

EL APOYO A LA PYME EN AMÉRICA LATINA

Marco Kamiya

El apoyo del Estado a las pymes es casi universal: los gobiernos les proveen asistencia técnica, financiamiento y hasta orientación para exportar sus productos o servicios. ¿Por qué el sector público brinda apoyo a estas empresas privadas? ¿Cuán efectivo es el apoyo al desarrollo de la pyme que prestan los gobiernos de América Latina y el Caribe?

EL APOYO DEL ESTADO a la pequeña y mediana empresa (pyme) es casi universal: en país tras país, los gobiernos le proveen asistencia técnica, financiamiento y hasta orientación para exportar su producto o servicio al exterior. Lejos de ser concebidas como empresas innovadoras, desde microempresas hasta firmas exportadoras de alta tecnología con potencial para dinamizar la economía, lo convencional es restarles importancia y definir las en función del número de empleados. Pero es indudable la importancia de la pyme en las economías de América Latina, por los beneficios que tales empresas proporcionan a las economías de la región y los que pudieran generar una vez que desempeñen el papel que han alcanzado en países industrializados. Estudios realizados por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) a lo largo del continente muestran razones por las que el apoyo a las pymes en la región no siempre genera los resultados esperados (Ferraro y Stumpo, 2010). Pero en dos países —Brasil y Chile— el apoyo del Estado a las pymes ha tenido mejores efectos (Kamiya, 2012). ¿Cómo lo lograron? ¿Cómo aprovechar esta experiencia en el resto de América Latina?

¿Por qué prestar apoyo a la pyme?

En toda economía la salud de la pyme es clave. Bien podría argumentarse que el factor que más influye sobre la salud de una economía es el empleo. En países desarrollados, como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la pyme concentra entre setenta y noventa por ciento del empleo. En América Latina y el Caribe, el crecimiento de la pyme durante la última década ha sido espectacular. Sin embargo, en comparación con economías industrializadas, en América Latina tiende a ser menor su relevancia en términos tanto de empleo como de producción. Así, por ejemplo, en Argentina la pyme genera el 57 por ciento del empleo y el 41 por ciento del producto interno bruto (PIB); mientras que en Chile representa el 37 por ciento del empleo y el 19 por ciento del PIB. En Colombia, las pymes son responsables del 35 por ciento del empleo y del 30 por ciento del PIB; y en México, del 29 por ciento del empleo y el 20 por ciento de la producción. Tales porcentajes son bastante inferiores a lo alcanzado en economías más desarrolladas.

Empresas como Facebook, cuyo valor de mercado al ser cotizada en la bolsa superó el del gigante automotor General Motors, fueron ideadas y creadas pocos años atrás como pequeños emprendimientos por jóvenes universitarios, sin siquiera haber concluido sus estudios. En economías como la de Estados Unidos, la pyme no solo logra conquistar hazañas asombrosas como esta sino, además, cumplir funciones que impulsan el desarrollo sostenido de la economía, como por ejemplo:

Marco Kamiya, ejecutivo regional principal, Dirección de Políticas Públicas y Competitividad, Vicepresidencia de Políticas Públicas, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

1. Concebir y desarrollar productos y servicios innovadores y especializados, en contraposición a las grandes empresas, que se concentran en productos más estandarizados. Las innovaciones que día a día se anuncian para ampliar las funciones de los teléfonos móviles producidos por grandes empresas como Samsung y Nokia, por ejemplo, invariablemente son desarrolladas por empresas pequeñas.

2. Constituir un tejido auxiliar que complementa a las grandes empresas, por lo común agrupándose en conglomerados (*clusters*): zonas donde se concentran emprendedores abocados a sacar su respectiva empresa adelante. El conglomerado de mayor fama mundial se ubica en Silicon Valley, California, cerca de la Universidad de Stanford, donde Mark Zuckerberg y sus compañeros de estudio crearon Facebook. Otro conglomerado mundialmente conocido es Zhuji, al sur de China: abarca más de 3.000 pymes que concentran la mayor producción mundial de medias y los insumos para producirlas. Los gobiernos de América Latina han destinado importantes recursos durante los últimos años para fortalecer los conglomerados e impulsar las cadenas de producción (Rodríguez, 2012).

3. Especializarse en actividades productivas que agrupan a pequeños productores, que a menudo trabajan con grandes empresas. Tal es el caso de las cooperativas agrícolas que operan en España, muchas de ellas abastecedoras de alimentos para la Comunidad Europea, algunas de las cuales se asemejan a empresas multinacionales. Otro ejemplo es el de las cooperativas avícolas en varios países de América Latina y el de las cooperativas pesqueras en México, Ecuador y otros países que bordean el Océano Pacífico.

4. Operar con ventajas competitivas frente a la gran empresa. La pyme posee la capacidad de cambiar rápidamente su estructura productiva en el caso de variar las necesidades de mercado, lo cual es mucho más difícil para una gran empresa. Por lo común, la pequeña empresa es dirigida por su dueño, está ubicada cerca de sus principales clientes y los conoce de primera mano, enfoca su atención en un producto o servicio, y apunta a un determinado nicho de mercado (Bruni-Celli, González y Gómez-Samper, 2009).

Propiciar el desarrollo de la pyme en América Latina, para que cumpla estas funciones y se convierta en fuerza dinamizadora de la economía, forma parte de las diversas actividades que adelanta la CAF.

El papel de la CAF

CAF, inicialmente llamada Corporación Andina de Fomento y, ahora, CAF Banco de Desarrollo de América Latina, es una institución financiera multilateral, constituida en 1970 e integrada en la actualidad por 18 países de América Latina, el Caribe y Europa. Su misión es promover el desarrollo sostenible y la integración regional, mediante una eficiente movilización de recursos desde los mercados internacionales hacia América Latina para la prestación de servicios financieros múltiples, de alto valor agregado, a clientes de los sectores públicos y privados de los países accionistas. En tal sentido, CAF cuenta con una gama de productos y servicios que incluye préstamos, cofinanciamientos, líneas de crédito, financiamientos estructurados, avales y garantías, servicios de banca de inversión y asesoría financiera, participaciones accionarias, fondos de cooperación y asistencia técnica. La institución desempeña un papel financiero contracíclico y catalítico, y se ha convertido en la principal fuente de financiamiento de proyectos de infraestructura de Sudamérica y un importante generador de conocimiento para la región.

La mayor parte de los recursos de CAF proviene de los países y de los mercados de capitales internacionales. Tam-

bién recibe depósitos de bancos centrales y comerciales de la región y obtiene préstamos y líneas de crédito de bancos comerciales internacionales, instituciones oficiales además de emitir bonos en mercados internacionales. Con esos recursos, CAF enfoca su estrategia de acción hacia la promoción del desarrollo socioeconómico de sus países accionistas, mediante el financiamiento de operaciones para la mejora competitiva de los distintos sectores de sus economías, el desarrollo de la infraestructura social y económica, el apoyo a la integración física y fronteriza de la región, el desarrollo de la pequeña y micro empresa, la consolidación de los mercados financieros nacionales y regionales, el desarrollo del capital humano y la reforma y modernización del Estado.

CAF apoya a los gobiernos de América Latina y el Caribe en la búsqueda de políticas y medidas efectivas para fortalecer la pyme, así como impulsar el desarrollo empresarial en general. En su experiencia con diversos países se destacan dos que tienen los programas e instrumentos más avanzados de la región:

El apoyo a las pymes en América Latina no siempre genera los resultados esperados. Pero en dos países —Brasil y Chile— el apoyo del Estado a las pymes ha tenido mejores efectos

Chile y Brasil. En Chile está la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), una de las instituciones más conocidas en materia de servicios de desarrollo empresarial, que administra múltiples programas. En Brasil hay un conjunto de organismos que trabajan en la promoción del desarrollo empresarial, como el Servicio Brasileño de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), el mundialmente conocido Banco de Desarrollo (Bndes) y la Financiadora de Estudios y Proyectos (Finep).

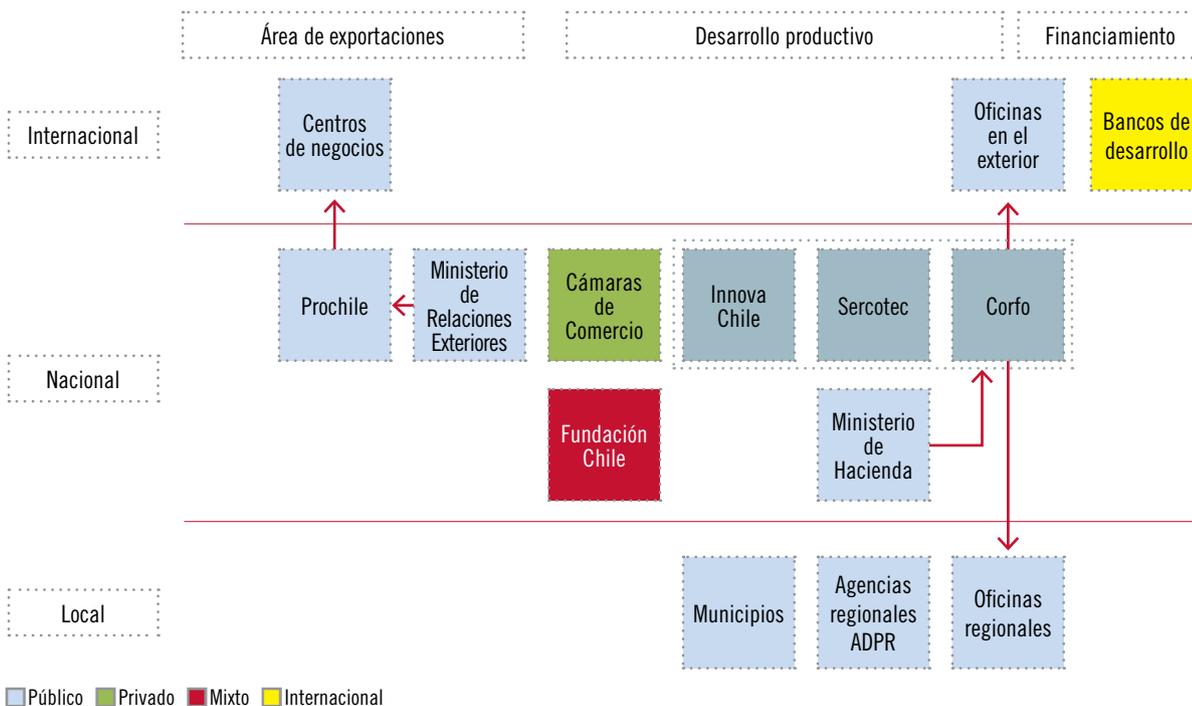
Apoyo a la pyme en Chile

La economía chilena es una de las más desarrolladas de América Latina. Durante las últimas décadas, el país ha experimentado grandes avances económicos y sociales, acompañados de profundas reestructuraciones institucionales. Con el correr del tiempo, Chile ha venido creando un ecosistema para el desarrollo empresarial. Al igual que en Brasil, varias instituciones prestan apoyo al desarrollo empresarial en diversas áreas y a distintos niveles y etapas. Se destaca la importancia y la relación directa entre el grado de asociación entre los distintos programas y el desarrollo.

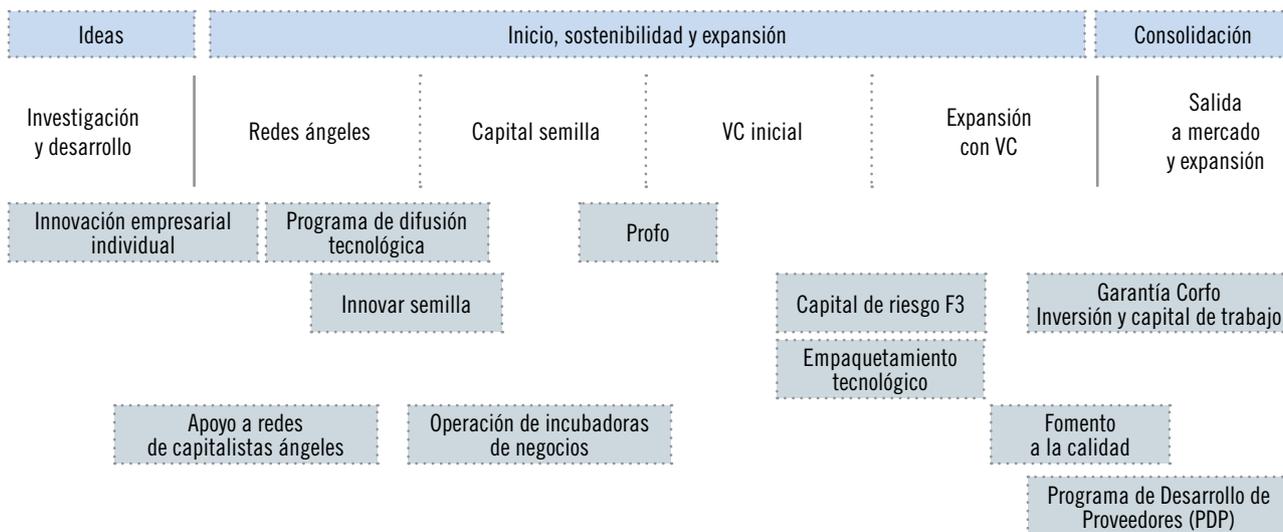
Corfo es el organismo central de apoyo empresarial. Creado en 1939, lleva más de setenta años de actividad. Tiene un presupuesto de mil millones de dólares y está regido por la Ley de Corfo, que tiene la particularidad de ofrecer mucha flexibilidad a la organización. A lo largo de su historia, Corfo ha sido responsable de la creación de grandes empresas públicas, entre otras la Empresa Nacional de Electricidad (Endesa) y la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), así como diversas instituciones de desarrollo de investigación, como Fundación Chile.

Corfo actúa con sendos organismos afines: Sercotec, que atiende a la microempresa, e Innova Chile, que fomenta la innovación. A diferencia de otros países, donde el apoyo a la pyme se canaliza mediante un organismo, el desarrollo empresarial en Chile es atendido principalmente por estos tres oferentes de servicios. Los instrumentos desplegados por estas organizaciones brindan apoyo a la empresa en diferentes momentos, según su etapa de desarrollo: desde el momento de investigación y desarrollo hasta su consolidación, pasando por la etapa cuando la empresa requiere capital semilla y comienza su expansión. Dos

Chile: ecosistema institucional para servicios a empresas



Chile: instrumentos públicos para el ciclo de crecimiento de empresas



programas de Corfo que apoyan las diferentes etapas del ciclo empresarial son los siguientes:

1. Proyectos de Fomentos (Profo): centrado en apoyar la preparación de grupos de al menos cinco empresas que comparten una idea de negocio común. Esto les permite compartir información sobre mercados y acceder a recursos competitivos fundamentales en mercados globalizados.

2. Innovación Empresarial Individual: centrado en apoyar proyectos destinados a generar innovaciones de bienes, servicios, procesos, métodos de comercialización o métodos organizacionales.

Apoyo a la pyme en Brasil

Brasil cuenta con uno de los ecosistemas empresariales más desarrollados de la región. Diversas instituciones apoyan el desarrollo empresarial en los ámbitos internacional, nacional

y local. Atienden la promoción de inversiones, fomentan las exportaciones, apoyan a la pequeña y mediana industria, y se ocupan de la capacitación y el financiamiento. Una de las características más resaltantes del conjunto de instituciones de desarrollo empresarial brasileño es el grado de asociación y conectividad que existe entre ellas, tanto en alcance como en apoyo. Este grado de integración del conjunto institucional de apoyo empresarial fortalece la eficiencia del ecosistema como un todo y representa un factor distintivo al comparar a Brasil con otros países de la región.

Entre los organismos de apoyo al desarrollo empresarial en Brasil se destacan la Financiadora de Estudios y Proyectos (Finep), el Servicio Brasileño de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae) y el Banco de Desarrollo (Bndes). Finep promueve el desarrollo económico y social mediante el apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación, tanto en empresas

DISFRUTA SU COMODIDAD

y lleva hasta 7 pasajeros

Nueva CHEVROLET ORLANDO

Porque juntos es mejor.



RVF J-07557798-5



Sunroof



Sistema de control de tracción Stabilitrak®



Transmisión automática dual de 6 velocidades

chevrolet.com.ve

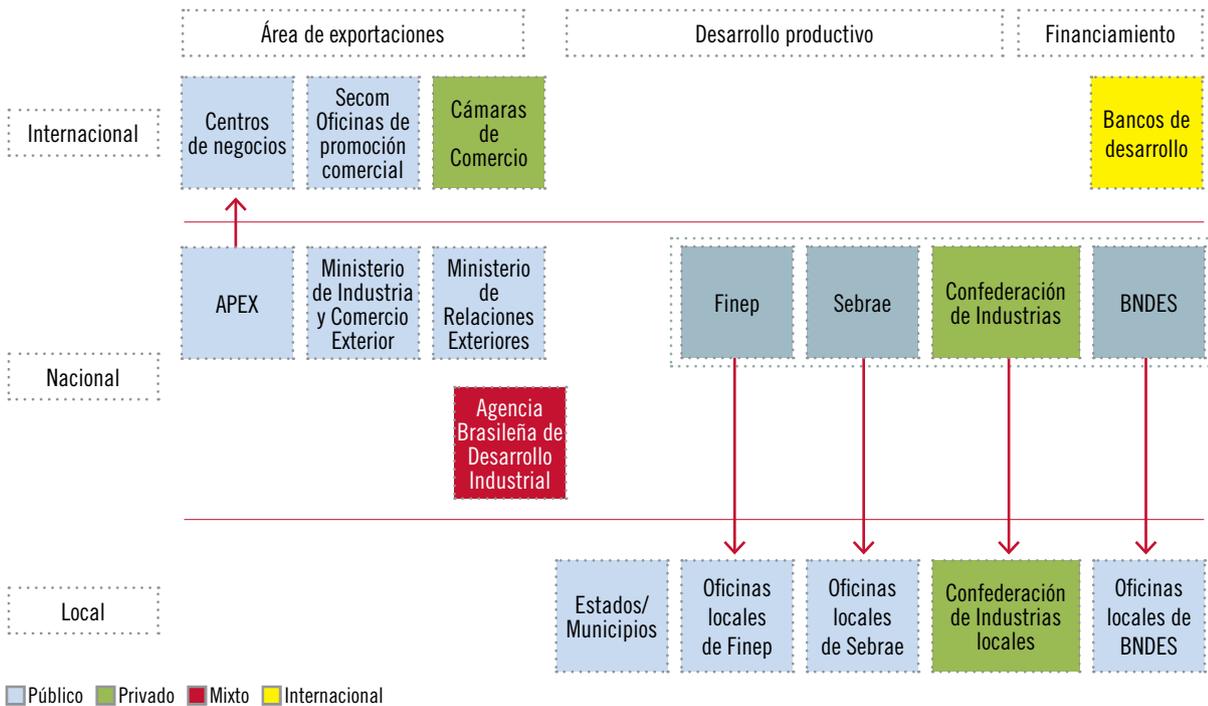
 [ChevroletVenezuela](https://www.facebook.com/ChevroletVenezuela)

 [@chevrolet_ve](https://twitter.com/chevrolet_ve)

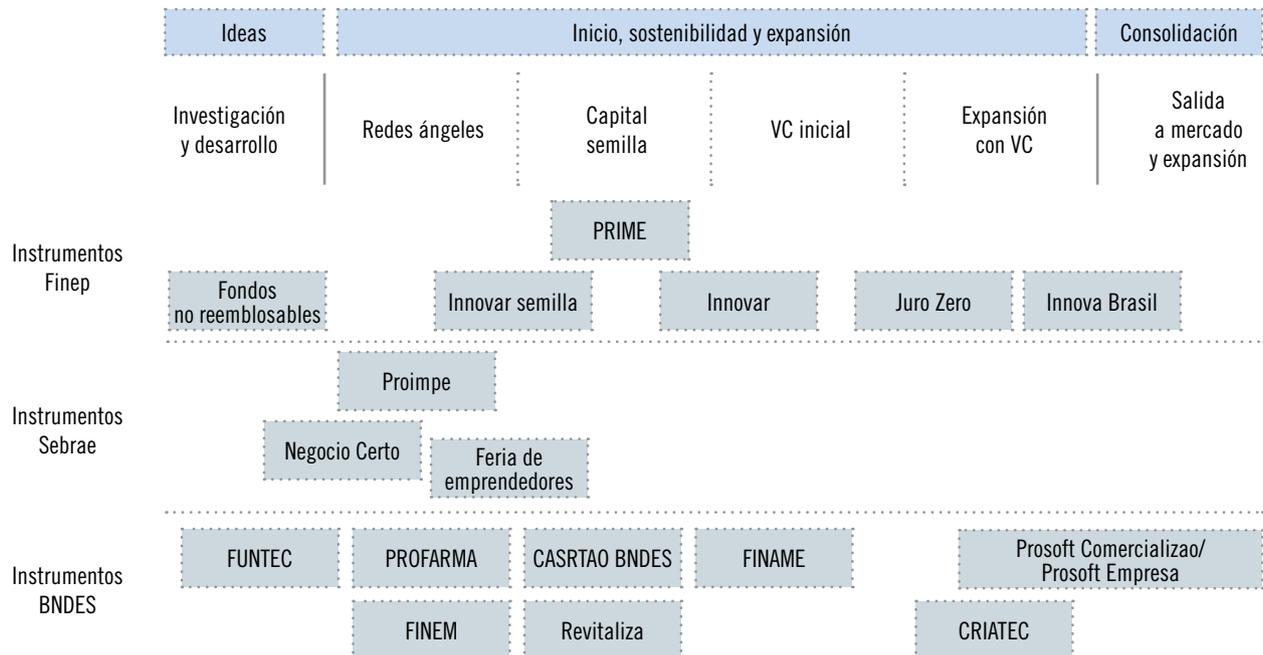
Chevrolet Orlando. Chevrolet siempre contigo



Brasil: ecosistema institucional para servicios a empresas



Brasil: instrumentos públicos para el ciclo de crecimiento de empresas



como en universidades, institutos tecnológicos y otras instituciones públicas y privadas. Fue creada en 1967 para financiar ciencia y tecnología; ofrece créditos anuales por más de mil millones de dólares y es el principal organismo de apoyo al emprendimiento, por cuanto combina asistencia técnica y diferentes modalidades de financiamiento: reembolsable y no reembolsable, capital de riesgo y proyectos cooperativos por sectores industriales.

Sebrae apoya a las micro, pequeñas y medianas empresas. Por su parte, el Bndes es la financiadora más importante de corto y mediano plazo de las empresas brasileñas. La Agencia de Promoción de Exportaciones (APEX) tiene como

doble objetivo apoyar la internacionalización de las empresas así como atraer capital extranjero al país.

El esquema institucional brasileiro muestra un alto grado de cohesión de políticas de desarrollo productivo, centrado en Finep-Sebrae-Bndes y la Confederación de Empresarios. Esta integración, que se articula mediante diversos comités, permite diseñar y ofrecer nuevos instrumentos de apoyo al sector privado, orientados a las necesidades y la demanda, que combinan la innovación con el financiamiento.

Uno de los instrumentos más novedosos con los que cuentan las instituciones brasileñas para apoyar al desarrollo empresarial es Juro Zero: programa de interés cero que estimula

el desarrollo de las pequeñas y medianas industrias de carácter innovador, que ofrece financiamiento en las áreas de capacitación, tecnología y mejores prácticas de gerencia. La utilización de tecnologías de información y comunicaciones en las empresas tanto micro como pequeñas es apoyada por el Programa de Estímulo al Uso de Tecnologías de Información en Micro y Pequeñas Empresas (Proimpe). La Agencia Especial de Financiamiento Industrial (Finame) forma parte del grupo Bndes y otorga líneas de crédito para la compra de máquinas, equipos y otros insumos de estímulo a las exportaciones y el desarrollo del sector rural.

Para cada etapa de desarrollo de la empresa existen diversos programas e instrumentos, según sus necesidades. La interacción de los organismos también permite crear con rapidez nuevos programas o eliminar aquellos que no son necesarios.

Por qué es efectivo el apoyo en Chile y Brasil

El análisis de Finep en Brasil y Corfo en Chile permite observar que ambos organismos forman un sistema con elementos comunes, que explican su efectividad:

1. Organizaciones que aprenden: sus instrumentos y programas son flexibles tanto en diseño como en aplicación, atienden las necesidades de la empresa a lo largo de sus diferentes etapas y el programa que se torne obsoleto se elimina.

2. Coordinación interinstitucional: los organismos de desarrollo empresarial no están aislados unos de otros ni pretenden hacer de todo. Finep, en Brasil, funciona en estrecha coordinación con Sebrae y Bndes, y se ajusta a los planes nacionales de desarrollo del país, como el Programa de Desarrollo Productivo (PDP) y las Aglomeraciones Productivas Locales (APL). Estas últimas apoyan el desarrollo de conglomerados y el fortalecimiento de cadenas de valor.

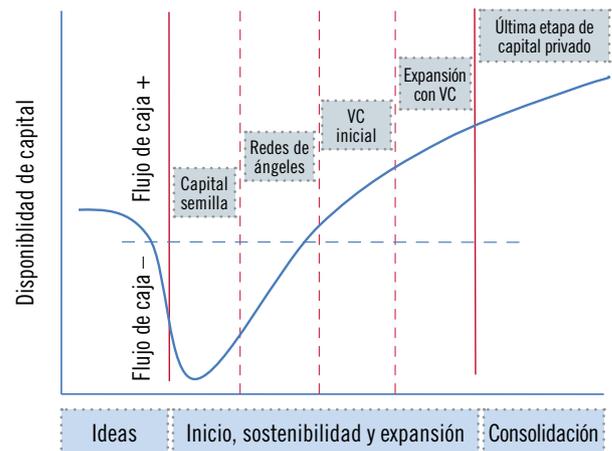
3. Ciclo completo: ideas-comercialización-financiamiento. En ambos países los organismos de desarrollo cubren las diferentes etapas del ciclo empresarial: generación de ideas (emprendedores, universidades, centros de investigación, laboratorios y corporaciones nacionales y transnacionales), comercialización integrada por centros de transferencia tecnológica en las universidades y financiamiento ofrecido mediante redes de ángeles, capital semilla, capital de riesgo y ofertas de inversión pública en el mercado de capitales.

El financiamiento de las empresas es un componente clave. Se requiere el cumplimiento de un círculo virtuoso en todas sus etapas: desde el financiamiento que proveen los llamados ángeles hasta el capital de riesgo para emprendimientos dinámicos. En Brasil y Chile existen programas de financiamiento para todas esas etapas. Además, en el ecosistema de apoyo al desarrollo empresarial de ambos países figuran mecanismos institucionales que fomentan la innovación, la tecnología de información y la creación y el desarrollo de redes: factores que pueden ser tan importantes para el desarrollo empresarial como el financiamiento.

Otro aspecto común a ambos países es la orientación a la demanda. Es importante que el sector privado esté muy presente e interactúe con los organismos que diseñan y manejan los servicios de desarrollo empresarial. Aunque con mayor actividad en Brasil mediante las federaciones *estadales* de empresarios, en Chile las cámaras industriales y diversos foros garantizan que los líderes de las industrias formulen propuestas para crear nuevos instrumentos y modalidades de apoyo. Esto forma parte del espíritu que debe distinguir a los organismos que presten apoyo al desarrollo empresarial: los responsables de los organismos y sus técni-

cos deben mantenerse a la búsqueda permanente de nuevas herramientas que fortalezcan su acción. Los servicios de desarrollo empresarial, antes que concentrarse en los grandes centros urbanos, deben cubrir todo el territorio nacional, de tal forma que se reduzcan las disparidades de ingreso y las oportunidades entre regiones.

Ciclo de crecimiento de empresas



Algunos de estos lineamientos e instrumentos que apuntan al desarrollo empresarial se aplican en todos los países de América Latina; pero, a excepción de Brasil y Chile, son muy pocos los países donde se despliegan todos. Menos aun se practica la buena gerencia, en el sentido de evaluar en forma permanente el impacto de los programas. Lo usual es que las llamadas unidades de evaluación, cuando las hay, realizan más auditoría y seguimiento que evaluación de impacto.

Los ecosistemas de apoyo al desarrollo empresarial impulsados por el sector público, tanto en Chile como en Brasil, pueden servir de modelos a los demás países de la región: un conjunto de organismos, instrumentos y mecanismos estrechamente entrelazados con el sector privado, que prestan diferentes servicios acordes con las necesidades de las empresas en diferentes etapas de crecimiento, interconectados unos con otros, que se amplían o se extinguen una vez que cumplen sus propósitos. Son los ecosistemas más propicios para construir la pyme que requiere América Latina para su desarrollo económico y social: la que aprovecha las nuevas oportunidades que abren las cadenas globales de suministro, se vincula con instituciones académicas y redes de apoyo, se actualiza en la aplicación de nuevas tecnologías, apunta a la sostenibilidad y practica la responsabilidad social y ambiental; es decir, el tipo de pyme que se mide con los retos de una economía globalizada. **RI**

REFERENCIAS

- Bruni-Celli, J., R. A. González y H. Gómez Samper (2009): «Las empresas grandes y las pymes como emprendedoras sociales». *Harvard Business Review-América Latina*, Vol. 87, No. 5.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (eds.) (2010): «Políticas de apoyo a pymes en América Latina». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Kamiya, M. (2012): «Entrepreneurship, ecosystem, and competitiveness in Latin America». *Latin America Policy Journal*, Vol. 1. Cambridge: Harvard University Kennedy School.
- Rodríguez, M. (ed.) (2012): *Gestión de clusters en Colombia: una herramienta para la competitividad*. Bogotá: Ediciones UniAndes.

Nota: el autor reconoce la asistencia de investigación de Jorge Kámenar y agradece los valiosos comentarios de Henry Gómez, Bart Van Hoof y Michael Penfold. Este trabajo no compromete la opinión de la Corporación Andina de Fomento.