de garantías	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento de largo plazo y a menores tasas de interés para la modernización de equipos y adquisición de terrenos</li> <li>• Complementación del crédito a través del sistema de garantías y de seguros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The SME Investment and Development Company</li> <li>• The SME Credit Insurance Corporation</li> <li>• The Credit Guarantee Association Law</li> <li>• The SME Finance Corporation Law</li> <li>• The People Finance Corporation Law</li> </ul>
Apoyo a la modernización y fusión de las Pyme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento de largo plazo para modernización de equipos</li> <li>• Modernización de sectores industriales específicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SME Modernization Promotion Law</li> <li>• Law on Extraordinary Measures for the Structural Improvements of the Textile Industry</li> <li>• The Law Regarding Traditional Craft Industry Promotion</li> </ul>
Apoyo a la internacionalización de las Pyme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de actividades de comercio exterior realizada por las Pyme</li> <li>• Desarrollo de programas de entrenamiento y capacitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Law Regarding Interim Measures for the Promotion of the Organization of Specified Commercial Complexes</li> </ul>

<b>Apoyo al bienestar laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reducción de los horas de trabajo.</li><li>• Mejoramiento de las condiciones de trabajo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• The Minimum Wage Law</li><li>• The Law Regarding Retirements Benefits and Mutual Insurance of SME</li><li>• The Law Regarding the improvement of Employment Management and Ensuring Manpower for SME</li></ul>
<b>Apoyo al desarrollo tecnológico y a la innovación</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promoción de desarrollo tecnológico a través de la implementación de programas de entrenamiento, asesoría y asistencia técnica especializada</li><li>• Financiamiento de estudios de investigación y de centros de alta tecnología</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• The SME Guidance Law.</li><li>• The Law Regarding Temporary Measures For the Promotion of Technological Development for SME</li></ul>

### 1.2.3 Estructura del marco institucional

Uno de los principales aspectos de la política de promoción de las Pyme en Japón es el importante desarrollo alcanzado por las instituciones, así como la coordinación existente entre ellas, y también el carácter subsidiario y promotor del Estado.

La agencia de la pequeña y mediana empresa del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI), es el ente rector que establece la política de promoción, siendo el encargado de la planificación y la coordinación de la política.

Para la ejecución de los diversos programas, cuenta con oficinas regionales, así como del concurso de 47 gobiernos prefecturales los que brindan capacitación, orientación técnica y servicios de información. Por su parte dichos gobiernos prefecturales reciben el apoyo de la Corporación de Pequeños Negocios (Japan Small Business Corporation) y de la Corporación de Institutos de Pequeños Negocios.

Además de las instituciones públicas antes mencionadas, existe una importante participación de las cámaras de Comercio e Industria. En cuanto a servicios de información, los Centros Regionales de Información para la Pyme, así como la Corporación de Pequeños Negocios son los encargados de brindar estos servicios.

Para la ejecución de los programas de asistencia financiera existen tres instituciones financieras del Estado: la Corporación de Financiamiento de Pequeños Negocios, la People's Finance Corporation y la Shoko Chukin Bank, las que conjuntamente con las prefecturas gubernamentales, municipios e instituciones del sector privado brindan asistencia financiera de largo plazo. Aparte de los programas de financiamiento existe un sistema público de crédito de garantías y el sistema de seguros.

Las empresas para iniciar sus actividades no requieren de mayores autorizaciones gubernamentales (salvo las que se dedican a la industria licorera, farmacéutica, entre otras).

## 2. *Políticas gubernamentales para el desarrollo de las pequeñas y microempresas*

### 2.1 *Antecedentes de las políticas gubernamentales*

La ley 13270, Ley de Promoción Industrial, da inicio al proceso de industrialización, la que se caracterizó por buscar elimi-

nar el carácter dependiente y primario exportador de la economía peruana ligada a recursos naturales, minería, agricultura de exportación y pesca. Posteriormente la Ley General de Industrias (decreto-ley 18350) trató de redefinir la estrategia de sustitución de importaciones a través de mecanismos de incentivos tributarios y crediticios basados en el predominio de determinadas actividades productivas.

En la década de los 80 se promulgó la Ley General de Industrias, ley 23407, que incentiva la descentralización, el desarrollo de las importaciones y la pequeña empresa. A mediados de 1990 el país inició un proceso de apertura económica al aplicar una serie de reformas en los campos de política comercial, cambiaria, arancelaria, financiera, tributaria, laboral, entre otras, destinadas a lograr una mayor internacionalización, reducir la intervención del Estado en la economía y crear un entorno más favorable para la iniciativa privada. También se dan señales de participación de las Pyme en proyectos de programas sociales promovidos por el gobierno con el propósito de reactivar este sector.

## 2.2 Estructura de las políticas y marco institucional

### 2.2.1 Estructura de las políticas

Objetivos generales	Acciones de política
Creación de entorno favorable Eliminación de barreras de acceso al desarrollo empresarial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de obstáculos y cuellos de botella</li> <li>• Desregulación de trámites y requisitos para inicio de actividades (simplificación administrativa)</li> </ul>
Desarrollar instancias de coordinación entre el sector público y privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de mecanismos de coordinación permanente</li> <li>• Fortalecimiento del rol promotor de los gobiernos municipales</li> </ul>
Desarrollar el mercado de servicios y de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de módulos de información</li> <li>• Implementación de sistemas de información</li> </ul>

### 2.2.2 Marco institucional

El gobierno central ha creado diversas instituciones y dependencias para administrar el apoyo al sector, sin embargo algunas de estas instituciones han tenido un carácter temporal o han sido eliminadas o reducidas en los recientes programas de reducción del Estado.

El Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) es el que formula y supervisa la política de industria nacional. Sus acciones de política dan prioridad al desarrollo de la micro y pequeña empresa.

a. Institucionalidad en relación con la generación de tecnología:

- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concytec) promueve y apoya la investigación técnica y científica.

b. Institucionalidad en relación con los servicios financieros:

- *Programas del Estado*

El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) inicia su apoyo al sector de la microempresa colocando aproximadamente 27 millones de dólares en créditos a través de las ONG y cajas municipales.

- *Programas de cooperación multilateral*

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con su línea de pequeños proyectos viene financiando programas de crédito y asistencia a las microempresas a través de algunas ONG y gremios empresariales (cámaras de comercio). El Fondo de Desarrollo para la Microempresa (Fondemi), fondo que cuenta con el apoyo de la Comunidad Europea, brinda créditos a las microempresas en algunas ciudades, entre ellas Lima, Arequipa y Chiclayo.

- *Instituciones del sistema financiero nacional*

La Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide), promueve la línea Promicro-CAF y Propem-CAF, programas de crédito para micro, pequeña y mediana empresa a través de los bancos comerciales.

- *Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*

Destacan por su cobertura CARE-Perú, el Instituto de Desarrollo del Sector Informal (Idesi), el consorcio de ONG que apoya a la pequeña y microempresa (Copeme) y agrupa a 45 organismos, es una instancia de coordinación y ejecución de programas conjuntos, conformada por diversas ONG que vienen trabajando en el sector.

- *Fondos de garantía*

Fondo de Garantía para la Pequeña Industria (Fogapi), administrado por Cofide, que se encuentra reorganizándose

con apoyo de Holanda. La Sociedad de Garantías para Préstamos para la Micro y Pequeña Industria; Sociedad de Garantías (Sogampi) administrada por la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (Apemipe).

- *Bancos privados*

El Banco Wiese y el Banco Continental, con líneas específicas para la pequeña y microempresa. El Banco Wiese viene realizando convenios con diversas ONG y ejecuta la línea Propem-CAF de Cofide. El Banco Continental ejecuta también la línea Propem-CAF y desarrolla además un programa de administración directa y un fondo rotatorio con la intermediación del Idesi.

c. Institucionalidad en relación con los servicios de asistencia técnica y capacitación:

- *Los Institutos Superiores Tecnológicos (IST)*

En 1993 se contaba con 479 IST, de los cuales 232 eran estatales y 247 privados. Los IST estatales se encuentran preferentemente fuera de Lima, mientras que los IST privados se encuentran básicamente en Lima y en centros densamente poblados.

- *Los Centros de Educación Ocupacional (CEO)*

En la actualidad existe un total de 1.329 CEO, de los cuales 773 son estatales y 556 son privados. Los CEO comprenden 13 áreas ocupacionales: industria del vestido, secretariado, cosmetología, paramédica, contabilidad, computación, electricidad, industria alimentaria, electrónica, trabajo en madera, artesanías, mecánica de producción, y mecánica automotriz.

- Las ONG que realizan capacitación y se encuentran agrupadas en Copeme cuentan con 57 oficinas en diferentes puntos del país. Las universidades vienen desarrollando programas para dinamizar el nexo entre universidad y empresa, tanto a nivel de la capacitación de recursos humanos como a nivel de investigación o desarrollo tecnológico que las empresas demanden.

- *El Ministerio de Trabajo y Promoción Social*

Fomenta la creación de microempresas y brinda cursos entre los jóvenes subempleados y desempleados.

- *El Servicio Nacional de Adiestramiento Técnico Industrial (Senati)*

Es una institución de formación profesional que tiene por finalidad desarrollar los recursos humanos para la actividad industrial manufacturera y para las labores de instalación, reparación y mantenimiento de los demás sectores productivos.

## Bibliografía

Osaka Prefectural Institute

*White paper on Osaka Economy*, 1966.

*Toward creating an Attractive Industrial City*, 1966.

Small and Medium Enterprise Agency, MITI

*Outline of Small and Medium Enterprise Policies of Japanese Government*. Japan, 1996.

Takigawa, Yoshio

*Outline of Japanese Financial Policy*. Japan: Kobe University, 1966.

Nakagawa, Isao

*SME Management - Related Diagnosis and Guidance Activities*. Osaka Prefectural Institute for Advanced Industry Development, 1966.

Kojima, Toshihiko

*Management Consultative (3): Production Control*. Japan: Setsunan University.

## SEGUNDA PARTE

### El financiamiento de las Pyme en Japón<sup>1</sup>

Jaime Giesecke

Economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Administración y Negocios, ESAN. Coordinador del Programa de Crédito de Antipobreza, convenio Adex-AID

#### 1. Introducción

La pequeña y mediana empresa cumple un rol de primera línea en el desarrollo del Japón. No sólo por su contribución a la generación del empleo sino por ser pieza clave de una estructura industrial que favorece la flexibilidad y permanente capacidad de generar e incorporar innovaciones. En efecto, cerca del 80% de la población económicamente activa (PEA) no agrícola se encuentra laborando en la pequeña y mediana empresa japonesa. Por su parte, el 99,5% de las empresas manufactureras son Pyme y dan empleo al 73,8% de la fuerza laboral sectorial.

En general, las Pyme se articulan a la producción ampliada, a través de dos grandes mecanismos: los conglomerados verticales y los conglomerados horizontales. En el primer caso se da una relación de pertenencia y dependencia entre la empresa dominante, unas 50.000 en todo Japón, y las Pyme. En el segundo caso, la articulación se da a través de las casas comercializadoras, las que mediante mecanismos de financiamiento logran facilitar la producción de grandes cantidades que pueden ser exportadas. En ambos casos, los japoneses han logrado elementos de capacitación y control de producción que les permite productos homogéneos de alta calidad. Adicionalmente, un segmento importante de la Pyme se ubica en la producción para la atención del consumo local.

Coherente con el rol tan importante que tiene la Pyme en el Japón, el gobierno nacional y los gobiernos locales han desarro-

1 Este artículo se basa en el informe presentado por el equipo que participó en el segundo Kunibetzu apoyado por el gobierno del Japón para estudiar los mecanismos de promoción de la pequeña industria en el Japón, en noviembre 1996. El capítulo sobre el financiamiento de las Pyme fue elaborado conjuntamente con Arturo Caballero y Rubén Cano, sin embargo, están eximidos de los errores y apreciaciones de esta presentación.



llado un conjunto de políticas y mecanismos orientados a fortalecer dicha actividad. Las áreas de actuación son las de gestión empresarial —desde capacitación hasta apoyo al desarrollo comercial internacional— de desarrollo técnico productivo y de financiamiento. El ente rector de la política de promoción de las Pyme es el Ministerio de Industria y Comercio Internacional, conocido como MITI. A continuación se presentan los aspectos más importantes del financiamiento de las Pyme en Japón.

## 2. Situación financiera de las Pyme en Japón

El esquema de financiamiento de largo plazo de las Pyme se basa en primer lugar en los recursos provenientes de las operaciones (54,3%), representado por las utilidades y los cargos por depreciación. Sigue luego el endeudamiento de largo plazo (26,6%). Contrariamente, en las grandes empresas el endeudamiento de largo plazo es negativo en 6,4%, mientras que los recursos internos son del 64,3%. Además gracias a su capacidad de acceder a la bolsa de valores logra la ampliación de su base de capital de 22%, así como la emisión de títulos de deuda como son los bonos corporativos, los que representan el 17,5% de los recursos<sup>2</sup>. El principal problema financiero de las Pyme en el Japón es la falta de disponibilidad de recursos financieros sobre una base estable (ver cuadro N° 1).

Según el profesor Yoshio Takigawa, las Pyme en Japón se están volviendo más dependientes de fondos prestados, lo que debilita su posición para manejarse en situaciones en las que suben las tasas de interés y el acceso al crédito se hace difícil. Al respecto, se está agrandando la distancia entre la estructura financiera de las grandes empresas y la de las Pyme, dejando más vulnerables estas últimas. En la medida en que sea mayor la dependencia de recursos prestados se incrementa el riesgo financiero y, por ende, el costo de transacción, lo que resulta en hacer menos atractivo el financiamiento crediticio para ellas.

En este contexto, la liberalización financiera ha encarecido los recursos de las entidades especializadas, lo que ha hecho que se vean obligadas a incrementar sus tasas de interés. Contrariamente, los bancos comerciales han desarrollado estrate-

2 Yoshio Takigawa: "Emerging Trends of Financing for Small-and-Medium Enterprises". Copia mimeografiada no publicada, diciembre 1996.

**Cuadro Nº 1**  
**Estructura del financiamiento de las empresas**  
**manufactureras en Japón 1986-1988 (en %)**

Fuente	Grande	Mediana	Pequeña
Patrimonio	86,3	69,6	56,0
Capital	10,5	1,5	2,0
Reservas	11,5	0,6	-0,2
Excedentes	19,6	19,0	16,2
Depreciación	44,7	48,5	38,6
Obligaciones	17,5	1,3	0,1
Préstamos a largo plazo	-6,4	13,5	26,6
Préstamos a corto plazo	-10,3	4,8	10,6
Reservas	2,9	2,7	2,6
Otros	10,1	8,1	3,9

Fuente: Yoshio Takizawa: "Emerging Trends of Financing for Small-and-Medium Enterprises", Mimeógrafo no publicado, diciembre 1995, figura 1.1, en base al Annual Corporate Statistics.

Elaboración propia.

gias agresivas para brindar servicios, principalmente de corto plazo a las Pyme. Sin embargo, a decir del mencionado experto, no se espera que las tasas de interés disminuyan significativamente. En consecuencia, las Pyme van a ver ampliadas sus posibilidades de acceso al financiamiento de corto plazo en la banca comercial, pero no va a cambiar su dificultad de acceder a fuentes de financiamiento a largo plazo, tanto para ampliar su capital de trabajo estructural, como para modernizar sus equipos y tecnologías de producción.

### 3. Intervención del Estado japonés

Para contrarrestar la debilidad mencionada el gobierno nacional y los gobiernos locales del Japón desarrollan un conjunto de medidas para canalizar recursos hacia las Pyme. Dentro del esquema institucional de apoyo a las Pyme "el programa de asistencia financiera es el más importante y además la herramienta de implementación de políticas más poderosa, en adi-

ción a las medidas tributarias<sup>3</sup>. Esta intervención del Estado se da a nivel del financiamiento directo de las Pyme así como en el indirecto, a nivel del sistema de suplementación del crédito del sector privado.

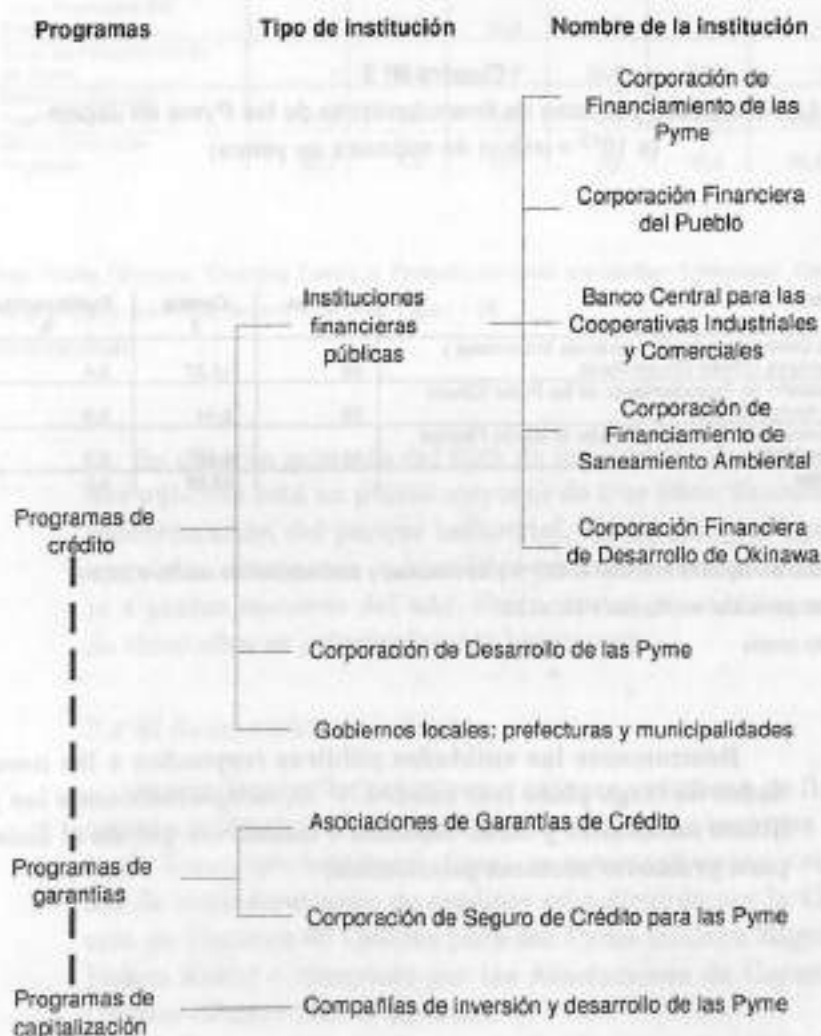
### 3.1 El financiamiento directo

La presencia del Estado en el sistema financiero del Japón se concreta en dos bancos —el Japan Development Bank y el Export-Import Bank of Japan— más nueve corporaciones financieras. Las relacionadas con el financiamiento de las Pyme son el Banco Central para las Cooperativas Industriales y Comerciales (Shoko Chukin Bank), la Corporación de Financiamiento de las Pyme (Chuso Kigyo Kinkyu Koko) y la Corporación Financiera Popular (Peoples Finance Corporation). Adicionalmente la Corporación de Desarrollo de las Pyme del Japón (Chuso Kigyo Jigo-dan), ente rector de la promoción de las Pyme en este país, canaliza recursos a las Pyme a través de los gobiernos regionales. De manera complementaria, el Estado promueve un importante mecanismo de garantías a las Pyme, dirigido por la Corporación de Seguros de Crédito para las Pyme (Shinyo Kigyo Sinyo Hoken Koko) e integrado por las Asociaciones de Garantías de Crédito (Shinyo Hoshō Kyokai), una por cada prefectura. La figura 1 presenta los programas de asistencia financiera por tipo de entidad financiadora.

Se observa en el Japón la presencia de la especialización en cuanto al tipo de cliente a atender, así el Shoko Chukin Bank atiende a las Pyme asociadas en cooperativas de producción o de servicios, que les permite bajar costos de localización y de financiamiento. Por su parte, el Chuso Kigyo Kinkyu Koko atiende las necesidades individuales de los trabajadores de las Pyme, mientras que el Peoples Finance Corporation se concentra en las Pyme más pequeñas, preferentemente menores de 20 empleados.

3 Op. cit., p. 158.

**Figura 1**  
**Japón: Programas de asistencia financiera**  
**por tipo de institución financiadora**



Fuente: Hiroshi Teraoka. *Economic Development and Innovation*. JICA, 1996, p. 157

La importancia de estas instituciones no está en la mayor o menor participación en el conjunto del financiamiento de las Pyme sino en las características de las mismas. En efecto, como

se puede apreciar en el cuadro N° 2, las entidades públicas de financiamiento apenas si satisfacen el 8% del financiamiento total de las Pyme, mientras que los bancos comerciales participan del 63,7% y las mutuales y asociaciones de crédito del 27,9%.

**Cuadro N° 2**  
**Las entidades públicas de financiamiento de las Pyme en Japón**  
 (x 10<sup>12</sup> = millón de millones de yenes)

Entidad	Oficinas	Cartera ¥	Participación %
Banco Central para las Cooperativas Industriales y Comerciales (Shoko Chukin Bank)	96	10.27	3,4
Corporación de Financiamiento de las Pyme (Chuso Kogyo Kinkyu Koko)	59	6.44	2,3
Corporación de Financiera Popular (Peoples Finance Corporation)	151	6.38	2,3
<b>Subtotal</b>		<b>23.09</b>	<b>8,0</b>

Nota: Bancos comerciales financian el 63,7% y las mutuales y asociaciones de crédito el 27,9%.

Fuente: Takigawa. Op. cit., figuras 1-24, p. 29

Elaboración propia

Básicamente las entidades públicas responden a las necesidades de largo plazo (ver cuadro N° 3), complementando las políticas sectoriales y otras medidas e incentivos que da el Estado para promover sectores prioritarios.

**Cuadro Nº 3**  
**Distribución del número de créditos según plazo, año 1988 (%)**

	Menos de 1	de 1 a < 3	de 3 a < 5	de 5 a < 7	más de 7	sin plazo
Corp. Financiera del Pueblo	1,4	23,0	66,9	11,5	7,1	-
Corp. de Financiamiento de Pyme	-	6,0	27,9	36,6	27,4	-
Bancos Comercial Nacional	47,8	3,9	6,4	2,6	14,9	24,2
Banca Comercial Regional	35,6	5,9	10,1	3,2	12,6	32,6

Fuente: Yoshio Takigawa: "Emerging Trends of Financing for Small-and-Medium Enterprises". Copia mimeografiada no publicada, diciembre de 1996. Figura 1-26.

Elaboración propia

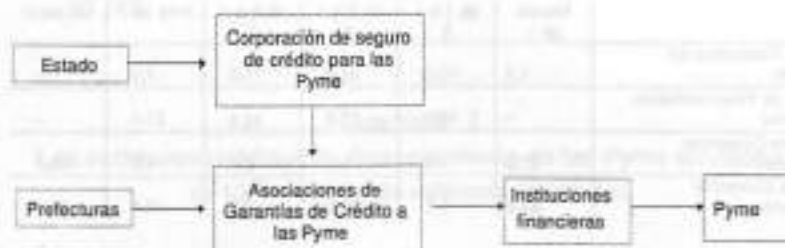
Se observa que más del 60% de los créditos de estas entidades públicas está en plazos mayores de tres años, financiando la modernización del parque industrial. En cambio, los bancos comerciales concentran sus créditos en financiar capital de trabajo a plazos menores del año. Su incursión en créditos mayores de cinco años es principalmente hipotecario.

### 3.2 El financiamiento indirecto

Japón desarrolla un exitoso y extenso programa de financiamiento indirecto, con la finalidad de apalancar recursos del sistema financiero comercial. Como se mencionó antes, este sistema de suplementación de créditos está dirigido por la Corporación de Seguros de Crédito para las Pyme (Shinyo Kigyo Sinyo Hoken Koko) e integrado por las Asociaciones de Garantías de Crédito (Shinyo Hosho Kyokai).

La Corporación de Seguro de Crédito para las Pyme es una institución dependiente del gobierno fundada en 1958 con un aporte de capital 100% del gobierno. Esta institución es supervisada por el Ministerio de Comercio Internacional e Industria y por el Ministerio del Finanzas. Su finalidad es la de dar soporte de seguros y cobertura de riesgo que permitan respaldar las actividades de las Asociaciones de Garantías de Crédito, y así promover las actividades de garantía.

Figura 2  
El sistema de suplementación de crédito



Elaboración propia

Las Asociaciones de Garantías de Crédito (AGC) están establecidas en cada una de las prefecturas. Existen 52 AGC independientes, 47 a nivel de prefecturas y cinco en las ciudades más importantes. Las AGC obtienen recursos del gobierno central a través de la Corporación de Seguro de Crédito y de los gobiernos regionales. Estos recursos son depositados en las instituciones financieras privadas y en el Shoko Chukin Bank para que conjuntamente con sus propios recursos se otorguen créditos a las Pyme. El nivel de apalancamiento permitido es de hasta 60 veces su capital.

Se dan dos vías para que las Pyme puedan obtener garantía de la AGC, una es solicitándola directamente a la AGC y la otra es a través de un banco comercial con el que tiene o quiere mantener una relación comercial, en este caso es el banco el que tramita la garantía a la AGC.

La AGC hace la evaluación crediticia del cliente, considerando: flujo de fondos, situación del negocio y la evaluación de la necesidad de financiamiento. En algunos casos, la evaluación la realiza un comité conformado por representantes de la AGC, del banco comercial y de la prefectura, pero la mayoría de los casos son resueltos directamente por las AGC.

Una vez aprobada la garantía se le entrega al banco el certificado de garantía por el monto del crédito. Al mismo tiempo las AGC aseguran la garantía con la Corporación de Seguro de Crédito. La cobertura es del 70% y en algunos casos hasta 80%.

Si el cliente falla, la AGC honra la garantía al banco comercial y tramita el reembolso por el monto cubierto del saldo del crédito a la corporación. En caso de recuperación del crédito la AGC reembolsa a la corporación en el mismo porcentaje de la cobertura del monto recuperado.

#### 4. Conclusiones relevantes para el Perú

##### 4.1 Cultura financiera y fomento de ahorro

El pueblo japonés tiene confianza en su sistema financiero y ha aprendido a mantener una relación de largo plazo. El gobierno y el sector financiero han sabido desarrollar este clima de confianza al punto de que la mayor parte de los fondos de jubilación y de seguro contra eventualidades son mantenidos en el sistema de ahorro postal y en mecanismos de seguros de vida. Esta disponibilidad de recursos financieros ha permitido una eficiente asignación de recursos financieros hacia las actividades productivas más rentables.

##### 4.2 Acción complementaria entre el sector público y privado

El Estado japonés no busca ni sustituir al sector privado ni brindarle todas las facilidades a las Pyme para su desarrollo. Es importante conocer la labor complementaria que llevan a cabo para el desarrollo del sector. Se trata de crear las condiciones para que las Pyme sean un negocio atractivo para la banca comercial y a la vez se fortalezcan las condiciones para su modernización.

En general el financiamiento de las Pyme no ha sido más del 8% del financiamiento total de este sector, sin embargo, más de la cuarta parte de las Pyme ha recibido apoyo del sistema de Asociaciones de Garantías de Crédito. Cabe recordar que la presencia del Estado ha sido mayor en el caso del financiamiento a largo plazo.

Por otra parte, el Estado, para evitar la quiebra en cadena en los momentos de recesión realiza una actividad contracíclica, inversa a la que realizan los bancos comerciales. Éstos en épocas de recesión ajustan el crédito haciendo que las penurias financieras de las Pyme sean mayores. En cambio, el Estado a través de sus entidades aumenta su participación. Lo suficiente para dar señales positivas y evitar la caída masiva del crédito.



#### 4.3 Especialización en esquema de financiamiento

El sistema financiero de apoyo a las Pyme en Japón tiene un mayor nivel de especialización que en nuestro país. Las instituciones de financiamiento se dedican a dar sólo financiamiento y las instituciones de capacitación sólo capacitación; sin embargo trabajan de manera complementaria y en una coordinación y planificación muy estrecha. Esta estrategia permite bajar los costos de transacción de las instituciones financieras, al tener poblaciones que han sido homogeneizadas por las instituciones de servicios no financieros.

Por otro lado, las instituciones financieras a su vez tienen un mayor nivel de especialización con respecto al segmento de las Pyme que atienden, de esta manera hay instituciones que a pesar de trabajar con un concepto de multibanca, están orientadas a las medianas y grandes empresas, pero atienden a las Pyme que están relacionadas como subcontratistas o proveedoras de estas grandes empresas. Un segundo tipo de instituciones financieras atienden a pequeños empresarios y cooperativas (en este caso no necesariamente existentes, sino que son constituidas con el apoyo y la capacitación realizada por instituciones de gobierno nacional o local). Y por último, las personas y microempresas están solucionando sus problemas económicos con un tercer tipo de institución financiera (el PFC).

#### 4.4 Riesgo financiero: mercado, gran empresa, sectores

En cuanto al manejo del riesgo crediticio y de mercado, se puede apreciar que es menor que en el Perú, debido a que existe una clara y definida política sectorial y además de largo plazo, en la que todos están comprometidos. Así, por ejemplo, el gobierno determina que la industria de automóviles es una actividad importante para el país, todas las instituciones de gobierno (de financiamiento, comerciales, capacitación, investigación, desarrollo, etc.) van a trabajar para que esta industria progrese. En este entorno el riesgo crediticio de las instituciones que dan financiamiento a las Pyme disminuye al tener como clientes a empresas que van a recibir todos los servicios necesarios para disminuir el riesgo de producción, tecnológicos, gerenciales y hasta con un mercado asegurado para su producción. En esta circunstancia, la evaluación crediticia tiene su mayor impacto en la moralidad del cliente y en determinar el monto necesario de financiamiento.

Por otro lado las instituciones especializadas en las Pyme y cooperativas no dan crédito a las empresas o negocios que no tengan autorización (léase informales) del gobierno, nacional o local para funcionar.

## Bibliografía

Takigawa, Yoshio

"Emerging Trends of Financing for Small-and-Medium Enterprises". Copia mimeografiada no publicada, diciembre 1996. Osaka, Japón.

Teraoka, Hiroshi

*Economic Development and Innovation*, Osaka, Japón: JICA, 1996.