



Comité de Donantes

Para consideración

MIF/GN-78-12
30 de enero de 2004
Original: inglés

Al: Comité de Donantes
Del: Secretario
Asunto: Evaluación de los Proyectos del FOMIN: Servicios de desarrollo empresarial

Consultas a: Señor Bernardo Guillamon (extensión 1583)

Observaciones: El presente informe forma parte integral del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) dirigido a evaluar las actividades del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) desde el inicio de sus operaciones en 1993, conforme al mandato de su Comité de Donantes. La labor de OVE tiene por finalidad dar una imagen cabal de las actividades emprendidas por el Banco en apoyo del sector privado, y en especial por el FOMIN, según lo dispuesto en el documento MIF/GN-78 de febrero de 2002.

La evaluación, iniciada en 2002, abarca cuatro grupos temáticos de proyectos: métodos alternativos de resolución de disputas (documento GN-78-2), microfinanzas (documento GN-78-3) y reforma financiera y mercados de capital (documento GN-78-4). Durante 2003, según estipula el programa aprobado por el Comité de Donantes (documento GN-78-1), los grupos de proyectos a evaluar comprenden el resto de los ámbitos temáticos de intervención del FOMIN, a saber, i) provisión privada de servicios de infraestructura; ii) desarrollo de recursos humanos (incluidas las normas sobre aptitudes profesionales y la reforma del mercado de trabajo); iii) **servicios de desarrollo empresarial** (incluidas las normas de calidad y la promoción del comercio y la inversión); iv) desarrollo del capital de riesgo; v) medio ambiente; y vi) promoción de la competencia y la protección del consumidor.

Una vez completadas las evaluaciones de los grupos temáticos en el 2003, los resultados se compilarán en un informe general de evaluación, en el que se integrarán los resultados de evaluación para los 10 años de operaciones del FOMIN.

La versión original en inglés se distribuyó el 29 de enero de 2004.

Referencias: MIF/GN-78(2/02), MIF/GN-78-1(11/02)



MIF/GN-78-12

***Evaluación del FOMIN
Servicios de desarrollo
empresarial***

***Oficina de Evaluación y
Supervisión, OVE***

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington D.C.
Diciembre de 2003

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

PRÓLOGO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO DE LA MPYME Y LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL.....	1
A.	Introducción.....	1
B.	Fallas del mercado de servicios de desarrollo empresarial para las MPYME	3
1.	Evolución de las características de los servicios de desarrollo empresarial.....	4
2.	Apoyo del Estado a los servicios de desarrollo empresarial en América Latina y el Caribe	5
3.	Análisis resumido del mercado de servicios de desarrollo empresarial en América Latina y el Caribe.....	7
C.	Creciente necesidad de servicios de desarrollo empresarial en la región en los años noventa	9
1.	Ingreso de inversiones extranjeras directas.....	10
2.	Incremento del comercio extranjero y la integración	12
3.	Mayor necesidad de tecnología	13
4.	Competitividad industrial	14
5.	Crecimiento del espíritu de empresa	15
6.	Nuevas necesidades de servicios de desarrollo empresarial para las microempresas.....	16
II.	CRITERIO ESTRATÉGICO DEL FOMIN EN MATERIA DE SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL	17
A.	Marco de las estrategias del Banco para las intervenciones en materia de servicios de desarrollo empresarial	17
B.	Papel estratégico del FOMIN en los servicios de desarrollo empresarial	19
C.	Estrategia puesta de manifiesto en la asignación de recursos para los servicios de desarrollo empresarial	21
D.	Relación entre las actividades del Banco y el FOMIN en materia de servicios de desarrollo empresarial	24
E.	Resumen del enfoque estratégico	25
III.	EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL	26
A.	Introducción.....	26
B.	Pertinencia	27
C.	Efectividad.....	34
D.	Eficiencia.....	41
E.	Innovación.....	46
F.	Sostenibilidad	51

G. Adicionalidad	54
H. Evaluabilidad.....	57
IV. CONCLUSIONES Y AREAS DE OPORTUNIDAD	62
A. Virtudes	62
1. Papel pionero en la región y en el Grupo del BID.....	62
2. Evolución y aprendizaje.....	62
3. Innovación	63
4. Reducción del volumen de las intervenciones y fomento de planes de pago compartido con los clientes finales	63
B. Deficiencias	64
1. Falta de focalización de las intervenciones en servicios de desarrollo empresarial	64
2. Efecto catalizador y coordinación	65
3. Análisis mercantil e institucional	65
4. Subestimación del plazo requerido	65
5. Evaluabilidad.....	65
C. Áreas de preocupación.....	66
1. Identificación de riesgos	66
2. Dependencia institucional de subsidios	67
3. Duplicación de esfuerzos e ineficiencia.....	67
D. Areas de oportunidad	68
1. Focalización de las acciones.....	68
2. Beneficios derivados de las nuevas necesidades de servicios de desarrollo empresarial para respaldar la integración y el comercio regionales	68
3. Enfoque sistémico	68
4. Generación de plataformas para el mercado de servicios de desarrollo empresarial	69
5. Estímulo a la innovación y la libre competencia	70
6. Multiplicación de las redes institucionales y las experiencias	70
E. Comentarios finales	70

Los siguientes Anexos y Apéndices están disponibles en la página de Intranet de OVE:
[http://ove/\(All about OVE / Docs. Sent to Board / Independent Evaluation of the MIF\)](http://ove/(All about OVE / Docs. Sent to Board / Independent Evaluation of the MIF)).
Si necesita una copia impresa por favor contáctese con la oficina del OVE.

ANEXOS

Anexo I	Context and Evolution of MSMEs and Business Development Services (BDS)
Anexo II	MIF Strategic Approach For Business Development Services
Anexo III	Evaluation of MIF Business Development Services Projects
Anexo IV	Methodology
Anexo V	List of Projects
Anexo VI	Bibliography
Anexo VII	List of Contacted Persons

APÉNDICES

Apéndice 1	Example of a Project Evaluation: Case Study
Apéndice 2	Example of a Project Evaluation: Evaluation Brief

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CAMBADU	Cámara de Almaceneros Minoristas Baristas y afines
CE	Comisión Europea
CONICYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CORFO	Corporación de Fomento a la Producción
DMF	División de Mercados Financieros
FINEP	Financiadora de Estudios y Proyectos
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONTEC	Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo
IyD	Investigación y desarrollo
ISO	Organización Internacional de Normalización
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PATME	Programa de apoyo tecnológico a las micro y pequeñas empresas
PDP	Programa de desarrollo de proveedores
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEBRAE	Servicio Brasileño de Asistencia a Microempresas y Pequeñas Empresas
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNIDO	Organización de Desarrollo Industrial de la ONU

PRÓLOGO

El presente informe, sobre este grupo de proyectos, forma parte integral del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) para evaluar las actividades del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) desde que comenzó sus operaciones en 1993, tras mandato de su Comité de Donantes. La labor de OVE apunta a desarrollar una imagen completa de las actividades del Banco en respaldo del sector privado, y particularmente las del FOMIN, según lo establece el documento MIF/GN-78 de febrero de 2002.

Para proceder a la evaluación, OVE elaboró un marco metodológico especial para captar las características específicas de las intervenciones del FOMIN. A su vez, se efectuó una estimación inicial de toda la cartera de proyectos, en la que se identificaron los principales grupos temáticos de proyectos respecto de los cuales se podrían establecer puntos de referencia comunes y se podrían extraer lecciones sustanciales. La evaluación se inició en 2002 y abarcó cuatro grupos de proyectos: i) reforma financiera, ii) mercados de capital; iii) microfinanciamiento, y v) solución alternativa de controversias. Estos cuatro grupos representaron a 134 proyectos de 16 países, con un valor total aprobado de US\$159,75 millones en recursos del FOMIN.

De acuerdo con el programa de trabajo detallado de 2003 incluido en el Informe de Progreso de 2002, aprobado por el Comité de Donantes en el documento GN-78-1, en el curso de 2003 los grupos de proyectos que habrían de evaluarse comprendían el resto de las principales áreas temáticas de intervención del FOMIN: i) prestación privada de servicios de infraestructura; ii) fomento de recursos humanos (incluidas normas de aptitudes y reformas del mercado laboral); iii) servicios de desarrollo empresarial (incluidas normas de calidad y fomento del comercio y la inversión); iv) fomento del capital de riesgo; v) medio ambiente y eficiencia ecológica, y vi) fomento de la competencia y protección del consumidor. La evaluación de los dos primeros grupos concluyó en el primer semestre del año, en tanto los informes de los otros cuatro fueron concluidos en el curso del segundo semestre de 2003.

A fines de 2003, una vez que concluya la labor de evaluación correspondiente a los principales grupos temáticos de proyectos, OVE ha de preparar un informe global de evaluación en el que se integrarán los resultados de la evaluación efectuada en relación con las operaciones del FOMIN a lo largo de 10 años y se abordarán también cuestiones vinculadas a los procesos y mecanismos institucionales.

RESUMEN EJECUTIVO

En total, se asignaron US\$135 millones a 100 proyectos de Servicios de desarrollo empresarial, aprobados entre 1994 y 2002. Siguiendo el marco y la metodología de evaluación formulados por OVE para efectuar la evaluación de las actividades del FOMIN, en el primer capítulo se analiza el contexto de las intervenciones del FOMIN, en el segundo se examina la evolución del criterio estratégico aplicado, y en el tercero se resume el análisis de los proyectos de acuerdo con las dimensiones de evaluación consideradas. En el cuarto capítulo se ofrece un examen de las principales virtudes, deficiencias, amenazas y oportunidades que se desprenden de esta evaluación para el FOMIN.

El Banco y el FOMIN han reconocido desde hace tiempo la importante contribución que aportan las empresas más pequeñas a la creación de empleo, el fomento del sector privado y el crecimiento económico. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el ámbito de la microempresa y la pequeña y mediana empresa (MPYME) es la principal fuente de creación de empleo, que ofrece oportunidades para que los empresarios eleven su ingreso y adquieran y apliquen sus aptitudes. Las MPYME son instrumentos privilegiados de crecimiento económico, pero para poder cumplir su función tienen que mejorar sustancialmente su productividad, pues al respecto la brecha entre aquellas y las grandes empresas es muy grande. En promedio, la productividad de la MPYME en América Latina y el Caribe es 40% inferior a la de las grandes empresas. El achicamiento de esta diferencia de productividad permitirá que las pequeñas empresas participen en las cadenas de producción, contribuyendo así al fortalecimiento y la competitividad del sector productivo.

Son cada vez mayores las pruebas empíricas y los elementos económicos teóricos que sugieren que la amplia disponibilidad de un conjunto diverso de servicios empresariales es importante para el crecimiento económico. Los servicios de desarrollo empresarial consisten en una amplia gama de servicios no financieros vitales para la creación, supervivencia, productividad, competitividad y crecimiento de las MPYME. Incluyen capacitación, consultoría y asesoramiento, asistencia en comercialización, información, desarrollo y transferencia de tecnología, y fomento de vínculos entre empresas. El grupo de proyectos del FOMIN evaluado en el presente informe incluye una amplia gama de intervenciones que apuntan a respaldar la prestación de este tipo de servicios para mejorar la productividad y competitividad de las MPYME en la región.

Aparte de las externalidades derivadas del apoyo a estas empresas, dada su importancia económica y social, existen otros aspectos fundamentales que aconsejan decididamente la intervención en el fomento de un mercado de servicios de desarrollo empresarial. Aunque existen argumentos sólidos que demuestran las fallas del mercado, un diseño detenido de las intervenciones para fomentar los servicios de desarrollo empresarial debe tener en cuenta que éstos son parte de sistemas empresariales existentes. La efectividad de las intervenciones a nivel microeconómico no puede separarse de la política más amplia y ésta no puede tener éxito sin las intervenciones a nivel de empresa.

Las políticas públicas en apoyo de los servicios de desarrollo empresarial para la MPYME en la región son relativamente recientes. El compromiso en términos de entidades con recursos financieros sustanciales a cargo de políticas para la MPYME en los países de América Latina y el Caribe es insuficiente. Como parte integral de estas políticas, el apoyo de los servicios de desarrollo empresarial también se ve afectado por estas limitaciones. Una cantidad insuficiente de recursos y una escasa experiencia en la materia son características que se observan en numerosos países. La mayoría de los países creó programas que carecen de financiamiento, sostenibilidad y, en muchos casos, coordinación con los programas afines.

En un contexto mundial competitivo es muy necesario mejorar la oferta local de servicios de apoyo a las empresas para facilitar el establecimiento de vínculos y relaciones contractuales con las MPYME locales a fin de entrar en esa lógica. Además, enfrentadas a la liberalización y a una competencia más rigurosa en los mercados internos, estas empresas sienten cada vez más la necesidad de ampliar sus mercados locales e internacionales.

El criterio estratégico del FOMIN para apoyar al sector privado en la región en los años noventa fue muy visible dentro del Grupo del BID. El compromiso estratégico de los programas de servicios de desarrollo empresarial fue particularmente importante habida cuenta de este nuevo contexto competitivo y del escaso número de países que cuentan con políticas específicas para la MPYME y que financian programas correspondientes. La intervención del FOMIN en el ámbito de los servicios de desarrollo empresarial fue pionera en una amplia gama de enfoques e introdujo muchas innovaciones en un campo en el que otros donantes tenían una actuación limitada y que además contaba con escaso apoyo público. El FOMIN pasó del fortalecimiento de proveedores seleccionados a la creación de centros y a la promoción de criterios basados en el ámbito de la demanda.

La administración de los recursos del FOMIN por parte del Banco, en particular en la esfera de los servicios de desarrollo empresarial, hizo que el Banco interactuara con el sector privado, aportando elementos que enriquecieron la cultura orgánica de la institución y su compromiso con la competitividad. Ello permitió que los miembros del Directorio del Banco, además de los ejecutivos y el personal del BID, tuvieran contacto directo con las necesidades vitales de las empresas más pequeñas en este nuevo entorno y se sensibilizaran más ante esta situación.

El enfoque del FOMIN respecto de los programas de servicios de desarrollo empresarial en el período evaluado (1994-2002) ilustra un proceso de aprendizaje y evolución, marcado por un claro giro en 1999. En general, el primer período (1994-1998) se caracterizó por un enfoque amplio y global en cuanto al programa de servicios de desarrollo empresarial, en tanto en el segundo período (1999-2002) se revelan intervenciones centradas en necesidades más específicas de las firmas (tales como la calidad, la comercialización, el establecimiento de redes y lo atinente a la creación de empresas). Además, este segundo período mostró una tendencia emergente de intervenciones que utilizaban activamente mecanismos del ámbito de la demanda para respaldar el fomento de los mercados de servicios de desarrollo empresarial, como los

cupones (“*vouchers*”) para las microempresas y los subsidios de contrapartida para la MPYME. Estos cambios fueron paralelos a una disminución del monto medio de dinero asignado a los proyectos, que pasó de US\$3,5 millones en 1995 a US\$700.000 en 2002.

Las intervenciones en materia de servicios de desarrollo empresarial que han abordado necesidades específicas y críticas de la MPYME han demostrado los niveles superiores de pertinencia a lo largo del ciclo de vida de los proyectos. Los ejemplos al respecto son proyectos centrados en la reglamentación del contexto administrativo de la pequeña y mediana empresa, en un grupo particular de pequeñas y medianas empresas exportadoras, o bien en un sector productivo enfrentado a “cuellos de botella” muy específicos. De la misma manera, los proyectos impulsados por la demanda que utilizaban, por ejemplo, subsidios de contrapartida, han demostrado altos niveles de pertinencia.

Sin embargo, la mayor parte de los proyectos demostraron falta de concentración en la acción focalizada. Ello se vincula a tres aspectos fundamentales: falta de conocimiento del mercado, objetivos ambiciosos y no bien definidos y falta de empresas con un objetivo claro. En general, la evaluación demostró que los proyectos no delimitaban el campo de intervención ni definían claramente a qué beneficiarios apuntaban, con base en un criterio de riesgo razonado, un costo de oportunidad y los posibles efectos reproductores o multiplicadores; tampoco utilizaban criterios objetivos tales como el volumen de las empresas, los sectores en que estaban enmarcadas las distintas empresas, o criterios más complejos tales como el posicionamiento del sector al que pertenecía la empresa, la dinámica de crecimiento, etc. En consecuencia, la mayor parte de los proyectos terminó suministrando servicios generales a un grupo de beneficiarios de diversos sectores.

La dispersión de las tareas de intervención en servicios de desarrollo empresarial impidió la creación de una masa crítica de actividades centradas en las necesidades de la MPYME, lo que conspiró contra su sostenibilidad. No se encontró indicio alguno de que las actividades del FOMIN hayan contribuido a consolidar las iniciativas encaminadas al desarrollo de los canales de distribución y comercialización de la MPYME, lo que podría haber generado economías de escala en la prestación de servicios en un mercado tan fragmentado. La sostenibilidad de los proyectos fue el desafío más importante que enfrentó este grupo.

Además, la mayoría de los programas de servicios de desarrollo empresarial (con la excepción de los proyectos correspondientes a la ISO) carecía de criterios rigurosos y normalizados para el análisis institucional y la selección de los organismos ejecutores. Esto luego dio lugar a una gran dependencia de los recursos del FOMIN para seguir prestando los servicios.

Otra esfera frágil en el diseño de los proyectos fue el período de ejecución relativamente breve en relación con los objetivos establecidos, lo que afecta la efectividad y eficiencia de los proyectos. El diseño de los proyectos parece subestimar la complejidad y las numerosas condiciones necesarias para el éxito, que no guardan proporción con los recursos financieros y los cronogramas. El diseño de los proyectos fija

entonces objetivos que son imposibles de lograr en el ciclo correspondiente, e inclusive el producto real a veces no llega a alcanzar los valores esperados.

Se observó un problema recurrente que menoscababa la eficiencia de los proyectos del FOMIN, consistente en un bajo coeficiente de servicios empresariales ofrecidos a la MPYME en relación con el monto de recursos destinado a las actividades generales o al fortalecimiento institucional. Ello se debió en parte a los planes de ejecución, que no contaban con incentivos adecuados. Por ejemplo, ello ocurría cuando los organismos ejecutores debían cumplir numerosas funciones con cierta superposición de cometidos, tales como la prestación de asistencia técnica para la intermediación entre los consultores y las empresas y el fomento de servicios, a lo cual a veces se sumaba la función de proveedores de servicios. Ello causó una confusión de funciones y en numerosos proyectos absorbió gran proporción de recursos, en detrimento de los expresamente destinados a la prestación de servicios a las empresas. En consecuencia, el costo de la asistencia técnica para organizar y fomentar los servicios fue en muchos casos exageradamente elevado en relación con el costo real de las consultorías prestadas a las empresas. Además, el breve plazo del proyecto dedicado a la prestación de servicios no permitió generar un mayor rendimiento de estos costos.

Por su parte, las elevadas asignaciones presupuestarias para los servicios de consultoría y la duplicación de tareas en proyectos similares, así como la compra de equipos en pequeñas cantidades, generaron varias ineficiencias. Ejemplos de ello son el gran uso de consultores internacionales, el financiamiento de coordinadores de proyectos costosos, la falta de sinergia que duplicó el financiamiento de productos similares en numerosos proyectos diferentes, la elaboración de manuales de ISO, así como múltiples pagos por sistemas de información, módulos de capacitación y materiales didácticos similares.

En general, la evaluabilidad de proyectos fue baja. Las intervenciones piloto tienen que integrar los planes de evaluación en el proceso de toma de decisiones en los países y en el Banco a efectos de aportar lecciones útiles para el seguimiento y la adaptación a escala de las intervenciones. La metodología de evaluación y la definición del producto y de los datos relevantes para el control deben estar previamente definidos en la etapa de diseño y, en lo posible, deben ser homogéneos por tipo de operación, a efectos de producir referencias y poder comparar el desempeño de los proyectos. Los informes de evaluación y de otro tipo sobre los proyectos, que se realizan en forma bastante periódica, sufren de esta falta de evaluabilidad y se limitan a los aspectos cualitativos o administrativos de la gestión correspondiente. Se encontraron pocos resultados de impacto cuantificables a nivel de beneficiarios, sean éstos empresas individuales o grupos de empresas.

Con base en los resultados de la evaluación se comprobaron seis esferas de oportunidad críticas que exigirían ajustes en la forma que opera el FOMIN en este campo: i) focalización de la acción; ii) obtención de beneficios a partir de las necesidades emergentes en cuanto a servicios de desarrollo empresarial en respaldo de la MPYME en procesos de integración y comercialización; iii) enfoque sistémico; iv) generación de plataformas de mercado para los servicios de desarrollo empresarial; v) estímulo de la

innovación y de la competencia abierta, y vi) aprovechamiento de las redes y experiencias institucionales. En los párrafos que siguen se abordan brevemente estos aspectos.

- **Focalización de la acción.** En la evaluación se ha identificado el hecho de que la consolidación del mercado de servicios de desarrollo empresarial dependería, por una parte, de la identificación de un grupo beneficiario de pequeñas y medianas empresas dinámicas con mayor capacidad para incorporar servicios adaptados a ellas y recoger de ello un beneficio económico. Por otro lado, en el caso de las empresas más pequeñas y menos estructuradas, que enfrentan dificultades para integrar los costos de los servicios de desarrollo empresarial en sus presupuestos de manera permanente, las intervenciones innovadoras que generan una amplia gama de productos con menos costo de transacción, como los programas de capacitación especializados utilizando planes de cupones (“vouchers”), demostró ser una alternativa válida que merece ser aplicada.
- **Obtención de beneficios a partir de las nuevas necesidades de servicios de desarrollo empresarial en apoyo de la integración y el comercio regionales.** Existe una clara tendencia que obliga a la MPYME a adquirir las técnicas y aptitudes para competir en mercados más importantes e integrados. El suministro de servicios de desarrollo empresarial debería modificarse en consecuencia e incluir el apoyo a las MPYME deseosas de exportar, primero, a los mercados subregionales y, luego, a toda la región o, simplemente, dispuestas a competir por lo menos en un mayor pie de igualdad con los bienes y servicios importados. Existe todavía un amplio margen para incrementar las inversiones en tecnología, en las que la participación pública y privada debería tener un papel importante en el logro de mayor productividad y de competitividad internacional. Al actuar en conjuntos y en asociación con empresas más grandes, las MPYME de la región encontrarán oportunidades excelentes para explotar las sinergias y complementariedades que pueden llevar a ventajas comparativas dinámicas a largo plazo en sectores cercanos a perfiles de especialización productiva.
- **Enfoque sistémico.** El FOMIN podría desempeñar un papel más catalizador en sus intervenciones en el campo de los servicios de desarrollo empresarial mediante intervenciones articuladas dentro de un enfoque sistémico. Ello exigiría pasar del criterio de proyectos aislados a concebir proyectos del FOMIN como intervenciones de carácter experimental que podrían adaptarse en su escala a programas más amplios de servicios de desarrollo empresarial, fortaleciendo la capacidad institucional y el marco de política local.
- **Generación de plataformas de mercado para los servicios de desarrollo empresarial.** La mayor coordinación de intervenciones centradas en el fomento de los servicios de desarrollo empresarial a nivel de los países podría llegar a tener más efecto en términos de impacto mediante un uso más

sinérgico de componentes críticos que podrían ser compartidos por más de un proyecto. El apoyo al fomento de una plataforma logística e institucional de servicios de desarrollo empresarial podría aportar funciones muy importantes para estimular el fomento de los servicios de desarrollo empresarial a nivel de país, tales como i) los procesos de competencia para financiar los distintos programas que podrían incluir recursos de contrapartida de otro origen (por ejemplo, el sector público y los organismos especializados); ii) el intercambio de ideas, experiencias y prácticas óptimas; iii) el financiamiento de componentes clave que podrían ser de uso común, tales como los sistemas de información de mercado sobre proveedores; iv) la generación de información sobre bases de datos de clientes que podrían arrojar mayor luz sobre el volumen y las necesidades de las empresas para todos los protagonistas, y v) el mejoramiento del impacto en términos del nivel de conciencia de las empresas sobre las fuentes posibles de servicios y el acceso a posibles proveedores y mecanismos de financiación de sus servicios.

- **Estímulo de la innovación y la competencia abierta.** Las futuras intervenciones en esta esfera podrían beneficiarse de un proceso más abierto para identificar los mejores criterios y proyectos a ser financiados. La experiencia obtenida en los proyectos del conjunto correspondiente a la calidad reveló las ventajas de un proceso más abierto y permitiría mantener un alto nivel de innovación en los cambiantes ámbitos de prioridad e intervención en la región. Los procesos competitivos para la selección de proyectos facilitarían también la aplicación de criterios normalizados de análisis institucional y estudios de mercado, que, además, aportarían transparencia a la acción del FOMIN, resolviendo las deficiencias críticas comprobadas en la presente evaluación.
- **Aprovechamiento de las redes y experiencias institucionales.** El FOMIN ha generado una densa red de organizaciones empresariales en la región que se podría alimentar y utilizar estratégicamente en respaldo de la reproducción de los modelos coronados por el éxito. Las buenas experiencias encontradas en el curso de esta evaluación demostrarían ser muy útiles para su reproducción en otros servicios y países de la región. El FOMIN podría multiplicar estas experiencias a través de programas específicos que aportarían incentivos para los organismos ejecutores y sus equipos que hayan participado con éxito en su implementación, a efectos de que participaran en la reproducción de estos programas en otros países de la región. Asimismo, un posible camino para mejorar este aprovechamiento a nivel general podría ser el establecimiento de conexiones más firmes con las estrategias y los protagonistas del desarrollo locales a través de la divulgación y de acciones de demostración encaminadas a fomentar los servicios de desarrollo empresarial y las prácticas óptimas.

Los resultados del análisis llevan a la conclusión general de que la promoción de los servicios de desarrollo empresarial exige un criterio gradual y más sistemático. Los proyectos iniciales demostraron ser considerablemente ambiciosos en sus objetivos y

orientados a más corto plazo en su cronograma, indicando escasa efectividad. Los proyectos del FOMIN evaluados pueden ser considerados de “primera generación”, como hitos fundamentales para fomentar el nivel de conciencia, probar métodos y productos, mejorar el suministro y la experiencia locales y establecer redes de empresas y grupos de interesados. Todas estas condiciones representan un antecedente necesario para transformar a los servicios de desarrollo empresarial en un mercado consolidado en los países de América Latina y el Caribe, pero aún no han logrado total éxito.

De acuerdo con los resultados heterogéneos de la evaluación y las elevadas expectativas locales acerca del futuro papel del FOMIN en los servicios de desarrollo empresarial, particularmente ante la profundización del proceso de integración y del comercio en América Latina y el Caribe, el FOMIN debería aprender de la experiencia recogida y del establecimiento de las “condiciones correctas” para formular un programa de “segunda generación” para servicios de desarrollo empresarial. Las áreas de oportunidades señaladas en los párrafos anteriores apuntan al desarrollo futuro del mercado para la prestación de servicios focalizados para las empresas, con claro impacto en sus resultados.

Esas intervenciones requerirán un punto de partida más firme, con base en un análisis más profundo desde el punto de vista del mercado e institucional. Se podría mejorar la eficiencia mediante el apoyo a la divulgación inicial de los proyectos exitosos detectados en esta evaluación y también por medio de la creación de plataformas que puedan ayudar a reducir los costos de transacción y aprovechar los recursos comunes de numerosos proyectos (comercialización, información, sistemas, manuales, etc.). De tener éxito, estas intervenciones experimentales iniciadas por el FOMIN podrían generar un efecto de demostración en dos direcciones: como modelo de intervención a ser imitado por otras instituciones y posiblemente incorporados en el cauce central de los programas de los países y el Banco, y como iniciación de un proceso de imitación que incrementara la competitividad a nivel de empresa.

I. CONTEXTO DE LA MPYME Y LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

A. Introducción

- 1.1 **La intervención evaluada del FOMIN consistió en 100 proyectos aprobados de 1994 a 2002, por un aporte total cifrado en US\$135 millones.** A efectos de analizar su conceptualización, ejecución e impacto, en el presente capítulo se examinan las principales razones para la intervención del sector público y los donantes en esta esfera y las experiencias principales de las políticas para las MPYME encaminadas al fomento de los servicios de desarrollo empresarial en algunos países de la región¹. Este contexto incluye también un breve análisis de la evolución del marco económico regional en el que se produjo la intervención del FOMIN, con especial acento en la dinámica de las necesidades que enfrentan las MPYME.
- 1.2 **El Banco y el FOMIN han reconocido desde hace tiempo el importante aporte que las empresas más pequeñas pueden hacer a la reducción de la pobreza, la creación de empleo, el fomento del sector privado y el crecimiento económico.** En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, las MPYME son la principal fuente de creación de empleo; ofrecen oportunidades para que los empresarios incrementen su ingreso y sirven de vehículo para adquirir y aplicar aptitudes que impulsen el crecimiento del sector privado y el ingreso nacional. Ello hace de las MPYME un instrumento privilegiado para incrementar la competitividad económica de la región. Sin embargo, para cumplir esta función, dichas empresas tienen que mejorar sustancialmente su productividad.
- 1.3 **La brecha de productividad entre las MPYME y las grandes empresas es sustancial.** En promedio, la productividad de las MPYME en América Latina y el Caribe es 40% inferior a la de las grandes empresas. Las MPYME latinoamericanas están muy a la zaga de sus contrapartes de la Unión Europea y Estados Unidos. La reducción de esta gran diferencia en la productividad permite que las empresas más pequeñas participen en las cadenas de producción, contribuyendo así al fortalecimiento y la competitividad del sector productivo. De esta forma, los donantes y los gobiernos nacionales han intentado promover el sector de la MPYME mediante el apoyo a servicios financieros y no financieros adaptados a estas empresas para incrementar su productividad.
- 1.4 **Un volumen creciente de hechos empíricos y de elementos de la teoría económica sugiere que la amplia disponibilidad de un conjunto diverso de servicios empresariales es importante para el crecimiento económico².** La idea

¹ La experiencia de los países de la OCDE en materia de política pública figura en el Anexo I.

² Markusen, James y otros, "Foreign direct investment in services and the domestic market for expertise", National Bureau of Economic Research, Cambridge 2000. Documento de trabajo 7700.

fundamental expuesta en los textos correspondientes sostiene que un conjunto diverso de servicios no financieros (o un conjunto de mayor calidad) dentro de los servicios empresariales permite que los usuarios adquieran unidades de servicios empresariales ajustadas en su calidad a un precio más bajo, impulsando la productividad. Los servicios de desarrollo empresarial consisten en esta amplia gama de prestaciones no financieras fundamentales para la creación, supervivencia, productividad, competitividad y crecimiento de las MPYME. El grupo de proyectos del FOMIN evaluado en el presente informe incluye una gran diversidad de intervenciones que apuntaban a respaldar la prestación de servicios de desarrollo empresarial para mejorar la productividad y competitividad de las MPYME de la región.

- 1.5 **Los servicios de desarrollo empresarial incluyen capacitación, servicios de consultoría y asesoramiento, asistencia en comercialización, información, desarrollo y transferencia de tecnología y fomento de los vínculos entre empresas.** A veces se hace una distinción entre los servicios empresariales “operativos” y “estratégicos”³. Los **operativos** son los necesarios para el funcionamiento cotidiano, tales como la información y las comunicaciones, la gestión contable y el registro tributario. Los **estratégicos** son utilizados por las empresas para abordar aspectos de mediano y largo plazo a efectos de mejorar su funcionamiento, su acceso a los mercados y su capacidad para competir. Por ejemplo, los servicios estratégicos pueden ayudar a una firma a identificar y atender mercados, diseñar productos, establecer instalaciones y procurar financiamiento.
- 1.6 **Es probable que el mercado de servicios operativos ya exista, dado que a menudo se constatan una demanda y una voluntad articuladas de pagar por estos servicios. En cambio, los mercados de servicios estratégicos para la MPYME en general no se han desarrollado, por lo cual son el foco de la mayor parte de las intervenciones de los donantes.** Pese a la sustancial labor efectuada hasta la fecha en este campo, aún no se han formulado ni convenido prácticas óptimas definitivas. Lo que constituye un servicio “estratégico” puede variar con el tiempo y las circunstancias. Por ejemplo, los servicios de comunicaciones pueden simplemente facilitar la operatoria normal en el caso de empresas más grandes, pero en el de las microempresas pueden constituir un vehículo crucial para la reorientación estratégica. Responder a la demanda inmediata de las MPYME en materia de prestaciones más básicas también puede dar lugar a una mayor demanda de prestaciones más elaboradas. Por esta razón, en términos generales, los servicios de desarrollo empresarial se definen aquí en sentido amplio, abarcando tanto los estratégicos como los operativos. Ello implica una serie de mercados a través de los cuales se pueden brindar estos servicios, con diferentes estructuras, perfiles de evolución y repercusiones sobre la forma de intervenir.

³ “BDS Guidelines and Principles for Donor Interventions”, Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (<http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/>), 2001.

B. Fallas del mercado de servicios de desarrollo empresarial para las MPYME

1.7 **Aparte de los hechos simples de las externalidades que comporta el apoyo a las MPYME, dada su importancia económica y social, existen otros aspectos fundamentales que aconsejan decididamente la intervención en el fomento del mercado de servicios de desarrollo empresarial.** El fundamento económico de la intervención pública o de los donantes para incrementar la oferta y la demanda de servicios de desarrollo empresarial depende de la existencia de fallas en el mercado privado⁴:

- ***Las fallas en el lado de la demanda*** pueden ser resultado de la falta de conocimiento por parte de las empresas acerca de lo que está disponible en materia de servicios empresariales y de cómo estos pueden resultar útiles. Esta falta de conocimiento con frecuencia es causada por la segmentación del mercado, situación en la que la información sólo se canaliza a ciertas empresas (habitualmente firmas importadoras/exportadoras más grandes). La información sobre las posibilidades de exportación es un elemento que falta particularmente en el ámbito de la pequeña y mediana empresa. También existe un problema de “cortoplacismo”. En algunas situaciones económicas más pobres, la valoración privada de la capacitación se ve reducida debido a la falta de certidumbre acerca de sus beneficios, de modo que su costo parece excesivamente elevado en relación con sus beneficios. El establecimiento de un valor para la capacitación es especialmente difícil porque ésta constituye un *bien basado en la experiencia*. El beneficio recibido es difícil de valorar antes de que concluya la capacitación, momento en el cual el incentivo para pagar se reduce.
- ***Las fallas del lado de la oferta*** se relacionan asimismo con el lado de la demanda –un mercado poco desarrollado da lugar a expectativas de bajo rendimiento en cuanto a la prestación de servicios de las empresas. Asimismo, los costos de transacción para el pionero pueden ser relativamente elevados. La segmentación del mercado puede ser otro problema —si los servicios se vinculan tradicionalmente a ciertos sectores y existe falta de conocimiento sobre otros segmentos. La competencia extranjera (comercio exterior, contabilidad y servicios de auditoría) puede presentar obstáculos para el ingreso al mercado por parte de entidades locales o, por otro lado, las políticas de protección pueden reducir los efectos de demostración de la competencia extranjera. También puede faltar una infraestructura de capacitación profesional adecuada para generar asesores, o bien puede existir un umbral relativamente alto para la inversión en esa capacitación.

⁴ Ocurre una falla en el mercado cuando existe una externalidad. Una actividad privada que podría ser económica y socialmente beneficiosa, se ve desestimada porque los costos percibidos para la actividad privada son menores que los beneficios para la sociedad. Véase Phillip, David A., 2000:8.

- Pueden ocurrir *fallas conexas del mercado*, por ejemplo, en el sector financiero; las MPYME se consideran prestatarias que presentan un riesgo debido en parte a la falta de trayectoria y de conocimientos bancarios; la falta de acceso al financiamiento podría reducir la actividad y la demanda de servicios empresariales.

- 1.8 **Habida cuenta de estas fallas del mercado, el desafío de las intervenciones encaminadas a desarrollar los servicios de desarrollo empresarial radica en iniciar un proceso que lleve a la creación de un mercado.** La reducción de los costos de transacción es un aspecto clave en este proceso y, por tanto, las intervenciones para generar información sobre costos y rendimientos para las MPYME en cuanto a servicios fundamentales y proveedores confiables, la reducción de los costos unitarios (por ejemplo, mediante la “productivización” de servicios, el uso de tecnología de la información, la reducción de los costos de comercialización) y la generación de información de posibles clientes de las MPYME podrían ser algunas de las vías de intervención.
- 1.9 **Aunque existen argumentos sólidos respecto de las fallas del mercado, un diseño cuidadoso en las intervenciones encaminadas a fomentar el mercado de servicios de desarrollo empresarial debe tener en cuenta que estos servicios son parte de sistemas empresariales existentes.** La efectividad de las intervenciones a nivel microeconómico no puede separarse de la política más general y ésta no podrá tener éxito sin intervenciones a nivel de empresa. La tentación de intervenir en el vacío, partiendo de la hipótesis de que los proyectos son la única forma de “salvar” al grupo de MPYME beneficiarias es un rasgo común en los intentos fallidos de apoyo a los servicios de desarrollo empresarial.

1. Evolución de las características de los servicios de desarrollo empresarial

- 1.10 **El apoyo público a la promoción de las empresas en general ha pasado de las iniciativas centralizadas de organismos de desarrollo del Estado a instrumentos descentralizados de fomento del mercado. Cada vez se acepta más que, para que sea económicamente eficiente y efectiva en la práctica, la asistencia técnica al sector empresarial tiene que estar organizada en forma flexible y ser sensible a la demanda.** Si bien la asistencia centralizada tradicional puede seguir siendo efectiva en algunas circunstancias, la asistencia tiene que ser trasladada en gran medida del Estado o de los organismos casi públicos a proveedores de servicios privados competitivos que respondan a las necesidades cambiantes de las empresas clientes, sujeto a un control de la calidad del servicio. El estímulo al suministro de servicios privados y al mejoramiento de su capacidad para responder a la demanda de las nuevas empresas privadas y a la expansión de éstas es, por tanto, una tarea fundamental de la política pública⁵.

⁵ Estas preocupaciones han sido el foco de una serie de seminarios internacionales sobre servicios de desarrollo empresarial celebrados en 1999 y 2000 con los auspicios del Comité de Organismos Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa.

Figura 1.1: Continuum de modelos típicos de asistencia a las empresas

Ámbitos impulsados por la oferta		→	→	→	Ámbitos impulsados por la demanda	
Organismo de desarrollo gubernamental	Organismo público autónomo		Fondo de asistencia gestionado	Fondo de asistencia gestionado		Programa de cupones
Organismo general público	Organismo público general/ para la PYME		Organismo público para la MPYME y la microempresa	Organismo independiente para la MPYME y la microempresa		Organismo independiente para microempresas/PYME
Gestión a cargo del gobierno	Gestión privada o por contrato		Administrador gubernamental o autónomo	Gestión privada/ por contrato		Gestión local privada
Entidades centralizadas	Entidades parcialmente descentralizadas		Entidades parcialmente descentralizadas	Entidades descentralizadas		Entidades descentralizadas
El gobierno como proveedor de servicios	Proveedores de servicios sectores privado y público		Proveedores de servicios del sector privado	Proveedores de servicios del sector privado		Proveedores de servicios del sector privado (locales)
Servicios plenamente subsidiados	Servicio en parte subsidiado y en parte sujeto al pago de comisiones		Parcialmente subsidiado/pago compartido	Parcialmente subsidiado/pago compartido		Cupones adquiridos para efectuar pagos

2. Apoyo del Estado a los servicios de desarrollo empresarial en América Latina y el Caribe

1.11 Las políticas públicas de apoyo a los servicios de desarrollo empresarial para las MPYME de la región son relativamente recientes. En los años noventa eran insuficientes los compromisos en términos de entidades con recursos financieros sustanciales a cargo de políticas para las MPYME en los países de América Latina y el Caribe. Como parte integral de las políticas para las MPYME, el apoyo de los servicios de desarrollo empresarial también se vio afectado por estas limitaciones. Un monto de recursos insuficiente y una escasa experiencia en el campo son características que se observan en muchos países. La mayor parte de los países estableció programas que carecían de financiamiento, sostenibilidad y, en muchos casos, coordinación con programas afines. Países como Chile, Brasil y México fueron las excepciones, dado que estuvieron cerca de mantener sus niveles de inversión en las MPYME a lo largo de la década, en tanto otros redujeron drásticamente sus actividades orientadas al sector privado. En muchos de los países más pequeños, las políticas existen sólo de manera formal, pero se les asignan recursos limitados. De manera que parecería que las MPYME

no cuentan con una política o una representación institucional en el sector público que estimule intervenciones sustanciales.

- 1.12 **En los países en que existen políticas públicas de servicios de desarrollo empresarial, éstas con frecuencia se han vinculado a iniciativas dirigidas a respaldar las exportaciones de las MPYME y la innovación tecnológica.** Las formas más comunes de apoyo se dan por medio de instituciones públicas, algunas intervenciones relacionadas con la simplificación de los procedimientos administrativos y tributarios y algunas acciones descentralizadas. En cambio, en los países en que las políticas de servicio de desarrollo empresarial para las MPYME se encuentran todavía en etapa embrionaria, la oferta de servicios de desarrollo empresarial se limita a intervenciones aisladas del Estado o de ONG y a proyectos que suponen una cooperación internacional, en su mayoría dirigidos al financiamiento de la creación de ciertos tipos de servicios que son prestados por instituciones especializadas.
- 1.13 **Las estructuras que respaldan los servicios de desarrollo empresarial son de tipos muy diferentes y abarcan áreas de intervención que van de la capacitación a la innovación, la gestión y los servicios de comercialización para apoyo a la exportación.** Los métodos de intervención son sumamente diversos y están influenciados por las distintas condiciones locales a nivel institucional, normativo y de gestión. En América Latina y el Caribe, las estructuras son todavía públicas o mixtas (administradas por órganos públicos y privados), aunque el papel de las organizaciones que representan a las empresas es cada vez más preponderante⁶.
- 1.14 **En muchos casos existe superposición y competencia entre estructuras similares, indicio de la ausencia de un diseño claro en el fomento de los servicios de desarrollo empresarial y su integración con las diversas políticas que apuntan a las pequeñas empresas y las microempresas.** En algunos casos (Brasil y Chile) puede decirse que existe un “enfoque sistémico” en el sentido de que la política consigue activar a agentes existentes de la demanda (empresas, asociaciones de comercio, consorcios) y de la oferta (centros de servicios, consultores, universidades, cámaras de comercio, centros de capacitación y las oficinas pertinentes de la administración pública). Ello puede lograrse evitando la superposición y la distorsión del mercado, estimulando la cooperación y creando redes estables.
- 1.15 **Algunos estudios importantes de estas experiencias “sistémicas” en la creación de un mercado de servicios de desarrollo empresarial diferencian las tareas y el papel de los distintos agentes involucrados a los distintos niveles que pueden**

⁶ Las estructuras en las que el sector privado cumple una función importante en la gestión y dirección general han demostrado mayor eficiencia, en comparación con las estructuras del Estado (por ejemplo, en Argentina). Se observó que los principales elementos del éxito eran el reconocimiento y la confianza en los proveedores de servicios de desarrollo empresarial de parte de las empresas (por ejemplo, en Brasil).

servir de base para el presente análisis⁷. De acuerdo con este modelo, existe un nivel más alto (tercer nivel o piso) compuesto por las organizaciones que tienen responsabilidad política e institucional en la definición de las políticas. A un segundo nivel se encuentran las que, dependiendo del primer nivel, están a cargo de la gestión técnica de las políticas y de alguna manera intermedian en la oferta y demanda de servicios. El tercer grupo de agentes, en el primer nivel, está configurado por los proveedores y compradores de servicios de desarrollo empresarial.

Cuadro 1.1: Matriz de trabajos por agente y sistema de gestión

Sistema de gestión	Tercer nivel	Segundo nivel	Primer nivel	
			Oferta	Demanda
Normalización	La definición de política está orientada al mercado de servicios de desarrollo empresarial y la certificación de la calidad de servicios y proveedores	Aplicación de normas de calidad. Calificación y registro de servicios y proveedores.		
Información	Definición de políticas en relación con la divulgación de información y orientación a la transparencia del mercado.	Suministra orientación e información a usuarios en relación con normas, proveedores y servicios.		
Administración	Contrata a agentes de “segundo nivel” en licitaciones abiertas, con contratos a plazo fijo y con base en mecanismos de resultados	Administración del sistema de asignación de subsidios.	Venta de servicios	Selección y pago de servicios
Innovación y desarrollo de la pequeña y mediana empresa	Formulación de políticas y programas orientados a mejorar la calidad de la oferta en el mercado de servicios de desarrollo empresarial.	De ser necesario, administra los componentes del fortalecimiento de la oferta.	Desarrolla servicios orientados a la demanda	
Financiamiento	Definición de políticas en relación con la administración de recursos y la asignación de subsidios.	Financia programas basados en mecanismos de resultados		
Supervisión		Supervisión de programas		
Control	Auditoría de agentes del segundo nivel	Control de usuarios y proveedores		
Evaluación	Evaluación de efectos y resultados de las intervenciones. Evaluación del desempeño de los agentes del segundo nivel	Aporte de elementos de insumo para las evaluaciones de efectos y de resultados		Evaluación de la calidad, eficiencia y relevancia de los servicios.

3. Análisis resumido del mercado de servicios de desarrollo empresarial en América Latina y el Caribe

1.16 El sector de los servicios de desarrollo empresarial de la región refleja una extrema diversidad en las estructuras económicas a lo largo y lo ancho de la región y en el grado de madurez y desarrollo económicos. Los indicios de la oferta de servicios de desarrollo empresarial en la región están dispersos y no son

⁷ Alberti y otros, 2002.

homogéneos de un país a otro. Ello se debe, entre otras cosas, a la variedad de definiciones empleadas por cada país con diferentes estructuras, instituciones y niveles de desarrollo. La naturaleza no financiera de los servicios los hace menos visibles y la medición cuantitativa es más problemática que en el caso de los servicios financieros. Además, los servicios con frecuencia se suministran integrados dentro del contexto de productos y no se los puede aislar con facilidad. Por todas estas razones, el estudio coherente y completo del sector a nivel regional de América Latina y el Caribe plantea serios problemas, lo cual explica que apenas si se lo haya emprendido.

1.17 En la región de América Latina y el Caribe prevalecen diferentes modelos de prestación de servicios de desarrollo empresarial. Quizás los tres países relativamente más activos y con una experiencia más vasta y coherente de apoyo a los servicios de desarrollo empresarial sean Brasil, Chile y México, aunque aplican criterios algo diferentes desde el punto de vista estructural:

- **Brasil funda sus actividades en materia de servicios de desarrollo empresarial en una red sólida y densa de instituciones locales**, que al principio fueron financiadas por el Estado y luego pasaron a serlo por el sector privado; aunque se empeñen cuidadosamente en abordar las exigencias de las empresas, tienden a ser algo impulsados por la oferta⁸. Brasil tal vez posea el sistema de apoyo a MPYME dotado de la red más densa de instituciones sólidamente financiadas en toda la región de América Latina y el Caribe. El riesgo enfrentado, sin embargo, radica a veces en una orientación a la oferta no siempre relacionada con las necesidades y exigencias de las empresas.
- **La experiencia chilena se basa en una clara descentralización de las responsabilidades administrativas y operativas que implican la participación de agentes del sector privado, dando prioridad a un criterio impulsado por la demanda, con organismos privados encargados de la gestión de programas de apoyo financiados públicamente**. La tendencia es asignar fondos y subsidios a través de licitaciones abiertas⁹.
- **México es también uno de los países en que se ha emprendido un decidido esfuerzo en el fomento de un sector de servicios de desarrollo**

⁸ Pese a la ausencia de una evaluación clara de la eficacia de este sistema de apoyo (Rocha y Da Silva, 2002)

⁹ En Chile, el Ministerio de Economía asumió la responsabilidad de la planificación estratégica, en tanto la Corporación de Fomento Productivo (CORFO) actuaba como secretaría ejecutiva de la política de apoyo a la pequeña y mediana empresa. La experiencia chilena es la más cercana al enfoque sistémico propuesto por Alberti y otros. Al primer nivel, los consultores privados y las empresas de consultoría ofrecían asistencia técnica y servicios de desarrollo empresarial. En un segundo nivel, integrado por el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), del Estado, así como otros organismos intermediarios privados, están a cargo de la administración y el control de los programas. A su vez, CORFO representa el “tercer nivel”, estando a cargo del diseño operativo y la regulación de los planes de apoyo, de su control financiero y de su evaluación.

empresarial¹⁰. Entre las numerosas intervenciones de apoyo a la prestación de servicios de desarrollo empresarial, se han hecho varios intentos de política para apoyar el funcionamiento ordenado de las cadenas de valor, tales como el *Programa de Desarrollo de Proveedores*, el *Programa de Subcontratación Industrial*, *Empresas Integradoras* y *Conjuntos Industriales*¹¹. Otros programas que apuntan a sostener el mejoramiento de los proveedores han sido implementados recientemente por Nacional Financiera y el PNUD (2002).

- 1.18 **En cuanto a los servicios de investigación, capacitación y tecnología de la información, los países de América Latina y el Caribe están por debajo de la media mundial.** La última edición del Informe de Competitividad Mundial, publicado por el Foro Económico Mundial¹², describe la baja percepción de las empresas acerca de la disponibilidad local de servicios especializados de investigación y capacitación y de tecnología de la información. Sin embargo, la situación revela una gran diversidad en la región. Algunos países parecen contar con más servicios de apoyo a nivel local (por ejemplo, Brasil, Chile y Costa Rica), en tanto otros están a la zaga (por ejemplo, Bolivia, Ecuador y los países de Centroamérica) y parecen necesitar un gran apoyo. Los servicios de desarrollo empresarial en relación con el desarrollo tecnológico y la innovación se consideran un factor clave de la competitividad en los mercados nacionales y mundiales, particularmente en los países de América Latina y el Caribe, que enfrentan cada vez mayores dificultades para basar su competitividad en los costos de la mano de obra. Sin embargo, los servicios de desarrollo tecnológico e innovación tienen menos importancia en la política para las MPYME en los países de América Latina y el Caribe pues los niveles de inversión pública en ciencia y tecnología han venido disminuyendo con el tiempo¹³.

C. Creciente necesidad de servicios de desarrollo empresarial en la región en los años noventa

- 1.19 **En los años noventa, el entorno empresarial enfrentó cambios derivados del nuevo modelo macroeconómico.** Dicho modelo fue implementado a través de reformas orientadas al mercado que dieron lugar a un escaso grado de intervención del Estado en las economías nacionales. El nuevo entorno para el funcionamiento de las empresas se caracterizó por los siguientes aspectos e ilustra la creciente necesidad de servicios de desarrollo empresarial.

¹⁰ Varios autores subrayan la gran variedad de mecanismos utilizados aunque observan una consiguiente y frecuente duplicación de esfuerzos. Véase García y Paredes (2001).

¹¹ De María y Campos (2002) describen la evolución a largo plazo de las numerosas políticas de apoyo a la innovación para la pequeña y mediana empresa de México.

¹² Foro Económico Mundial, 2003.

¹³ Del 70% de la inversión total en ciencia y tecnología en 1990, al 60% en 2000. Véase “El Estado de la Ciencia” (2002).

- **Prácticas comerciales más abiertas** para promover vínculos comerciales más estrechos entre los países y estimular la competencia
- **Desreglamentación y apertura financiera** para estimular la integración y la generación de nuevos productos
- **Menos participación del Estado en las economías** a raíz de la privatización, la desreglamentación y el dismantelamiento de los monopolios del Estado, lo que creó nuevas oportunidades para la prestación de servicios por el sector privado
- **Desarrollo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones**, impulsadas por la difusión de Internet, que acortó las distancias, redujo los costos y aceleró las transacciones comerciales
- **Apertura a la creciente corriente de inversiones extranjeras directas** con empresas activamente en pos de nuevas oportunidades de comercio y prestación de servicios
- Tendencia hacia la **especialización competitiva**, que obligó a las empresas más importantes a concentrarse en su actividad básica y contratar externamente o abandonar los rubros no esenciales de servicios de apoyo
- **Cambios en los hábitos y estilos de vida de los consumidores** que dieron lugar a nuevas formas de hacer negocios y a nuevos tipos de servicios, y
- **Cambios en la dinámica del mercado de trabajo** hacia una mayor movilidad laboral y menores costos de oportunidad, lo que estimuló la creación de nuevas empresas

1. Ingreso de inversiones extranjeras directas

- 1.20 **Las inversiones extranjeras directas aumentaron sustancialmente en la segunda mitad de la década de 1990, pasando de un promedio anual de US\$21.000 millones entre 1990 y 1995, a US\$85.000 millones en 2001**, contexto en el que Brasil y México recibieron el grueso de esta inversión, seguidos por Argentina, Chile y Colombia. Las corrientes de inversiones extranjeras directas a la región también aumentaron en términos relativos, incrementando su proporción en los países en desarrollo de 29,9% a comienzos de los años noventa a 41,7% en 2001. Esta tendencia también incluyó a economías más pequeñas, tales como las de los países del Caribe y Centroamérica, especialmente la República Dominicana, Jamaica, Costa Rica y Guatemala.
- 1.21 **La creciente presencia de inversiones extranjeras directas ha cambiado profundamente el contexto empresarial de la región.** Cada vez más, las empresas locales necesitan tratar con empresas extranjeras en sus mercados locales

y cooperar con ellas a través de subcontratos o de otros arreglos. Las corrientes de inversiones extranjeras directas en América Latina y el Caribe representaron 38,8% de la formación bruta de capital fijo, en tanto en todos los países en desarrollo representaron solamente 13,4%. Ello implica que en muchos países de América Latina y el Caribe, la acumulación de capital, con frecuencia una fuente importante de modernización y dinamismo, depende en gran medida de las decisiones tomadas por participantes extranjeros.

- 1.22 **Sin embargo, los efectos de repercusión de esas importantes corrientes de inversiones extranjeras directas fueron limitados en términos de oportunidades tecnológicas y de mercado para las empresas locales, dada la escasa capacidad de la región para brindar servicios clave a esas empresas extranjeras¹⁴.** Los indicios cualitativos del más reciente Informe sobre Competitividad, del Fondo Económico Mundial, revela que América Latina y el Caribe no están bien posicionados a este respecto: el desarrollo de productos y procesos de las grandes empresas transnacionales rara vez se efectúa con proveedores e instituciones locales, que con frecuencia no participan en las cadenas de valor ni en planes de conjuntos bien desarrollados¹⁵.
- 1.23 **Frente a este contexto, existe una imperiosa necesidad de mejorar la oferta local de servicios de desarrollo empresarial para facilitar el establecimiento de vínculos y de relaciones contractuales con las MPYME locales a fin de ingresar a esta lógica competitiva mundial.** Es necesario satisfacer las necesidades estratégicas esenciales para beneficiarse de la inversión extranjera directa y amoldarse al enfoque moderno para la adquisición de competitividad, para lo cual es necesario poseer recursos y aptitudes que permitan tratar con agentes transnacionales en mercados abiertos. Esto a menudo implica cooperación en el desarrollo de productos y procesos y participación en las cadenas de valor mundiales¹⁶.
- 1.24 **Una nueva necesidad de facilitar estos vínculos de la inversión extranjera directa con los proveedores locales proviene del uso de los procesos de certificación y de la calificación de proveedores.** La certificación es un

¹⁴ En efecto, varios estudios han determinado que la inversión extranjera directa no es un factor independiente acelerador del crecimiento económico (véase Crackovic M. y Levine R., Mimeo) y que sus efectos positivos para el crecimiento dependen de otras variables que son endógenas al proceso de crecimiento (véase Alfaro L y otros, Documento de trabajo 01-083, Boston, MA., Harvard Business School, 2001). En este tema, véase también Blomstrom y otros, NBER, Documento de trabajo No. 4132, 1992, y Borensztein E. y otros, Journal of International Economics, 45, 1998.

¹⁵ Foro Económico Mundial, 2003.

¹⁶ Cabe señalar que la composición de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, según se documenta en el Informe de la UNCTAD de 2003, incluía menos maquinaria y equipo y construcción productiva que en los países de Asia, lo que redujo las posibilidades de establecer vínculos locales más firmes con las actividades de investigación y desarrollo y otros efectos de repercusiones positivas. Además, se centraba más en la privatización de servicios públicos, con menos vínculos que en general tienen menos posibilidades de establecer cadenas de valor locales que las operaciones industriales en Asia.

procedimiento conforme al cual un tercero, distinto del proveedor y el comprador, garantiza que el producto, proceso o servicio satisface los requisitos especificados. Por esta razón, constituye un instrumento clave en el desarrollo de transacciones a nivel nacional e internacional, al generar confianza y facilitar las relaciones entre el proveedor y el comprador. Algunas de las certificaciones más generalizadas son las generadas por la Organización Internacional de Normalización (ISO)¹⁷. También se están formulando y exigiendo ampliamente otros tipos de certificaciones, como la del *Eurepgap* para los productos agrícolas y el turismo ecológico.

2. Incremento del comercio extranjero y la integración

- 1.25 **Enfrentadas a la liberalización y a una competencia más rigurosa en los mercados internos, las MPYME se han visto ante la necesidad de ampliar sus mercados tanto a nivel local como internacional.** Las necesidades más acuciantes en esta esfera son las siguientes: obtener información sobre nuevos mercados, organización logística para la distribución, identificación de distribuidores, obtención y registro de marcas y patentes, comercialización y servicios de asistencia al cliente. Las MPYME más dinámicas han optado por abordar estas cuestiones a través de la especialización y se han asociado con empresas más importantes o han establecido alianzas con otras MPYME. Estos cambios han revelado la creciente necesidad de normas técnicas y de control de calidad para alcanzar una buena posición competitiva. El caso de las exportaciones es también ejemplo de la necesidad de que las microempresas y las pequeñas y medianas empresas procuren asociaciones o vínculos con firmas grandes a través de grupos de MPYME, como eslabones fundamentales para abrir espacios de comercio.
- 1.26 **Áreas de oportunidades emergentes son los servicios en torno al proceso de integración de la región y la liberalización del comercio.** En la región, la necesidad de diversificar la producción y de mejorar los sectores exportadores se vincula con la creación de un sector de servicios competitivo para la manufactura de exportación¹⁸. La profundización y el aumento de los acuerdos subregionales y bilaterales y la negociación en curso para el Área de Libre Comercio de las

¹⁷ La Organización Internacional de Normalización (ISO) es una organización mundial creada en 1947 que fomenta las normas internacionales en la manufactura, el comercio y las comunicaciones. Entre sus más de 160 países miembros se encuentran la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, representados por una organización local. Más de 611.000 sistemas de gestión de calidad o ambiental que se conforman con las normas ISO son implementadas por organizaciones grandes y pequeñas en los sectores público y privado. Más de 611.000 sistemas de gestión de la calidad o el medio ambiente que se conforman con las normas ISO fueron implementados por organizaciones grandes y pequeñas en los sectores público y privado durante 2002. Las más difundidas han sido las certificaciones ISO 9000, que se centran en la calidad y que llegaron aproximadamente a las 562.000 en 2002, con un crecimiento constante y extraordinario, desde el nivel aproximado de 30.000 registrado en 1993. Una certificación más reciente es la ISO 14000, centrada en la gestión ambiental, que se inició en 1996.

¹⁸ Este aspecto se ha vinculado al concepto de “fomento de la capacidad comercial”, que pone de manifiesto una serie de políticas complementarias que tratan del desarrollo del sector privado y de la oferta de mano de obra calificada, de redes de seguridad social y de la reforma tributaria interna. (OCDE, 2003)

Américas (ALCA) exigirán una firme asistencia a las MPYME en materia de servicios de desarrollo empresarial para materializar los beneficios de estas nuevas oportunidades y desafíos. Existe una clara tendencia que obliga a las MPYME a adquirir aptitudes para competir en mercados integrados y de más volumen. La oferta de servicios de desarrollo empresarial debe ser modificada en consecuencia a efectos de incluir el apoyo a las MPYME dispuestas a exportar, primero, a mercados subregionales y, luego, a toda la región, o simplemente a competir, por lo menos, en un mayor pie de igualdad con los bienes y servicios importados.

3. Mayor necesidad de tecnología

- 1.27 **Los servicios de desarrollo empresarial en innovación tecnológica se han transformado en un elemento básico para fomentar la competitividad.** Los dos elementos principales para comprender el proceso de innovación son, primero, las empresas en sí, como creadoras y administradoras de conocimiento y, en segundo lugar, los sistemas de innovación nacionales, como proveedores del contexto y los recursos necesarios. **Como se señaló, la región se caracteriza por un bajo grado de cooperación entre las MPYME y entre la comunidad empresarial y las universidades y las instituciones de investigación en la esfera de la innovación tecnológica.** La investigación reciente indica que esa cooperación es fundamental para las cadenas y las alianzas entre MPYME y compañías más grandes¹⁹. Es particularmente necesaria en los entornos altamente competitivos, con un comercio más libre y liberalización sectorial, dado que las MPYME adolecen de limitaciones de escala y de financiamiento. El proceso de adaptación de la tecnología, inclusive para productos y servicios maduros sobre los mercados internacionales, es difícil de prever y existe un alto grado de incertidumbre sobre cómo adaptarlo para alcanzar una producción competitiva en términos de costos, tiempos y métodos.
- 1.28 **Existe todavía un amplio margen para incrementar la inversión en tecnología, ámbito en el que la participación pública y privada debe tener un papel importante en el fomento de una mayor productividad y de la competitividad internacional.** Al actuar en conjuntos, las MPYME de la región tienen mayores oportunidades de aprovechar sinergias y complementariedades que pueden dar lugar a ventajas comparativas dinámicas a largo plazo en sectores cercanos a los perfiles de especialización productiva. Son dignos de señalar la tendencia a inversiones más importantes del sector privado en investigación y desarrollo en la región, que se equipara a la trayectoria seguida por los países más desarrollados, y el aumento en el número de patentes obtenidas. Sin embargo, las inversiones medidas en términos del PIB siguen siendo muy bajas (0,59%, en comparación con 2,84% en Estados Unidos).

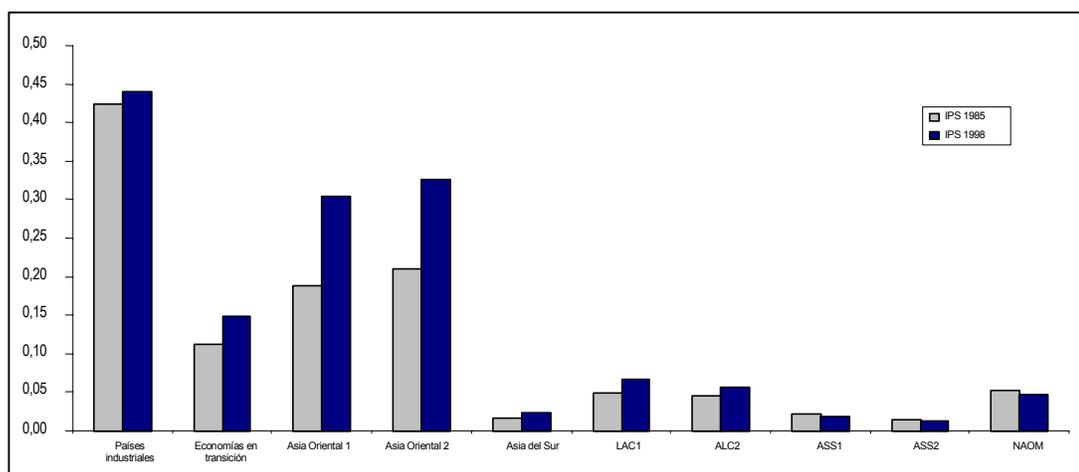
¹⁹ Estudios realizados por la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología, 2002.

4. Competitividad industrial

1.29 La región enfrenta enormes desafíos en términos de competitividad industrial.

Un indicador mundial que mide la competitividad industrial es el índice de desempeño industrial denominado *Industrial Performance Scoreboard* (IPS)²⁰, que indica que, pese a las claras mejoras en el IPS de 1985 a 1998, la región está muy a la zaga, no sólo de los países industriales, sino también de las economías en transición y del Asia oriental (Gráfico 1.1). El país de América Latina y el Caribe que tiene la calificación máxima es México, con el 23° lugar en 1998 (tras haber estado en el 28° en 1985), seguido por Brasil y Argentina, que han perdido lugares en esta escala de calificaciones. Los países latinoamericanos y del Caribe que más mejoraron su calificación son Costa Rica, Guatemala, Chile y México, respectivamente. Durante el mismo período, las posiciones relativas de los demás países se deterioraron notoriamente (en primer lugar Panamá, seguido por Jamaica, Venezuela, Perú y Paraguay).

Gráfico 1.1: *Industrial Performance Scoreboard*, Promedios



Fuente: UNIDO 2002. Nota: ALC denota a América Latina y el Caribe; ALC1 incluye a México y ALC 2 no lo incluye; Asia Oriental 1 incluye a China y Asia Oriental 2 no la incluye; NAOM corresponde a África del Norte y Oriente Medio (incluida Turquía pero no incluyendo a Israel, que se contabiliza como parte del mundo industrial). ASS refiere al África Subsahariana; ASS1 no incluye a Sudáfrica y ASS2 sí la incluye.

1.30 La valorización monetaria ha planteado un enorme desafío para la competitividad de las MPYME vinculadas a los sectores exportadores y una competencia interna rigurosa con los productos importados. En general, las empresas grandes son las menos afectadas por el tipo de cambio, independientemente del sector en que

²⁰ Se trata de un índice compuesto construido a partir de cuatro indicadores básicos del desempeño industrial: valor agregado de las manufacturas per cápita, exportación per cápita de productos manufacturados, proporción de actividades de media y alta tecnología en el valor agregado de las manufacturas y proporción de productos de media y alta tecnología en la exportación de productos manufacturados.

actúen. Estas empresas parecen tener mejores mecanismos para protegerse de los costos que impone el tipo de cambio y en general pueden exigir reducciones de precios a los proveedores y beneficiarse más fácilmente de los insumos importados, en comparación con las MPYME.

5. Crecimiento del espíritu de empresa

- 1.31 **El nuevo contexto establecido por las reformas de los años noventa estimuló la proliferación de nuevas empresas.** Un estudio reciente de la OCDE²¹ sobre una serie de países en distintos períodos establece una relación positiva entre la actividad empresarial y el crecimiento económico y la reducción del desempleo. Coincidentemente, el Global Entrepreneurship Monitor²², una de las entidades más amplias y serias que efectúa un estudio permanente del empresariado de 29 países del mundo, comprobó un vínculo estadísticamente importante entre la actividad empresarial y el crecimiento económico nacional.
- 1.32 **Sin embargo, los principales expertos en lo atinente al empresariado subrayan la necesidad de diferenciar las nuevas iniciativas empresariales vinculadas a las innovaciones de los incrementos en la productividad de las empresas convencionales²³.** Algunos estudios recientes recalcan la incidencia de los efectos secundarios, en que los empresarios descubren una forma competitiva de producir localmente un bien que existe en el mercado mundial, estableciendo un paralelo con los innovadores en economías maduras, pero sujetos a una fuerte competencia y una propiedad limitada de la invención²⁴. El Departamento de Desarrollo Sostenible del BID ha publicado recientemente un estudio²⁵ que arroja luz sobre el proceso de creación de nuevas MPYME²⁶ en cinco países de la región, identificando factores clave que impulsan o limitan la capacidad empresarial. El elemento más importante

²¹ David Audretsch y otros, "Linking Entrepreneurship to Growth," OCDE STI Documento de trabajo, 2001/2.

²² Global Entrepreneurship Monitor es un programa que empezó en 1999 y que procura medir las diferencias en los niveles de actividad empresarial entre los países y su vínculo con el crecimiento económico y las características nacionales. Se trata de una actividad conjunta del Babson College (Estados Unidos), IBM, London Business School (Reino Unido) y el Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership (Estados Unidos).

²³ Peter Drucker, "Innovation and Entrepreneurship", Harper & Row, 1985; William Baumol, "The Free Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism," Princeton University Press, 2002; Amar Bidhe, "The Origin and Evolution of New Businesses," Oxford University Press, 2000, y Paul Reynolds y otros, Global Entrepreneurship Monitor, 2001.

²⁴ Ricardo Hausmann y Dani Rodrik, "Economic Development as Self Discovery," National Bureau of Economic Research, 2002.

²⁵ Hugo Kantis y otros, "Empresarialidad en Economías Emergentes: creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia", BID, 2002.

²⁶ Los nuevos emprendimientos fueron definidos como empresas de tres a 10 años de existencia, con 15 a 300 empleados, en los sectores manufactureros convencionales y actividades basadas en el conocimiento, ubicadas en una zona metropolitana o en un parque industrial.

que se subraya en el estudio sugiere que el acceso a redes de contactos es vital para resolver problemas de financiamiento, insumos y mercados. En pocas palabras, el espíritu de empresa se está tornando cada vez más importante para impulsar el crecimiento y el empleo en la región. Los servicios de desarrollo empresarial son elementos fundamentales para responder a las necesidades de estos nuevos empresarios y crear las condiciones para su crecimiento.

6. Nuevas necesidades de servicios de desarrollo empresarial para las microempresas

- 1.33 **Aunque muchas de las tendencias y temas que se mencionaron en la sección anterior reflejan más las necesidades de la pequeña y mediana empresa, los segmentos más pequeños e informales de las empresas de la región también requieren más acceso a los servicios de desarrollo empresarial para atender sus necesidades específicas.** Varios estudios de la región documentan la falta de acceso a servicios no financieros, particularmente en la esfera de la comercialización, las técnicas empresariales básicas y otras necesidades técnicas específicas. Sin embargo, se trata de una esfera menos desarrollada que el microfinanciamiento, hacia donde se ha orientado la mayor parte de la atención, con muchos de los programas y servicios de la región expuestos a problemas de sostenibilidad dados los elevados costos de transacción y la capacidad relativamente reducida de las microempresas para absorberlos. En consecuencia, la calidad de la capacitación y de otros servicios de desarrollo empresarial que se les ofrece a éstas suele ser baja.

II. CRITERIO ESTRATÉGICO DEL FOMIN EN MATERIA DE SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

- 2.1 **En este capítulo se resume el enfoque estratégico conforme al cual se efectuaron las intervenciones del FOMIN.** Ello comporta un examen de los documentos estratégicos del BID relacionados con el desarrollo empresarial y declaraciones de intención estratégica específicas del FOMIN, para finalizar en un análisis de la estrategia revelada examinando la manera en que se asignaron los recursos para servicios de desarrollo empresarial a lo largo del tiempo.
- A. **Marco de las estrategias del Banco para las intervenciones en materia de servicios de desarrollo empresarial**
- 2.2 **En 1993 y 1994 hubo tres eventos que dieron prominencia al tema de las MPYME:**
- **El primero fue el Octavo Aumento General de Recursos del Banco, en 1994.** A nivel más amplio, los mandatos estratégicos de esta reposición dieron un reconocimiento sustancial a la importancia de las MPYME y empezaron a allanar el camino hacia una acción más focalizada en el sector de dichas empresas.
 - **El segundo elemento fundamental para encarar el tema de las MPYME fue la reestructuración administrativa de 1994, que modificó profundamente la organización y los procesos operativos del Banco.** Este hecho fue fundamental para descentralizar las operaciones, con la creación de tres Departamentos Regionales y la inclusión en ellos de una capacidad que anteriormente había estado centralizada. En el campo técnico, la creación del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS) incluyó a las MPYME como parte de las responsabilidades de su División de Infraestructura y Mercados Financieros (IFM) y una Unidad de Desarrollo de la Microempresa (SDS/MIC).
 - **El tercer evento fundamental fue la iniciación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) en diciembre de 1993 que, con su financiamiento sustancial, fue pionero en los nuevos tipos de intervenciones focalizadas en las MPYME.** En realidad, el FOMIN fue responsable de casi dos de cada tres proyectos focalizados en las MPYME. Sin embargo, debido al carácter reducido de sus intervenciones, utilizó menos del 3% del total de recursos a ellas canalizados a lo largo de una década.
- 2.3 **En 1995, bajo el liderazgo del Departamento de Desarrollo Sostenible, se llegó a un consenso en torno a una estrategia unificada para el sector de la pequeña**

- y mediana empresa (estrategia para las PYME)²⁷.** En la estrategia se reconocía la gama de acciones emprendidas por el Banco en cada país y la necesidad de una diversidad de instrumentos para abordar el tema. Se proponía asimismo la formulación de una estrategia de desarrollo empresarial de país (EDS) bajo el liderazgo de los departamentos regionales y dentro del marco del proceso de programación de país. En el documento se señalaba que la estrategia “consistirá en una enunciación de los principios que guiarán las actividades del Banco y un plan global (multianual) de medidas...”. En 1996 se diseñó una metodología para la elaboración de dicha estrategia; en 1996-1998, la metodología se utilizó para definir las estrategias de desarrollo empresarial correspondientes a 12 países.
- 2.4 **La Estrategia para las PYME identifica y clasifica el tipo de limitaciones que suelen enfrentar estas empresas,** según cinco categorías: i) limitaciones en materia de insumos; ii) limitaciones en cuanto a comercialización; iii) limitaciones regulatorias; iv) limitaciones de administración, y v) limitaciones institucionales. La estrategia de desarrollo empresarial, por su parte, propone dos esferas de acción para eliminar esas limitaciones: i) establecimiento de reglas de juego equitativas, y ii) compensación por posición desfavorable. Esto último supone intervenciones para la promoción de los servicios de desarrollo empresarial.
- 2.5 **Como complemento de ello, en 1997 el Banco aprobó una estrategia para el segmento más pequeño de empresas, la Estrategia para el desarrollo de la microempresa²⁸,** uno de cuyos objetivos fundamentales es “fortalecer instituciones sólidas y sostenibles que ofrezcan servicios financieros y no financieros para atender la demanda de las microempresas”. La estrategia considera que el FOMIN es una de las fuentes principales de intervenciones de financiamiento y pone especial acento en el apoyo a organizaciones especializadas en servicios empresariales sostenibles orientados al mercado, utilizando principios impulsados por la demanda, señalando como los más críticos los correspondientes a “información de mercados, control de calidad, innovación y transferencia de tecnología, y ayuda administrativa”.
- 2.6 **Más recientemente, en el 2000, el Banco aprobó una estrategia para apoyar la ciencia y la tecnología en la región.** Esta nueva estrategia complementa la de la PYME y hace hincapié en un sólido criterio sectorial y sistémico de apoyo al desarrollo tecnológico. Reconoce la importancia del desarrollo tecnológico en el sector productivo, el apoyo a la investigación científica con un enfoque centrado en la tecnología y el desarrollo de recursos humanos e institucional.

²⁷ El Comité de Política del Directorio aprobó esta estrategia en el documento titulado “Estrategia para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa” (GN-1885).

²⁸ Estrategia para el desarrollo de la microempresa, documento GN-1938-3, aprobada en febrero de 1997.

B. Papel estratégico del FOMIN en los servicios de desarrollo empresarial

- 2.7 **El FOMIN fue pionero en términos de intervenciones en la región en materia de servicios de desarrollo empresarial. La experiencia recogida fue importante en la configuración del enfoque del Banco para contribuir a los esfuerzos mundiales por establecer directrices para los servicios de desarrollo empresarial.**
- 2.8 **La tercera Facilidad del FOMIN, correspondiente a la promoción de la pequeña empresa, acordó financiar proyectos en los que el mejoramiento de las prácticas financieras y empresariales contribuiría a la independencia económica de las pequeñas empresas y las microempresas.** Los principales objetivos del FOMIN en relación con los proyectos de servicios de desarrollo empresarial son los siguientes²⁹: i) promoción de la inversión privada; ii) desarrollo de las MPYME; iii) financiamiento de costos relacionados con la reforma y expansión del sector privado; iv) incremento de la participación de los pequeños empresarios en las economías nacionales; v) promoción de un desarrollo económico ambientalmente sostenible en todas las operaciones financiadas por el FOMIN.
- 2.9 **En 1999, el Informe Perry³⁰ subrayó la importancia del fomento de actividades innovadoras** en esferas tales como i) la asistencia técnica a los intermediarios financieros, y ii) la asistencia técnica en la prestación de servicios no financieros (servicios de desarrollo empresarial). De acuerdo con el informe, debería asignarse prioridad a i) los proyectos focalizados en sectores específicos (y no generales) y con un importante financiamiento reembolsable; ii) mecanismos orientados por la demanda, tales como los “vouchers”, y iii) proyectos que fomentasen la creación de nuevas actividades de negocios y empresariales.
- 2.10 **En 1998, el Comité de Organismos Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa (CDASED)³¹ publicó el informe “Servicios de desarrollo empresarial para las MPYME: Directrices preliminares para las intervenciones financiadas por los donantes”. Este informe formulaba propuestas y recomendaciones concretas para mejorar las prácticas de servicios de**

²⁹ Artículo I del Convenio Constitutivo del FOMIN.

³⁰ En mayo de 1996 se constituyó un grupo de estudios para evaluar los proyectos presentados al Comité de Donantes y para formular recomendaciones sobre las políticas, prioridades y estrategias del FOMIN. Ello se relaciona con el ajuste de la estrategia para reflejar las necesidades permanentes del desarrollo del sector privado ante los cambios registrados en la región. El grupo de estudios presentó su informe –“el Informe Perry”- en agosto de 1996.

³¹ El Comité de Organismos Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa está constituido por 39 organismos de desarrollo (19 multilaterales y 20 bilaterales). Se formó en 1979 y el Banco Interamericano de Desarrollo es miembro desde su creación. En 1995, dicho comité formó un Grupo de trabajo sobre servicios de desarrollo empresarial, que en 1998 publicó el documento titulado *Business Development Services for Small Enterprises: Preliminary Guidelines for Donor-Funded Interventions* y más tarde, en 2001, el titulado *Business Development Services for Small Enterprises: Guiding principles for Donor Intervention*.

desarrollo empresarial en el mundo. Proponía: i) mejorar la evaluación de las prácticas corrientes mediante la introducción de actividades más referenciadas; ii) estimular más proyectos con acento en la innovación y iii) efectuar una amplia divulgación de la experiencia de prácticas óptimas y exitosas en materia de servicios de desarrollo empresarial. También recomendaba i) diseñar intervenciones que apuntaran a la promoción del desarrollo de las MPYME, con base en una evaluación de sus propias percepciones y necesidades; ii) considerar a los beneficiarios como clientes con discernimiento, y no como meros receptores; iii) desarrollar relaciones transaccionales con los clientes (basadas en el intercambio y no en la caridad); iv) desarrollar una sólida comprensión de las circunstancias y necesidades de los clientes; v) considerar los medios de los servicios de desarrollo empresarial (herramientas de política) como productos, y adoptar un criterio riguroso para medir los resultados en términos de costos e ingresos, y vi) mantener estrecho contacto con los clientes para que predominaran los enfoques impulsados por la demanda.

2.11 **De 1998 a 2000 el FOMIN demostró interés en aprender de la experiencia recogida y hacer evolucionar su enfoque respecto de los servicios de desarrollo empresarial.** Por ejemplo, se efectuaron evaluaciones sobre los centros de servicios de desarrollo empresarial que abarcaban cuatro proyectos³² demostrando que i) el proceso de establecimiento de proyectos y logros de resultados era más lento de lo esperado; ii) los servicios deberían cargarse a empresas que estén en condiciones de pagar por ellos; iii) los tipos de servicios se vinculaban con la cuestión de la sostenibilidad, y iv) los centros no deberían prestar servicios directamente a empresas, sino limitar su papel a la función de intermediario con una visión de orientación empresarial. Otras evaluaciones sugieren que los centros de servicios de desarrollo empresarial deben encontrar un equilibrio adecuado entre generación de ingresos, penetración en el mercado e impacto a nivel de empresa, armonizando dichos intereses en forma aceptable para todos los interesados.

2.12 **En el 2000 el Informe del Grupo de trabajo del FOMIN formuló numerosas recomendaciones para mejorar la acción del Fondo en los proyectos de servicios de desarrollo empresarial. El informe incluía las lecciones aprendidas y las prácticas óptimas y formulaba recomendaciones específicas en relación con las características de los proyectos del FOMIN.** En el informe se señalaba que i) la principal característica de los proyectos debería radicar en la innovación³³, el efecto de demostración, la sostenibilidad, la cooperación y la adicionalidad; ii) las actividades básicas deberían abarcar el desarrollo de las MPYME, el funcionamiento del mercado y los mercados financieros y de capital, y iii) los

³² Centros de Desarrollo Empresarial, 1998, "Análisis de resultados y lecciones aprendidas en cuatro proyectos de América Latina", BID, diciembre de 1998. Además, el FOMIN y el SDS han venido estudiando en profundidad otras intervenciones específicas en Argentina (Centro de Desarrollo Empresarial de Rafaela), Chile (Cepri) y México (Nueva Vizcaya).

³³ Véase el documento titulado *Promoting Change. Small Business Reform and the MIF* (2001), de Paul Holden.

proyectos deberían agruparse en campos específicos (“conjuntos [*clusters*] de proyectos”) para fortalecer su diseño, mejorar la ejecución y profundizar el proceso de asimilación de las lecciones y adopción de prácticas óptimas.

C. Estrategia puesta de manifiesto en la asignación de recursos para los servicios de desarrollo empresarial

2.13 A efectos de examinar la estrategia revelada seguida por el FOMIN en las actividades vinculadas a los servicios de desarrollo empresarial, OVE agrupó los proyectos según se detalla en el Cuadro 2.1. Este criterio de agrupamiento se empleó en los 100 proyectos que forman parte de la presente evaluación para identificar los perfiles y las características de evolución de la cartera en general³⁴.

Cuadro 2.1: Análisis de los ámbitos de preocupación y enfoque de los proyectos de servicios de desarrollo empresarial del FOMIN

Principal preocupación	Enfoque de los proyectos	Categorías reveladas por los proyectos
¿Dónde se suministran los servicios?	Principal sector económico o enfoque de la actividad	Artesanías; agricultura; manufactura; servicios y comercio; turismo, y sectores múltiples (los proyectos incluyen muchos sectores o no tienen una orientación específica)
¿Qué necesidades se satisfacen?	Tipos de servicios de desarrollo empresarial	Asesoramiento financiero; contabilidad y planificación comercial; comercialización; comercio y exportación; certificación de la calidad; servicios de redes; servicios tecnológicos; servicios para empresas nuevas; servicios de política y normativos, y servicios generales (que incluyen numerosos tipos de servicios o ninguno específico)
¿Cómo se suministran los servicios de desarrollo empresarial?	Instrumentos de desarrollo del mercado	Orientación a la demanda: cupones y subsidios de contrapartida. Orientación a la oferta: fortalecimiento de la oferta. Intermediación: consolidación o formación de Centros de servicios de desarrollo empresarial
¿Quién está a cargo de los proyectos de servicios de desarrollo empresarial?	Instituciones/Organismos ejecutores	Asociaciones de empresas; ONG, centros de servicios privados; consorcios o universidades, y sector público.
¿Quién requiere (y se beneficia de) los servicios de desarrollo empresarial?	Tipo predominante de empresas beneficiarias	Microempresas; micro y pequeñas empresas; pequeñas y medianas empresas.
¿A qué países se orientaban los proyectos de servicios de desarrollo empresarial?	Distintos países o bien la región	Países del BID y países A, B, C y D.

2.14 En términos de distribución de los proyectos del FOMIN por grupos de países, se observa que los países C y D recibieron ligeramente más atención en

³⁴ Corresponde señalar que esta clasificación de los proyectos para proceder a la evaluación demostró ser una tarea compleja para el equipo de evaluación dado que los proyectos no siempre definen claramente el mercado objetivo por sector, volumen, necesidades específicas que deben ser satisfechas, nivel de subsidios otorgados y cómo deben canalizarse, y cómo habrán de brindarse los servicios. Ello refleja los problemas planteados en el capítulo III, en relación con el hecho de que los proyectos habitualmente carecen de un análisis de mercado e institucional claro.

- relación con el número de proyectos (53%) y casi el mismo porcentaje de recursos.** El importante número de proyectos regionales (14%) sugiere asimismo la existencia de un compromiso en favor de un enfoque basado en la constitución de redes. La ausencia de proyectos de servicios de desarrollo empresarial en Brasil refleja la existencia de fuentes importantes de financiamiento interno en ese país (indicadas en el capítulo I).
- 2.15 **En términos del principal enfoque económico, casi el 50% de los proyectos y recursos se ha orientado a proyectos con enfoques multisectoriales.** A lo largo del tiempo no se ha observado variación alguna en esta modalidad. El sector manufacturero fue importante para el FOMIN durante los primeros años de actividad. En el período 1994-1998, representó más del 40% de sus recursos, pero en 1999-2002 sólo representó el 13%.
- 2.16 **En cuanto a los beneficiarios, el examen de los proyectos de servicios de desarrollo empresarial indica que, como se preveía, los principales objetivos eran la microempresa y la pequeña empresa³⁵** pero el 50% de los proyectos centrados en servicios generales están orientados a microempresas y pequeñas empresas. Los servicios de calidad estaban dirigidos en su totalidad a la pequeña y mediana empresa.
- 2.17 **En términos de tipos de servicios, predominaban los proyectos orientados al apoyo de una amplia gama de servicios (servicios generales).** Sin embargo, a partir de 1999 se observó una tendencia descendente en los recursos destinados a estos proyectos en particular, conforme los proyectos fueron orientándose a necesidades más específicas. Como consecuencia de las preocupaciones del FOMIN en torno a la certificación de la calidad y las normas ISO y siguiendo los esfuerzos de agrupamiento recomendados por el Grupo de trabajo, los proyectos orientados a la certificación de la calidad pasaron a constituir una parte importante de la cartera del FOMIN a partir de 1999. Casi el 20% del financiamiento se canalizó a estos proyectos. Además, en este período se registró un aumento en los proyectos orientados a otras necesidades específicas de las empresas tales como la comercialización, el apoyo para empresas de reciente constitución y las iniciativas colectivas de las empresas a través del establecimiento de redes y el agrupamiento de empresas.
- 2.18 **En cuanto al desarrollo del mercado, el fortalecimiento de la oferta fue la modalidad de intervención más frecuentemente utilizada para respaldar la prestación de servicios de desarrollo empresarial, al haberse aplicado en el 68% de los proyectos.** En el Cuadro 2.2 se indica que esta forma de intervención fue la opción de preferencia en la mayoría de los servicios, mecanismo congruente

³⁵ No se puede establecer una clasificación específica entre microempresa, pequeña empresa y mediana empresa, pues éstas difieren según los países. La clasificación para esta categoría se basa en lo que aparecía declarado en el Memorando de los Donantes, pero con frecuencia no incluía ninguna definición clara de las empresas tomadas como objetivo.

con las prácticas utilizadas internacionalmente en esa época en los servicios de desarrollo empresarial, en particular en la primera mitad del período analizado. Los proyectos orientados a la certificación de la calidad, que empezaron a utilizar mecanismos de subsidios de contrapartida, y algunos proyectos de servicios generales para las microempresas que utilizaban los sistemas de cupones (“*vouchers*”), fueron la forma de intervención más comúnmente utilizada para fortalecer la demanda de servicios de desarrollo empresarial.

Cuadro 2.2: Instrumentos de desarrollo del mercado y tipo de servicios prestados

Instrumento de desarrollo del mercado	Tipo de servicios	1994 – 1998				1999 – 2002			
		No. de Proyectos	%	US\$	%	No. de Proyectos	%	US\$	%
Centros de servicios de desarrollo empresarial	Servicios generales	9	24%	29.236.441	38%	5	8%	3.718.180	6%
Subsidios de contrapartida	Calidad	1	3%	1.767.550	2%	12	19%	10.748.297	18%
Fortalecimiento de la oferta	Comercio / Exportación	8	22%	7.855.661	10%	7	11%	6.619.150	11%
	Asesoramiento financiero	0	0%	0	0%	2	3%	1.596.000	3%
	Servicios generales	13	35%	22.105.731	29%	10	16%	7.092.430	12%
	Comercialización	2	5%	2.660.000	3%	7	11%	5.823.420	10%
	Redes	2	5%	8.800.000	12%	5	8%	5.804.347	10%
	Políticas/ Reglamentación	0	0%	0	0%	6	10%	8.224.000	14%
	Servicios para nuevas empresas	1	3%	2.500.000	3%	5	8%	5.355.000	9%
Sistema de cupones (<i>vouchers</i>)	Servicios generales	1	3%	1.260.000	2%	4	6%	3.780.070	6%
TOTAL		37	100%	76.185.383	100%	63	100%	58.760.894	100%

2.19 **Resulta claro que en 1999 se produjo un giro fundamental en las intervenciones del FOMIN. Después de ese año, la estrategia impulsada por la demanda se empleó en uno de cada cuatro proyectos.** Durante los primeros cinco años los proyectos de los centros de servicios de desarrollo empresarial y afines representaron casi el 25% de la cartera del FOMIN para dichos servicios, pero de 1999 a 2002 representaron sólo el 8%. Las asociaciones de empresas y las ONG fueron los organismos ejecutores que más frecuentemente participaron en proyectos de servicios de desarrollo empresarial. Un enfoque basado en el sector privado parece ser parte de la estrategia del FOMIN en este grupo pues sólo el 20% de los proyectos fueron ejecutados por instituciones públicas o semipúblicas.

2.20 **Por último, en relación con el volumen de los proyectos se registró una tendencia claramente descendente en el monto medio en dólares por proyecto a lo largo del período.** El volumen medio de los proyectos alcanzó los US\$3,5 millones en 1995 y su mínimo de US\$700.000 en 2002.

D. Relación entre las actividades del Banco y el FOMIN en materia de servicios de desarrollo empresarial

2.21 **Existen indicios de una creciente atención de parte del Banco a los temas abordados por los programas del FOMIN, en particular en la esfera de la competitividad.** Un estudio de las intervenciones del Banco y del FOMIN en el ámbito de los servicios de desarrollo empresarial llevado a cabo por SDS/MSM³⁶ comprobó que ambas instituciones abordaban áreas de atención similares en materia de servicios de desarrollo empresarial. Sin embargo, las intervenciones del FOMIN también abordaban otros ámbitos no cubiertos por las actividades del Banco, como la competitividad regional y las iniciativas empresariales (que surgieron lentamente en el programa del Banco de 2003).

Cuadro 2.3: Intervenciones del BID y el FOMIN en relación con las MPYME (1990-2002)

Categoría	BID		FOMIN	
	US\$	No. de Operaciones	US\$	No. de Proyectos
Asistencia técnica	357.500.000	13	60.697.000	34
Desarrollo de recursos humanos	1.254.837.000	15	65.303.000	33
Innovación, tecnología y calidad	1.112.208.000	16	42.463.000	32
Iniciativa empresarial			13.127.000	8
Competitividad regional (desarrollo económico local)			14.345.000	12
Total	2.724.545.000	44	195.935.000	119

Fuente: OVE, con base en datos del BID (SDS/MSM)

2.22 **Asimismo, la evaluación realizada por OVE sobre los programas de Ciencia y Tecnología del BID³⁷** comprobó que los programas han evolucionado en forma similar a los proyectos de servicios de desarrollo empresarial, pues existe creciente atención al enfoque basado en la demanda en los programas de Ciencia y

³⁶ El estudio sigue en curso en momentos de prepararse el presente informe, como se explica con más detalle en el capítulo IV, y aportaría un análisis profundo de varios aspectos críticos de la evolución de los servicios de desarrollo empresarial, y la formulación de prácticas óptimas identificadas a partir de intervenciones del BID y el FOMIN exitosas en este campo. En el estudio se definió una base de datos de 85 proyectos, incluyendo proyectos del FOMIN y préstamos del Banco.

³⁷ OVE, 1999 “Evaluación del Programa de Ciencia y Tecnología”, BID.

Tecnología³⁸. En los últimos años, las intervenciones en Ciencia y Tecnología se han trasladado cada vez más del apoyo a la investigación básica y a las estructuras de investigación al apoyo a la transferencia de tecnología y las iniciativas de investigación y desarrollo dentro de las empresas y de instituciones privadas. Hasta 1995, las intervenciones del BID en materia de investigación y desarrollo actuaban en los servicios de investigación en forma muy limitada y sólo marginalmente incluían la participación de las MPYME, lo que dejaba un amplio margen para la acción del FOMIN.

- 2.23 **Los proyectos del FOMIN en materia de servicios de desarrollo empresarial han cumplido una función específica dentro de las iniciativas del BID y han llenado lagunas que dejaron otras intervenciones.** El FOMIN ha asignado prioridad al sector privado, en tanto las demás intervenciones del BID han colocado a este sector en un lugar secundario. En tal sentido, el papel del FOMIN parece ser de fundamental importancia y revela un enfoque pionero. En el marco de la sección sobre adicionalidad presentada en el próximo capítulo se analiza más a fondo esta cuestión con base en la relación actual entre los programas del FOMIN y del BID.

E. Resumen del enfoque estratégico

- 2.24 **El enfoque estratégico seguido por el FOMIN incidió decisivamente en la estrategia del Grupo del BID de apoyar al sector privado en la región durante los años noventa.** Este compromiso estratégico fue particularmente notorio dado el limitado número de países que cuentan con políticas específicas para MPYME y con el financiamiento de los programas consiguientes. El FOMIN ha operado en un campo en el que otras intervenciones eran en un principio relativamente escasas o no se orientaban directamente al sector privado.
- 2.25 **Se produjo un proceso de aprendizaje y evolución en la forma en que el FOMIN encaró los servicios de desarrollo empresarial en el período 1994-2002, marcado por un claro giro en 1999, adelantándose a las recomendaciones del Informe del Grupo de Trabajo.** La segunda parte del período analizado puso de manifiesto intervenciones focalizadas en necesidades más específicas de las empresas (tales como la calidad, la comercialización, el establecimiento de redes y las necesidades de las empresas de reciente constitución). Además, este segundo período (1999-2002) demostró una nueva tendencia de las intervenciones que utilizaban activamente mecanismos del lado de la demanda para respaldar el fomento de los mercados de servicios de desarrollo empresarial, tales como los cupones para las microempresas y los subsidios de contrapartida para la MPYME.

³⁸ Los programas de Ciencia y Tecnología han absorbido la mayor parte de los recursos dedicados a servicios de desarrollo empresarial (un promedio anual de US\$161 millones entre 1990 y 1995). En los años ochenta los programas eran utilizados por los países más industrializados de la región (Argentina, Brasil y México) pero un grupo más amplio y variado de países, que comprende a Colombia, Costa Rica, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador, ha empezado a utilizarlos a partir de principios de los años noventa.

III. EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

A. Introducción

- 3.1 **En el presente capítulo se resumen los resultados de una evaluación pormenorizada de los proyectos de servicios de desarrollo empresarial³⁹. En total se asignaron US\$135 millones a 100 proyectos de servicios de desarrollo empresarial⁴⁰. El grupo incluye todos los proyectos aprobados entre los 1994 y fines de 2002.**
- 3.2 **El presente capítulo está organizado alrededor de siete dimensiones de evaluación –pertinencia, efectividad, eficiencia, innovación, adicionalidad, sostenibilidad y evaluabilidad- que siguen la metodología elaborada por OVE y acordada con el FOMIN para todo el ejercicio de evaluación, abarcando las dimensiones que se presentan en el Cuadro 3.1⁴¹. Se indican los principales resultados derivados del análisis cuantitativo y cualitativo de todos los proyectos. Para ilustrar los resultados generales, se incluyen algunos ejemplos de proyectos. Por último, se resumen las virtudes y deficiencias en torno a cada dimensión de evaluación, resaltando la tipología de la intervención o los principales subgrupos de proyectos que sobresalen en el análisis.**

Cuadro 3.1: Dimensiones de evaluación del FOMIN

DIMENSIONES DE EVALUACIÓN	ETAPAS DE LOS PROYECTOS		
	A. EX ANTE	B. EJECUCIÓN	C. EX POST
1. PERTINENCIA	1.A Diagnóstico de necesidades	1.B Demanda de servicios	1.C Generación de mercados
2. EFECTIVIDAD	2.A Prevención de riesgos	2.B Flexibilidad	2.C Producto del proyecto
3. EFICIENCIA	3.A Asignación de recursos	3.B Gestión administrativa	3.C Productividad
4. INNOVACION	4.A Innovación de productos	4.B Innovación de procesos	4.C Efecto de demostración
5. SOSTENIBILIDAD	5.A Análisis de socios	5.B Seguimiento de los socios	5.C Institucionalización
6. ADICIONALIDAD	6.A Valor agregado del FOMIN	6.B Sinergias	6.C Efecto catalizador
7. EVALUACIÓN	7.A Evaluabilidad	7.B Seguimiento	7.C Evaluación de efectos

³⁹ En el Anexo III figura una descripción detallada del análisis de evaluación que se resume en este capítulo, y en el Anexo IV se incluyen los detalles completos del marco metodológico.

⁴⁰ Véase la lista completa de proyectos en el Anexo IV.

⁴¹ En el Anexo IV figura una descripción completa de la metodología.

- 3.3 La evaluación incluyó toda la cartera de proyectos de servicios de desarrollo empresarial. El análisis ex ante se efectuó en relación con toda la cartera, pues se basa en las características de diseño de los proyectos. En cuanto a la ejecución y el análisis ex post, la evaluación se basó en 83 proyectos que se encontraban en la etapa más avanzada⁴². Este análisis se documentó con la preparación de *resúmenes* de proyectos (52) y *casos* más detallados (31), siguiendo las directrices metodológicas (los Apéndices 1 y 2 muestran algunos ejemplos). A los efectos de la preparación de estas evaluaciones de los proyectos se efectuaron trabajos de campo en 12 países⁴³, recogiendo pruebas de desempeño directas de 65 proyectos mediante entrevistas a los organismos ejecutores y otros protagonistas clave, así como a funcionarios del FOMIN y del BID, y utilizando la documentación de los proyectos⁴⁴. En cuanto al resto (18), se efectuó un *análisis documental*⁴⁵ para preparar los *resúmenes*. Además, a efectos de obtener pruebas directas y documentadas de la percepción de las entidades socias del FOMIN en el campo se envió una encuesta a todos los organismos ejecutores, que abarcaba cuestiones vinculadas a esta evaluación, lográndose una tasa de respuesta del 70%.

B. Pertinencia

- 3.4 La pertinencia de los proyectos del FOMIN se definió como la medida en que dichos proyectos se orientaban a satisfacer necesidades del mercado y la medida en que éstas se transformaban en una demanda real. Las operaciones pertinentes deberían resolver problemas importantes, permitiendo el crecimiento de mercados de servicios de desarrollo empresarial. Las intervenciones pertinentes del FOMIN también deberían ser oportunas en cuanto a lograr que se establezcan condiciones adecuadas para el éxito. Debería haberse efectuado un análisis previo con un nivel suficiente de debida diligencia tal que los proyectos pudiesen orientarse a los agentes clave del sector y que existiese una demanda de este tipo de intervención. Tendrían que haberse incorporado mecanismos a los proyectos para que los clientes y los mercados pudieran dar retroalimentación al FOMIN, aportándole elementos para permitirle analizar los costos y la calidad de los servicios de desarrollo empresarial y demostrando su voluntad de pagar por esos servicios.

⁴² Más del 50% desembolsado o más de dos años en ejecución.

⁴³ Los trabajos de campo se efectuaron en Argentina, Bolivia, Perú, Chile, Colombia, Panamá, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México, Uruguay y Paraguay. En la selección de estos países para dicha labor se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: representación de distintos niveles regionales de desarrollo; cobertura de distintos tipos de proyectos; tiempo de ejecución, y casos más y menos favorables medidos en función de las características de los proyectos del FOMIN.

⁴⁴ Memorandos de elegibilidad, memorandos de los donantes, informes de supervisión del desempeño de los proyectos, evaluaciones intermedias y finales, etc.

⁴⁵ Los *resúmenes* preparados a partir de un análisis documental se referían a proyectos en otros países, como México, Venezuela, Belice, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Guyana y República Dominicana.

- 3.5 **Los proyectos de servicios de desarrollo empresarial ocupan un lugar relativamente alto⁴⁶ en lo que hace a los criterios de pertinencia.** Como se indica en el capítulo I, los problemas de la región en relación con la competitividad de la microempresa y la pequeña empresa eran muy importantes y el FOMIN se presentó con un mandato amplio y flexible para atender las cambiantes necesidades del sector privado. De manera que, como los proyectos en general se orientaban a incrementar la competitividad y productividad de las MPYME mediante la creación o el fortalecimiento de mercados de servicios de desarrollo empresarial, esos proyectos eran en efecto pertinentes dentro del contexto descrito en el capítulo I.
- 3.6 **Las limitaciones que las empresas enfrentaban abarcaban varias dimensiones de su actividad.** Las empresas enfrentaban limitaciones de insumos, de productos, regulatorias, de gestión e institucionales. En consecuencia, el apoyo de los mercados de servicios de desarrollo empresarial a la MPYME, esencial para superar esas limitaciones, se tornó sumamente pertinente para incrementar su competitividad y productividad.
- 3.7 **Sólo en la mitad de los proyectos evaluados como estudios de casos se efectuaron o consideraron, en la etapa de diseño, estudios de mercado o diagnósticos sectoriales en relación con necesidades específicas del mercado, a efectos de focalizar a los beneficiarios y definir sus objetivos específicos.** Esta deficiencia también se ve reflejada por el hecho de que si bien en más de la mitad de los casos estudiados la preocupación principal de los proyectos de servicios de desarrollo empresarial era mejorar la competitividad de la empresa, dicho objetivo se definió en la mayor parte de los casos en términos amplios y no se focalizaba específicamente a los beneficiarios. A modo ilustrativo, señalamos que el proyecto MIF/AT-58 de Perú señalaba que *el propósito principal es mejorar las prácticas empresariales y la competitividad de la pequeña empresa del Perú*. Otro ejemplo es el MIF/AT-305, de Colombia, en que se indicaba que *el objetivo general del proyecto es tornar a la MPYME de Colombia más competitiva mediante el fortalecimiento y fomento de una cultura de preocupación por la calidad y la preservación ambiental como claves del éxito a la hora de competir en los mercados mundiales*. Sólo tres de estos 14 estudios de caso definían su objetivo en términos más específicos, como en el caso del MIF/AT-203 de Colombia, que establecía que *el objetivo general del proyecto es incrementar la productividad y competitividad de las microempresas de la ciudad de Medellín, con especial acento en los sectores de la metalistería y la carpintería*.

⁴⁶ Es decir, “alto” y “medio alto”, de acuerdo con las categorías de variables utilizadas para clasificar los proyectos.

Recuadro 3.1 : Un caso de gran pertinencia: Apoyo a un sector con elevado potencial económico en Guatemala

El propósito del proyecto de “Desarrollo de agroexportaciones no tradicionales” (AT-161, Guatemala, 1998) era respaldar el crecimiento sostenible de las exportaciones agrícolas no tradicionales, específicamente, de los orientados al mercado de los Estados Unidos (y otros posibles mercados) tales como frutas, hortalizas y sus productos elaborados. La exportación de productos agrícolas no tradicionales era uno de los factores propulsores más importantes del crecimiento económico de Guatemala (ante la crisis del mercado del café). Representaba alrededor del 30% del total de exportaciones no tradicionales y alrededor del 15% del total de exportaciones, abarcando cerca de 100.000 productores y 85.000 empleados. El proyecto apuntaba a ayudar a los exportadores a superar tres problemas críticos identificados en el subsector: la falta de información sobre mercados, la necesidad de contar con nuevas tecnologías y con un control de la calidad, y la formalización de protocolos con los países compradores. De manera que este proyecto constituye un claro ejemplo de alta pertinencia en el que también se consideró como elemento importante el aumento del ingreso familiar. El proyecto atrajo la atención del Banco Centroamericano de Integración Económica, que financió su continuación con US\$15 millones.

- 3.8 **En el caso de los servicios de desarrollo empresarial, el panorama macroeconómico, la baja calidad de la oferta de estos servicios y la latitud con la que se seleccionaban segmentos del mercado y se establecía el foco en los beneficiarios también pasaron a ser elementos importantes del estímulo de la demanda y la creación de mercados.** La pertinencia ex ante demostró ser insuficiente para que los proyectos fueran altamente pertinentes durante las etapas de ejecución y ex post. Como se indicó, las intervenciones pertinentes también deben ser oportunas con respecto al establecimiento de condiciones adecuadas para el éxito. La alta pertinencia en la etapa ex ante no implicaba necesariamente que se tratara del mejor momento para que se ejecutara el proyecto.
- 3.9 **En general, la recesión en el contexto macroeconómico o sectorial y la escasa oferta de este tipo de servicios constituían graves limitaciones para la demanda de servicios, por lo cual la pertinencia disminuyó durante las etapas de ejecución y ex post.** En períodos de recesión económica, la prioridad de las firmas es sobrevivir en el mercado antes que asignar sus muy escasos recursos a lograr una mayor competitividad a mediano o largo plazo. La dificultad de planificar a mediano o largo plazo, característica que distingue el comportamiento de los directivos de las MPYME, aumenta a medida que las condiciones se deterioran o se tornan inciertas e inestables. Ello ha ocurrido a lo largo de la mayor parte del período de ejecución de los proyectos del FOMIN. Lo contrario también ocurrió, es decir, en un contexto macroeconómico de expansión es posible observar mayores niveles de pertinencia en la etapa de ejecución de los proyectos. Sin embargo, también se observaron ejemplos de proyectos de éxito en medio de crisis macroeconómicas como las de México, Argentina y Uruguay, en que los proyectos abordaban necesidades específicas y abrían oportunidades en el nuevo contexto económico.

- 3.10 **La capacidad y voluntad del mercado de pagar por los servicios tardó más en manifestarse que lo que se preveía.** Aunque en el 80% de los casos estudiados la percepción de los clientes sobre el costo y la calidad de los servicios que se prestaban era alta, el análisis indica que la pertinencia era mayor cuando los proyectos iban acompañados de subsidios que permitían que las empresas cubrieran al menos en parte el costo de los servicios. En efecto, el análisis de los casos estudiados reveló que en el 69% de los servicios que efectivamente se brindaron, los clientes manifestaron una voluntad mediana-alta o alta de pagar por ellos, aunque a razón de alrededor del 50% del costo total. Debe considerarse que los servicios de desarrollo empresarial implican para la firma beneficiaria un gasto de inversión que en promedio asciende a tres o cuatro veces el costo del servicio⁴⁷. Como se indica en el capítulo I, la inexistencia de políticas públicas que fomenten la prestación de servicios de desarrollo empresarial para las MPYME, el limitado acceso al crédito y la falta de seguimiento de estas operaciones por el Banco y otras instituciones hacen muy difícil la generación de un mercado de servicios de desarrollo empresarial para las MPYME.
- 3.11 **El equipo de evaluación no pudo procesar información cuantitativa respecto a la creación de mercados; la información proporcionada era dispersa y en general no confiable.** Esto no ha de sorprender, dado que la mayor parte de los organismos ejecutores no realizaron estimaciones de la demanda real y potencial. Sin embargo, resulta claro que la generación de un mercado de servicios de desarrollo empresarial era baja; sólo cuatro de 10 proyectos pudieron desarrollar mercados sólidos de este tipo de servicios después del período de ejecución.
- 3.12 **Parecería existir una discrepancia entre el resultado relativamente insatisfactorio en la generación de un mercado para los servicios desarrollo empresarial y el decidido encomio por parte de los clientes en cuanto a la calidad de los servicios y su voluntad de pagar por los mismos.** Existen tres razones principales que podrían explicar estas discrepancias. El primero es que aunque los servicios brindados eran pertinentes para las necesidades de la empresa, el contexto macroeconómico, la ausencia de otras fuentes de ayuda financiera y el alto costo de la aplicación de estos servicios no permitieron que la demanda se estabilizara y, por tanto, la creación de mercados fue restringida. Esta explicación es particularmente válida en el caso de las firmas marginales y menos dinámicas, que dependen mucho del contexto macroeconómico y de la ayuda financiera. La segunda razón es que la duración de los proyectos era insuficiente para que el mercado se consolidase. Los efectos de los servicios brindados en la competitividad de las firmas no siempre se percibían durante el ciclo de vida de los proyectos. Las empresas necesitan tiempo, recursos financieros y técnicas de gestión adecuadas para adaptar e implementar la mayor parte de los cambios que proponen esos servicios. La tercera razón constatada es una selección asistemática de los beneficiarios destinatarios de los servicios, debido a la falta de estudios de mercado

⁴⁷ OCDE, *Busting business advisory services*, 1995.

adecuados, lo que podría haber condicionado la velocidad de respuesta a los servicios por parte de las gerencias de las firmas.

- 3.13 **En muchos casos, la oferta de servicios de desarrollo empresarial no estaba totalmente desarrollada cuando concluían los proyectos.** En consecuencia, la base sobre la cual crear un mercado sólido era aún frágil al concluir los proyectos. En varios casos, las oficinas del organismo ejecutor cerraban después de concluido el proyecto, sin garantizar una necesaria etapa de transición que lo vinculara al mercado que se estaba creando. En otros casos, los organismos ejecutores siguieron suministrando los servicios más generales (principalmente, promoción e información).
- 3.14 **Los proyectos que apuntaban a mejorar el contexto normativo, por ejemplo, tuvieron una pertinencia relativamente alta a lo largo de su ciclo de vida** (véase el Recuadro 3.2). Como se indicó antes, las intervenciones pertinentes deberían contar con condiciones adecuadas establecidas para el éxito. En la mayor parte de los casos, el lidiar con la normativa institucional vigente (reglamentaciones de comercio, requisitos para establecer nuevas empresas, condiciones para acceder a beneficios de política, etc.) no ayuda, sino que obstaculiza, la adquisición de competitividad por parte de las empresas. Estos proyectos estaban dirigidos a establecer un marco administrativo y jurídico viable para facilitar la creación y gestión de las MPYME, simplificando procedimientos, divulgando información y facilitando una mayor interacción entre los órganos públicos y privados vinculados a las MPYME. La alta pertinencia se debe al hecho de que la mayor parte de las firmas consideraban que el nuevo marco jurídico era una condición necesaria para el desarrollo de las MPYME.

Recuadro 3.2: Casos de alta pertinencia: Mejoramiento del contexto normativo de las MPYME

La ineficiencia que caracterizaba la aplicación de los numerosos programas de asistencia a la PYME en El Salvador era el principal problema que habría de resolver el proyecto de **Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (AT-321, El Salvador, 2000)**. Se sostenía que, aunque existían numerosos programas para beneficiar a la PYME (públicos, privados, nacionales e internacionales) y un monto relativamente elevado de dinero, los mismos se habían visto negativamente afectados por la inexistencia de un sistema normativo, la falta de coordinación entre los organismos ejecutores y la limitada difusión de los programas entre las empresas. En documentos oficiales que tuvieron en cuenta y elaboraron el CONAMYPE (Consejo Nacional para la Micro y Pequeña Empresa, del Ministerio de Economía) y organizaciones internacionales tales como GTZ, la OIT y el Banco Mundial, también se presentaban estos factores como limitaciones graves. En consecuencia, en ese contexto, el proyecto del FOMIN resultó ser altamente pertinente pues implementó mecanismos para superar los problemas mencionados y, por tanto, tornar más eficiente la aplicación de los programas de asistencia a la PYME. Además, aunque puede considerarse que las empresas son beneficiarias indirectas, todas las PYME existentes en el país (aproximadamente 470.000) se beneficiarían con este proyecto.

El proyecto de **Racionalización de los procedimientos administrativos para las empresas (AT-368, Colombia, 2001)** es otro ejemplo de alta pertinencia cuando el objetivo es mejorar el contexto normativo. El proyecto había considerado documentos oficiales que definían el procedimiento administrativo como una limitación importante para el desarrollo de la PYME en Colombia, y también se había verificado esta situación a través de análisis de grupos temáticos y trabajos de campo (por ejemplo, en Colombia se requieren 17 trámites administrativos diferentes y de dos a 12 meses para crear una nueva empresa, con un costo medio de US\$250). El proyecto apuntaba a crear mecanismos entre las empresas y entidades públicas y/o privadas autorizadas a realizar la inscripción administrativa de las firmas, para simplificar el procedimiento en forma radical. Aproximadamente medio millón de unidades productivas que operaban en el sector económico informal estaban llamadas a beneficiarse del objetivo antiburocrático del proyecto del FOMIN.

- 3.15 **En un contexto de economías abiertas, los proyectos orientados a la exportación, si estaban debidamente focalizados, tenían una alta pertinencia pues se orientaban a mejorar la competitividad de las MPYME en los mercados internacionales, contrarrestando los resultados insatisfactorios que arrojaron las actividades de dichas empresas en el comercio internacional durante la última década.** Los proyectos que ofrecían servicios de exportación también exhibieron una pertinencia elevada. En muchos países de la región, los servicios informativos sobre mercados internacionales son limitados y de vital importancia para los exportadores y las firmas con potencial exportador. Al brindar información integral sobre las condiciones y requisitos de los mercados extranjeros, estos servicios ayudaron a las MPYME a superar graves limitaciones para competir en el plano internacional. Algunos proyectos tenían el objetivo de ayudar a los productores a cambiar o adaptar sus productos a las nuevas normativas comerciales que aplicaban los países desarrollados, aspecto que las MPYME consideraban como obstáculo importante a la exportación. En otros casos, la alta pertinencia de estos proyectos se vinculaba al hecho de que ayudaban al productor a diversificar las exportaciones agrícolas en países altamente dependientes de uno o dos productos agrícolas.
- 3.16 **En forma concomitante con la necesidad de un comercio y una contratación externa más abierta, los proyectos vinculados con el facilitado del uso de normas de calidad por parte de empresas más pequeñas (los proyectos ISO) también fueron categorizados como de alta pertinencia.** La falta de un sistema de certificación de la calidad incorporado al proceso de producción de las firmas afecta principalmente el comercio de los productos que tienen que cumplir con normas de calidad internacionales, y puede ser un factor muy limitativo de la innovación y la competitividad. Los productos y procesos de calidad certificada (sobre todo mediante las normas ISO) constituyen un requisito previo importante, tanto para el comercio internacional como para el interno. Esto se da, en particular, si las MPYME son parte de una cadena productiva en la que el cliente final es un mercado extranjero. Sin embargo, en muchos casos, el costo de los cambios que implica el cumplimiento de las normas ISO 9000 e ISO 14000 se tornó demasiado elevado y los proyectos no recorrieron hasta sus últimos tramos el proceso de certificación de las empresas individuales; en muchos casos, ello obedeció a que la focalización de los beneficiarios no era adecuada y algunas empresas no percibían la necesidad de la certificación y se retiraban. Por lo tanto, inclusive para algunos de estos proyectos, su capacidad para mantener la pertinencia a lo largo del tiempo sigue planteando un desafío.
- 3.17 **Por el contrario, los proyectos que apuntaban a fomentar redes y conjuntos (“clusters”) de empresas revelaron tasas de pertinencia menores que la media, porque no se basaban en grupos bien establecidos y no habían identificado claramente ex ante a los grupos de empresas con necesidad de agruparse.** Por lo tanto, algunos de estos proyectos enfrentaron una escasa voluntad y necesidad de cooperación entre las empresas (véase el Recuadro 3.3). En la mayor parte de los casos, hubo un análisis insuficiente de las firmas beneficiarias y de su posición en la

cadena de valor. En consecuencia, en la mayor parte de estos proyectos, la promoción de conjuntos fracasó. Los proyectos orientados a incidir en las actitudes y comportamientos de gestión individual y grupal, así como las formas de competencia entre empresas, exigen diseños más adecuados, una focalización más precisa y un ciclo de vida más prolongado⁴⁸.

Recuadro 3.3: Casos de baja pertinencia: *Cuando el agrupamiento de empresas no está basado en la demanda*

El **Programa de integración productiva (AT-358, México, 2002)** identificó la necesidad de sustituir importaciones y definió la necesidad de integrar la producción nacional mediante el fomento de conjuntos de PYME. Aparte de la cooperación entre ellas, las PYME deberían funcionar en forma integrada. Sin embargo, no se efectuó un análisis ni un diagnóstico de toda la cadena de valor en que las empresas operaban, ni se identificó la voluntad de éstas de funcionar en grupos. En consecuencia, la generación de conjuntos fue impuesta desde arriba (decidida a alto nivel). La falta de una identificación correcta de la confiabilidad y el espíritu de asociación en el programa obstaculizó gravemente la ejecución de los proyectos y afectó negativamente la pertinencia y la efectividad ex post.

Otro proyecto, el de **Expansión de las redes de microempresas (AT-249, Honduras, 1999)**, creado para respaldar la competitividad y productividad de las PYME mediante el fortalecimiento de redes de empresas, tampoco tuvo éxito. El proyecto reveló una escasa pertinencia ex post y muy poca efectividad en la ejecución y en la fase ex post. Aunque se trató de aplicar una metodología de “creación de redes”, las firmas no respondieron positivamente. Los empresarios, que supuestamente adquirirían los servicios en asociación, se mostraron renuentes a pagar por ellos, inclusive en los casos en que el pago era posible. No se logró el resultado previsto de crear redes. Este fracaso fue totalmente imprevisto pues el organismo ejecutor, CERTEC, era uno de los cinco mejores proveedores de servicios para empresas en el país (de acuerdo con una categorización efectuada por organizaciones internacionales). Sin embargo, el fracaso se debió al hecho de que no había existido identificación previa del grupo de firmas y éstas no estaban dispuestas a funcionar en conjunto. En consecuencia, se verificó que la dirección de la política de arriba hacia abajo condujo inevitablemente al fracaso.

3.18 En resumen, los servicios ofrecidos a través de los proyectos del FOMIN son pertinentes para superar algunas de las fallas gerenciales y técnicas internas de las MPYME y para resolver deficiencias del mercado. Sin embargo, su capacidad para generar un mercado fue escasa debido sobre todo a la lenta respuesta de las empresas en el establecimiento de una demanda no subsidiada de servicios. Tres razones pueden explicar esta situación: el primer factor es la falta de un adecuado análisis de mercado, que dio lugar a una expectativa demasiado optimista, de una respuesta rápida de las empresas en términos gerenciales, técnicos y financieros para emprender todos los cambios introducidos por los servicios y materializar el posible efecto en la productividad y las ventas. El segundo factor es el hecho de que las recesiones y el contexto macroeconómico inestable afectaron negativamente las perspectivas de mercado y las expectativas de crecimiento de las MPYME, debilitando sus planes de desarrollo a mediano y largo plazo. El tercer factor es el de la falta de posibilidades de conexión con políticas públicas más favorables para la promoción de servicios de desarrollo empresarial, el limitado acceso al crédito para financiar las acciones derivadas de los servicios,

⁴⁸ Metodología para la evaluación de los grupos de proyectos (BID, 2003).

y la falta de seguimiento de estas intervenciones por el Banco y otras instituciones.

C. Efectividad

- 3.19 **La efectividad de los proyectos indica en qué medida se lograron los resultados deseados.** No tiene en cuenta si los objetivos del proyecto eran los más adecuados para satisfacer las necesidades del mercado, pero procura definir si los medios utilizados para la consecución de esos objetivos fueron adecuados. La evolución del proyecto empieza a configurarse ya en la etapa de diseño, en que la evaluación determina si se identificaron factores de riesgo que pudieran atentar contra el logro de los resultados previstos y si se previeron medidas para mitigar esos riesgos. Durante la ejecución, un proyecto efectivo tiene la capacidad de adaptar su conceptualización a la evolución de las circunstancias para lograr los resultados previstos y, ex post, compara los resultados reales con los previstos.
- 3.20 **En general, cerca de la mitad de los proyectos merecieron la calificación de efectivos.** La categorización de la efectividad varió a lo largo del ciclo de vida del proyecto de una media de 64% de efectividad alta o mediana-alta en la fase ex ante, a 60% durante la ejecución y 40% en la etapa ex post. Se obtuvieron varios resultados de proyectos efectivos de servicios de desarrollo empresarial encarados por el FOMIN, entre los que cabe señalar el avance hacia una “cultura de la calidad” en la región, la introducción de algunos criterios de suministro de servicios de desarrollo empresarial basados en la demanda, y el fortalecimiento de la oferta de servicios de desarrollo empresarial, incluida la elaboración de nuevos modelos de prestación de servicios empresariales.
- 3.21 **El punto de partida para la efectividad se vio afectado por problemas de falta de objetivos claros y bien definidos.** Para tener éxito, el proceso de planificación debe producir una declaración clara e inequívoca de los objetivos del programa y de los clientes a los que está dirigido. Sin embargo, es importante señalar que la definición de los objetivos y los medios no es clara. Por ejemplo, muchos de los objetivos específicos establecidos son en realidad medios, tales como “mejoramiento del diálogo”, que era un objetivo específico en 10% de los casos. Además, el examen del Memorando de los Donantes sobre estudios de casos durante la evaluación revela distintos objetivos específicos, de los que el más común (20%) fue el de mejorar las aptitudes gerenciales o impartir capacitación a las firmas; otro objetivo (20%) fue el de crear un “centro” o fortalecer una red de firmas, viniendo en tercer lugar (16%) el suministro de asistencia técnica.
- 3.22 **Otro problema de la definición de los objetivos era su carácter ambicioso, particularmente en términos de sostenibilidad financiera.** En efecto, la meta de *sostenibilidad financiera de los servicios de desarrollo empresarial* demostró no

ser realista⁴⁹. Los objetivos encaminados a incrementar la competitividad de las empresas y lograr la sostenibilidad financiera de los servicios resultaron ser demasiado ambiciosos en relación con el tipo de actividades realizadas, el plazo relativamente breve disponible para su ejecución y la cantidad de dinero relativamente pequeña que implicaba cada proyecto.

- 3.23 **En general, los riesgos identificados se vinculaban más con la demanda y con la respuesta de empresarios y empresas que con otros factores, subestimándose al mismo tiempo ciertos riesgos importantes que se materializaron durante la ejecución, como la baja calidad y la falta de recursos financieros.** La categorización ligeramente superior en materia de efectividad en la etapa de diseño de los proyectos revela que la mayor parte de estos identificó los posibles riesgos capaces de menoscabar la efectividad de sus resultados. Los riesgos potenciales más comunes previstos en los estudios de casos eran la baja demanda y la insuficiente voluntad de pagar por los servicios, la actitud de resistencia al cambio de parte de empresarios y empresas y la insuficiente capacidad de los organismos ejecutores. También se mencionaron, si bien en menos casos, riesgos como una oferta limitada de servicios, un acceso limitado al crédito y un entorno político y macroeconómico inestable.
- 3.24 **Las medidas destinadas a mitigar los principales factores de riesgo previstos resultaron en algunos casos insuficientes o inadecuadas, por lo cual no siempre dieron buen resultado en la práctica.** Ello hizo que los proyectos fueran menos efectivos en la etapa de ejecución. Las medidas más comúnmente mencionadas y propuestas en la etapa ex ante para contrarrestar los efectos identificados eran la promoción de los beneficios de los servicios para estimular la demanda y el ofrecimiento de los servicios a un costo subsidiado (que gradualmente disminuiría a lo largo del ciclo del proyecto), o bien planes de pago compartido⁵⁰. Otras medidas de atenuación se basaban en el liderazgo y el compromiso de los organismos ejecutores, en la calidad de los servicios suministrados y en la contratación de expertos externos para ayudar a desarrollar servicios y productos, lo que no siempre demostró ser suficiente para estimular la efectividad.
- 3.25 **La evaluación reveló que los proyectos de servicios de desarrollo empresarial que ofrecían servicios focalizados en necesidades muy específicas de las firmas eran más efectivos que los que ofrecían servicios generales.** Los de mayor éxito incluían una asistencia adaptada a las necesidades y de carácter individual, así como vínculos estrechos entre las empresas e instituciones proveedoras, y resultaron más

⁴⁹ En este sentido, un importantísimo estudio de la OCDE llegó a la conclusión, ya en 1995, de que el apoyo de los servicios de desarrollo empresarial para la PYME no da lugar, a corto plazo, a incrementos sustanciales en la productividad, el empleo o las exportaciones, pues lleva a las firmas con experiencia insuficiente a utilizar servicios externos que complementen sus propios recursos internos.

⁵⁰ La experiencia internacional sugiere que, aunque podría ser verdad que la demanda de servicios de desarrollo empresarial debe estimularse, los programas funcionan con mayor efectividad cuando los clientes pagan una parte sustancial, de no menos del 50% de los costos de los servicios que reciben. OCDE (1995).

efectivos que los que brindaban asistencia “general”. Una asistencia de apoyo específico, como la de servicios en materia de calidad y de comercio, claramente dio lugar a niveles más elevados de efectividad, por adaptarse mejor a las necesidades de los beneficiarios. Ello confirma los resultados de otras evaluaciones⁵¹, que llegan a la conclusión de que la prestación de servicios para las MPYME debe basarse en una relación in situ, directa, a escala individual con el empresario, para establecer la confianza mutua y el consenso durante el proceso de cambio e innovación.

- 3.26 **El análisis también demuestra que los subsidios por sí solos no bastan para generar una demanda y hacer efectivo al proyecto. Otras medidas, tales como la intermediación para vincular la oferta y la demanda o medidas tendientes a mejorar la calidad de servicios, contribuyen a estimular la efectividad** (véase el Recuadro 3.4). La selección del modelo de prestación también es importante e implica una distinción muy clara de la función de intermediario, que informa al posible cliente y lo orienta sobre cómo abordar necesidades específicas, manteniendo al día una lista de proveedores calificados de servicios de desarrollo empresarial.

Recuadro 3.4: Un caso de gran efectividad: No sólo se subsidia la demanda sino que se adapta la oferta a las necesidades de los clientes

El proyecto de Promoción del mejoramiento de instrumentos para la PYME (AT-393, Regional, 2001) aplicado en Argentina y Chile, ilustra que tanto las acciones para subsidiar la demanda como las dirigidas a mejorar la calidad de la oferta son importantes para impulsar un mercado de servicios de desarrollo empresarial. El objetivo del programa era promover un mercado de servicios sobre sistemas de calidad (gestión de las normas ISO y otros sistemas de calidad para un “mejoramiento constante de la calidad”) para pequeñas empresas. Los subsidios a la demanda disminuyeron con el tiempo y, cuando las empresas observaron los efectos positivos de los servicios, empezaron a pagar por estos, aunque parcialmente. El proyecto procuró garantizar servicios diseñados para satisfacer las necesidades de las pequeñas empresas y, de esta manera, se capacitó a los consultores específicamente para esa tarea. Aunque el contexto macroeconómico de la Argentina registraba una profunda recesión, algunas partes del sector privado no se vieron tan afectadas por ello. Se implementó un mecanismo de retroalimentación permanente de parte de los beneficiarios y la flexibilidad del proyecto permitió la modificación de algunas medidas para adaptarlas al nuevo contexto, a las nuevas necesidades de los clientes y, también, para superar algunas limitaciones de diseño. Los resultados previstos, en términos de productos y participación de las empresas, se materializaron y con el fortalecimiento del mercado del lado de la oferta y de la demanda, los resultados en términos de impacto son prometedores.

- 3.27 Las estadísticas de la cartera sobre ejecución de proyectos, provenientes de los informes de seguimiento del desempeño de proyectos, indican que los objetivos de desarrollo de los servicios de desarrollo empresarial han mejorado en los últimos años. En efecto, el porcentaje de proyectos en los que los resultados obtenidos se calificaron como “probables” o “altamente probables” pasó de 70% en el 2000 y

⁵¹ OCDE, Estímulo a los servicios de asesoramiento empresarial 1995; ISMERI EUROPA, 1998, Investigación sobre la demanda de servicios de innovación para la PYME. Unión Europea, Plan de Innovación en la Investigación y de Tecnología para la Toscana.

2001 a 92% en 2002. Este aspecto se analiza con más detalle en la sección sobre eficiencia.

3.28 A fin de ilustrar la efectividad de productos y resultados presentamos, para los casos estudiados, una serie de productos previstos y reales. El análisis muestra las siguientes comprobaciones:

- √ Los estudios y análisis de mercado se incluyeron en 20% de los proyectos y se llevaron a cabo en la práctica.
- √ Las actividades de fortalecimiento institucional, los cambios en las reglamentaciones y los marcos jurídicos incluidos en una cantidad sustancial de proyectos también se realizaron con éxito.
- √ Los proyectos que incluían redes universitarias y otras instituciones de investigación no alcanzaron la meta en un 50%.
- √ Las actividades de promoción produjeron resultados heterogéneos; se celebraron seminarios, conferencias y reuniones sin que existieran estrategias de comercialización exitosas para generar información sobre clientes ni sobre bases de datos de clientes (ni en los proyectos ni en los países).
- √ El mayor monto de recursos se gastó en capacitación y consultorías, incluyendo la certificación ISO y el comercio. Estos dos aspectos comprenden el grueso de los productos, pues constituyen un componente en la mayoría de los proyectos; al respecto, se alcanzaron y con frecuencia superaron los valores escogidos como meta para la mayor parte de las actividades. Dichas actividades llegaron a una cantidad muy grande de beneficiarios y permitieron lograr el número de cursos de capacitación y alcanzar a la cantidad de microempresas y ámbitos artesanales prevista en la programación. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, no se cuenta con una evaluación de la calidad de estas actividades y no existe una sistematización o lista de los consultores que participaron en esos proyectos.
- √ Las actividades de consultoría y asistencia técnica indican un gran número de beneficiarios y de servicios activados por una cantidad sustancial de proyectos, que van más allá de los valores escogidos como meta.

3.29 **Los proyectos orientados a la prestación de servicios de desarrollo empresarial a los sectores del comercio y los servicios fueron más efectivos que los orientados a las manufacturas y la agricultura.** Ello es reflejo de la situación y las condiciones presentes en la región y de las tendencias internacionales durante el período evaluado, que indican un mayor dinamismo empresarial en los dos primeros sectores.

- 3.30 **En cuanto al instrumento utilizado para desarrollar el mercado, los proyectos que utilizaron el sistema de cupones (o “vouchers”)⁵², en promedio, registraron una efectividad menor que los que utilizaron subsidios de contrapartida o los que respaldaron el desarrollo del lado de la oferta.** El sistema de cupones se aplicó en la mayor parte de los casos para estimular la demanda de servicios de capacitación, en particular para microempresas. La menor efectividad de estos proyectos se debió a dos razones fundamentales. Primero, la demanda de capacitación, inclusive subsidiada mediante cupones que cubrían cerca del 50% del costo, llevó más tiempo que el previsto en su desarrollo dado que las empresas más pequeñas no consideraban con claridad la capacitación como fuente de fomento de la competitividad. Segundo, existían pocas instituciones de capacitación en condiciones de brindar un adiestramiento especializado que atendiera las necesidades específicas de las empresas y eso llevó más tiempo del previsto, inclusive para adaptar los productos que se ofrecerían a esta clientela. Esto constituye un desafío en términos de métodos de capacitación y de impartir aptitudes muy concretas al empresario, capaces de convertirse rápidamente en nuevos productos o servicios que pudieran ofrecerse una vez de regreso en la empresa.
- 3.31 **Los proyectos relacionados con la ISO fueron particularmente efectivos en términos de posicionamiento para el empleo de normas de calidad como requisito clave de la competitividad, en particular para las empresas más pequeñas y en los países más pequeños de la región. Sin embargo, en términos de desarrollo de un mercado dinámico de sistemas de certificación de la calidad, los resultados todavía son limitados.** Estos proyectos consistían en dos tipos de actividades: uno relacionado con la promoción de una “cultura de la calidad” entre los empresarios (fomentando su conciencia acerca de los beneficios del proceso de calidad para elevar la competitividad), y la otra relacionada con el sistema de certificación de la calidad. Los resultados obtenidos por los primeros cumplieron las expectativas en la mayor parte de los casos, aunque el impacto de las actividades de promoción es difícil de cuantificar. El segundo, la certificación, muestra que se certificó a un número de empresas menor que el previsto, sobre todo porque la certificación no estaba incluida en el proyecto, pero también debido a que

⁵² Este sistema fue utilizado para otorgar a las empresas la posibilidad de tener la opción de elegir al proveedor del servicio que consideraban más adecuado, lo que comprendía la existencia de un plan de pagos con distribución del costo. Se utilizó en el caso de las empresas más pequeñas, en particular, las microempresas, e incluía la generación de información y de sistemas de referencia para que las empresas obtuvieran información fundamental sobre cómo abordar necesidades específicas a partir de una amplia gama de proveedores calificados, otorgándoles un cupón o “voucher” que cubriría sólo una porción (habitualmente menos del 50%) del costo del servicio. Los servicios de desarrollo empresarial prestados a través de estos sistemas son en general módulos de capacitación a corto plazo (20 horas) de carácter muy específico y concreto (por ejemplo, para microempresas en los sectores textiles, el diseño de un nuevo modelo de prenda de vestir, un servicio electrónico para una microempresa, la instalación de un nuevo dispositivo de TV por satélite o, para una empresa de “catering”, el servicio de preparación de un nuevo menú). La prestación de servicios a través de estos sistemas tiende a suponer la existencia de una enorme cantidad de clientes (miles) y una oferta diversa a partir de una amplia gama de proveedores provenientes de pequeños institutos técnicos, ONG y proveedores especializados.

no siempre existía una buena focalización y a que, aún subsidiado, el costo de la certificación ISO seguía siendo elevado para la mayor parte de las firmas. Además, como los beneficios no se percibían de inmediato, la voluntad de pago por los servicios a su costo total era escasa. La certificación de la calidad puede ser costosa, puede implicar importantes inversiones en procesos y un período prolongado para que los cambios produzcan beneficios. Las dificultades financieras que implican los servicios de calidad no están por tanto limitadas al mero costo de la consultoría, sino que incluyen los de las inversiones y de un prolongado proceso de cambio.

- 3.32 **En conclusión, los proyectos del FOMIN, a menudo con objetivos generales demasiado ambiciosos y objetivos intermedios insuficientemente especificados, no lograron los resultados ex post previstos.** Las medidas para contrarrestar los riesgos resultaron inadecuadas e insuficientes. Sin embargo, estos proyectos se adaptaron sustancial y exitosamente durante su etapa de ejecución en términos de actividades y productos, pero no modificaron su conjunto de objetivos finales en forma concomitante. En efecto, el aumento de la competitividad de las MPYME, la generación de mayores exportaciones o su diversificación, la consolidación de los mercados de servicios de desarrollo empresarial, la creación de un gran número de nuevas empresas, la certificación de gran cantidad de empresas bajo normas ISO 9000 o ISO 14000, etc., demostraron ser metas poco realistas para lograrlas en un período tan breve. No se debería pedir que proyectos que destinan la mayor parte de sus recursos y esfuerzos a la capacitación, la promoción y la comercialización y el fomento de la conciencia sobre los beneficios de los servicios de desarrollo empresarial, creando por esa vía un contexto favorable para el fomento de dichos servicios, generen algún impacto microeconómico o macroeconómico a corto plazo en la economía local, sino más bien que definan modelos experimentales de sistemas de servicios de desarrollo empresarial que puedan adaptarse en su escala y reproducirse. De igual manera, los proyectos o las actividades individuales en su marco con objetivos realistas y definidos concretamente, focalizados en necesidades más específicas de las empresas y en actividades estrictamente correlacionadas, fueron mucho más efectivos.
- 3.33 Como parte de la evaluación, se organizaron tres “grupos temáticos” en Argentina y Guatemala con beneficiarios directos seleccionados con base en su voluntad de participar. Los coordinadores de dichos grupos fueron los consultores que realizaron el trabajo de campo en los respectivos países. Las principales conclusiones de estos grupos temáticos se presentan en el recuadro que aparece a continuación.

Recuadro 3.5: Resultados de los grupos temáticos organizados por el equipo de evaluación

(a) Proyecto piloto de servicios empresariales en Guatemala (MIF/AT-255, ATN/ME-6537-GU)

- Todos los participantes indicaron que los servicios de los proyectos eran altamente pertinentes, de acuerdo con las necesidades de los clientes. Algunos de éstos consideraron que el programa era revolucionario porque cambió su criterio empresarial
- A juicio de los microempresarios, el desempeño del organismo ejecutor fue excelente y el costo de los servicios brindados se consideró razonable
- Todos los participantes declararon que su participación en el proyecto ya había dado lugar a beneficios económicos positivos
- La mayor parte de los proveedores de servicios de desarrollo empresarial, principalmente instituciones de capacitación, sostuvieron que los servicios más accesibles habían sido el diagnóstico de la empresa y la asistencia técnica
- Todos los clientes señalaron que seguirían participando, reclamando capacitación y asistencia técnica, con grandes perspectivas de sostenibilidad
- En cuanto al sistema de cupones, las instituciones de capacitación consideraron que el tiempo que requerían los cursos era demasiado prolongado (20 horas) y que el número máximo exigido de personas inscritas en cada curso (20 personas) era bajo
- Todos los participantes convinieron que la “comercialización” del programa se había atrasado
- Muchos proveedores de servicios de desarrollo empresarial señalaron que los conocimientos prácticos que habían adquirido durante la participación en el proyecto les habían abierto interesantes perspectivas profesionales para el futuro

(b) Proyecto de Centros de desarrollo empresarial en la Argentina (MIF/AT-036, ATN/ME-4851-AR)

- Los empresarios subrayaron que, de no haber sido por el proyecto, no habrían descubierto ciertos servicios específicos que de otro modo no habrían podido exigir
- Los proveedores de servicios de desarrollo empresarial indicaron que habían observado que las instituciones que representaban se habían fortalecido tras la participación en el proyecto
- Aunque consideraban pertinentes los servicios ofrecidos, algunos empresarios habían esperado servicios aún más específicos y complejos. Por ejemplo, los relacionados con el cambio técnico y las actividades de innovación
- También se señaló que proyectos como este deben ir acompañados del acceso al financiamiento para pequeñas y medianas empresas, a fin de permitirles efectuar las inversiones necesarias relacionadas con las recomendaciones de los servicios de desarrollo empresarial

(c) Proyecto de Orientación para comerciantes de pequeño volumen en la Argentina (MIF/AT-299, ATN/ME-6718-AR)

- Los empresarios participantes expresaron una opinión positiva en relación con los servicios recibidos (asistencia técnica, asistencia jurídica y de administración)
- Aseguraron que habían adquirido ventajas de competitividad debido a su participación en el proyecto. Los resultados superaron las expectativas. En algunos casos, las empresas revelaron altos niveles de productividad pues se habían beneficiado del funcionamiento conjunto con otras firmas (compras colectivas, por ejemplo). También señalaron que estaban en mejores condiciones para acceder a nuevos mercados y descubrir segmentos especializados dentro de los mismos
- En general, los empresarios rechazaron la operatoria en conjuntos y por medio de asociaciones porque unos no confían de otros y carecen del elemento “cultural” que les permita actuar en forma colectiva
- La falta de acceso a mecanismos de financiamiento también se consideró como una limitación fundamental para obtener mejores resultados ante los obstáculos enfrentados en la implementación de las recomendaciones de los servicios de desarrollo empresarial

- 3.34 **Sólo en unos pocos proyectos se planificaron estudios de evaluación de efectos.** Sin embargo, al día de hoy, el equipo evaluador reconoció que sólo tres proyectos realizaron evaluaciones de efectos, de las que solamente dos estaban disponibles. A continuación figuran los principales elementos de las conclusiones.

Recuadro 3.6: Aspectos principales de los estudios de impacto

(a) Proyecto de Servicios para pequeños productores rurales en la Argentina (MIF/AT-106, ATN/ME-5441-AR)

- Los cambios en los productores rurales se vincularon fundamentalmente a su mejor percepción de la utilidad de los servicios de desarrollo empresarial y su mayor demanda de dichos servicios
- El 74% de los productores rurales puso en práctica los nuevos conocimientos que habían adquirido participando en el proyecto. En el resto de los casos, no pudieron ponerlos en práctica por limitaciones financieras
- Los proyectos de asistencia técnica e inversión determinaron una nueva manera de organización operativa de los productores
- El 20% del total de productores registró mayores ingresos como resultado de su participación en el proyecto
- Todos los productores estaban dispuestos a pagar por los servicios, en caso de que no fueran subsidiados de otra manera una vez concluido el proyecto

(b) Proyecto regional de Expansión de la capacitación para microempresas (MIF/AT-017, ATN/MH-4689-RG-CO)

- Casi todos los beneficiarios consideraron que el programa de los cursos era muy pertinente para sus necesidades
- El 68% de los beneficiarios demostró que no sólo habían adquirido nuevos conocimientos, sino que también los habían puesto en práctica
- Casi en la mitad de los casos se revelaron cambios en sus prácticas empresariales de acuerdo con sus nuevos conocimientos prácticos
- Cerca de 60% de los beneficiarios declararon que su participación en los cursos de capacitación se había traducido en efectos positivos

D. Eficiencia

- 3.35 **La eficiencia se centra en la manera en que se utilizan los insumos para producir los resultados previstos y las tendencias en la relación entre insumos y productos.** En esta dimensión se tiene en cuenta el desempeño administrativo y de gestión para lograr los resultados previstos. La administración del tiempo es habitualmente un factor determinante importante de la eficiencia puesto que una administración cronológica deficiente tiende a incrementar los gastos generales y los gastos no productivos relacionados con la coordinación del proyecto, entre otros gastos fijos.
- 3.36 **Los resultados en términos de eficiencia fueron bajos en el grupo de proyectos de servicios de desarrollo empresarial.** En promedio, se asignaron calificaciones de eficiencia elevada o mediana-elevada a 60% de los proyectos en el momento del diseño, 33% durante la ejecución y 30% en la fase ex post.
- 3.37 **En la evaluación se comprobó que durante el diseño se consideraron varios aspectos relevantes a la eficiencia.** En general, los proyectos establecían claras descripciones de las tareas (75% de los casos estudiados); una clara asignación de

recursos (80%), fundamentalmente a nivel de componentes y, en menor medida, a nivel de producto, y términos de referencia detallados para los servicios de consultoría principales (90%); sin embargo, sólo en la mitad de los casos se había establecido una asignación de tiempo estricta para las actividades del proyecto.

- 3.38 **En la evaluación se comprobó que la planificación de las actividades con frecuencia no estaba basada en análisis profundos de los contextos locales en que los proyectos tenían que operar y ni siquiera en las demandas y necesidades específicas de las firmas.** De acuerdo con las prácticas óptimas, una buena planificación ex ante está llamada a garantizar una mayor eficiencia durante la ejecución. Las principales áreas requeridas de más atención fueron las siguientes: definición de los grupos escogidos como objetivo para la prestación de servicios, determinación de los nuevos servicios que se habrán de brindar, cómo combinar los servicios existentes con las nuevas actividades y cómo coordinar estas intervenciones piloto con proyectos de otro origen (incluidos los recursos del Estado) para crear un proceso eficiente de fomento del mercado de servicios de desarrollo empresarial. Además, aunque la mayor parte de los proyectos incorporaban marcos lógicos, éstos raramente se utilizaban como herramientas de gestión o seguimiento. En efecto, en algunos casos prácticamente se hizo caso omiso de los marcos lógicos durante la ejecución.

Recuadro 3.7: Un caso de baja eficiencia: *Multitud de razones para la baja eficiencia en un proyecto de servicios de desarrollo empresarial...*

El proyecto de Centros de servicios empresariales (AT-058, Perú, 1996), es un ejemplo que ilustra la baja eficiencia. El propósito del proyecto era beneficiar a las pequeñas empresas creando una red de centros de servicios en las ciudades más importantes del Perú. Estos centros ofrecerían asistencia técnica y capacitación a las empresas. El proyecto habría de transformarse en un emprendimiento autosostenible en el futuro. Sin embargo, durante la ejecución quedó de manifiesto que el aporte financiero del sector privado (el pago por los servicios) se había sobreestimado por lo menos en un 100%. La confección del presupuesto era de carácter demasiado general; no se efectuó ninguna asignación de recursos para productos derivados. En consecuencia, el monto de dinero invertido en algunos rubros fue considerablemente elevado en comparación con los resultados obtenidos.

Además, el organismo ejecutor carecía de experiencia anterior en la gestión de proyectos con organizaciones multilaterales y, aunque el organismo recibió información sobre los procedimientos administrativos, se detectaron graves problemas en los procedimientos de compras, lo que dio lugar a un atraso en la ejecución.

Como resultado de ello, el proyecto se redefinió. La evaluación final permitió comprobar que aún eran necesarios algunos cambios para mejorar la asignación de recursos. Se incluyeron recomendaciones para mejorar la asignación de subsidios a los servicios, crear incentivos para los consultores basados en el desempeño, focalizar mejor los programas de ventas y comercialización, diseñar mejor los contratos de consultoría, normalizar los procedimientos para controlar la prestación de los servicios y reducir los salarios de los ejecutivos (que, en el contexto del país, se consideraron excesivos).

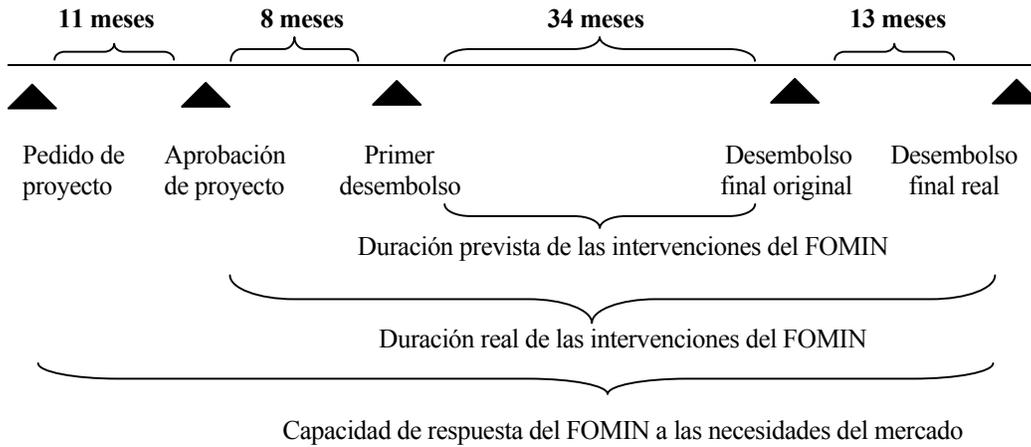
- 3.39 **La capacidad de los organismos ejecutores para ejecutar los proyectos en forma eficiente se vio influenciada en parte por su experiencia previa en la gestión de proyectos similares.** En la evaluación se comprobó que sólo 40% de los proyectos se habían asignado a organismos con experiencia anterior en operaciones similares. Los organismos ejecutores con escasa idoneidad técnica y administrativa

- tuvieron graves problemas y sufrieron retrasos en la ejecución de los proyectos (véase el Recuadro 3.7).
- 3.40 **No era fácil lidiar con los procedimientos administrativos del Banco para los proyectos del FOMIN.** De acuerdo con el relevamiento efectuado entre los organismos ejecutores, aunque 86% de dichos organismos indicaron haber recibido información sobre los procedimientos administrativos del Banco, la consideraban inadecuada para garantizar una alta eficiencia. Por tanto, 30% de los organismos ejecutores consideraron que estos procedimientos eran un obstáculo importante en la ejecución del proyecto. Además, las entrevistas con estos organismos revelaron que, en la mayoría de los casos, las Representaciones del Banco adoptaron medidas para corregir, antes que prevenir, errores de procedimiento. Estos problemas dieron lugar a demoras en la ejecución de los proyectos.
- 3.41 **Los principales atrasos en la ejecución de los proyectos (comprobados en el 40% de los casos estudiados) estaban relacionados con la satisfacción de las condiciones del Banco para la elegibilidad, corriendo entre la firma y el primer desembolso 15% del período de ejecución original, lo que demuestra falta de preparación de algunos organismos ejecutores.** Los procedimientos administrativos en relación con adquisiciones, contratos y consultoría también fueron causa de atrasos considerables. Otra razón importante de las demoras en la ejecución (declaradas en el 30% de los casos estudiados) fue la falta de definición e identificación, durante el diseño, de los clientes a atender; de manera que, sin una clara definición en los documentos del proyecto, la selección de los beneficiarios escogidos como objetivo demostró ser una tarea sumamente prolongada.
- 3.42 **Estos asuntos vinculados a la eficiencia se vieron reflejados en atrasos en la ejecución y en prórrogas de los períodos originales programados.** En el caso de proyectos anteriores, en cuanto a aquellos para los que ya se ha desembolsado el 100%, el período de desembolso original fue previsto en 39 meses⁵³, que, de acuerdo con las prácticas óptimas, es el período mínimo necesario para los programas de servicios de desarrollo empresarial. Sin embargo, debido a atrasos en la ejecución, estos proyectos recibieron en promedio períodos de prórroga de 13 meses (véase la Figura 3.1). En cuanto a la cartera activa del FOMIN en servicios de desarrollo empresarial (incluidos los recientemente aprobados), el período de desembolso original fue ampliado de 39 a 46 meses⁵⁴.

⁵³ Medido como el tiempo transcurrido desde la firma del proyecto a la fecha del desembolso original.

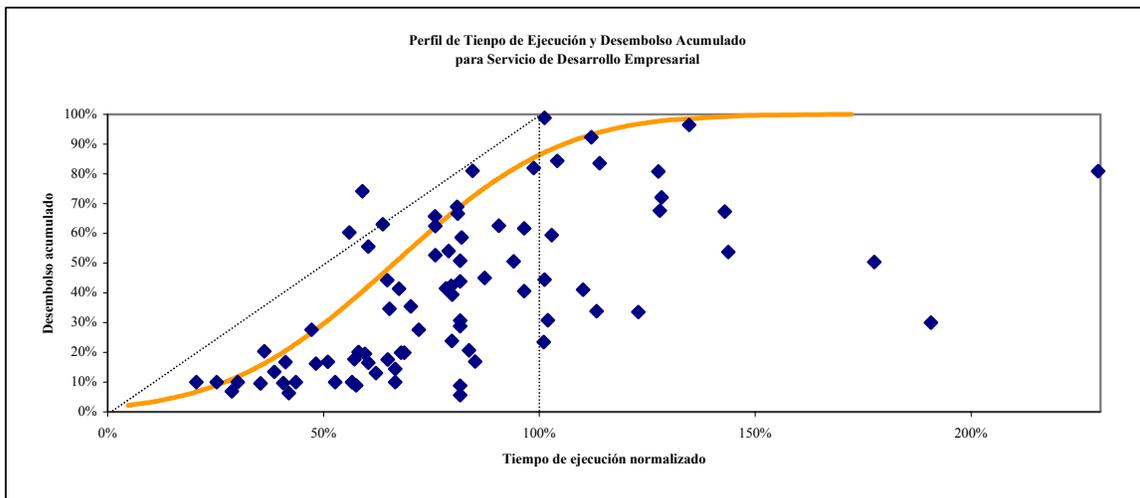
⁵⁴ Comparando la totalidad de la cartera activa de servicios de desarrollo empresarial con los proyectos desembolsados en el 100%, parecería que el FOMIN insume más tiempo en aprobar los proyectos (de 11 a 13 meses) y que a los organismos ejecutores les lleva más tiempo satisfacer los criterios de elegibilidad (de dos a seis meses).

Figura 3.1: Cronograma de un proyecto típico de servicios de desarrollo empresarial



3.43 **Un examen de la tasa de desembolso comparada con el plazo de ejecución indica que los proyectos de servicios de desarrollo empresarial están muy a la zaga de la tendencia del FOMIN en su conjunto.** En la Figura 3.2, a continuación, la curva representa el promedio de ciclos de desembolso de los proyectos del FOMIN en ejecución a marzo de 2003, en tanto los puntos representan los proyectos de servicios de desarrollo empresarial actualmente en ejecución. Cerca del 90% de éstos se encuentran por debajo de la curva. Los valores atípicos provienen de todas las categorías de proyectos.

Figura 3.2 Perfil del tiempo de ejecución y desembolso acumulado



3.44 **El sistema de seguimiento del FOMIN cuenta con un mecanismo para supervisar el progreso de la implementación y la consecución de los objetivos de desarrollo de los proyectos a través de los informes de seguimiento del**

- desempeño de los proyectos**⁵⁵. Cuarenta y cuatro proyectos del grupo de servicios de desarrollo empresarial fueron objeto de seguimiento a través de los informes de seguimiento del desempeño de proyectos en el año 2000, 49 en 2001 y 73 en 2002⁵⁶ y esto indica una mejora en la cartera de servicios de desarrollo empresarial con el tiempo. En el año 2000, 75% de los proyectos se catalogaron simultáneamente dentro de las mejores categorías (altamente probable y probable, altamente satisfactorio y satisfactorio) En 2002, 84% de la cartera de proyectos evaluada se ubicó en la misma categoría.
- 3.45 **Conclusiones similares derivan del examen de los proyectos catalogados como de “alerta”. En el 2000, los proyectos señalados como de alerta fueron ocho, representando 18% de la cartera estudiada. En 2002, estas cifras se redujeron a cinco proyectos, es decir, tan sólo 7% del total de proyectos. Ello podría reflejar un mejor control de los proyectos y/o una reacción más rápida del Banco ante los problemas que surgen en la ejecución**⁵⁷.
- 3.46 **La eficiencia en la asignación de los recursos también es un tema importante para este análisis. Se observó un uso ineficiente de los recursos en alrededor de 40% de los estudios de caso.** Se dedicaron grandes inversiones a los rubros de *equipos y servicios de consultoría* (como ejemplo de un uso ineficiente, los proyectos del ámbito de la ISO habían pagado varias veces por la elaboración de manuales de capacitación). Algunos de esos resultados fueron confirmados por los organismos ejecutores. De acuerdo con la encuesta de organismos ejecutores, 56% de los proyectos contaban con actividades o productos que exigían recursos menores o mayores que los asignados, en su mayor parte en relación con los *servicios de consultoría*. Además, entre las actividades eliminadas declaradas en la encuesta, 15% eran componentes de *consultorías y asistencia técnica* de los proyectos. Finalmente, las funciones superpuestas de *intermediación y ejecución directa* de algunos organismos ejecutores en la prestación de servicios, también generaron una baja eficiencia porque conllevaron atrasos, problemas burocráticos y confusión en las funciones.
- 3.47 **En conclusión, la alta tasa inicial de eficiencia de los proyectos se basa en el hecho de que éstos cuentan con una planificación y una presupuestación**

⁵⁵ Los informes de seguimiento del desempeño de proyectos evalúan el progreso de la implementación clasificando los proyectos de acuerdo con una de las siguientes categorías: altamente satisfactorio, satisfactorio, insatisfactorio y muy insatisfactorio. También se tiene en cuenta la posibilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo, y las categorías definidas son las siguientes: altamente probable, probable, de baja probabilidad e improbable.

⁵⁶ El FOMIN empezó a aplicar un nuevo sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos en 2002, antes de que se denominaran *informes de seguimiento del desempeño de proyectos del FOMIN*.

⁵⁷ Estos cinco proyectos son: **MIF/AT-236**, Establecimiento de alianzas cooperativas entre pequeñas y grandes empresas, en Paraguay; **MIF/AT-111**, Servicios de apoyo a la agroindustria, en Panamá; **MIF/AT-209**, Apoyo a la pequeña empresa industrial, y **MIF/AT-191**, Promoción de las exportaciones y la inversión, en Bolivia; y, por último, **MIF/AT-109**, Promoción del comercio y desarrollo de empresas, en Belice.

formal, pero la planificación y la asignación de recursos es tan general que demostró ser poco útil durante la ejecución. Los planes y los presupuestos con frecuencia se modifican para adaptarlos al contexto local, las necesidades reales y la demanda. La escasa experiencia de los organismos ejecutores y los procedimientos del Banco causaron atrasos que menoscabaron la ejecución eficiente de los proyectos. El sistema de seguimiento del FOMIN (informes de seguimiento del desempeño de proyectos) identifica problemas vinculados al progreso de la implementación.

E. Innovación

- 3.48 Los criterios de innovación analizan si los productos o procesos introducidos por los proyectos eran nuevos para un mercado determinado o para el país en cuestión.** En las etapas de ejecución y ex post se tiene en cuenta si se introdujeron innovaciones y si las mismas generaron efectos de demostración a nivel local y nacional o si atrajeron la atención de entidades externas.
- 3.49 Los proyectos de servicios de desarrollo empresarial han tratado de introducir conceptos muy innovadores, y casi 70% del total de proyectos fue calificado como altamente innovador en su diseño.** Una dificultad para dichos proyectos ha radicado en convertir a esas innovaciones en conceptos generales adoptados por otros. Los proyectos categorizados con calificación alta o mediana-alta en términos de innovación representaron 40% durante el período de ejecución y 45% en la etapa ex post.
- 3.50 La intervención del FOMIN en el ámbito de los servicios de desarrollo empresarial fue pionera en una amplia gama de criterios, en una esfera de acción limitada por parte de otras instituciones multilaterales y donde el apoyo público a los servicios de desarrollo empresarial sólo registraba niveles importantes en pocos países.** Estas actividades pasaron del fortalecimiento de algunos proveedores seleccionados a la creación de centros o a la promoción de enfoques del lado de la demanda, como los sistemas de cupones y los de subsidios de contrapartida. Apuntaban a sectores muy diferentes: agricultura, artesanías, servicios y comercio, manufacturas, sumándose a ello el traslado de experiencias de otras partes del mundo e inclusive el emprendimiento de trabajos en nuevos ámbitos. En conjunto, las innovaciones fueron diversas y se centraron en muchas áreas de necesidades de las empresas: capacitación, tecnología e información, comercialización y comercio, capacidad institucional, gestión y establecimiento de redes y marco normativo.
- 3.51 Los resultados de la encuesta a organismos ejecutores indican que 61% de los proyectos del FOMIN han introducido elementos innovadores.** Al preguntárseles sobre el tipo de innovación, los organismos ejecutores declararon que los proyectos tenían elementos innovadores relacionados con los componentes de capacitación, nuevos productos o nuevos servicios, innovaciones institucionales e innovaciones de procesos.

- a. **En 27% de las encuestas se reconoció a los componentes de capacitación como elementos innovadores.** Ello se relaciona fundamentalmente con un nuevo tipo de capacitación adaptado a las necesidades particulares del caso y con la capacitación en el trabajo, modalidades éstas nuevas para muchas empresas. En general, los programas tradicionales de apoyo a la educación y la capacitación en la región versaban sobre temas generales, en lugar de concentrarse en necesidades específicas y en la capacitación convencional en el aula.
- b. **Se reconocieron nuevos servicios o nuevos productos en cerca de 20% de las encuestas.** Se reconocieron nuevos servicios en relación con las prestaciones muy específicas en materia de consultoría o las actividades de comercialización que los proyectos brindaban a las empresas. Los nuevos productos se reconocieron en actividades que transferían una nueva metodología a las firmas, como por ejemplo un nuevo sistema de seguimiento o nuevos sistemas de calidad que podían establecerse dentro de las empresas.
- c. **En 17% de las encuestas se informó acerca de innovaciones institucionales.** Ello se debe fundamentalmente a los nuevos arreglos efectuados entre los organismos ejecutores y otras instituciones del sector público o privado, o las universidades. Un ejemplo de ello es la integración del *Instituto de Fundición y Maquilado de Jalisco* (una asociación de empresas) con instituciones educativas y entidades gubernamentales. Otro tipo de innovación institucional identificado en la encuesta fue la transformación interna de los organismos ejecutores, como fue el caso de la *Cámara Venezolana de Industriales* y la *Federación Agraria Argentina*, dos organizaciones que se transformaron, pasando de ser principalmente entidades de cabildeo a ser asociaciones empresariales más modernas.
- d. **En 14% de las encuestas se informó acerca de innovaciones en materia de procesos.** Las innovaciones en materia de procesos se identificaron fundamentalmente en relación con los métodos de prestación, principalmente a través de los sistemas de subsidios de contrapartida y de cupones. Los programas tradicionales de la región estaban orientados mayormente a la oferta, de modo que cuando los proyectos del FOMIN introdujeron estos enfoques impulsados por la demanda, ello representó una forma innovadora de brindar servicios a las MPYME.
 - (i) El sistema de subsidios de contrapartida se instrumentó por primera vez en el proyecto de Promoción de la inversión para MPYME, en el Perú (MIF/AT-268), en 1999. En este proyecto, los fondos del FOMIN y de contrapartida solventaron el 50% del costo de los servicios de consultoría que las MPYME contrataron para elaborar proyectos de inversión. Después de este proyecto se formularon otros 11 utilizando este enfoque en distintos países y en diferentes sectores de la economía.

- (ii) Los cupones como método de sistema de prestación se introdujeron por primera vez en 1997. El programa de cupones para servicios empresariales (MIF/AT-132), en Ecuador, fue el primer proyecto de este tipo. Se suministraron más de 60.000 cupones y se abrieron 12 “ventanillas” de entrega en todo el país. Después de este proyecto se usó el mismo concepto en otros cuatro países, y su experiencia ha recibido decidida atención de los organismos internacionales como mecanismo de fomento de los mercados de servicios de desarrollo empresarial. El sistema se focalizó en el subsidio de la demanda de servicios de capacitación, brindando cupones con descuento a clientes interesados para catalizar el desarrollo de un mercado, particularmente para las microempresas.

3.52 **Durante la ejecución, los servicios y productos muy innovadores demostraron ser de muy difícil implementación, algunas veces por no estar bien arraigados en las realidades locales, otras porque los mercados locales no siempre tenían un grado suficiente de desarrollo o madurez para recibir, adoptar y difundir esas nuevas prácticas,** y otras porque los organismos ejecutores no estaban en condiciones de ejecutar proyectos muy innovadores. Como ya se señaló, sólo 40% de ellos tenían experiencia previa en proyectos similares. En el Recuadro 3.8 se presenta un ejemplo de lo primero y lo segundo.

Recuadro 3.8: Los proyectos demasiado innovadores a veces son difíciles de ejecutar

Un proyecto muy innovador pero no bien fundamentado en los mercados locales: El proyecto MIF/AT-390 – **Capacitación de analistas financieros para la pequeña y mediana empresa,** se proponía introducir una nueva técnica de análisis financiero para la PYME en tres países de América Latina (México, Colombia y Venezuela), utilizando los informes Bunkenroad. Esta técnica fue elaborada en una universidad de Estados Unidos y es utilizada por los inversionistas como una herramienta fundamental de selección de inversiones. Se trata de un concepto muy norteamericano que parte de suponer que las PYME están dispuestas a revelar información financiera crítica, lo que demostró ser erróneo en el contexto latinoamericano. Los organismos ejecutores de los tres países trataron de “tropicalizar” los informes adaptándolos al contexto local, pero las compañías no se mostraron interesadas en participar en el proyecto y la demanda fue inferior a la prevista.

Un caso de falta de capacidad del organismo ejecutor para ejecutar proyectos muy innovadores: El proyecto MIF/AT-191, **Promoción de las exportaciones y la inversión,** cuyo objetivo general era contribuir al posicionamiento de Bolivia en el mercado mundial mediante el establecimiento de mecanismos de fomento de las exportaciones y la inversión, introdujo dos innovaciones fundamentales: una institucional, que vinculaba a los sectores público y privado, y una segunda, tecnológica, a partir de un sistema de información sobre oportunidades para las empresas (SICON) basado en Internet, que no existía en el país. El proyecto logró adaptar parte del contexto normativo para fomentar las exportaciones y la inversión. Sin embargo, no logró establecer una alianza ni una participación efectiva con el sector privado, por lo cual careció de sostenibilidad financiera en el organismo ejecutor (CEPROBOL). El SICON no se ha actualizado y además ha dejado de utilizarse como herramienta para el comercio.

3.53 La relación entre la innovación y la efectividad indica que ésta parece disminuir cuando los proyectos son demasiado innovadores durante la etapa de diseño, aunque se encontraron algunas excepciones prometedoras. Las innovaciones, si están bien fundadas en las realidades locales, pueden dar lugar a proyectos muy efectivos. Asimismo, la evaluación constató la existencia de proyectos no

solamente muy innovadores, sino también muy efectivos. En el Recuadro 3.9 se señalan algunos ejemplos.

Recuadro 3.9: El caso de proyectos innovadores bien fundados en la realidad local

MIF/AT-172-UR – Fortalecimiento de pequeños minoristas: El programa se introdujo como respuesta al impacto de la llegada de las grandes cadenas de supermercados a América Latina, con la consiguiente restricción del mercado para los pequeños minoristas y los cambios en los hábitos de los consumidores. Los principales objetivos del proyecto eran mejorar la capacidad de gestión empresarial de los pequeños minoristas a través de la introducción de nuevas técnicas de comercialización y específicamente servicios de capacitación y de asistencia técnica focalizados para ayudar a segmento a competir en el nuevo mercado. El organismo ejecutor era CAMBADU (*Cámara de Almaceneros Minoristas Baristas y Afines del Uruguay*), asociación empresaria creada hace 110 años. La innovación más importante fue de comportamiento, siendo la meta del proyecto cambiar la manera de hacer negocios de los pequeños minoristas, para adaptarse a los nuevos hábitos de los consumidores y al nuevo entorno, transformando básicamente los *almacenes* en tiendas de mayor tamaño. El programa también introdujo el macromercado para reducir costos mediante compras en gran escala y mediante la “Bolsa Amiga CAMBADU” (una combinación de productos básicos), herramienta de venta para enfrentar la competencia de los grandes supermercados. El proyecto ha tenido éxito en la generación de una demanda de servicios y ha ayudado a los pequeños minoristas a mantenerse abiertos. Este concepto fue reproducido en la Argentina (véase el Recuadro 5.1).

MIF/AT-128-ME Centro de productividad en Jalisco: El proyecto apunta a respaldar a la pequeña y mediana empresa en el sector de la fundición y la maquinaria en Jalisco (México) brindando asistencia técnica y tecnológica, capacitación y servicios de laboratorio para mejorar la calidad de los repuestos. Las empresas con menos de 100 empleados representaban el 98% de los establecimientos manufactureros de Jalisco. México ya había demostrado poseer una ventaja competitiva en el sector de la fundición y la maquinaria, pero enfrentaba creciente competencia de otros países, por lo cual era muy importante mejorar su productividad y competitividad. Un análisis profundo de las necesidades durante la etapa del diseño del proyecto incluyó una encuesta a las grandes empresas, como Siemens, Honda y Keystones Valves; entrevistas con 17 empresas beneficiarias; visitas de expertos internacionales y un análisis detallado de sus proveedores y clientes. Finalmente, la operación se estructuró con componentes claros y servicios específicos. Gracias a ello, el Centro de productividad de Jalisco está funcionando a pleno y brinda una serie de nuevos servicios que incluyen pruebas físicas, análisis de metalografía y metrología dimensional. También suministra capacitación para los procesos de control de la producción, el control de la calidad, el diseño de productos, etc. Más de 300 empresas de Jalisco se han beneficiado gracias al establecimiento del Centro.

3.54 **En términos de proyectos de servicios de desarrollo empresarial que tuvieron efectos de demostración y que transformaron las innovaciones en conceptos generalizados adoptados por otros, esta evaluación comprobó que sólo en 35% de los casos estudiados hubo terceras entidades que adoptaron algunos de los productos o servicios introducidos por dichos proyectos.** Habitualmente, esos productos o servicios fueron adoptados por otras instituciones sin fines de lucro, ONG, organismos nacionales, universidades, pero rara vez por el sector privado. Las posibles explicaciones de la escasa adopción de los productos y servicios de los proyectos por otras instituciones podría ser que las innovaciones no estaban bien fundadas en las realidades locales o que los mercados locales no estaban suficientemente desarrollados o maduros para recibir, adoptar y promover estas nuevas prácticas; la promoción de productos innovadores fue limitada; la capacidad institucional y financiera de los organismos ejecutores era limitada para seguir brindando servicios innovadores.

3.55 **En cuanto al grupo clasificado como de proyectos vinculados a la reglamentación, hubo varios criterios innovadores en cuanto a asociaciones**

público-privadas. Un alto nivel de innovación fue el de la creación de oficinas de ventanilla única para facilitar el cumplimiento de las normas y procedimientos existentes, reducir los costos de transacción y mejorar la atención a las MPYME. Ese demostró ser un concepto difícil de instrumentar, que fracasó en algunos intentos (Costa Rica) pero tuvo más éxito en otros (Colombia) cuando las condiciones institucionales y la capacidad del organismo ejecutor ofrecían mayores posibilidades. Otras innovaciones importantes tuvieron que ver con criterios regionales para facilitar las transacciones de las empresas y los trámites de aduanas⁵⁸.

- 3.56 **Diversos tipos de innovaciones caracterizaron a los proyectos que respaldaban a nuevos empresarios.** Algunos de ellos consistieron en la creación de nuevas metodologías para entrenar a los nuevos empresarios, como en el caso de la Fundación Endeavor (www.endeavor.org), que creó e hizo extensivo a países más pequeños de la región un plan único de identificación, adiestramiento y apoyo de nuevos emprendimientos innovadores, con una red de empresarios y empresas de éxito. Otras innovaciones incluyen la creación de plataformas para acelerar nuevas actividades empresariales (véase el Recuadro 3.10).

Recuadro 3.10: Un caso de alta innovación: Apoyo a la creación de empresas de tecnologías de la información y las comunicaciones

El proyecto del Acelerador de empresas tecnológicas de Panamá (ATEP) (AT-417, Panamá, 2001) tenía el propósito de fomentar la creación de empresas basadas en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Específicamente, su objetivo era transformar el ya existente “centro de creación” de empresas de Panamá en un centro que acelerara la creación de nuevas empresas con base en tecnologías de avanzada. El proyecto era innovador porque no existía nada similar en el país y porque apuntaba a respaldar uno de los sectores económicos más dinámicos (TIC) del mundo, adaptando las prácticas óptimas internacionales al contexto nacional específico. Su espíritu innovador también se basaba en la elaboración de un sistema interactivo entre las empresas, los centros de investigación en ciencia y tecnología, el Estado y los bancos. Aunque el proyecto se encuentra aún en una etapa inicial, sus efectos de demostración ya han quedado probados: numerosas instituciones a nivel nacional e internacional solicitan la participación del ATEP en los foros dedicados a las TIC. Además, la creación de un centro similar en una zona rural para empresas agrícolas basadas en la tecnología fue un resultado directo de los efectos de demostración generados por este proyecto.

- 3.57 **Los proyectos orientados a la exportación fueron altamente innovadores por diversas razones:** introdujeron nuevas metodologías para diversificar mercados y diseñaron módulos para establecer servicios virtuales de información comercial para las empresas⁵⁹, generaron alianzas estratégicas entre entidades privadas y públicas para obtener un mejor acceso de las MPYME a los mercados internacionales, o crearon nuevos métodos para ayudar a algunas regiones a tornarse más atractivas para las inversiones extranjeras directas.

⁵⁸ MIF/AT-342 – Facilitado de los trámites aduaneros de las empresas.

⁵⁹ MIF/AT-380 – Sistema de información de exportaciones basado en Internet

- 3.58 **Las normas ISO y la certificación correspondiente constituyeron un concepto innovador en los países de la OCDE y los Estados Unidos en los años ochenta, y uno totalmente nuevo en la región de América Latina y el Caribe cuando el FOMIN empezó a respaldar estos proyectos en los años noventa.** De manera que los proyectos ISO fueron muy innovadores para la región, en particular a nivel de la MPYME. La introducción de las normas ISO empezó a producirse en la región en los años noventa y los proyectos del FOMIN profundizaron el proceso correspondiente, a veces en forma pionera. Ese fue el caso de los proyectos relacionados con la normativa ISO 14000, que aplicaron normas ambientales y de seguridad y brindaron un servicio de evaluación ambiental que en la mayoría de los casos no existía en la región.
- 3.59 **Se demostró que la constitución de conjuntos de proyectos es un buen mecanismo para alcanzar la competitividad de las MPYME** Las empresas adquieren eficiencia colectiva al superar los obstáculos derivados de sus limitaciones de volumen. Sin embargo, y pese a que los proyectos focalizados en la promoción de conjuntos de empresas constituían de por sí innovaciones, a veces no eran pertinentes para las regiones ni pudieron alcanzar sus metas durante la ejecución. Las principales razones de este fracaso fueron una identificación poco clara de las empresas y de su necesidad de reunirse en conjuntos, la falta de un criterio claro para identificar conjuntos con gran potencial, e inclusive la ausencia de una empresa que actuara como “locomotora” para impulsar a su agrupamiento.

F. Sostenibilidad

- 3.60 **En la sostenibilidad se evalúa en qué medida los beneficios del proyecto pueden mantenerse después de su terminación.** Esto se relaciona con mayor frecuencia con la sostenibilidad de los propios organismos ejecutores. En este rubro también se considera si los resultados se institucionalizaron o no al cabo del proyecto. Entre los factores importantes que inciden en la sostenibilidad cabe mencionar el proceso a través del cual se seleccionan los organismos ejecutores, su nivel de dedicación al proyecto y la medida en que los servicios generan recursos financieros suficientes y un mercado para su continuidad.
- 3.61 **En general, la sostenibilidad ha sido difícil de lograr en los proyectos de servicios de desarrollo empresarial.** Se determinó que sólo cuatro de 10 proyectos tenían una sostenibilidad elevada al concluir.
- 3.62 **Uno de los aspectos fundamentales de la sostenibilidad es la capacidad del organismo ejecutor. En la evaluación no se comprobó la existencia de ningún proceso uniforme de selección y análisis de los organismos ejecutores para los proyectos de servicios de desarrollo empresarial.** Además, no existe información sobre los pedidos recibidos por el FOMIN y sobre las decisiones adoptadas en cuanto a cuáles se aceptaron y cuáles no. En los proyectos evaluados, el análisis institucional fue limitado, en particular en los aspectos financieros y operativos. La mayor parte de los organismos se seleccionó sin pasar por un proceso de

competencia. La única excepción fue la de los proyectos del ámbito de la ISO, organizados en el contexto del agrupamiento de proyectos de normas internacionales de contabilidad y auditoría⁶⁰.

- 3.63 **El compromiso de los organismos ejecutores durante la ejecución, junto con su experiencia en la atención de las necesidades de las empresas, también constituye un factor clave para lograr altos niveles de sostenibilidad.** Una característica de los proyectos de gran sostenibilidad es el hecho de que su organismo ejecutor los incorpora a sus propios objetivos y actividades institucionales. En el caso de los servicios de desarrollo empresarial, los datos derivados de los estudios de casos demuestran que el nivel de internalización de las actividades de los proyectos dentro de la institución correspondiente fue muy elevado (90%). Asimismo, en casi todos los casos estudiados la calidad de los recursos humanos que participaron también se consideró elevada. Sin embargo, el compromiso en términos de fondos de contrapartida fue muy inferior (25%). Además, los organismos ejecutores con experiencia anterior en la gestión de proyectos similares representaban cerca del 40% de los casos estudiados, porcentaje considerado muy bajo teniendo en cuenta que el criterio más mencionado para la selección de los organismos ejecutores era la experiencia anterior.
- 3.64 **El mantenimiento de la oferta de servicios introducidos con proyectos del FOMIN fue un desafío para la mayor parte de los organismos ejecutores.** De todos los servicios introducidos por proyectos del FOMIN en los estudios de casos, cerca de 50% de ellos se han mantenido, en tanto alrededor de 20% de los servicios suministrados no se pudieron mantener en modo alguno. Es necesario señalar que 50% de los estudios de casos todavía se encuentran en ejecución. La posibilidad de seguir brindando servicios de desarrollo empresarial fundamentales dentro de los organismos ejecutores después de la conclusión de los proyectos depende de aspectos institucionales y financieros. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos,

⁶⁰ El FOMIN organizó una conferencia y luego efectuó un llamado solicitando propuestas en 1999. Se estipularon las áreas elegibles para el apoyo, la institución elegible y los requisitos de solicitud y financiamiento. El FOMIN recibió cerca de 200 pedidos de información sobre el programa ISO a través de Internet y, de enero a julio de 2000, recibió 46 pedidos formales de 14 países, habiendo aceptado 12 con base en los siguientes criterios: capacidad operativa, institucional y financiera de la institución solicitante; impacto, liderazgo y efecto de demostración en el país o región; resultados previstos de las actividades de asistencia técnica; niveles de compromiso demostrados por el aporte de la institución a los fondos de contrapartida, y los recursos humanos necesarios para la ejecución del proyecto propuesto, y disciplina demostrada para funcionar en condiciones de mercado.

los presupuestos de los organismos ejecutores no eran suficientes para permitirles seguir suministrando los servicios⁶¹.

- 3.65 En cuanto al aspecto financiero, sólo el 35%⁶² del total de servicios ofrecidos consiguió cubrir los costos con precios reales, en tanto, en el resto, los precios deberían ser por lo menos 20% o 50% más elevados para mantener la prestación de servicios en el mercado. En consecuencia, se prevé que la sostenibilidad sea baja después de la conclusión del proyecto. En cambio, cuando las empresas disponían de otras fuentes de ayuda financiera fue más fácil lograr una alta sostenibilidad.

Recuadro 3.11: Un caso de alta sostenibilidad: gran capacidad de ejecución e instrumentación exitosa del proyecto

El proyecto sobre orientación a pequeños minoristas (MIF/AT-299, Argentina, 2000) apuntaba a respaldar la competitividad de pequeñas empresas minoristas mediante la capacitación, la asistencia técnica y la información sobre el mercado, e ilustra claramente un caso de alta sostenibilidad. El organismo ejecutor (Coordinadora de Actividades Mercantiles Empresarias – CAME) era una entidad gremial formada por 27 federaciones provinciales y 953 cámaras de comercio distribuidas en todo el país; tenía una trayectoria reconocida en la representación de los intereses de empresas minoristas desde su creación, en 1956, y su capacidad operativa y financiera era satisfactoria. Además, el organismo había adquirido gran experiencia en la gestión de proyectos con otras organizaciones multilaterales. Durante la ejecución, el compromiso real de CAME para con las actividades del proyecto fue alto y los recursos humanos asignados para coordinar las actividades estaban altamente calificados. Al ejecutar este proyecto, la entidad adquirió más experiencia en la gestión y modificó su perfil hacia una visión orientada a servicios para empresas específicas. El proyecto ofrecía servicios que la institución nunca había ofrecido antes. Ello colocó a CAME en más estrecho contacto con las empresas y sus representantes. En consecuencia, su capacidad institucional y su liderazgo se fortalecieron grandemente. Asimismo, la entidad incorporó más empleados a la administración y amplió su infraestructura. Aunque el proyecto continúa en ejecución, es altamente probable que el mercado de servicios generado siga operando en el futuro. En efecto, los servicios del proyecto hoy se suministran a precios de mercado y asimismo, para después de concluido el proyecto se ha garantizado un aporte financiero de CAME. Además, el mejoramiento de las capacidades del organismo ejecutor en materia técnica, administrativa y de infraestructura está consolidando el desarrollo de servicios en el mercado.

- 3.66 **En términos de institucionalización, entendida como la capacidad de los proyectos para dejar creados mercados de servicios de desarrollo empresarial y operar independientemente del financiamiento del FOMIN, la conclusión es que la mayor parte de los proyectos no fue sostenible.** Como ya se indicó, la intervención del FOMIN ha sido amplia en términos de criterios, sectores

⁶¹ La falta de capacidad financiera de los organismos ejecutores fue una constante en la gran mayoría de los proyectos. Un ejemplo de ello es el proyecto MIF/AT-249 de Honduras, sobre expansión de las redes de microempresas. La meta de este proyecto era incrementar la productividad y competitividad de las microempresas y de los pequeños fabricantes a través de la organización de redes de empresas. En el Memorando de los Donantes se mencionan los aspectos de la sostenibilidad como uno de los riesgos principales que podría enfrentar el proyecto. La sostenibilidad financiera del organismo ejecutor era muy escasa. Los recursos de contrapartida se completaron con una donación del gobierno de los Países Bajos. El organismo ejecutor no logró obtener financiamiento adicional para seguir operando. De manera que la posibilidad de brindar servicios después de la conclusión del proyecto es muy escasa.

⁶² Sólo se pudieron analizar los datos de 13 proyectos dado que en los demás casos los organismos ejecutores no brindaron datos sobre su situación financiera.

económicos y tipos de servicios. En su mayor parte se trató de intervenciones aisladas (las sinergias fueron muy pocas); a excepción del grupo de proyectos del ámbito de la ISO, la mayor parte de las intervenciones carece de modelo empresarial específico para reproducirlo.

- 3.67 **Con respecto al tipo de instrumento para el fomento del mercado, los proyectos que utilizaban el sistema de cupones revelaron mayor sostenibilidad, en comparación con los que utilizaban sistemas de subsidios de contrapartida o apoyo a la oferta.** Aunque estos proyectos tuvieron algunos problemas de efectividad debido a que los subsidios a la demanda por sí solos no bastaban para hacer efectivo a un proyecto, parecería que una vez que la oferta fue adaptada a las necesidades de las empresas y se garantizó una mejor calidad en los servicios, la sostenibilidad no planteó problemas después de la ejecución del proyecto. Los servicios que satisfacían las necesidades de la demanda fueron, en realidad, más fáciles de vender.

G. Adicionalidad

- 3.68 La adicionalidad mide el grado en que los recursos financieros y técnicos del FOMIN fueron fundamentales para el logro de los resultados esperados del proyecto, sea porque no existían otros recursos financieros o en razón de la asistencia técnica suministrada. La adicionalidad también se refiere a si el proyecto permite recoger lecciones importantes para proyectos similares o si ofreció datos sobre cómo pueden manejar proyectos o procesos similares el organismo ejecutor y/o el FOMIN. Una adicionalidad extrema da lugar a un efecto catalizador, lo que significa que se producen beneficios directos o indirectos sin el financiamiento directo del FOMIN.
- 3.69 **Las pruebas reunidas en la evaluación indican que, en relación con los proyectos aprobados, el Banco y el FOMIN desempeñaron un papel importante en el conformado y el fomento de la coherencia de objetivos, la definición de mecanismos de ejecución y las modalidades de intervenciones en el mercado.** Aunque en muchos casos no existen registros del análisis que se realiza antes de la aprobación de la operación para evaluar efectivamente el aporte de cada parte al proyecto, el análisis de campo indica que el Banco y el FOMIN efectuaron importantes aportes al diseño correspondiente.
- 3.70 **La administración del FOMIN desempeñó un papel importante en el momento de la elegibilidad.** El equipo de evaluación examinó todos los Memorandos de Elegibilidad disponibles en relación con los proyectos de servicios de desarrollo empresarial⁶³, en busca de recomendaciones particulares que hubiera hecho el FOMIN antes de la elegibilidad. Quedó claro que las principales preocupaciones de la administración del mismo se relacionaban con el incremento de la coordinación

⁶³ El equipo de OVE ha examinado los Memorandos de Elegibilidad que estaban disponibles en Internet en el sitio del FOMIN para los proyectos de servicios de desarrollo empresarial.

entre proyectos. Alrededor de 40% de esos memorandos incluían recomendaciones específicas para mejorar la coordinación con otros proyectos. Casi todos los documentos incluían alguna referencia para mejorar la sostenibilidad correspondiente, aunque sólo 15% incluía recomendaciones específicas. Otras recomendaciones importantes se vinculaban con el mejoramiento de la evaluabilidad de los proyectos (45%), una mejor definición de objetivos y una focalización en el mercado (30%), así como con recomendaciones vinculadas a la definición de los fondos de contrapartida (30%).

Cuadro 3.2: Recomendaciones de la Oficina del FOMIN en la etapa de elegibilidad

Recomendaciones en la etapa de elegibilidad	%
Temas específicos para garantizar la sostenibilidad	15%
Inclusión de indicadores, evaluaciones y sistemas de supervisión	45%
Fomento de la coordinación con otros proyectos	40%
Inclusión/examen de lecciones aprendidas de proyectos anteriores	15%
Clara definición del mercado / Objetivos precisos	30%
Aspectos vinculados a los fondos de contrapartida	30%
Aspectos técnicos vinculados a la ejecución	25%

Fuente: OVE, con base en los Memorandos de Elegibilidad del FOMIN

3.71 **Dado que la mayor parte de los proyectos no se relacionaban con otras iniciativas del Banco ni del FOMIN, la sinergia y la coordinación con otros proyectos durante la ejecución fue escasa, pese a las recomendaciones formuladas por la dirección del FOMIN en el sentido de mejorar la coordinación.** Hubo algunos casos que mostraban una buena coordinación con otras instituciones, como el proyecto MIF/AT-68 de Honduras (véase el Recuadro 3.10). Sin embargo, en general fue escaso el nivel de intercambio de información y de experiencias entre los distintos organismos ejecutores y los distintos proyectos ejecutados en un mismo campo. Además, esta evaluación permitió comprobar una falta de sinergia idéntica en un mismo proyecto a cargo de tres organismos ejecutores diferentes, como es el caso del MIF/AT-331 en Bolivia, en que prácticamente no hubo coordinación entre los tres organismos ejecutores, a saber, la *Cámara Agropecuaria de La Paz*, la *Cámara Agropecuaria del Oriente* y la *Federación de Ganaderos del Beni y Pando*. La encuesta a los organismos ejecutores permitió confirmar que la mitad de los proyectos carecían de toda coordinación con otras operaciones dentro o fuera del Banco. Asimismo, de aquellos que declararon haber coordinado algunas actividades durante la ejecución, la coordinación se consideró insuficiente en 48% de los casos.

Recuadro 3.10: Un caso de alta adicionalidad: los mismos intereses fomentaron la cooperación institucional

El 23 de enero de 1996, el FOMIN aprobó la operación **MIF/AT-68-HO, es decir, el programa de desarrollo del empresariado rural**. El objetivo de este proyecto era ayudar a productores agrícolas y agroindustriales de pequeña y mediana escala en el ámbito rural de Honduras a transformarse en empresarios exitosos y ambientalmente responsables. El diagnóstico reveló que la falta de una cultura empresarial y de organización empresarial, la escasa capacidad tecnológica y la falta de información sobre el mercado, constituían graves obstáculos para los productores rurales. Durante la preparación del proyecto, muchas organizaciones de desarrollo como la ACDI y la Fundación FORD cooperaron con información y recomendaciones vinculadas a grupos rurales. Durante la ejecución, el organismo ejecutor actuó conjuntamente con muchas de estas organizaciones. De esa manera se pudieron ofrecer más servicios a los pequeños productores rurales. Algunas de las organizaciones que trabajaron en estrecho contacto con el proyecto son las siguientes: el Consejo Europeo de Información Alimentaria, con un aporte de US\$14.000 en equipos para 28 grupos de pequeños productores rurales y subsidios del 50% del costo de los servicios de asistencia técnica; FINSA, con apoyo financiero a 10 de 37 empresas capacitadas. Los montos crediticios variaron de US\$6.000 a US\$35.000; Instituto Nacional de Agricultura (INA), con capacitación en aspectos jurídicos y de organización, brindando servicios legales; PROEMPRESAH, con apoyo logístico; un bufete de abogados local, con asesoramiento jurídico a operaciones empresariales y para crear y explotar una empresa de comercialización; FIANCOP, con recursos financieros y que asimismo solicitó capacitación técnica para sus miembros.

Como resultado del proyecto, 40 grupos organizados formados por 1.421 miembros recibieron asistencia técnica, capacitación en comercialización y servicios de consultoría empresarial. Además, durante la ejecución del proyecto se registraron nueve marcas en nombre de los productores rurales. Al cabo del proyecto, numerosos productores rurales de pequeño volumen funcionaban utilizando créditos corrientes y más de 25% de los productores declararon que habían mejorado su acceso al mercado.

3.72 Las intervenciones del FOMIN, en términos de apoyo financiero de los servicios a las empresas y los organismos ejecutores, demostraron ser fundamentales para la oferta de servicios de desarrollo empresarial. La mayor parte de los proyectos incluían algún tipo de subsidio para la contratación o prestación de servicios de desarrollo empresarial. Estos subsidios se redujeron de un nivel de 70%-30% en los primeros proyectos a uno 50%-50% en las nuevas operaciones, de acuerdo con la experiencia internacional que demuestra que los programas funcionan más efectivamente cuando los clientes pagan una proporción sustancial (por lo menos el 50%) del costo de los servicios que reciben. De manera que una de las principales preocupaciones durante la preparación de los proyectos fue diseñar planes que permitieran disminuir los niveles de subsidio a lo largo del tiempo. La mayor parte de los proyectos declaró que, al tercer año, los subsidios debían desaparecer. Este factor reveló ser muy difícil de poner en práctica y en muchos casos el FOMIN tuvo que convenir en ajustar el plan original de subsidios para permitir que los organismos ejecutores mantuvieran la prestación de servicios a precios subsidiados, como en el caso del proyecto MIF/AT-58, del Centro de servicios empresariales, en el Perú.

3.73 Sin embargo, cabe señalar que, en términos de adicionalidad financiera, los estudios de casos revelaron que 80% de los servicios o productos financiados por proyectos del FOMIN tenían bajas probabilidades de obtención sin financiamiento de éste. Ello se vio también reforzado en la encuesta de organismos ejecutores: quienes respondieron señalaron que 132 de los 145 servicios y productos identificados no se habrían podido obtener sin apoyo financiero del

FOMIN, en casi todos los servicios y productos de los 62 proyectos que respondieron a la encuesta de organismos ejecutores, lo que indica el carácter esencial del financiamiento del FOMIN. Los recursos de dicho Fondo desempeñaron un papel fundamental en el fortalecimiento institucional y la coordinación (92% y 100% consideraron esenciales a esos), los componentes de capacitación (90%) y casi todas las medidas relacionadas con el fomento de los niveles de conciencia acerca del mercado de servicios de desarrollo empresarial (94%).

- 3.74 **La adicionalidad en la etapa ex post fue muy inferior. Sin embargo, existen algunos ejemplos de efectos catalizadores ejercidos por los proyectos del FOMIN.** Este es el caso de los proyectos que incluían componentes vinculados a los marcos normativos que inciden en las operaciones de las MPYME. Algunos de esos componentes tuvieron mucho éxito en la introducción de un debate sobre la adaptación de los marcos normativos a las necesidades de las MPYME o en la creación de una conciencia acerca del mercado para algunas de las necesidades no detectadas. Por ejemplo, el proyecto MIF/AT-321, de desarrollo de las micro y pequeñas empresas, introdujo el debate y, en consecuencia, se adoptó una política nacional para las MPYME. Además, los proyectos de servicios de desarrollo empresarial para microempresas con base en cupones fueron más tarde imitados por otras organizaciones o entidades nacionales. Asimismo, los proyectos sobre calidad (ISO) también revelaron algún efecto catalizador. Todos los proyectos incluían componentes para capacitar a consultores en la asistencia a empresas para la implementación de mecanismos ISO en las organizaciones. Una vez terminados los proyectos, los consultores se transformaron en el mejor instrumento para divulgar y crear conciencia acerca de las ventajas de las normas ISO y los programas relativos a la calidad. Además, como constituyen el lado de la oferta del mercado, desempeñan un papel activo en el fomento de sus servicios, generando una expansión que va más allá de la intervención directa del FOMIN.

H. Evaluabilidad

- 3.75 **Esta dimensión analiza si los proyectos de servicios de desarrollo empresarial fueron diseñados de manera de generar resultados cuantificables.** El equipo de evaluación examinó los proyectos para determinar si incluían indicadores mensurables, si estaban debidamente definidos y si eran utilizados como herramienta de supervisión. También se procura determinar en esta dimensión si se presupuestaron recursos adecuados para las actividades de evaluación. Se examinaron las evaluaciones de los proyectos (en los casos en que éstas estaban disponibles) para ver si aportaban lecciones valiosas que pudieran ser aplicadas a otros proyectos.
- 3.76 **En términos generales, la evaluabilidad de los proyectos de servicios de desarrollo empresarial merecieron una de las calificaciones más bajas.** El análisis de los casos estudiados reveló una definición de indicadores muy deficiente. En la evaluación se examinaron 149 indicadores de 25 casos, de los que

sólo 23% incluían datos de referencia para medir el punto de partida, 64% incluían una meta cuantificable y sólo 6% incluían indicadores de referencia, si bien el sector de los servicios de desarrollo empresarial ha elaborado indicadores de referencia para los distintos tipos de servicios. En términos de planificación, el examen de los casos estudiados ilustra que algunos proyectos tenían una alta calificación en términos de evaluabilidad. Por ejemplo, 76% de los proyectos incluían un presupuesto para evaluación, supervisión y auditoría, 84% tenían planificadas evaluaciones intermedias o finales y 80% definían indicadores de producto. En términos de evaluaciones de efectos, sólo 3% de los proyectos analizados como estudios de casos las habían ejecutado, habitualmente incluidas como rubro en la evaluación final proyectada⁶⁴. Sólo el 40% de los proyectos incluían algún tipo de indicador de impacto con fines de supervisión.

- 3.77 **El análisis cualitativo de las evaluaciones intermedias y finales proyectadas y financiadas por los proyectos reveló resultados heterogéneos.** En las evaluaciones no se siguió ningún modelo estandarizado. Algunas incluían información cuantificable sobre el logro de los objetivos, los valores absolutos de los indicadores propuestos y datos de referencia. También incluían recomendaciones sobre futuras evaluaciones y aspectos de la implementación que debían ser resueltos. Sin embargo, muchas otras evaluaciones demostraron ser muy deficientes. En algunos casos se incluyó una información limitada en cuanto a los indicadores que habían sido previamente establecidos en el Memorando de los Donantes⁶⁵. En otras evaluaciones se hizo caso omiso de esos indicadores⁶⁶. No se observó estandarización alguna de los informes de evaluación, por lo menos para proyectos similares.
- 3.78 **El sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos introducido por el FOMIN en 2000, cumplió una función importante en la supervisión de los proyectos.** Dicho sistema se puso en práctica a partir del 2000, significando un importante avance en términos de la disponibilidad de información y la institución de una *cultura del seguimiento y la evaluación* en el Grupo del BID. Casi 90% de los proyectos de servicios de desarrollo empresarial fueron objeto de por lo menos un informe de este tipo. En relación con los 77 proyectos que se habían

⁶⁴ Por ejemplo, en la página 14 del proyecto MIF/AT-371-CO se dice que la evaluación final se efectuará dos meses antes del desembolso final y en ella se examinará lo siguiente: la medida en que se hayan logrado los objetivos específicos del proyecto; el número y volumen de las empresas beneficiarias, la calidad de los servicios ofrecidos; la medida en que se aplican tecnologías limpias; el éxito de las alianzas en el establecimiento de la cadena de producción; la sostenibilidad del programa; la posibilidad de que el proyecto se reproduzca y los resultados finales y los efectos del proyecto.

⁶⁵ Por ejemplo, la evaluación intermedia del proyecto MIF/AT-114-AR tiene 10 páginas, ofrece cierta información sobre el primer componente del proyecto pero no brinda dato alguno en relación con los otros cinco indicadores de la implementación.

⁶⁶ La evaluación final del proyecto MIF/AT-111-PN estaba llamada a medir el incremento de las exportaciones nacionales de productores agrícolas no tradicionales. La evaluación se centró en los indicadores de la implementación y la evaluación del impacto sólo se focalizó en la sostenibilidad del organismo ejecutor, sin mención alguna de los agricultores no tradicionales.

autoadjudicado una calificación con base en los informes en cuestión, OVE los comparó con las calificaciones adjudicadas por la misma a cada proyecto, a lo largo de esta evaluación⁶⁷. En 73% de los casos hubo algún tipo de diferencias entre OVE y los informes de seguimiento del desempeño de proyectos. En cuanto a las calificaciones relacionadas con los objetivos de desarrollo, al comparárselas con las calificaciones de efectividad dadas por OVE se constataron diferencias en 56% de los proyectos; en 88% de las operaciones con diferencias, los informes de seguimiento del desempeño de proyectos presentaban un cuadro más optimista que las calificaciones de OVE. También fueron importantes las diferencias entre los avances en la ejecución, según la calificación asignada al respecto por los informes de seguimiento del desempeño de proyectos, y las calificaciones de eficiencia dadas por OVE. Las discrepancias al respecto ya se describieron en la parte de esta evaluación dedicada a la dimensión de la eficiencia. Los resultados fueron similares a los constatados en las evaluaciones de otros grupos.

- 3.79 **Parecería necesaria una clara asignación de responsabilidades en las actividades de seguimiento, para fortalecer la participación de los organismos ejecutores.** Las entrevistas con los organismos ejecutores permitieron constatar que la supervisión de los proyectos se considera tarea de los funcionarios del Banco y el FOMIN antes que de los organismos ejecutores. En la mayor parte de los casos, los recursos asignados para la evaluación fueron considerados demasiado elevados por los organismos ejecutores. Otra impresión recogida en el campo es que las Representaciones no utilizan los documentos de evaluación como herramientas de gestión para corregir y /o prevenir errores.
- 3.80 **Las evaluaciones que miden el impacto de un proyecto y la medida en que cumple sus objetivos de desarrollo son importantes en todos los casos, pero aún más en un campo nuevo y dinámico como el de los servicios de desarrollo empresarial, en el que el FOMIN ensayó criterios nuevos por primera vez.** Además, como los proyectos de servicios de desarrollo empresarial incluían tantas innovaciones y eran abordados en formas tan diferentes, la necesidad de evaluaciones ex post y de efectos es especialmente vital para el proceso de aprendizaje de las políticas del FOMIN y el Banco y de los propios países. Sin embargo, como ya se comentó en la sección dedicada a la efectividad, sólo tres proyectos efectuaron evaluaciones de efectos, de las que solamente dos estuvieron

⁶⁷ OVE utilizó conceptos similares, aunque no exactamente iguales, para calificar los proyectos. La efectividad es similar al logro de los objetivos de desarrollo utilizados en los registros de los informes de seguimiento del desempeño de proyectos. La eficiencia es similar al progreso en la implementación utilizada en dichos informes, ya que la principal determinante de la eficiencia es el cumplimiento del cronograma.

disponibles⁶⁸. También es importante mencionar que el FOMIN, siguiendo recomendaciones del Grupo de trabajo, ha publicado en los últimos años documentos y estudios sectoriales⁶⁹. Asimismo, cabe observar que los documentos de evaluación no son de fácil acceso. El equipo de evaluación enfrentó dificultades para encontrarlos, pues en la mayoría de los casos debía procurarlos en la Representación.

Recuadro 3.11: Caso de evaluabilidad relativamente alta: Un esfuerzo para que el proyecto sea “evaluable”

Entre todos los proyectos evaluados, ninguno de ellos demostró un desempeño sobresaliente en materia de evaluabilidad. El proyecto “Programa de desarrollo de empresas rurales” (AT-068, Honduras, 1996) simplemente constituye un ejemplo de un intento importante de hacer evaluable un proyecto. Su objetivo era ayudar a los pequeños y medianos productores rurales a alcanzar mayores niveles de competitividad mediante la aplicación de un sistema piloto de capacitación y asistencia técnica. La Escuela Panamericana de Agricultura estaría a cargo de la ejecución, previéndose que la capacidad de dicha escuela para brindar asistencia técnica al sector agrícola se vería fortalecida con el proyecto. También se preveía un impacto en el desarrollo rural como resultado del proyecto. En el marco lógico se definían diversos indicadores para permitir la evaluación del desempeño del proyecto. Se cuantificaban las metas que debían ser alcanzadas en cada uno de ellos. Se asignaron recursos para supervisión y para las evaluaciones externas intermedias y ex post. Se designó un experto específico para el seguimiento y se definieron indicadores más específicos para los aspectos económicos, financieros, de comercialización, de administración y sociales. Aunque en el informe final se hacía referencia a la situación socioeconómica anterior de los beneficiarios, no se definía con precisión un indicador de referencia. Esto limitó la posibilidad de efectuar comparaciones ex ante y ex post de los indicadores. Sin embargo, el evaluador externo trató de hacerlo y se aplicó la metodología de los grupos de control y de los grupos de no participantes que abandonaron el proceso de capacitación. También se sugirió, y probablemente se lleve a cabo, una evaluación de los efectos correspondientes.

3.81 **El grupo de proyectos “ISO” constituye un ejemplo de mejoramiento del sistema de seguimiento⁷⁰.** En 2000, el FOMIN implementó un sistema de supervisión de la ejecución de estos proyectos. La información se recopila mediante encuestas en las empresas participantes y organismos ejecutores. Al momento, se ha creado una base de datos y la información recogida permite que el FOMIN cuente con datos detallados respecto al progreso de la implementación de los proyectos ISO y a la reacción de las empresas frente a las normas de calidad. En un futuro cercano, el sistema incluirá indicadores para apreciar el impacto de las normas de calidad en las empresas.

⁶⁸ En la sección dedicada a la eficiencia se presenta un breve análisis de estas evaluaciones de efectos. Los proyectos con evaluaciones de efectos son los siguientes: 1) Argentina, “Servicios para pequeños productores rurales” (MIF-AT-106 – ATN/ME-5441 AR, año 1997) y 2) “Expansión de la capacitación a microempresas”, Regional (MIF-AT-017 – ATN/MH 4689 RG CO, año 1995). Podrían existir otras evaluaciones de efectos, pero no existe un sistema para recabarlas ni para determinar en qué casos se llevaron a cabo.

⁶⁹ Por ejemplo, *Fomento del cambio*, enero de 2001; *Consultoría de evaluación de los proyectos FOMIN de apoyo a los pequeños productores agrícolas*, agosto de 1999.

⁷⁰ Los grupos ISO comprenden 12 proyectos con el objetivo de establecer las normas de calidad ISO 9000 e ISO 14.000 entre las empresas de la región.

- 3.82 **En conclusión, la deficiencia de los resultados obtenidos en términos de evaluabilidad se debe a la falta de un planeamiento y diseño más minuciosos antes de la aprobación del proyecto, así como a la dispersión y el carácter genérico de los objetivos.** Esta situación dificultó y a veces tornó imposible la definición y supervisión de variables que son fundamentales para evaluar los resultados reales en términos de productos e impacto, por lo que se hizo más difícil la tarea de aplicar los sistemas de seguimiento perfeccionados que usa el FOMIN desde 2000.

IV. CONCLUSIONES Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD

- 4.1 En este Capítulo se han agrupado las principales conclusiones, subrayando las virtudes y deficiencias de las intervenciones del FOMIN, así como las áreas de oportunidad derivadas del análisis del proceso de evaluación en profundidad que se llevó a cabo con este grupo de proyectos.

A. Virtudes

1. Papel pionero en la región y en el Grupo del BID

- 4.2 **El FOMIN realizó una labor de vanguardia en términos de intervenciones en el campo de los servicios de desarrollo empresarial en la región.** La administración de los recursos del FOMIN por el Banco, particularmente en el área de los servicios de desarrollo empresarial, implicó un nuevo contacto directo con numerosas MPYME de los sectores y regiones más diversos, similar al contacto derivado de la experiencia del Banco en el área de la microempresa con el Programa de Pequeños Proyectos en el decenio de 1980. Esa experiencia marcó un cambio cualitativo en la manera en que el Banco interactuaba con el sector privado, aportando elementos que enriquecieron la cultura organizacional del BID y su compromiso con la competitividad. Ello permitió que los Directores, los ejecutivos y el personal en general se familiarizaran con las empresas más pequeñas y se sensibilizaran ante las necesidades críticas que éstas experimentaban en el nuevo entorno. Esta experiencia también fue un factor importante en la configuración del enfoque de las contribuciones del Banco a los esfuerzos mundiales por establecer directrices para los servicios de desarrollo empresarial, que se materializaron en 1998 el informe titulado “Servicios de desarrollo empresarial para las MPYME: Directrices preliminares para intervenciones financiadas por los donantes”.

2. Evolución y aprendizaje

- 4.3 **Las intervenciones en servicios de desarrollo empresarial abordaron necesidades críticas con miras a mejorar la competitividad de las MPYME, evolucionando desde intervenciones dispersas, más genéricas y orientadas a la oferta, hasta proyectos de menor escala y más concentrados tendientes a abordar necesidades específicas de las MPYME o de subsectores específicos.** Los proyectos concentrados en necesidades específicas, como la reglamentación de las MPYME, o subsectores específicos, como el de los exportadores, o “nichos” del mercado tales como las normas ISO 9000, han demostrado la mayor pertinencia durante el ciclo de vida de los proyectos. Análogamente, los proyectos impulsados por la demanda, que utilizan subsidios de contrapartida y cupones como mecanismos de prestación, también registran altos niveles de pertinencia por ser estas actividades realmente requeridas por las empresas,.

- 4.4 **En un período de 10 años, el FOMIN ha seguido un trayecto de continua redefinición estratégica de sus objetivos, sus métodos y medios de trabajo, demostrando así un creciente acervo de conocimientos obtenido a través de la experiencia y de algunas tareas de evaluación.** Las indicaciones contenidas en el Informe Perry de 1996 y en el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia del FOMIN (2000) demostraron que, en general, el marco estratégico es coherente. Sin embargo, es preciso observar que aún no existe un enfoque estratégico claramente definido y específico para los servicios de desarrollo empresarial.

3. Innovación

- 4.5 **La intervención del FOMIN en el área de los servicios de desarrollo empresarial fue pionera en una amplia gama de criterios, en un área de acción limitada por parte de otros donantes y en que el apoyo público a los servicios de desarrollo empresarial sólo existía en unos pocos países.** Pasaron del fortalecimiento de ciertos proveedores y la creación de centros a la promoción de instancias enfocadas en la demanda, como los cupones para la microempresa y los sistemas de subsidios de contrapartida para la pequeña y mediana empresa. En este sentido, abordaron sectores muy diferentes, tales como: agricultura, artesanías, servicios y comercio, manufactura; y reunieron experiencias adquiridas en otras partes del mundo; e incluso actuaron en nuevas áreas. En conjunto, las innovaciones fueron diversas y se centraron en numerosas necesidades de las empresas: capacitación, tecnología e información, comercialización y comercio, capacidad organizacional, gestión y formación de redes informáticas y marco normativo. También es importante destacar el papel que cumple el FOMIN, de promover el empresariado a través del respaldo a nuevas iniciativas comerciales o a empresas altamente innovadoras.

4. Reducción del volumen de las intervenciones y fomento de planes de pago compartido con los clientes finales

- 4.6 **Con el transcurso del tiempo, los proyectos fueron disminuyendo de volumen, en términos del monto promedio de recursos asignados y del incremento de los aportes de contrapartida. Esto denota una orientación hacia un tipo diferente de intervenciones, con la participación de los clientes finales, a través de subsidios de contrapartida y cupones o de proyectos del tipo de “agentes o corredores comerciales”, en lugar de la financiación de proyectos más voluminosos asociados a los centros de servicios de desarrollo empresarial.** Claramente, se registró una tendencia a la baja en el monto medio de recursos por proyecto a lo largo del período en cuestión: de US\$3,5 millones en 1995 a US\$700.000 en 2002. Los proyectos pasaron a ser mucho más pequeños, y el año 1999 aparece como el momento decisivo, dado que fue a partir de ese año que el monto medio de recursos por proyecto apenas superó el millón de dólares.

B. Deficiencias

1. Falta de focalización de las intervenciones en servicios de desarrollo empresarial

- 4.7 **Al no existir una estrategia articulada del Banco, las intervenciones del FOMIN en el área de los servicios de desarrollo empresarial reaccionaron en forma flexible a una amplia gama de pedidos de las MPYME de la región.** La planificación fragmentaria, basada en proyectos individuales, da lugar al diseño de proyectos que procuran resolver numerosas necesidades y limitaciones de las MPYME simultáneamente, es decir, proyectos con un enfoque muy amplio. Los proyectos de ámbito amplio corren el riesgo de diluir su focalización. **Los esfuerzos dispersos de las intervenciones en el área de los servicios de desarrollo empresarial impidieron el desarrollo de una masa crítica de actividades focalizadas en las necesidades de las MPYME, lo que actuó en desmedro de la sostenibilidad.** No se hallaron indicios de que las actividades del FOMIN hayan contribuido a consolidar iniciativas para desarrollar los canales de distribución y comercialización de las MPYME, lo que podría haber generado economías de escala en la prestación de servicios, en un mercado tan fragmentado. El diseño debe evitar las intervenciones transitorias sin conexión con otras actividades.
- 4.8 **Se observó que la falta de focalización en la acción se vinculaba a tres cuestiones fundamentales: insuficiente conocimiento del mercado, objetivos ambiciosos y poco definidos, y ausencia de una clara identificación de las empresas beneficiarias.** En primer lugar, se comprobó que existía un conocimiento insuficiente de las condiciones y necesidades de las empresas, así como del mercado en el que deben competir y de las condiciones del mercado de las empresas (solidez del mercado y posición en la cadena de valor) para respaldar las intervenciones de los proyectos del FOMIN. En segundo lugar, los objetivos y el riesgo asociado a su consecución, no se definían claramente durante el diseño, lo que tendía a que los proyectos fueran ambiciosos pero sin metas concretas. En tercer lugar, la falta de homogeneidad en la definición del concepto de las MPYME, que también incluía a las microempresas, dificultó aún más la tarea de identificar a los beneficiarios. En general, en la evaluación se comprobó que los proyectos no delimitaban el campo de intervención ni definían claramente a qué beneficiarios se orientaban, en base a criterios de riesgo razonados, costos de oportunidad y posibilidades de un efecto multiplicador; tampoco utilizaron criterios objetivos tales como el volumen de las empresas, el sector al que pertenecían o criterios más complejos, como el posicionamiento sectorial de la empresa, la dinámica de crecimiento, etc. En consecuencia, la mayor parte de los proyectos acabaron suministrando servicios generales a un grupo multisectorial de beneficiarios.

2. Efecto catalizador y coordinación

- 4.9 **Es necesario mejorar la sinergia y el efecto catalizador.** Esta situación se debe a un factor que ya ha surgido en otras áreas de evaluación, es decir, la incapacidad de los proyectos individuales de interactuar y comunicarse con los propios proyectos del FOMIN y con las políticas nacionales y otros proyectos del Banco en áreas afines. La falta de conexión de las intervenciones experimentales del FOMIN con programas nacionales más vastos o con préstamos del BID para apoyar la continuidad o el aumento de escala de los proyectos planteó restricciones graves en términos de sostenibilidad. Sin embargo, el Banco no exploró el uso de los proyectos del FOMIN como casos experimentales, y no hubo prácticamente interacción alguna con programas de mayor volumen, cuando existían, y aun en menor medida con los programas nacionales.

3. Análisis mercantil e institucional

- 4.10 **Durante la evaluación, se comprobó que las intervenciones fueron concebidas con un conocimiento limitado de las necesidades de las empresas, del mercado en el que debían competir y de su posición relativa en la cadena de valor.** Ello se debe a falta de diagnóstico y análisis contextual y a insuficiente conocimiento en profundidad de quienes propusieron los proyectos. Esta falta de análisis mercantil fue una desventaja en el fortalecimiento de la formulación de servicios empresariales más específicos y creó dificultades en la iniciación de proyectos y, más tarde, en el establecimiento de condiciones de sostenibilidad, cuando se preveía la terminación de los proyectos. **Además, como se describe en la sección sobre Sostenibilidad, la mayor parte de los programas de servicios de desarrollo empresarial (con la excepción de los proyectos ISO) carecían de criterios rigurosos y normalizados para un análisis institucional y para la selección de los organismos ejecutores.** Esto dio lugar a una fuerte dependencia de los recursos del FOMIN para continuar la prestación de servicios.

4. Subestimación del plazo requerido

- 4.11 **Otra área de flaqueza en el diseño de los proyectos fue el período relativamente corto de ejecución en relación con los objetivos establecidos,** lo cual incide en la eficacia y eficiencia de los proyectos. El diseño de los proyectos parece subestimar la complejidad y las numerosas condiciones que requiere el éxito y que son desproporcionadas en comparación con los recursos financieros y los cronogramas. Por consiguiente, el diseño de los proyectos plantea objetivos imposibles de alcanzar en la vida del proyecto; incluso el producto real a veces no alcanza los valores previstos.

5. Evaluabilidad

- 4.12 **La evaluabilidad de los proyectos fue baja en general. Las intervenciones experimentales merecen planes de evaluación más rigurosos e integrados a los**

procesos decisorios de los países y del Banco, a fin de extraer lecciones útiles para el seguimiento y el aumento proporcional de las intervenciones. La evaluabilidad consiste en dos elementos identificados como factores problemáticos, a saber: la definición precisa de objetivos generales y específicos y su cuantificación en términos de producto e impacto, y la definición de puntos de referencia para esos valores. Ello requiere un conocimiento cabal de la situación en el contexto escogido, aparte de una identificación clara de las empresas a las que se orienten las actividades, su demanda de servicios y las actividades que deberán llevarse a cabo, elementos que fueron muy limitados durante el diseño de los proyectos.

- 4.13 **La metodología de la evaluación y la definición del producto y los datos de seguimiento pertinentes deben definirse previamente en la etapa de diseño y, en lo posible, tienen que ser homogéneas por tipo de proyecto, a fin de producir parámetros de referencia y facilitar la comparación del desempeño de los proyectos.** La evaluación y otros informes de proyectos que se llevan a cabo con bastante regularidad adolecen de esta falta de evaluabilidad y se limitan a aspectos cualitativos o administrativos de la gestión de los proyectos. Se hallaron pocos resultados en términos de impactos cuantificables a nivel de empresas individuales o grupos de empresas beneficiarias. La evaluación adolecía de graves limitaciones de información sobre los datos básicos de la clientela de los programas de servicios de desarrollo empresarial y de los beneficios atribuidos a los servicios recibidos. Una necesidad que resulta evidente es el uso periódico de sistemas normalizados que permitan medir el impacto de los programas en el fomento del mercado de servicios de desarrollo empresarial para las MPYME y en las propias MPYME. Las metodologías y los mecanismos de evaluación (que no necesariamente tienen que ser estudios de impacto completos) podrían compatibilizarse y parecerse más a los estudios de mercado y de satisfacción de la clientela⁷¹.

C. Áreas de preocupación

1. Identificación de riesgos

- 4.14 **La inadecuada identificación de riesgos y de correctas medidas atenuantes plantearon un grave riesgo para el grupo de proyectos de servicios de desarrollo empresarial.** Debido a los problemas de diseño, como se indicó en la sección anterior, los proyectos cambiaron sustancialmente durante la ejecución, con lo que impusieron presión a la estructura administrativa de los organismos ejecutores y de las Representaciones. La prevención de riesgos resultó ser a veces insuficiente. Los proyectos con objetivos más específicos y limitados permitieron una mejor definición de la prevención de riegos, mientras que en los proyectos con

⁷¹ Por ejemplo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) elaboró una serie de cinco herramientas prácticas (cualitativas y cuantitativas) para medir el impacto de los programas de microcrédito que podrían adaptarse a los servicios de desarrollo empresarial.

objetivos genéricos, que fueron la mayoría, los problemas de eficacia se manifestaron durante la ejecución y obligaron a adaptar las actividades.

2. Dependencia institucional de subsidios

- 4.15 **El bajo coeficiente de servicios suministrados a las MPYME en relación con el monto de recursos destinados a actividades generales o de “fortalecimiento institucional” representó una preocupación reiterada en cuanto a la eficiencia de los proyectos del FOMIN.** Ello se debió en parte a los planes de ejecución, que carecieron de incentivos adecuados. Por ejemplo, tal fue el caso de los organismos ejecutores que habían asumido funciones superpuestas, como la prestación de asistencia técnica para la intermediación entre los consultores y las empresas, el fomento de servicios y, a veces, también la prestación de servicios. Ello causó confusión de funciones y en muchos proyectos absorbió una gran proporción de los recursos, en detrimento de los expresamente asignados al suministro de servicios a las empresas. En consecuencia, el costo de la asistencia técnica para organizar y promover los servicios, fue en muchos casos exageradamente elevado en relación con el costo real de las consultorías para las empresas. Además, el escaso tiempo del proyecto dedicado al suministro de servicios no permitió generar una mayor rentabilidad en relación con esos costos.

3. Duplicación de esfuerzos e ineficiencia

- 4.16 **Las elevadas asignaciones presupuestarias para consultores y la duplicación de esfuerzos en proyectos similares, así como la compra de equipo en cantidades pequeñas, generaron diversas ineficiencias.** Ejemplos de lo anterior son el elevado empleo de consultores internacionales, el financiamiento de coordinadores de proyectos costosos, la falta de sinergias para no duplicar el financiamiento de productos similares en numerosos proyectos diferentes, y la elaboración de manuales ISO y pagos múltiples por sistemas de información, módulos de capacitación y material didáctico similares.
- 4.17 **En términos solamente de costo unitario de las actividades, esto indicaría un bajo grado de productividad de los proyectos.** Sin embargo, en términos de costo-beneficio, la fijación de un valor también en el proceso de aprendizaje y en la adquisición de conocimientos por parte de las instituciones y los actores locales es sin duda un logro muy importante de los proyectos del FOMIN y un valioso bien para el futuro. El programa no establece un valor suficientemente elevado para estos aspectos de “aprendizaje práctico” de los proyectos, pero ello podría incrementar la eficiencia con un esfuerzo mínimo adicional. Se podría considerar que algunas de estas ineficiencias son el precio de la innovación y esa experiencia, si se divulga y utiliza, podría estar compensada por un mejoramiento en los resultados de los futuros proyectos.

D. Areas de oportunidad

1. Focalización de las acciones

4.18 **Dada la situación descrita en el Capítulo I en relación con los servicios operativos y estratégicos, la evaluación denota que la consolidación del mercado de servicios de desarrollo empresarial dependería, por una parte, de que se identificara un grupo de pequeñas y medianas empresas beneficiarias que fueran dinámicas, con mayor capacidad para incorporar servicios adaptados a ellas y derivar de ellas un beneficio económico.** Por otro lado, en el caso de las empresas más pequeñas y menos estructuradas, con dificultades para incorporar los costos de los servicios de desarrollo empresarial en sus presupuestos en forma permanente, las intervenciones innovadoras que generan una amplia gama de productos con costos de transacción más bajos, como los programas de capacitación especializados que utilizan planes de cupones, demostraron ser una alternativa válida a seguir. La “productización” de servicios para atender a las necesidades de las microempresas dio lugar a cursos muy bien definidos, que rápidamente se traducen en nuevos productos que se pueden ofrecer para fomentar la productividad y el resultado neto de la empresa a corto plazo.

2. Beneficios derivados de las nuevas necesidades de servicios de desarrollo empresarial para respaldar la integración y el comercio regionales

4.19 A partir del contexto de integración regional que se describe en el Capítulo I, hay una clara tendencia que obliga a las MPYME a adquirir técnicas y habilidades para competir en mercados integrados más vastos. El suministro de servicios de desarrollo empresarial tendría que ajustarse según sea necesario, e incluir el apoyo a las MPYME que deseen exportar, primero, a los mercados subregionales y, luego, a toda la región, o simplemente competir al menos en un mayor pie de igualdad con los bienes y servicios importados. Todavía existe un amplio margen para incrementar las inversiones en tecnología, en que la participación pública y privada debe ser importante para lograr mayor productividad y competitividad internacional. Actuando en grupo y en asociación con empresas más grandes, las MPYME de la región tienen oportunidades excelentes para explorar sinergias y complementariedades que puedan generar ventajas comparativas dinámicas a largo plazo en sectores cercanos a perfiles de especialización productiva.

3. Enfoque sistémico

4.20 **El FOMIN podría desempeñar un papel más catalizador en sus intervenciones en servicios de desarrollo empresarial mediante actuaciones articuladas en el contexto de un enfoque sistémico.** Ello exigiría pasar del criterio de proyectos aislados a la concepción de proyectos del FOMIN como intervenciones experimentales que puedan llevarse a escala en programas más vastos de servicios de desarrollo empresarial, fortaleciendo la capacidad institucional y el marco de

política local. Ya se ha practicado esta experiencia en varios proyectos del FOMIN en el área de los recursos humanos⁷². En esos casos, el FOMIN fue un protagonista fundamental en la adaptación de los organismos públicos y los consorcios público-privados a efectos de incorporar cambios específicos en su arquitectura para promover un uso más eficiente de los recursos destinados a estos programas y tornarlos más sensibles a las necesidades del mercado y más pertinentes para las empresas. Existen oportunidades interesantes de multiplicación de las experiencias piloto del FOMIN con programas más amplios en las áreas de desarrollo tecnológico, facilitación del comercio y la nueva generación de préstamos para competitividad. También podrían surgir otras áreas de sinergia en relación con el financiamiento de la CII, tales como los proyectos de cadena de valor, en que la CII se asocia con una empresa más grande para brindar servicios a un grupo de MPYME⁷³, o en el área de los parques empresariales y tecnológicos⁷⁴.

4. Generación de plataformas para el mercado de servicios de desarrollo empresarial

4.21 Se podrían intensificar intervenciones más coordinadas de servicios de desarrollo empresarial con enfoque de desarrollo, a nivel de país, en términos de impacto logrado mediante un uso más interactivo de los componentes críticos, que podrían ser compartidos por más de un proyecto. A este respecto, las intervenciones en materia de servicios de desarrollo empresarial podrían seguir la trayectoria del FOMIN en el área del capital de riesgo, como en el caso del Brasil, en el marco del programa INOVAR⁷⁵. El apoyo a la elaboración de una plataforma logística e institucional de servicios de desarrollo empresarial podría dar lugar a funciones muy importantes para estimular el fomento de estos servicios a nivel de país, a saber: i) el proceso de competencia para financiar distintos programas que podrían incluir recursos de contrapartida de otras fuentes (por ejemplo, del sector público y de organismos especializados); ii) el intercambio de ideas, experiencias y prácticas óptimas; iii) el financiamiento de componentes clave que podrían ser de uso común, tales como los sistemas de información sobre proveedores; iv) la generación de información sobre bases de datos de clientes, que podría arrojar más luz sobre el volumen y las necesidades de las empresas para todos los protagonistas, y v) el mejoramiento del impacto en términos de conciencia

⁷² En el documento MIF/GH-78-8 se incluye la evaluación detallada del Programa de recursos humanos y mercado de trabajo del FOMIN.

⁷³ Como la recientemente aprobada para respaldar a un grupo grande de pequeños proveedores de leche con Nestlé en México.

⁷⁴ La experiencia del FOMIN en Panamá, con la instalación exitosa de un “acelerador de empresas”, aprovechando la infraestructura de la Zona del Canal revertida, es un caso ilustrativo de las oportunidades selectivas a este respecto, siendo ésta una esfera en que los proyectos de la CII en Uruguay y Honduras con empresas comerciales y parques tecnológicos, también demostraron buenos resultados.

⁷⁵ En el documento MIF/GH-78-10 se incluye información detallada sobre los programas del FOMIN para fomento de los capitales de riesgo.

de las empresas acerca de las posibles fuentes de servicios y el acceso a posibles proveedores y mecanismos de financiamiento de sus servicios.

5. Estímulo a la innovación y la libre competencia

- 4.22 **Las futuras actuaciones en esta esfera podrían beneficiarse de un proceso más abierto de identificación de los mejores conceptos y de proyectos que se financiarían.** La experiencia adquirida en el grupo de proyectos sobre calidad reveló las ventajas de un proceso más abierto y podría permitir el mantenimiento de un alto nivel de innovación dentro de la evolución de las áreas de prioridad e intervención en la región. Los procesos competitivos para la selección de proyectos facilitarían también la aplicación de criterios normalizados para el análisis institucional y el análisis de mercado que, aparte de brindar transparencia a la acción del FOMIN, corregiría las deficiencias observadas en esta evaluación, algunas de las cuales son críticas.

6. Multiplicación de las redes institucionales y las experiencias

- 4.23 **El FOMIN ha generado una densa red de organizaciones empresariales de la región que se podría estimular y estratégicamente utilizar en pro de la repetición de modelos exitosos.** Las buenas experiencias halladas durante esta evaluación en áreas, tales como la creación de servicios específicos de desarrollo empresarial en certificación de la calidad y la introducción de planes de fomento del mercado tales como los sistemas de cupones, podrían resultar muy útiles para su repetición en otros servicios y países de la región. El FOMIN podría multiplicar estas experiencias con programas específicos que incentiven a los organismos ejecutores y a los equipos que hayan participado con éxito en su implementación a participar en la repetición de estos programas en otros países de la región.
- 4.24 Asimismo, un posible curso de acción para fomentar la multiplicación de efectos a nivel general podría ser la creación de conexiones más firmes con las estrategias de desarrollo y los actores locales, a través de acciones de divulgación y demostración para fomentar los servicios de desarrollo empresarial y las prácticas óptimas. A nivel microeconómico, podría lograrse un efecto catalizador concentrándose en los beneficiarios con potencial de éxito que sean capaces de sustentar un proceso de crecimiento resultante de los servicios de desarrollo empresarial. Esto podría estimular a otras empresas a imitarlas y obtener un efecto multiplicador positivo en el área o sector.

E. Comentarios finales

- 4.25 **Los resultados del análisis que antecede llevan a la conclusión general de que la promoción de los servicios de desarrollo empresarial requiere un criterio gradual y más sistemático.** Los primeros proyectos demostraron ser considerablemente ambiciosos en sus metas y orientados a más corto plazo en su horizonte cronológico, lo que demostró una eficacia reducida. Los proyectos del

FOMIN sometidos a evaluación pueden ser considerados de “primera generación”, fundamentales para fomentar la conciencia, probar métodos y productos, mejorar la oferta, ampliar la experiencia local, establecer redes de empresas y grupos de interesados. Todas estas condiciones representan un antecedente necesario para transformar los servicios de desarrollo empresarial en un mercado consolidado en los países de América Latina y el Caribe, pero esto no se ha logrado aún.

- 4.26 **Es preciso que el FOMIN, según los resultados mixtos de la evaluación y las altas expectativas locales sobre su futuro papel en materia de servicios de desarrollo empresarial, particularmente ante la profundización del proceso de integración y comercio en América Latina y el Caribe, aproveche la experiencia del pasado y establezca “condiciones propicias” para formular la “segunda generación” de un programa de servicios de desarrollo empresarial.** Las áreas de oportunidad antes subrayadas dirigen la atención hacia el desarrollo futuro de mercados para la prestación de servicios enfocados en las empresas, con claro impacto en el desempeño y los resultados de éstas. Una próxima etapa de los proyectos de servicios de desarrollo empresarial se beneficiaría de actuaciones concentradas en acciones experimentales que puedan ampliarse en forma proporcional para fomentar un mercado de servicios de desarrollo empresarial.
- 4.27 **Estas actuaciones necesitarán un punto de partida más firme basado en un análisis mercantil e institucional más profundo,** y tendrán que incorporar la visión de un “sistema” a largo plazo. El desafío de mantener la innovación y fomentar la transparencia podría abordarse utilizando la experiencia ya recogida en los programas sobre calidad.
- 4.28 **El mejoramiento de la eficiencia podría lograrse apoyando la divulgación inicial de los proyectos exitosos detectados en esta evaluación, y elaborando plataformas que ayuden a reducir los costos de transacción y multiplicar los recursos comunes a numerosos proyectos (comercialización, información, sistemas, manuales, etc.).** De tener éxito, estas actuaciones experimentales iniciadas por el FOMIN generarían un efecto de demostración en dos sentidos: como modelo de actuación para otras instituciones, posiblemente, incorporado en el contexto general de los programas de los países y del Banco, y como elemento activador de un proceso imitativo para incrementar la competitividad de las empresas.