

Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa:

Primera aproximación
a una metodología regional

Albert Berry

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

**Serie de buenas prácticas del
Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Berry, R. Albert.

Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa : primera aproximación a una metodología regional / Albert Berry.

p.cm. (Sustainable Development Department Best practices series ; MSM-115)

“Mayo de 2002”—t.p. verso.

Inlcudes bibliographical references.

1. Small business--Latin America--Government policy. 2. Latin America--Economic policy--Evaluation. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Micro, Small and Medium Enterprise Division. II. Title. III. Series.

338.642 B4457—dc21

Este documento es un esfuerzo conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo y FUNDES Internacional. Albert Berry, de la Universidad de Toronto, tuvo a su cargo el diseño metodológico del informe. La supervisión del proyecto estuvo a cargo de un equipo integrado por Juan José Llisterri y Pablo Angelelli, Especialista Principal de Desarrollo Empresarial y Consultor respectivamente, de la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. La coordinación del proyecto estuvo a cargo de Emilio Zevallos de FUNDES Internacional. David Storey de la Universidad de Warwick contribuyó con las experiencias internacionales. Los estudios de caso fueron efectuados por personal contratado y dirigido por FUNDES Internacional: Marco Dini para el caso de Chile, Beatriz Marulanda para Colombia y Flor Brown para México.

Las opiniones expresadas en el presente documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Mayo de 2002

Esta publicación (Número de referencia MSM-115) puede solicitarse a:

División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Parada B-0800
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: sds/mic@iadb.org

Fax: 202-623-2307

Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/mic>

Prólogo

Durante los últimos años, los gobiernos de la región han reconocido ampliamente la importancia del sector de Micro Pequeña y Mediana Empresa (MiPyME) como motor para el desarrollo de las economías. En consecuencia, han impulsado una amplia gama de acciones con el propósito de apoyar a la pequeña empresa. Sin embargo, aún no se cuenta con un conjunto importante de información relevante sobre el desempeño tanto del sector como de las políticas que lo apoyan.

Para dar respuesta a esta necesidad de un mejor seguimiento y evaluación de los programas dirigidos a mejorar el desempeño de la pequeña empresa, la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, decidió apoyar la elaboración de esta metodología, cuyo propósito general es facilitar el trabajo de los gobiernos e instituciones en el proceso de revisión, análisis crítico y aprendizaje sobre políticas de apoyo a la MiPyME.

Esta metodología pretende ser una herramienta útil para efectuar valoraciones integrales de la política de apoyo a las MiPyME. Esto incluye el análisis y la evaluación general de las diferentes áreas estratégicas que conforman la política de apoyo, tales como financiamiento, tecnología e información, mercadeo y comercio exterior, marco regulador, entre otros; así como el análisis de otras acciones del sector público, no directamente vinculadas a la MiPyME, pero con un claro impacto en ella.

Creemos que este documento de trabajo es de interés general para todos aquellos relacionados con las políticas de desarrollo empresarial, en especial para quienes estén preocupados por mejorar el impacto de las políticas y la calidad de las instituciones.

Como siempre, esperamos que el documento les sea de utilidad y que sus reacciones sirvan como punto de partida de una discusión sobre el tema y de aportes sobre nuevas investigaciones y futuros proyectos.

Álvaro R. Ramírez
Jefe
División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Índice

Resumen	i
I. Introducción	1
II. Objetivos y componentes de la política de apoyo a la pequeña empresa	3
III. Alcance, criterios y fuentes de información	6
IV. Valoración de la política según áreas	15
V. Valoración del sistema de apoyo a la pequeña empresa en su conjunto	32
VI. Organización del trabajo y estructura del informe de valoración	35
VII. Comentarios finales	37
Bibliografía	38
Anexo A: Pautas para encuestas con instituciones y empresas	43
Anexo B: Valoración de la política MiPyME de Chile	48
Anexo C: Valoración de la política MiPyME de Colombia	68
Anexo D: Valoración de la política MiPyME de México	84

Resumen

La importancia del sector MiPyME para el desarrollo de las economías de América Latina ha sido ampliamente reconocida desde hace varios años. El crecimiento e incremento de la productividad del sector MiPyME no sólo es pertinente, sino crucial, en la creación del empleo y el desarrollo de la región. De ahí la mayor frecuencia de acciones dirigidas a este estrato empresarial por parte de los gobiernos (a escala nacional, regional y local), el sector privado y las organizaciones intermedias. Sin embargo, y a pesar de tal avance, es aún poco lo que se ha avanzado en la región en cuanto a la evaluación y valoración de las políticas de apoyo a la MiPyME.

Conscientes de esas limitaciones, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y FUNDES Internacional desarrollaron un instrumento para la valoración integral de la política de apoyo al sector MiPyME aplicable a entornos nacionales y subnacionales. A través de indicadores cuantitativos y cualitativos, la guía permite efectuar consideraciones sobre los puntos fuertes y débiles de la política de apoyo al sector MiPyME de un país o una provincia o estado determinado.

La guía considera la política para la pequeña empresa como la suma de los siguientes componentes: i) un grupo de áreas estratégicas que incluyen instituciones, programas e iniciativas donde el impacto sobre las MiPyME es directo; ii) el grado de coordinación, interrelación y cooperación entre dichas áreas, y iii) lo que denominamos las políticas genéricas, que sin estar diseñadas explícitamente para afectar el comportamiento de las MiPyME, en la práctica ejercen influencia sobre el sector. El objetivo último de la política de apoyo a la pequeña empresa es lograr un mayor fortalecimiento del sector MiPyME en términos de más empresas y mejor desempeño competitivo de las mismas.

La guía tiene una estructura de “abajo hacia arriba”. Parte del análisis y la valoración de cada

área estratégica, incluyendo sus programas, organizaciones y consistencia interna, para llegar finalmente a la evaluación del conjunto. Las áreas de política que se consideran en la guía son: financiamiento; tecnología e información; mercadeo y comercio exterior; marco regulador; recursos humanos, educación y capacitación, y cooperación empresarial.

La guía considera tres tipos de criterios para la valoración de la política MiPyME: finales, intermedios e institucionales. Los criterios *finales* reflejan el bienestar económico de la sociedad. Los *intermedios* permiten evaluar si los objetivos más directos de un programa de apoyo se han alcanzado. Estos pueden considerarse condiciones necesarias pero no suficientes para que el programa sea exitoso. Por último, los criterios *institucionales* miden la calidad de las instituciones involucradas en implementación de las acciones de apoyo. En el cuadro 1 se ejemplifican los criterios mencionados.

Para hacer operativos los criterios de valoración es necesario recolectar información apropiada sobre cada una de las áreas de política y sobre el desempeño del sector MiPyME. Para ello debe aprovecharse toda la información secundaria, cuantitativa y cualitativa, disponible en publicaciones y bases de datos de las instituciones de apoyo y desarrollar datos primarios para cubrir las brechas de conocimiento. La guía incluye pautas de encuestas para apoyar a la obtención de información primaria, tanto de los clientes de los servicios de apoyo, como de expertos en el tema.

El nivel de sofisticación de la valoración dependerá de la calidad de la información disponible y de los recursos económicos y humanos para llevarla a cabo. La profundidad del trabajo puede ir desde medidas simples de seguimiento de los objetivos intermedios hasta un análisis completo diseñado para aislar el impacto de la política de

otros determinantes del desempeño de las MiPyME. El objetivo directo de esta guía es abarcar el análisis de muchas áreas de política con un nivel bajo de sofisticación. Esfuerzos posteriores

La aplicación de la guía requiere de las siguientes cinco etapas. La primera etapa es el análisis de las estadísticas estructurales y de desempeño de las pequeñas empresas durante un período de referen-

Cuadro 1: Criterios para la valoración

Criterios	Descripción
Intermedios	¿Llegó el servicio (el programa u otro tipo de apoyo) a un número adecuado (Vg. la meta propuesta) de las pequeñas empresas? Por ejemplo, ¿qué proporción de pequeñas empresas examinadas visitó un centro de desarrollo tecnológico?
	¿Satisfizo el servicio las necesidades para las cuales fue diseñado? Por ejemplo, ¿qué proporción de las empresas que visitó el centro informó la utilidad de la visita?
	¿Tuvo el servicio o apoyo el impacto positivo deseado sobre el crecimiento, la productividad, el empleo, las utilidades, u otras metas de la empresa (o grupo de empresas)? Por ejemplo, ¿existe evidencia de que las empresas que hacen uso de los centros de desarrollo tecnológico incrementan su productividad más rápidamente que otras pequeñas empresas comparables?
Finales	¿Tuvo el paquete de medidas (o el sistema total de apoyo) el impacto esperado sobre el crecimiento general del producto, la productividad y el empleo de las pequeñas empresas y en la distribución del ingreso del país? Por ejemplo, ¿puede demostrarse estadísticamente que la presencia de centros de desarrollo empresarial hace la diferencia respecto al crecimiento y a la creación de empleos en el sector de la pequeña empresa?
Institucionales	Recursos económicos y humanos dedicados al apoyo a las MiPyME, objetivos y metas claras, presencia de mecanismos de evaluación de resultados.
	Apoyo del sector no público (organizaciones intermedias y sector privado) bajo la forma de cooperación en el diseño, ejecución y/o seguimiento de las actividades de apoyo, a través del cofinanciamiento, mediante la prestación servicios, etc.
	Coherencia, cobertura y descentralización del sistema de instituciones y programas.
	Sensatez en la elección de instrumentos. ¿Son los instrumentos correctos para las necesidades específicas del sector MiPyME del país o de la región, y tienen el peso correcto entre ellos? Un juicio sobre este punto requiere implícitamente de cierta percepción sobre cuál es un buen paquete de políticas y programas de aporte para el sector MiPyME en el país.
	Eficacia con la cual se emplean los instrumentos, la cual se espera refleje el estado de los tres primeros criterios institucionales. La eficiencia tiende a reflejar, entre otras cosas, el uso de mecanismos de seguimiento y evaluación.

tenderían a reducir la cobertura, dado que ya existirá un análisis general, pero tratarán de alcanzar un nivel más alto de sofisticación.

cia para la valoración. La segunda es el relevamiento global de instituciones y programas de apoyo a la MiPyME para establecer relaciones entre dependencias (por ejemplo Ministerios) y programas, identificar como es el proceso de toma

de decisiones y conocer como es la interacción (de existir) entre los ámbitos nacional y regional. La tercera etapa cubre la definición del alcance de la valoración (en términos de cobertura del sector MiPyME, áreas a analizar y profundidad de la evaluación). La cuarta etapa supone el relevamiento de información y análisis detallado sobre las instituciones y los programas de cada una de las áreas de política. La información a recoger debe ser funcional a los criterios intermedios, finales e institucionales para la valoración. La última etapa es el análisis de complementación o superposición entre áreas de la política MiPyME y estudio de la relación entre la política y el desempeño del sector.

Esta guía de valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa no es un instrumento estático. Ésta debe modificarse continuamente en la medida que el sistema de apoyo se adapta a las nuevas realidades y requerimientos de las empresas. Esto debe ser un proceso continuo de adaptación y mejora, tanto de la estructura general como de las líneas específicas de la valoración y los instrumentos en cada una de ellas. En la medida en que vaya mejorando la información disponible –tanto a nivel agregado como de acciones específicas– así como el grado de calificación de los recursos humanos, la disponibilidad de recursos económicos, etc., el grado de refinamiento de esta guía se irá incrementando.

I. Introducción

La importancia del sector MiPyME para el desarrollo de las economías de América Latina ha sido ampliamente reconocida desde hace varios años¹. El crecimiento e incremento de la productividad del sector MiPyME no sólo es pertinente, sino crucial, en el desarrollo de la región y la creación de empleo.

Los gobiernos de la región han desarrollado una amplia gama de acciones con el propósito de apoyar a la pequeña empresa. Pese a ello, aún no se cuenta con un conjunto importante de información relevante sobre el desempeño tanto de este sector como de las políticas que lo apoyan. Este hecho subraya la necesidad de un mejor seguimiento y evaluación de los programas y la valoración de las políticas dirigidas a mejorar el desempeño de la pequeña empresa, como forma de mejorar la asignación de recursos en la economía. Conscientes de esta necesidad, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y FUNDES Internacional han decidido apoyar la producción de esta guía, cuyo propósito es ayudar a los gobiernos e instituciones a poner en práctica tal proceso.

La intención de la guía es constituirse en una herramienta útil para efectuar valoraciones integrales de la política de apoyo a las MiPyME. Esto significa el análisis y la evaluación general de cada una de las áreas estratégicas que conforman la política de apoyo, su consistencia interna, el grado de coordinación entre ellas; así como el análisis de otras acciones del sector público, no directamente vinculadas a la MiPyME, pero con un claro impacto en ella.

La guía tiene una estructura de “abajo hacia arriba”. Parte del análisis y la valoración de cada área estratégica, incluyendo sus programas, organizaciones y consistencia interna, para llegar

finalmente a la evaluación del conjunto. Las áreas que se consideran en la guía son: financiamiento; tecnología e información; mercadeo y comercio exterior; marco regulador; recursos humanos, educación y capacitación, y cooperación empresarial.

Aunque esta guía tiene como propósito la valoración integral de las acciones de apoyo MiPyME, también puede ser un apoyo útil para evaluaciones de programas específicos. El ámbito de acción de la guía es nacional, aunque puede utilizarse también en el análisis de políticas a escala regional y local. En principio, su propósito es la valoración integral de la política de apoyo a las MiPyME existentes, sin embargo, puede emplearse —con las reservas del caso— para el diseño de nuevas acciones o de acciones orientadas al desarrollo de nuevos emprendimientos.

Debe notarse que el documento se desarrolla a un alto nivel de agregación. Está orientado a la amplia gama de empresas que incluye desde las medianas y pequeñas hasta las microempresas con opción de desarrollo. Sin embargo, algunos elementos de la guía son más relevantes para las empresas pequeñas y medianas que para las microempresas; por lo que, cuando es posible, se hacen tales distinciones.

Como un primer intento por desarrollar mecanismos sistemáticos de valoración de las políticas de apoyo hacia la pequeña empresa en la región, además del diseño metodológico, este documento también incluye los resultados de una primera aplicación de la guía. En ese sentido, en los anexos B, C y D se presentan los resultados de la valoración de la política MiPyME de Chile, Colombia y México.

El documento se estructura de la siguiente forma. La Sección II incluye comentarios generales sobre los objetivos y características principales de una política de apoyo a la MiPyME e introduce el papel de las políticas genéricas como determinante del éxito del sector MiPyME. La Sección III se

¹ A lo largo del documento se emplearán de manera indistinta los términos pequeña empresa y MiPyME, para referirnos a las medianas y pequeñas empresas, así como a las microempresas con opción de desarrollo (las cuales diferenciamos de las de subsistencia). Las microempresas de subsistencia no son objeto de este estudio.

refiere al alcance de una valoración, es decir, si se va a desarrollar un análisis de todo un país o de un entorno subnacional; si se van a considerar todas o algunas de las áreas estratégicas que conforman la política MiPyME, y si se va a trabajar sobre información relativamente simple y descriptiva sobre los programas o más bien se va a efectuar un análisis sofisticado sobre los impactos de esos programas en el sector de la pequeña empresa. Esta Sección concluye con una descripción de los criterios generales y las fuentes de información que deben utilizarse para efectuar una valoración de la política de apoyo a la pequeña empresa.

En la Sección IV se discuten los contenidos y la información específica que debe recolectarse para valorar cada una de las áreas estratégicas de política MiPyME consideradas en la guía: financiamiento; asistencia técnica; cooperación empresarial; mercadeo y comercio exterior; marco regulador y de competencia; y recursos humanos. Se consideran los objetivos, las instituciones y los alcances de la política en cada una de estas áreas. La Sección V trata la valoración del sistema de apoyo, su coherencia y cobertura y los criterios apropiados para evaluarlo. En las últimas dos secciones se describen las etapas a seguir en el trabajo de valoración, la estructura del informe que debe producirse y los comentarios finales.

II. Objetivos y componentes de la política de apoyo a la pequeña empresa

El objetivo último de las políticas de apoyo a la pequeña empresa es lograr una mayor fortaleza en el sector; entendida en términos de más empresas y un mejor desempeño competitivo de las mismas. Esto supone: i) reducir o eliminar las imperfecciones de mercado que impiden el acceso competitivo de las MiPyME a los mercados de bienes y/o factores, y ii) reducir o eliminar las debilidades de las políticas públicas (y/o privadas) en apoyo al sector.

Aunque el éxito de la política de apoyo debe medirse en términos del impacto en la fortaleza del sector MiPyME, para fines prácticos también es necesario medir el desempeño en términos de objetivos intermedios que reflejen los mecanismos por medio de los cuales la política contribuye a mejorar el desempeño del sector. Por ejemplo, una meta intermedia razonable para la política crediticia de apoyo a la MiPyME sería un flujo relativamente alto de crédito con montos aceptables de morosidad y tasas de interés relativamente bajas (estas últimas basadas en una intervención eficiente en vez de subsidiariedades).

La identificación de dichos objetivos intermedios se basa, en parte, en un diagnóstico de los problemas y los desafíos a los cuales se enfrentan las pequeñas empresas y, en forma más general, en la identificación de las condiciones que facilitan la creación, el crecimiento y el desempeño favorable de las MiPyME.

La guía considera a la política para la pequeña empresa como la suma de los siguientes componentes: i) un grupo de áreas estratégicas que incluyen instituciones, programas e iniciativas donde el impacto sobre las MiPyME es directo; ii) el grado de coordinación, interrelación y cooperación entre dichas áreas, y iii) las políticas genéricas, que sin estar diseñadas explícitamente para afectar el comportamiento de las MiPyME, en la práctica ejercen influencia sobre el sector.

En términos de las áreas involucradas, se presume que los retos principales de la política MiPyME se concentran en los siguientes temas: financiamiento; tecnología e información; comercio exterior; marco regulador y de competencia; recursos humanos, educación y capacitación; y cooperación empresarial.

Las instituciones y los programas pertenecientes a cada una de las áreas antes señaladas, y cuyo objetivo formal es tener un impacto positivo en las MiPyME, son los elementos obvios que constituyen el objeto de análisis de esta guía. Debe aclararse, sin embargo, que en muchos casos los apoyos a la MiPyME en estas áreas estratégicas forman parte de políticas de mayor alcance. Así por ejemplo, la banca de fomento creada para apoyar las MiPyME es parte del sistema financiero y los centros de desarrollo empresarial creados para apoyar a las MiPyME en el área tecnológica son parte de la política general sobre tecnología.

La consistencia y sostenibilidad de cada uno de los esfuerzos por área y el grado de coordinación entre las mismas, son elementos relevantes de la política de apoyo (ver Recuadro 1). El grado y la estabilidad de la vinculación entre los gobiernos a escala nacional, regional y local, así como la coordinación entre el sector público y privado son otros elementos complementarios que deben analizarse. Algunas veces existen normas legales o instituciones públicas que concentran el esfuerzo de la política hacia las MiPyME. Esta no es una condición necesaria ni suficiente, pero puede ser un indicativo del interés del sector público en el fomento empresarial, y por tanto, debe ser tomada en cuenta.

Algo parecido a la coherencia entre áreas de política —con sus varios instrumentos e instituciones— es la de las relaciones existentes dentro de un área específica (por ejemplo financiamiento) entre el nivel general de la política y el nivel de los pro

Recuadro 1:
Sobre la falta de coordinación - México

Los presupuestos de cada Secretaría tienden a ser desarrollados de manera aislada. Mientras que la SHCP tiene la responsabilidad de desarrollar un presupuesto total anual que entrega al Cuerpo Legislativo para su aprobación, no existe un proceso formal para conciliar los diferentes presupuestos entregados a cada Secretaría, en los cuales se revisan iniciativas programáticas en relación con los objetivos generales de las políticas establecidas.

gramas e instrumentos que la componen. Dentro de cada área es importante la coherencia entre los programas e instrumentos que la forman. En algunos casos, el diseño de los instrumentos se hace efectivamente desde arriba, procedimiento que tiene la ventaja potencial de implicar un grado alto de coherencia entre los elementos. En otros casos, el proceso es más del estilo “desde abajo”, en el sentido de que los instrumentos, programas e instituciones tienen su origen no en un centro general (como un Ministerio) sino en otros puntos del sistema económico. En la mayoría de los casos el conjunto de instituciones y programas que conforman “la política” en un área ha evolucionado en el tiempo de una forma que refleja los procesos históricos y otros factores. A veces, un resultado de este complicado proceso es que el conjunto no tiene la coherencia deseable; en otras ocasiones ese proceso histórico genera una alta coherencia por el hecho de que buena parte de los cambios son respuestas a vacíos o debilidades en el sistema. En cualquier caso, es importante valorar la coherencia y la cobertura del conjunto de elementos del sistema de apoyo en cada área.

En algunos ámbitos se puede decir que la política global (a nivel macro) no es muy diferente de la suma de los componentes (programas, instituciones operativas, etc.) a nivel micro. Tal sería el caso, por ejemplo, con un programa de inversión en infraestructura en donde las decisiones se toman a nivel descentralizado y no hay mucha relación entre los beneficios de una inversión y la presencia o no de otras inversiones. En otros casos, financiamiento por ejemplo, los resultados generales dependen no solamente del comportamiento de cada institución y programa de oferta del crédito

sino también de la política monetaria del país (que determina la tasa de interés que se va a cobrar). De esta forma, los beneficios de un programa pueden ser sensibles a la presencia o ausencia de otros elementos del sistema; por ejemplo los beneficios de un programa especial de crédito a pequeños empresarios pueden depender de la capacidad del sistema de bancos privados de aceptar a esos empresarios como clientes después de su primera experiencia con el programa citado.

Es clave que el sistema de apoyo tenga bases muy cercanas a las mismas MiPyME, porque sin ese contacto tiende a sufrir de errores de diseño, de ineficiencias internas, etc. Pero por otra parte, para alcanzar la coherencia del sistema total puede ser necesario algún grado de control central o al menos un proceso integrado de toma de decisiones. Todo lo anterior sugiere la consideración no sólo de las áreas y su operatividad, coordinación, etc., sino también el análisis de las instituciones y los actores involucrados, tanto en el sector público como el privado y las organizaciones intermedias.

Por último, en la mayoría de los países, la toma de decisiones en las áreas macroeconómica, fiscal, comercial, etc. y algunas otras vinculadas con el grado de desarrollo institucional del país, casi no ha tomado en cuenta el posible impacto en el sector de las pequeñas empresas. A tales políticas, en las cuales las distinciones sectoriales y de tamaño no juegan un papel importante, se les llama “genéricas” en este documento. Por ejemplo, aunque la reglamentación claramente afecta las perspectivas de muchas MiPyME –tal vez especialmente a las firmas de tamaño mediano que pueden entrar en competencia más directa con empresas más grandes– ésta tiende a no considerar distinciones de tamaño ni a implementarse de un modo que refleje su comprensión o relevancia a las MiPyME (Recuadro 2). Aunque estas políticas no son objeto de estudio directo en esta guía, es importante tenerlas en consideración para comprender mejor el contexto en que se desenvuelve la política de apoyo y el impacto que ellas pueden ejercer en el desempeño competitivo de las MiPyME.

Tal vez, el principal desafío común entre las áreas fundamentalmente genéricas es lograr que

Recuadro 2:
Protección legal de MiPyME

En algunas industrias, las grandes empresas crean subsidiarias más pequeñas para vender a precios extremadamente competitivos (precios desleales), con el propósito expreso de debilitar a las empresas medianas independientes o directamente sacarlas del mercado. Para apoyar a combatir este tipo de prácticas, en Estados Unidos se aplica la Ley de Prácticas Equitativas de Comercio (*Fair Practices Law*). Según esta ley, toda legislación propuesta y que podría tener un impacto negativo sobre las pequeñas empresas debe someterse a una reevaluación por parte de un grupo de expertos con el fin de evaluar la seriedad de dicho impacto.

ellas sean amigables para las MiPyME. Sin embargo, esto es difícil debido a la poca influencia política del sector MiPyME (en comparación con el sector de las grandes empresas) y la información generalmente incompleta del sector y de sus necesidades. Estos dos problemas funcionan de forma distinta según la política en consideración, pero deben tomarse en cuenta en cualquier intento de entender las limitaciones de una buena política MiPyME.

Las políticas macroeconómicas, financieras y cambiarias son buenos ejemplos de políticas genéricas. La importancia de la estabilidad macroeconómica y crediticia para las MiPyME se deriva del hecho de que: i) las recesiones golpean fuertemente al sector MiPyME que no es de subsistencia debido a su vulnerabilidad a los impactos (*shocks*), así como la ausencia de una voz política para obtener apoyo en momentos difíciles, y ii) una política monetaria restrictiva que a menudo contribuye a las recesiones, tiende a funcionar como desventaja adicional para aquellas MiPyME que son o han sido receptoras de créditos del sector formal. Esto ocurre debido a que tienden a ser clientes marginales de las instituciones financieras y por lo tanto, son los primeros en salir de las listas de prestatarios

cuando aparece una restricción crediticia o debido a un crecimiento en las tasas de interés.

Los intereses de las MiPyME sugieren, en general, un mayor esfuerzo para lograr la estabilidad en las áreas de la política señaladas anteriormente, aún si esto significa dejar de lado otros asuntos. La inestabilidad macroeconómica tiende a reflejar un bajo nivel de desarrollo institucional. Los países que logran evitarla tienden a caracterizarse por:

- La ausencia de gobiernos despilfarradores que pueden deshacer rápidamente la estabilidad construida por otros;
- La presencia de un equipo competente y estable de técnicos en las instituciones claves tales como el Banco Central, el Ministerio de Economía, la Comisión de Planificación y el grupo asesor del Presidente;
- La capacidad de predecir y prepararse para impactos (*shocks*) negativos, lo cual puede de otro modo llevar a una seria inestabilidad macroeconómica;
- Una tendencia a evitar seriamente comportamientos riesgosos;
- Un conjunto de indicadores macroeconómicos que dan una alerta oportuna de los problemas por venir, junto con un equipo de tecnócratas que sepan cómo tomar ventaja de éstos.

Aunque las políticas genéricas no son objeto de la guía, excluirlas del análisis (aunque sea a un nivel simplemente exploratorio) sería una omisión que podría tener consecuencias en la calidad de los informes. En ese sentido, el desarrollar de manera breve y general algunos comentarios sobre el comportamiento de las políticas genéricas puede ser útil para entender otros procesos y programas de apoyo que impactan de manera más directa a las MiPyME (ver Anexos B, C y D).

III. Alcance, criterios y fuentes de información

La valoración de la política de apoyo a la pequeña empresa comprende la identificación de los actores y las organizaciones involucradas; de las políticas y programas más relevantes en un conjunto de áreas estratégicas, así como el funcionamiento del sistema de apoyo como un todo. De la misma forma, se identifican un conjunto de factores que –sin estar orientados directamente hacia las MiPyME– inciden en su desempeño competitivo.

Un elemento clave de cualquier valoración es el conjunto de criterios que se utilizan para medir el grado de éxito de las políticas y programas sujetos de ella. Es a base de los criterios escogidos que se decide qué información se va a recolectar y cómo se va a usar para llegar a un juicio justo sobre las políticas y los programas. Una vez escogidos los criterios se puede proceder a la recolección de información sobre el desempeño de las políticas y programas, aprovechando una variedad de información ya existente (por ejemplo, la que acumulan las instituciones de apoyo) y desarrollando nuevas fuentes según la necesidad. La guía incluye un formato de encuesta para apoyar al proceso de consecución de información de los clientes de los servicios de apoyo, expertos, etc. (ver Anexo A).

Finalmente, con la información en mano se procede a la valoración misma y la producción del informe. Esa valoración puede hacerse con diferentes niveles de sofisticación, según las necesidades de quienes lo piden, según la información disponible y según los recursos humanos y económicos disponibles para llevarla a cabo.

Alcance de la valoración

La valoración puede tener distintos alcances y niveles de sofisticación, dependiendo del nivel de cobertura del sector MiPyME, de la cantidad de áreas de política que se analicen y del nivel de complejidad de la metodología que se aplica en cada caso.

En cuanto a cobertura del sector MiPyME, por ejemplo, se puede tomar en cuenta sólo una región del país, un sector (por ejemplo, manufactura), un rango de tamaño (digamos, empresas pequeñas con 5 a 50 empleados) o tal vez, un grupo de firmas seleccionadas por su potencial de crecimiento. Otra distinción posible es entre firmas existentes y nuevas empresas.

El alcance de la valoración también puede variar de acuerdo con el número de áreas de política que se cubran. En un extremo sólo se puede conside

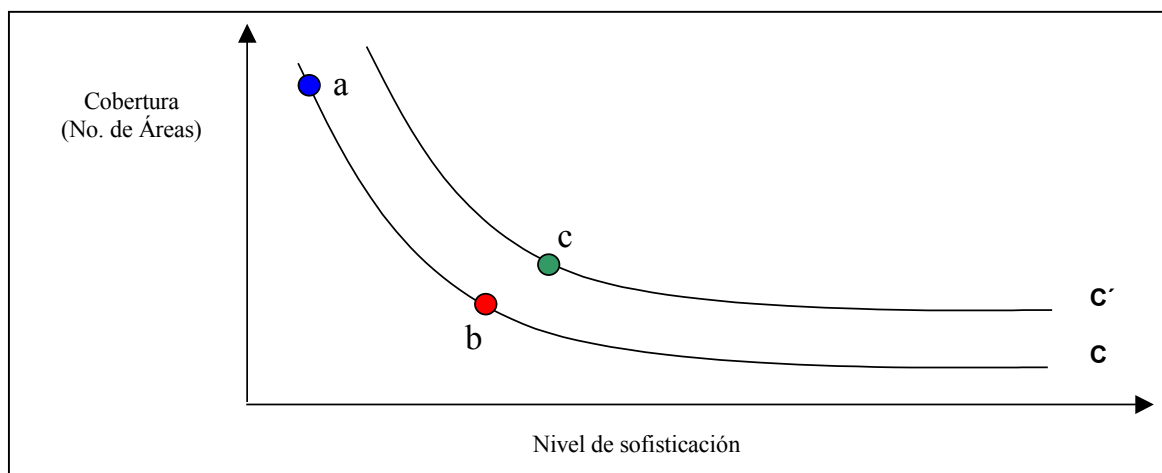


Figura 1: Nivel de sofisticación y alcance en la valoración de políticas

rar un área de política; en el otro se pueden revisar todas las áreas y las políticas de apoyo directo e incluso la gama completa de programas que impactan de un modo u otro el desempeño de las MiPyME. A su vez, para cada área, la envergadura de la metodología puede ir desde medidas simples de seguimiento de los objetivos intermedios de los programas hasta un análisis completo diseñado para aislar el impacto de la política de otros determinantes del desempeño de las MiPyME.

En suma, definida la cobertura del sector MiPyME, luego el nivel de sofisticación de la valoración tiende a estar inversamente relacionado al número de áreas cubiertas por la valoración, dado los costos más elevados de las metodologías más sofisticadas (como se ilustra con la curva C de la Figura 1).

El objetivo directo de esta guía está definido por el punto **a**. Esfuerzos posteriores tenderían a reducir la cobertura, dado que ya existirá un análisis general, pero buscarán profundizar más en las áreas de políticas que evalúan, es decir, un nivel más alto de sofisticación, ilustrado por el punto **b**. Por otro lado, la curva misma (que describe la frontera de lo posible o factible en cuanto a valoración en un país) irá desplazándose hacia arriba con el tiempo en la medida que las recomendaciones de estas primeras valoraciones se vayan recogiendo y mejorando la calidad de la información existente, incrementando la conciencia en los operadores públicos sobre la relevancia de evaluar, mejorando la coordinación entre las políticas, las áreas, los programas, etc. En otras palabras, va a ser posible alcanzar una mejor combinación de cobertura y sofisticación con el mismo esfuerzo; esta nueva frontera de posibilidades de cobertura y sofisticación se ilustra con la curva **C'**. Habiendo mejorado las opciones de esta forma, sería posible escoger una combinación como el punto **c**, de mayor cobertura y más sofisticación de lo implícito en el punto **b**.

Este documento busca la valoración de la política integral más que la evaluación de programas específicos. Conforme se vaya avanzando y mejorando la calidad de la información, y aumentando los recursos humanos y económicos,

tanto la valoración integral como la evaluación de los componentes serán más sencillas.

Criterios para valorar políticas e información a recolectar

En esta guía se distinguen tres tipos o niveles de criterios (finales, intermedios e institucionales) para la valoración de la política de apoyo a la pequeña empresa.

Criterios finales e intermedios

Puesto que el objetivo general de la política de apoyo en discusión es fomentar un sector MiPyME más grande y saludable, el éxito se mide finalmente en términos de cuán bien la política contribuye al crecimiento y/o al aumento de la productividad de ese sector. El éxito de cada uno de los componentes individuales del paquete de la política de apoyo también debe en principio juzgarse en términos del impacto que dicho componente tenga en la fortaleza del sector MiPyME. No obstante, valorar el éxito contra ese criterio último, frecuentemente, resulta muy complicado, así que en la práctica se tiene que valorar el componente en relación con los *objetivos intermedios* que le corresponden. Así, los *criterios intermedios* de éxito permiten evaluar si los objetivos más directos de un programa de apoyo se han alcanzado. Estos pueden considerarse condiciones necesarias pero no suficientes para que el programa sea exitoso. Cuando sea posible, estos criterios se complementan con los que corresponden a los objetivos finales ó últimos.

Los *criterios finales* son los que reflejan el bienestar económico de la sociedad como un todo. En ese sentido, los diferentes componentes de la política aplican sus propios criterios de mejora (o por lo menos a su percepción de mejora), los cuales no deben confundirse con medidas de bienestar social, debido a que son demasiado parciales en su cobertura. En el contexto presente, los criterios varían hasta cierto punto entre el beneficiario de un servicio dado, la institución fuente del servicio, y la economía o la sociedad en general. Por ejemplo, en el caso de la política de crédito; el empresario puede darle mucho peso a una baja tasa de interés como elemento deseable; la institución

tiene que darle peso a sus utilidades, así que una tasa de interés relativamente alta y un nivel de morosidad bajo son elementos positivos. En el caso de bancos de desarrollo a veces se pone mucho énfasis en la cantidad de crédito otorgado y menos en el éxito de las empresas prestatarias. Para la sociedad lo importante es el efecto del crédito sobre las empresas en cuanto a crecimiento, empleo generado, etc. La valoración que se promueve en esta guía se refiere en última instancia a los criterios sociales, no a los de intereses particulares.

Para cada una de las áreas de la política y para la política en su conjunto los criterios intermedios y finales pueden agruparse en cuatro niveles de preguntas, donde las tres primeras corresponden a criterios intermedios y la cuarta al nivel final.

1. *Alcance*: ¿Llegó el servicio (o el programa u otro tipo de apoyo) a un número adecuado (v.g. la meta propuesta) de las pequeñas empresas? Por ejemplo, ¿qué proporción de pequeñas empresas examinadas visitó un centro del desarrollo empresarial?
2. *Satisfacción*: ¿Satisfizo el servicio las necesidades para las cuales fue diseñado? Por ejemplo, ¿qué proporción de las empresas que visitó un centro informó la utilidad de la visita?
3. *Impacto en los beneficiarios*: ¿Tuvo el servicio o apoyo el impacto positivo deseado sobre el crecimiento, la productividad, el empleo, las utilidades, u otras metas de la empresa (o grupo de empresas)? Por ejemplo, ¿existe evidencia de que las empresas que hacen uso de los centros del desarrollo empresarial incrementan su productividad más rápidamente que otras pequeñas empresas comparables?
4. *Impacto en el sector*: ¿Tuvo el paquete de medidas (o el sistema total de apoyo) el impacto esperado sobre el crecimiento general del producto, la productividad y el empleo de las pequeñas empresas y en la distribución del ingreso del país? Por ejemplo, ¿puede demostrarse estadísticamente que la presencia de centros de desarrollo empresa-

rial tiene un efecto positivo sobre el crecimiento y la creación de empleo en el sector de la pequeña empresa?

Nivel 1: Alcance

La fuente más simple y directa de esta información es la institución o las instituciones que ofrecen el servicio. Cuando se trata de una o pocas instituciones, cuando la definición del servicio es clara y cuando no hay razones para dudar de la calidad de la información que tienen estas instituciones, puede ser aceptable recurrir solamente a esta fuente. Si no se cumple alguna de estas condiciones, es deseable complementar la citada información con encuestas a las mismas empresas o entrevistas a expertos (ver Anexo A). Tales instrumentos tienen la ventaja de poder evitar sesgos, falta de cobertura u otros problemas que pueden presentarse en la información institucional. Frecuentemente los datos varían considerablemente entre una fuente y otra. En ese sentido, el intento por reconciliarlas (es decir, por explicar las diferencias), genera percepciones valiosas sobre la calidad de ambas fuentes y sobre la información real. Como sea, es responsabilidad de la persona que evalúa interpretar tales diferencias y llegar a una conclusión sobre la cantidad del servicio. Cuando no se entienden las causas de cualquier discrepancia, lo mejor es identificar un rango dentro del cual podría estar el dato correcto.

Para que la medida de cantidad tenga un significado integral, es necesario contar con un parámetro: el número de empresas que se considera debe estar cubierto por el servicio. En ese sentido, la referencia natural es el número total de empresas por tamaño en el sector en cuestión. Una alternativa, que es superior por lo menos en teoría, es el número de empresas que idealmente se deberían cubrir con el servicio durante un período específico de tiempo. Cuando la naturaleza del servicio sea tal que las firmas que requieren el servicio, lo soliciten a menudo, un lapso razonable puede ser un año. En el otro extremo están los servicios que, una vez recibidos, probablemente no se requieran más. En ese caso, el período relevante es “la vida de la empresa”, si la información se está recopilando por medio de una encuesta, se le debe preguntar a la empresa

si alguna vez ha recibido este servicio. De esta forma, la cobertura deseable puede aproximarse como el porcentaje de las empresas que indican les gustaría recibir el servicio. Esta base para evaluar la cobertura deseable debe redefinirse en algunos casos, si no todas las empresas pueden juzgar bien los beneficios que obtendrían del servicio.

La medición del flujo del servicio a veces se complica por ambigüedades en su definición; diferentes definiciones pueden contribuir a discrepancias entre fuentes de lo que supuestamente sería el mismo valor. Por ejemplo, la institución que entrega un cierto servicio tecnológico puede incluir en su definición de clientes atendidos los que llamaron por teléfono y recibieron alguna información por este medio; mientras el mismo empresario, llenando un cuestionario puede considerar que no recibió nada útil del contacto telefónico, puede haberlo olvidado, etc. Si la definición de la unidad del servicio utilizado por la institución sufre de cualquier ambigüedad, resulta especialmente importante que el evaluador escoja cuidadosamente la definición que usa en encuestas, en otras discusiones con clientes, etc.

Es deseable indagar sobre la actitud del empresario respecto al servicio: i) lo quería recibir pero no hizo nada directamente para hacer el contacto, ii) ¿hizo el contacto inicial?, iii) ¿tuvo que esforzarse mucho para finalmente recibir el servicio? Cuando la muestra incluye empresarios que no han recibido el servicio estas distinciones tendrían especial relevancia.

Nivel 2: Satisfacción

Frecuentemente el nivel de satisfacción es una cuestión de grado en lugar de una respuesta binaria sí o no. Por ello, hay que expresar la pregunta en esos términos. Por ejemplo, en una escala de 0 a 5, ¿cómo calificaría la persona su grado de satisfacción con el servicio? Luego es necesario pedirle a la persona que explique por qué el nivel es alto o bajo; la respuesta debe entrar en un detalle suficiente para que se pueda entender el mecanismo a través del cual el servicio ayuda a la empresa (por ejemplo en el caso de crédito, el préstamo tal vez permitió comprar una máquina adicional que

aumentó la producción y las utilidades). En casos menos exitosos, la respuesta debe indicar por qué considera que no rindió bien el crédito u otro servicio.

A veces el interés o los determinantes de satisfacción del empresario son diferentes de los de la institución que ofrece el servicio. Por ejemplo, en el área de crédito, el empresario puede preferir una tasa de interés muy baja; cosa que implicaría o la bancarrota de las instituciones financieras o subsidios muy fuertes del sector público, ninguno de los cuales es deseable. Por ello se deben distinguir (dentro de lo que el empresario considera problema o debilidad en el servicio) esos aspectos que son inevitables versus los que realmente dan evidencia relevante sobre la calidad del servicio². En ese caso sería deseable preguntar a la persona sobre otras cosas que sí reflejan mejor la calidad del servicio; por ejemplo, la demora en el proceso burocrático antes de conseguir el crédito, la duración del préstamo y otros factores.

Frecuentemente, antes de tener acceso al servicio bajo consideración, la empresa utilizaba algún sustituto u otra fuente para un servicio afín. Se debe indagar sobre estas alternativas para el servicio bajo discusión. En el caso del crédito; cuáles son las otras fuentes de fondos que tienen las empresas, en cuáles de esos se podría contar para expandirse, etc.; así como qué servicios llenaban la función del crédito antes de tener acceso a este programa. En el caso de información tecnológica, se preguntaría cuáles son las fuentes más importantes, y entre ellas cuáles son los sustitutos del servicio investigado. En el caso de empresas sin acceso, la pregunta puede ser sobre qué sustitutos existen y si se aprovechan. Este grupo de preguntas tiene el objetivo de permitir entender el entorno dentro del cual se ofrece el servicio.

² Puede ser útil pedir una calificación o comentario sobre cada una de las principales ventajas y desventajas del servicio, o generar preguntas donde se excluyan elementos poco relevantes para indagar sobre los elementos realmente importantes. Por ejemplo, el entrevistado podría comentar que los dos problemas más importantes con el crédito que recibió fueron la tasa de interés y la falta de flexibilidad en los términos del repago, pero es posible que ninguno de ellos tenga un remedio factible y sea más valioso tener su opinión sobre otros elementos que se podrían mejorar.

Se debe indagar sobre el grado en que el programa satisface las necesidades para las cuales fue diseñado, pero sin limitarse sólo a ese asunto. En algunos casos, el diseño del programa podría ser imperfecto pero en la práctica está satisfaciendo otras necesidades, lo cual no deja de ser positivo. En general, cualquier programa puede tener efectos no planeados o esperados, o positivos o negativos.

Nivel 3: Impacto en los beneficiarios

Este nivel requiere un tipo diferente de información de los dos primeros, dado que busca entender (basado en información objetiva) el efecto del acceso al servicio en el desempeño de la empresa. Se requiere información a través de un tiempo sobre las variables de interés, que normalmente incluyen el nivel de producción, el nivel de empleo, las utilidades, el nivel de capital, las inversiones corrientes y las ventas. Es preferible tener tal información durante por lo menos unos años antes del acceso de la empresa al servicio, para dar un punto de referencia y comparación con el período de acceso. Lo que se busca con esta información es evidencia de que el servicio tuvo algún impacto en estas variables de desempeño. En un caso simple, se confirmaría que al recibir un préstamo, la empresa invirtió en nueva maquinaria y poco tiempo después pudo aumentar su producción, ventas y utilidades. En otro caso simple, un programa de ayuda tecnológica conduciría poco después a un aumento de la productividad media de la mano de obra (razón entre producción y número de trabajadores). Como en realidad los efectos siguen a sus causas con diferentes rezagos, hay que tomar en cuenta cual sería un período lógico de gestación antes de esperarse los beneficios del servicio.

Cuando sea posible, es deseable llegar a un nivel más alto de precisión en la medición de productividad. En este nivel se busca relacionar la producción y no solamente con el número de trabajadores sino también con el nivel de capital físico y humano. Cada una de estas variables está sujeta a posibles problemas de medición³. Una metodolo-

gía alternativa es de calcular el valor de mercado de esos ítem en la actualidad.

La importancia de poder medir el capital depende del hecho de que, como medida de eficiencia, la productividad del capital es normalmente más interesante que la productividad de la mano de obra, en países en donde el capital es el factor escaso mientras que la mano de obra puede ser abundante. Teóricamente la medida más interesante es la “productividad de todos los factores”, que se define como el valor agregado de la empresa dividido por la suma del valor de los factores capital y mano de obra⁴.

Contando con una forma de medir el avance de cualquier empresa en el período (o después del período) en que recibió el servicio, sería deseable comparar ese avance con el de otras empresas que no recibieron el servicio durante el mismo período. Dado que el crecimiento de la producción o de la productividad es resultado de muchos factores, el haber participado en un servicio no prueba que él es la única o principal causa del crecimiento. Si existen otras causas, éstas probablemente se reflejarán en que empresas no beneficiarias del servicio también habrán experimentado crecimiento de la producción o de la productividad. Para investigar esta posibilidad se necesita comparar a los receptores del servicio con un grupo de no receptores. Preferiblemente empresas que, fuera de no haber recibido los servicios, son bastante pare-

de producción. En cuanto al insumo de trabajo, la medida preferible es el número de trabajadores (incluyendo obreros, empleados, etc.), con el número en cada categoría ponderado por el costo relativo (salario) de cada uno. Un aumento de esta variable a través del tiempo se basa entonces en un índice del insumo, no en el número absoluto de personas que trabajan en la empresa. Se debe tomar en cuenta también los casos en que los trabajadores no son de tiempo completo, para darles un peso menor en esta ponderación. Finalmente, es importante medir el acervo de capital y su aumento en el tiempo. El aumento bruto de capital corresponde a la inversión bruta (o sea sin restar depreciación). El dato más fácilmente disponible, aunque no siempre en el caso de muy pequeñas empresas, es el valor de compra (“valor histórico”) de los ítems de capital, que son la maquinaria, los edificios y el inventario. Esos valores originales se deben ajustar por la depreciación por una parte y por la inflación por otra parte.

⁴Para ciertos propósitos se puede complicar más el cálculo. Ver Cortes, Berry y Eshaq (1987). *Small and Medium Industries in Colombia*. New York: Oxford University Press.

³ En cuanto a la producción, la medida preferible es el valor agregado, o sea la diferencia entre el valor de lo que se produce y el valor de las materias primas consumidas en el proceso

cidas a los beneficiarios. Este “grupo de control” constituye un punto de referencia para los receptores; si el comportamiento de los dos grupos (en cuanto al crecimiento de producción o de la productividad) es semejante, esto sugiere que el servicio no tuvo mayor impacto y que las fuentes del progreso de las empresas fueron otras. Si hay una diferencia marcada de desempeño, esto sugiere que el servicio tuvo impacto. Para este tipo de análisis (econométrico) es deseable tener información sobre un grupo de características de las empresas y de sus situaciones para identificar los otros determinantes de (o por lo menos los factores asociados con) el crecimiento. Por ejemplo, si se está llevando a cabo la valoración de un programa de apoyo tecnológico, sería importante simultáneamente tener información sobre las empresas que han recibido crédito o tienen acceso al crédito, cuáles han encontrado nuevos mercados para sus productos etc., dado que todos estos factores son posibles determinantes del grado de crecimiento de las empresas.

Entre las dificultades más serias en este tipo de análisis se encuentra la posibilidad de que los receptores de apoyo sean atípicamente exitosos o no, aún antes del apoyo. El primer caso es frecuente, por ejemplo cuando el acceso al servicio depende mucho del dinamismo del mismo empresario o de su desempeño hasta ese momento (este último caso es especialmente frecuente en el crédito). El segundo caso ocurre cuando el tener un problema es la razón por la cual el empresario busca el servicio. En tal caso es probable que, antes de recibir el servicio, la empresa sea menos eficiente en algún sentido que muchas otras empresas comparables. En cualquiera de estas dos situaciones, una comparación simple entre la eficiencia (por ejemplo, la productividad de todos los factores) de los receptores y no receptores reflejaría un proceso no neutral de selección que determinó cuáles empresas recibirían el servicio. Por esta razón, no se pueden analizar los beneficios del servicio a través de una comparación simple de la eficiencia entre los receptores y los no receptores. En vez de ello, se debe medir el cambio de eficiencia de los dos grupos a través del tiempo y basar sus conclusiones en la diferencia entre los dos cambios.

Nivel 4: Impacto en el sector

El análisis a este nivel es parecido al del nivel 3 pero va dos o tres pasos más lejos. En las valoraciones del nivel 3, el analista está efectivamente haciendo la pregunta, “¿cuál ha sido el efecto del servicio “x” sobre el desempeño de las empresas receptoras?” aprovechando una comparación con empresas no receptoras. Un análisis global difiere en por lo menos dos aspectos: i) trata todo el paquete en lugar de una política o programa específico, y ii) el grupo de referencia no es el de los receptores de un cierto servicio tanto como todo el universo de pequeñas empresas. La pregunta que se busca contestar es, “¿cuál ha sido el impacto del paquete de políticas de apoyo sobre el desarrollo del sector de la pequeña empresa?”. Una pregunta intermedia puede ser, “¿cuál ha sido el impacto sobre los receptores de uno u otro elemento del paquete?”. Lo que se esperaría es que mientras más servicios útiles hayan recibido las empresas, más beneficios habrán sacado de ellos y mejor habrá sido su desempeño a través del tiempo. Así que se podría hacer una comparación entre empresas en cuanto al crecimiento en la producción o en la productividad en donde la hipótesis es “mientras más servicios recibidos, más avance se esperaría en el desempeño de la empresa.”

Hasta este punto el análisis es una simple extensión de lo que se hace para detectar los efectos de un sólo servicio. Se necesita desarrollar un índice del nivel total de servicios recibidos; éste índice podría basarse en el costo por unidad del servicio (bajo el supuesto implícito de que los beneficios son más o menos proporcionales a los costos). Si existen valoraciones de algunos de los elementos del paquete, éstas pueden dar una base alternativa para ponderar los elementos del índice de servicios recibidos por una empresa.

El segundo paso adicional mas allá del nivel 3 tiene que ver con la posibilidad de que en algunas situaciones un servicio pueda mejorar la situación de una empresa pequeña a costo de otra(s). Por ejemplo, si un préstamo permite a una empresa sacar a un competidor del mercado, es posible que el beneficio del primero sea totalmente o casi totalmente contrarrestado por la pérdida del segundo. En esa situación, un análisis basado en la comparación entre el desempeño de empresas re

ceptoras y no receptoras, aunque mide bien el beneficio privado a las receptoras, sobreestima el beneficio social, es decir, el beneficio neto a todas las empresas en conjunto. Por esa razón, es importante comprobar que esta no sea la situación, a través de un análisis en que los beneficios se miden al nivel del conjunto de las pequeñas empresas. Así se captaría cualquier pérdida que pueda afectar a unas empresas al igual que los beneficios de otras.

Para muchos de los componentes del paquete de políticas, los niveles 1 y 2 son los más simples y constituyen la etapa más fácil en la cual se puede comprobar el éxito, pero dan una visión incompleta del objetivo. El nivel 1 da solamente una medida simple de la cantidad del servicio. El nivel 2 da información básica sobre la calidad del servicio visto por los clientes, pero esta visión está sujeta a varios sesgos y ambigüedades. Por lo tanto, tal información debe, en principio, complementarse con el nivel 3, donde se profundiza sobre el logro de los objetivos intermedios y, en lo posible, con el nivel 4 que mide el éxito en términos del objetivo final. En cada uno de los dos últimos niveles de evaluación es necesaria una metodología con la capacidad de separar los efectos de la política y los programas por una parte y los efectos de otros determinantes de la evolución de la(s) empresa(s) por la otra parte.

De esta forma, el desempeño puede considerarse como el resultado combinado de la cantidad del servicio (nivel 1) y su calidad (niveles 2, 3 y 4),

la cual puede interpretarse convenientemente como la cantidad de beneficios por unidad del servicio brindado (por ejemplo, el aumento en las ganancias de la empresa por dólar de crédito recibido si el servicio en cuestión es el crédito) menos el costo total asociado al servicio.

Las conclusiones del evaluador sobre cada uno de estos niveles se deben resumir en forma de una matriz, como lo ilustra el Cuadro 2.

Criterios institucionales

Una valoración puede limitarse a la medición de la eficiencia (o sea la cantidad y cobertura, la calidad y el costo de los servicios prestados a la pequeña empresa) o puede extenderse también a un diagnóstico del porqué de determinados comportamientos (buenos o no tan buenos). En este segundo caso –de importancia obvia para poder mejorar los resultados– se tiene que ir más allá de esos tres factores y evaluar el sistema de instituciones que llevan a cabo las políticas o que de alguna otra forma influyen sobre los resultados. En otras palabras, un elemento clave en el logro de los objetivos intermedios y finales de las políticas es la base institucional de apoyo, la cual incluye no solamente organizaciones gubernamentales sino también a las no gubernamentales, tales como las cámaras industriales entre otras. Por esta razón es importante, como elemento de cualquier valoración de la política para la pequeña empresa, medir en lo posible la calidad, capacidad y esfuerzo de las instituciones involucradas. En un nivel muy general, se espe

Cuadro 2: Matriz resumen del grado de éxito de la política de apoyo a las MiPyME

Área ↓	Criterios ⇒	¿Llegó el servicio?	¿Satisfizo el servicio?	Impacto a nivel de empresas	Impacto a nivel sector
Financiamiento					
Tecnología e información					
Mercadeo y comercio exterior					
Marco regulador y de competencia					
Desarrollo de recursos humanos					
Cooperación y asociación entre empresas					
Paquete Total					

Nota: Se puede calificar de 1 a 5, donde 1 representa la valoración más baja y 5 la mayor.

raría que la calidad y la cobertura del sistema de apoyo para las MiPyME dependieran de los cinco factores que se describen a continuación:

La dedicación del gobierno al apoyo de las MiPyME, que en la práctica significa disponibilidad de recursos económicos, recursos humanos calificados, objetivos y metas claras y evaluación de los resultados. Esta dedicación puede medirse en parte por el flujo de recursos económicos dirigidos al sector MiPyME, la cantidad de personas que trabajan en los servicios de apoyo, la existencia de documentos que aclaran la política para este sector, y la frecuencia y profundidad de las evaluaciones de programas y políticas. La dedicación del gobierno puede medirse a escala general o por áreas, según sea más fácil conseguir la información relevante.

El apoyo del sector no público (organizaciones intermedias y sector privado), bajo la forma de cooperación en el diseño, ejecución y/o seguimiento de las actividades de apoyo del sector público, a través del cofinanciamiento, la prestación directa de servicios de asistencia técnica, etc. Algunos elementos de este apoyo son cuantificables de forma simple, como en el caso de los servicios prestados. La participación en el diseño de programas no tiene indicadores tan simples, pero no es difícil tener una idea general sobre ese tipo de cooperación.

El diseño del sistema de instituciones y programas en cuanto a su coherencia y cobertura. La

calidad de las instituciones que participan en la prestación de servicios, reflejada en las calidades profesionales y el grado y forma de descentralización operativa. Esta información en general está disponible, aunque a veces se requiere de esfuerzo para organizarla. La presencia de sistemas de incentivos positivos (por ejemplo, estructura de ascensos basada en la contribución al trabajo y no en influencias), en lugar de negativos también es relativamente transparente. Se espera que la calidad del comportamiento de las instituciones refleje tales incentivos y otros aspectos de la organización institucional, así como liderazgo, intervención política y otros factores. Su medición directa es compleja, por lo que requiere de un análisis cuidadoso por personas conocedoras del tema.

La sensatez al escoger los instrumentos: ¿son los instrumentos correctos para las necesidades específicas del sector MiPyME del país o de la región, y tienen el peso correcto entre ellos? Un juicio sobre este punto requiere implícitamente de cierta percepción sobre cuál es un buen paquete de políticas y programas de aporte para el sector MiPyME en el país. En la medida de lo posible, el evaluador debe comentar este aspecto en términos generales y en cada área tratada en la valoración. Frecuentemente, su conocimiento de otras realidades es una variable que ayuda a centrar adecuadamente este criterio.

La eficacia con la cual se emplean los instrumentos, la cual se espera refleje el estado de las

Cuadro 3: Matriz resumen del impacto de aspectos institucionales sobre la MiPyME

Área ↓	Criterios ⇒	Dedicación del gobierno	Apoyo del sector no público	Calidad de las institu- ciones	Sensatez en la elección de los instrumentos	Eficacia en su uso
Financiamiento						
Tecnología e información						
Mercadeo y comercio exterior						
Marco regulatorio y de competencia						
Desarrollo de recursos humanos						
Cooperación y asociación entre empresas						

Nota: Se puede calificar de 1 a 5, donde 1 representa la valoración más baja y 5 la mayor.

condiciones de 1 a 3 que se mencionaron con anterioridad. Esta eficacia tiende a reflejar, entre otras cosas, el uso de mecanismos de seguimiento y evaluación.

Estos cinco factores determinan el beneficio de un apoyo específico y se reflejan en la salud del sector (es conveniente que el evaluador resuma su apreciación de cada uno en una matriz como la que se ilustra en el Cuadro 2, donde la última columna presenta una apreciación general de las instituciones en cada área). Todos ellos están interrelacionados, y los niveles superiores o más generales afectan a los otros; por ejemplo, la dedicación del gobierno ayuda a determinar las instituciones, algunas de las cuales deben ser creadas por el gobierno o deben tener carácter gubernamental.

Información sobre cualquiera de estos factores es una ayuda para entender el desempeño de la política. Obviamente, si todos se cumplen, la política se puede evaluar como muy buena y, si ninguna se cumple, entonces sería una política muy débil. La mayoría de los casos cae entre estos dos extremos, así que es útil aplicar un conjunto de criterios relativamente simples para proporcionar una primera aproximación a la calidad de política.

Fuentes de información

Se requieren varias fuentes de información para poder aplicar los criterios necesarios para una evaluación integral de un sistema de apoyo a las MiPyME o de cualquier componente de ese sistema. Como ejemplo, se describen a continuación cinco fuentes de información.

- *Información reunida de los proveedores de servicios*, programa por programa sobre número de clientes; costos en términos de recursos financieros y humanos⁵; tipo de ser-

vicios que brindan y (algunas veces) indicadores del impacto de los servicios;

- *Juicios de los proveedores de servicios* sobre los programas en los que participan; junto con las anteriores, estas opiniones dan una visión del programa desde la perspectiva de la oferta;
- *Opinión de los clientes* recopilada por medio de una encuesta especialmente diseñada, aplicada a los clientes o potenciales clientes, con el fin de valorar cobertura y grado de satisfacción, así como para obtener evidencia adicional sobre el impacto de los programas; ésta es la evidencia desde la perspectiva de la demanda del mercado (ver Anexo A para una discusión del uso de encuestas especiales como fuente de información);
- *Estadísticas recopiladas regularmente* (por ejemplo, la encuesta anual de establecimientos manufactureros que se lleva a cabo en la mayoría de los países de América Latina), datos de las autoridades financieras sobre patrones del flujo de crédito, etc.;
- *Otras fuentes*, incluyendo encuestas anteriores a los proveedores de servicios y otras instituciones relevantes, clientes y terceros, estudios hechos por instituciones públicas y privadas, o por académicos, etc.

Es importante usar conjuntamente todas las fuentes disponibles de manera eficaz; cada una proporciona información que las otras no tienen. Sin embargo, las valoraciones de poca cobertura (por ejemplo, aquellas que rinden juicio sobre un sólo servicio o sobre un proveedor de servicio) típicamente no podrán usar todas estas fuentes.

⁵ Para programas dirigidos específicamente al sector MiPyME, los datos sobre costos generalmente están disponibles, aunque a menudo no están organizados. En el caso de los programas genéricos que afectan pero que no son específicos para las MiPyME, tal vez no sea posible hacer una estimación de cuánto de dichos gastos puede considerarse como invertido en las MiPyME; esto dependerá de cada caso individual. Para las políticas genéricas que no tienen

que ver con algún servicio, tales como las políticas macro, monetarias y comerciales, el asunto de los costos deja de ser relevante.

IV. Valoración de la política según áreas

Financiamiento

Objetivos, instituciones y programas

Mejorar el (acceso al) financiamiento generalmente se considera uno de los más importantes tipos de apoyo externo para la MiPyME, especialmente para aquellas firmas con un fuerte potencial de crecimiento. En consecuencia, la mayoría de los países ha implementado programas para mejorar el acceso de las MiPyME al crédito, ya sea por medio de la banca de desarrollo o de programas que instan a las instituciones financieras privadas a canalizar crédito hacia las MiPyME.

El objetivo de la política en esta área frecuentemente se define en términos de corregir, en lo posible, las imperfecciones del mercado privado en cuanto al acceso de las pequeñas empresas al

crédito. Los estudios sistemáticamente confirman que entre más pequeñas y menos establecidas estén las empresas, más restringido es su acceso al crédito del sector formal y mayor la frecuencia de sus quejas sobre garantías excesivas requeridas, carencia de puntualidad en los créditos, etc.

Estos programas buscan facilitar la inversión, el crecimiento y el aumento de productividad de las pequeñas empresas. Los objetivos intermedios son: canalizar un flujo apropiado de recursos hacia el sector MiPyME; hacerlo a bajo costo, es decir, manteniendo bajos los costos de transacción; y maximizar los beneficios brutos del flujo de crédito, identificando en forma eficiente a los prestatarios potenciales para quienes el crédito contribuiría más a su desarrollo y quienes alcanzarían una tasa adecuada de repago.

Recuadro 3: Tendencias en la política financiera hacia las MiPyME en Colombia

En la década de los setenta y ochenta la política gubernamental de apoyo se desarrollaba desde instituciones financieras públicas que actuaban en el primer piso, como el Instituto de Fomento Industrial (IFI), con enfoque especial en las empresas medianas y grandes; la Corporación Financiera Popular, fundamentalmente orientada a otorgar crédito a pequeñas y medianas empresas y otras. Estos fondos se nutrían en parte con recursos provenientes de líneas externas contratadas con organismos multilaterales, y con recursos provenientes de las inversiones forzosas que debían realizar las entidades financieras. Para finales de la década de los ochenta el elemento de subsidio a las tasas de interés que caracterizó estas fuentes de crédito había desaparecido, concentrando el estímulo a los empresarios en la disponibilidad de recursos a plazos adecuados y períodos de gracia aplicables a los créditos otorgados a los beneficiarios finales. En el gobierno de Gaviria (1990-94) se tomó la decisión de desinvertir los recursos del Estado en entidades financieras de primer piso, entre ellos la Corporación Financiera Popular. Por su parte los fondos de segundo piso fueron trasladados progresivamente a nuevas instituciones públicas pero autónomas e independientes del Banco Central. En 1993 y 1994 se crearon dentro del IFI los programas Finurbano y ProPyME respectivamente con el fin de asegurar el acceso al crédito de las microempresas (Finurbano) y las pequeñas y medianas empresas (ProPyME). “ProPyME es el programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa, cuyo propósito es reunir bajo una sola coordinación esfuerzos dispersos orientados a respaldar este segmento empresarial en los cuatro pilares que le dan soporte: financiación, garantías, capacitación e información, tecnologías y de mercados.” En resumen, en la década de los noventa, la política de apoyo al sector empresarial en el frente financiero se concentra en ofrecer recursos a través de fondos de segundo piso, administrado hoy en día por instituciones independientes aunque públicas, que heredaron los fondos que anteriormente manejaba el Banco de la República (Banco Central), complementada con un Fondo de

En el contexto de las reformas económicas de las últimas décadas, el papel de la banca pública ha disminuido y los fondos dirigidos a las pequeñas empresas se manejan más y más por instituciones de segundo piso. La política busca que las tasas de interés sean de mercado (ver Recuadro 3). Aún es muy pronto para juzgar el grado hasta el cual las instituciones financieras privadas —piedra angular de las políticas actuales de financiamiento— serán capaces de satisfacer las necesidades financieras de las MiPyME.

En gran parte del mundo hoy en día se puede decir que el objetivo de la política crediticia es llenar los vacíos no cubiertos por los agentes privados. Esto supone que tales agentes van a servir bien a los prestatarios siempre y cuando los incentivos creados por el marco institucional estén bien diseñados. En estas condiciones la primera pregunta para los que toman decisiones es el grado en que los agentes privados podrían satisfacer las necesidades de las pequeñas empresas. Cuando la respuesta a esta pregunta es negativa, se tienen que considerar las opciones que podrían conducir a un mejor resultado. Dada esta situación, es importante que la valoración distinga claramente entre las entidades privadas y los actores públicos. Cualquier comparación entre los dos segmentos del mercado debe tomar en cuenta que los agentes privados típicamente escogen a sus clientes, dejando de lado a los otros (los que no llenan sus condiciones para ser buenos clientes).

En la mayoría de los países, la nueva estructura financiera no ha estado en vigencia por mucho tiempo y durante una parte considerable de esa vigencia ha coincidido con condiciones anormales, ya sea una crisis financiera o una política económica muy restrictiva. Cuando la política macroeconómica obliga a tener altas tasas de interés y acceso limitado al crédito no puede esperarse, bajo ningún concepto, que el sistema financiero sirva bien al sector MiPyME. Cuando estas condiciones disminuyan en el futuro, la posibilidad de un servicio adecuado será mejor, aunque el nivel más alto de competencia dentro del sector financiero podría disminuir la oportunidad de los intermediarios individuales de aprender institucionalmente cómo tratar efectivamente con el sector MiPyME.

Los sistemas de garantía diseñados para facilitar los préstamos hacia las MiPyME no han funcionado bien hasta ahora, en parte debido a una serie de defectos en el sistema judicial, los cuales hacen que los costos de recuperación sean excesivamente altos para las instituciones financieras y, en parte, debido a los problemas de diseño en los sistemas mismos. Dada la contribución potencial de un buen sistema de garantías en crear adecuados sistemas financieros para las MiPyME, será importante realizar mejoras institucionales para hacerlos más eficientes.

Información a recolectar

La información y los datos más relevantes para poder valorar la política financiera se detallan a continuación.

- El nivel del crédito extendido a las empresas según tamaño. A veces esta información está disponible parcialmente desde el lado de la oferta, a veces parcialmente con base a encuestas del lado de la demanda. A menos que la información sea relativamente completa sobre estos flujos, es deseable hacer una encuesta especial para aclarar el panorama. Es importante tener datos actuales, pero también alguna evidencia de cómo los patrones han ido cambiando a lo largo del tiempo.
- El costo del crédito (la tasa de interés y cualquier otra carga).
- Otras condiciones del crédito; por ejemplo, acceso, trámites, flexibilidad del suministro de crédito, garantías, etc., así como las actitudes de las empresas hacia estas condiciones.
- Datos sobre el desempeño económico y los cambios de rutina entre las empresas beneficiadas y no beneficiadas.
- Las tasas de morosidad y de demora.
- Información básica sobre la estructura de costos y la eficiencia de los bancos y otros proveedores de financiamiento para el sector MiPyME, así como sobre el sistema financiero en su conjunto.

- Rentabilidad para el banco de su crédito a la MiPyME.
- Calidad del apoyo a las instituciones acreedoras por parte de la agencia que garantiza el crédito (cuando corresponda).
- Información sobre las instituciones del sistema de apoyo, tal que permita hacer juicios de calidad y de comportamiento.

Dado que el desempeño puede variar mucho entre los proveedores de crédito y que el acceso depende del tamaño y otras condiciones de los prestatarios, la información anterior debe, cuando sea posible, recopilarse y analizarse en forma desglosada. Desde el lado de la oferta, se distinguiría a los bancos de fomento especializados en MiPyME, otros bancos de fomento, bancos privados según tamaño y si son extranjeros (o por medio de cualquier otro criterio que pueda afectar su inclinación a prestar a las MiPyME); empresas arrendatarias; otras.

Una valoración detallada del apoyo financiero a las pequeñas empresas de Colombia se incluye como Anexo C (*El Caso de Colombia*) de esta guía. Nótese la referencia a la estimación ya existente del impacto del programa ProPyME, una línea de crédito dirigido a las pequeñas y medianas empresas.

Tecnología e información

Objetivos, instituciones y programas

Todo grupo de empresas, incluyendo las MiPyME, tiene que aumentar su productividad de manera constante si desea sobrevivir y progresar. Los incrementos en la productividad de una empresa se pueden presentar a través de mejoras en la maquinaria y el equipo, de la disposición de la planta, del almacén o de la oficina, de un mejor manejo del inventario, de una mejor elección de insumos, etc. Gran parte del progreso ocurre gracias a los esfuerzos de la firma y otros agentes privados, incluyendo a vendedores de equipo, industrias que producen bienes de capital (especialmente las industrias metalúrgicas y de maquinaria) y los consultores privados quienes tratan problemas específicos. Pero las bre-

chas y asimetrías de información conducen inevitablemente a deficiencias que necesitan ser tratadas a través de un sistema de apoyo bien diseñado.

La estructura de los mercados de tecnologías de información y comunicación pueden ser muy importantes para la rapidez con que las MiPyME adopten estas tecnologías. Los problemas de información son particularmente serios para muchos de los empresarios más pequeños, quienes no se sienten muy cómodos con asuntos técnicos y quienes tampoco pueden contratar fácilmente a un especialista para tratar esos aspectos de la empresa. Aunque los vendedores de maquinaria y equipo brindan asistencia útil en términos de mostrar al cliente cómo usar la máquina o el equipo, la información que suministran sobre cuál equipo comprar está obviamente sesgada por sus propios intereses, lo cual puede llevar a un desperdicio de los fondos de inversión. Para muchas MiPyME el mercado de maquinaria y equipo usado es muy importante. En cuanto a los consultores, generalmente sus honorarios son muy altos en relación con los presupuestos de las MiPyME y con frecuencia la empresa no es capaz de saber si podrán apoyarle o no, lo cual es otro problema de información.

La función del apoyo en esta área es apoyar a las pequeñas empresas en la búsqueda de mejoras tecnológicas o en la introducción de las mismas con el objeto de aumentar sus niveles de productividad y mantener su competitividad. Al igual que el crédito, los gobiernos sistemáticamente han considerado que el avance tecnológico es importante para el éxito de las MiPyME. Y como en el caso del crédito, la manera seleccionada para brindar asistencia ha cambiado a lo largo del tiempo.

Los desafíos en la provisión de servicios tecnológicos para las MiPyME se relacionan principalmente con problemas de información y con los asociados a imperfecciones de mercado. Muchas MiPyME no saben cómo identificar sus problemas en las áreas de la producción y/o la productividad o cómo encontrar ayuda. Del lado de la oferta, la calidad –a menudo inferior– de los proveedores públicos de servicios tecnológicos se debe en parte a la carencia de la informa-

ción necesaria sobre cómo ser más útiles a las empresas.

La experiencia demuestra que no ha sido fácil desarrollar sistemas de apoyo público con beneficios claramente demostrables en el área tecnológica. Esto supone recursos y requiere seguimiento y supervisión eficaces. Existen varias opciones económicas para transferir información sobre tecnología; por ejemplo, ferias en donde los productores discuten sobre temas de interés, literatura (cuando es comprensible), información de los compradores, etc. Cada una de éstas merece consideración, debido a que cualesquiera que sean los beneficios que puedan brindar, éstos tienden a no ser costosos. Los cursos cortos parecen ser beneficiosos a muchos empresarios. Sin embargo, satisfacer las necesidades tecnológicas de las pequeñas empresas de una manera más completa es donde se encuentra el mayor desafío.

En el pasado, las políticas de apoyo tecnológico para las MiPyME involucraron programas creados por el gobierno sin casi ningún aporte de los beneficiarios potenciales, sin seguimiento ni evaluación y con contenido determinado por las agencias proveedoras, generalmente poco informadas. A menudo la recuperación de los costos no formaba parte del diseño. Los mejores programas y algunas de las formas de asistencia más simples (por ejemplo, algunos cursos cortos) probablemente hayan rendido beneficios considerables. Pero la duda generalizada sobre los beneficios de lo que se ha denominado asistencia técnica parece bien fundada; encuestas de empresas a menudo han señalado una baja cobertura y servicios débiles. El personal de las agencias públicas con frecuencia ha carecido de conocimientos, experiencia y las aptitudes necesarias para brindar servicios eficaces. Mientras tanto, la mayoría de las asociaciones empresariales se concentraron más en su función de cabildeo que en cualquier potencial de servicio a sus miembros. Un buen ejemplo de lo bueno y lo malo en política tecnológica lo encontramos en México (ver Recuadro 4).

En respuesta a los problemas percibidos en los primeros sistemas de apoyo tecnológico, la mayoría de los gobiernos de la región ha emprendi-

Recuadro 4:
Lo bueno y lo malo de la política tecnológica

Lo bueno...

Una virtud de la visión de la política industrial reciente ha sido considerar el tema tecnológico bajo distintos aspectos. En primer lugar, el apoyo relacionado con problemas en el *hardware* ligado al proceso productivo, el cual es suministrado ya sea por consultores (PMT), por centros tecnológicos y de investigación superior (PAIDEC y Red de Centros SEP-CONACYT), mediante la creación y consolidación de centros de investigación y desarrollo en las empresas MiPyME (PCT) y por último, mediante apoyo a inversiones tecnológicas (FIDETEC). En segundo lugar están los programas orientados hacia los aspectos suaves de la tecnología (*software*) ligados a consultoría enfocada a la administración (CRECE, AT de NAFIN), sistemas de calidad y/o capacitación gerencial (COMPITE).

...y lo malo

Un traslape que no ha sido mencionado en los estudios se refiere a la forma en que se realiza el diagnóstico en CRECE, COMPITE, NAFIN y PMT de CONACYT. Cada uno de estos programas tiene su grupo de consultores para el diagnóstico inicial. Podría investigarse la factibilidad de que la Secretaría de Economía tuviera consultores especializados para el diagnóstico (validados por los distintos programas) que determinarían cuál de los programas responde a las necesidades específicas.

do reformas diseñadas para hacerlos más eficaces y sensibles a las necesidades de los clientes. El programa de modernización tecnológica instituido en México en los últimos años es un ejemplo de este patrón. Los nuevos programas están diseñados para evitar la influencia excesiva de los proveedores sobre el carácter del servicio, en parte entrevistando a los clientes potenciales con el fin de informarse mejor sobre sus necesidades, en parte implementando una recuperación parcial de los costos, tratando asimismo de mejorar la calidad del personal y de transferir toda la prestación de servicios directos como sea posible a los agentes privados (ver Recuadro 5).

La tendencia actual de un mayor esfuerzo por identificar las necesidades de las MiPyME es un

Recuadro 5:
El nuevo sistema de tecnología e información en México

La estrategia de modernización tecnológica planteada en el Programa nacional de ciencia y modernización tecnológica parte del supuesto que la responsabilidad fundamental en la decisión de qué tecnologías utilizar corresponde a los productores y deja al gobierno la responsabilidad de asegurar las condiciones para que la selección y el desarrollo de tecnologías por parte del sector privado se desarrolle de manera eficiente. Su papel es eliminar obstáculos y barreras indeseables, confiriendo estabilidad a las políticas de estímulo, financiera, fiscal, comercial, arancelaria, de transferencia de tecnología, de inversión extranjera. La política es de tipo horizontal, es decir, no discrimina entre sectores, regiones o actores.

El programa (de modernización tecnológica-PMT) está dedicado a la atención de la demanda de empresas interesadas en la mejora de los procesos productivos y/o de producto. Un aspecto innovador del programa es que funciona a través de agentes vinculadores que pueden ser las cámaras industriales, organismos ligados a éstas, asociaciones de productores principalmente. Estos vinculadores se acercan a las empresas y ofrecen los servicios del PMT que ofrece el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). El segundo aspecto importante del programa es la certificación de los consultores por CONACYT. Cuando la empresa requiere los servicios del PMT, el diagnóstico y costeo lo hace una empresa consultora. De ser aprobados, se asigna un consultor especializado de la red de consultores, quien ejecuta el proyecto. Cada seis meses debe realizarse un informe de progreso que proceda la administración. Este informe semestral debe realizarse por tres años, independientemente de que se haya concluido el proyecto, para lo cual se hace una reserva de pago del agente vinculador que funciona como un incentivo para realizar este informe.

El PMT tiene una serie de indicadores de evaluación, tales como el aumento en las utilidades de la empresa, las ventas, la producción, exportaciones, sustitución de importaciones, reducción de costos, desarrollo de nuevos productos y aumento o disminución del empleo, que deben reportarse como parte de los beneficios del proyecto, los cuales son comparados con el costo del proyecto en total y el costo para el CONACYT.

paso importante en la dirección correcta; la recuperación parcial de los costos también será útil cuando se haga con discreción. Dada la gran ventaja en cuanto a costos bajos que tiene la maquinaria usada para muchas MiPyME, el apoyo para el desarrollo eficaz de ese mercado podría ser una política de alta prioridad. En ese sentido, el que no se fomente la importación de maquinaria usada probablemente afecte negativamente a las MiPyME, aún si algunas veces esta política se sostenga sobre bases ambientales.

En la búsqueda de economías de alcance en la prestación de servicios a las MiPyME, se han creado centros de servicios empresariales en varios países de América Latina en los últimos años⁶. Su lógica reside en que los empresarios de

las MiPyME tienden a estar muy ocupados en sus múltiples responsabilidades y cuentan con información inadecuada sobre cómo obtener muchos de los apoyos que podrían serles útiles. Por ello, buscan brindar ya sea un rango de servicios o buena información sobre cómo obtener estos servicios de gran beneficio a muchas de estas pequeñas empresas. Lo reciente de esta experiencia en América Latina implica que la evidencia sobre su desempeño y potencial en el futuro todavía es escasa. Sin embargo, una crítica común es que el personal no está capacitado para poder llevar a cabo este trabajo de índole multidimensional.

Debido a que la mayoría de las reformas a los sistemas de apoyo tecnológico para las MiPyME son relativamente recientes, queda por ver cuán bien van a funcionar. En todo caso, existe un consenso razonable sobre la naturaleza del desafío.

⁶ Nótese que los centros se dedican a mejorar tecnología y productividad; un aspecto de esto tiene que ver con mejoras en el nivel de capital humano. Esto ilustra el hecho de que estas dos áreas frecuentemente están tan ligadas que no se pueden tratar por separado.

Recuadro 6: Medidas comunes de desempeño recomendadas		
Medida de Desempeño	Tipo	Fuente de Datos
Porcentaje de la población objetivo atendida	Cobertura	Registros del programa
Pesos gastados en el programa por cliente atendido	Eficiencia	Registros del programa, sistema de contabilidad
Porcentaje de los clientes satisfechos o muy satisfechos con los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
Porcentaje de los clientes que no pudieron haber recibido los mismos servicios de otra forma	Efectividad	Encuesta estándar
Porcentaje de los clientes que establecieron o cambiaron uno o más procesos comerciales como resultado de los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
Porcentaje de los clientes que mejoraron uno o más procesos comerciales como resultado directo de los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
El porcentaje promedio en cambio de ventas anuales entre todos los clientes como resultado directo de los servicios provistos.	Efectividad	Encuesta estándar
El porcentaje promedio de cambio de las exportaciones entre todos los clientes como resultado directo de los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
El porcentaje promedio de cambio en el valor agregado entre todos los clientes como resultado directo de los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
El porcentaje promedio de cambio en la utilidad bruta entre todos los clientes como resultado directo de los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
El porcentaje promedio de cambio en el empleo entre todos los clientes como resultado directo de los servicios provistos	Efectividad	Encuesta estándar
El cambio total en el valor agregado entre todos los clientes por peso gastado en el programa	Costo – efectividad	Encuesta estándar, Sistema de contabilidad
El cambio total en el empleo entre todos los clientes por peso gastado en el programa	Costo – efectividad	Encuesta estándar, Sistema de contabilidad
Porcentaje de los gastos de operación cubierto por las cuotas de los clientes	Autosuficiencia	Sistema de contabilidad

Información a recolectar

La información y los datos más relevantes para poder valorar la política tecnológica son los siguientes:

- Número y características de las empresas beneficiadas por programas de tecnología e información;
- Tipo, duración y la oportunidad brindada para el uso de la asistencia;
- Cargos por el servicio;
- Satisfacción del cliente con el servicio en el momento en que se presta y las razones para dicho nivel de satisfacción;
- Disposición a pagar el servicio por parte de las empresas;
- Gastos en actividades de investigación y desarrollo según tamaño de empresas;

- Innovaciones a nivel de productos y procesos productivos según tamaño de empresas;
- Datos sobre el desempeño económico y los cambios de rutinas entre las empresas beneficiadas y no beneficiadas;
- Información sobre las instituciones del sistema de apoyo, tal que permita hacer juicios de calidad y de comportamiento.

Esta información debe recopilarse y analizarse en forma desglosada por servicio y por entidad oferente (cuando esto sea posible). De manera ilustrativa y complementaria a lo anterior, ejemplificamos en el Recuadro 6 algunas medidas de desempeño desarrolladas en México. Una valoración el apoyo tecnológico a las pequeñas empresas de México se incluye como Anexo D (*El Caso de México*) en esta guía.

Cooperación empresarial

Objetivos, instituciones y programas

La cooperación entre las MiPyME toma dos formas principales: Cooperación entre empresas alrededor de la producción y actividades comerciales (por ejemplo, bajo la forma de agrupamientos o *clusters* o en cadenas productivas) y cooperación bajo la forma de asociaciones empresariales que representan los intereses de las MiPyME con los gobiernos y buscan la provisión de ciertos servicios a las empresas (tales como capacitación, control de calidad, etc.).

La lógica de la colaboración entre las MiPyME reside en el hecho de que algunas actividades requieren una escala mayor que otras para alcanzar un nivel adecuado de productividad. Las actividades en las cuales no hay importantes economías de escala permiten que las pequeñas empresas sean eficientes y competitivas. Otros procesos involucran economías de escala o de alcance de modo que pueden realizarse más eficazmente a una escala mayor⁷. Las aglomeracio-

nes de empresas (*clusters*) son una respuesta de las pequeñas empresas a la existencia de actividades que caen en esta última categoría, tales como la compra de insumos, mercadeo de productos, diseño y procesos de producción que utilizan grandes máquinas, etc. Las aglomeraciones también aumentan la eficiencia de las actividades que se llevan a cabo a pequeña escala al facilitar el flujo de información entre sus miembros. En resumen, las aglomeraciones permiten a grupos de pequeñas empresas alcanzar cierto grado de “eficiencia colectiva.” La cooperación puede también tomar formas menos intensivas de lo que normalmente se encuentra en las aglomeraciones; por ejemplo, un grupo de empresas puede colaborar solamente en la compra de un insumo y nada más. Para propósitos de la discusión y el análisis, debe tenerse en cuenta la línea divisora entre “una aglomeración” y otras formas menos generales de cooperación.

El establecimiento de relaciones de subcontratación entre una empresa grande y sus proveedores de tamaño menor es otra forma importante de cooperación entre empresas que permite una especialización y complementación productiva de mutuo beneficio. Bajo esta forma de cooperación, las empresas grandes se dedican a las actividades que requieren una escala mayor, mientras que los proveedores se encargan de las actividades donde el nivel de producción no trae economías de escala.

La función de una política de apoyo a la cooperación entre empresas es la de aumentar las posibilidades y la intensidad de tal cooperación con el objetivo de incrementar la productividad del grupo y así sus utilidades y posiblemente también su crecimiento. Hoy en día, los gobiernos prestan mucha atención a la potencial contribución de la cooperación entre las MiPyME. Sin embargo, un reto importante en esta área es el de entender mejor las condiciones que conducen a la cooperación. Solamente con una mayor comprensión del proceso de cooperación será posible identificar los mejores instrumentos de apoyo.

⁷ Economías de escala existen cuando el hecho de producir una cantidad mayor de un producto tiende a disminuir el costo promedio de esa producción. Economías de alcance existen cuando el hecho de producir una variedad más

grande de bienes o productos tiene el efecto de disminuir el costo promedio.

Recuadro 7:
Proyectos de articulación productiva en Chile

En el ámbito de la articulación productiva, los principales programas de apoyo que operan en el sector de las pequeñas y medianas empresas manufactureras son los PROFO, el Programa de Desarrollo de Proveedores de CORFO y el Programa Territorial Integrado. El primero apunta a estimular la creación de redes entre pequeñas y medianas empresas (redes horizontales); el segundo, vínculos entre grandes empresas clientes y pequeños proveedores (redes verticales) y el tercero, una coordinación entre los empresarios e instituciones públicas y privadas de apoyo de un determinado territorio (redes territoriales). Finalmente, cabe recordar que tanto el FAT como el FONTEC consideran condiciones especiales para grupos de empresas que presentan proyectos colectivamente.

En una evaluación del impacto de los Proyectos Asociativos de Fomento se propuso identificar la relación existente entre las acciones desarrolladas por las empresas que participaron en los PROFO y las actividades emprendidas en el marco de los proyectos asociativos. En segundo lugar, se intentó medir el resultado neto de dichos proyectos, comparando el desempeño de las empresas participantes en los mismos, con las condiciones generales de la rama correspondiente.

Las principales preguntas que orientaron el estudio fueron: 1) ¿Pudieron los PROFO generar cambios en las conductas y resultados de las empresas? ¿Cuáles? 2) ¿Cuáles variables incidieron en este proceso? Y finalmente 3) ¿Cuál fue el impacto del instrumento desde el punto de vista del beneficio social y fiscal?

En materia de gestión de las empresas, los avances más interesantes en los que la importancia del PROFO resultó estadísticamente significativa fueron la organización de la empresa, la planificación estratégica y la implementación de estrategia de marketing. Asimismo, la participación en los PROFO contribuyó significativamente a la introducción de innovaciones de procesos y en particular en la incorporación de control de calidad, automatización y planificación de la producción. En cuanto a los recursos humanos, las empresas PROFO parecen haber desarrollado más actividad de capacitación a directivos y operarios que las empresas del grupo de control. Finalmente, los PROFO habrían contribuido a mejorar su capacidad de acceso a los instrumentos de fomento disponibles en el país.

Las principales desventajas estuvieron relacionadas con el plazo del programa que los empresarios consideraron demasiado corto, la imposibilidad de financiar inversiones físicas y la dificultad para encontrar un gerente adecuado. En relación con este último punto, el estudio evidenció que la rotación de gerentes en un PROFO reduce la probabilidad de que el proyecto tenga un impacto positivo en el accionar de la empresa. Finalmente, se comprobó que la variable duración es estadísticamente significativa en la mayoría de las acciones realizadas por las empresas. Al respecto se evidencia también una diferencia entre el tiempo promedio de permanencia de las empresas (de aproximadamente 2 años) y los plazos mínimos que requieren las firmas participantes para emprender acciones en la mayoría de las actividades: 3,5 años para que la mitad de ellas empiece a cooperar en un plan técnico y 3,1 años para que la mitad observe mejoras en su acceso a la institucionalidad de fomento.

Entre los desafíos que enfrenta la meta de fomentar un número sustancial de aglomeraciones está la necesidad de alcanzar un nivel lo suficientemente alto de confianza entre las pequeñas empresas participantes para permitir una colaboración eficaz y en el mejor de los casos, un mayor flujo de ideas que aumente la productividad. A la mayoría de los empresarios en el sector MiPyME generalmente se les considera y se consideran a sí mismos como individualistas y poco inclinados a la cooperación, a menudo de-

bido a su historial de ser competidores. Sin embargo, el individualismo de los empresarios de las MiPyME ha sido algo exagerado a veces; estudios recientes han enfatizado que muchas de las MiPyME más dinámicas se desarrollan en el marco de redes de cooperación muy densas.

En ese sentido, podría esperarse que las asociaciones de pequeñas empresas debieran proporcionar una base de experiencia de colaboración y mutua familiaridad que a veces contribuye a

Recuadro 8.
El Programa de desarrollo de proveedores (PDP) - Chile

El objetivo de este programa es aumentar la competitividad de cadenas productivas y facilitar el establecimiento de relaciones de subcontratación entre una gran empresa demandante y sus proveedores de menor tamaño, permitiendo una especialización y complementación productiva de mutuo beneficio. Este instrumento de fomento de CORFO cofinancia un conjunto de acciones sistemáticas orientadas a elaborar y poner en marcha un plan de fortalecimiento de las empresas proveedoras de una firma demandante.

El programa consta de dos etapas:

Etapas de diagnóstico: Tiene por objetivo realizar un análisis tanto de las fortalezas como de las debilidades de las empresas proveedoras y diseñar un plan de fortalecimiento de éstas que permita desarrollar sus potencialidades y superar las fragilidades detectadas.

Etapas de ejecución: Tiene por finalidad llevar a cabo las actividades identificadas en la etapa de diagnóstico.

Como en el caso de los PROFO, los PDP están administrados por una red de agentes que se encarga de proporcionar a las empresas interesadas, una descripción exhaustiva del programa, las fichas de postulación, las actividades a realizar y la estructura del financiamiento.

crear las condiciones para la formación de aglomeraciones. Lamentablemente, muchas asociaciones (sectoriales, cámaras de comercio, etc.) están dominadas por empresas más grandes de modo que los intereses de las MiPyME reciben poca atención. En casos donde existen asociaciones que representan a las MiPyME, éstas tienen dificultad para que los tomadores de decisión le den valor a sus puntos de vista.

Aunque los niveles actuales de colaboración pueden ser bajos, esto no significa que no puedan mejorar. En economías más abiertas, donde el objetivo de lograr la competitividad por precios y/o no precios es más importante que en una economía cerrada, tanto para entrar en los mer-

cados internacionales como para protegerse contra las importaciones, el incentivo para lograr economías de escala que aumenten la productividad por medio de algún tipo de cooperación (por ejemplo aglomeraciones) se ha incrementado. De esa forma, este puede ser un buen momento para lograr un aumento significativo en la cooperación. También es posible que la política pública pueda impulsar dicha cooperación más de lo que lo ha hecho en el pasado, dado que hasta hace poco se convirtió en un objetivo serio de la política y hasta ahora se está creando evidencia de cómo, a través de la política pública, se puede contribuir.

Por lo reciente que es el reconocimiento de la posible contribución de las aglomeraciones⁸ y porque no es obvio cuáles serían los mayores aportes a su desarrollo, no existe una institucionalidad tan clara en esta área, como por ejemplo, en financiamiento. Sin embargo, existen programas interesantes, en donde el instrumento básico es un subsidio para financiar proyectos colectivos de pequeñas y medianas empresas— como los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO), un programa de apoyo administrado por la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) de Chile desde 1992 (Recuadro 7, página anterior).

Igual que en el caso de las aglomeraciones, hasta el momento los arreglos de subcontratación han sido en su gran mayoría el resultado del reconocimiento por parte de agentes privados de un posible beneficio mutuo. En varios países existen “bolsas de subcontratación”, cuyo propósito es facilitar que las dos partes se pongan en contacto. Este instrumento, aunque interesante por su costo modesto, parece no tener la capacidad de aumentar mucho la densidad de los arreglos de subcontratación, así que en la fase actual de la política el énfasis ha pasado a instrumentos más activos. Por su carácter general prestan

⁸ El apoyo a grupos de empresas a través de la construcción de parques industriales podría considerarse como una primera versión de una política a favor de las aglomeraciones. Pero esta versión no se basaba en una interpretación adecuada de la cooperación entre empresas y sus raíces, así que no es el origen directo de la política moderna de apoyo hacia las aglomeraciones. Parece no haber tenido mucho éxito por esa deficiencia.

asistencia técnica y subsidios para establecer o fortalecer arreglos de subcontratación entre una empresa relativamente grande y un grupo de proveedores (ver Recuadro 8, página anterior).

Información a recolectar

La información y los datos más relevantes para poder valorar la política de cooperación empresarial son los siguientes:

- El número de empresas que participan en acuerdos de cooperación, tales como la compra conjunta de insumos, la venta conjunta de productos, el uso compartido de máquinas o espacio físico, el compartir información tecnológica, la subcontratación, etc.;
- Los beneficios y problemas identificados por los participantes en estos arreglos de cooperación⁹;
- El número y carácter de los agrupamientos, su evolución y problemas;
- Datos sobre el desempeño económico y los cambios de rutinas entre las empresas beneficiadas y no beneficiadas;
- Información sobre las instituciones del sistema de apoyo, tal que permita hacer juicios de calidad y de comportamiento;
- El número de asociaciones de MiPyME y de asociaciones en las que participan empresarios de las MiPyME;
- El número de las MiPyME afiliadas a las asociaciones;
- El tipo de actividades de las asociaciones;
- La opinión de los empresarios de las MiPyME sobre el valor de las asociaciones, co-

nocimiento de sus funciones y participación en sus actividades;

- Las relaciones del sector público con estas asociaciones (por ejemplo, en términos de consulta) y cómo las apoyan; tratamiento preferencial para las MiPyME en las compras del sector público, etc.

Una valoración del apoyo a la cooperación empresarial se incluye como Anexo B (*El Caso de Chile*) en esta guía.

Mercadeo y comercio exterior

Objetivos, instituciones y programas

Muchas MiPyME son competitivas en aspectos operativos y/o productivos, pero sufren problemas en la comercialización de su producto dentro o fuera del país, además de la discriminación en los mercados de insumos. La función del apoyo que se presta en esta área es la de mejorar la eficiencia del mercadeo de las pequeñas empresas a nivel nacional y, cuando sea relevante, internacional. Tal mejoramiento tiene el objetivo de bajar los costos de mercadeo y apoyar a que las empresas conquisten nuevos mercados y, de esta forma, aumenten sus ventas y utilidades.

Las dificultades frecuentes en el mercadeo de las pequeñas empresas pueden reflejar ya sea un exceso de oferta por un bien dado (como cuando el éxito temprano de unas pocas MiPyME induce a muchos otros a la producción del mismo artículo), el hecho de que construir una red de clientes toma tiempo o la falta de capacidad administrativa en esa área. Muchos empresarios de MiPyME tienen conocimientos principalmente en áreas diferentes al mercadeo y por ende, tienen más dificultad en el manejo de esta parte de su negocio. Este es un problema común. Cuando el empresario de una MiPyME recién creada carece de experiencia en mercadeo, esta debilidad generalmente se presenta mientras la firma aún está luchando para establecerse. Dada esta situación, un débil sistema de apoyo podría contribuir a la desaparición de muchas MiPyME, que de otro modo tenían opción a desarrollarse.

⁹ A veces es posible también obtener información sobre las empresas no participantes que expresan el deseo de ser incluidas en estos tipos de cooperación. Sería el caso de una encuesta general a un grupo de empresas pequeñas.

Una pequeña pero creciente porción de pequeñas empresas vende o podría vender sus bienes y servicios en mercados extranjeros. Tales mercados constituyen un reto especial para las pequeñas empresas, dada la mayor cantidad de trámites que generalmente se requieren, la necesidad frecuente de hacer negocios en un idioma extranjero y con clientes a quienes no se conoce personalmente, y los costos y riesgos más altos de las transacciones (incluyendo, a veces, riesgos por el tipo de cambio). Las destrezas de mercadeo necesarias para el éxito en este mercado deben crearse. Un reto parecido también se presenta con relación a aquellos mercados locales en los cuales las pequeñas empresas compiten con las importaciones, las cuales a menudo se benefician de economías de escala en ventas, publicidad llamativa y la posibilidad de aprovecharse de una moneda sobrevaluada periódicamente (lo que les da una ventaja artificial temporal en precio).

Las políticas para lidiar con situaciones en donde la dificultad de mercadeo está dentro de la empresa incluyen capacitación, cursos (desde aquellos en las escuelas de comercio de las universidades hasta cursos cortos diseñados para los pequeños empresarios), el uso de asesores, etc. Los desafíos en el mercadeo, tanto en los mercados de insumos como en los de productos, a menudo incluyen el hecho de que existen claras economías de escala en la compra y la venta. Cuando existe una posibilidad de emprender estas funciones conjuntamente, esto puede constituir una solución al problema. El lograr economías de escala en las compras y las ventas es uno de los factores que estimula la promoción de la cooperación entre pequeñas empresas y de la creación de agrupamientos (ver la sección sobre *Cooperación empresarial* en este capítulo).

Generalmente se cree que las ferias locales e internacionales son una forma eficaz de mejorar el acceso a los mercados para muchas MiPyME. Éstas son relativamente económicas y no sólo crean suficiente presencia para los productos de las MiPyME, sino que también proporcionan el contexto para una considerable transferencia de tecnología y otras externalidades positivas. Algunos países han tratado de estimular a los intermediarios para que pongan en contacto a los

pequeños productores locales con los mercados internacionales.

La creciente apertura de las economías de América Latina y el Caribe ha traído consigo el reconocimiento de los obstáculos para la mayor participación (directa e indirecta) de las pequeñas empresas en el comercio exterior. Con más frecuencia, los desafíos para las pequeñas empresas se han concentrado en las necesidades de mercadeo y en cómo negociar en el ámbito internacional. El financiamiento especial para las exportaciones, que otorga la mayoría de los países en desarrollo y que a veces incluye programas especiales para las pequeñas empresas, puede verse en parte dirigido al desarrollo de tales destrezas y canales de mercadeo. La necesidad de crédito para capital de trabajo a menudo es importante para el éxito de mercadeo –las MiPyME pueden vender si son capaces de ofrecer términos de crédito al comprador, de otra forma no.

Cuando la dificultad en el mercadeo de las MiPyME se debe a compradores y proveedores no confiables, las posibles respuestas incluyen una mejora general del desempeño de las MiPyME, especialmente importante cuando la empresa está tratando con otras MiPyME (cuando las dificultades reflejan el abuso del poder en el mercado por parte de los competidores a gran escala o de los proveedores de insumos o la incapacidad de otras empresas, grandes o pequeñas, de satisfacer sus obligaciones contractuales con la firma, el reto es diferente y se comenta en la sección sobre el *Marco regulador y de competencia* en este capítulo).

Información a recolectar

La información y los datos más relevantes para poder valorar la política tecnológica son los siguientes:

- Número y características de las empresas beneficiadas por programas de mercadeo y comercio exterior;
- Tipo, duración y oportunidad de la asistencia brindada;

- Número de participantes en las ferias, quiénes participan, cuán útil consideran esta institución, la ayuda que obtienen si desean participar;
- Cargos por el servicio;
- Disposición a pagar el servicio por parte de los clientes;
- Satisfacción del cliente con el servicio en el momento en que se presta y las razones para dicho nivel de satisfacción;
- Información de encuestas sobre el grado y naturaleza de los problemas en los mercados de productos e insumos y el uso y valoración de los servicios disponibles sobre estos problemas;
- Otras evidencias sobre la condición de los mercados en los cuales las MiPyME venden sus productos para detectar el grado de competencia y el potencial de ganancias. Evidencia más general de la estructura de mercado en aquellas áreas donde hay quejas o sospechas de un uso desleal del poder de mercado;
- El alcance de la participación de las MiPyME en los mercados externos, ya sea directamente como exportadores o indirectamente como proveedores de insumos a los exportadores;
- Datos sobre el desempeño económico y los cambios de rutinas entre las empresas beneficiadas y no beneficiadas;
- Información sobre las instituciones del sistema de apoyo, tal que permita hacer juicios de calidad y de comportamiento.

Marco regulador y de competencia

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la implementación formal del marco regulador se hace en forma bastante parcial y a menudo, no neutral en su tratamiento de las empresas más pequeñas frente a las firmas más

grandes. El marco legal y regulador en la mayoría de estos países sufre de dos debilidades serias: i) en muchos casos, parece no haber sido bien diseñado para lograr las metas establecidas, y ii) la capacidad administrativa a menudo es poca y los niveles de normas sin sentido (burocracia) y de corrupción son altos.

La mayoría de los componentes de los sistemas legales y reguladores se han construido prestando muy poca atención a la implementación práctica, con la consecuencia que su aplicación y sus efectos pueden ser muy diferentes a los que se pretende lograr; en otras palabras, demasiadas leyes y regulaciones se redactan sin tomar en cuenta los patrones de respuesta y los efectos de los incentivos que crean o de las limitaciones prácticas para su aplicación, lo cual tiende a tornarse parcial y a menudo corrupto. La corrupción incrementa los costos, vuelve inestable e impredecible el contexto de la política y generalmente da una ventaja a los competidores más grandes o que son favorecidos de algún otro modo. La inseguridad física también aumenta los costos y la variabilidad de las tasas de ganancia esperadas.

Cuando algunos tipos de empresas pueden evitar las regulaciones y/o los sobornos asociados con éstas, ellas cuentan con una ventaja competitiva. A veces, estas diferencias funcionan a favor de las MiPyME y a veces, en contra de ellas¹⁰.

¹⁰ Desde la perspectiva específica de las MiPyME, una cuestión importante es cómo estos patrones afectan la posición competitiva de sus diferentes segmentos. La existencia de una extensa práctica de sobornos generalmente reduce la rentabilidad neta combinada del trabajo y capital en las industrias afectadas, pero puede o no afectar la ganancia relativa de los diferentes factores o grupos de firmas. Cuando algunos tipos de empresas pueden evitar las regulaciones y/o evitar los sobornos asociados con ellas mejor que otras obtienen una ventaja competitiva. Las pequeñas empresas evitan rutinariamente varias regulaciones y dado que esto no lo pueden hacer las grandes, les da a las primeras una ventaja competitiva. Generalmente, evitarlas se vuelve difícil, si no imposible, en algún lugar en el rango de las MiPyME y para algunas regulaciones, ellas son menos capaces de hacerlo. Aunque no existen predicciones teóricas generales sobre estos asuntos, es importante establecer sus dimensiones empíricas e impactos probables sobre la posición competitiva.

Las MiPyME con frecuencia reclaman que las licencias y otros requisitos administrativos y burocráticos son demasiado onerosos y/o costosos. En algunos casos, los costos y las molestias que generan estas imposiciones parecen recaer especialmente en las pequeñas empresas (ya que ellas son demasiado grandes para evitar las regulaciones, pero no lo suficiente para que el costo sea pequeño en relación con el tamaño de las operaciones¹¹).

Los sistemas laborales, de impuestos y de licencias son ejemplos de áreas en las cuales pareciera que las leyes se han redactado pensando principalmente en las grandes empresas, de forma que algunos de sus impactos en las MiPyME (aunque generalmente no sobre las microempresas) tienden a ser negativos. Típicamente, las empresas muy pequeñas evaden sustancialmente estos sistemas, pero en algún lugar en el rango de empresas empiezan a constituirse en una razón para que las firmas no crezcan. Por ejemplo, la evasión tributaria inhibe que las firmas aprovechen algunos servicios públicos útiles, siendo que dicha evasión tiene un costo indirecto para las firmas y para la economía. Estas son áreas en las que típicamente muchos países podrían mejorar sus sistemas. La mayoría de los países probablemente necesite sistemas laborales y tributarios cuyo diseño tome de manera mucho más profesional el papel y las características de las MiPyME.

En cuanto al sistema legal/judicial, una observación común es que éste es lo suficientemente débil para que las MiPyME no le tengan confianza y operen fuera de él. Esto significa que buscan otras maneras de limitar los riesgos por el incumplimiento de los contratos, los robos, etc. El sistema legal favorece a aquellos que pueden pagar y a los que gozan de influencia, los cuales generalmente no son los empresarios de las MiPyME. No puede confiarse en un sistema judicial que actúa de manera discrecional. En esta área, ni la factibilidad ni las medidas

¹¹ Este fue el caso con los costos burocráticos asociados con las importaciones de insumos intermedios antes del cambio hacia el libre comercio. Obviamente, es importante tomar las medidas que constituyan mejoras desde la perspectiva de las MiPyME y que no generen costos para otros grupos.

para mejorar una situación insatisfactoria son fáciles de discernir.

Con el mayor énfasis actual en políticas favorables al mercado, los países han estado tratando de mejorar el conjunto de regulaciones dentro de las cuales operan las empresas. La liberalización también ha creado la necesidad de nuevas regulaciones donde anteriormente no se requería ninguna, conforme se ha ido ensanchando el rango de actividades en las cuales las empresas privadas pueden participar. En esta área, como en otras, los países de la región están en proceso de transición.

Muchos países han iniciado reformas en estas áreas. A corto plazo, la atención debería concentrarse en donde pareciera que el daño es sustancial, pero también donde existe una oportunidad real de mejora¹². Es importante en esta área que quienes toman decisiones sepan lo que las MiPyME consideran importante para que tomen en cuenta esta perspectiva. Es igualmente importante el seguimiento continuo dado el terreno poco conocido al que están entrando los países. En muchos casos, queda abierta la cuestión de si se ha tomado en cuenta el conocimiento suficiente de las necesidades y problemas del sector MiPyME en el proceso de reformas a las regulaciones. Mientras ese proceso esté en sus primeras etapas, todavía existe el potencial de tomar en cuenta adecuadamente dichas necesidades y problemas.

Un sistema regulador es exitoso cuando cada uno de sus elementos rinde beneficios mayores a los costos. Los beneficios son varios. El más obvio tiene que ver con los servicios prestados a las empresas como contrapartida a los cobros que tienen

¹² Debería ser posible, por ejemplo, reducir las conductas rentistas y burocráticas de los empleados estatales, inculcando una actitud de servicio en vez de una de explotación. Tanto los términos contractuales para varios tipos de funcionarios públicos como los sistemas de incentivos y supervisión bajo los cuales operan pueden rediseñarse para que estos enfoques positivos sean más comunes. La experiencia de otros países que han reformado algunas de sus agencias estatales, de una orientación de no servicio a una de ayuda brindaría una lección sobre el proceso de transición del uno al otro.

que pagar. Otros beneficios incluyen, por ejemplo, los de asegurar la salud de la población a través de la prohibición de actividades perjudiciales al medio ambiente y el control de productos peligrosos. De la misma forma protege a las empresas cuyas actividades son legítimas de las que no lo son. Los costos correspondientes son los derivados de administrar el sistema más cualquier inconveniencia a las empresas fuera del costo financiero. Un sistema legal y regulador que promueva el espíritu empresarial debe caracterizarse por:

- Un mínimo de trabas (registros, licencias, número de impuestos diversos), es decir que estos sistemas sean lo más sencillo posible dadas sus legítimas funciones. Cuantos menos trámites, menos tiempo tendrán que dedicar los empresarios a funciones burocráticas, etc.;
- Claridad en cuanto a los beneficios que se buscan con cada elemento del marco regulador y alguna evidencia, sea cuantitativa o de otra índole, que esos beneficios se están percibiendo. Esto puede tomar la forma de evaluaciones periódicas para medir tales beneficios;
- Un peso relativo no muy grande para las MiPyME de cumplir con el marco regulador en áreas como las de impuestos, legislación laboral, contratos, etc.;
- El reconocimiento –en el mismo marco regulador y en su aplicación– de los impactos negativos que puede tener una ley o regulación sobre el desempeño de las MiPyME. Esto puede suponer –eventualmente– la aplicación diferenciada de reglas según el tamaño de la empresa (por ejemplo, en las áreas de impuestos, de legislación laboral y de registros y licencias, etc.). Otra es un mecanismo legal de salvaguarda contra normas nuevas (o modificaciones en las existentes) que afecten el desempeño de las MiPyME.

Información a recolectar

La información a recolectar estaría relacionada con el marco jurídico y el normativo vigente que

tenga un impacto en la MiPyME en ámbitos como el fiscal, laboral, seguridad social, trámites de registro de empresas, otras licencias requeridas para operar un negocio, pagos de servicios, etc. Incluiría, entre otras cosas:

- El número y detalles sobre el costo (en dinero) y el tiempo dedicado a llenar los requisitos legales y administrativos de operar el negocio (registro, licencias, etc.);
- Beneficios recibidos por pagar licencias y cumplir condiciones legales y administrativas;
- Frecuencia y costos extralegales necesarios para evitar que el gobierno imponga sanciones por no llenar todos los requisitos legales o que malhechores potenciales acosen el negocio;
- Frecuencia de casos en que el empresario prefiere no aumentar el tamaño de la empresa o llenar los requisitos legales y administrativos por los altos costos implícitos en hacerlo;
- Carga de impuestos que se paga o se debe pagar, incluyendo impuestos sobre las ventas, sobre el ingreso de la empresa y otros asociados al negocio. Asimismo, el grado en que esa carga aumenta con la formalidad y/o con el tamaño de la empresa;
- Los principales elementos de la legislación laboral que se aplican a la empresa (por ejemplo, el salario mínimo, prestaciones inmobiliarias, jubilación, seguridad social, etc.), limitaciones al despido, etc., así como los costos financieros y de otra índole implícitos en esos elementos.

El ámbito legal y regulatorio como fue definido en este documento, es muy heterogéneo. El impacto de algunos de los elementos de ese marco sobre las MiPyME es lo suficientemente complejo como para facilitar la identificación de criterios intermedios útiles. Esto nos lleva a una situación en que los criterios más operativos tienen que ver con fallas obvias de desempeño. Afortunadamente, la identificación de tales fallas es muy importante para mejorar la política. En otros aspectos del marco –por ejemplo el nivel de impuestos sobre

las MiPyME— es difícil llegar a conclusiones útiles sin estudios a fondo y tales estudios han sido muy poco frecuentes en los países de la región (o en cualquier parte). En tales situaciones, el papel del evaluador es el de identificar áreas que merecen estudios a fondo para valorar bien el marco existente y sugerir mejoras factibles.

Recursos humanos, educación y capacitación

La función de la política en esta área de capital humano es facilitar el crecimiento e incrementar la productividad de las MiPyME al garantizar una oferta adecuada de habilidades empresariales y destrezas de los varios grupos de trabajadores en las que se basa el éxito de las empresas. Un sector MiPyME importante y dinámico requiere un fuerte espíritu empresarial y la voluntad de los individuos a participar en aventuras comerciales; por ello los mecanismos que ayudan a generar tales habilidades empresariales son importantes.

El desarrollo de una base fuerte de talento empresarial es otro elemento clave en una buena estrategia global y, en particular, para la creación de un gran número de empresas viables. Los insumos requeridos para lograrlo, sin embargo, no parecen comprenderse bien. Las “incubadoras de empresas” que a veces se establecen en las universidades o cerca de ellas, han sido un enfoque para la formación de nuevas empresas y destrezas empresariales asociadas. Los resultados de estos intentos en general parecieran no ser concluyentes.

Muchas MiPyME necesitan un adecuado nivel de destreza entre sus trabajadores y empleados, especialmente si desean competir exitosamente en las industrias de tecnología mediana y aumentar su productividad en forma continua. Conforme las economías progresan en términos tecnológicos es cada vez más importante que las MiPyME tengan acceso a trabajadores calificados que puedan hacer un uso eficaz de dichas tecnologías y que sean lo suficientemente flexibles para adaptarse al cambio tecnológico, según sea necesario. Estas cualidades reflejan tanto la educación general (alfabetismo, aptitud para el cálculo numérico, habilidad para resolver pro-

blemas, habilidad para trabajar con otros) como la capacitación especializada.

Existen muchas inquietudes sobre la eficacia de los sistemas educativos de América Latina y cuán bien responden a las necesidades de las economías, especialmente conforme éstas evolucionan hacia la intensificación del conocimiento. En muchos países el desempeño promedio de los estudiantes en lenguaje, matemáticas y otras áreas es débil en comparación con los estándares internacionales.

Donde —como en la mayoría de los países latinoamericanos— el sistema educativo público muestra serias deficiencias, éstos probablemente afecten negativamente al sector MiPyME tanto o más que al resto de la economía. Esto es consistente con las quejas de las MiPyME respecto a la dificultad que tienen para encontrar trabajadores con las habilidades requeridas (aunque no ha sido necesariamente demostrado).

Los problemas de calidad educativa tienen probablemente un impacto más negativo en las MiPyME que en firmas más grandes puesto que el personal de las MiPyME probablemente no haya provenido de instituciones educativas de alta calidad. En las economías caracterizadas por un amplio acceso a educación de calidad, las MiPyME probablemente puedan atraer personal con educación semejante al de firmas más grandes. En economías donde solamente una minoría tiene acceso a buena educación/capacitación, esta desventaja de recursos humanos para las MiPyME probablemente sea más grande. Donde los niveles de enseñanza general son bajos, es más difícil para los trabajadores cambiar tecnologías o ser flexibles en otros aspectos.

En la mayoría de los países las instituciones de capacitación vocacional fueron creadas como respuesta a la necesidad de formación técnica percibida en el relativamente nuevo sector industrial y, en particular, en respuesta a la demanda de las grandes empresas del sector. Con el tiempo, las actividades de esas instituciones se han ampliado, complementándose con proveedores privados de una variedad de servicios de capacitación. Es importante que las instituciones de capacitación vocacional se vuelvan más eficaces de lo que han sido en el pasado en la

prestación del tipo de capacitación necesaria en las MiPyME. Para hacerlo eficazmente, deben contar con mejores líneas de comunicación con el sector MiPyME. Ya se han hecho esfuerzos en este sentido en varios países, tal es el caso de México y el programa CIMO (ver Recuadro 9).

Sin embargo, es poca la información que ha llegado a los responsables de los sistemas educativos en cuanto a las necesidades del sector MiPyME, con la posible excepción parcial de los programas tales como escuelas secundarias comerciales e industriales.

Mientras tanto, en un esfuerzo para evitar los problemas con los proveedores públicos de dichos servicios, varios países han recurrido a una combinación de fuerzas de mercado y subsidios con el fin de fomentar la capacitación que necesitan. El sistema chileno de incentivos tributarios para motivar a las empresas a capacitar a su personal ilustra un enfoque que –aunque recientemente se le acreditó el haber fomentado la capacitación de muchos trabajadores– ha sido utilizado principalmente por las grandes empresas. En consecuencia, el gobierno de ese país recientemente introdujo un sistema mediante el cual el incentivo para que las firmas participen es un subsidio en vez de una deducción en los impuestos (ver Recuadro 10).

En general, ésta sigue siendo un área de experimentación, sin que se haya identificado claramente alguna receta por medio de la cual la capacitación y las necesidades del capital humano de las pequeñas empresas puedan satisfacerse mejor. Debido a los rápidos cambios que probablemente se den en las necesidades de capital humano, esta área merece que quienes toman decisiones y los evaluadores le presten mucha atención.

Información a recolectar

La medida básica del éxito en esta área es que los sistemas educativos y de capacitación generen y mantengan un suministro adecuado de recursos humanos necesarios para facilitar el crecimiento y la productividad del sector MiPyME. Dada la heterogeneidad del sector y el rango de destrezas humanas involucradas (desde aquellas

que debe tener el empresario hasta las de los

Recuadro 9: Evaluación del programa CIMO

Las evaluaciones permitieron diferenciar los efectos de los servicios CIMO por sector de actividad, producción y servicios; tamaño de empresa: micro, pequeña y mediana. De los resultados de estos dos estudios se concluyó que el programa había tenido un importante efecto inductor sobre la inversión en capacitación y asistencia técnica realizada por las empresas. El grupo piloto tuvo mayor propensión al cambio organizacional y resultados significativamente mayores en la capacitación y el uso de asesoría técnica ofrecida por consultores externos en comparación con el grupo control. En el sector de producción se observaron mayores rendimientos por la inversión en capacitación y por la introducción de sistemas de control de calidad, mientras que el sector de servicios mostró mayores rendimientos al realizar los cambios en su organización. Sin embargo, también se observaron en el grupo piloto menores índices de capacidad instalada utilizada, ventas y productividad, así como el valor agregado promedio. Ello obedece, en parte, a sesgos en la selección de ambas muestras que no pudieron ser corregidos en su totalidad.

trabajadores menos calificados), no hay una forma simple de describir esta tarea.¹³ Por estas razones, entre otras, es obvio que un buen sistema incluye una fuerte capacidad de supervisión, tanto a escala nacional como local, para identificar la carencia crónica o emergente de habilidades importantes, así como la capacidad de cerrar las brechas identificadas. La identificación de tales necesidades conlleva de manera indispensable nexos cercanos con las MiPyME para permitir una recopilación eficaz de la información que se necesita obtener de ellas. La información básica para valorar esta área es la siguiente:

- Para los diversos cursos de capacitación que se brindan a las MiPyME (no necesariamente en forma exclusiva), datos sobre la

¹³ Cuando pueda establecerse una matriz de necesidades de los recursos humanos del sector, entonces podrá medirse el desempeño como progreso en los elementos de dicha matriz.

cantidad y el contenido de los cursos, el número de participantes y quienes son, junto con la evaluación de su calidad, utilidad, etc., por parte de los participantes.

- Información suministrada por encuestas a las MiPyME respecto al grado en que se satisfacen sus necesidades de capital humano, los problemas específicos que enfrentan en esa área, incluyendo capacitación particular y la carencia de destrezas. Los datos al nivel de firma a veces pueden complementarse con medidas de cambios en las destrezas empleadas por parte de las MiPyME (que pueden conseguirse de módulos especiales de las encuestas anuales de producción que se realizan en la mayoría de los países, de las encuestas de empleo en los hogares o de otras encuestas especiales).
- Si es factible, información de encuestas sobre el grado y la naturaleza de los problemas empresariales, las capacidades que parecen hacer falta, etc.
- En casos donde parece importante, información sobre la calidad del sistema educativo formal. Algunos países actualmente usan

pruebas estandarizadas sobre habilidad del lenguaje y matemáticas en varias etapas de la escuela primaria (algunos incluso en la secundaria). Existe información sobre las tasas de deserción y otras estadísticas pertinentes.

- En la revisión de las instituciones, el sistema de capacitación vocacional y su conexión con el sector MiPyME debe ser uno de los puntos más importantes. ¿Son las máquinas que se utilizan para entrenar a los estudiantes las que realmente usan las MiPyME? ¿Tienen la capacidad de interrelacionarse eficazmente con las MiPyME?
- Datos sobre el desempeño y los cambios de rutinas entre las empresas beneficiadas y no beneficiadas.
- Información sobre las instituciones del sistema de apoyo, tal que permita hacer juicios de calidad y de comportamiento.

Recuadro 10:
La franquicia tributaria en Chile

Tradicionalmente en América Latina los sistemas de capacitación se basaban en un modelo en el cual el Estado mantenía la responsabilidad de gestión y administración, mientras que el sector privado aportaba una parte del financiamiento de las actividades. Por el contrario, el nuevo sistema implementado en Chile transfirió de hecho la responsabilidad a las empresas, dejando al Estado un rol menor relacionado esencialmente con el cofinanciamiento de las actividades en el marco de una lógica de incentivo a la demanda.

Por lo tanto, en el modelo de sistema de capacitación que funciona en la actualidad, el Estado mantiene sólo el diseño del sistema mismo, el financiamiento y la supervisión, mientras que sobre las empresas recaen las responsabilidades más relevantes. El principal instrumento utilizado en el nuevo sistema de capacitación es la Franquicia Tributaria (FT).

Se trata de un incentivo tributario que permite a las empresas descontar del monto a pagar por impuestos una parte o el total del dinero invertido en la planificación, programación y ejecución de programas de capacitación dirigido a los trabajadores, socios o propietarios. La franquicia tributaria puede ser ocupada durante todo el año, considerando el tope del 1% franqueable. En caso de pérdida tributaria o de exención del pago de impuestos por alguna norma legal en particular, el contribuyente obtiene la devolución de los montos visados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) por concepto de capacitación, hasta los topes mencionados.

Una evaluación realizada en 1999 confirma la baja utilización de la FT por parte de las unidades productivas de menor tamaño relativo: en 1996 apenas el 0,4% de las microempresas utilizaron la FT; el 10% en el caso de las pequeñas; poco más del 30% para las medianas, mientras que para las grandes empresas ese porcentaje era de 80%.

V. Valoración del sistema de apoyo a la pequeña empresa en su conjunto

Para lograr el máximo beneficio de la gran variedad de políticas favorables para el desempeño del sector MiPyME, la mayoría de las acciones claves deben estar operando e interactuando positivamente entre ellas. Particularmente, deben evitarse las situaciones en las cuales políticas débiles en una área cancelan lo que de otro modo podría ser una política exitosa en otra área. Por ejemplo, buenos sistemas de financiamiento y asistencia técnica pueden crear las condiciones de un crecimiento saludable de las MiPyME, pero una tasa de cambio inestable o una política macroeconómica errática puede anular sus beneficios potenciales.

Una razón subyacente por la falta de coherencia en la política MiPyME es que la mayoría de los gobiernos están organizados bajo el supuesto de que las distinciones relevantes que conllevan a definir ministerios y otras instituciones son: i) el tipo de producto (agricultura, industria, etc.); ii) el tipo de transacción económica (comercio exterior), o iii) el tipo de servicio que prestan (educación, salud, etc.). El tamaño de la empresa no se ha identificado como una distinción importante como las otras. Así, las tareas están distribuidas entre varias agencias, siendo que muchas personas en la mayoría de éstas saben poco o nada sobre las MiPyME o del porqué las políticas dirigidas a ellas son importantes.

Uno de los problemas con la política MiPyME en la mayoría de los países de América Latina parece ser la falta de un eje central. La importancia de dicho punto central no implica que la toma de decisiones yace necesariamente en una sola institución, sino que un proceso coherente debe estar operando ya sea localizado en una institución o por medio de un proceso eficaz de colaboración interinstitucional (por ejemplo, supervisado por un subgrupo del gabinete ministerial). La estructura óptima de la toma de decisiones probablemente depende del país y esperamos que se aclare con el tiempo y la expe-

riencia. En el caso de México, la implementación de un manual alrededor de las MiPyME parece ser un primer paso importante en la búsqueda de tal estructura (ver Recuadro 11).

Recuadro 11: Hacia una mejor estructura de fomento MiPyME

Es un aspecto muy positivo (en la política de fomento) que exista ya un manual del gobierno federal con los aspectos mínimos con los que cada programa debe crearse, registrarse y evaluarse. Este manual data de fines de la administración pasada y el esfuerzo de evaluación por la presente administración se está continuando, como puede observarse de la cantidad de estudios de evaluación en curso, que inclusive van más allá de los criterios establecidos por el CIPI. Esto no quiere decir que no hubiera programas con evaluación antes, por ejemplo el CIMO ha tenido una evaluación constante, pero no era la regla. Actualmente se ha intensificado el esfuerzo de evaluación de todos los programas.

Junto con una estructura clara y organizada para la toma de decisiones sobre políticas y programas MiPyME, es muy importante tener una fuerte capacidad institucional en todos los niveles. El reto para lograr un alto nivel de profesionalismo en el servicio público se manifiesta en dos debilidades principales: la falta de capacidad profesional y los malos incentivos. Éstos, a su vez, tienen varias causas. Una es la carencia de equipos humanos calificados, debilidad cuya severidad varía mucho de país a país. Una segunda causa es que no exista un servicio civil, al menos parcialmente independiente y la consecuente tendencia a la interferencia política en la selección y la promoción del personal; en vez del simple establecimiento de lineamientos sobre las políticas.

Son varias las razones por las cuales la falta de profesionalismo lleva a un mal desempeño en las instituciones. Primero, pone un límite inferior en

dicho desempeño debido a la limitada capacidad del personal. Segundo, dado que el desempeño no es el criterio para la selección o la promoción, los individuos están menos dispuestos a mejorar su potencial técnico que bajo un sistema con mejores incentivos. Finalmente, los individuos pueden distorsionar la intención del programa por medio de prácticas como la canalización preferencial de asistencia hacia sus amigos. De manera general, la carencia de profesionalismo en la administración pública crea una “mentalidad burocrática” de rigidez y resistencia, con una gran atención a proteger su trabajo y su espacio. Esto es particularmente perjudicial en un área de la política donde la colaboración entre instituciones es importante, donde la experimentación y por ende, el seguimiento y evaluación cuidadosa son importantes y donde puede ser necesario cambiar al personal con alguna frecuencia para reflejar el hecho de que el carácter de los servicios debe cambiar.

Por el lado de la demanda, una labor aún pendiente es mejorar las competencias empresariales de modo suficiente como para hacer posible que ellos puedan claramente identificar sus demandas de servicios de apoyo. El logro de tal objetivo mejoraría significativamente el enfoque de la política de apoyo, debido a que las demandas serían el fiel reflejo de los problemas y no solamente de los “síntomas” de los problemas. El caso de Chile ilustra bien este punto (Recuadro 12).

Para llegar a la valoración del sistema de apoyo a la MiPyME deberán tenerse en cuenta los resultados del análisis de cada una de las áreas de la política de apoyo; luego efectuar una ponderación de la importancia relativa de dichas áreas y a partir de ahí elaborar un juicio sobre la coherencia del sistema como un todo y su impacto en el desempeño del sector.

En cuanto a la ponderación de las áreas estratégicas, en casi todos los países se daría una alta importancia al financiamiento y la tecnología (tal vez 0,25 cada una) mientras que la asignación del 0,5 restante entre las otras categorías variaría considerablemente de país a país. Para un país en proceso de integrarse a los mercados internacionales, el área de mercadeo y comercio

Recuadro 12: Debilidades del sistema de fomento – Chile

De hecho, como demuestra con claridad la experiencia de PROCHILE, el acceso al sistema de fomento requiere que las empresas posean capacidades y recursos para identificar y expresar sus demandas y canalizarlas a las instituciones de fomento en los lenguajes, tiempos y modalidades que éstas establezcan. Esto significa que el acceso al sistema de fomento no esté completamente liberado y que las empresas deben invertir parte de sus capacidades, tiempo y dinero para poder recibir el apoyo que dicho sistema proporciona. De esta manera, el universo de las empresas potencialmente beneficiarias queda dividido entre las que poseen estos recursos y capacidades, las que acceden al sistema en la medida en que reciban la información correcta (completa y a tiempo) acerca de los instrumentos existentes y las otras que, aunque estén adecuadamente informadas, no poseen las capacidades mínimas para identificar, formular y gestionar sus demandas. Estas últimas empresas quedarán excluidas del sistema, a menos que no se realicen actividades orientadas a facilitar su interacción con las instituciones de fomento y a desarrollar sus competencias estratégicas.

A raíz de lo anterior, se puede afirmar que modalidades de intervención que apuntan exclusivamente a subsidiar la demanda, sin preocuparse de estas diversidades y de generar capacidades en los estratos empresariales menos favorecidos, terminan aumentando la heterogeneidad de la estructura productiva.

Finalmente, como es dado esperar, la falta de capacidad que caracteriza a las empresas más débiles incide también sobre su habilidad para utilizar los recursos puestos a disposición por el sistema de fomento.

exterior probablemente recibiría una prioridad alta; en uno donde la escasez de habilidades sea severa, el área de educación y capacitación recibiría prioridad.

Al igual que con las áreas individuales de apoyo, la política debe juzgarse lo más posible por los resultados finales en términos de crecimiento y aumento de la productividad del sector de las MiPyME. Dado que la valoración del impacto

de la política en este desempeño siempre es difícil, la información sobre estas variables agregadas debe complementarse con la de la estructura institucional y la evidencia directa del desempeño de las agencias relevantes.

A pesar de lo aproximado que es, vale la pena incluir en una valoración del sistema de apoyo este tipo de cuantificación parcial. Ayuda al go-

bierno a interpretar la valoración y el grado de mejoramiento necesario para que sea un sistema efectivo. Además, permite al evaluador emitir un juicio final sobre el desempeño de la política de apoyo basado en la agregación de las valoraciones de programas agrupados por áreas y a la vez, las áreas como componentes de la totalidad de la política.

VI. Organización del trabajo y estructura del informe de valoración

El trabajo de valoración de la política de apoyo a la MiPyME debe organizarse de acuerdo a las siguientes etapas:

- Análisis de las estadísticas estructurales y de desempeño de las pequeñas empresas durante un periodo de referencia para la valoración, incluyendo número de empresas, empleo, producción, productividad, capacidad exportadora, utilidades y otros posibles indicadores;
- Relevamiento global de instituciones y programas de apoyo a la MiPyME. Esta revisión incluye el desarrollo de un organigrama estableciendo las relaciones entre las dependencias (por ejemplo, ministerios) y los programas, así como si existe (o no) una cabeza que organiza o administra la política del sector, o si son varias dependencias involucradas. Asimismo, la interacción (de existir) entre los ámbitos nacional y regional;
- Definición del alcance de la valoración (en términos de cobertura del sector MiPyME, áreas a analizar y profundidad de la evaluación);
- Relevamiento de información y análisis detallado sobre las instituciones y los programas de cada una de las áreas de política. La información a recoger debe ser funcional a los criterios intermedios, finales e institucionales para la valoración. En el Anexo 1 se incluyen pautas para entrevistas a empresas y a funcionarios de programas de apoyo.
- Análisis de complementación o superposición entre áreas de la política MiPyME y estudio de la relación entre la política y el desempeño del sector.
- Alcance, objetivos y organización del informe. Esta sección o capítulo indica qué se va a valorar (alcance) y cómo se va a llevar a cabo, además de dar una descripción de los componentes o secciones del informe. Corresponde a las Secciones I a III de la guía.
- Descripción del sector MiPyME y su papel en la economía. Esta Sección sirve de punto de referencia para la discusión y en el caso de una valoración del sistema global de apoyo a las MiPyME, también constituye información para juzgar el éxito de la política de apoyo. Corresponde a las primeras Secciones I y II del Anexo B (del informe sobre Chile), las primeras Secciones I y II del Anexo C sobre Colombia, y las primeras Secciones I y II del Anexo D sobre México.
- Descripción y análisis de cada una de las áreas de política que se evalúan. Forma parte de la discusión de cada área un resumen de las instituciones y los actores principales, los recursos dedicados al área etc.; un resumen de la información cuantitativa y cualitativa sobre esa área; los criterios utilizados para llegar al juicio sobre la política; el análisis de la información disponible y las conclusiones. Corresponde a las Secciones VI y V de la guía, las Secciones IV y V del Anexo B sobre Chile, Sección III del Anexo C sobre Colombia, la Sección IV del Anexo D sobre México.
- Descripción y análisis de la política integral. Discusión de las instituciones involucradas en el aporte para las MiPyME, sus interacciones entre sí. El éxito del sector como reflejo de la política de apoyo. Corresponde a la Sección V de la guía, la Sección III del Anexo B sobre Chile, la Sección IV del Anexo C sobre Colombia, la Sección III del Anexo D sobre México.

El informe de valoración basado en esta guía debe organizarse de la siguiente forma:

- Resumen y recomendaciones. Resumen de las conclusiones principales del informe y las recomendaciones que les siguen. Éstas deben ser tanto de mejoras puntuales sobre los programas, las áreas o la política; como normativas respecto a mejoras de mediano-

largo plazo en el sistema de apoyo, el sistema de información para la toma de decisiones, etc. Corresponde a la Sección V del Anexo B sobre Chile, la Sección IV del Anexo C sobre Colombia, la Sección D.3 del Anexo D sobre México.

VII. Comentarios finales

La importancia de esta guía radica en ser un primer intento para impulsar un proceso sistemático y de valoraciones de las políticas de apoyo de la pequeña empresa en la región. El camino que se abre con ella es uno que promueva una cultura regional de evaluación, así como la mejora de la información disponible para llevarla a cabo. La expectativa del presente documento también es incentivar el desarrollo de mecanismos para crear nueva información acorde a las crecientes necesidades de evaluación.

Una nueva cultura de evaluación debe reflejarse tanto en los programas existentes como en las nuevas acciones de apoyo. De esta forma, el diseño de un buen programa de apoyo debe incluir necesariamente un sistema de evaluación. Esto último implica un conjunto de objetivos lo suficientemente claros para que sean susceptibles a una medición razonablemente exacta, así como un conjunto de información que debe reunirse con el fin de permitir la evaluación de las varias dimensiones de los programas. Esa información apoyará a aprender de los errores e introducir mejoras sobre la marcha.

Los programas deben diseñarse de modo tal que la información generada por ellos llegue a quienes deban verla, ya sea los ejecutivos de la institución, los políticos que supervisan la institución, los clientes o el público. Un buen sistema incluye por una parte herramientas de segui-

miento constante y por ende, necesariamente simples; aunque también requiere de herramientas para un análisis más profundo y periódico; todo lo cual sugiere la existencia de recursos (económicos y humanos) para esta evaluación.

Las agencias de apoyo deben aceptar profundamente la idea de que la meta es la mejora continua y que esto requiere un proceso de seguimiento y evaluación. Una cultura de sugerencias constructivas debe apoyar a producir buenas ideas para innovaciones y también contrarrestar el temor al cambio como algo que amenaza a la institución y su trabajo.

Por último, esta guía es solamente un instrumento en manos de quien hace la valoración. Tienen que aprovecharse, junto con el juicio del usuario sobre el caso específico, las preguntas más importantes, el uso de las diferentes fuentes posibles de información, etc. Las características deseables o necesarias en las personas que llevan a cabo la valoración apuntan a la necesidad de una flexibilidad en el uso de este instrumento, los enfoques variarían según las políticas que se están valorando, la cobertura geográfica (nacional, regional, local), el desarrollo de los sistemas de apoyo y otros factores. El usuario debe analizar si se debe variar la información buscada, extender la discusión sobre un cierto tema o buscar información adicional para confirmar un dato no totalmente convincente.

Bibliografía

- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. 2001. "Analysis of Swiss Contact's Experience in the Promotion of Women Entrepreneurs in Micro-, Small- and Medium-Sized Enterprises". Página de internet de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación <http://www.intercoop.ch/sed/download/issue6.pdf>.
- Alarcón, Cecilia y Giovanni Stumpo. 2000. "Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile". Serie Desarrollo Productivo 78. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Álvarez, Roberto y Gustavo Crespi. 1999. "Impacto de las políticas de fomento sobre el dinamismo exportador chileno". Universidad de Chile, Departamento de Economía. Santiago de Chile.
- Benavente, José, Gustavo Crespi y Jorge Katz. 1997. "Impacto del instrumento PROFO en la pequeña y mediana empresa". Universidad de Chile, Departamento de Economía. Santiago de Chile.
- Bernal, Luis Alejandro. 1998. "La pequeña y mediana empresa como parte de una nueva política industrial del Ministerio de Desarrollo Económico". Universidad Nacional de Colombia y Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Santafé de Bogotá.
- _____. 2001. "Evaluación ex-post del programa nacional centros de desarrollo empresarial". Santafé de Bogotá. Mimeo.
- Berry, Albert. 1992. "Firm (or plant) Size in the Analysis of Trade and Development". En *Trade Policy, Industrialization and Development: New Perspectives*, G. K. Helluna (editor). Oxford, UK, Clarendon Press.
- _____. 1996. "Creación de un medio normativo propicio para la promoción de la pequeña empresa: perspectivas tradicionales e innovadoras". En *Investigación Económica* 217: 11-48. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. México, D.F.
- _____. 1998. "Las tareas de la pequeña y mediana empresa en América Latina". En *Revista de la CEPAL* número extraordinario. Santiago de Chile.
- _____. 1998. "Políticas para las PyME (Pequeñas y Medianas Empresas) Latinoamericanas". Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina - CIEPLAN. Serie Docente 17. Santiago de Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo y COLCIENCIAS. 2001. "Resultados en la innovación y competitividad de los sectores productivos de Colombia, 1995-2000". Santafé de Bogotá.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. "Políticas de pequeña y mediana empresa en países seleccionados de América Latina y Caribe". Washington, D.C. Mimeo.
- Casaburi, Gabriel y Pablo Angelelli. 2001. *Estrategias de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas*. Buenos Aires: Coedición Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Editorial EUDEBA.

- Casalet, Mónica. 2000. "The Institutional Matrix and Its Main Functional Activities Supporting Innovation" En *Developing Innovation Systems. Mexico in a Global Context*. Londres y Nueva York: Continuum.
- Castellanos, Gonzalo y Luis Jaramillo. 2001. "Evaluación de los impactos del financiamiento de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico 1995-2000, COLCIENCIAS". Tecnos, Fundación Andina para el Desarrollo Tecnológico y Social. Santafé de Bogotá. Mimeo. Agosto.
- Castillo, Mario. 2000. "Análisis del mercado de empresas consultoras en Chile y su relación con los programas gubernamentales". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile. Mimeo.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, Ministerio de Desarrollo y Universidad Nacional de Colombia. 2000. "Una política pública para el comercio interno de Colombia". Primera Edición 2000. Santafé de Bogotá.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina en Buenos Aires. 2000. "Buenas prácticas internacionales en apoyo a PYMES". Documento de Trabajo 86. Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2000. "Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000", Santiago de Chile.
- Cimolli, Mario. 2000. *Developing Innovation Systems. México in a Global Context*. Londres y Nueva York: Continuum.
- COLCIENCIAS. 2001. "Información Básica sobre Financiación de Proyectos de Innovación y Desarrollo Tecnológico en los Sectores Productivos". Santafé de Bogotá. Mimeo
- Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development. 1995. "Micro and Small Enterprise Finance. Finance Guiding Principles for Selecting and Supporting Intermediaries". Página de internet del Donors' Working Group on Financial Sector Development.
- Corporación de Fomento de la Producción. 2000. "Presencia de la PyME en el mercado de bienes y servicios 1994-1997". Serie La PyME en Chile. Santiago de Chile.
- _____. 1999. "Memoria Anual 1999". Santiago de Chile.
- Cortes, Berry y Eshaq. 1987. *Small and Medium Industries in Colombia*. Nueva York: Oxford University Press.
- Crespi, Gustavo y Jorge Katz. 2000. "Sistema nacional de innovación de Chile". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile.
- Crespi, Gustavo. 1997. "Intermediación privada en el mercado de capacitación. Impacto en la pequeña y mediana empresa", LC/R. 1746. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Departamento Nacional de Planeación. 1994. "Por una Colombia Competitiva". Documento Conpes 2724 –Consejería Económica y de Competitividad– DNP: UDE. Santafé de Bogotá.

- _____. 1994. "Política Nacional de Ciencia y Tecnología" 1994-1998". Documento Conpes 2739 -Colciencias DNP: UDE. Santafé de Bogotá
- _____. 1994. "Plan Estratégico Exportador". Documento Conpes 2748-Mincomercio Exterior-DNP: UDE. Santafé de Bogotá
- _____. 1995. "Política de Modernización y Reconversión Industrial". Documento Conpes 2762-Mindesarrollo. Santa Fe de Bogotá.
- _____. 1996. "Seguimiento a la Política Nacional de Ciencia y Tecnología". Documento Conpes 2848-DNP: UDE – Colciencias. Santa Fe de Bogotá.
- _____. 1997. "Los Acuerdos Sectoriales de Competitividad Avances y Retos". Documento Conpes 2899 Mindesarrollo- Consejo Nacional de Competitividad, DNP:UDE. Santafé de Bogotá
- Dini, Marco y Jorge Katz. 1997. "Nuevas formas de encarar las políticas tecnológicas: el caso de Chile" En *Comercio Exterior* 47, No 8. México, D.F.
- Econometría. 1996-1998. "Evaluación y seguimiento del programa ProPyME y de los intermediarios financieros de ProPyME y Finurbano". Santafé de Bogotá. Mimeo.
- Fedesarrollo. 1995. "Propuesta metodológica para la evaluación de las líneas de crédito del IFI" ProPyME y Finurbano. Santafé de Bogotá.
- FICITEC. 1997. "Evaluación del programa centros de desarrollo productivo en el marco del Plan Nacional para la Microempresa". Santafé de Bogotá. Mimeo.
- Foxley, Juan. 1990-1998. Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: la experiencia chilena con sistemas de "segundo piso". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Financiamiento del Desarrollo 74. Santiago de Chile.
- Fundes. 1999. "Mejorando las Condiciones de Entorno en América Latina". San José de Costa Rica. Mimeo.
- Fundes. 2001. "Aspectos de la PyME en Colombia". Santafé de Bogotá. Mimeo.
- GEO Consultores. 1999. "Evaluación económica de la Franquicia Tributaria para la capacitación. Informe Final del Estudio Evaluación Económica de la Franquicia Tributaria para la Inversión en Capacitación en la Empresa". Gestión y Economía de Organizaciones (Geo Consultores), Ministerio de Economía y SENCE. Santiago de Chile. Mimeo.
- GERENS. 1998. "Evaluación del FONTEC, División de Fomento de la Corporación de Fomento de la Producción". Santiago de Chile. Mimeo.
- Hernández Laos. 1998. "La productividad y el desarrollo industrial de México", México, FCE. 1985 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censos Industriales 1993.
- Instituto Nacional de Estadísticas. 2001. "Primera encuesta semestral de las pequeñas y medianas empresas". Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile. Santiago de Chile.

- _____. 2001. "Segunda encuesta semestral de las pequeñas y medianas empresas". Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile. Santiago de Chile.
- INVERTEC. 1995. "Evaluación del FONTEC". División de Fomento de la Corporación de Fomento de la Producción. Santiago de Chile. Mimeo.
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo. 2001. "Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional". En *Revista de la CEPAL* 75. Santiago de Chile.
- Katz, Jorge. 2000. "Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina", Serie Desarrollo Productivo 75, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Llisterri, Juan y Francisco Gatto. 1997. "Guía metodológica para la preparación de estrategias de desarrollo empresarial y de la pequeña y mediana empresa". Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C.
- Macario, Carla. 1998. "Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones a las políticas de desarrollo de la competitividad". En *Integración y Comercio*, Año 2, No. 4/5, Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires.
- Medina, Carlos y Jairo Núñez. 2001. "The Impact of Public and Private Job Training in Colombia". Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes. Santafé de Bogotá.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile. 2000. "Evolución del Gasto de Fomento Productivo, 1994-1999", Santiago de Chile.
- Ministerio de Comercio Exterior, Departamento Nacional de Planeación. 1999. "Política para la productividad y competitividad". Cartagena de Indias.
- Nexus Associates, Banco Mundial y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. 1999. "Definición de un sistema permanente para determinar las necesidades prioritarias de MiPyME en México", México, D.F. Mimeo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2000. "Best practice policies for small and medium sized enterprises". París.
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo. 2000. "Small and medium-sized Manufacturing Enterprises in Latin America and the Caribbean Under the New Economic Model". En *World Development* Vol. 28, No. 9.
- Ramírez, Juan Carlos. 1994. "El SENA y la atención a la pequeña y microempresa, El SENA Siglo del XXI, Elementos para su reestructuración" Santafé de Bogotá.
- Román, Enrique. 2000. "Políticas de financiamiento de pequeñas y medianas empresas en Chile". Santiago de Chile. Mimeo.
- Salazar, Gabriel. 1997, "Capacitación, competitividad e innovación tecnológica en Chile (1976-1997) ", LC/R. 1749. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Secretaría de Educación Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnológica. 2000. "Casos de éxito de empresas apoyadas por la dirección adjunta de Modernización Tecnológica". México, D.F.

Servicio Nacional de Aprendizaje. 1994. "Formación Profesional para el Tercer Milenio". Santafé de Bogotá.

_____. 1997. "El SENA para la Competitividad". Medellín.

_____. 1997. "El SENA para Todos". Santafé de Bogotá.

_____. 1998. "El SENA en Cifras". Santafé de Bogotá.

_____. 1999. "El SENA para Todos" Santafé de Bogotá.

Storey, D.J. 1997, "Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies". En *Handbook of Entrepreneurship*, D. L. Sexton y H. Landstrom (editores). Oxford: Blackwell.

_____. 2001. "Public Policies to Assist Small and Medium Sized Enterprises in Developed Countries, Rationale for Intervention and a Review of Effectiveness". SME Centre. Universidad de Warwick, Warwick, Gran Bretaña.

Universidad de Chile. 1997. "Evaluación del diseño de los Fondos de Asistencia Técnica". Santiago de Chile.

Yoguel, Gabriel y Fabio Boscherini. 1996. "La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas. El caso de las PyMEs exportadoras argentinas". Documento de Trabajo 71, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina.

_____. 2001. "El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del ambiente: el caso de firmas industriales argentinas pertenecientes a distintos sistemas locales". Documento presentado en el seminario "Redes" organizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.

Anexo A:

Pautas para encuestas con instituciones y empresas

Pauta para encuesta a instituciones sobre programas de ayuda

- Nombre del programa (Nombre completo, así como también las siglas que lo identifican)
- Información de contacto (Página web, e-mail, teléfono, fax)
- Nombre de la institución (pública, privada y/o mixta)
- Recursos humanos y presupuesto
- Objetivos: Descripción clara del objetivo general y específico.
- Descripción del programa: Descripción detallada y específica de los servicios y asistencias proporcionados por el programa. Análisis en base a los objetivos señalados.
- Beneficiarios: Beneficiarios directos señalados por el programa y beneficiarios efectivos (estableciendo si es que existen condiciones que pueden inhibir o sesgar el grupo beneficiario). Beneficiarios por sectores y por tamaño de empresa.
- Mecanismos de difusión: ¿Cuáles son los canales de difusión más usados para promocionar el programa (radio, TV, diarios, folletos, Internet, otros)?
- Criterios de elegibilidad: Requisitos que el empresario/empresa debe cumplir para ser elegible en el programa.
- Descripción del proceso de atención: ¿Cuáles son los pasos que el empresario debe seguir para recibir el servicio (trámites, papelería, tiempos de atención etc.)?

- Mecanismos de actualización: Si existe un registro o base de datos y si se actualiza (y con qué frecuencia).
- Costos para el beneficiario: ¿Cuál es el costo económico que le genera acceder al programa? (Además se puede hacer una estimación en tiempo).
- Coordinación con otros programas: ¿Cómo se inserta el programa en el contexto de otros programas (y a su vez, en la política de apoyo general a la MiPyME)?
- Indicadores de seguimiento y evaluación: Si existen mecanismos de evaluación, como son y quién los ejecuta. Tanto en la cobertura del programa como en la efectividad del programa en las empresas.
- Observaciones: Información adicional no contemplada en los otros descriptores (ejemplo: en el proceso de reestructuración, en las oficinas regionales, etc.)

Pautas para encuestas a empresas

Quando se toma la decisión de conseguir alguna información a través de una encuesta a los supuestos beneficiarios de un servicio de apoyo, su tamaño y contenido debe reflejar la información ya disponible de otras fuentes y su grado de confiabilidad, la información que se necesita con más urgencia, los recursos económicos y humanos disponibles para llevar a cabo la encuesta, la necesidad o no de distinguir entre diferentes subgrupos de los clientes, y la posibilidad o no de ligar la muestra con otra que tiene un mayor alcance. En estos procesos se debe tomar en cuenta la selección y el tamaño de la muestra, así como los temas a tratar durante la entrevista.

Selección de la muestra

La forma de escoger la muestra depende del uso, del grado de representatividad que se busca, entre otros factores. Frecuentemente las agencias de apoyo que ofrecen servicios tienen una lista de clientes que puede servir de base para escoger las empresas a entrevistar. Si se quiere ver el servicio desde el ángulo más positivo, puede ser apropiado que la agencia facilite la lista de clientes a visitar y lo más probable sería que el tamaño de la muestra no sea muy grande. Si se quiere tener una visión representativa de los clientes, sería apropiado escoger al azar determinado cliente de dicha lista. Se puede mejorar el grado de representatividad y así la eficiencia de la muestra clasificando los elementos de la lista (por ejemplo por tamaño de la empresa, por región, por sector de actividad, por edad de la empresa y otras características de posible relevancia), cuando sea factible. Este proceso de estratificación de la muestra asegura un número adecuado de todos los subgrupos de interés. Cuando es importante verificar independientemente la cobertura de un servicio (por ejemplo, cuando no se tiene confianza en los datos de las agencias oferentes o cuando hay muchas de ellas) puede ser necesario basar la estimación de cobertura en una encuesta que se extiende al universo de pequeñas empresas, en lugar de basarse solamente en las listas de las agencias oferentes. Cuando se quiere comparar la situación, cambios u otros aspectos entre receptores y no receptores del servicio, es necesario basar la muestra en el universo de pequeñas empresas y asegurar una representación adecuada de ambos grupos.

Tamaño de la muestra

El tamaño deseable de la muestra depende mucho del tipo de información que se busca y también del nivel de confianza al cual se aspire en las conclusiones del informe. En este aspecto hay que consultar textos de estadística para aclarar asuntos complicados. Vale la pena notar que para algunos propósitos se considera que una encuesta de 30 o más es necesaria para poder llegar a conclusiones sólidas sobre ciertas características del universo. Por ejemplo, si la pregunta clave tiene que ver con el nivel de satis-

facción del cliente con el servicio, este tamaño de muestra normalmente aclara bastante la situación. Para poder analizar las relaciones entre variables o para distinguir entre subgrupos, la muestra tiene que ser más grande, por ejemplo 100 o más. En otras ocasiones el propósito no es tanto ver la frecuencia estadística de una cierta respuesta como confirmar que ella (la cual refleja una situación específica de la empresa), es relativamente alta. En tal caso si cada uno de los primeros 10 entrevistados contesta de igual forma puede ser suficiente para confirmar la importancia de la situación en cuestión. En otras ocasiones se quieren observar las varias razones que explican un problema frecuente; si en un grupo de 10 o 20 entrevistas adicionales no aparece ninguna nueva razón o interpretación, esto sugiere que la muestra ya es suficientemente grande. Mientras más complicado sea el análisis que se pretende hacer con la información, más grande en general debe ser la muestra y más cuidado se le tendría que dedicar a la obtención de la información.

Temas a discutir en la entrevista

I. Historia de la empresa

1. Productos o servicios principales de la empresa
2. Tamaño actual de la empresa, en trabajadores, en ventas, y en otros indicadores; tamaño en puntos seleccionados del pasado, entre ellos el momento en que la empresa recibió el servicio de ayuda al tema del análisis (por ejemplo alguna asistencia técnica)
3. Califique su estrategia de buscar utilidades. ¿Cuáles son las consideraciones más importantes para tener éxito en ese objetivo? Compare problemas / desafíos en las áreas de mercadeo, eficiencia productiva, control de costos, financiamiento y otras áreas
4. ¿Quiénes son sus principales competidores? ¿Ha tenido que responder con frecuencia al desafío de la competencia? ¿Cómo lo ha hecho?

5. Si la empresa ha tenido variaciones ascendentes o descendentes en el nivel de ventas y/o empleo, ¿Cuáles fueron las condiciones que causaron esos cambios? ¿Cómo fue la reacción de la empresa a las nuevas oportunidades y/o desafíos? ¿Qué ayuda recibió la empresa o hubiera querido recibir en cada uno de esos momentos? En retrospectiva, ¿tomaría la misma decisión que tomó en esos momentos de decisión? Sí / No, ¿Por qué?

II. El empresario

1. Edad, educación y años en esta empresa
2. Historia de sus trabajos anteriores, el papel que jugó en cada uno (por ejemplo, ejerció algunas funciones administrativas o de dirección?) y el grado en que cada uno ha contribuido a su capacidad de ejercer el oficio de empresario
3. Dada esa historia, ¿cuáles aspectos de su trabajo como empresario le resultan más fáciles y cuáles más complicados? En cuanto a éstos últimos, ¿ha podido conseguir ayuda de alguna fuente? Especifique

III. Financiamiento

1. ¿Cuál ha sido la composición por fuentes del capital y de los aumentos de capital desde el inicio de la empresa hasta el corriente? (dos o tres observaciones)
2. ¿Cuáles son las fuentes, cantidades y términos del crédito que ha recibido? (incluyendo a fuentes informales como familiares, amigos, y otros particulares)
3. Términos del crédito en la actualidad. Satisfacción con la tasa de interés, demoras, la actitud del banco, su flexibilidad, etc.
4. Aunque no lo está haciendo en este momento, ¿podría conseguir crédito del “sector informal” (o sea no de las instituciones formales públicas y/o privadas)? ¿Bajo qué condiciones? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del tal crédito informal?

5. Líneas especiales de crédito disponibles (para MiPyME para exportar).
6. ¿Cómo se utilizó el crédito?
7. Crédito recibido de compradores o de proveedores y crédito extendido a compradores de los productos de la empresa –cantidades, términos etc.
8. ¿Qué haría si el crédito estuviera más disponible y en mejores términos? ¿Trataría principalmente de bajar costos o de aumentar la producción? ¿En cuanto aumentaría la producción? ¿Cambiaría el equipo y la tecnología, etc.?
9. ¿Qué hubiera hecho en el pasado si hubiera tenido mejor acceso al crédito o en mejores términos? ¿En qué momentos de la historia de la empresa le hubiera sido especialmente importante? ¿Por qué? ¿Cómo lo hubiera usado?
10. Posibilidades de arrendamiento financiero
11. Posibilidades de manufacturación
12. Opiniones sobre la disponibilidad y condiciones del crédito en general
13. Fuentes de información sobre las opciones de crédito existentes

IV. Fuentes de información, asistencia técnica y tecnológica

1. ¿Cuáles han sido los cambios y mejoras de maquinaria o de tecnología u organización de la producción más importantes para la empresa: i) en los últimos dos años; ii) en la historia de la empresa?
2. ¿Cuáles han sido las fuentes más importantes de información y ayuda en cuanto a la tecnología, la maquinaria, y la organización de la producción? ¿Por qué han sido útiles o no? ¿Qué críticas tiene respecto a los servicios de apoyo recibidos?

3. ¿Cuáles han sido y son las áreas en que ha sido / hubiera sido más útil el apoyo? ¿En cuáles de éstas ha recibido ayuda? Explique.
4. ¿Qué información ha recibido sobre normas de control de calidad y de quién? ¿Le ha servido en alguna forma esta información o le serviría?
5. En general, ¿cómo calificaría los servicios disponibles en relación con sus necesidades, en las distintas áreas de ayuda?
6. ¿De dónde consiguió su maquinaria al crearse la empresa? ¿Y después? ¿Bajo qué condiciones? (Por ejemplo: ¿recibió crédito para hacer esa compra? ¿lo consiguió en un plan de leasing (renta)?). En cuánto a la ayuda para instalarlo y entrenar a los operadores, ¿cómo ha sido el proceso?
7. ¿Ha comprado o considerado comprar maquinaria usada?
8. ¿Ha tenido problemas con la compra y con el uso de maquinaria? Por ejemplo, ¿algunas veces ha escogido equivocadamente? ¿la maquinaria no ha sido lo que esperaba? ¿ha tenido problemas de reparación?
9. En caso de haber comprado maquinaria de segunda, considerando todo alrededor de esa compra (precio, satisfacción en la práctica...), ¿le ayudó poder hacer este tipo de compra?

V. Los mercados y el mercadeo

1. ¿Cuál es el mercado en que vende sus productos? [Por ejemplo, directo al consumidor (cuando sea relevante), a través de intermediarios, combinación] ¿Cómo se escogió ese mercado y esa forma de vender? ¿Lo ha expandido con el tiempo?
2. ¿Que estrategia de mercadeo tiene? ¿Cómo escoge el precio que va a cobrar? ¿Lo varía periódicamente?

3. ¿Usa directa o indirectamente algunas formas de publicidad / propaganda para sus productos?
4. ¿Cómo se hace el contacto entre usted y los compradores de sus productos?
5. Barreras y problemas para la exportación

VI. Recursos humanos

1. Desde la creación de la empresa (o desde cuando usted empezó a hacerse cargo de ella), ¿han habido muchos altibajos en el tamaño o en la composición de su fuerza de trabajo? ¿Cuáles fueron las razones para esos cambios? ¿Cómo se efectuaron los cambios? ¿Hubo problemas con las leyes sobre despedido? ¿Fue difícil encontrar mano de obra calificada cuando la necesitaba? ¿Aún ofreciendo un salario mejor?

Personal calificado

2. ¿Qué capacidades necesita la empresa y cuáles son fáciles o difíciles de conseguir y mantener en forma estable? Es decir, hablemos de qué tan difícil es tener y retener una buena fuerza de trabajo.
3. En el caso de tener dificultades en conseguir o retener a los trabajadores deseados, ¿qué grado de ayuda ofrecen instituciones externas a la empresa, públicas, privadas o asociaciones? ¿En qué aspectos se podrían mejorar sus servicios? ¿Cuáles son los términos en los cuales se puede recibir ayuda?
 - Entrenamiento vocacional
 - Cursos cortos y largos
 - Ayuda de vendedores de maquinaria y equipo
4. ¿Usted tiene a una persona especializada en recursos humanos? ¿Quién toma las decisiones sobre reclutamiento, condiciones de pago, etc.?

5. En promedio, ¿cuánto tiempo se quedan los empleados trabajando en la empresa? Cuando se van, ¿por qué lo hacen?
6. ¿Sufre mucho por la inestabilidad o la potencial inestabilidad del personal calificado? ¿En cuáles áreas? ¿Ve usted alguna solución a este problema? (Vg. más entrenamiento ofrecido o subsidiado por el Estado)

Personal poco calificado

7. ¿Es fácil conseguir la combinación de responsabilidad y eficiencia en este tipo de trabajador? ¿Hay que dar mucho entrenamiento dentro o fuera de la empresa?
8. ¿La legislación laboral sobre salario mínimo, condiciones del despido, prestaciones sociales y condiciones del trabajo influye mucho sobre la manera en que se puede operar la empresa? Explique. ¿Tiene sugerencias en cuánto a cambios que facilitarían el manejo de la empresa, su éxito en general y su nivel de empleo?

VII. Regulación y legislación especialmente relevante a las MiPyME

1. ¿Qué licencias y otros reglamentos ha tenido que conseguir / cumplir? ¿Al inicio de la empresa? ¿Periódicamente?
2. ¿Algunos de ellos implican beneficios para la empresa (por ejemplo, le dan algunos privilegios especiales)?
3. ¿Cuáles son los costos en dinero y tiempo para responder a estos requerimientos? ¿Ha sido objeto de algún tipo de soborno para facilitar el acceso a licencias o para no pagar el precio entero? ¿La frecuencia de esto ha cambiado con el tiempo?

4. Relevancia de leyes y decretos generales dirigidos a las MiPyME.
5. ¿Qué sabe de la legislación sobre protección del medio ambiente y de su implementación? ¿Le causan algunos problemas esas reglas? ¿Necesita algún apoyo para cumplir las condiciones definidas por la ley / los decretos?
6. El sistema y los niveles de impuestos afectan mucho a la empresa y su posible éxito Explique.

VIII. Relaciones con otras empresas

1. ¿Cómo es la naturaleza de sus relaciones con empresas fuentes de insumos y compradores de productos en cuanto a: continuidad, satisfacción, flexibilidad en los términos del intercambio, crédito, confianza
2. Para empresas que subcontratan con otras empresas: Los subcontratos, ¿son estables o periódicos? ¿Qué porcentaje de la producción de la empresa representan? ¿Desde cuándo ha tenido relaciones de subcontratación? ¿Con cuántas empresas? ¿Cómo calificaría estas relaciones satisfactorias, adecuadas? ¿Cómo podrían mejorar?
3. Para empresas que no tienen relaciones de subcontratación: ¿Les gustaría tenerlas?
4. Para empresas en aglomeraciones o que cooperan con otras empresas: ¿Cómo se desarrollaron estos arreglos? ¿Cuáles son sus ventajas y desventajas? ¿Qué instituciones externas han jugado algún papel en su desarrollo? ¿Hubieran podido jugar un papel más constructivo?
5. Para empresas participantes en los “parques industriales”: ¿Cómo evaluaría los servicios ofrecidos y las ventajas de ubicarse en tal sitio? ¿Facilita y genera más relaciones entre empresas? ¿Qué tipo de relaciones?

Anexo B:

Valoración de la política MiPyME de Chile

I. El contexto macroeconómico

La economía chilena pasó, en los últimos 25 años, por un profundo proceso de reestructuración a lo largo del cual se alternaron fases de crecimiento y fuertes crisis económicas y se modificaron las características mismas del proceso de desarrollo del país.

En el nuevo perfil de producción que ha adquirido en los últimos 20 años el sector manufacturero, son las plantas procesadoras de celulosa, harina de pescado, conservas, alimentos congelados, etc., las que contribuyen de forma significativa al “modelo exportador” chileno.

A lo largo de los últimos 10-12 años el país ha experimentado una etapa de crecimiento particularmente sostenido. En particular entre 1989 y 1998 el producto interno bruto (PIB) creció con tasas promedio anuales de 7,7%. Mientras en los años anteriores el incremento de la producción se basó sobre todo en la utilización de la capacidad ociosa, a partir de fines de los años ochenta se llevaron a cabo importantes proyectos de inversión. En efecto la formación bruta de capital fijo (FBKF) se incrementó en un 148% entre 1989 y 1998 y la relación entre FBKF y PIB, en el mismo periodo pasó de 24,5% a 32,2%.

En cambio en el plano de las políticas económicas, a partir de 1985 se observa una fuerte continuidad. Probablemente la principal novedad está representada por la enunciación en 1991 de un Programa Nacional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa. Esto indudablemente representó un cambio en comparación con la visión del gobierno militar que no consideraba necesario un enfoque específico para las unidades productivas de tamaño menor. De esta manera, las autoridades públicas reconocían la presencia de

fallas de mercado relacionadas con el tamaño de las empresas.

Entre 1989 y 1998 se registra un importante incremento del PIB per cápita y del salario real. Esta ampliación del mercado interno ha tenido un impacto importante para las pequeñas empresas que en Chile, como veremos más adelante, orientan su producción casi totalmente hacia el mercado interno.

Sin embargo, a partir de 1998, la economía chilena empezó a experimentar una fuerte reducción de su tasa de crecimiento, que en 1999 se transformó en recesión: en 1998 el PIB creció sólo en un 3,9% y 1999 cayó en un -1,1%. Esto llevó a una caída del PIB per cápita de -2,4% en 1999 y a un incremento del desempleo que pasó de 6,1% en 1997 a 6,4% en 1998, para alcanzar el 9,8% en 1999. Al mismo tiempo las tasas de interés reales activas subieron hasta 14,5% en 1998 (vis-à-vis 9,0% en 1997), bajaron a 9,0% en 1999 para volver a aumentar al 10,5% en 2000.

El contexto macroeconómico, por lo tanto, ha sido bastante desfavorable para las MiPyME a partir de 1998, dada su escasa vocación exportadora, y la parcial recuperación del 2000 ha sido claramente insuficiente para que esas empresas recuperaran el nivel de actividad de 1997 (el PIB

Cuadro 1:
Tasas medias anuales de crecimiento de Chile

	1972-1983	1983-1989	1989-1998
PIB	0,6	6,2	7,7
PIB per cápita	-0,9	4,3	4,9
Exportaciones	10,4	9,8	10,1
Importaciones	-0,7	10,6	13,5
Remuneración media real	-3,5	0,9	3,7

Fuente: CEPAL

creció en un 5,4% ese año, sin embargo el desempleo se mantuvo en un 9,2% y las tasas de interés volvieron a subir).

II. Las MiPyME en la economía chilena

Actualmente en Chile son consideradas “pequeñas empresas” aquellas unidades productivas cuyas ventas netas anuales varían entre 2.400 y 25.000 Unidades de Fomento –UF– (entre 58.000 y 600.000 dólares); “medianas empresas” en cambio son aquellas con ventas entre 25.001 y 100.000 UF (entre 600.000 y 2.400.000 dólares). Por encima de ese límite se colocan a las grandes empresas y por debajo de las 2.400 UF a las microempresas.

Las informaciones disponibles nos muestran que las MiPyME representan alrededor del 17% del total de las unidades productivas (que en su gran mayoría son microempresas), casi el 50% de la ocupación y apenas el 24% de las ventas (cuadros 2, 3 y 4).

Estos datos nos sugieren una notable brecha en términos del desempeño entre las grandes empresas y todas las otras unidades productivas. En particular en el caso de las MiPyME, si consideramos las ventas por trabajador (Cuadro 5), podemos observar que en 1996 (último año disponible) el valor de este tipo de indicador para las pequeñas empresas era apenas el 5% del de las grandes empresas, mientras que para las medianas alcanzaba el 12,7%.

Al interior del universo de las MiPyME, las empresas pequeñas (que en promedio facturan alrededor de US \$170.000 anuales y ocupan alrededor de 8 personas) representan el subconjunto más relevante con más del 64% del empleo y más del 54% de las ventas (Cuadros 6 y 7). En

los mismos cuadros se puede observar que el peso de estas empresas es aún más relevante en el comercio al por menor y en el sector transporte.

En términos de acceso a los mercados, la información disponible nos muestra que las MiPyME se orientan casi totalmente hacia el mercado interno, mientras que las exportaciones representan un porcentaje bastante pequeño (hasta marginal en el caso de las empresas pequeñas) de sus negocios (Cuadro 8).

III. El sistema de fomento

Según un censo de iniciativas de fomento realizado por el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, existirían en Chile más de 100 instrumentos de fomento. En la gestión de estas actividades participan 6 ministerios (Economía, Hacienda, Agricultura, Relaciones Exteriores, Trabajo y Educación); una veintena de instituciones públicas; decenas de instituciones privadas que operan como instancias articuladoras de segundo piso (bancos comerciales, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, etc.) y centenares de consultores.

Las áreas de actividades consideradas son: La asistencia técnica, la capacitación, el fomento a la asociación, las facilitaciones a las exportaciones, el apoyo a la innovación, el fomento a las inversiones, el acceso al crédito y los programas especiales. Entre los beneficiarios están las microempresas, las empresas pequeñas y medianas, las agrícolas, los pescadores artesanales, las empresas mineras, los exportadores, las empresas en general, las localizadas en zonas especiales, otras personas, instituciones y otros organismos (www.economia.cl/fpi/estadisticas.html consultada en noviembre 2001).

Cuadro 2:
Número de empresas (en porcentaje)

SERIE 1					SERIE 2			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Micro	85,4	84,0	83,2	82,8	82,5	81,9	82,0	82,1
Pequeña	12,3	13,4	14,1	14,4	14,7	15,2	15,1	15,0
Mediana	1,1	1,2	1,2	1,3	2,0	2,1	2,1	2,1
MiPyME	13,4	14,6	15,3	15,6	16,7	17,2	17,1	17,0
Grande	1,2	1,4	1,5	1,5	0,8	0,9	0,9	0,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CORFO 2000

Nota: Los datos de las medianas empresas, de las MiPyME y de las grandes de la SERIE 1 no son comparables con los de la SERIE 2.

Cuadro 3:
Ocupación (porcentajes)

	1990	1992	1994	1996
Micro*	43,9	41,8	39,7	40,4
Pequeña*	29,0	31,6	33,6	36,6
Mediana	12,7	13,2	12,8	13,0
MiPyME	41,7	44,9	46,4	49,6
Grande	14,4	13,3	13,9	10,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CASEN.

* Después de 1992 se modifica la definición de micro y pequeña empresa.

Cuadro 4:
Ventas (en porcentaje)

SERIE 1					SERIE 2			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Micro	5,5	4,8	4,9	4,8	4,9	4,6	4,6	4,4
Pequeña	14,1	13,3	13,9	13,5	13,8	13,2	13,0	12,5
Mediana	6,1	5,8	5,9	5,8	12,1	11,7	11,6	11,3
MiPyME	20,2	19,1	19,8	19,4	25,9	25,0	24,6	23,7
Grande	74,4	76,0	75,3	75,8	69,2	70,4	70,9	71,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CORFO 2000.

Nota: Los datos de las medianas empresas, de las MiPyME y de las grandes de la SERIE 1 no son comparables con los de la SERIE 2.

Cuadro 5:
Ventas por trabajador (grandes empresas =100)

	1990	1992	1994	1996
Micro	2,4	2,1	2,4	1,6
Pequeña	9,5	7,7	8,2	5,0
Mediana	9,3	7,9	19,0	12,7
MiPyME	9,4	7,8	11,2	7,0
Grande	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	19,4	17,7	20,0	14,2

Fuente: Alarcón y Stumpo 2000, sobre la base de datos de CORFO y CA-SEN.

Nota: Los datos de 1990-1992 no son comparables con los de 1994-1996 porque se modifica la definición de micro, pequeña y mediana empresa.

Cuadro 6:
Empleo (distribución en porcentaje)

Sector	Pequeñas		Medianas-Pequeñas		Medianas		Medianas-Grandes		Total	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Minería	56,7	58,9	22,0	20,0	10,8	10,6	10,5	10,6	100,0	100,0
Industria	56,7	55,4	25,3	25,8	9,0	9,7	8,9	9,0	100,0	100,0
Ega	55,1	54,5	19,2	21,1	16,5	15,7	9,2	8,7	100,0	100,0
Construcción	58,1	58,5	19,0	19,6	14,3	13,4	8,6	8,5	100,0	100,0
c. mayor	61,1	62,7	24,8	24,0	7,7	7,0	6,4	6,3	100,0	100,0
c. menor	72,7	73,1	13,7	13,4	7,0	7,0	6,5	6,5	100,0	100,0
Restaurante	65,0	63,9	20,0	19,8	9,1	10,2	6,0	6,2	100,0	100,0
Transporte	75,6	77,0	16,8	15,2	4,3	4,2	3,2	3,6	100,0	100,0
Total	64,5	64,8	19,8	19,5	8,8	8,7	6,9	6,9	100,0	100,0

Fuente: INE 2001 a y b.

Cuadro 7:
Ventas de las MiPyME en porcentaje

Sector	Pequeñas		Medianas-Pequeñas		Medianas		Medianas-Grandes		Total	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Minería	52,6	56,2	24,7	21,1	15,6	15,8	7,1	6,9	100,0	100,0
Industria	46,0	46,9	24,1	23,2	16,7	17,4	13,2	12,5	100,0	100,0
Ega	40,0	41,8	19,5	20,6	26,0	23,8	14,5	13,8	100,0	100,0
Construcción	50,7	52,4	21,5	20,7	16,0	15,5	11,9	11,5	100,0	100,0
c. mayor	44,3	46,0	23,6	22,9	16,2	15,5	15,9	15,6	100,0	100,0
c. menor	60,3	61,3	19,4	18,9	10,9	10,8	9,4	9,1	100,0	100,0
Restaurante	64,2	64,4	20,5	20,3	9,8	9,6	5,6	5,8	100,0	100,0
Transporte	60,8	61,3	20,2	19,6	12,5	13,3	6,5	5,8	100,0	100,0
Total	53,5	54,6	21,5	20,9	13,9	13,8	11,1	10,7	100,0	100,0

Fuente: INE 2001 a y b.

Cuadro 8:
Exportaciones como porcentaje de las ventas

Sector	Pequeñas		Medianas-Pequeñas		Medianas		Medianas-Grandes		Total	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Minería	1,72	3,97	0,37	1,16	0	0	0	0	1	2,44
Industria	1,75	1,63	3,9	1,25	8,73	8,47	8,71	8,1	4,36	3,58
Ega	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Construcción	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
c. mayor	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
c. menor	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Restaurante	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Transporte	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Total	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Fuente INE 2001 a y b.

ND: El dato no está disponible.

Cuadro 9:
Gasto de fomento productivo en Chile
(millones de pesos de 1998)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
72,652	100,505	137,661	196,102	243,194	247,012	275,193	293,920	303,637
Variación anual	0,38	0,37	0,42	0,24	0,02	0,11	0,07	0,03

Fuente: Ministerio de Economía.

Según un estudio del Ministerio de Economía (MINECON 2000), en 1997 el gasto de fomento alcanzó los US \$654 millones de 1997, sin incluir las actividades de crédito ni los gastos de administración de ministerios y entidades involucradas. Estos recursos correspondían al 0,85% del PIB y al 3,97% del gasto fiscal¹⁴.

¹⁴ La recopilación, clasificación y actualización de esta información implica varias dificultades de tipo metodológico. Por esta razón, los responsables de la investigación definieron algunos criterios de análisis: En primer lugar, basaron la clasificación en la orientación preferente de cada instrumento; en segundo lugar, no consideraron gastos administrativos de las instituciones que operan los programas; en tercer lugar, consideraron exclusivamente gastos efectivos, por sobre recursos asignados o comprometidos; en cuarto lugar, en caso de transferencia entre instituciones (como en el caso de los recursos que el Ministerio de Agricultura asigna a CORFO para el desarrollo de programas de fomento orientados a empresas del sector agropecuario), los recursos se asignaron a la entidad ejecutora del programa o instrumento; finalmente no se consideraron programas de crédito. Las cifras analizadas se basan en información pro-

Siempre, según información de MINECON y como se muestra en el Cuadro 9, el gasto de fomento alcanzó su máximo en 1998, año en que se destinaron al fomento productivo 303.637 millones de pesos (equivalentes a aproximadamente US \$660 millones). Entre 1990 y 1998, se registró un aumento en términos reales del 318%¹⁵. En los últimos 5 años, la tasa de crecimiento disminuyó significativamente, llegando a valores negativos en 1999.

La información entre 1990 y 1998 se refiere a un conjunto de aproximadamente 60 instrumentos que concentran la mayoría de los recursos gastados en el conjunto de instrumentos censados. De acuerdo con la misma fuente, en 1997, 4 instrumentos eran responsables del 63,3% del total de

porcionada por las mismas instituciones públicas responsables de la gestión de las actividades de fomento.

¹⁵ Considerando las cifras en pesos constantes de 1998.

los recursos gastados: El 22,7% se destinaba a la Ley 18.634 para el pago diferenciado de aranceles; el 19,3% al reintegro simplificado (ley 18.480); el 11,7% a la franquicia SENCE y el 9,6% a la bonificación de mano de obra en zonas extremas (decreto 889). El porcentaje de estos fondos efectivamente utilizados por la MiPyME no ha sido calculado, pero según la opinión de los técnicos de las instituciones responsables, sería significativamente inferior al alcanzado por las empresas grandes y en algunos casos prácticamente nulo (pago diferenciado de aranceles).

De estas cifras se deduce que hay muchas iniciativas con escasos recursos y que las políticas tienen un sesgo no favorable a las pequeñas y medianas empresas. Según el mismo estudio, en 1997, los recursos destinados a las empresas de menor tamaño habían crecido a una tasa superior al promedio, aumentado su peso relativo, pero después de 4 años, aún no alcanzaban el 15% del total.

El conjunto de instituciones e instrumentos que conforman el sistema de fomento chileno es el fruto de una evolución de más de una década, a lo largo de la cual se amplió el conjunto de instrumentos disponibles y se desarrolló un tejido de instituciones intermedias privadas que se involucraron en la gestión de estos recursos. Este sistema no está ordenado bajo un marco legal único y falta un documento general de política que oriente la acción de los distintos actores. En este contexto, cada institución mantiene un amplio margen de autonomía de decisión y operación y aunque no se hayan percibido conflictos o actividades opuestas, se ha observado una notable fragmentación institucional y una significativa falta de complementación en las actividades concretas.

Recientemente, con el objetivo de mejorar la coordinación interinstitucional, han sido constituidos dos comités, uno mixto y uno del sector público. Hace un año, dichos comités propusieron un estatuto para las pequeñas y medianas empresas que permitiera fijar los principios básicos de un sistema más eficiente de relación entre las distintas entidades de apoyo, perfeccionar la acción de fomento y eliminar discriminaciones u obstáculos en contra de las micro y pe-

queñas empresas, actualmente contenidas en las normas vigentes. El debate sobre el estatuto ha sido ampliado a una extensa gama de actores que operan en el sector de las MiPyME, pero hasta la fecha, aún no se ha logrado una propuesta definitiva y consensuada.

Los instrumentos de fomento que operan en el país no han sido diseñados según un conjunto de principios metodológicos coherentes y comunes. No existen manuales o guías de operación que estandaricen la modalidad de funcionamiento de los distintos programas¹⁶. No obstante, de las entrevistas con los representantes de las principales instituciones ha sido posible identificar algunos conceptos metodológicos comunes. A continuación se sintetizan los más relevantes:

Subsidiariedad: La principal función del sector público es garantizar las condiciones para un funcionamiento eficiente del mercado. La intervención de las instituciones de apoyo se justifica en aquellos casos en que el mercado no funciona por la presencia de externalidades, rendimientos crecientes, etc.

Horizontalidad: Los criterios operativos adoptados en las distintas acciones de fomento no discriminan entre regiones, sectores o actores productivos. Este principio ha sido parcialmente derogado para introducir programas de apoyo específicos para las MiPyME y para áreas geográficas en crisis.

Subsidio a la demanda: Los fondos de fomento se asignan a las empresas beneficiarias para que éstas escojan libremente en el mercado los proveedores de los servicios que precisan¹⁷ y las actividades de apoyo se generan en respuesta a una demanda del sector privado.

Cofinanciamiento empresarial: El interés de los empresarios y su compromiso para asegurar la

¹⁶ Recién el año 2000 CORFO empezó un programa de estandarización de la operatoria de sus instrumentos de fomento.

¹⁷ Este enfoque se contrapone al enfoque tradicional de oferta, en el que entidades del sector público (u organismos financiados por éste) realizaban directamente las acciones de apoyo.

pertinencia de las acciones de apoyo, se comprueba con su participación en el financiamiento de las mismas.

Intermediación del sector privado: El sector público promueve la participación creciente de agentes privados en funciones de ejecución y gestión de los programas de fomentos, restringiendo su función al diseño de los reglamentos operativos, seguimiento de las actividades y evaluación de los impactos.

IV. Las áreas de intervención pública

Capacitación

El principal instrumento utilizado en el nuevo sistema de capacitación es la franquicia tributaria (FT). Se trata de un incentivo tributario que permite a las empresas descontar del monto a pagar por sus impuestos, una parte o el total del dinero invertido en la planificación, programación y ejecución de programas de capacitación dirigido a los trabajadores, socios o propietarios. El monto máximo posible de descontar de los impuestos tiene un tope del 1% de la planilla de remuneraciones imponibles anuales. Si ese 1% es inferior a 13 unidades tributarias mensuales¹⁸ –UTM– (alrededor de US \$520), las empresas podrán descontar anualmente hasta esa suma por concepto de capacitación.

Las modalidades para utilizar la FT pueden ser resumidas de la siguiente manera:

Capacitación directa. Las empresas organizan y realizan por sí mismas las acciones de capacitación utilizando su propio personal o contratando instructores externos.

Capacitación con organismos capacitadores autorizados. En este caso las empresas contratan los servicios de organismos capacitadores autorizados por el SENCE (universidades, centros de formación técnica, organismos de capacitación técnica).

Capacitación a través de organismos técnicos intermediarios de capacitación (OTIC). En esta modalidad las empresas aportan todo o parte de su 1% de las remuneraciones imponibles anuales a los OTIC, los cuáles administran estos recursos y contratan los servicios de organismos capacitadores. La lógica introducida con esta modalidad es la de crear un mercado de intermediarios de capacitación para vincular la oferta con la demanda de servicios.

Los resultados de este instrumento no han sido muy alentadores para las MiPyME. En efecto “entre 1990 y 1994 sólo el 18.84% de estas empresas utilizaron la franquicia tributaria ocupando sólo 7,56% de los montos disponibles” (Salaazar, 1997). Una evaluación realizada en 1999 confirma esa baja utilización de la FT por parte de las unidades productivas de menor tamaño relativo: en 1996 apenas el 0,4% de las microempresas utilizaron la FT; el 10% en el caso de las pequeñas; un poco más del 30% para las medianas, mientras que para las grandes empresas ese porcentaje fue del 80%.

En definitiva el modelo de capacitación desarrollado en Chile no parece en condición de satisfacer a las necesidades de las MiPyME. El problema principal radica en el hecho de que la acción del Estado en esta área se canaliza a través de un incentivo a la demanda. Esto genera una serie de dificultades: En primer lugar, como hemos visto, el incentivo con frecuencia puede resultar insuficiente para las empresas de menor tamaño relativo, dado a que está relacionado con el monto total de salarios de cada empresa.

En segundo lugar, el incremento del incentivo para las empresas de menor tamaño relativo ha sido efectuado bajo el supuesto que estas empresas estén en condiciones de definir claramente sus demandas de capacitación y valoren de manera muy positiva los beneficios asociados a la capacitación misma. Sin embargo estos aspectos no son obvios. Por el contrario, es bastante probable que haya un importante segmento de micro y pequeños empresarios que no estén en condiciones de definir y expresar espontáneamente su demanda de servicios de capacitación y que, por lo tanto, no valoren de forma adecuada los beneficios asociados a esos servicios.

¹⁸ El valor de la UTM es de 28.298 pesos en octubre 2001, equivalentes a alrededor de 40 dólares.

El tercer problema está asociado con el alto costo que implica, para los organismos capacitadores, ofrecer servicios especializados en áreas como tecnología y procesos productivos. En este caso, como se dijo, el volumen de negocios asociado a la FT (en particular en el caso de las empresas pequeñas) no justifica las inversiones en equipamiento y recursos humanos que serían necesarios para atender a las demandas específicas de las MiPyME. Es decir que también en este caso la FT se ha demostrado ineficaz para generar a través del mercado una oferta que responda a las necesidades de las MiPyME.

Como último problema hay que mencionar el intento (fracasado) de mejorar el funcionamiento del mercado de capacitación a través de agentes intermediarios (los OTIC) que teóricamente tenían que mejorar la articulación entre demanda y oferta. Los resultados de las investigaciones realizadas (Salazar, 1997) y la misma evaluación encargada por el SENCE (GEO Consultores, 1999) muestran claramente que en la realidad la introducción de los OTIC ha producido una mayor segmentación del mercado en desventaja de las MiPyME.

Innovación tecnológica

La institución de fomento vinculada a la innovación tecnológica se empezó a desarrollar en Chile a partir de los años sesenta. Sin embargo, las MiPyME aparecen como sujeto preferencial de estas acciones tan sólo en el último programa de innovación, denominado Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica (PDTI) y aún así, ninguna de las acciones de fomento a la innovación contemplada en dicho programa ha sido diseñada para ser utilizada exclusivamente por las empresas de menor tamaño. Los únicos fondos que tienen esta característica de exclusividad a favor de las MiPyME son el Fondo de Asistencia Técnica (FAT), los Programas Asociativos de Fomento (PROFO) y el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) que, sin embargo, no están orientados precisamente a fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías, sino la mejora de la gestión empresarial.

El único fondo cuya orientación es la innovación tecnológica y que, a pesar de no explicitar lími-

tes en su reglamento operativo, ha sido utilizado mayoritariamente por MiPyME es el FONTEC. A continuación se sintetizan algunos de los principales resultados del análisis sobre FONTEC y FAT.

FONTEC

De acuerdo con la definición oficial, el FONTEC es “un organismo de CORFO que tiene por objetivo promover, orientar, financiar y cofinanciar la ejecución de proyectos de innovación tecnológica, transferencia tecnológica asociativa, implementación de infraestructura tecnológica y, en general, fomentar todas las etapas del desarrollo de proyectos derivados de un proceso innovador, llevado a cabo por empresas productivas de bienes y servicios (www.corfo.cl/fontec/fontec.html consultada el 20 de julio de 2001).

El Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC) fue constituido en 1991 y financiado con aportes del BID y del Ministerio de Hacienda¹⁹. Desde entonces el fondo ha financiado 1.746 proyectos, por un valor global de aproximadamente US \$240 millones, de los cuales el 39,2% fueron aportados por el mismo fondo y el resto por los empresarios.

El 41% de los fondos fueron utilizados para financiar proyectos en el sector de manufactura y el 20,5% en el sector agropecuario. El resto se distribuyeron en proyectos de informática, en proyectos para el sector pesca, servicios, minería, y en menor medida forestal, biotecnología y electricidad.

De acuerdo con los datos proporcionados por los ejecutivos del servicio, en los nueve años de operación, el fondo ha atendido a 5.282 empresas. Considerando el número promedio de MiPyME participantes en una muestra de proyectos, se estima que las pequeñas y medianas empresas representen aproximadamente entre el 80 y 85% del total y el 74% de los recursos.

¹⁹ La contribución del BID ha ido disminuyendo en términos relativos y en la actualidad no representa más de un sexto de la dotación total de recursos del fondo.

Hasta la fecha el programa ha sido evaluado dos veces. Dichas evaluaciones han sido realizadas por empresas consultoras independientes (GERENS, 1998; INVERTEC, 1995) con el propósito de estimar el rendimiento fiscal y social de las actividades financiadas.

Las evaluaciones han utilizado metodologías distintas que arrojan resultados no comparables. Sin embargo, en ambos casos el juicio general es positivo. La primera, indica que hasta 1995, por cada peso invertido por el estado, se generaba un ingreso fiscal de 8 pesos, por concepto de IVA sobre ventas de nuevos productos. Por otro lado, la evaluación de 1998 indicó que los resultados de los 15 proyectos más exitosos lograban financiar la operación del fondo en toda su historia.

Fondo de asistencia técnica (FAT)

El FAT es un subsidio parcial para la contratación de servicios de consultoría especializada. Dicho subsidio puede ser otorgado en forma individual o colectiva a empresas que venden entre 58.000 y 2.400.000 dólares. La gestión del FAT es responsabilidad de agentes privados que se encargan de difundir el instrumento, diagnosticar las necesidades efectivas de las empresas, facilitar contactos con consultores especializados y supervisar el trabajo de estos últimos.

Se estima que las empresas atendidas en el trienio 1997-1999 hayan sido aproximadamente 10.000; mientras que en el año 2000 fueron aproximadamente 6.632. Este último año, los fondos de CORFO colocados en FAT fueron aproximadamente 13 millones de dólares.

FAT y FONTEC apuntan a distintos aspectos del proceso de generación e incorporación de nuevos conocimientos. Su efectividad es distinta, aunque en ambos casos parecen tener más éxito en estimular la difusión de tecnología blanda que de incorporación de nuevos procesos o maquinarias. Estos instrumentos registran problemas tanto en la fase de aplicación de los conocimientos generados con las consultorías o las misiones tecnológicas, como en la de escalamiento de los proyectos de innovación.

Se han realizado varias evaluaciones pero aún existen fallas importantes en el sistema de seguimiento y en los registros de información. Especialmente en el caso del FAT, falta una estimación de los impactos efectivamente producidos por las consultorías financiadas por el instrumento.

En este caso además persisten dudas sobre la capacidad del fondo de impulsar el desarrollo de un mercado sostenible de la consultoría para MiPyME a causa de las dificultades que encuentran las empresas al ser contrapartes efectivas de los consultores. Un análisis más detallado de este punto requeriría una evaluación del rol de los agentes intermediarios.

Finalmente, sobre la base de las encuestas realizadas hasta la fecha y, aunque la información sea algo fragmentaria, parecería que la brecha entre grandes y pequeñas empresas en cuanto a la capacidad de incorporar nuevos conocimientos aún persiste y sigue siendo muy significativa.

Articulación productiva

En el ámbito de la articulación productiva, los principales programas de apoyo que operan en el sector de las pequeñas y medianas empresas manufactureras son los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO), el Programa de Desarrollo de Proveedores de CORFO y el Programa Territorial Integrado. El primero apunta a estimular la creación de redes entre pequeñas y medianas empresas (redes horizontales); el segundo, vínculos entre grandes empresas clientes y pequeños proveedores (redes verticales), y el tercero una coordinación entre los empresarios e instituciones públicas y privadas de apoyo de un determinado territorio (redes territoriales). Finalmente cabe recordar que tanto el fondo de asistencia técnica (FAT) como el fondo para la innovación (FONTEC) consideran condiciones especiales para grupos de empresas que presentan proyectos colectivamente. El análisis que se desarrolla a continuación considera PROFO, PDP y PTI.

PROFO

Se trata de un subsidio para financiar proyectos colectivos de pequeñas y medianas empresas. Dichos proyectos, que pueden tener una duración de 4 o 5 años, apuntan a mejorar la competitividad de grupos de empresas que estén dispuestas a comprometerse en la realización de acciones mancomunadas orientadas a resolver problemas de gestión y comercialización que, por su naturaleza o magnitud, pueden abordarse más eficientemente en forma conjunta.

El instrumento Proyectos Asociativos de Fomento entró en función en 1992. Después de un periodo de crecimiento importante en la primera mitad de 1995, la cobertura del instrumento se estabilizó en aproximadamente 3.500 empresas por año. Las estimaciones realizadas sobre la base de los porcentajes de renovación indican que las empresas involucradas en los PROFO en la segunda mitad de los 90 habrían sido poco más de 9.300. De estas alrededor de 2.600 habrían participado en las actividades asociativas por un período igual o superior a los tres años.

La principal evaluación del impacto de los Proyectos Asociativos de Fomento realizada hasta la fecha, ha sido la que se llevó a cabo en 1996 por encargo del Ministerio de Economía. Dicho ministerio, mediante licitación, asignó la tarea a un equipo de investigadores del Departamento de Economía de la Universidad de Chile (Departamento de la Universidad de Chile, 1997)²⁰.

La metodología se propuso identificar la relación existente entre las acciones desarrolladas por las empresas que participaron en los PROFO y las actividades emprendidas en el marco de los proyectos asociativos. En segundo lugar, intentó medir el resultado neto de dichos proyectos, comparando el desempeño de las empresas participantes en los mismos, con las condiciones generales de la rama correspondiente.

En materia de gestión de las empresas, los avances más interesantes en los que la influencia del PROFO resultó estadísticamente significativa fueron la organización de la empresa, la planificación estratégica y la implementación de estrategia de marketing. Así mismo, la participación en los Proyectos Asociativos de Fomento contribuyó significativamente a la introducción de innovaciones de procesos y en particular, en la incorporación de control de calidad, automatización y planificación de la producción. En cuanto a los recursos humanos, las empresas PROFO parecen haber desarrollado más la actividad de capacitación a directivos y operarios que las empresas del grupo de control. Finalmente los PROFO habrían contribuido a mejorar su capacidad de acceso a los instrumentos de fomentos disponibles en el país.

Desde el punto de vista de los beneficios asociados al programa, los entrevistados destacaron especialmente el acceso a información sobre mercados y oportunidades de hacer negocios. Significativamente más baja parece haber sido su contribución en la solución de problemas de financiamiento y en la introducción de tecnologías duras.

Las principales desventajas estuvieron relacionadas con el plazo del programa que los empresarios consideraron demasiado corto; la imposibilidad de financiar inversiones físicas, y la dificultad para encontrar un gerente adecuado. En relación con este último punto, el estudio evidenció que la rotación de gerentes en un PROFO reduce la probabilidad de que el proyecto tenga un impacto positivo en el accionar de la empresa. Finalmente, se comprobó que la duración variable es estadísticamente significativa en la mayoría de las acciones realizadas por las empresas. Al respecto se evidencia también una diferencia entre el tiempo promedio de permanencia de las empresas (de aproximadamente 2 años) y los plazos mínimos que requieren las firmas participantes para emprender acciones en la mayoría de las actividades: 3,5 años para que la mitad de ellas empiecen a cooperar en un plan técnico y 3,1 años para que la mitad observe mejoras en su acceso a la institucionalidad de fomento.

²⁰ Otros estudios, siempre realizados por consultores independientes, han sido encargados por la misma CORFO, para evaluar la pertinencia de los proyectos que habían sido aprobado en los sectores agrícola y turístico.

Las empresas entrevistadas registraron un crecimiento del 13% del empleo, 10,3% del salario real y del 8,3% de la productividad. Sin embargo, el único dato significativo en relación con las ramas respectivas es el de empleo.

Finalmente, el análisis costo-beneficio social y fiscal del programa arrojó resultados positivos y robustos: El beneficio social del programa resultó ser de 2,4 dólares por cada dólar invertido. En términos fiscales esta relación fue de 3,2: es decir, por cada peso invertido en el programa, al cabo del mismo, el fisco recaudó 3,2 pesos por mayores ingresos (vía IVA).

Aunque el balance final resultó positivo, el estudio contribuyó a evidenciar algunos límites del programa: por un lado, los PROFO tuvieron éxito en compartir tecnologías blandas (intangibles), mientras que los resultados fueron menos auspiciosos en cuanto a la incorporación y/o gestión asociativa de nuevas maquinarias. En segundo lugar, el programa no parece haber solucionado los problemas estructurales que afectan a las MiPyME. Por ejemplo, resultó poco eficaz en facilitar el acceso de las MiPyME al crédito o a recursos humanos capacitados, a las mismas condiciones que las grandes empresas. Por último, se evidencian dificultades asociadas con el desarrollo de un actor crítico como el gerente.

Sobre la base de esta evaluación, el mismo equipo de investigadores formuló un conjunto de sugerencias acerca de los ajustes que deberían emprenderse para mejorar la eficiencia y eficacia del instrumento. Entre otras cosas, se sugirió aumentar la duración del programa, introducir una etapa de aprendizaje explícitamente destinada a generar confianza entre las empresas participantes, y reducir la rotación de los gerentes (o acelerar su proceso de aprendizaje potenciando el rol directivo de los agentes).

El reglamento aprobado en 1998 acogió varios de estos planteamientos, como por ejemplo la introducción de una etapa preliminar y la ampliación de la duración a 4 o 5 años. Aún no queda resuelto el problema de la formación de los gerentes y no existe una visión clara y compartida acerca de factores críticos que determi-

nan el éxito de un Agente, de su perfil mínimo, etc.

Programa de desarrollo de proveedores (PDP)

El objetivo de este programa es aumentar la competitividad de cadenas productivas y facilitar el establecimiento de relaciones de subcontratación entre una gran empresa demandante y sus proveedoras de menor tamaño, permitiendo una especialización y complementación productiva de mutuo beneficio.

Este instrumento de fomento de CORFO cofinancia un conjunto de acciones sistemáticas orientadas a elaborar y poner en marcha un plan de fortalecimiento de las empresas proveedoras de una firma demandante.

En los últimos tres años, el PDP ha tenido un interesante crecimiento, tanto en términos de recursos invertidos como de empresas atendidas, las cuales en el año 2000 alcanzaron 1,7 millones y 1,900 empresas, respectivamente.

Dado su estado preliminar de desarrollo, hasta el momento, no se ha realizado ninguna actividad de evaluación de impacto. Dicha actividad está programada para llevarse a cabo el próximo 2002. No obstante, sobre la base de los datos disponibles, es posible observar los siguientes elementos:

- La gran mayoría de los PDP han sido desarrollados en el sector agroindustrial. Según la clasificación de CORFO, en 1999, 47 de los 53 PDP pertenecían a este sector y 53 de 63 en el 2000.
- En la medida en que se confirme el número de empresas beneficiarias, el subsidio por empresa en el caso del PDP es mucho más bajo que en los PROFO y en los FAT.
- Según la opinión de los técnicos de CORFO, la participación de empresas grandes que tienen una visión estratégica clara y personal calificado reduce los problemas de apropiación del subsidio de parte de los consultores. Por otro lado, CORFO realizó una selección estricta de los consultores para ga

rantizar que fueran profesionales creíbles y respetados, tanto por las grandes como por las pequeñas empresas, contribuyendo así a elevar el nivel de los profesionales involucrados.

Programa territorial integrado (PTI)

El objetivo del Programa Territorial Integrado (PTI) es mejorar la realidad productiva de un área o zona geográfica determinada. Según el reglamento vigente, el PTI es un conjunto interrelacionado de proyectos y actividades tales como capacitación, innovación, infraestructura, asistencia técnica, asociación empresarial y financiamiento.

Sus principales características son:

- Estar circunscrito a un territorio determinado y dirigido a la acción del fomento productivo.
- Basarse en la coordinación e integración del uso de los instrumentos de fomento productivo y en la coordinación entre el sector público y el sector privado, con especial énfasis en las instituciones locales.

Intermediación financiera

A partir de 1991 la CORFO empezó a operar como una entidad de segundo piso, siguiendo un esquema en el cual los créditos directos a los usuarios finales fueron reemplazados por el financiamiento a bancos y otros intermediarios especializados que canalizan los recursos hacia los clientes finales. De esta manera se reduce sensiblemente el riesgo de pérdidas para el Estado²¹.

Los principales programas de crédito que están operando en la actualidad están dirigidos al financiamiento de inversiones a largo plazo (entre 2 y 10 años) en activos fijos y en inversiones a los insumos de producción y reprogramación de

²¹ Es interesante observar que el Banco Estado que, como CORFO es una institución pública, ha desarrollado una política de atención a las empresas de primer piso. Por enfocarse principalmente a las microempresas, su experiencia no ha sido objeto de análisis en el presente estudio

deudas. Existe también una línea menor dirigida a la cobertura del riesgo de no-pago de los préstamos que los bancos otorgan a las empresas exportadoras chilenas medianas y pequeñas.

El área del leasing también ha tenido una cierta importancia, en particular hasta 1997. En ese año, la CORFO invirtió 105 millones de dólares, que se redujeron a 60 millones en 1998 y a 18 millones de dólares en 1999. En la actualidad, además de un instrumento al que pueden acceder todas las empresas, CORFO ofrece también un programa dirigido específicamente a las MiPyME.

Finalmente vale la pena mencionar el Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (FOGAPE), que es un instrumento del Banco Estado, que permite avalar créditos de pequeños empresarios que no cuentan con garantías suficientes para presentar a las instituciones financieras.

Si bien el crédito hacia las MiPyME se ha incrementado entre 1994 y 1999, la participación de éstas en el mercado de crédito ha disminuido. En este sentido se puede suponer que las condiciones para que el sector de pequeñas y medianas empresas pueda acceder a las operaciones de créditos no han tenido una evolución positiva y que, muy por el contrario, la crisis ha empeorado las condiciones de acceso al crédito de parte de este segmento. De hecho existe una caída de un 2%, entre la participación de las MiPyME en el número de operaciones de crédito de 1999 con relación al número de operaciones de 1994.

Las intervenciones de CORFO en el área de intermediación financiera se han incrementado en ese período y sin embargo no se puede apreciar un cambio sensible en el acceso al crédito por parte de las MiPyME²². Al respecto es necesario hacer algunas aclaraciones.

²² En los últimos años la situación financiera de las MiPyME chilenas ha sufrido un claro empeoramiento (también como consecuencia de la caída de la demanda interna) que ha llevado al lanzamiento, por parte del gobierno, de un programa extraordinario en 2001 para reprogramar las deudas de esas empresas.

En primer lugar, si bien la definición de MiPyME del Ministerio de Economía (que es la que utiliza la CORFO en sus intervenciones) incluye a empresas con ventas que van de alrededor de US \$58.000 anuales hasta los 2,4 millones, en el caso de la intermediación financiera (y sólo en esta área), la CORFO utiliza otra definición, ampliando su “población objetivo” hacia empresas de mayor tamaño. Por ejemplo la línea más importante de crédito público puede ser utilizada por empresas con ventas hasta los US \$30 millones.

Oficialmente no existe una explicación de esta diferencia de criterios entre el área de financiamiento y el resto del programa de apoyo a las MiPyME. Las opiniones recogidas a lo largo de esta investigación nos hacen pensar en una política deliberada para fortalecer empresas medianas y grandes que tienen mejores posibilidades de competir en el ámbito internacional.

No es posible determinar si esta elección se debe a la intención de alcanzar un segmento de empresas (que sin embargo no son MiPyME) que no es cubierto por los otros instrumentos de fomento de la CORFO o si, más simplemente, se trata de una medida para minimizar el riesgo de pérdidas y garantizar el éxito del esquema de segundo piso. En este sentido se puede afirmar que la CORFO y el sector privado bancario comparten la misma desconfianza hacia proyectos en los cuales la primera fuente de pago son los retornos del proyecto y no las garantías en soporte del mismo (como es el caso de las empresas pequeñas).

Tampoco hay que olvidar el hecho de que el total de los recursos aportados por CORFO a esta área de política hacia las MiPyME representan un porcentaje muy pequeño de las colocaciones totales del sistema crediticio hacia las MiPyME. En el año 1998 esos recursos alcanzaron los US \$209 millones (de los cuales 104 en las líneas B11 y B12) que representan apenas el 2,5% del total de las deudas (vigentes y vencidas) de las MiPyME al 31 de diciembre de 1998. Por lo tanto se trata de recursos que inclusive, si estuvieran totalmente dirigidos hacia las MiPyME (y hemos visto que no es así), difícilmente podrían tener un impacto significativo considerando la

magnitud de las dificultades que presentan las MiPyME para acceder al mercado del crédito.

Fomento a las exportaciones

Al fin de promover la inserción de las MiPyME en los mercados internacionales, el gobierno de Chile ha introducido varios instrumentos que están siendo implementados bajo la responsabilidad de diferentes organismos del Estado.

Por el lado de la CORFO se trata esencialmente de los instrumentos crediticios mencionados.

La segunda institución del Estado que se ocupa de apoyar las acciones de fomento a las exportaciones es la Dirección de Promoción de Exportaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (PROCHILE).

Los instrumentos que utiliza PROCHILE son el Fondo de Promoción de Exportaciones (FPE), el Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias (FPEA) y el más reciente Programa de Internacionalización de la MiPyME (INTERMiPYME). El Fondo de Promoción de Exportaciones (F.P.E.) tiene como misión apoyar el desarrollo del proceso exportador y la internacionalización de las empresas chilenas a través del cofinanciamiento de programas de promoción de exportaciones.

En el año 2001, ha sido introducido el Programa de Internacionalización de la MiPyME (INTERMiPYME). Se trata de un programa desarrollado por PROCHILE en convenio con CORFO y con alianzas estratégicas con asociaciones gremiales. Las empresas (que tienen que ser MiPyME no exportadoras o “exportadoras esporádicas”) reciben un apoyo para analizar su posición competitiva y para formular una estrategia de internacionalización.

Además de estos instrumentos hay otros que no han sido diseñados teniendo en cuenta, por lo menos explícitamente, el tamaño diferente de las empresas que quieren dirigir sus ventas hacia los mercados externos. No obstante, algunos de éstos han revelado una cierta importancia para las MiPyME. Al respecto vale la pena mencionar el Sistema Simplificado de Reintegro a las Expor

taciones Menores. Este instrumento, más conocido como Reintegro Simplificado, permite que las empresas exportadoras de productos no tradicionales reciban la devolución de un porcentaje del valor FOB de sus exportaciones (entre 3,5% y 10%).

El “Reintegro Simplificado” sin embargo, es un instrumento que está destinado a desaparecer a corto plazo pese a su éxito debido al hecho de que es posible que una empresa exportadora reciba el reembolso sin haber utilizado insumos importados, lo cuál convierte el instrumento en un subsidio. Esta situación genera un conflicto con los Acuerdos de la Ronda Uruguay que fijan el año 2002 como fecha límite para eliminar los subsidios a la exportación (Macario, 1998).

Las opiniones de varios funcionarios públicos, expertos y representantes de asociaciones de exportadores son que en general han sido las empresas medianas las que han sido capaces de beneficiarse de los instrumentos de fomento de las exportaciones, mientras que las pequeñas empresas (y aún más las microempresas) no han tenido de hecho acceso a los mismos.

Marco regulatorio

En Chile no existe una ley que defina la pequeña y mediana empresa y asegure sus derechos y obligaciones.

En el año 2000, el Comité Público Privado de la Pequeña Empresa y el Comité MiPyME del sector público, plantearon la necesidad de definir un “Estatuto para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”. Dicho Estatuto se propone generar un ordenamiento institucional y definir orientaciones generales para la política de desarrollo productivo. Sus principales objetivos son:

- Desarrollar un conjunto de definiciones que permitan sentar las bases institucionales dedicadas al fomento de las pequeñas empresas en el país.
- Contar con una red de instrumentos de apoyo financiero y de fomento productivo acorde a las necesidades del sector.

- Determinar principios normativos básicos para estimular una mayor participación de las pequeñas empresas nacionales en el aprovechamiento de las oportunidades globales.

Los elementos considerados en el borrador del estatuto son: los Aspectos Institucionales, los ejes de las políticas de desarrollo y los aspectos normativos. En cuanto al primero, el objetivo del estatuto es garantizar una coordinación eficiente entre una amplia y creciente multiplicidad de instituciones públicas y privadas. Dicha función podrá ser asignada a un organismo público, ampliamente reconocido, mientras que se preservará la autonomía de las distintas entidades participantes. La propuesta en discusión considera que la función de coordinación radique en el Consejo de Ministros, presidido por el Ministro de Economía; que los Comités existentes desempeñen una función consultiva, y que se cree un organismo nuevo (la Comisión Nacional de la Pequeña Empresa, CONAPE) destinado a la evaluación de los programas, para formular opiniones acerca de normas que afecten a las MiPyME o iniciativas emprendidas por otras entidades de apoyo, dar seguimiento a las distintas iniciativas, coordinar iniciativas de estudio y elaborar un balance anual sobre las actividades desarrolladas para el fomento del sector y sobre las perspectivas de desarrollo del mismo.

En materia de políticas de fomento, se plantea la necesidad de avanzar hacia la centralización de las iniciativas financieras y hacia una coordinación para las no financieras. No obstante se ratifica la autonomía de las distintas entidades de apoyo y se sugiere un modelo de relación basado en contratos de ejecución (bastante parecidos a los actualmente en uso entre el Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica y las distintas entidades participantes). En el ámbito no financiero, se promovería también la participación de los gobiernos regionales y de las municipalidades en el ámbito territorial y de los gremios y agentes de fomento a escala nacional.

Desde el punto de vista normativo, el estatuto se propone generar un marco legal simple y eficaz que asegure que el mercado opere efectivamente

en el estrato de las pequeñas y medianas empresas.

V. Conclusiones: comentarios y sugerencias

A continuación se comentan los temas metodológicos que en la investigación aparecieron especialmente significativos y donde resulte posible se formulan sugerencias.

La información estadística

El uso de la información estadística disponible presenta ciertos problemas relacionados con la definición de MiPyME:

- Las instituciones que se ocupan de estas empresas (CORFO, Instituto Nacional de Estadística, MINECON, etc.) utilizan fuentes y criterios distintos para estudiar el universo MiPyME.
- En varios casos, la misma institución ha cambiado la definición a lo largo del período observado y, como por ejemplo en el caso de CORFO, utiliza definiciones distintas según el instrumento.
- El único sector para el cual se dispone de estadísticas de varios años es el manufacturero pero, en este caso, dada la definición utilizada, la información se refiere a la dinámica de las empresas medianas.

A raíz de lo anterior, los datos resultan no comparables y las series muy cortas. Especialmente significativo es el resultado que se obtiene del análisis de las últimas encuestas sobre MiPyME realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE): En dichas encuestas, el INE utilizó por primera vez un corte basado en los montos de facturación anual, que coincide con lo que utilizan las instituciones de fomento (especialmente la CORFO) en sus acciones de apoyo. Según estas encuestas, las empresas que facturan entre US \$58.000 y 2.400.000 anuales (es decir, las empresas que son beneficiarias de las políticas de apoyo de CORFO) tienen en promedio 11 trabajadores (15,3 en el caso del sector industrial), es decir, se encuentran casi al límite de las que la encuesta ENIA (siempre del INE) define

como micro empresas. Esto es particularmente relevante porque la ENIA representa la principal fuente de información actualizada y confiable existente en Chile sobre empresas industriales. De lo anterior resulta que tan sólo un porcentaje limitado de las empresas que en las ENIA se consideran MiPyME son objeto de política o que, al revés, un porcentaje significativo de las empresas beneficiarias de las actividades de apoyo no es objeto de estudio por parte de la ENIA.

Otro problema que regularmente se enfrenta es la actualización de los datos: en general, la información proporcionada por los institutos de estadísticas se publica dos o tres años después de su levantamiento, lo cual la vuelve inútil para la toma de decisiones y los ajustes a los programas que los responsables de las políticas deben realizar en el corto plazo.

La generación de información estadística confiable, actualizada y completa es necesaria para monitorear el desempeño de los distintos actores del sector productivo y evaluar el impacto de las políticas de apoyo. El principal obstáculo que normalmente se plantea para explicar la imposibilidad de cumplir con este objetivo es de tipo presupuestario. No obstante, todos los países podrían tener acceso a una base amplia de información, si se utilizasen los datos recopilados por el sistema de impuesto internos y del sistema de previsión social. Tal como se hace con la información censal, la elaboración profesional de esta información, oportunamente agregada, permitiría garantizar el nivel de confidencialidad que se precisa para datos de esta naturaleza. El límite principal de esta fuente es que no cubre el sector informal y que, por lo tanto, sería poco representativa de las empresas de tamaño menor que se caracterizan por un porcentaje más alto de informalidad.

Los principios guía

Aunque el discurso oficial de la mayoría de las instituciones de fomento haya incorporado implícita o explícitamente el concepto de estado subsidiario que caracteriza al modelo económico vigente en el país y los conceptos metodológicos que lo caracterizan, en la práctica, las modalida

Cuadro 10
Principales características de los instrumentos de fomento

Instrumento	Ámbito	Modalidad de Gestión		Enfoque	Tipo de Subsidio	Evaluaciones
		Directa	Vía Agentes			
FAT	Innovación tecnológica (modernización de la gestión)		X	Horizontal	Subsidio a la demanda Cofinanciamiento	Sí
FONTEC	Innovación tecnológica	X		Horizontal	Subsidio a la demanda Cofinanciamiento	Sí
PROFO	Articulación productiva (redes de PYME)		X	Horizontal	Subsidio a la demanda Cofinanciamiento	Sí
PDP	Articulación productiva (desarrollo de proveedores)		X	Horizontal	Subsidio a la demanda Cofinanciamiento	No
PTI	Articulación productiva (proyectos territoriales)	X		Territorial	Subsidio actividad de coordinación	No
Crédito Inversiones	Intermediación financiera (financiamiento inversiones)		X	Horizontal	Subsidio a la oferta	No
Franquicia Tributaria	Formación de los RRHH		X	Horizontal	Subsidio a la demanda	Sí
INTERPyME	Fomento de las exportaciones	X		PyME con potencial exportador	Subsidio a la oferta Cofinanciamiento	No
FPE	Fomento de las exportaciones	X		Horizontal	Subsidio a la demanda Cofinanciamiento	No
Reintegro Simplificado	Fomento a las exportaciones	X		Horizontal	Subsidio a la demanda	No

des de operación adoptadas por las instituciones se han demostrado heterogéneas y parcialmente encontradas (ver Cuadro 10).

Horizontalidad y subsidio a la demanda

Instrumentos como la franquicia tributaria, las líneas de crédito de CORFO y la actividad de apoyo a la exportación, que han sido utilizados principalmente por empresas relativamente más grandes, demuestran que una acción de apoyo que se dirige indistintamente a empresas que tienen dotaciones y capacidades diferentes, no es neutral sino que favorece a las más desarrolladas. De hecho, como demuestra con claridad la experiencia de PROCHILE, el acceso al sistema de fomento requiere que las empresas posean capacidades y recursos para identificar y expre-

sar sus demandas y canalizarlas a las instituciones de fomento en los lenguajes, tiempos y modalidades que estas establezcan. Esto significa que el acceso al sistema de fomento no es completamente liberado y que las empresas deben invertir parte de sus capacidades, tiempo y dinero (en el Gráfico 1 se habla de “Costos de Acceso”) para poder recibir el apoyo que dicho sistema proporciona. De esta manera, el universo de las empresas potencialmente beneficiarias queda dividido entre las que poseen estos recursos y capacidades (Grupo A), las que acceden al sistema en la medida en que reciban la información correcta (completa y a tiempo) acerca de los instrumentos existentes; y las otras (Grupo B) que, aunque estén adecuadamente informadas, no poseen las capacidades mínimas para identificar, formular y gestionar sus demandas

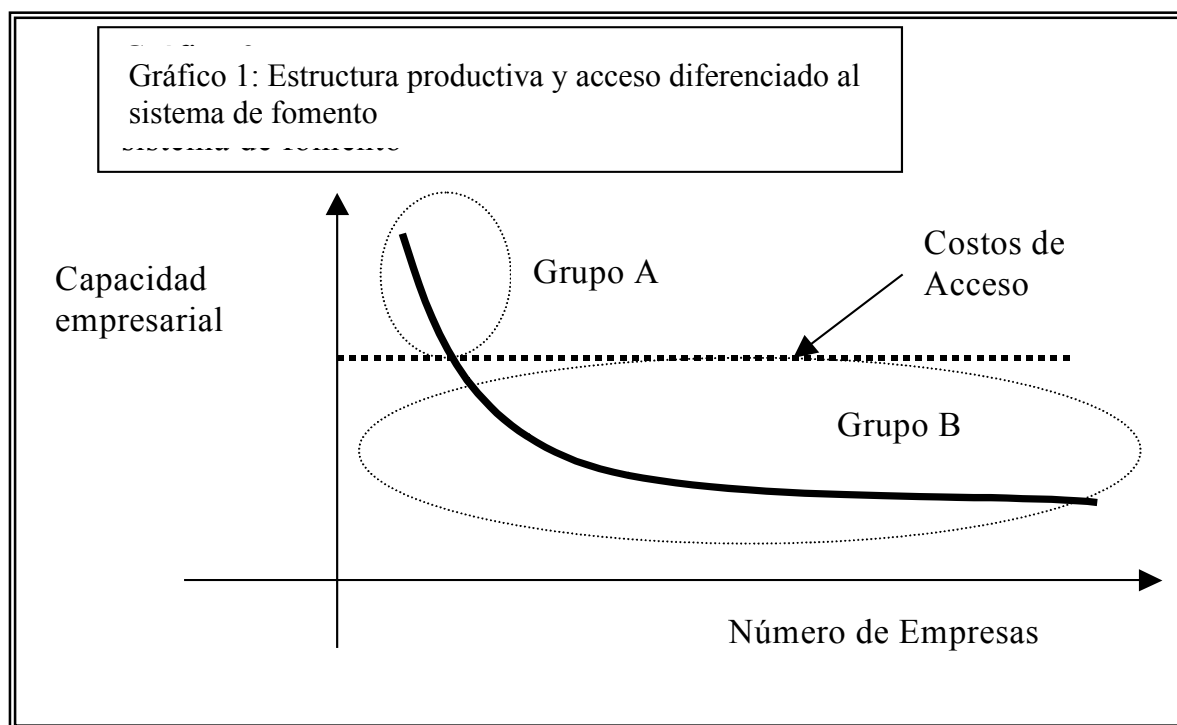
(Grupo B). Estas últimas empresas quedarán excluidas del sistema, a menos que no se realicen actividades orientadas a facilitar su interacción con las instituciones de fomento y a desarrollar sus competencias estratégicas, especialmente en las empresas de la parte inferior de la curva del Grupo B.

A raíz de lo anterior, se puede afirmar que modalidades de intervención que apuntan exclusivamente a subsidiar la demanda, sin preocuparse de estas diversidades y de generar capacidades en los estratos empresariales menos favorecidos, terminan aumentando la heterogeneidad de la estructura productiva.

Finalmente, como es de esperarse, la falta de capacidad que caracteriza a las empresas más débiles incide también sobre su habilidad para utilizar los recursos puestos a disposición por el sistema de fomento. Como demuestra la experiencia de CORFO, dichas empresas generalmente no saben imponer su voluntad a los consultores que el sistema de fomento subsidia, pedirles que adapten su oferta a las necesidades reales de la empresa y exigirles calidad en sus trabajos. Lo mismo ocurre en su relación con las

instituciones que deberían facilitar el acceso de las empresas al sistema de fomento, como por ejemplo los Agentes de CORFO o las OTIC de SENCE. Como demuestra el estudio sobre franquicia tributaria, dichas instituciones, si no son eficientemente reguladas, adoptan una lógica de rentabilidad de mercado y se orientarán hacia las empresas más grandes.

La experiencia de CORFO indica también que, a pesar de las inclinaciones generalmente compartidas hacia la horizontalidad, ciertos fenómenos de selección de parte de la institución responsable persisten, aunque adquieren una dimensión menos visible. En particular, los técnicos de la institución tienden a mantener relaciones más articuladas, a generar información más precisa y efectiva y a establecer alianzas más fuertes en aquellas áreas en las que tienen experiencias y conocimientos acumulados. Desde este punto de vista, la principal preocupación de la institución responsable de la política, más que limitar estos procesos, debería ser cómo generar las mismas oportunidades en los demás sectores, cómo acceder e incorporar conocimientos externos en su función de regulación, control y coordinación, qué sistema de incentivos generar para estimular



correctamente la participación de entidades autónomas especializadas, etc.

La intermediación privada

Chile fue uno de los primeros países de la región que introdujo una división de funciones en la actividad del sector público e impulsó una más activa participación del sector privado en la gestión de los fondos de fomento. Las principales razones que justifican esta decisión son: la necesidad de aumentar el número de empresas atendidas, sin aumentar los efectivos de las instituciones públicas, que al contrario, como en el caso de CORFO, han ido reduciendo su personal; separar las funciones de gestión de las de evaluación, para garantizar una mayor objetividad en los análisis de resultados; aumentar la transparencia del sistema y reducir la discrecionalidad de los funcionarios públicos involucrados en la gestión de fondos de fomento.

En la actualidad, esta modalidad de gestión se aplica a los fondos de fomento de CORFO que apoyan la gestión y articulación productiva (con la excepción del PAG, que sin embargo, por dirigirse a empresas que facturan más de US \$2,4 millones anuales, no se considera en el presente estudio) y a las líneas de crédito. Al contrario, la Corporación administra directamente FONTEC y FDI.

Otra institución que utiliza el mismo modelo de gestión descentralizada es SENCE que, desde 1989, introdujo la figura de los Organismos Técnicos Intermediarios de Capacitación (OTIC) para administrar la franquicia.

No existe evidencia empírica suficiente para realizar un examen comparado de la eficiencia administrativa de la gestión directa vis-à-vis la gestión delegada. Sin embargo, algunos datos parciales confirmarían que esta última modalidad mejoraría la cobertura y reduciría los costos de operaciones: En el caso de SENCE, casi el 70% de los trabajadores que ingresaron al sistema de capacitación entre 1991 y 1995 fueron aportados por las OTIC (Crespi y Katz, 2000); mientras que en el caso de CORFO, después de la incorporación de los agentes privados, se produjo un aumento significativo del número de las

empresas atendidas, al mismo tiempo en que se redujo del 30% el número de los funcionarios de la Corporación.

No obstante, persisten algunas dudas de fondo acerca del funcionamiento del sistema: En particular, no queda claro hasta que punto las instituciones privadas que operan como articuladores de fomento puedan subsistir sin el apoyo público; en segundo lugar, no hay claridad acerca de la capacidad del actual sistema de incentivos para estimular el desarrollo de las competencias técnicas y profesionales de los articuladores y orientar estos últimos hacia la promoción de proyectos de calidad²³.

Coordinación interinstitucional, visión y metas

En relación con la coordinación interinstitucional, aunque no se hayan percibido conflictos o actividades encontradas, se ha observado una notable fragmentación institucional y una significativa falta de complementación en las actividades concretas. Una excepción podría ser considerada la relación existente entre Ministerio de Agricultura y CORFO. Desde hace algunos años, las dos instituciones trabajan conjuntamente en la promoción, puesta en marcha y supervisión de proyectos de fomento para micro y pequeñas empresas del sector agroindustrial. Asimismo PROCHILE apoya la actividad de internacionalización de las empresas que participan en los PROFO de CORFO y, viceversa, CORFO apoya a las empresas que para exportar requieren asistencia en el área de gestión. Aunque es probable que estas experiencias hayan contribuido a mejorar la eficacia y eficiencia del sistema, no existen evaluaciones rigurosas que lo puedan sustentar y cuantificar.

Recientemente, con el objetivo de mejorar la coordinación interinstitucional, han sido constituidos dos comités, uno mixto y uno del sector público. Hace un año, dichos comités propusie

²³ Sobre las OTIC, ver el capítulo relativo a formación de recursos humanos. Por lo que se refiere a los PROFO, este problema ha sido evidenciado por los presidentes de algunos Proyectos Asociativos de Fomento en el transcurso de entrevistas realizadas a final de 1999.

ron un estatuto para las pequeñas y medianas empresas que permitiese fijar los principios básicos de un sistema más eficiente de relación entre las distintas entidades de apoyo, perfeccionar la acción de fomento y eliminar discriminaciones u obstáculos en contra de las micro y pequeñas empresas, actualmente contenidas en las normas vigentes. El debate sobre el estatuto ha sido ampliado a una extensa gama de actores que operan en el sector de las MiPyME y hasta la fecha, aún no se ha logrado una propuesta definitiva y consensuada.

A pesar de estos esfuerzos, llama la atención que aún no exista un diagnóstico compartido entre las distintas instituciones acerca de la realidad de las MiPyME y, sobre todo, un planteamiento estratégico común acerca de su función en el proceso futuro de desarrollo del país. Esto ha contribuido a la dispersión metodológica señalada previamente y puede haber producido cierta confusión en los usuarios acrecentando sus dificultades de acceso al sistema de fomento. Otro efecto de esta situación es que no existe un conjunto de variables y parámetros, predefinidos y consensuados, en relación con los cuales medir la eficacia de las actividades de fomento en el tiempo.

Diagnósticos y capacidad de aprendizaje

En la mayoría de los casos, detrás de los programas de apoyo no hay estudios rigurosos de la problemática en objeto sino opiniones, a menudo subjetivas, de los técnicos encargados del diseño de dichos programas. No obstante, no es fácil evaluar la utilidad efectiva que tendrían análisis más completos y profundos de los distintos temas. Obviamente estos estudios aportarían elementos adicionales al conocimiento de los profesionales encargados del diseño de los instrumentos, sin embargo no garantizarían un “diseño óptimo”. Una vez definidos los elementos básicos del programa, es imprescindible una etapa piloto de experimentación, ajuste y aprendizaje. Además, aún cuando se logre un resultado satisfactorio en esta fase, el proceso de mejora y afinamiento del programa continúa a lo largo de toda la existencia del mismo. Desde este punto de vista, más que la información disponible al momento del diseño, resultan clave los meca-

nismos de seguimiento de los resultados, los espacios de participación de los distintos actores, la cantidad de tiempo y recursos destinados a sistematizar las experiencias y sintetizar y difundir los distintos aprendizajes.

Resultados esperados y dinámica institucional

Otra característica común a la mayoría de los programas/instrumentos analizados es que no definen un objetivo esperado, es decir, no explicitan las condiciones mínimas de satisfacción que permiten establecer cuándo la actividad de apoyo ha cumplido su función específica y deja de ser necesaria. ¿Hasta qué punto tendrá que subsidiarse la contratación de consultores o la generación de proyectos asociativos? Dicho límite podría ser expresado sobre la base de la cantidad de acciones a financiar, o de las empresas a atender; o estableciendo ciertas condiciones de los mercados de servicios de consultoría que se quisieran alcanzar. De todas maneras, la definición de estos parámetros es importante para evitar que la actividad pierda el horizonte estratégico y se siga realizando exclusivamente para perpetrar las instituciones de apoyo.

Uno de los elementos discutibles del actual sistema de fomento es precisamente el hecho que el financiamiento de las instituciones de apoyo (los agentes de fomento) depende de las cantidades de acciones de fomento (FAT y PROFO en el caso de CORFO) que éstas logran impulsar. La lógica de este mecanismo es que la participación de las empresas beneficiarias que cofinancian las actividades de fomento, garantiza la pertinencia de dichas actividades y la calidad de la labor de las entidades de apoyo. Sin embargo, el incentivo que estas últimas perciben las induce a ser poco selectivas en cuanto a la calidad de las iniciativas a impulsar, mientras que la capacidad de las empresas beneficiarias de supervisar la labor de las entidades de apoyo depende de la capacidad de las mismas empresas, con lo cual resulta muy escasa precisamente en el caso de firmas menos desarrolladas.

El caso de CORFO

En lo que concierne al sistema de CORFO que se ha podido analizar en mayor profundidad, se registra además un paulatino proceso de desconcentración hacia las regiones y un importante esfuerzo por aumentar la eficiencia de la red de fomento.

Proceso de desconcentración hacia las regiones:

Hace tan sólo unos años, todas las iniciativas de fomento tenían que ser aprobadas por el Comité de Asignación de Fondo de Fomento, compuesto por el Director Ejecutivo y los máximos gerentes de la Corporación. En el último quinquenio, se han generado Comité Zonales de Asignación de fondos a los que se ha traspasado la función de evaluación de las propuestas, dejando el CAFF como comité de última instancia al que se recurre sólo en caso de controversia. La asignación regional de los fondos de fomento puede leerse como un resultado de este proceso: En 1999, la Región Metropolitana representó tan sólo el 33% de las colocaciones de recursos, equivalentes aproximadamente a la mitad de su peso efectivo en la economía del país.

Esfuerzo para aumentar la eficiencia de la red de fomento:

Se hace mediante un proceso de rediseño y estandarización de las operaciones, el cual debería permitir eliminar procedimientos superfluos, mejorar la comunicación entre los actores de la red (empresas, consultores, agentes y distintas instancias de CORFO), acrecentar la transparencia del sistema y facilitar el proceso hacia una verdadera certificación del servicio de fomento. Al contrario, CORFO no ha invertido en la generación de contenidos, metodologías o conocimientos para acelerar el proceso de aprendizaje del sistema. Posiblemente la explicación es que se ha querido de esta forma evitar distorsiones en el funcionamiento de un sistema que se pretendía estuviese orientado por la demanda. Pero lamentablemente los procesos espontáneos de aprendizaje, basado en la identificación y difusión de las mejores prácticas, en el

desarrollo de nuevos conocimientos, etc. no se han dado de forma eficiente.

Finalmente cabe señalar que en el proceso de generación del actual sistema de fomento es posible detectar una evolución desde una concepción sencilla, basada en intervenciones puntuales y de corto plazo, orientadas a empresas individuales y a redes más complejas de instrumentos orientados a grupos de empresas o sistemas productivos, de mediano o largo plazo y de visión integral. En otras palabras, se observa una paulatina transición desde un enfoque de instrumentos a uno de proyecto.

En el primer caso, la política de fomento es concebida como una respuesta puntual para resolver problemas específicos; la mirada a las empresas es fragmentaria y la institucionalidad es más bien reactiva. Esta modalidad de intervención parece especialmente útil si la institución responsable de la política no posee las competencias mínimas para impulsar proyectos y si hay problema de credibilidad y transparencia en el sistema. Sus principales límites están relacionados con los costos administrativos relacionados con el manejo paralelo de distintos instrumentos, con las dificultades experimentadas por los beneficiarios para acceder a un paquete de instrumentos cada vez más complejo y por la generación de ineficiencias al interior del sistema (duplicación de funciones, alargamiento de los tiempos de respuestas, etc.).

CORFO parece encontrarse precisamente en el punto de transición entre una y otra visión. Una transformación exitosa requiere que se liberen recursos actualmente destinados a administrar los instrumentos de fomento y que se orienten a crear o potenciar sus capacidades locales de proyecto y de coordinación con las instituciones del territorio; para eso, necesita un paquete de instrumentos estandarizados y una red eficiente y certificada a las cuáles delegar totalmente la administración de los mismos.

Anexo C:

Valoración de la política MiPyME de Colombia

I. La economía colombiana y las MiPyME

En la última década el crecimiento de la economía colombiana ha estado marcado principalmente por el proceso de apertura económica iniciado en 1989, por las reformas estructurales introducidas al principio de los noventa, por las condiciones políticas internas presentes en la segunda mitad de la década, y por el efecto de las políticas macroeconómicas adoptadas en las distintas administraciones para controlar el crecimiento de los precios.

El proceso acelerado de apertura iniciado en 1989, combinado con políticas de control inflacionario, generó una reducción en el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) para 1991, el cual se recuperó en los siguientes tres años hasta alcanzar su máximo nivel en 1994. A partir de 1995 se observa una desaceleración constante del crecimiento real del PIB, hasta llegar a ser negativo en 1999. Para el 2000 se logró recuperar un crecimiento positivo aunque moderado del PIB. En materia de PIB per cápita medido en dólares, se ha registrado un retroceso importante en la segunda mitad de la década de los noventa. En efecto, de acuerdo con cifras del DANE, para 1991 el PIB per cápita era de US \$1.152 para 1994 era de US \$2.146 y para 1999 había caído a US \$1.913.

Entre 1970 y 1990, la composición del PIB ha cambiado en términos de una reducción de la contribución del sector agropecuario, la industria manufacturera y el comercio, frente a un incremento del aporte de la minería, el suministro de electricidad gas y agua, la construcción y obras públicas y los servicios financieros. Para 1999 el sector agropecuario representaba 14,4% del PIB, la industria un 13,2%, el comercio un 10,8% y los servicios financieros un 17,4%.

Por otra parte, la economía colombiana registró importantes avances en materia del control de la

inflación. En efecto, la década de los noventa se inició con una inflación de 32,4% para llegar a niveles de un dígito en 1999 y el 2000, esperándose para 2001 una inflación del 8%.

Tal vez el efecto más adverso de la desaceleración en la economía ha sido el impacto sobre el desempleo que llegó a un 19,1% en 1999 y hasta el momento tan sólo se ha reducido a un 18,2% (promedio trimestral).

En cuanto al sector externo, a lo largo de la década de los noventa el comportamiento de las principales variables estuvo determinado por una reevaluación real la cual se redujo paulatinamente al terminar la primera mitad de la década. Sin embargo entre 1991 y el final de 1994 la tasa de cambio se había revaluado en un 13%, ocasionando un déficit considerable en la cuenta corriente de la balanza de pagos que alcanzó a representar el 6% del PIB. Hacia el final de la década, como resultado del buen comportamiento de la tasa de cambio, el déficit en cuenta corriente fue positivo para el 2000 y para el presente año se espera que termine equilibrado.

La variable que peor desempeño tuvo en la década fue el déficit fiscal que se agudizó en el Gobierno Samper (1994-1998) y que ha requerido el control y la firma de acuerdos con el FMI durante el 2000. Es tal vez la variable más importante por sus implicancias sobre las posibilidades de financiación en el exterior.

II. Las MiPyME en Colombia

De acuerdo con la Ley MiPyME (Ley 590 de 2000), se entiende por micro, pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica realizada por personas naturales o jurídicas, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que cumplan los criterios definidos en términos de número de empleados y volumen de

Cuadro 1:
Definición de micro, pequeña y mediana empresa

Tipo de empresa	Número de empleados	Activos totales		
		Salarios mínimos	Millones de pesos	Miles de dólares
Microempresa	Hasta 10	Hasta 501	Hasta 130	Hasta 59.000
Pequeña empresa	De 11 a 50	Entre 501 y 5.001	Entre 130 y 1.300	Entre 59.000 y 590.000
Mediana empresa	De 51 a 200	Entre 5.001 y 15.000	Entre 1.300 y 3.900	Entre 590.000 y 1.770.000

Fuente: Ley MiPyME (Ley 590 de 2000).

activos. Para estos efectos, la ley definió el volumen de activos en función del número de salarios mínimos y su equivalente al salario mínimo vigente en el 2000 se ilustra en el Cuadro 1.

En el Censo Económico realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en 1991, con cobertura nacional incluyendo el sector rural, del total de 967.428 empresas encuestadas y que respondieron, más de 50.000 empresas (5,2% del total) tenía entre 10 y 199 empleados. Este grupo de empresas ocupaba en ese momento más de 1.300.000 trabajadores equivalentes al 34,25% del total de personal ocupado (Cuadro 2).

Se observó una concentración importante de la pequeña y mediana empresa en el comercio y la industria manufacturera. En efecto, el 25,5% de las MiPyME estaba en el sector del comercio y generaba el 21,5% del empleo total del grupo, mientras que el 22,2% de las empresas se dedicaba a la manufactura generando el 26,7% del empleo.

Según la información publicada por el DANE en la Encuesta Anual Manufacturera de 1998, la MiPyME clasificada por el número de trabajadores tiene una participación considerable en el total de la industria manufacturera en términos de generación de empleo y número de establecimientos. En efecto, en 1998 la MiPyME concentraba el 73,5% de los establecimientos industriales y representaba el 50,5% del empleo total. Dentro del grupo de MiPyME la mayor parte de los establecimientos estaba en el rango de la pequeña empresa (10 a 50 empleados) mientras que el personal ocupado estaba concentrado en mayor grado en la mediana empresa. Las MiPyME destinaban entre el 36% y el 40% de la remuneración industrial a las prestaciones sociales reconocidas.

Entre 1985 y 1996 la participación del grupo de MiPyME en los establecimientos industriales fue más del 90% en promedio, con una participación de las pequeñas empresas de alrededor del 70% en ese período. Para 1998 se había dado una reducción de la participación del grupo de MiPyME en el total de establecimientos industria

Cuadro 2:
Distribución de unidades empresariales por tamaño
Censo económico de 1991

	Número de unidades	Porcentaje	Número de empleados	Porcentaje
Microempresa (Menos de 10)	915.646	94,6	1.798.804	45,7
Pequeña y mediana empresa (entre 10 y 199)	50.318	5,2	1.346.843	34,3
Gran empresa (200 o más)	1.464	0,2	786.968	20,0
Total	967.428	100	3.932.615	100

Fuente: Econometría, Ltda. Evaluación y Seguimiento del Programa ProMiPyME y de los Intermediarios Financieros de ProMiPyME y Finurbano, Bogotá, 1998.

les (73% en total), fenómeno que se concentró casi exclusivamente en el grupo de pequeñas empresas (10 a 50 empleados), el cual vio reducida su participación a algo más del 50%.

En 1998 las MiPyME aportaron el 40% a la producción industrial, un 35% al valor agregado industrial, un 29% al total de activos y un 31% al consumo de energía eléctrica.

La evolución de la productividad por tamaño de empresas muestra cómo durante el proceso de apertura la productividad de las MiPyME se incrementó en forma proporcional a un mayor ritmo que el de la gran empresa. Es así como, mientras en 1988 la productividad de la gran empresa era 2,29 veces superior a la de las MiPyME, para 1998 dicha relación había disminuido a 1,95 veces.

III. Políticas de apoyo a las MiPyME en la década de los noventa

Marco general

La apertura económica marcó un gran viraje en materia de la política empresarial frente a las anteriores décadas. La apertura iniciada a finales del Gobierno Barco (1986-1990), se profundizó con toda claridad en el Gobierno de Gaviria (1990-1994), cuyo énfasis fue el de sacar adelante reformas estructurales que dieran viabilidad a largo plazo al país en este nuevo entorno mundial. Frente al desarrollo empresarial, el enfoque implícito en el diseño de la política muestra una firme convicción de que una vez eliminadas las distorsiones en los mercados, éstos llevarían a una correcta asignación de factores. Tal vez el único tema en el cual se adoptó una política explícita de fomento por parte del Estado, con claros deseos de subsidiar reconociendo fundamentalmente externalidades positivas, fue en el campo de ciencia y tecnología, como se verá más adelante. Sólo en el caso de la microempresa se prosiguió con un plan específico de apoyo, iniciado en 1988.

En el siguiente cuatrienio, llamado del “Salto Social” del Presidente Samper, aunque se reconoció la importancia de continuar el proceso de apertura y de internacionalización de la economía, se consideró necesario corregir fallas de mercado en las áreas tecnológicas, de capital y de recursos humanos, fomentar una mejor gestión ambiental, eliminar las ineficiencias estatales y, en general, permitir al sector privado superar los cuellos de botella “de forma que su dinámica coadyuve al crecimiento del PIB global, al cambio técnico, al dinamismo exportador, a la generación de empleo productivo y a la protección del medio ambiente”. Es por ello que durante este Gobierno se definieron un gran número de políticas de fomento al desarrollo casi en todas las áreas en donde la literatura reconoce deficiencias en el funcionamiento de los mercados. Éstas tuvieron un enfoque transversal, sin diferenciación de sectores ni de tamaños, resaltando en algunos casos instrumentos específicos para la atención a la micro, pequeña y mediana empresa, con un énfasis marcado en el mejoramiento de la competitividad de las empresas. El gran problema de las políticas durante este Gobierno fue su bajo nivel de ejecución, seguramente explicado por la gran debilidad política que caracterizó todo el mandato.

La Presidencia de Pastrana para el período 1998-2002 parte de una marcada desaceleración de la economía y un aumento alarmante en las tasas de desempleo y, por ello la prioridad es encontrar un sector que aumente el crecimiento, escogiendo a las exportaciones. Se continúa con el énfasis hacia la competitividad vinculada ahora al tema de la productividad, la cual muestra un mayor esfuerzo por conllevar todas las políticas hacia este objetivo común. Durante este Gobierno, y como consecuencia del nombramiento como Ministro y Viceministro de Desarrollo de dos antiguos dirigentes gremiales de la pequeña y mediana empresa se expidió la Ley MiPyME, la cual hasta el momento apenas está entrando en vigencia.

A continuación se presentan las áreas principales en las cuales, en el caso colombiano, se considera se ha estructurado una política gubernamental importante o donde el sector privado ha motivado una actuación exitosa.

Instituciones

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) tiene como misión la de diseñar, hacer viable y controlar las políticas de desarrollo económico, social y ambiental del país, en coordinación con los ministerios y los entes territoriales. En el caso de las políticas de desarrollo empresarial es el Ministerio de Desarrollo Económico el responsable de las mismas, para lo cual a su vez debe consultar con los demás ministerios, en especial con el Ministerio de Hacienda. Para ello tiene adscriptas varias entidades, dentro de las que se encuentra el Instituto de Fomento Industrial (IFI), el Fondo Nacional de Garantías (FNG) y la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas (Corpomixta), esta última dedicada a la promoción de programas orientados a la microempresa.

Sin embargo, en la práctica la política de desarrollo empresarial entendida abarca a otras entidades ejecutoras que están adscriptas a otros ministerios y que además cuentan con una importante autonomía administrativa.

La política de ciencia y tecnología ha estado a cargo de Colciencias, entidad adscripta al DNP, la cuál ha logrado una continuidad de su política en la década de los noventa. Pero ha sufrido recortes presupuestales en los últimos años que le vienen restando capacidad de lograr impactos en esta área.

Finalmente vale la pena resaltar la labor desempeñada por el Ministerio de Comercio Exterior, y por sus entidades adscritas como son Bancoldex y Proexport. Éstas, por su responsabilidad frente a la generación de una oferta exportable creciente, han tenido una visión integral (tanto en términos de tamaño, sectores, áreas de actuación) frente al desarrollo empresarial ligado con las exportaciones, que no ha sido posible estructurar en el campo en general del desarrollo empresarial del país y menos aún en el campo de las MiPyME, como se verá a continuación.

Tecnología

A partir de 1990 el Estado colombiano ha venido desarrollando una política específica dirigida

a estimular la investigación científica y el desarrollo tecnológico en general. Si bien esta política se dirige hacia todos los sectores de la economía también tiene efectos sobre las MiPyME. La Ley 29 de 1990 asignó al Estado la función de promover y orientar el adelanto tecnológico y científico, incluyéndolo en los planes y programas de desarrollo económico y formulando planes de mediano y largo plazo. También le asignó la función de generar los mecanismos necesarios para la articulación de las actividades de desarrollo científico y tecnológico del sector público, el sector privado, la comunidad científica y las universidades.

Durante estos diez años, la política se ha concentrado en dos grandes áreas. En primer lugar promover la actuación del sector privado en el campo de investigación y desarrollo tecnológico, a través de la promoción, de la creación y consolidación de “Centros de Desarrollo Tecnológico” (incluyendo dentro de los mismos las incubadoras de empresas), instituciones de carácter privado, la mayoría sin fines de lucro, que ejecutan actividades integrales y especializadas de investigación y desarrollo para diferentes ramas del sector productivo. Por otra parte se buscó subsidiar el esfuerzo empresarial hacia la investigación y la innovación tecnológica por medio de varias alternativas que involucraron en una primera etapa el crédito directo de Colciencias y luego el crédito a través del sector financiero (utilizando recursos de redescuento) hacia los empresarios con una porción no reembolsable y también a través de esquemas de cofinanciación de las empresas, así como con estímulos tributarios ya sea con la exención del impuesto a la importación de activos fijos de cierto tipo de entidades, como también deducción al impuesto de la renta por inversiones realizadas en investigación y desarrollo de procesos con contenido de innovación tecnológica.

A partir del 2000 se busca consolidar la actuación de los CDT a través de la conformación de redes especializadas de los mismos, haciendo énfasis en la construcción de grupos empresariales en función de las especializaciones productivas de cada región, de esta forma siendo los CDT la base científica y tecnológica para su construcción. Aun cuando en la primera parte de

la década no se contó con recursos, en la segunda se realizaron aportes en la forma de capital semilla y de contratación con los centros para proyectos específicos (subsidio a la oferta). Como resultado de la política adelantada por los tres gobiernos, y ligado al sector privado, al finalizar la década de los noventa, existían en el país 50 CDT que operan en sectores como la minería y energía, el sector agropecuario, la industria, servicios y nuevas tecnologías.

En cuanto a los programas dirigidos directamente a empresas, desde 1995 hasta el 2000, se apoyaron 207 proyectos con un valor de US \$100 millones, de los cuales el Estado, en forma de crédito o de cofinanciación, aportó un 42%. De estos un 54% de los proyectos fueron realizados por pequeñas y medianas empresas, que recibieron un 47,3% de los recursos. El 67,4% del financiamiento se otorgó directamente a empresas privadas, un 13,8% a empresas a través de CDT, tan sólo un 5,35% a empresas asociadas y un 5,99% a empresas asociadas a una universidad. En términos de tipos de proyectos, un 43% se orientó a servicios tecnológicos, un 21% a innovaciones en procesos, un 6% a innovaciones en productos, un 17% a investigación y un 13% a cambios en gestión. Si se examina la modalidad utilizada, se concluiría que las MiPyME utilizaron en mayor forma la cofinanciación que el crédito frente al caso de las empresas grandes, lo que se confirma si se examinan los montos, pues en este caso un 51% de los recursos recibidos por la MiPyME se canalizaron a través del cofinanciamiento.

Se ha realizado un seguimiento a nivel de los CDT basado en cifras relacionadas con el número de proyectos asesorados, contrapartida movilizada frente a recursos aportados por el Estado, y sustentabilidad financiera de las mismas instituciones. Al referirse a una política de Estado que tenía como fin subsidiar la oferta para poder construir un mercado de servicios tecnológicos, resultan válidos estos criterios de medición. Estos indicadores se han incorporado a una metodología de seguimiento que se supone es aplicada periódicamente, pero sólo conocimos los resultados de la primera evaluación. Seguramente el Observatorio de Ciencia y Tecnología, creado en 1999 con el propósito de apoyar a Colciencias

en la generación de indicadores que permitan hacer un seguimiento y evaluación de la política de ciencia y tecnología, deberá continuar con esta labor, pues su función es la de convertirse en fuente de información para el diseño y seguimiento de las políticas de ciencia y tecnología.

En cuanto al impacto sobre la demanda, es decir sobre las empresas, Colciencias contrató la evaluación de sus programas con la Fundación Tecnos. Dicha organización adelantó su trabajo a través de encuestas encaminadas a medir el impacto que los proyectos beneficiados con recursos del Gobierno habían tenido a nivel de empresa, del Sistema nacional de Innovación, de la región donde se encuentra la empresa y en general sobre el país.

Los resultados de esta evaluación concluyen con impactos importantes a nivel de las empresas, emitidos tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Estos se evidencian fundamentalmente en gestión de las empresas sobre la productividad y competitividad de las mismas y sobre el proceso de aprendizaje de la institución. A nivel del impacto sobre el Sistema, las regiones y el país, los resultados no son concluyentes lo que no es de sorprenderse pues como la encuesta sobre la que se basan no es estadísticamente representativa, sus resultados no son extra probables y basados en un 25% de los empresarios asistidos, lo que era previsible que no impactaran los grandes agregados.

Sin embargo, señalan la necesidad de poder “madurar y profundizar el ciclo”, es decir poder diseñar programas que tengan un impacto más duradero sobre el funcionamiento de una empresa para lo cual recomiendan un mejor apoyo en la formulación misma de los proyectos, la provisión de un proceso de capacitación que le permita a las empresas mejorar el proceso de absorción y de profundización del cambio tecnológico y generación de un efecto en la práctica. También se enfocan en la necesidad de promover un mayor número de programas colectivos que permitan generar un impacto en un mayor número de empresas a menor costo y con un impacto más perdurable.

La política de ciencia y tecnología es claramente la que presenta mayor continuidad de todas las analizadas, lo cual ha permitido que el organismo ejecutor de la misma, Colciencias, aprenda de este proceso. Los instrumentos utilizados han sido variados pero por restricciones fiscales ha predominado el del crédito, lo cual resulta nocivo, pues este tipo de proyectos son de mayor riesgo y por ende agregarles la incertidumbre que implica la financiación, no sólo por sus condiciones como tasa de interés variable y períodos de repago fijos sino por las dificultades para acceder al mismo, puede conducir a una selección de los proyectos no por sus beneficios en términos de innovación tecnológica sino por el refinanciamiento de la empresa y ofrecimiento de garantías colaterales a los intermediarios.

Esto se confirma al comparar el monto de recursos subsidiados por el Estado contra la contrapartida movilizada por parte del sector privado que se mencionaba atrás, corroborando la buena rentabilidad privada de los mismos, la cual también se evidenció en los resultados de la evaluación realizada por Colciencias. Aun cuando estos resultados son buenos, al haber dependido en forma tan importante del mecanismo del crédito, dejan la duda de si el “filtro” introducido por esa herramienta dejó por fuera proyectos de mayor impacto en términos de innovación y desarrollo tecnológico que fueron evaluados como muy riesgosos por parte de los bancos.

Frente a las evaluaciones realizadas, se sugiere aumentar la periodicidad y establecer un sistema de información que permita recabar la información con mayor cobertura y más actualización. En la mayoría de los casos evaluados por la firma *Tecnos*, además de que dependieron de la “buena voluntad” de los empresarios para responder las encuestas, también dependieron de su memoria, pues la mayoría de los proyectos tenía más de dos años de ejecución. No existía información base para evaluar el punto de partida de cada proyecto. A pesar de ello, los evaluadores supieron compensar estas deficiencias utilizando otras aproximaciones para evaluar los resultados, dependiendo en gran medida sobre la satisfacción del empresario sobre los resultados obtenidos y su disposición de emprender este tipo de proyecto nuevamente.

Una falla de dicho estudio fue no poder evaluar los resultados de aquellas empresas que “no lograron” obtener el apoyo estatal. Esto tiene que ver con la falta de información sistematizada desde el instante mismo en que un empresario busca acceder al apoyo. Si se hubiese contado con este tipo de información sería más fácil establecer las implicaciones que sobre la política tiene el haber utilizado un mecanismo como el crédito bancario para canalizar los recursos. Esto es muy importante para nutrir no sólo el desarrollo de instrumentos de Colciencias sino otros tipos de instrumentos que están siendo diseñados por el Estado como el Programa de Productividad que partió de una herramienta similar a la de Colciencias, es decir una parte con crédito de redescuento y otra de refinanciación.

Asistencia técnica

La asistencia técnica o el apoyo para la introducción de “tecnologías blandas” fue reconocido durante las décadas de los ochenta y noventa como un elemento crucial de las políticas de apoyo a la microempresa en Colombia, pero no así de las pequeñas y medianas empresas. En los Planes de la Microempresa se incluyó este tema, dando lugar a la creación de los centros de desarrollo productivos. Aunque la política pública no ha reconocido explícitamente el tema de la asistencia técnica a las MiPyME, un programa financiado por el BID asociado con las cámaras de comercio, buscó brindar estos servicios a través de los denominados centros de desarrollo empresarial.

Los centros de desarrollo empresarial (CDE) fueron promovidos con el propósito de desarrollar el mercado de servicios de consultoría a las MiPyME para mejorar sus niveles de competitividad y su contribución a la modernización del sistema productivo. Con tal fin este programa incluía la creación de cinco CDE por parte de las cámaras de empresarios, Acopi y otras instituciones del sector privado, los cuales buscan que los mismos pudiesen ser autosostenibles en 3 años.

Los CDE desarrollan un negocio de intermediación de servicios y mientras contaron con recursos del BID también asignaban subsidios. Ini

cialmente el subsidio era del 70% del costo del programa para los empresarios. Del pago total hecho por el empresario más el subsidio el consultor recibe el 70% y la institución el 30%.

El subsidio ofrecido para la etapa del diagnóstico asciende a 66,6% y para asistencia técnica es del 40%, arrojando según cálculos del informe de evaluación del BID un promedio total de 43,2%. Existía una restricción al valor máximo por consultoría de US \$4.000 cifra que se elevó hasta US \$20.000 para permitir la realización de proyectos colectivos de consultoría de grupos de empresarios.

Para la ejecución de este programa se destinó un total de US \$10.3 millones distribuidos así: BID: US \$5.9 millones; contrapartida nacional: US \$1.2 millones, y empresarios: US \$3.2 millones. En marzo del 2001 se entregó la evaluación ex post del programa de CDE. Los principales criterios de evaluación definidos en ese documento permiten medir la cobertura, el alcance, el impacto, la efectividad y la sostenibilidad del mismo.

En cuanto a la cobertura, entre los 5 CDE se realizaron capacitaciones para 3.161 empresarios (cinco veces más que la meta inicial de 600); se intermediaron 1.407 proyectos de consultoría y se elaboraron 841 mapas de competitividad. Si se consideran los consultores como parte del grupo objetivo, se tiene que se inscribieron 747 consultores en el programa hasta febrero del 2001.

Asimismo, del total de las encuestas, el 97,3% de los empresarios encuestados reconoció haber obtenido mejoras en su empresa, y de estos un 71% manifestó que sus empresas incrementaron la competitividad.

En la evaluación se destaca la necesidad de medir los resultados de impacto ya mencionados por la realidad de la economía colombiana que entraba en desaceleración y posteriormente en una recesión, en momentos en que se ejecutaba el programa, siendo la única de las evaluaciones consultadas que contextualizó sus resultados en función de la evolución macro.

En cuanto a los CDE, la evaluación muestra no solo un déficit de ingresos frente a costos sino también una estructura de costos operativos muy elevada. Al respecto la evaluación concluyó que los CDE no serían financieramente viables cuando termine la cooperación del BID si no se toman correcciones por parte de las entidades operadoras de los CDE.

Vale la pena destacar como un aspecto interesante de la metodología aplicada, el énfasis en analizar no sólo el impacto sobre las MiPyME que eran objeto de la asistencia técnica que debería promover los CDE, sino también el impacto en la promoción de la oferta de estos servicios, no sólo desde el punto de vista de los consultores que se inscribieron en el programa sino de la actuación de los CDE como intermediarios en este mercado, por lo cual la autosustentabilidad de los centros juega un papel tan importante. Válidamente, el evaluador juzga que el programa habría sido exitoso sólo si logra promover la autosustentabilidad de los mismos, pues de lo contrario se trataría de un impacto temporal y tangencial, sin promover un verdadero desarrollo del mercado de la asistencia técnica para las MiPyME en el país.

Capacitación

La política de capacitación hacia empresarios y personal empleado por las MiPyME gira en el país alrededor del SENA el cual es un establecimiento público del orden nacional creado en 1957, con patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo. El objetivo del SENA es impartir formación profesional y realizar actividades de desarrollo tecnológico en cuanto sirvan para la formación profesional. El SENA recibe como principal fuente de recursos aportes que están obligados a realizar mensualmente los empleadores, equivalentes al 2% del valor de la nómina. Sorprende que es la única área de apoyo al desarrollo empresarial donde el prestador principal del servicio todavía es una entidad pública.

El SENA ofrece servicios de formación profesional; formación continua del recurso humano vinculado a las empresas; información, orientación y capacitación para el empleo; apoyo al

desarrollo empresarial; servicios tecnológicos para el sector productivo; y apoyo a proyectos de innovación, desarrollo tecnológico y competitividad. No fue posible obtener una evaluación sobre los resultados alcanzados, y sólo tuvimos acceso a cifras que cuantifican a las personas capacitadas que en total ascienden a casi un millón al año, de las cuales un 82% ha asistido a los “cursos cortos” dictados por la institución.

Se han intentado varias reformas al SENA durante la presente década pero diferentes Informes consultados, así como entrevistas realizadas, permiten concluir que existe gran descontento a nivel gubernamental y empresarial sobre los logros alcanzados, dados los importantes recursos que maneja.

Financiamiento

En la década de los noventa, la política de apoyo al sector empresarial en el frente financiero se concentra en ofrecer recursos a través de fondos de segundo piso, administrados hoy en día por instituciones independientes aunque públicas, que heredaron los fondos que anteriormente manejaba el Banco de la República (Banco Central), complementado con un fondo de garantías.

Crédito

Para los sectores manufacturero, comercio, servicios y transporte, la entidad escogida fue el IFI, una Corporación Financiera que hasta el 2000 combinó sus funciones de banco de segundo piso con las de primer piso para medianas y grandes empresas.

En 1993 y 1994 se crearon dentro del IFI los programas ProPyME y Finurbano respectivamente con el fin de asegurar el acceso al crédito de las microempresas (Finurbano) y las pequeñas y medianas empresas (ProPyME). Estas líneas son intermediadas a través de las instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, aunque para la línea Finurbano se autorizó el acceso al redescuento a cooperativas y ONG para que también pudiesen obtener recursos del IFI.

Los objetivos a la creación de Finurbano eran los siguientes:

A través del FINURBANO se garantizarán amplias disponibilidades y el acceso ágil y oportuno de las microempresas urbanas y en pequeñas cabeceras de todas las actividades económicas no agropecuarias, a recursos de crédito y servicios financieros (tarjeta de crédito, industrialización y renta), por medio de un esquema centralizado de redescuento, al cual tendrá acceso todo el sector financiero institucional y otros agentes como las cooperativas de ahorro y crédito y las ONG que apoyan al sector microempresarial.

En el caso de ProPyME, los objetivos no parecen estar tan claros. De acuerdo con el informe de evaluación de ProPyME realizado por *Econometría Ltda.*, el programa ProPyME es un programa de redescuento dirigido a apoyar con crédito rebajado a la pequeña y mediana empresa a nivel nacional. En la descripción actual de la línea, el IFI describe su propósito así:

ProPyME es el programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa, cuyo propósito es reunir, bajo una sola coordinación, esfuerzos dispersos orientados a respaldar este segmento empresarial en los cuatro pilares que le dan soporte: financiación, garantías, capacitación e información tecnológica y de mercados.

De manera general, el IFI tiene 3 líneas de crédito ordinarias de las cuales dos son aplicables a los beneficiarios de ProPyME y Finurbano: la línea de crédito multipropósito y la línea de microempresas y MiPyME de riesgo compartido. Los recursos canalizados por estas líneas se pueden destinar a la financiación de capital de trabajo, activos fijos y capitalización empresarial, con plazos máximos de 3 años si se trata de capital de trabajo y hasta 10 años si se financian activos fijos. Para el caso de MiPyME estos recursos pueden ser otorgados en moneda legal o en moneda extranjera.

Para acceder a estos recursos un empresario debe acudir primero a un banco para que éste defina si desea otorgarle el crédito. Una vez aprobado, el intermediario financiero, quien debe haber

tramitado con anterioridad un cupo global de endeudamiento con el IFI, solicita el desembolso y a más tardar tres días después le son entregados los recursos. El intermediario se compromete con el IFI a pagar el crédito en las fechas estipuladas, así el empresario no le haya pagado. Como en cualquier línea de redescuento, la utilización de los recursos depende la aprobación de la operación por parte de un intermediario y de las necesidades de liquidez de los intermediarios de primer piso que asumen el riesgo de la operación. Esto quiere decir que si el pequeño empresario no consigue un banco que le apruebe el crédito, no podrá acceder a ninguna de las dos líneas. A su vez existen muchos empresarios de esta categoría que son atendidos por los bancos sin necesidad de acudir al redescuento en el IFI.

Los recursos de Finurbano y ProPyME se ofrecen a la misma tasa de redescuento, la cual refleja el costo alternativo de fondos en el mercado. En la actualidad la tasa de redescuento es del $DTF^{24} + 2,6$. La tasa de interés del crédito final es pactada entre el beneficiario del crédito y el intermediario financiero, es decir que no conllevan un subsidio de tasa.

Durante el 2000, el IFI entregó un total US \$317 millones a más de 24.822 micros, pequeñas, medianas y grandes empresas. De estos desembolsos, el 57,69% corresponde a operaciones de redescuento, mientras que el 42,31% son operaciones de crédito directo. A través de las líneas de financiación a los micros, pequeñas y medianas empresas se desembolsaron US \$71,7 millones por el mecanismo de redescuento. Dentro de estas a través de ProPyME se canalizaron recursos por US \$4,5 millones a 734 pequeñas y medianas empresas, con un crédito promedio de US \$53.000. Con respecto a Finurbano se desembolsaron US \$22,2 millones a 23.491 microempresarios con créditos promedio de US \$958 millones.

Si se analiza la evolución de los últimos años se concluye que los desembolsos de segundo piso se dirigieron a las líneas de gran empresa y a préstamos de primer piso durante 1999, en de-

trimento de la participación de las líneas de Finurbano y ProPyME, las cuales han reducido su participación entre 1995 y 1999. En cuanto al comportamiento del saldo de la cartera, las operaciones de redescuento han sido menos del 50% de la cartera y están concentradas en la cartera dirigida a las líneas de gran empresa mientras que la participación de las líneas de Finurbano y ProPyME muestra una reducción constante.

Los recursos redescontados con cargo a las líneas de segundo piso del IFI se han dirigido principalmente a la financiación de los sectores manufacturero, comercial y de servicios. El sector servicios ha sido tradicionalmente el sector en donde se concentran la mayor parte de los redescuentos con cargo a los recursos del programa ProPyME. Llama la atención que el sector de manufactura era el principal sector de redescuento para el Programa en 1994-96 con un 37%, pero su importancia ha ido disminuyendo hasta llegar a un 20% en el 2000.

Para entender las cifras de cualquier programa de crédito a través de un segundo piso, es importante analizar los determinantes de la utilización de estos recursos por parte de las entidades financieras en comparación con las otras fuentes de recursos disponibles en el mercado. En el período 1995 a 2000 la participación de los distintos grupos de establecimientos de crédito dentro de los recursos redescontados con cargo al IFI ha cambiado de forma muy importante y de manera consistente con lo ocurrido en materia de desembolsos. En efecto, la participación de los bancos en el 2000 se redujo al 75% de la participación que alcanzaron en 1995, mientras que se incrementó la participación de las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial, que son entidades que se caracterizan por tener restricciones estructurales para obtener recursos en un mercado financiero cada vez más competitivo, y que fueron las que en forma más severa percibieron la restricción de liquidez que caracterizó al mercado entre 1998 y 1999. La participación de las compañías de financiamiento comercial y las corporaciones aumentó de 10,6% a 14,6%, las corporaciones de 21,5% a 40%, en tanto que la de los bancos se redujo de 67,8% al 45,4%. No es de extrañarse entonces la evolución de las colocaciones de

²⁴ Índice de costo de captación del sistema financiero a 90 días.

ProPyME y de Finurbano, pues los bancos son los principales intermediarios hacia este segmento empresarial. Sin tener más información acerca de la cartera misma de los intermediarios, sería imposible concluir si la caída de la utilización de las líneas de redescuento se debió a unas mejores posibilidades de fondeo de los principales intermediarios del país como consecuencia de una mayor profundización financiera, sin que ello repercutiese en el suministro de recursos hacia las MiPyME. Por el contrario, los incrementos registrados en utilización de recursos por parte de las corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial no se sabe si corresponden efectivamente a una mayor profundización de estas compañías hacia este segmento empresarial, o si lo que se produjo fue una sustitución de fuentes de fondeo ante la crisis financiera por la que atravesó el país en los últimos tres años.

Para efectos de la evaluación de sus resultados el IFI produce periódicamente estadísticas sobre la cobertura de sus programas en términos de las cifras hasta el momento presentadas (número de operaciones y de empresas, desembolsos, crédito promedio). Sin embargo el país no cuenta con cifras referentes a la distribución de la cartera por tipo de empresas, elemento esencial para evaluar los beneficios de una política que tenga como objeto mejorar el acceso a servicios financieros de algún segmento de la población.

Adicionalmente, se contrató una evaluación semestral de resultados que se realizó entre los años 1996 y 1998. El trabajo de evaluación se apoyó en la realización de encuestas semestrales durante tres años²⁵ a usuarios e intermediarios financieros de los recursos redescontados con cargo al programa. Los consultores presentaron informes semestrales para registrar la descripción de los resultados de las respectivas encuestas. Las encuestas a los beneficiarios de crédito se aplicaron a una muestra de empresas calculada a partir de la base de datos existente en el IFI. A partir de la tercera etapa de la evaluación se aplicó la misma encuesta de beneficiarios a un grupo control de empresas que cumplieran las características de las MiPyME pero que no eran

beneficiarios de crédito con cargo a los recursos de ProPyME. Inicialmente (primeras dos etapas), la evaluación del programa se basó en el desempeño de las variables elegidas como determinantes del impacto entre diciembre de 1993 y el momento de la encuesta correspondiente. A partir de la tercera etapa, la evaluación se apoyó en la comparación de los resultados obtenidos por las empresas beneficiarias del programa con los obtenidos por las empresas incluidas en la muestra de control. El estudio de econometría señaló que este universo de usuarios no es representativo del universo de pequeñas y medianas empresas en el país, considerando que los beneficiarios del crédito son seleccionados por los intermediarios financieros, quienes probablemente seleccionan como clientes a las empresas potencialmente más exitosas. Asimismo señalaron que las conclusiones del estudio no podrían ser extrapolares al universo de MiPyME ya que ello habría requerido una muestra mucho más grande y un estudio mucho más ambicioso.

La medición del impacto del programa ProPyME se concentró en la evaluación del desempeño de tres variables consideradas claves como son el empleo, las exportaciones y las ventas. Se consideró que éstas eran las principales variables de medición del impacto del programa, a pesar de que están determinadas por factores ajenos al crédito mismo, como son las condiciones particulares de los diversos sectores o regiones, comportamientos coyunturales de los mercados, condiciones económicas generales, ambiente de inversión, etc., siendo difícil establecer una relación de causalidad con el crédito. No obstante, los resultados obtenidos en las encuestas se consideraron indicativos de una relación positiva con el crédito.

En cuanto al impacto sobre el *empleo*, si bien se advierte que no hay una relación directa y unívoca entre crédito otorgado y generación de empleo, la evaluación final consideró que el programa permitió generar y mantener un número de empleos que, de otra manera, probablemente se hubieran perdido o no se hubieran generado.

En cuanto a las *exportaciones*, las encuestas mostraron que a lo largo del período evaluado sólo el 6,4% de los beneficiarios del programa

²⁵ La primera encuesta se realizó en marzo de 1996.

(383 sobre 6.013) dirigió parte de su producción hacia los mercados externos. Este resultado para Colombia no era sorprendente ya que existe otro banco de segundo piso en el país para los exportadores, el cual ha ofrecido durante la década condiciones preferenciales tanto para los intermediarios como para las empresas.

En materia de *ventas*, los resultados de la encuesta indicaron que la capacidad de ventas aumentó significativamente para más del 60% de los usuarios del crédito, aunque se observó que algunos encuestados expresaron que el crédito tuvo un impacto negativo. En cuanto al valor y volumen de las ventas el crédito tuvo un impacto positivo en el caso del 50% o más de las empresas, mientras que menos del 8% de los usuarios manifestaron haber tenido un impacto negativo.

Frente a esta evaluación, se evidencia la dificultad que representa para este tipo de ejercicios la falta de claridad en los objetivos del programa. Esta falta de claridad dificulta cualquier trabajo de evaluación y seguimiento por cuanto éste debe empezar por definir que logros son los que va a evaluar. Es de destacar que finalmente fueron los evaluadores quienes terminaron definiendo los objetivos con respecto a los cuales se determinarían los logros del programa, con base en su concepto sobre el cuál debería ser la meta del programa de crédito dirigido.

Como en este caso se definió el objetivo ampliamente, y relacionado con la promoción del desarrollo empresarial, éste difícilmente se cumple. Claramente, la canalización de los recursos de un programa de crédito de redescuento hacia el grupo objetivo tiene que depender de la evaluación de riesgo que haga el intermediario financiero en relación con el beneficiario final, puesto que es el intermediario quien responde por los recursos ante el banco de segundo piso y sus ahorradores, al tiempo que la decisión sobre la utilización de los recursos de redescuento está determinada por las condiciones de acceso del intermediario al mercado financiero. Es así cómo las empresas que acceden a los recursos son aquellas que ya tienen acceso al crédito institucional, sin que se logre que por el hecho de tener una línea de segundo piso las que no tienen acceso logren utilizar los recursos del programa.

En estas condiciones, no parece posible que el crédito de segundo piso permita el logro del objetivo amplio de promover el desarrollo empresarial.

Este tipo de herramienta debe ser evaluado dentro del ámbito de su posible impacto, que es el de facilitar en parte el acceso a ciertos segmentos de la población, pero sobretodo ofrecer recursos en condiciones de plazo que el mercado no ofrece, y para ello más que evaluar el impacto sobre las empresas, lo importante era haber profundizado sobre los cambios inducidos en los intermediarios financieros frente a su percepción de riesgo y su deseo de intermediar en este tipo de proyectos. De lo contrario, se convierte en una evaluación del impacto que sobre las empresas tiene el crédito en general, y no del éxito de un programa de crédito específico de *segundo piso*.

Es por ello tan importante que para evaluar el logro de los objetivos de este tipo de programas se cuente en los países con estadísticas que permitan evaluar la verdadera restricción al acceso al crédito, a qué tipo de crédito y a qué tipo de usuario. Si no es posible obtener esta información de la Superintendencia Bancaria, las entidades de segundo piso sí deberán velar por lograr obtener indicadores de este estilo de los intermediarios directamente, y hacerles un seguimiento permanente a estas cifras, más que a las cifras directas de los recursos canalizados. Esta necesidad de información debe ser compatibilizada con la necesidad de minimizar el costo de los créditos a los beneficiarios finales que ha llevado a la mayoría de los bancos de segundo piso a automatizar y agilizar sus procesos operativos debiendo sacrificar la cantidad de información obtenida sobre los proyectos financiados, como el valor financiado de activos fijos, de capital de trabajo, o empleo generado. La recopilación de esta información como requisito adicional en el otorgamiento de créditos a ciertos grupos objetivo de la política, no solo encarece el crédito al usuario sino que se constituiría en un elemento de disuasión para las entidades financieras de primer piso, ya de por sí adversas a financiar proyectos que representaban elevados costos operativos.

El éxito de una política crediticia que utiliza mecanismos de segundo piso no puede ser evaluado solamente por sus desembolsos o su cartera, pues el éxito de las mismas no radica en que los recursos de redescuento se utilicen sino que sirvan de “conexión” para que los intermediarios financieros incursionen en ese nicho de mercado. En este orden de ideas, una caída en los desembolsos, como la registrada por el IFI, puede ser todo un éxito si se puede demostrar que en forma paralela se hubiese logrado una mayor profundización hacia estos segmentos por parte de la banca. No hay que olvidarse que la verdadera misión de un buen banco de segundo piso es la de desaparecer, una vez que haya contribuido a resolver las imperfecciones del mercado financiero que justificaron su creación.

Garantías

El Gobierno nacional ha considerado necesario facilitar el acceso al crédito de las MiPyME por medio del ofrecimiento de garantías estatales dirigidas a subsanar el problema de falta de garantías como determinante del acceso al crédito. Para ello creó el Fondo Nacional de Garantías (FNG) en 1981. Si bien se considera que el FNG es una entidad de economía mixta, los principales accionistas son entidades estatales.

El objetivo del Fondo Nacional de Garantías (FNG) “... es promover la competitividad de las MiPyME fortaleciendo el desarrollo empresarial del país. Para ello facilita el acceso a la financiación a personas naturales y jurídicas que tengan proyectos viables y que no cuenten con las garantías suficientes según criterios de los intermediarios financieros”.

A finales del 2000, el FNG fue capitalizado por parte de la Nación por US \$48 millones, incrementando su patrimonio de US \$68 millones, para permitirle el otorgamiento de un mayor volumen de garantías y facilitar su contribución al proceso de reactivación económica.

El FNG en la actualidad ofrece varios productos, siendo los principales la garantía automática, que puede respaldar hasta el 50% del crédito en general, y por otro lado, la garantía individual la cual respalda hasta el 70% del valor del crédito y

requiere una evaluación de caso por caso por parte del FNG. En el caso de las garantías empresariales automáticas, el FNG tiene establecidas comisiones que varían dependiendo del porcentaje a garantizar y el tipo de recursos, las cuales oscilan entre el 1,35% y el 1,75% anual anticipado más IVA *sobre el crédito garantizado*. Para las garantías empresariales individuales, el FNG cobra comisiones que varían dependiendo del porcentaje a garantizar entre el 0,95% y el 3,05% anual anticipado más IVA.

Es de anotar que a partir del 2000 las garantías otorgadas por el FNG son consideradas como admisibles por parte de la Superintendencia Bancaria para efectos del cumplimiento de los cupos individuales de crédito y la constitución de menores provisiones por parte de los establecimientos de crédito vigilados.

El FNG recoge información para evaluar su gestión anualmente mediante la utilización de indicadores como el volumen total de créditos garantizados, el monto de garantías otorgadas, el número de empresas garantizadas, y el índice de siniestralidad medido. Otro de los parámetros considerados es la salud de los estados financieros de la entidad.

De acuerdo con el informe anual de gestión elaborado por el FNG para el año 2000, el Sistema Nacional de Garantías se consolidó por cuanto registró un crecimiento del 85% en términos de “movilización de recursos de crédito”, favoreció a 37.243 beneficiarios, cifra superior en 62% a la registrada en 1999. Del total de créditos movilizados, el 60% se canalizó a través de los Fondos Regionales de Garantías mientras que el 40% le correspondió directamente al FNG.

El índice de siniestralidad neta del FNG para el 2000 fue de 2,1%, de 7,9% en 1999, habiendo alcanzado su máximo en 1996 con un 13,4%. Frente a las cifras históricas parecería que el nivel de primas establecido no logra compensar el nivel de siniestralidad del Fondo.

Aunque no se ha logrado conocer una evaluación sobre los resultados alcanzados por el FNG, considerando su participación dentro del mercado, se tendría que concluir que este mecanismo

no ha resultado efectivo para mejorar el acceso al crédito por cuanto su cobertura es bastante reducida en vista de que los certificados otorgados representaron el 1,2% de las garantías admisibles recibidas por el sector financiero colombiano en diciembre del 2000, y eso que este último año registró un crecimiento sorprendente. Esto se entiende por el impacto que tuvo el desarrollo de un producto de garantía para crédito educativo. Nuevamente, para evaluar este tipo de instrumentos sería necesario contar con información a partir de los intermediarios que utilizan las garantías, para analizar si su percepción hacia este segmento del mercado ha cambiado como consecuencia de la existencia del FNG.

Mercadeo y competencia

Como parte de la política de fomento a la competitividad y productividad los últimos dos gobiernos han definido varias estrategias que afectan, para efectos de este trabajo, casi todas las áreas de actuación, pues consideran que el fomento a la competitividad se debe enfrentar con políticas transversales que apoyen a todos los sectores de la economía. El único programa dirigido a un sector específico es ExpoMiPyME que se describe a continuación, el cual es el único que durante la década del noventa tuvo un sesgo hacia algún segmento específico de empresas.

El programa se motiva al encontrar una estructura exportadora fuertemente concentrada. Se define entonces el objetivo de ExpoMiPyME como el de lograr que cada empresa tenga un Plan Exportador como herramienta diseñada para guiar e impulsar al empresario a exportar por sí mismo. Cada plan a su vez tiene como objetivo identificar las necesidades, fortalezas y debilidades de la empresa y sus productos para definir mercados, estrategias y actividades a cumplir en un tiempo determinado, proyectando sus metas de exportación.

Originalmente, dentro de este programa se tenía como objetivo atender a 500 MiPyME pero ante la demanda y el éxito obtenido desde su implementación a finales de 1998, para el 2001 se había atendido 1.650 empresas.

El programa consta básicamente de tres etapas, al cabo de las cuales un empresario debe poder formular un plan exportador: i) análisis del potencial exportador; ii) inteligencia de mercados y iii) elaboración del plan exportador. Para que el empresario pueda desarrollar estos pasos, ExpoMiPyME al vincularlo al programa le financia la asesoría con una de las universidades adscritas al programa durante seis meses, así como la contratación de una persona que actúa como coordinadora del programa dentro de la empresa. En el programa se han atendido empresas de todos los sectores, aun cuando en los criterios de selección se han priorizado aquellas MiPyME pertenecientes a sectores vinculados a las cadenas productivas definidas dentro de los Acuerdos de Competitividad.

El costo de la elaboración del plan exportador y de sus dos fases anteriores es totalmente financiado por Proexport, para lo cual se ha estimado una partida de US \$3.150 por empresario, distribuidas en US \$1.500 para la consultoría, cubiertos totalmente por Proexport, y US \$750 para la capacitación del empresario que representa el 50% del costo total y US \$900 para cubrir el costo del coordinador que acompaña el proceso al interior de la empresa, que también representa el 50% del salario pactado por seis meses. Una vez definido el Plan Exportador Proexport, con sus instrumentos tradicionales, aporta hasta US \$10.000 anuales, los cuales se podrán aplicar en acciones de promoción tales como participación en ferias, misiones comerciales, misiones de compradores, asesoría de expertos internacionales y demás, según los requerimientos de cada una.

Según las cifras obtenidas en entrevistas realizadas con funcionarios de Proexport, incluyendo las firmas a las que se atendiera en el primer semestre del 2001, se habrían apoyado 1.650 MiPyME, es decir 3,3 veces el objetivo inicial. En cuanto a los logros alcanzados, el programa en este momento está siendo objeto de una auditoría, en la cual se hace seguimiento de la opinión de los empresarios ayudados y ésta cuantifica el logro en las exportaciones. Los resultados preliminares indican que de las empresas que cumplieron un año bajo el programa lograron un incremento del 37% de sus exportaciones. Esto

coincide con cifras macros que demuestran como a finales del 2000 el país contaba con 1964 más de empresas exportadoras, aunque la mayoría continuaba concentrándose en exportaciones por valor inferior a US \$10.000 lo cual valida el supuesto con que se inició este programa en el sentido de que hay que fortalecer a las pequeñas para que se consoliden como verdaderas exportadoras.

Marco legal

El marco regulatorio aplicable a la política de MiPyME es de reciente creación y se reúne en el contenido de la Ley MiPyME. La Ley MiPyME (Ley 590 del 2000) constituye el resultado del esfuerzo del Gobierno nacional por diseñar una política homogénea con respecto a las micro, pequeñas y medianas empresas rurales y urbanas como elementos claves del tejido empresarial e industrial. En vista de la reciente expedición de la ley, ésta aún no ha entrado completamente en vigor por cuanto el Gobierno nacional aún está en el proceso de producir las normas reglamentarias de las disposiciones.

Dentro de los objetivos principales de la misma están la promoción del desarrollo integral de las MiPyME; estimular la formación de mercados competitivos fomentando la creación y funcionamiento de empresas; inducir mejoras en el entorno institucional para la creación y operación de las empresas; promover una dotación más favorable de factores facilitando su acceso a los mercados de bienes y servicios; promover la permanente formulación, ejecución y evaluación de políticas que faciliten el desarrollo de las MiPyME; definir los criterios para orientar la acción del Estado y coordinar la acción de los distintos organismos.

La Ley introdujo cambios considerables en el marco institucional del sector al crear dos Consejos Superiores, uno para las microempresas y otro para las pequeñas y medianas empresas, como instancias encargadas de la ejecución, diseño e implementación de todas las políticas del Estado. La coordinación general de todas las acciones corresponde exclusivamente al Ministerio de Desarrollo. También se dispuso la inclusión de las políticas y programas de promoción

de las MiPyME en el Plan Nacional de Desarrollo por parte del DNP, mientras que el Conpes está encargado de recomendar al Gobierno nacional las políticas sobre MiPyME a ejecutar de acuerdo con los objetivos del Plan de Desarrollo.

En materia de acceso a los mercados financieros, la ley estableció normas en relación con la posibilidad de dirigir administrativamente y de manera temporal de recursos (inversiones o crédito) del sistema financiero hacia la financiación de las MiPyME en caso de existir falencias de mercado que impidan el acceso a la financiación; y abrió la posibilidad de que el Gobierno nacional determine la incorporación de estímulos e incentivos para que el sistema financiero dirija recursos de crédito hacia la financiación de las MiPyME.

Otorgó facultades a los municipios, distritos y departamentos para establecer regímenes especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones para estimular la creación y subsistencia de las MiPyME; también estableció que la reducción para las MiPyME que se constituyan de los aportes parafiscales destinados al SENA, el ICBF y las cajas de compensación familiar de esta manera: 75% para el primer año de operación; 50% para el segundo año de operación; y 25% para el tercer año de operación.

Finalmente, la Ley ordenó al Gobierno nacional la formulación de políticas para fomentar la creación de empresas por parte de profesionales jóvenes, técnicos y tecnólogos. El IFI y el FNG deberán establecer durante el primer trimestre de cada año el monto y las condiciones especiales para las líneas de crédito y garantías dirigidas a los creadores de las MiPyME.

La Ley de las MiPyME constituye un esfuerzo de ordenar instrumentos de política que pueden ser utilizados para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas del país. La creación de los dos consejos puede ofrecer el ámbito adecuado para organizar y coordinar las diversas instituciones que intervienen en el país en el diseño y ejecución de políticas de desarrollo empresarial. Sin embargo su verdadera efectividad dependerá de la apropiación que de los mismos haga el

mismo sector y sus representantes, pues de lo contrario las buenas intenciones plasmadas en dicha ley corren el gran peligro de quedarse sólo a ese nivel.

IV. Valoración integral de la política y recomendaciones

Sin perjuicio de los comentarios y recomendaciones incluidos atrás en relación con cada una de las políticas que afectan a las MiPyME, en esta sección se hace un recuento de las recomendaciones generales para el desarrollo de una política integral de apoyo a las MiPyME.

En materia de las políticas dirigidas a las MiPyME, en el caso colombiano se observó una ausencia de una política integral del Estado hacia el sector por lo menos a lo largo de toda la década pasada. Muchas de las políticas descritas no estaban diseñadas específicamente para lograr objetivos concretos en relación con las MiPyME, sino que en la medida en que fueron transversales afectaron también a las MiPyME. Esta situación puede implicar en algunos casos una reducción en el impacto de la política, por cuanto su diseño no siempre consultaba a las características propias de las empresas.

Por otra parte y recordando la importancia de las MiPyME dentro de la economía nacional, se considera importante diseñar un conjunto integral de políticas de Estado que estimulen y apoyen el sector de manera específica, de tal forma que se logre mejorar su aporte en términos de producción y productividad conservando los beneficios de su impacto en el empleo. Es de anotar, que el conjunto de políticas y programas descritos surgieron como iniciativa privada en ausencia de la participación del Estado en el tema. Sin perjuicio de la importancia de estos esfuerzos, es importante que el Estado participe activamente para promover el desarrollo de los mercados y cumpla un papel coordinador de los esfuerzos de todos los agentes y contribuya de esta forma a potenciar el interés del sector privado.

Como se destacó en el caso de algunas de las políticas descritas en el documento, se observa una indefinición de los objetivos específicos

(cuando están explícitos) que persiguen las políticas que impiden realizar un proceso de evaluación y determinación de su efectividad. En muchos casos ni siquiera los objetivos están explícitos (caso Línea ProMiPyME) al punto que fueron los evaluadores quienes definieron los posibles objetivos de un programa de crédito dirigido. Cuando los objetivos son explícitos, son tan abstractos y complejos que terminan los evaluadores precisándolos para poder hacer su trabajo.

En el proceso de definición de las políticas dirigidas a MiPyME (y en realidad de cualquier política estatal de apoyo), se considera indispensable la inclusión de los mecanismos de evaluación y de los instrumentos de medición del impacto. Esto permitirá realizar un seguimiento del desarrollo de la política, hacer ajustes y evaluar su impacto en términos de grupo objetivo lo mismo que determinar la relación beneficio costo entre los recursos invertidos y el efecto logrado.

En materia de instrumentos de política se considera recomendable la utilización de mecanismos como los subsidios a la demanda y el crédito de segundo piso, con algunas precisiones. En el caso de los subsidios, es un instrumento válido siempre y cuando se dirija única y exclusivamente a la demanda de tal forma que cumpla el objetivo de iniciar el desarrollo de un mercado. Los subsidios que se aplican a la oferta aunque sea para apoyar a la demanda, terminan teniendo problemas de focalización en vista de que generalmente se quedan en la oferta en la forma de mayores costos administrativos y mayor burocracia.

La utilización del crédito de segundo piso como instrumento de la política dirigida a las MiPyME debe considerar las restricciones del mecanismo cuando existen fallas en los mercados financieros que limitan el acceso a las empresas objeto de la política. En efecto, como se comentó, la existencia de fallas de mercado puede hacer ineficaz el instrumento si no se cuenta con herramientas específicas para la solución de tales fallas.

Otro de los mecanismos tradicionalmente utilizados es el ofrecimiento de garantías estatales

para cubrir el riesgo en general de la falta de pago de un empresario en favor de un banco de primer piso en particular. En general, se considera que el otorgamiento de garantías estatales es un instrumento perjudicial para el mercado por cuanto relaja la evaluación de crédito que debe realizar el banco de primer piso, genera condiciones propicias de “riesgo moral” y evita la asignación de precio en función del riesgo. Por otra parte, a nivel internacional se cuenta con notables experiencias que han mostrado los inconvenientes, las distorsiones y la inviabilidad financiera de la mayoría de las instituciones dedicadas a esta labor, al tiempo que no han resultado ser un medio efectivo de ampliar la cobertura del crédito por lo que en realidad no han contribuido a resolver el problema de la falta de acceso al crédito de sectores como las MiPyME y las microempresas. De hecho, en países como Colombia, se observa que el fondo de garantías estatales está enfrentado a las mismas dificultades que las entidades financieras en cuanto a la realización de garantías, lo que lo pone en la disyuntiva de otorgar las garantías a quienes los bancos no prestan por insuficiencia de garantías (cumplir su función) y preservar su viabilidad financiera. Por supuesto, si el fondo estatal no logra recuperar las garantías de los créditos que respalda no podrá ser sostenible y el efecto multiplicador de los recursos invertidos será muy restringido. Esta situación conduce al verdadero corazón del problema de las garantías en el país, que es más que la insuficiencia, las limitaciones del régimen de constitución, registro y ejecución de las garantías.

Otro de los aspectos que surgió en el análisis de las políticas hacia las MiPyME en Colombia, es la inoperancia de los instrumentos de capacitación y la distorsión que implica la utilización del SENA como herramienta intermedia para dirigir recursos hacia los programas de ciencia y tecnología. En efecto, como se mencionó en el documento, es prácticamente un consenso la falta de adecuación del SENA a las necesidades de capacitación del sector productivo en un mundo

globalizado, lo mismo que la necesidad imperiosa que tiene el país de contar con una herramienta efectiva de capacitación para el trabajo. Al respecto, se considera de la mayor importancia emprender un proceso de modernización de los programas orientados a la capacitación de la mano de obra, fortaleciendo operadores privados a través de los subsidios al costo de la capacitación pero canalizados a través de los demandantes. En muchos foros se discutieron las dificultades de focalización de los recursos destinados por el SENA a los proyectos de ciencia y tecnología en cuanto a los objetivos de dicha política. Al respecto, se considera que un destino más transparente y directo de esos recursos a ciencia y tecnología permitiría asegurar su impacto en el logro del objetivo que persigue el Estado.

Lo anterior implicaría la reducción del presupuesto del SENA en el monto de los recursos que el Estado desea dirigir a la política de ciencia y tecnología.

Sorprende la inexistencia de un programa que incentive al asociatividad entre MiPyME, y que la utilice como mecanismo para canalizar varios de los programas que se tienen diseñados (desarrollo tecnológico, asistencia técnica, mercadeo, etc.) como instrumento para lograr una utilización más eficiente de los recursos y sobretodo un impacto más perdurable sobre el sector y sus empresas. Las enseñanzas obtenidas en el Programa Prodes de Acopi indudablemente constituyen un gran aporte para este proceso.

Finalmente, se considera indispensable lograr una mejor coordinación entre las entidades encargadas de diseñar, implementar y ejecutar la política. Para ello, será necesario dotar a los consejos creados en la Ley de las MiPyME de verdaderas herramientas de gestión y ejecución, o fortalecer el área de desarrollo empresarial en el DNP o al Ministerio de Desarrollo para que pueda actuar de coordinador global de la política.

Anexo D:

Valoración de la política MiPyME de México

I. Panorama macroeconómico

Entre los cambios que propició la política económica mexicana, que reemplazó el modelo de sustitución de importaciones por el de promoción de las exportaciones, se destacan la eliminación de los subsidios, la flexibilización de la reglamentación de la inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología, la desregulación de algunos servicios y la privatización de las empresas públicas.²⁶ La finalidad de esas medidas era favorecer las estrategias de las empresas industriales hacia la eficiencia productiva a partir de un comportamiento fluido de los mercados.

La apertura comercial fue sin duda el hecho más significativo en cuanto a su efecto en la economía. Para la industria manufacturera mexicana fue fundamental el cambio en el régimen de comercio exterior que eliminaba prácticamente las licencias de importación y reducía los aranceles: a finales de 1987 se suprimieron casi totalmente las primeras y los aranceles se redujeron hasta un promedio ponderado del 11,1% en 1993. Al cambiar las reglas del juego, en un breve lapso, las empresas industriales se encontraron con un panorama totalmente distinto.

Los cambios perseguían que las exportaciones y la inversión privada asumieran el papel de impulsores de la expansión de la demanda en vez de como lo había hecho hasta entonces el gasto público; además, que el incremento de la capacidad de exportación aumentara la tasa de crecimiento del producto en el largo plazo en un marco de inflación baja. Los resultados en este sentido fueron evidentes: las exportaciones in-

dustriales crecieron aceleradamente pasando a ser dos terceras partes de las exportaciones totales. El crecimiento del PIB se mantuvo moderado en promedio debido a las recesiones recurrentes, pero gracias al impulso de las exportaciones, la economía pudo recuperarse de la crisis del 1995 con una tasa de crecimiento del PIB superior a 5% por tres años consecutivos y con una reducción de la inflación que llegó al 9% en el año 2000.

Sin embargo, a pesar del relativo éxito macroeconómico, existen algunos impactos que son particularmente preocupantes sobre las MiPyME como son: el deterioro de las cadenas productivas, el insuficiente crecimiento del empleo, el estancamiento del mercado interno, y el aumento de la brecha de productividad entre las MiPyME y las grandes empresas.

II. Situación de las MiPyME en el país

En 1999 se unificaron los criterios de clasificación del tamaño de las empresas con aquellos de Canadá y Estados Unidos de América. Esta clasificación toma en cuenta el número de trabajadores y el sector de actividad y ya no considera el monto de las ventas anuales, de tal manera que ahora una MiPyME es aquella que tiene menos de quinientos empleados en la industria y cien en el sector comercio y de servicios. La definición de micro empresa es de hasta 30 empleados en la industria, cinco en comercio y veinte en servicios.

Los censos económicos del año de 1998 registran 2.743.825 establecimientos de los cuales el 96% son micro establecimientos, el 3,8% son MiPyME y el 0,2% son grandes. El porcentaje de establecimientos pequeños y medianos es mayor en el sector comercio, y menor en los servicios no financieros.

²⁶ La participación en la producción bruta de la industria manufacturera de las empresas públicas y estatales disminuyó del 16,3% en 1988 al 10% en 1993, Censos Industriales 1988, 1993, INEGI.

Los establecimientos micro emplean el 47% del personal ocupado mientras que las MiPyME contribuyen con el 29% del empleo y las grandes con el 24%. La contribución al empleo de las MiPyME es mayor en el sector industrial y menor en los servicios no financieros.

En relación al valor agregado por tamaños, el 38% lo producen los establecimientos grandes, el 32% las MiPyME y el 30% los micro. La relativa alta participación del valor agregado en la economía de los establecimientos micro esconde grandes divergencias entre sectores. En el sector servicios la participación de la microempresa es de 52%, en tanto que en la industrial y comercial es de 12% y 14% respectivamente. En contraste, los grandes tienen la mayor participación en la industria seguida del comercio con 47% y 34% respectivamente.

Existe una brecha de productividad entre grandes y MiPyME que puede apreciarse muy nítidamente a través del cálculo de la productividad laboral relativa²⁷. En 1998 la productividad relativa de las grandes empresas fue 57% superior al promedio, el de las medianas 30%, en contraste las micro y pequeñas estuvieron 38% y 10% respectivamente, por debajo del promedio. En el sector manufacturero la productividad relativa de las grandes fue 50% mayor al promedio y la de las pequeñas y medianas fue 15% menor al promedio. En el sector servicios la brecha de productividad es menor. Las microempresas están 10% por debajo del promedio, en tanto que las MiPyME tienen una productividad ligeramente mayor a los establecimientos mayores.

Es importante señalar que entre 1994 y 1998 la brecha promedio de todos los sectores disminuyó con un incremento en la productividad relativa de la micro, la cual pasó de estar 46% por debajo del promedio a 38%. Este incremento

relativo se explica fundamentalmente por el sector servicios.

Las debilidades inherentes a la micro, pequeña y mediana empresa dependen de su rezago tecnológico y la falta de cultura industrial. De acuerdo con los datos de la Encuesta Industrial Anual de 1998, el 75% del gasto en transferencia de tecnología, así como el gasto en actividades de investigación y desarrollo lo efectuaron las grandes empresas. Las medianas realizaron poco más del 22% y las pequeñas el 3% restante. El rezago tecnológico de la micro y pequeña empresa se expresa en varios problemas: sistemas de administración deficientes, calidad irregular de sus productos, falta de estrategia de competencia y desconocimiento del mercado. La falta de capacitación de sus empresarios los hace poco receptivos al conocimiento formal y los desalienta para colaborar con otros empresarios u organizaciones afines. Lo anterior los margina de los beneficios potenciales de la globalización ya que el 80% de las exportaciones las llevan a cabo las empresas grandes. Por tanto, los retos son: promover la capacitación empresarial, vincular a las instituciones tecnológicas con las empresas y estimular la adopción de esquemas para mejorar la calidad de las empresas, con el fin de lograr cerrar la brecha tecnológica.

III. El marco general de la política de fomento de las MiPyME

En los últimos 13 años, la política de fomento empresarial ha estado centrada en el objetivo de la recuperación de la competitividad y fue plasmada en tres documentos de política sexenal: Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-94, Programa Nacional de Industria y Comercio Exterior 1995-2000 y por último, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

En estos documentos se percibe un cambio de énfasis de una política fundamentada totalmente en la subsidiariedad y horizontalidad, en donde se espera que los incentivos de la competencia hagan todo el trabajo, hacia una que matiza estos principios y plantea la necesidad de un esfuerzo por restablecer las cadenas productivas en forma tal que se permita la transferencia de tecnología

²⁷ Este índice se calcula comparando el promedio de la productividad del estrato por tamaño con el total de cada sector. Al tomar al promedio total de la productividad laboral de cada industria como la base de comparación éste es por tanto igual a cien. Para la metodología de la productividad laboral relativa ver: Hernández Laos, La productividad y el desarrollo industrial de México, México, FCE. 1985

Cuadro 1:
Instituciones involucradas en la política de promoción empresarial a nivel federal

	CONACYT	S. ECONOMÍA	NAFIN	BANCOMEXT	S.T.P.S	Cámaras empresariales
Desarrollo tecnológico	X					
Asistencia técnica y asesoría empresarial		X	X	X		X
Capacitación laboral					X	
Integración productiva	X	X	X	X		X
Promoción de exportaciones				X		
Financiamiento			X	X		

Fuente: Secretaría de Economía

a través de lazos entre clientes y proveedores, fomentando las agrupaciones y la cooperación entre empresas.

Es importante decir que a pesar de este cambio en los planteamientos de la política los programas concomitantes con esta visión se implementaron apenas recientemente y con un presupuesto muy inferior al correspondiente en las economías canadiense y estadounidense.

Marco institucional

A nivel federal las principales instituciones ligadas a la política hacia las MiPyME son: Nacional Financiera, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Banco de Comercio Exterior, la Secretaría de Economía y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. También existen instituciones privadas que participan en estos proyectos, como por ejemplo la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, e instituciones internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Existen programas para la microempresa en la Secretaría de Desarrollo Social.

El Cuadro 1 presenta las instituciones involucradas en los apoyos a la MiPyME a nivel federal y el tipo de programas que coordinan. Puede apreciarse que las instituciones de la banca de desarrollo tienen actividades muy diversificadas, en

tanto que otras instituciones como CONACYT y la Secretaría del Trabajo son más especializadas.

Hasta 1996 no había una institución encargada de coordinar los programas de fomento industrial y, por lo tanto, había mucha duplicidad y poco esfuerzo de seguimiento. La Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI) se crea con dos objetivos prioritarios: coordinar de manera permanente los programas gubernamentales de apoyo a las empresas y evaluar, de manera integral y oportuna, el impacto de estos programas sobre la competitividad de los sectores económicos.

La CIPI busca servir de enlace entre el gobierno, el sector privado y el social. Además surge como órgano técnico de consulta y está facultado para señalar ajustes sobre el diseño e implementación en materia de política industrial. La labor de la CIPI ha implicado un proceso de aprendizaje institucional que hoy día comienza a rendir sus frutos. Sus actividades más importantes han sido: la elaboración de un inventario de programas, la revisión y análisis interinstitucional del inventario de programas de fomento a las MiPyME, el registro de empresas atendidas, la creación de un banco de datos de consultores y la difusión de una metodología y normas de operación para el diseño y evaluación de los programas de fomento.

La metodología y normas de operación de la CIPI constituyen un salto cualitativo en la admi

nistración pública mexicana en la cual se acostumbraba a crear y quitar programas sin darles una evaluación y seguimiento. Tres aspectos están presentes en este manual: i) normas para los responsables de la ejecución de las acciones, instrumentos y programas vigentes y nuevos; ii) indicadores para la medición del impacto en el desarrollo empresarial y iii) reglas de operación para los programas de apoyo a las MiPyME que otorgan subsidios, los cuales deben sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

Instituciones a nivel estatal

A nivel estatal el apoyo a la MiPyME se basa en tres grandes pilares institucionales: gobiernos estatales, sector privado y universidades. Un problema es la falta de coordinación entre los programas de los estados y los del gobierno federal. Algunos estados han sido capaces de innovar mecanismos de apoyo incluso adelantándose a los programas federales.

Inventario de programas

De acuerdo con el inventario de programas de fomento industrial elaborado por la CIPI existen un total de 131 programas. Sin embargo, un análisis más en detalle permite apreciar que éste listado es de carácter muy general, ya que no existe una clara diferencia entre programas e instrumentos. Se consideran al mismo nivel programas de la talla del Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO) o Programa de Modernización Tecnológica (PMT) con un programa de “primer contacto” a través del teléfono o un listado de las compras del Sector Federal. De ahí que sería necesario examinar con más detenimiento la sobrestimación de este inventario. La mayor parte de estos apoyos o instrumentos pueden ser utilizados por cualquier empresa y no sólo las MiPyME.

IV. Valoración de las acciones por áreas

La valoración integral de la política de las MiPyME requiere del análisis de áreas específicas, así como también de la presencia de elementos articuladores de las áreas hacia el trabajo con-

junto. En los siguientes incisos presentamos las características de las distintas áreas de la política de fomento empresarial.

La política de modernización tecnológica

Los objetivos generales de la política de modernización tecnológica son: i) hacer extensiva la capacidad de actualizar las bases tecnológicas de las empresas; ii) establecer apoyos tecnológicos específicos a la integración de cadenas productivas de creciente complejidad tecnológica, y iii) fortalecer la infraestructura tecnológica y la promoción de mayor aprovechamiento de esa infraestructura para transferir capacidades tecnológicas a los sectores productivos, especialmente a las MiPyME.

Las acciones que se han desarrollado que involucran a las MiPyME de manera específica son: desarrollo de herramientas básicas en materia administrativa, contable y de ingeniería; capacitación en la aplicación de métodos eficientes de producción que optimicen tiempos de respuesta, espacio en planta, inventario y productividad; activación de la demanda por los servicios de las instituciones tecnológicas existentes; programa de promoción de uso de la informática; y fomento de la aplicación de sistemas de calidad en micro, pequeñas y medianas empresas.

Los programas y las instituciones involucradas en la política tecnológica se pueden clasificar en tres vertientes: i) desarrollo tecnológico; ii) consultoría y capacitación empresarial y iii) la política de recursos humanos ligada a la modernización tecnológica.

Desarrollo tecnológico

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) inicia en 1998 una serie de programas innovadores que buscan salvar problemas enfrentados por programas anteriores. Son cinco los programas principales en donde tiene cabida la MiPyME estos son:

- Programa de Modernización Tecnológica (PMT) y Red de Centros Tecnológicos SEP-CONACYT. El objetivo es la moderniza

ción tecnológica en el proceso productivo. El primero se realiza con consultores certificados.

- Programa de Centros Tecnológicos (PCT) que tiene como objetivo la investigación y desarrollo en la empresa apoyando la creación o consolidación de centros de I y D.
- Programa de Apoyos a Proyectos Conjuntos de Investigación y Desarrollo (PAIDEC) para el financiamiento de proyectos de salto tecnológico con universidades y centros de investigación.
- Fondo para la investigación y desarrollo tecnológico (FIDETEC) para el financiamiento a capital de riesgo de proyectos innovadores. (Este programa estaba en reestructuración en la época que se realizó la investigación).

Los programas están dirigidos a empresas individuales, con la excepción de un programa (PCT) que apoya sólo a grupos de empresas que deseen formar un centro de Investigación y Desarrollo en común. Para acceder a los programas las empresas deben estar establecidas por al menos tres años (PMT y PCT), sólo un programa (FIDETEC) apoya la creación de empresas de alto riesgo con un proyecto tecnológico. Dos de los programas (PMT y PCT) son específicos para MiPyME. El resto también atiende a grandes empresas (PAIDEC FIDETEC).

La difusión de los programas se lleva a cabo por distintas modalidades. En el caso del PMT se realiza por agentes vinculadores. El PCT, el FIDETEC y la Red de Centros se difunden en reuniones y foros empresariales, a través de los Secretarios de Desarrollo Económico y por medio de las cámaras locales. Por último, el PAIDEC se difunde a través de las unidades de gestión tecnológica de las universidades e institutos tecnológicos apoyados por CONACYT para generar la vinculación entre la industria y estas instituciones.

Los mecanismos de evaluación de estos programas son similares, ya que casi todos ellos fueron creados con las reglas del CIPI. En tres de ellos

(PCT, PMT, PAIDEC) se requiere un informe trimestral de parte de las empresas apoyadas por tres años. Se busca evaluar el impacto en términos de incremento en ventas, reducción de costos, incremento de exportaciones y empleo. El programa FIDETEC tiene otros indicadores para la evaluación porque se trata de proyectos anteriores a la competencia.

Consultoría y capacitación empresarial

Estos programas tienen como objetivo dar consultoría sobre gestión de la producción, administración, implementación de sistemas de calidad o capacitación gerencial. Hay tres programas: Red Cetro-Crece (1996), COMPITE (1997) y asesoría y asistencia técnica de Nafin (AT). Sólo el primero y el último son específicos para la MiPyME.

Los tres trabajan con consultores certificados tanto para el diagnóstico como para los servicios que ofrecen. CRECE y AT-NAFIN proporcionan servicios de capacitación gerencial en una gama de aspectos productivos y administrativos. COMPITE se especializa en: agilizar el recorrido y flujo de los productos dentro del proceso de producción, reducir inventarios y espacio físico y, en general, hacer más eficiente el proceso de producción.

Los programas se difunden a través de las delegaciones de la Secretaría de Economía, las cámaras empresariales y otras entidades del sector público tales como la Internet, trípticos, carteles, tarjetas, spots de radio, boletines.

El financiamiento del programa CRECE proviene de recursos públicos administrados por representantes del sector privado de cada estado. En el caso de COMPITE se recupera el 80% de los costos y el 20% restante lo aporta la Secretaría de Economía. Por último AT-NAFIN concede un crédito para la asistencia técnica ofreciendo financiamiento de primer y segundo piso.

El programa CRECE cuenta con un conjunto de indicadores para su evaluación: número de empresas atendidas por sector y tamaño, nivel de satisfacción de los clientes, indicadores de éxito (aumento de los ingresos, utilidades y empleo de

las empresas), incremento en la calificación de viabilidad, variación de los indicadores financieros, evaluación costo-beneficio. En el programa COMPITE se revisa el incremento en la productividad, tiempo de respuesta entre el inicio y el final del proceso de fabricación, reducción de inventario, reducción del espacio ocupado en la planta.

Algunas evaluaciones realizadas como la de Nexus & Associates (1999) señalan que el programa CRECE carece de un sistema de distribución eficiente de capacidades para lo cual deberían apoyarse más sobre estados, municipios y consultores privados capacitados por ellos. Otro punto a mejorar es el proceso de recuperación de costos. En principio, la recuperación de costo podría estar en función de los indicadores discutidos y aceptados como plan de acción del empresario. La empresa debería comprometerse a pagar al CRECE una parte si se cumplen con los indicadores aceptados. En cuanto al programa COMPITE, se señala la falta de un seguimiento de los indicadores de la empresa posterior a los talleres con el fin de conocer los resultados reales y no sólo los medidos después del taller y la necesidad de descentralizar el programa.

Política de recursos humanos ligada a la modernización tecnológica

En el año de 1995 se instrumenta el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC) por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en el que participan también el sector empresarial y organismos internacionales tales como el Banco Mundial.

Dentro de este proyecto, el programa más importante es el de Calidad Integral y Modernización (CIMO). El programa CIMO inicia sus actividades en 1988 y en la Dirección General de Capacitación y Productividad de la STPS. El programa se ha difundido a las entidades federativas a través de convenios de colaboración con los Gobiernos de las entidades federativas, el sector productivo y otras instancias federales.

Los objetivos del programa son: fortalecer las capacidades de la mano de obra de las MiPyME, aumentar los beneficios de los trabajadores que se derivan de la productividad, establecer esquemas de capacitación de trabajadores de acuerdo a normas de competencias laborales y adecuar la oferta pública y privada de capacitación a las necesidades de la economía regional.

La difusión y promoción se lleva a cabo por medio de un agente responsable designado por cada estado, quien debe identificar demandas específicas de empresas, grupos de empresas y sus trabajadores y desarrollar proyectos orientados a mejorar la capacitación, calidad, productividad y condiciones de trabajo. El costo para el beneficiario es el 50% del proyecto.

Dada su antigüedad, se han realizado varias evaluaciones del programa. Las más importantes son las de 1994, 1997 y la del año 2001 que está en proceso. En los dos primeros estudios se compararon los resultados de empresas que habían capacitado a sus trabajadores con el programa CIMO (grupo piloto) con el desempeño de empresas que no recibieron apoyo del programa (grupo control). Se compararon los incrementos en productividad, empleo, reducción de la rotación de personal, mejoras en los esquemas de organización y la calidad de los bienes y servicios de las empresas. De los resultados de estos dos estudios se concluyó que el programa había tenido un importante efecto inductor sobre la inversión en capacitación y asistencia técnica realizada por las empresas. El grupo piloto tuvo mayor propensión al cambio organizacional y resultados significativamente mayores en la capacitación y el uso de asesoría técnica ofrecida por consultores externos en comparación con el grupo control.

La tarea de evaluación y seguimiento continúa. Se plantea realizar un tercer estudio, el cual buscará continuar el seguimiento a las empresas manufactureras participantes en las anteriores evaluaciones, determinar impactos de los apoyos otorgados por CIMO a las empresas que los recibieron entre 1997-99 e identificar los factores críticos de éxito del programa. El estudio incluirá además cuestionarios dirigidos a trabajadores beneficiados y demás actores que participan en

el programa como son los comités ejecutivos, cámaras empresariales, oferentes de servicios de capacitación de consultoría, promotores de CIMO y entidades contrapartes que no habían sido considerados en las evaluaciones anteriores.

Valoración de la política de modernización tecnológica

Una virtud de la visión de la política industrial reciente ha sido considerar el tema tecnológico bajo distintos aspectos. En primer lugar, apoyos relacionados con problemas en el equipamiento ligado al proceso productivo, la creación de centros tecnológicos y por último el apoyo a inversiones innovadoras. En segundo lugar están los programas orientados hacia los aspectos suaves de la tecnología (*software*) ligados a consultoría enfocada a la administración, sistemas de calidad y/o capacitación gerencial. Por último, ha sido también un acierto ubicar a los programas de formación de recursos humanos en el marco de la modernización tecnológica y la competitividad.

El diseño de los distintos programas muestra un considerable aprendizaje e innovación a lo largo de la década, en particular en CONACYT creando mecanismos institucionales de interfase para atender problemas de programas previos en la difusión y en la vinculación de las empresas con los centros de investigación y tecnología.

En el ámbito de la modernización tecnológica existe una gama de programas que atiende distintos nichos de empresas. En tecnología dura, aproximadamente dos terceras partes de estos apoyos se concentran en pequeñas y medianas empresas. Son pocas las microempresas que tienen el nivel tecnológico para demandar estos programas, con la excepción de las empresas de alta densidad tecnológica como las de sistemas de computación. Sucede lo contrario con los programas CRECE y CIMO, donde el apoyo a la micro es relevante.

Existen ciertos elementos en común entre algunos programas, por ejemplo, entre el PMT y el COMPITE. Ambos programas podrían solucionar aspectos tales como un cambio en sus presentaciones, pero podría decirse que el PMT ini-

cia donde el COMPITE termina. Este último está más ligado a sistemas de calidad, en tanto que el PMT está centrado en mejoras en el proceso y equipo productivo. Más notorias son las semejanzas entre el programa de asistencia técnica de NAFIN y el CRECE que sugieren la posibilidad de que CRECE realice este trabajo para NAFIN, en el sentido de que los usuarios de crédito NAFIN deban pasar por CRECE si lo requieren. Pero, no pensamos que hoy día ésta sea una falla grave, confirmando la opinión vertida por la comisión del CIPI en el sentido de que el espacio para cubrir es tan grande que cualquier oferta ayuda.

Otro traslape es el referente a la forma como se realiza el diagnóstico en CRECE, COMPITE, NAFIN y PMT (CONACYT). Cada uno de estos programas tiene su grupo de consultores para el diagnóstico inicial. Podría investigarse la factibilidad de que la Secretaría de Economía tuviera consultores especializados para el diagnóstico (validados por los distintos programas) que determinarían cuál de los programas responde a las necesidades específicas.

El paso de un programa al otro es posible pero no automático, pues requiere el cumplimiento de los requisitos específicos de cada programa. Consideramos que este aspecto debería simplificarse al máximo.

Contrariamente a lo que comúnmente se afirma de los programas públicos carentes de seguimiento y evaluación, encontramos un decidido esfuerzo, si bien perfeccionable, para seguir criterios similares en cuanto al seguimiento de las empresas, aún después de terminados los programas y el requerimiento de indicadores (adicionales a los específicos de cada programa) comunes que permitan examinarlos. Estos indicadores están ligados al gran objetivo de la modernización tecnológica que es la competitividad y el bienestar. En el primer caso están los indicadores de éxito en cuanto a incremento de ventas, descenso de costo, productividad, exportaciones, sustitución de importaciones. En el segundo caso, puede mencionarse el incremento en el empleo. Aunque en el manual no se establece el grado de rigor con el que la evaluación se realiza para identificar el impacto de los pro

gramas de otros impactos, los términos de referencia de las evaluaciones en curso permiten apreciar cierta exigencia en cuanto al rigor de las evaluaciones encomendadas.

Es un aspecto muy positivo que ya exista un manual del gobierno federal con los aspectos mínimos con los que cada programa debe crearse, registrarse y evaluarse. Este manual data de fines de la administración pasada y el esfuerzo de evaluación por la presente administración se está continuando como puede observarse de la cantidad de estudios de evaluación en curso, que inclusive van más allá de los criterios establecidos por el CIPI. Esto no quiere decir que no hubiera programas con evaluación antes, por ejemplo el CIMO ha tenido una evaluación constante, pero no era la regla. Actualmente se ha intensificado el esfuerzo de evaluación de todos los programas.

La batería de indicadores establecida por la CIPI y la contenida en las evaluaciones mencionadas, por ejemplo en el caso del CRECE y los programas de CONACYT, parecen cubrir los aspectos esenciales. Sin embargo hay aspectos no examinados, por ejemplo el número de patentes registradas por las empresas en épocas posteriores al programa. Si bien éste es un indicador de largo plazo, y no se esperaría como resultado inmediato de ninguno de los programas, el detectar cuántas de esas empresas algún día apoyadas por estos programas registraron una patente en épocas posteriores permitiría conocer si hay una contribución marginal de estos apoyos para que la empresa avanzara a otras escalas innovadoras. Otro indicador que podría sugerirse es el impacto en el trabajo calificado; es decir trabajadores con especializaciones, técnicos o ingenieros. Hasta ahora el indicador se refiere sólo a la generación del empleo, pero las consecuencias de los programas pueden ser muy distintas si el empleo generado es calificado o no.

En términos del número de empresas atendidas, el impacto de los programas de modernización tecnológica es sólo una fracción del universo. Hasta ahora no conocemos un ejercicio en pro de la planeación de la cobertura deseable. Otra posibilidad es fijarse un incremento anual que permita acercarse a niveles internacionales.

Hasta ahora el gran ausente son los programas de capital de riesgo. FIDETEC tuvo una presencia relativamente baja a partir de 1995 y ahora se encuentra en reestructuración. Los alcances de una política de modernización tecnológica son necesariamente limitados sino se definen instrumentos financieros adecuados.

Una pregunta sin contestar sigue siendo como lograr una mayor participación del sector privado en las actividades de aprendizaje tecnológico. De las evaluaciones existentes y las entrevistas realizadas se pudo constatar que está en discusión la autosuficiencia de los programas. Algunos de ellos tienen un subsidio total, otros del 50%, otros del 20%. Este es un tema interesante y sugiere las siguientes preguntas: ¿Deben los subsidios relacionarse con el tamaño de la empresa atendida, las desigualdades regionales, o con el grado de incertidumbre implícita en los programas y, por tanto la existencia de fallos de mercado (por ejemplo en el caso de la IyD, proyectos de alta densidad tecnológica o la necesidad de generar agrupamientos)?

De los programas descritos dentro del rubro de modernización tecnológica revisados, exceptuando la red de centros tecnológicos, FIDETEC y CIMO, todos los demás no tienen más de cinco años. Los más jóvenes son el PMT, el PCT y el PAIDEC de CONACYT creados a fines de 1998 y principios del 1999. Por tanto no existen muchos elementos para un análisis de su impacto a nivel macroeconómico. Sin embargo, los mecanismos de evaluación y seguimiento de estos programas permiten prever que están sentadas las bases para una evaluación futura.

Política de agrupamientos y colaboración entre empresas

Las metas de esta política son: promover la re-integración de las cadenas productivas de la industria nacional, integrar las micro, pequeñas y medianas empresas a las nuevas cadenas productivas y promover el desarrollo regional a través de la conformación de agrupamientos industriales. Los programas más importantes son de dos tipos: los programas ligados a la asociatividad de empresas y los que proveen sistemas de información buscando eliminar los fallos de

mercado existentes. En los siguientes incisos presentamos las características más importantes de estos programas.

Programas de asociación

Dentro de esta categoría están los Programas de Desarrollo de Proveedores de la Secretaría de Economía y el del Banco de Comercio Exterior (Bancomext), la finalidad de estos programas es incorporar a las MiPyME, a la cadena productiva interna o la de exportación. La Secretaría de Economía organiza eventos empresariales y ferias para las empresas demandantes y proveedores potenciales y Bancomext, además de la actividad anterior, ofrece a las empresas del programa asistencia técnica, capacitación para la exportación y financiamiento.

Otro grupo de programas son los de agrupamientos de empresas. Uno de ellos lo promueve la Secretaría de Economía en coordinación con el sector empresarial y los gobiernos estatales. El otro es el programa de Integración Productiva de FUNCTEC, brazo tecnológico de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN). Este último programa apoya los proyectos de un grupo de MiPyME para eslabonarse como proveedores a cadenas productivas o para realizar actividades en forma conjunta (proveeduría, diseño-moda, etc.) A diferencia de los programas de proveedores, no se atienden empresas aisladas, ni se busca detonar un agrupamiento, ya que éste debe estar definido de antemano. Los proyectos tienen atención personalizada y su diseño es a la medida del cliente. Éste es el único programa específico para las MiPyME.

Los programas de proveedores se determinan con estadísticas del número de eventos que han realizado, empresas participantes y número de negocios concretados en los eventos. Los indicadores de evaluación del programa de agrupamientos de la Secretaría de Economía son el número de agrupamientos identificados, diagnósticos y convenios de colaboración, así como empresas beneficiadas. En el programa de FUNCTEC, las empresas deben rendir informes trimestrales durante tres años para evaluar el avance del proyecto y su impacto económico en

las ventas, exportaciones, diversificación, mejoras tecnológicas o aumentos en productividad.

Programas de información

La política de agrupamiento de empresas incluye programas que permiten a las empresas obtener información de proveedores, posibles clientes y oportunidades de negocio. Estos programas intentan subsanar la existencia de falencias del mercado. Los principales programas son el Sistema Industrial SIEM y el Sistema de información para la subcontratación SSI. Los dos son sistemas de información en línea. En el SSI, además se dan a conocer las capacidades de producción de las empresas. En el SIEM se difunden los programas hacia la MiPyME.

Valoración de la política de agrupaciones y colaboración entre empresas

Sin duda los programas de desarrollo de proveedores pueden ser un elemento importante de apoyo a la conformación de las cadenas, aunque dada la evidente desarticulación que existe entre empresas grandes y MiPyME, su avance es todavía muy limitado.

Para lograr el objetivo de integrar a las MiPyME a las cadenas de producción, Nexus & Associates (1999) señala en su estudio la necesidad de hacer algunos ajustes a los programas. Por ejemplo, recomienda un mayor grado de especialización en los eventos para identificar proveedores y una mejor evaluación de los motivos por los que las MiPyME participan en los eventos para responder mejor a su demanda. Se señala que un problema detectado en grandes maquiladoras es que los responsables de proveeduría no residen en México, por lo que BANCO-MEXT debería hacer encuentros internacionales. Otra solución sería la de concertar con un grupo de estas empresas o generar un incentivo para que los proveedores en el extranjero viajen a México. Por último, se considera necesario recuperar costos a través del cobro de la entrada y de los locales, hacer un seguimiento posterior al encuentro y analizar los impactos posteriores en las empresas participantes.

En el programa de agrupamiento de la Secretaría de Economía existen dificultades en cuanto al diagnóstico que se hace antes de contar con la colaboración de uno o varios empresarios líderes. Además la falta de una evaluación del costo de las acciones a seguir y un plan de financiamiento que permita una planificación realista. De aquí que sea necesario avanzar en este aspecto construyendo indicadores de evaluación como son: número de empleos creados en cada agrupamiento, evolución de las ventas, número de planes y acciones iniciadas.

Por último, cabe mencionar que en esta área de la política es necesario también desarrollar más la colaboración entre el programa de FUNTEC y los programas de la Secretaría de Economía.

Según el estudio de Nexus & Associates las empresas no parecen desear utilizar las posibilidades que ofrece el SIEM. El sistema se ha vendido como una obligación y no como la posibilidad de acceder a información útil. El problema más grave es la falta de información sobre las posibilidades del sistema en la Internet. El acceso a la Internet en México es muy reducido. Se recomienda más divulgación. Un corolario de esta situación es la falta de actualización de los datos.

En el caso del SSI, se recomienda promover más el sistema hacia las grandes empresas que son las compradoras potenciales de los servicios de subcontratación, así como también en el ámbito regional. Se ha detectado y, con razón, cierto superposición entre los dos programas y se recomienda reestructurarlos, fusionarlos o aumentar su coordinación.

Política de fomento a las exportaciones

Los programas de apoyo para fomentar las exportaciones de las MiPyME son implementados por el Banco de Comercio Exterior. Estas iniciativas ofrecen principalmente información y asistencia técnica.

Información

Bancomext tiene varios servicios de información. Su portal de Internet proporciona informa-

ción a las empresas de los mercados de exportación, oportunidades de negocios, ferias y estadísticas de comercio exterior. Éste se complementa con atención y asesoría directa a los empresarios desde el momento en que inician los trámites para exportar hasta que se consolidan las ventas en el exterior. Para apoyar a los pequeños y medianos empresarios, el Banco publica directorios de empresas exportadoras, revistas y guías de exportación.

Programas de asistencia y capacitación

Bancomext asesora a las empresas en temas básicos de comercio exterior, regímenes arancelarios, regulaciones no arancelarias y controversias comerciales con empresas extranjeras. Orienta a las empresas extranjeras sobre la forma de invertir en México y sobre la oferta de productos mexicanos, mientras que a las empresas mexicanas se les asesora sobre las mejores alternativas para comercializar sus productos en el extranjero.

Para las empresas pequeñas y medianas el Banco diseña y promueve servicios de capacitación para la certificación de calidad y mejoramiento en sus procesos de producción, así como para realizar campañas de imagen y estudios de mercado internacional.

Los programas anteriores se contemplan de acuerdo con el número de eventos realizados, publicaciones, empresas atendidas y el monto de las exportaciones realizadas por las empresas.

Programa México Exporta

Es un programa diseñado para la pequeña y mediana empresa que desea incorporarse a la cadena de exportación, ya sea como exportador directo o indirecto. Se realiza un estudio integral de los factores críticos de las empresas vinculados con la exportación que incluye: perfil y objetivos del proyecto, visión y administración de la empresa, valoración productiva y financiera, factibilidad comercial, estrategias de comercialización y un plan de negocios para la exportación. Cada uno de los proyectos atiende a grupos de 20 a 25 empresas durante un período promedio de cuatro meses. También se asesora a las

empresas sobre temas técnicos ligados a las técnicas de exportación y difunde información sobre temas generales, como pueden ser aranceles, acuerdos comerciales, temas jurídicos, etc. Los indicadores de seguimiento y evaluación son: el número de programas, número de empresas participantes y monto de los proyectos.

Valoración de la política de exportaciones

De los programas de Bancomext el más utilizado por las empresas es el servicio de *telemarketing*, a través del cual se atendieron en el año 2000 a 291.000 empresarios. Por esta vía los empresarios obtienen asesorías para iniciar los trámites para exportar información de opciones de mercados para sus productos y capacitación.

Otro programa sin duda importante para la MiPyME es México Exporta debido a que está diseñado especialmente para apoyar grupos de empresas MiPyME. Un problema por el cual quizás no tiene mayor demanda es la falta de difusión en las oficinas regionales de Bancomext. Por otra parte, también sería conveniente coordinarlo con otros programas como CRECE, CIMO para no duplicar los esfuerzos de capacitación, asesorías y diagnóstico inicial. Las empresas que participan en el programa realizan un pago de 20 a 30 mil pesos, según el estudio de Nexus & Associates este pago debería adecuarse al incremento de las exportaciones en los dos años siguientes a la participación de las empresas en el proyecto.

Política de financiamiento

El Plan de Desarrollo 2001-2005 propone hacer más eficiente el sistema financiero para que esto se traduzca en tasas de interés más bajas para promover la inversión productiva que permita elevar la competitividad, así como activar la banca de desarrollo. Medidas adicionales propuestas en el PROPICE son:

- Fortalecimiento de las uniones de créditos como intermediarios no bancarios, cuidando que éstas operen con bases operativas y financieras sanas en beneficio de sus socios.

- Simplificación y homogeneización de requisitos y criterios para el otorgamiento de créditos en NAFIN.
- Financiamientos que propicien la capacitación y adiestramiento de empresas.
- Créditos para que las micro, pequeñas y medianas empresas amplíen sus fuentes de financiamiento accesible para la actualización tecnológica.
- Créditos para la exportación con garantías complementarias con el fin de que la banca comercial pueda incrementar su participación en los proyectos viables de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En el caso del financiamiento a las MiPyME existen dos instituciones que tienen programas específicos: Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior.

Servicios de Nacional Financiera para el apoyo de las MiPYME

Crédito de segundo piso. Las MiPyME pueden acceder a este crédito a través de los bancos comerciales y de los intermediarios financieros no bancarios en todo el país.

Créditos a tasa fija. Son recursos de largo plazo a tasa fija, que Nacional Financiera pone a disposición de las PyME a través de subastas entre los bancos comerciales y a través de una bolsa reservada para las uniones de crédito. Estos recursos se ofrecen para que las empresas compren maquinaria, equipo y mobiliario, materias primas y materiales de construcción; para pagar sueldos y salarios y gastos de fabricación y de operación; para ampliar o modernizar instalaciones, innovar, adaptar o actualizar tecnologías, prevenir o eliminar las emisiones contaminantes del medio ambiente e impulsar el reciclado de sustancias contaminantes, o bien la racionalización del consumo de agua y energía y reestructurar pasivos.

Créditos a tasa variable. Se otorgan a plazos de financiamiento acordes a las necesidades de la empresa. Son créditos para todo tipo de inver

siones y es posible financiar el 100% de la inversión. Pueden ser utilizados para los mismos fines señalados en el caso de los créditos a tasa fija.

Programa de garantías. Tiene como objetivo complementar el monto de las garantías que requieren los bancos para financiar nuevos proyectos, así como facilitar a las MiPyME, el acceso a financiamiento a largo plazo por parte de la banca comercial.

Banca de Inversión de la Mediana Empresa. Nacional Financiera participa en el capital de las empresas en forma minoritaria y temporal para estimular la inversión privada y para fomentar la creación o expansión de empresas del sector industrial.

Servicios financieros del Banco de Comercio Exterior

Los servicios financieros del Banco de Comercio exterior tienen como finalidad impulsar el crecimiento de las exportaciones mexicanas, contribuir a elevar la integración de las cadenas productivas de bienes y servicios de exportación e incrementar la participación de las pequeñas y medianas empresas en esta actividad, ya sea como exportadores directos o bien como proveedores de exportadores finales. Los servicios con los que cuenta este Banco son: Crédito de primer y segundo piso, garantías y avales. Otro servicio financiero del Banco es el de Capital de Riesgo, que se da través de Sincas y Fondos de Inversión de Capital de Riesgo como una alternativa financiera a aquellas empresas y/o proyectos viables que por generación de flujos, apalancamiento, garantías y/o exposición de riesgo no tienen acceso al crédito. Por último, el Banco emite cartas de crédito y cuenta con los servicios de los servicios de compra venta de divisas a futuro y adelantos, mesa de dinero y los servicios fiduciarios.

Los indicadores para la evaluación de los programas de Nafin y Bancomext son: el monto de los recursos canalizados y el número de empresas atendidas de cada uno de los servicios que ofrecen las instituciones financieras.

Valoración de la política financiera

El crédito de segundo piso es la línea más importante de Nacional Financiera, sin embargo son pocas las empresas que pueden acceder a este servicio. Ello se debe, al igual que en otros países, a que estos créditos dependen de la evaluación de riesgo que hace el intermediario financiero en relación al beneficiario final, puesto que es el intermediario quien responde por los recursos ante el banco de segundo piso y los ahorristas. Por lo tanto, las empresas que acceden a los recursos son aquellas que ya tienen una línea de segundo piso, siendo así estas líneas de crédito no parecen cumplir con el objetivo de promover el desarrollo empresarial de las MiPyME. Para evaluar el impacto de estos créditos, no basta con tener estadísticas del número de empresas que obtuvieron los recursos y del flujo. Es necesario contar con indicadores que permitan evaluar la verdadera restricción de acceso al crédito y el tipo de usuario de los mismos.

Si bien una reducida canalización del crédito de segundo piso puede significar un éxito, es necesario evaluar hasta qué punto las empresas tienen acceso al crédito a través de la Banca o bien si se trata de una ineficiencia para acceder a este tipo de recursos. Por otra parte, en cuanto al sistema de garantías es necesario evaluar su participación dentro del mercado, los intermediarios que las utilizan y las características de las empresas que tienen acceso a ellos. De tal suerte que pueda evaluarse su impacto en las empresas.

Por último, en el contexto de la evaluación del área financiera es necesario tomar en consideración las serias limitaciones del sistema financiero mexicano. De acuerdo con *The World Competitiveness Report 2001*, México tiene el último lugar en la disponibilidad de crédito. La diferencia entre la tasa activa y pasiva es de 11,9%. En este aspecto, el país tiene el lugar 46 de 49 países y, en cuanto al costo del capital, el lugar 48. Los empresarios han señalado a través de diversas encuestas que el 70% de su crédito proviene de sus proveedores, 20% de créditos bancarios, (de las cuales en las empresas grandes es con bancos del extranjero) y el resto de otras fuentes como son sus propios clientes o socios.

IV. Valoración integral de la política de fomento a la pequeña empresa: conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con las estadísticas de las MiPyME presentadas en este trabajo, podría afirmarse que el objetivo de la política de fomento en términos de lograr un sector saludable en términos de productividad y competitividad ha tenido muy pocos avances visibles.

Antes de considerar como un fracaso a las políticas hacia la MiPyME, es necesario examinar en qué medida otras políticas actúan en sentido inverso en lugar de complementarla. Éste sería el caso de la política en el área macroeconómica, en algunos de sus puntos clave. En particular nos referimos a la falta de tasas de interés competitivas. Como ya lo señalamos, la diferencia entre la tasa de interés pasiva y activa es muy alta. En segundo lugar, no se ha contado con un tipo de cambio real que de manera permanente garantizara la competitividad. Por último el crecimiento promedio de la economía ha sido relativamente moderado, debido en parte a la existencia de años de recesión en los ochenta y noventa. Esta ausencia de un crecimiento sostenido y estable de la demanda agregada ha impedido una utilización aceptable de la capacidad de producción de las plantas productivas.

Si bien el objetivo general de las políticas de apoyo en cuanto a fomentar un sector más grande y/o saludable no parece reflejarse en las estadísticas, para valorar la política hacia las MiPyME se requiere evaluar de manera sistemática las acciones o programas que conforman la política de fomento. En éste contexto, la labor de la CIPI, institución creada en 1996, ha implicado un proceso de aprendizaje institucional que hoy día comienza a rendir sus frutos, en cuanto a la coordinación entre programas, establecimiento de reglas de operación comunes y mecanismos de seguimiento y evaluación.

En nuestra opinión, este último esfuerzo constituye un salto cualitativo en la administración pública mexicana en la cual se acostumbraba a crear y quitar programas con el sexenio sin darles una evaluación y seguimiento. Uno de los logros se consolida en el manual que establece

normas para los responsables de la ejecución de las acciones, instrumentos y programas vigentes y nuevos y los indicadores para la medición del impacto en el desarrollo empresarial. Otro logro importante es la serie de estudios de evaluación de cada programa que está en curso. Queda por verse que estos estudios resulten en información detallada sobre el costo integral de los programas y que sus resultados tengan suficiente difusión y debate entre los encargados de las decisiones de política hacia las micro, pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a la coordinación con los estados de la República para implementar una política de fomento hacia las MiPyME, aunque ha habido avances, esto no se ha logrado plenamente. En el documento, la Secretaría de Economía es la cabeza de sector de la implementación de estas políticas, pero hay problemas de coordinación con las contrapartes estatales. Además la mayoría de los recursos que caen en el ámbito de esta política están fuera de la Secretaría y los presupuestos anuales tienden a ser desarrollados en forma aislada.

Actualmente el esfuerzo de evaluación ha ganado ímpetu. Existen programas que han sido evaluados varias veces, como CIMO y CRECE. Nexus & Associates evaluó 16 programas en 1998. Hoy en día hay una serie de evaluaciones en proceso que rescatan las observaciones que se hicieron en este estudio.

Algunos problemas que se han detectado en el fomento de la política a las MiPyME es la baja participación de las micro, cierto solapamiento entre los programas y la falta de un sistema de recuperación de costos o de autofinanciamiento.

La mayoría de los programas han cumplido los objetivos de la política de fomento hacia las MiPyME. Sin embargo, debido quizá a la relativa juventud de la mayoría de ellos, falta un sistema de evaluación del impacto para medir el cumplimiento de objetivos y el impacto sobre las empresas en los niveles intermedio (calidad, disminución de costos) y final (crecimiento en ventas y rentabilidad) así como también en los indicadores de progreso a través de varias dimensiones sociales y económicas.

Respecto a la eficiencia en general, un señalamiento que nos parece debe atenderse es que se desconocen los costos totales de los programas. Las instituciones promotoras utilizan sus recursos para el diseño, promoción y ejecución de

programas sin cuantificarlos. En las evaluaciones se comparan los costos de aplicar el programa con los beneficios sin considerar los costos de operar los programas.