

Programas públicos de apoyo a las pymes en América Latina: ¿cómo mejorar su eficacia?

Adrián Blanco Estévez | Economista especializado en políticas públicas y economía internacional | @adrianblanco78 

Tema

El presente ARI tiene un doble objetivo. En primer lugar, profundizar en cuáles son las barreras que frenan la capacidad competitiva de las pymes latinoamericanas, en particular en lo que respecta a financiación, innovación, capital humano e internacionalización. En segundo lugar, analizar qué puede hacer el *policymaker* en la nueva coyuntura económica a partir de las experiencias aprendidas en dos décadas de programas públicos de fortalecimiento y capacitación de pymes en América Latina.

Resumen

América Latina ha entrado en un nuevo ciclo económico de crecimiento lento debido al empeoramiento de las condiciones externas. La nueva coyuntura económica fuerza a los *policymakers* de la región a buscar nuevas fuentes de crecimiento endógenas y reimpulsar las existentes. Una de dichas fuentes son las pymes regionales, que suponen el 99% del tejido productivo y que desempeñan un papel crítico para incrementar la capacidad potencial de crecimiento de la economía latinoamericana. Sin embargo, las pymes se enfrentan a una notable brecha competitiva respecto a las pymes de otras regiones –debido principalmente a la ausencia de financiación, innovación y capital humano–, lo que impide el aprovechamiento de su capacidad como generadoras de crecimiento.

La práctica totalidad de gobiernos en América Latina han puesto en marcha programas públicos para mejorar la capacitación de las pymes. Sin embargo, el diseño, implementación y evaluación de los mismos arrastran todavía numerosas ineficiencias, que limitan la capacidad de la política pública para impulsar y reforzar el tejido productivo en la región. En el presente ARI se describen aquellos aspectos que deberían ser incorporados al funcionamiento de los nuevos programas de apoyo a las pymes latinoamericanas, que permitan liberar la capacidad de las mismas para convertirse en un verdadero motor de crecimiento regional.

Análisis

Desafortunadamente, la “década dorada de la economía latinoamericana” puede darse por concluida. En el período 2004-2013, la combinación de un largo ciclo económico expansivo con la decidida apuesta por programas redistributivos por parte de los gobiernos de la región consiguió sacar de la pobreza a más de 70 millones de latinoamericanos y expandir la clase media hasta el 50% de la población. Sin embargo, dicho proceso parece haberse detenido como fruto de la desaceleración actual (1,3%

de crecimiento en 2014 y 0,9% en 2015), debida a su vez a la ralentización de China, a la caída en el precio de algunos productos primarios y al endurecimiento de la política monetaria estadounidense. Es más, el debilitamiento de las bases tributarias como resultado de un menor crecimiento está conduciendo a una menor capacidad fiscal, comprometiendo los programas redistributivos y sociales que parecían consolidados, lo que podría revertir parte de los logros alcanzados en la última década en reducción de pobreza y desigualdad.

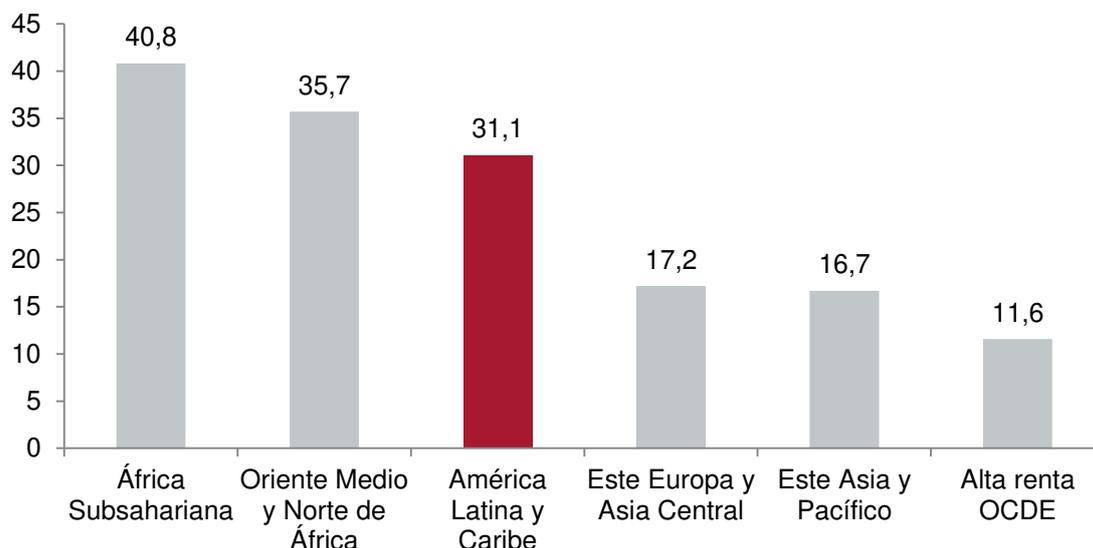
El empeoramiento de las condiciones externas y el consecuente cambio de ciclo abren un nuevo período, en el que la región ya no será empujada hacia el desarrollo por poderosos vientos de cola. En consecuencia, América Latina debe mirar hacia sí misma para encontrar motores de crecimiento internos que permitan continuar con los avances económicos y sociales conquistados, o, al menos, hacer que la caída sea tan suave como sea posible. Las reformas que deben de llevar a cabo los *policymakers* para acelerar las fuentes de crecimiento endógenas son numerosas, como incrementar el capital físico de infraestructuras, mejorar el clima de negocios en el que operan las empresas, apoyar la transición hacia una estructura productiva con menor peso de los sectores primarios o avanzar en los procesos de integración económica regional. En el presente ARI se abordarán las reformas que deben ser tomadas en un ámbito particular: avanzar en la competitividad de sus pequeñas y medianas empresas (pymes) a través de los programas públicos de capacitación de las mismas, y qué pueden hacer los *policymakers* para mejorar su eficacia.

La ausencia de una base de pymes competitivas, con capacidad para ganar tamaño y contribuir a desarrollar un tejido competitivo en la región es uno de los principales factores que explican la incapacidad de América Latina para subirse al tren de las regiones desarrolladas. Las pymes ya desempeñan un papel muy relevante en el crecimiento económico en América Latina, pero su contribución dista de la que realizan firmas de tamaño similar en otras regiones. En América Latina las pymes son un 99% de las empresas, pero solamente concentran un 30% del PIB, frente a un 60% en países desarrollados. Existe, por tanto, un potencial desaprovechado. Entre las barreras principales que actúan como freno a la competitividad de las pymes latinoamericanas se encuentran la financiación, la innovación y el capital humano. Estos factores afectan negativamente a estas firmas impidiendo que incrementen su contribución al PIB, avancen en su productividad y tamaño, y puedan desencadenar todo su potencial como motor de desarrollo en la región.

En primer lugar, la financiación empresarial en la región es cara y escasamente accesible a las pymes, tanto para el comienzo de una nueva actividad (*seed capital*) como para cubrir las necesidades de circulante, adquirir maquinaria, ampliar equipos o acometer planes de expansión internacional. La financiación no es accesible debido a numerosos factores, como una baja tasa de ahorro (20% del PIB), episodios recientes de inestabilidad cambiaria, inflacionistas e impagos de deuda en varios países, o un sector bancario poco eficiente y competitivo, con unos altísimos márgenes de intermediación. Las pymes, además, tienen problemas para presentar información sobre ventas, balances contables o activos que funcionen como colateral, lo cual redundo en el riesgo percibido por el sector bancario y deprime más el flujo de crédito. La CEPAL estima que solamente un 40% de las pymes latinoamericanas pueden optar al crédito

de las instituciones financieras formales. Hasta una de cada tres pymes latinoamericanas identifican el acceso a la financiación como el principal obstáculo para el desarrollo de su actividad, porcentaje muy superior a otras regiones mundiales.

Gráfico 1. Porcentaje de empresas que identifican el acceso a la financiación como su principal obstáculo



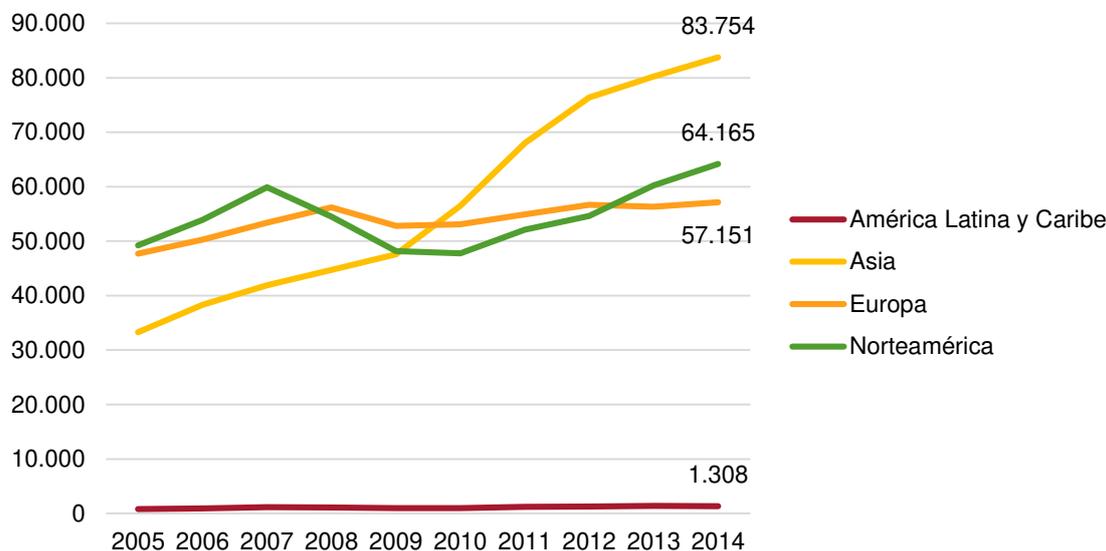
Fuente: World Bank Indicators; <http://www.enterprisesurveys.org/Data/ExploreTopics/finance#--13>.

En segundo lugar, las pymes cuentan con un notable atraso en innovación, y como consecuencia producen bienes y servicios con baja especialización y valor añadido. Esta característica es un reflejo de la persistente brecha tecnológica latinoamericana respecto a otras latitudes. De acuerdo con el Network Readiness Index, que evalúa la propensión de los países a aprovechar las oportunidades de las TIC y la sociedad de la información, algunas de las grandes economías latinoamericanas se sitúan en posiciones muy retrasadas a nivel mundial, como es el caso de Colombia (64º), México (69º) y Brasil (84º), siendo Chile (38º) la única posicionada cerca de los países de la OCDE. Por ejemplo, este informe muestra que Brasil es el país 98º del mundo en acceso a Internet en las escuelas, México el 97º en número de empleados en TIC sobre el total y Colombia el 97º en la absorción tecnológica de las compañías.

El atraso en materia de innovación se ve reflejado en cualquier comparativa internacional. Las exportaciones de alta tecnología sobre el total de las exportaciones responden por un 5,4% en América Latina, por un 18,7% en Asia, un 11,2% en Europa y un 8,6% en Norteamérica. En ingresos derivados de la propiedad intelectual son 1.000 millones de dólares en América Latina por 36.000 millones en Asia, 70.000 millones en Europa y 133.000 millones en Norteamérica. La inversión en I+D sobre PIB es del 0,9%, frente al 4,4% de Israel, el 2,8% de EEUU, el 1,9% de la UE y el 1,8% de China. Además, existe una escasa integración y coordinación en el sistema nacional de innovación, ausencia de capital riesgo para financiar proyectos empresariales potencialmente disruptivos, unas deficientes infraestructuras tecnológicas y baja capacitación de recursos humanos, con menor participación de ingenieros y programadores que en otras regiones del mundo. Como consecuencia, la innovación empresarial en la región se

encuentra limitada a la transferencia y a la imitación tecnológica, materializada en la compra de equipamiento industrial.

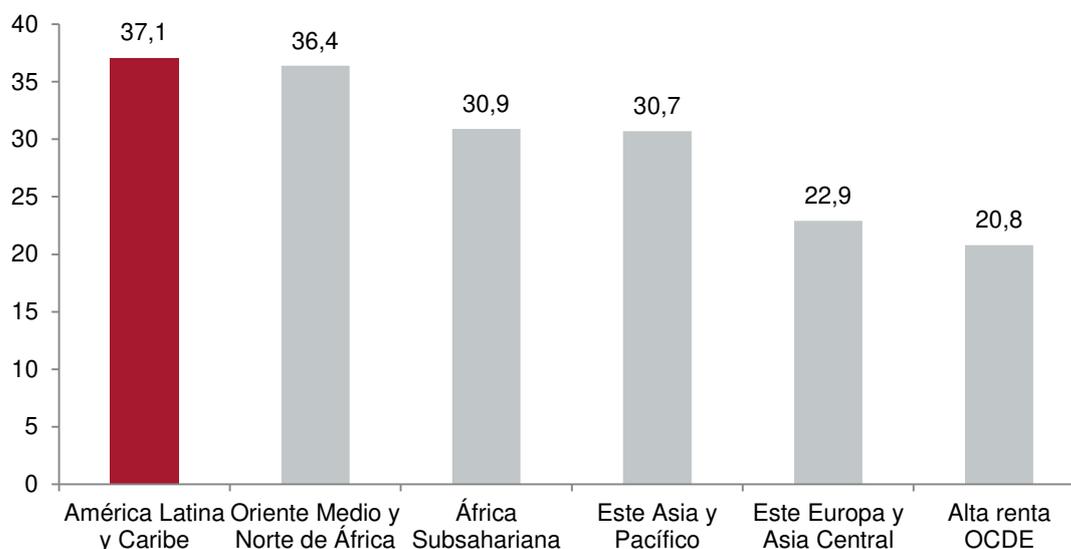
Gráfico 2. Evolución en el número de solicitud de patentes



Fuente: Corporación Andina de Fomento (CAF), 2015.

En tercer lugar, el capital humano continúa siendo un talón de Aquiles en la región. En el Human Capital Report 2015, estudio comparativo internacional sobre el capital humano, el país con mejor posición de la región, Chile, ocupa el lugar 45º, por detrás de Kazajistán, Armenia y Bulgaria, y las dos grandes economías de la región ocupan puestos aún más retrasados, como es el caso de México (58º) y Brasil (78º). Otros informes como PISA reafirman los problemas estructurales educativos existentes en la región. En el informe 2012, que analizó ocho países latinoamericanos, los estudiantes recibieron una puntuación promedio en matemáticas por debajo del nivel 2 de los seis niveles de desempeño, lo que indica una ausencia de capacidad para usar algoritmos básicos, así como fórmulas y procedimientos para resolver problemas. Esto se relacionaría con una histórica escasez de ingenieros, en una población más interesada por las humanidades, *a priori* más focalizadas en el debate sobre las urgentes necesidades que presentan los países latinoamericanos.

Pese a la mejora en la cobertura educativa registrada en los últimos años, persiste un problema de calidad que resulta crítico para que los centros educativos sienten las bases para la formación de profesionales cualificados y preparados para asumir retos competitivos dentro de las compañías. El problema de la calidad se reproduce en todos los niveles educativos, y se arrastra hasta la educación superior, caracterizada por una ausencia de centros de excelencia, como muestra que solamente 10 universidades latinoamericanas se sitúan entre las 500 mejores del mundo según el *ranking* de Shanghai. Hasta el 37,1% de los trabajadores latinoamericanos se clasifican entre los no cualificados, porcentaje superior a cualquier otra región económica del mundo, lo que evidencia la mencionada desventaja competitiva con la que cuentan las pymes de la región en términos de capital humano.

Gráfico 3. Porcentaje de trabajadores no cualificados sobre la fuerza laboral total

Fuente: World Bank Indicators, <http://www.enterprisesurveys.org/Data/ExploreTopics/workforce#--7>.

Las barreras expuestas socavan la capacidad competitiva en el exterior y por ende la internacionalización de las pymes. Las firmas de menor tamaño no cuentan con un músculo financiero que permita implantarse en el exterior, ni con un producto lo suficientemente innovador y diferenciado, ni una plantilla con experiencia en mercados internacionales. Como consecuencia, su contribución en la estructura exportadora es muy limitada. Solamente un 13% de las pymes de la región presenta algún grado de internacionalización mientras que en países como Tailandia y Malasia se supera el 50%. La pyme promedio de la región exporta dos productos a 1,2 mercados mientras que en países desarrollados la pyme promedio exporta 10 productos a siete mercados. Además, sobre el total de las exportaciones, las empresas medianas responden por el 9,5%, el 6,5% y el 1,5% en Brasil, Argentina y Chile, respectivamente, mientras que en el caso de España, Italia y Alemania es del 22%, 28% y 18%. La reducida presencia internacional determina a su vez el tamaño de las compañías, dificultando enormemente llegar a dar el salto para convertirse en gran empresa, y no permite el aprovechamiento de las ventajas competitivas inherentes a la internacionalización, como el acceso a nuevos mercados, la diversificación de riesgos, la generación de economías de escala, la asunción de mejores prácticas gerenciales, el acceso a financiación internacional y la creación de una marca global, entre otras.

Conscientes de los problemas mencionados y de la relevancia de las pymes para el desarrollo económico y social en la región, desde mediados de la década de los 90 los *policymakers* latinoamericanos han puesto en marcha numerosos programas para incrementar la competitividad de este tipo de empresas. Los programas han sido impulsados desde los gobiernos, aunque en los mismos también se ha involucrado frecuentemente el sector privado así como los organismos multilaterales. En paralelo a la puesta en marcha de estos programas, diferentes organismos e instituciones especializadas en el apoyo a la pyme han ido cobrando mayor importancia, como SEBRAE en Brasil, CORFO en Chile y SPYME en México, entre otros.

Los programas puestos en marcha por el sector público para el apoyo de pymes atacan la competitividad desde diversos ámbitos, incluyendo los tres en los que se centra este artículo: financiación, innovación y capital humano. En apoyo a la financiación existe un gran número de programas que promueven el flujo financiero desde distintas ópticas, como el fondo CREATEC del BNDES brasileño para capital semilla, los incentivos del colombiano BANCOLDEX a la creación de fondos para que inviertan en empresas de reducido tamaño y la extensión de las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) y de microfinanzas en varios países de la región; en el terreno de absorción de las TIC y la innovación se puede destacar el programa PROIMPE de Brasil que busca promover el uso de tecnología digital de las pymes, el Fondo de Innovación para la Competitividad chileno y los fondos FONSOFT y FONTAR para el desarrollo tecnológico del sector privado del gobierno argentino; asimismo se han puesto en marcha diversos programas de capacitación de capital humano para pymes como en el caso del Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia y los programas de certificación de competencias dentro del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) en México.

Además del impulso a la financiación, innovación o recursos humanos, los programas públicos de apoyo a las pymes también se han abordado desde otras perspectivas que afectan directamente a la capacidad financiera, innovadora o de capital humano. Por ejemplo, desde el apoyo al emprendimiento destacan iniciativas como Start Up Chile y Start Up Brasil, cuyo objetivo es superar las barreras de acceso a la financiación en empresas *early-stage* escalables; desde la perspectiva de integración entre pymes y grandes empresas y el acceso de las primeras a cadenas globales de valor existen el Proieto Vínculos en Brasil y el Programa de Desarrollo de Proveedores de la chilena CORFO; y desde la perspectiva de actuar como catalizador de dinamización de ecosistemas y colaboración entre agentes está el caso de Costa Rica y su “revolución” tecnológica tras la llegada de la multinacional de microprocesadores Intel.

Por tanto, existe ya una larga experiencia y trayectoria en políticas públicas de apoyo a las pymes, lo cual permite incorporar los aciertos y desechar los errores, de tal modo que se pueda avanzar en la maximización su eficacia. Sin embargo, después de decenas de programas puestos en marcha en las últimas dos décadas en la totalidad de los países de la región, un gran número de los mismos continúan sin cumplir los objetivos para los cuales fueron diseñados, debido a diferentes problemas todavía no resueltos. Existe todavía un gran margen de mejora en el diseño, aplicación y evaluación de los programas de apoyo a la pyme a partir de la incorporación de la experiencia adquirida, que de aplicarse mejoraría enormemente la política pública de impulso a las pymes. De este modo se contribuiría sustancialmente a que estas últimas actuaran como verdaderas palancas de desarrollo en la región. En definitiva, se hace necesario un marco de actuación institucional que se integre en los programas en base a las lecciones aprendidas. ¿Cuáles son esas lecciones?

En primer lugar, los programas no han logrado los resultados esperados debido a que no se les ha permitido operar durante el tiempo necesario, interrumpiendo su continuidad o quedando la misma sujeta a vaivenes políticos o estrechamientos presupuestarios. En este sentido, resulta necesario entender los programas como una herramienta de largo plazo con un período de maduración.

En segundo lugar, en ocasiones los programas están insuficientemente dotados de recursos, lo que daña su capacidad ejecutora y empeora los resultados. Por este motivo, los presupuestos y los recursos humanos deben de ser adaptados a las necesidades de los programas en función de la extensión y el impacto esperado de los mismos.

En tercer lugar, algunos de los programas desarrollados no parecen estar alineados con la planificación económica de los gobiernos que los impulsan, reduciendo de este modo su impacto positivo como parte de una estrategia nacional de desarrollo.

En cuarto lugar existe una notable confusión a la hora de conocer lo que ha funcionado y lo que no, y de los motivos del éxito o fracaso de los programas. En este sentido, debe realizarse una evaluación periódica de los programas por parte de organismos independientes, que permita efectuar un análisis coste-beneficio y de impacto de los recursos invertidos, lo cual pasa por mejorar más y mejores estadísticas.

En quinto lugar, el diseño de los programas ha mostrado en ocasiones una excesiva horizontalidad y una escasa capacidad de adaptación al público objetivo de los mismos. Concretamente, en el caso de los programas de pymes es relevante la adaptación de los servicios a los distintos tamaños empresariales, ya que el diseño de un servicio a una microempresa no puede ser igual al que recibe una mediana, pues sus necesidades son radicalmente distintas.

En sexto lugar, en ocasiones el sector público presenta problemas para posicionarse en la actividad del sector privado, esto es, encontrar dónde aportar valor añadido contribuyendo a reducir los fallos de mercado existentes. Para esta identificación resulta crítica la opinión del propio sector privado. Por este motivo, los programas deben de ser diseñados a partir de un diálogo constante con el sector privado, en este caso el cliente, que conoce mejor sus necesidades que el sector público.

En séptimo y último lugar, debe de avanzarse en la estrategia de comunicación utilizada por los programas, ya que en muchas ocasiones su utilización es inferior a la deseada debido al desconocimiento del mismo.

Conclusiones

Resulta crítico que los organismos e instituciones latinoamericanas encargados del diseño de políticas públicas para el apoyo de las pymes avancen en un marco de actuación que incorpore el aprendizaje mencionado como fruto de la experiencia después de dos décadas de programas de capacitación de pymes. Esto supondría dar un salto cualitativo en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de desarrollo del sector privado en la región. De este modo podrían multiplicarse los casos de éxito en los programas implementados, que posteriormente podrían ser extendidos de unos países a otros. Con mejores programas públicos de capacitación de pymes se contribuiría notablemente a impulsar un tejido empresarial que pueda cerrar la brecha competitiva respecto a otras regiones del mundo, contribuyendo a que las pymes puedan liberar toda su capacidad como motor de desarrollo económico y social en América Latina.

Además, maximizar la eficacia de los programas públicos mencionados es ahora más relevante y urgente que nunca debido a aspectos tanto coyunturales –desaceleración del crecimiento en la región– como estructurales –nuevas tendencias en la industria–, las cuales entrañan una enorme oportunidad pero también un desafío para América Latina en el futuro inmediato. Respecto de la desaceleración, el FMI prevé un crecimiento para 2016 de tan solo un 0,8% y el Banco Mundial un crecimiento nulo, debido principalmente a la fuerte caída de la actividad económica en países como Brasil y Venezuela, así como del estancamiento previsto para otros como Argentina o Ecuador. Existe además una elevada incertidumbre sobre las consecuencias a medio plazo de una estabilización de los precios de los *commodities* en los niveles actuales, así como el efecto sobre la salida de capitales y cotización de las monedas locales tras la primera elevación de tipos de interés por parte de la Reserva Federal norteamericana al 0,25%. El estancamiento de la actividad económica conducirá previsiblemente a un retroceso en la capacidad de financiación empresarial, así como de un descenso de las partidas presupuestarias de innovación y contratación de talento en las pymes. En este escenario, los programas públicos de apoyo al sector privado se vuelven más importantes como amortiguadores de la caída de la actividad empresarial y de la pérdida de competitividad.

A nivel estructural, nuevas tendencias industriales de naturaleza disruptiva se han consolidado en los últimos años y comienzan a dibujar un futuro distinto al actual, lo que presenta un importante desafío para los *policymakers*. Los sectores industriales más tradicionales e intensivos en factor trabajo, en los que la región está especializada, están sujetos a una creciente presión competitiva, lo que reduce drásticamente su capacidad para generar rentas tanto del capital como del trabajo, es decir, de generar riqueza. En su lugar, la riqueza se genera de forma creciente en actividades de servicios que incorporan valor a los sectores tradicionales, como diseño, innovación, *marketing*, logística o servicio post-venta. Por otro lado, en los últimos años se han ido abriendo paso un nuevo grupo de industrias incipientes que resultarán determinantes para generar riqueza en una economía crecientemente globalizada: actividades relacionadas con las industrias digitales, la robótica, la movilidad inteligente y el cambio climático. Estos cambios implican la necesidad de adaptar y reformar los programas públicos, incidiendo más si cabe en el apoyo a las pymes en la compleja tarea de la adquisición de conocimiento, el campo de batalla en la economía del siglo XXI.

Nos encontramos, por tanto, ante nuevos retos a corto y medio plazo que plantean desafíos de gran envergadura para las pymes, que necesitan abundante capitalización, innovación y talento para ser enfrentados con garantías. Resulta además importante comprender que las pymes latinoamericanas compiten de manera creciente en las nuevas actividades y sectores con firmas europeas, norteamericanas o asiáticas en un mundo cada vez más integrado y caracterizado por la erosión de fronteras y el auge de las cadenas de valor global. En este contexto existe también una necesidad mayor de contar con programas públicos de capacitación de pymes de gran eficacia, que actúen como verdaderas palancas para que las pymes latinoamericanas puedan alcanzar mayores cotas competitivas en la economía global.

Para concluir, destacar que en el presente artículo se han reflejado algunas de las prácticas que deben ser incorporados a las políticas públicas: visión de largo plazo y diseño de programas alineados con una estrategia de desarrollo más amplia, separación del ciclo político y de estrecheces presupuestarias coyunturales, adaptación de los programas al público objetivo, evaluación rigurosa y periódica, y máxima colaboración con el sector privado para conocer sus necesidades, entre otros. La incorporación de estas “mejores prácticas” involucra a un gran número de agentes económicos y sociales –así como organismos multilaterales, financiadores habituales de estos programas– pero fundamentalmente depende de la capacidad institucional de los gobiernos de la región. Al igual que en otros ámbitos económicos y empresariales, la madurez y profesionalización de las instituciones de naturaleza pública de apoyo al sector privado resultarán decisivas para que la capacitación de las pymes latinoamericanas se produzca del modo más eficiente posible.