

**LA MICRO Y PEQUEÑA
EMPRESA EN LATINOAMÉRICA**

LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN LATINOAMÉRICA

*LA EXPERIENCIA DE LOS SERVICIOS
DE DESARROLLO EMPRESARIAL*

ANTONIO GARCÍA TABUENCA,
JACOB LEVITSKY y LENE HOJMARK MIKKELSEN
Editores

ITDG

SOLUCIONES PRÁCTICAS
PARA LA POBREZA

publicado en asociación con el
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

García Tabuena, Antonio (ed.)
Levitsky, Jacob (ed.)
Mikkelsen, Lene Hojmark (ed.)

La micro y pequeña empresa en Latinoamérica: la experiencia de los servicios de desarrollo
empresarial / Antonio García Tabuena; Jacob Levitsky; Lene Hojmark Mikkelsen (editores).
-- Lima: ITDG, 2001
219 p. ilus.

COMERCIALIZACIÓN / EMPRESAS/ ESTUDIOS DE CASOS /
MERCADO /PEQUEÑAS EMPRESAS

Descriptores OCDE

ISBN 9972 47 071 7

Queda hecho el depósito legal: 2001-1989

Razón social: Intermediate Technology Development Group, ITDG-Perú

Domicilio: Av. Jorge Chávez 275, Lima 18, Perú. Casilla postal 18-0620

Teléfonos: 444-7055, 446-7324, 447-5127. Fax: 446-6621

E-mail: postmaster@itdg.org.pe <http://www.itdg.org.pe>

© 2001, Intermediate Technology Development Group

Editores: **Antonio Tabuena, Jacob Levitsky, Lene Hojmark Mikkelsen**

Producción: **Pilar Coloma**

Corrección de estilo: **Diana Cornejo**

Traducción: **Guillermo Shelley**

Diagramación y cuidado de impresión: **Mar&Luna Comunicaciones**

Diseño y arte de carátula: **Meena Arnold**

Impreso en Perú, julio del 2001 por **Gráfica Biblos S.A.**

Índice

Introducción	vii
Colaboradores	ix
Lista de acrónimos	xi
PARTE I, INTRODUCCIÓN A LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL	
1. Principios de "buenas prácticas" en los servicios de desarrollo empresarial (SDE) <i>ALAN GIBSON</i>	1
PARTE II, EL MERCADO EN LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL	
2. Bonos (<i>vouchers</i>) de capacitación: una herramienta para el desarrollo del mercado en Paraguay <i>LARA GOLDMARK Y GABRIEL SCHOR</i>	19
3. El programa argentino (<i>matching grant</i>) de fomento a la exportación: resultados y lecciones aprendidas <i>MARILUZ CORTÉS Y SONIA PLAZA</i>	37
4. El mercado de consultoría y formación para las PYME en Argentina <i>PABLO ANGELELLI, FRANCISCO GATTO Y GABRIEL YOGUEL</i>	45
PARTE III, EXPERIENCIAS EN SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL EN LATINOAMÉRICA	
5. Promoción de redes de pequeñas empresas en América Latina <i>MARCO DINI Y JOHN HUMPHREY</i>	61
6. Nicaragua: hacia un desarrollo sostenido en la comercialización de artesanías <i>TAMARA PEREIRA</i>	75
7. Ecuador: servicios para microempresas a partir del mercado <i>JOSÉ ANTONIO LANUSSE</i>	87
8. Servicio de información comercial en Bolivia <i>GARY MONTAÑO HERNÁNDEZ</i>	97
9. ¿Funcionan los servicios de apoyo a la exportación para PYME? <i>CRESSIDA S. McKEAN</i>	109
10. El enfoque de los centros de desarrollo empresarial de Swisscontact en Perú <i>JUAN H. HAGNAUER, CECILIA RIVERA Y JOSÉ A. VALCÁRCEL</i>	125
11. Centros de desarrollo empresarial: análisis de resultados y lecciones aprendidas en cuatro proyectos en Latinoamérica <i>ANTONIO GARCÍA TABUENCA Y JUAN J. LLISTERRI</i>	151

**PARTE IV, EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO
EN LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

- | | | |
|-----|---|-----|
| 12. | Chile: la experiencia de la Corporación de Fomento(CORFO)
<i>GONZALO RIVAS G.</i> | 173 |
| 13. | Servicios empresariales y desarrollo económico local: reseña
comparativa
<i>FRANCISCO ALBURQUERQUE</i> | 189 |
| 14. | Respuesta a la presión global: el papel de las asociaciones
privadas y las agencias públicas en el valle de Sinos, Brasil
<i>HUBERT SCHMITZ</i> | 201 |
| 15. | Argentina: asociaciones público-privadas en el desarrollo local,
el caso de Rafaela
<i>OMAR A. PEROTTI</i> | 209 |

Introducción

En marzo de 1999, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) organizó en la ciudad de Río de Janeiro la conferencia “Construyendo una industria moderna y efectiva de servicios de desarrollo empresarial en países de América Latina y del Caribe”. El objetivo fundamental de la misma fue establecer los principios de buenas prácticas para la prestación de servicios de desarrollo empresarial (SDE) en América Latina y el Caribe. La conferencia logró transmitir su mensaje a un gran número de asistentes, preparó el camino para nuevas investigaciones en el campo innovador de los SDE e identificó futuras líneas de acción. Los resultados de la conferencia se publican en dos volúmenes: el primero incluye las presentaciones relativas a la experiencia internacional, y el segundo las relativas a América Latina y el Caribe.

En América Latina y el Caribe, los sectores de la micro, pequeña y mediana empresa contribuyen sustancialmente a las economías locales gracias a su capacidad para promover el empleo y reducir la pobreza. La disponibilidad y acceso a servicios financieros y a SDE eficaces y de calidad es fundamental para que estas empresas puedan adquirir tecnología, conocimientos y nuevas capacidades que les permitan participar en el entorno mundial, cada vez más competitivo.

El BID ha puesto en marcha una serie de proyectos que garantizan la disponibilidad de los SDE y se ha situado a la cabeza de los organismos capaces de desarrollar productos y modalidades nuevas para satisfacer las necesidades y demandas de los sectores de la micro y pequeña empresa. Conjuntamente con otras instituciones internacionales, el BID ha colaborado en la elaboración de los principios de buenas prácticas para el diseño y presentación de los SDE a las empresas de micro, pequeña y mediana escala. Para la extensión y perfeccionamiento de estas líneas de acción se ha utilizado abundante material de referencia, casos específicos de estudio y proyectos ejecutados por los organismos colaboradores de todo el mundo. Durante la conferencia se logró un importante avance en este sentido.

En este volumen se presentan los aspectos y áreas más importantes de los SDE, se analizan casos de aplicación de los principios de buenas prácticas en una serie de países latinoamericanos, el desarrollo de un mercado de SDE y el papel del sector público en el mercado de los SDE. Los trabajos presentan un conjunto de temas recurrentes para ser reevaluados, aunque simultáneamente surgen nuevas e interesantes cuestiones.

El aspecto que más se discutió durante la conferencia fue la sostenibilidad financiera de los programas, servicios e instituciones. No sólo se ha constatado la creciente escasez de fondos proporcionados por los donantes —con lo que sólo los proyectos más atractivos en términos de clientes potenciales reciben financiación—, sino que últimamente estos fondos se destinan a los programas que ofrecen un mayor potencial de sostenibilidad futura, más allá de la financiación del donante. Las ponencias relacionadas con la viabilidad financiera analizaron una serie de casos de servicios de desarrollo empresarial y su capacidad para ser autosuficientes. Las conclusiones detectaron que hay una serie de servicios con mayor potencial de viabilidad

financiera. En este campo, queda como uno de los mayores retos la necesidad de establecer una forma eficaz de combinar la sostenibilidad de los programas con la duración de las ayudas externas y la atención a los segmentos menos favorecidos de los sectores de la micro y pequeña empresa.

En la conferencia surgieron dos temas nuevos: la importancia del mercado y la medición de la eficacia. El primero representa un cambio en el paradigma: de favorecer el desarrollo institucional se pasa a una preferencia por el desarrollo del mercado. En este sentido, se señaló que muchos proveedores de SDE operan sin la intervención de los donantes o inversores; por ello, se acordó promover y desarrollar un mercado en el que estos proveedores puedan desenvolverse a pesar de los fallos del mercado que derivan de la información imperfecta. El segundo tema se originó en una presentación relativa a la medición de la eficacia que propuso establecer un marco estándar para la evaluación del ámbito, alcance, impacto, rentabilidad económica y sostenibilidad. Cada vez más, los donantes solicitan la presentación de los resultados obtenidos por las acciones e inversiones emprendidas con el empleo de los fondos. La conferencia albergó un fructífero debate acerca de qué es lo que debemos identificar como resultados y cómo se deben medir. Un marco de evaluación de resultados ya está aplicándose a una serie de proyectos; las conclusiones obtenidas en este proceso sin duda ofrecerán una herramienta útil para que los donantes e inversores puedan evaluar la eficacia y el impacto de los servicios de desarrollo empresarial.

El BID desea expresar un especial agradecimiento a la Comisión Europea por su generosa contribución para llevar a cabo el evento y publicar este volumen.

Antonio Vives
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave., NW
Washington DC 20577, EEUU

Para obtener más información acerca de la conferencia de SDE de Río de Janeiro, consulte nuestros sitios web en:

<www.iadb.org/sds/utility.cfm/159/ENGLISH/pub/700> para la versión en inglés o <www.iadb.org/sds/utility.cfm/159/SPANISH/pub/700> para la versión en castellano.

Colaboradores

ALBURQUERQUE, Francisco: *Economista del Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España*

ANGELELLI, Pablo: *Investigador del Instituto de Industria de la Universidad Nacional General, Sarmiento, Argentina*

CORTÉS, Mariluz: *Oficial de Operaciones Principal en el Departamento de Finanzas, Infraestructura y Sector Privado de América Latina y el Caribe, Banco Mundial*

DINI, Marco: *Consultor italiano del Programa para la Integración Industrial de UNIDO, UNDP en México*

GARCÍA TABUENCA, Antonio: *Profesor de Economía de la Universidad de Alcalá (Madrid) y Director de Proyectos del Laboratorio de Investigación de las Actividades de Servicios (SÉRVILAB). Consultor de organismos internacionales*

GATTO, Francisco: *Investigador-Profesor del Instituto de Industria de la Universidad Nacional General, Sarmiento, Argentina. También coordinador para las MYPE en la oficina de la ECLA en Buenos Aires*

GIBSON, Alan: *Consultor de The Springfield Centre for Business in Development, Durham, Reino Unido*

GOLDMARK, Lara: *Consultora de Development Alternatives, Inc. USA. Asesora técnica para el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil*

HAGNAUER, Juan H.: *Codirector de Swisscontact, Perú*

HUMPHREY, John: *Profesor del Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Reino Unido*

LANUSSE, Antonio: *Presidente Ejecutivo de INSOTEC, Ecuador*

LEVITSKY, Jacob: *Consultor de Donor Agencies Committee for Small Enterprise Development; previamente asesor de pequeñas empresas para el Banco Mundial*

LLISTERI, Juan José: *Coordinador de Desarrollo Empresarial, División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC*

McKEAN, Cressida S.: *Consultora para la Agencia Americana para el Desarrollo Internacional (USAID)*

MIKKELSEN, Lene Hojmark: *Consultora para la Unidad de Microempresa del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC*

MONTAÑO HERNÁNDEZ, Gary: *Coordinador de SIC-IDEPRO, Bolivia. Consultor especializado en el desarrollo de la MYPE y calidad total*

PEREIRA, Tamara: *Gerente General de PROARTE S.A., Nicaragua*

PEROTTI, Omar A.: *Ministro de la Producción de la Provincia de Santa Fe, Argentina*

PLAZA, Sonia: *Consultora para el Banco Mundial*

RIVAS G., Gonzalo: *Vicepresidente Ejecutivo de CORFO, Chile*

RIVERA, Cecilia: *Swisscontact, Perú*

SCHMITZ, Hubert: *Economista del Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Reino Unido*

SCHOR, Gabriel: *Director Administrativo del Internationale Projekt Consult GmbH, Germany and Frontier Finance International*

VALCÁRCEL, José A.: *Swisscontact, Perú*

YOGUEL, Gabriel: *Investigador del Instituto de Industria de la Universidad Nacional General, Sarmiento, Argentina*

Lista de acrónimos

AGEXPRONT	Asociación de Exportadores No Tradicionales (Guatemala)
AMPIH	Asociación Nacional de Mediana y Pequeña Industria de Honduras
ATO	Organización Alternativa de Comercio
BDC	Business Development Centre
BDS	Business Development Services (también SDE)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BSC	Business Service Centre (también CSE)
CAPIR	Cámara de la Pequeña Industria de Rafaela (Argentina)
CCE	Cámara de Comercio Exterior (Argentina)
CCIDC	Cámara de Comercio e Industria del Departamento de Castellanos (Argentina)
CDE	Centro de Desarrollo Empresarial (Argentina y otros países)
CDIE	Centro de Desarrollo para la Información y Evaluación (USAID)
CEFE	Competencia basada en la Formación de las Empresas
CENPRO	Centro de Promoción de las Exportaciones (Costa Rica)
CEP	Centro de Enseñanza Profesional (formación en peluquería, Paraguay)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas (también ECLA)
CINDE/CAAP	Coalición para el Desarrollo de Iniciativas/Consejo Privado Agrícola y Agroindustrial
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción (Chile)
CSE	Centro de Servicios Empresariales (también BSC)
DESIDE	Desarrollo Eficiente del Mercado de Servicios Incentiva la Demanda Empresarial
ECLA	UN Economic Commission for Latin America (también CEPAL)
EU/UE	European Union/Unión Europea
FAT	Fondo de Asistencia Técnica (Chile)
FONTEC	Fondo para el Desarrollo Tecnológico y Productivo (Chile)
GDP/PIB	Gross Domestic Product/Producto Interno Bruto
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IADB	Inter-American Development Bank (también IDB)
ICE	Instituto Central de Electrónica (capacitación para la reparación de computadoras, Paraguay)
IDB	Inter-American Development Bank
IDEPRO	Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva (Bolivia)
ILO/OIT	International Labour Office (Organization)/Organización Internacional del Trabajo
IMG	Instituto de Arte Culinario María Gloria (Paraguay)
INSOTEC	Instituto de Investigaciones Socioeconómicas y Tecnológicas (Ecuador)

INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial (Argentina)
MEDA	Mennonite Economic Development Agency
MFI	Microfinance Institution
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MISES	Micro- and Small Enterprise
MISME	Micro- Small and Medium Enterprise
MSC	Management Services Contractor (Contratista para la Gestión de Servicios)
MSE	Micro- and Small Enterprise
NGO/ONG	Non-Governmental Organization/Organización no gubernamental
PDP	Programa de Desarrollo de Proveedores (Chile)
PREX	Programa de Reestructuración Empresarial para las Exportaciones
PROARTE	Empresa Intermediaria en la Producción de Artesanías (Nicaragua)
PROCHILE	Agencia de Promoción de la Exportación (Chile)
PROEXAG	Proyecto Apoyo a la Exportación Agrícola No Tradicional (ahora EXITOS)
PROFO	Proyectos de Fomento (Chile)
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
R&D/I+D	Research and Development/Investigación y Desarrollo
SDC	Cooperación Suiza para el Desarrollo
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial (también BDS)
SEBRAE	Servicios de Apoyo para la Pequeña y Mediana Empresa (Brasil)
SECYT	Secretaría de Ciencia y Tecnología (Argentina)
SEPYME	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (Argentina)
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica (Chile)
SIC	Servicio de Información Comercial
SME	Pequeña y Mediana Empresa
SNV	Dutch Development Service
TPO	Oficina de Promoción Comercial
UAP	Unidad de Administración de Proyecto
UNDP	United Nations Development Programme
UNGS	Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
USAID	United States Agency for International Development (Cooperación Técnica de Estados Unidos)

PARTE I INTRODUCCIÓN A LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

1. Principios de “buenas prácticas” en los servicios de desarrollo empresarial (SDE)

ALAN GIBSON

The Springfield Centre for Business in Development

Introducción

EN 1996, EL COMITÉ DE AGENCIAS de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa (Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development) solicitó al Springfield Centre la realización de un estudio sobre las buenas prácticas en servicios no financieros para las PYME. Seis meses después, ya en 1997 y después de un proceso de elaboración que obligó a cambiar el título del trabajo por otro más adecuado, hicimos el informe sobre buenas prácticas en los servicios de desarrollo empresarial (SDE). A nuestro juicio este nuevo título (en el que no aparece la expresión “servicios no financieros”) era más acertado para su finalidad y reflejaba mejor su contenido. El informe final estableció una serie de principios guía con el fin de centrar la cuestión de cómo diseñar y ofrecer los SDE. El objetivo de estas directrices preliminares era presentar un resumen del punto de vista de los donantes sobre su propia experiencia. Después se realizó una versión aún más corta del informe⁽¹⁾ que ha tenido amplia difusión.

Desde entonces los SDE han gozado de una mayor consideración en los círculos de desarrollo y las agencias les han dedicado mayor atención; aunque también es cierto que estamos inmersos en un importante proceso de reconsideración y aprendizaje acerca de los SDE. Sin embargo, aunque la situación ha cambiado mucho en los últimos tres años y posiblemente muchos ya conozcan los principios de buenas prácticas que se describen en las directrices generales, sería un error permitir que esta familiaridad debilitara la importancia que para nosotros tienen estos principios. De hecho, el esquema establecido por los principios de buenas prácticas está vigente, permite la reflexión y puede tomarse como un punto de partida válido y lógico para iniciar esta ponencia. El trabajo presenta básicamente una descripción de las principales ideas de estas directrices generales. En términos más específicos, tiene tres objetivos:

- Dar una definición de SDE (sección 2).
- Presentar un esquema de los principios fundamentales de buenas prácticas en los SDE (sección 3).
- Resumir algunos de los principales retos a los que llevará la mejora en el aprendizaje y práctica de los SDE (sección 4).

Sin embargo, antes de abordar estos temas es necesario detenernos en una serie de aspectos preliminares que configuran el marco de esta exposición:

- Fundamentalmente se refleja el punto de vista de los donantes de acuerdo con su propia experiencia. Consecuentemente, los principios de actuación que se proponen no son un simple punto de vista externo sino que responden a un consenso alcanzado por un equipo externo de trabajo. Más aún, aunque son el resultado de un análisis riguroso, éste no tiene un carácter cuantitativo. La definición de indicadores esenciales, recomendable desde el punto de vista metodológico, no resulta posible si tomamos en cuenta la diversidad de los SDE y la escasez de la información disponible.
- Las directrices o principios se consideran un primer paso para mejorar el proceso de aprendizaje y práctica y para verificar su impacto final. En este sentido, son principalmente un insumo y deben verse como un aporte al proceso más que como un fin en sí mismas.

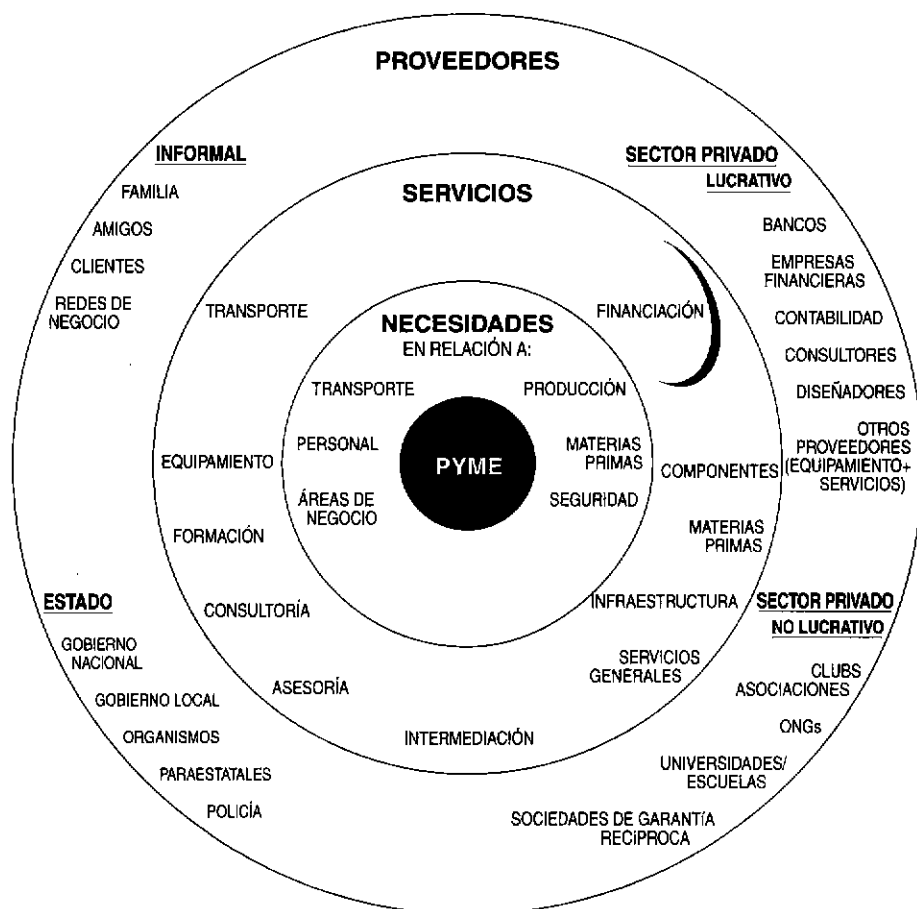


Figura 1.1 Panorama de los SDE: necesidades, servicios y proveedores

- La importancia de los principios reside en su capacidad para influir de forma positiva sobre el mundo real. Por sí solos no logran nada. De hecho, resulta peligrosamente fácil que estos principios puedan llegar a trivializarse a tal punto que, por resultar demasiado familiares en los círculos de desarrollo, terminen convirtiéndose en un eslogan de moda para repetirse —con un tono de voz más o menos alto— en los lugares y momentos adecuados. Para que los principios que configuran este esquema eviten ese destino y sean relevantes, su significado debe ser particular y referirse a contextos, servicios y situaciones particulares; en definitiva, deben servir a objetivos concretos.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de SDE?

A diferencia de lo que sucede con las microfinanzas, que ahora se asocian con un grupo muy bien definido de servicios financieros para la familia o la microempresa, todavía no hay una definición específica de SDE. Ello no debe sorprender. Los SDE son en esencia una categoría residual, son lo que resta después de eliminar los servicios financieros. Y aunque la denominación de servicios no financieros resultaba claramente insatisfactoria, el nuevo nombre de SDE tampoco elimina la naturaleza esencialmente artificial de estas entidades, creadas a partir del conjunto de actividades que quedan una vez que se eliminan los servicios financieros.

En la práctica no hay ninguna definición universal de SDE, aunque para poder mejorar sus prestaciones es necesario tener una visión común. Se puede dar mayor coherencia a la idea de los SDE si se definen en términos de las necesidades, servicios y proveedores de las PYME (figura 1.1).

Las PYME, en cualquier situación, tienen diversas necesidades⁽²⁾ con respecto a varios aspectos de su desempeño empresarial. En general será necesario responder a preguntas del tipo “¿cómo?” y “¿con quién?” cuando éstas se refieren a los insumos del negocio (personas, proveedores, tecnologías, premisas, etcétera) y a los productos (transportes, mercados, competencia y otros).

Los servicios, que se ofrecen formal o informalmente, se desarrollan para hacer frente a estas necesidades o demandas. Indudablemente, un grupo de estos servicios es financiero, lo que permite a las PYME enfrentar diversas necesidades. Otros servicios pueden incluir consultoría, formación, asesoría, transportes, relaciones, información, mantenimiento, comunicación, etcétera. En un sentido estricto, el término *servicios* se refiere a bienes no transferibles, intangibles o no físicos —es decir, ni infraestructura, ni componentes, ni la provisión de materia prima, ni la compra directa de bienes a las PYME—. En la práctica, estas diferencias son poco claras y algunos servicios —más allá de la definición de los economistas— han sido catalogados bajo la bandera de los SDE. Es el caso del desarrollo de tecnologías o de las intervenciones a favor del comercio directo. Es probable que esto no sea relevante. Lo importante aquí es que, para operar eficientemente, las PYME necesitan disponer de una variedad de servicios tangibles e intangibles y de productos⁽³⁾.

Los proveedores son un conjunto de instituciones e individuos formales e informales que ofrecen servicios para satisfacer las necesidades de las PYME. Éstos pueden ir desde la provisión de un servicio bajo la dirección del Estado hasta la provisión comercial por parte del sector privado o, incluso, la provisión informal, gratuita, a través de redes de asociaciones o familias. Es importante reconocer que existen tradiciones muy distintas dentro de la provisión de SDE. Por ejemplo, en muchos países europeos (especialmente en Alemania) es obligatorio pertenecer a las asociaciones empresariales o cámaras de comercio y estas organizaciones (con el apoyo gubernamental) son defensoras poderosas y proveedoras de servicios. En el otro extremo del espectro, en algunas de las economías más emprendedoras del mundo—como las comunidades de inmigrantes chinos en el sudeste de Asia— es la fuerte cultura empresarial basada en una serie de redes familiares lo que constituye el fundamento institucional para la provisión de servicios⁽⁴⁾.

Aunque la imagen precisa de proveedores y servicios varía de una situación a otra, lo que cabe resaltar aquí es que en cualquier economía exitosa hay un entorno productivo eficiente en el que operan ambos. Como agencias de desarrollo interesadas en apoyar los SDE en las economías con menores ingresos, nuestro reto consiste en intervenir para mejorar este entorno; es decir, participar en el fomento de la actividad de proveedores y servicios que puedan satisfacer las necesidades de las PYME.

Inevitablemente, lo que surge de todo lo expuesto no es la definición clínica, específica, que algunos buscan y que es posible en el terreno relativamente plano de las microfinanzas. No sirve a ningún propósito en este momento construir una definición que sea demasiado exclusiva, como por ejemplo:

Los SDE son la gama de servicios no financieros que un grupo de proveedores ofrece de manera formal o informal a las PYME para la satisfacción de sus necesidades.

Esta definición, relativamente amplia, no debe compararse con la libertad con la que realizamos nuestras actuaciones como donantes. En realidad plantea un enfoque del debate que se presenta a continuación. No significa que todo vale sino que existe un margen suficiente para definir lo que puede considerarse como legítimas áreas en las que se justifica la intervención de los SDE.

Principios de buenas prácticas en los SDE

Se da por supuesto que en última instancia la práctica constituye tan sólo un medio para alcanzar un fin: lo que importa son los resultados. Como agencia de desarrollo, esto implica favorecer cambios positivos en la capacidad y rendimiento de las PYME que impliquen el logro de objetivos de desarrollo más amplios. En consecuencia, los principios a partir de los que se contemplan los SDE se ocupan de:

- El diseño de las actuaciones y la forma en que las deben administrar las organizaciones promotoras, tales como los donantes o las ONG.

- El desarrollo de las instituciones proveedoras de SDE y la forma como deben operar.
- El desarrollo y oferta de los servicios.

El conjunto de las orientaciones se resume en siete principios a los que deberán responder los SDE:

Tener una estructura similar a la empresarial y estar regidos por la demanda

A partir tanto de la teoría como de la experiencia, ésta es quizá la primera –y, probablemente, la más importante– de las buenas prácticas en los SDE. Fundamentalmente implica que el diseño y la ejecución de cualquier intervención de un SDE deben estar regidos por motivaciones, habilidades y valores similares a los empresariales. En la práctica, este principio tiene numerosas manifestaciones.

- *Relaciones transaccionales.* En las intervenciones “convencionales” en favor del desarrollo es frecuente el establecimiento de relaciones en una sola dirección: del benefactor al beneficiario. Las relaciones empresariales en economías de mercado son totalmente opuestas (tabla 1.1). Son relaciones transaccionales basadas en el intercambio, el beneficio (y respeto) mutuo, y la respuesta a las demandas en lugar de a las necesidades. En general, las empresas no esperan recibir una ayuda caritativa sino más bien un producto o servicio con cierto valor que tiene un precio. De hecho, si algo no tiene precio a menudo se considera que no tiene valor. Esto tiene enormes consecuencias. Por ejemplo:
 - Incentivos a las relaciones entre promotores y proveedores. En lugar simplemente de pagar una cantidad a la organización que presta un servicio, se puede establecer un incentivo financiero en función de los resultados. El enfoque de Swisscontact para la financiación de centros empresariales (en Perú y Ecuador) se basa en el desempeño relacionado con el pago del servicio, de manera que los mayores pagos de los clientes y la mayor sostenibilidad financiera se recompensan con mayor financiación.
 - Cobro por servicios. Si se consigue que las PYME paguen una parte del servicio que reciben, inmediatamente se crea una relación cliente-proveedor que, a la postre, resulta más productiva, ya que ambas partes tienen ocasión de percibir al menos una parte de su valor. En particular, las organizaciones dedicadas a prestar servicios de formación han encontrado que la calidad de sus productos mejora cuando cobran.
 - Desarrollo de la oferta. Al plantearse la prestación del servicio como una relación comercial, el oferente debe ponerse en situación de responder a preguntas como: ¿Qué ofrece usted? ¿Qué factores distinguen su oferta? Así como sucede en las microfinanzas, los productos de los SDE deben diseñarse, comercializarse y prestarse de manera que se dirijan a la situación real de las PYME, en el sentido de considerarlas inmersas en un ambiente competitivo.

Tabla 1.1. Características de las relaciones de desarrollo alternativas

<i>Transaccional</i>	<i>Benéfica</i>
Proveedor	Benefactor
Cliente calificado	Beneficiario dócil
Servicio/producto	Obsequio
Pago requerido	Agradecimiento ofrecido
Basada en la demanda	Basada en la necesidad
Intercambio	Unidireccionalidad
Equitativa	No equitativa
Mutualidad	Altruismo

- *Contratación (y preparación) del personal adecuado.* La necesidad de tener una estructura similar a la empresarial obliga a las organizaciones a reconsiderar el tipo de personas a las que contratan. Tradicionalmente, las agencias financiadas con fondos de ayuda no han tenido mucho éxito en la detección de oportunidades de negocio. Sin embargo, para poder jugar un papel activo dentro de la promoción de proveedores de SDE, por ejemplo, necesitan contar con personas que tengan antecedentes empresariales y que sean responsables de sus actos. De manera similar, deben construir relaciones financieras que fomenten el desarrollo de sus capacidades empresariales (por ejemplo a través de acuerdos basados en incentivos). Gran parte del personal relacionado con el desarrollo “tradicional” podría no ser adecuado para los SDE.
- *Nuevos socios.* Las organizaciones de prestación de SDE que incorporan un perfil empresarial en su estructura, gestión y sistemas pueden adoptar formas muy diversas. Podrían funcionar como ONG o como asociaciones, por ejemplo. Sin embargo, cada vez resulta más probable que se trate de negocios con fines de lucro o de individuos autónomos y cada vez es menos probable que sean organizaciones gubernamentales. La experiencia ha demostrado que éstas tienden a estar alejadas de la realidad de las PYME y no son capaces de desarrollar la cercanía esencial que se encuentra en el corazón de cualquier relación productiva.

Desarrollo de una imagen clara de capacidad de autosostenimiento

Una de las principales razones del avance de las microfinanzas es que las intervenciones en este ámbito se basan en una imagen clara de su capacidad de sostenimiento institucional a largo plazo. Tradicionalmente, el objetivo de esas intervenciones ha sido convertir a las ONG en organizaciones sostenibles de microfinanzas o promover el desarrollo de bancos o cooperativas de crédito en los pueblos más pequeños. El Estado juega el papel de regulador. Esta claridad en los objetivos proporciona dirección y coherencia a las intervenciones y define, de manera crucial, el papel de las diferentes partes: Estado, donantes, sector privado y proveedor del servicio. Sin este amplio consenso, la dispersión y la inconsistencia serían inevitables.

En general, dentro de los SDE esta claridad y dirección no es evidente. Aspectos importantes, como el papel que juega la organización, el tamaño y la racionalidad o no de los subsidios (si es que existen) y la determinación de quién financia y se encarga del desarrollo del producto, se quedan en el aire, sin decidir, ambiguos. Un ejemplo lo constituyen las intervenciones basadas en aportaciones equivalentes (*matching grant*) y bonos (*vouchers*) –que se otorgan para consultoría y formación respectivamente–, que a menudo no dejan claro si su intención es utilizar la forma del subsidio como un incentivo a corto plazo para desarrollar mercados básicamente no subsidiados o para subsidiar subrepticiamente los mercados.

¿Qué debe incluir una visión clara de la capacidad de sostenimiento institucional? En su nivel más básico, lo siguiente:

- **Una visión a largo plazo del papel del Estado.** Para la intervención puede haber muchas justificaciones derivadas de la teoría económica, pero resulta incluso más importante que el papel que se le asigna al Estado responda a su capacidad. Particularmente en los países menos desarrollados, donde el gobierno tiene pocos recursos, no tiene sentido (de hecho resulta irresponsable) asumir que será capaz de jugar un papel activo en el apoyo de muchos SDE o que podrá atraer fondos de donantes con ese fin. Cada vez más, el análisis del Banco Mundial muestra que los gobiernos deben preocuparse principalmente por que su propia participación responda a su capacidad real (figura 1.2). El principio de capacidad de sostenimiento de los SDE (véase abajo) también juega aquí un papel relevante.
- **Una visión a largo plazo del papel de los donantes.** En general, no es recomendable que las organizaciones de SDE asuman que la financiación a largo plazo se garantizará por los donantes. Éstos, en la mayoría de los casos, tienen un horizonte de financiación de proyectos muy limitado.
- **Una visión a largo plazo del sector privado.** Es evidente que en muchos países de bajos ingresos los mercados, básicamente, no funcionan. Más aún, a menudo su crecimiento se ha visto restringido por el efecto distorsionador que ocasiona la intervención de donantes externos. El desarrollo del mercado se considera cada vez más como un factor tan esencial para la provisión de SDE como lo es para otros productos. Por tanto, en una primera instancia, el diseño de la intervención debe tomar a los SDE dentro de un contexto de mercado.
- **Una visión a largo plazo de la organización de SDE.** Las opciones son:
 - Desarrollar un actor de mercado sostenible mediante los ingresos provenientes de los clientes. En este caso debe tenerse cuidado de evitar el desplazamiento potencial de otros actores.
 - Desarrollar un promotor del mercado que apoye el desarrollo de una oferta y demanda que funcionen.

En ningún caso debemos subestimar la dificultad de esta tarea. A diferencia de las microfinanzas, donde los logros de la última década han sido logrados en las grandes organizaciones (bancos), en lo que se refiere a los SDE las opiniones acerca de su capacidad de sostenimiento son más variadas. Por lo general incluyen la participación de una gran variedad de actores a pequeña

	Respuesta al fracaso del mercado			Mejora del capital
Funciones mínimas	<i>Provisión de bienes públicos puros:</i> Defensa Ley y justicia Derechos a la propiedad Gestión macroeconómica Salud pública			<i>Protección a los pobres:</i> Programas de lucha contra la pobreza Actuaciones de socorro por desastres naturales
Funciones intermedias	<i>Respuesta a las externalidades:</i> Educación básica Protección ambiental	<i>Regulación del monopolio:</i> Regulación de los servicios públicos Política antimonopolio	<i>Superación de información imperfecta:</i> Seguros (gastos médicos, vida y retiro) Regulación financiera Protección al consumidor	<i>Provisión de seguridad social:</i> Pensiones redistributivas Asignaciones familiares Seguro de desempleo
Funciones activas	<i>Coordinación de las actividades privadas:</i> Fomento de los mercados Iniciativas de <i>clusters</i>			<i>Redistribución:</i> Redistribución de bienes

Fuente: Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997.

Figura 1.2 Funciones del Estado

escala del sector privado y de otros ámbitos. La consideración del papel del Estado dependerá del contexto, el SDE específico y los recursos del gobierno.

La experiencia de muchas naciones industrializadas ofrece varios modelos que se pueden emular. Por ejemplo, en el caso del Reino Unido se creó una base de estructuras “de apoyo” para pequeñas empresas, financiadas con recursos públicos, de dudosa eficacia y a menudo con objetivos políticos claros⁽⁶⁾. Los gobiernos relativamente ricos e indisciplinados, se ocupan de problemas del desarrollo económico que exceden sus áreas de responsabilidad. A pesar de esta dificultad, el desarrollo de una imagen creíble y compartida de lo que deba ser un SDE a largo plazo presenta un reto fundamental e ineludible para todas las partes involucradas. En la mayoría de los casos este problema todavía no ha sido resuelto.

Concentración con conocimiento estratégico

En concordancia con el primer principio de buenas prácticas en los SDE (tener una estructura similar a la empresarial), también es importante que las organizaciones de SDE se concentren en lo que saben hacer bien con un grupo específico de clientes. Una de las tendencias empresariales más importantes a lo largo de las dos últimas décadas ha consistido en concentrarse más en las operaciones empresariales. En entornos de mercado cada vez más complejos, las empresas reconocen que no pueden ser expertas en todo. Más bien deben identificar su área distintiva de competencia —el área

en la que ofrecen valor agregado— y centrarse en ella, evitar actividades periféricas y subcontratar funciones importantes, aunque secundarias, con otros proveedores especializados. El gran crecimiento en el número de consultorías especializadas a pequeña escala en las naciones industrializadas se puede atribuir principalmente a este enfoque de funciones centrales⁽⁶⁾.

Este enfoque es marcadamente distinto al que a menudo se sigue en las intervenciones de desarrollo tradicionales, donde las organizaciones pueden surgir como un servicio de ayuda genérico que ofrece “paquetes integrales” de apoyo, y no como proveedores especializados. Sin embargo, la experiencia sugiere que esta “mezcla” no sólo produce servicios de baja calidad sino que también puede enviar mensajes contradictorios a los clientes. Esto sucede, sobre todo, cuando las organizaciones intentan mezclar financiación con servicios de desarrollo; las organizaciones que parecen ser capaces de hacerlo exitosamente lo logran porque mantienen ambos aspectos independientes en términos operativos. En otras situaciones, las asociaciones empresariales han incursionado en la oferta de servicios de formación aun cuando es evidente que no tienen las habilidades necesarias ni la relación con las PYME que les permitan llevar a cabo este papel. Por tanto, este principio de concentración exige que las organizaciones de SDE respondan una serie de preguntas básicas:

- ¿Qué ofrecemos que nos hace distintos?
- ¿Qué hacemos bien en comparación con otros proveedores?
- ¿Cuál es nuestro grupo central de clientes y cuáles de las características de su situación o problema solucionamos con nuestro producto?
- ¿Cuál debe ser nuestro enfoque en el desarrollo de producto para complementar nuestras capacidades?

La concentración, por supuesto, no implica tener un criterio estratégicamente limitado. Por el contrario, requiere el establecimiento de redes y relaciones apropiadas para que los proveedores de servicios de desarrollo empresarial puedan conocer su posición dentro de un entorno más amplio; puedan referir a sus clientes a otros proveedores y puedan desarrollar vínculos mutuamente beneficiosos. Al igual que sucede con la mayoría de los SDE, todavía queda mucho por aprender de la realidad de las PYME. Uno de los mitos prevalecientes sobre las PYME es que el éxito requiere de una total independencia de pensamiento y acción por parte de sus propietarios-administradores. De hecho, uno de los determinantes del éxito es la interdependencia administrada entre actores clave y accionistas; es decir, la independencia dentro de un contexto más amplio de interdependencia. Este mismo principio podría ser de aplicación a los proveedores y promotores de SDE, que deben ser conscientes del contexto más amplio en el que deben enmarcar su actuación.

Participación: construcción sobre la propiedad

De la palabra *participación* se usa (y abusa) ampliamente en el ámbito del desarrollo y, en general, se considera como un principio importante en la

concepción y puesta en práctica de las actuaciones. Sin embargo, en el contexto de los SDE tiene un significado muy específico.

Primero, los procesos participativos son muy útiles para comprender la situación (potencial y real) de los clientes, para establecer una relación con ellos y para desarrollar productos. Las empresas lo hacen, aunque sin utilizar el lenguaje de desarrollo con respecto a la participación. Al emplear técnicas formales o informales de evaluación del mercado y los clientes, siguen un enfoque participativo. De hecho, existen riesgos considerables cuando se importan herramientas de desarrollo participativo a las situaciones de los SDE. Las técnicas participativas (como PRA y PAR), pueden convertirse fácilmente en una lista destructiva de deseos que crea ejercicios y expectativas imposibles de satisfacer. Más aún, a menudo requieren de mucho tiempo, lo que constituye una preocupación para los propietarios o administradores de las PYME que tienen su tiempo muy limitado. Al final, dentro de los SDE, como en cualquier otra situación empresarial, el proveedor debe hacer una oferta de producto a sus clientes y asumir un riesgo calculado en el proceso. Los procesos participativos pueden ayudar, pero si se utilizan incorrectamente también pueden obstaculizar el proceso.

En segundo lugar, para seguir un enfoque participativo es necesario que los donantes –o quienes estén jugando un papel promotor– reconozcan la importancia de que los individuos conserven la propiedad de sus organizaciones e ideas. Dentro de las PYME, en general, es una persona la que tiene la propiedad y realiza la gestión: ésta constituye su característica distintiva y su fortaleza. De manera similar, entre los proveedores de SDE, la propiedad en general está en manos de un líder empresarial. Por lo tanto, en su enfoque para seleccionar “socios” y manejar las relaciones con ellos, los donantes deben ofrecer el espacio y los incentivos adecuados para promover la propiedad y evitar que surjan entidades artificiales creadas por los donantes. De distintas maneras, los promotores deben adoptar la postura de inversionistas empresariales y no de donantes caritativos. Algunos han acuñado la frase *capital de riesgo social* para describir este enfoque. Una manifestación de esta orientación son los mecanismos de licitaciones competitivas que ha desarrollado Swisscontact para abrir el proceso de selección a nuevas tipologías de individuos y organizaciones gestoras de sus programas.

En tercer lugar, y en particular para los proveedores de mayor escala, resulta importante que permitan a su personal tener una mayor responsabilidad en su trabajo. Aunque a menudo va en contra de los principios de buenas prácticas que el gobierno sea un proveedor directo de servicios, cuando ejerza esta función, parece conveniente para la eficiencia de su actuación que su personal se sienta más responsable de su trabajo y que una gran parte de su ingreso esté directamente relacionado con el rendimiento. Ésta es una forma de exponer a los funcionarios a las presiones de mercado, que en general resultan muy saludables.

Mayor proximidad

Una de las debilidades más importantes de muchas de las iniciativas de SDE es que no llegan a un número significativo de PYME, en particular cuando

se comparan con las microfinanzas. Con algunas excepciones, como los programas de bonos, la mayoría de las intervenciones de SDE llega sólo a unos pocos cientos de clientes. Dentro de las microfinanzas, por el contrario, dadas las economías de escala, las organizaciones deben llegar a muchos miles de clientes. En cierta medida esta comparación es injusta porque algunos tipos de SDE tienen una influencia que trasciende el nivel de los que adquieren directamente un servicio; por ejemplo, las técnicas de gestión productiva y comercial aprendidas o desarrolladas se transfieren a otras PYME a través del proceso natural de aprendizaje entre empresas. Sin embargo, el punto importante aquí es que las organizaciones de SDE deben tener una visión claramente definida de cómo pueden mejorar sus acciones de proximidad a los problemas concretos de cada uno de sus clientes (las PYME). De este principio surgen varias consecuencias:

- Si se subsidia la oferta de un servicio, la única forma en que se puede mejorar la proximidad es con un subsidio mayor, aunque pueden existir otras formas de ofrecer un “subsidio” que distorsionen menos la relación entre el proveedor y el cliente. El desarrollo de las microfinanzas se ha difundido con subsidios, pero principalmente en el desarrollo del producto o de la organización antes de iniciar la distribución o comercialización de los préstamos. En la práctica, la gestión de las microfinanzas ha permanecido libre de subsidio. Evidentemente, como ya se ha dicho, los subsidios ofrecidos deben ser consistentes con una imagen creíble de la capacidad de sostenibilidad.
- El diseño y el precio del producto deben centrarse más en las necesidades prioritarias de las PYME. En el pasado, se desarrollaban productos de formación para PYME que implícitamente asumían que los propietarios/administradores tenían tiempo de sobra y no pagarían por obtener el servicio; es decir, se desarrollaban como servicios financiados con fondos públicos y no como productos privados. Un enfoque que no dependa de subsidios inciertos podría intentar dividir los productos en módulos que permitieran centrarse en temas específicos más que en problemas genéricos.
- Los donantes deben considerar seriamente el desarrollo del mercado de los SDE en lugar de (sólo) el desarrollo de proveedores específicos. Basándose en este análisis, que ha despertado un considerable interés, la única forma de lograr que los SDE lleguen a un número significativo de PYME es que se ofrezcan en situaciones de mercado que se perpetúen en sí mismas. Ello supone desarrollar una amplia gama de proveedores que actúen empresarialmente y ofrezcan productos diferentes adaptados a las necesidades de sus clientes PYME. El reto de la intervención consiste en facilitar el desarrollo de estos mercados para que operen de manera dinámica y eficaz. Aunque conceptualmente este razonamiento parezca deseable, requiere de nuevas habilidades y disciplinas por parte de las agencias, como por ejemplo la capacidad para comprender las estructuras de un mercado, trabajar con distintos tipos de socios y generar un consenso entre los actores clave sobre el objetivo de desarrollo del mercado. Es evidente que los mercados no se desarrollarán si se ven constantemente debilitados por subsidios otorgados al azar, mal concebidos como “ayuda”.

Subsidios

Éste es el principio clave que sirve de guía al papel que juega el Estado dentro de los SDE. Básicamente consiste en aplicar el sentido común sobre “quién puede hacer qué y mejor” dentro de los SDE. En general, esto significa que la responsabilidad se delega en el nivel más bajo posible, esto es, en las personas que están más cerca geográfica y socialmente de las PYME. En la práctica, por supuesto, el papel estatal puede ser un asunto complicado. Como se ha mencionado, la capacidad del Estado varía mucho de un país a otro. Sin embargo, con mayor frecuencia se considera que la función del Estado dentro de los SDE debe relacionarse con el establecimiento de políticas, y que éste debe llevar a cabo investigaciones, financiar el desarrollo de los servicios, crear y gestionar las infraestructuras de apoyo y, en ocasiones, subsidiar a grupos prioritarios.

Evidentemente, sí se puede justificar un papel más proactivo del Estado. Por ejemplo, ya existe un interés considerable por el desarrollo de *clusters* de actividad económica y puede argumentarse que sólo una organización con apoyo estatal puede superar las restricciones de información y recursos para jugar ese papel coordinador. Sin embargo, deben tenerse en cuenta dos puntos de cautela adicionales sobre el papel del Estado:

- La intervención estatal a menudo se justifica con la excusa de las imperfecciones del mercado (externalidades, información asimétrica y distorsión del mercado) o de la equidad (abrir oportunidades para quienes se ven excluidos por los procesos de mercado). Desafortunadamente, los mercados nunca son perfectos y siempre existe alguna desigualdad. ¿Significa esto que siempre está justificada la intervención? Obviamente no. El punto fundamental reside en que los estados, al igual que cualquier otro actor en el ámbito de los SDE, necesitan una perspectiva clara de su competencia básica en esta materia y centrar sus esfuerzos en ella para que no se convierta en una interferencia oportunista más allá de sus funciones prioritarias.
- Muchos SDE altamente subsidiados por el Estado tienen pocas posibilidades de sostenerse financieramente porque, en cierta manera, pretenden suplir capacidades y conocimientos básicos que los estados deberían incluir en la educación escolar. Los SDE no pueden ni deben ser un sustituto de la educación básica.

Estricta medición de los resultados

Aquí existen dos dimensiones: primero, la importancia de una mejor medición operativa del resultado con relación a los costos, y segundo, una mejor medición del resultado desde la perspectiva de desarrollo.

Primero, históricamente la gestión financiera ha constituido una disciplina que se ha descuidado dentro de los SDE. Aunque las organizaciones tienen presupuestos y llevan sus cuentas, la información financiera no se ha utilizado para mejorar el proceso de toma de decisiones. En general los proveedores de SDE no se han ocupado de establecer sistemas de contabilidad analítica que

imputara los costos a los diferentes productos y funciones. Sin la información financiera mínima que proporciona la base para la evaluación del resultado en cualquier negocio no es posible tener una estructura similar a la empresarial. No es ésta la primera vez que las lecciones aportadas por las microfinanzas son relevantes. Aquí la información financiera se encuentra en el corazón de su desarrollo y, aunque dentro de los SDE la situación es distinta, en un sentido más amplio esta lección también puede aplicarse. Existe evidencia que muestra que esta lección está siendo asumida, y ahora al menos hay más ejemplos de comparación directa entre costos e ingresos provenientes de los distintos tipos de productos. Sin embargo, un reto evidente consiste en extender la transparencia a otros costos y alcanzar un acuerdo en la definición de “costos directos”, lugar donde existe margen para la confusión (y manipulación).

Segundo, como organizaciones de desarrollo, existe la necesidad de ver más allá de la prestación del servicio y desarrollo de proveedores y examinar los cambios que se dan dentro de las PYME (y más allá), así como los niveles de impacto que están más cercanos a la racionalidad subyacente del desarrollo de las intervenciones. En este aspecto se puede aprender menos de las microfinanzas: de hecho, una de las controversias prevalecientes dentro de las microfinanzas es el grado de cambio real que se está llevando a cabo entre los clientes. En otros apartados de esta conferencia, algunos trabajos han intentado dividir estas dimensiones del desempeño global en tres categorías –acercamiento (proximidad), utilización de los servicios y percepciones de los beneficios por parte de los clientes– y es evidente que ello se convertirá en un área importante de mayor desarrollo en el futuro. Al analizar estos asuntos con más detalle, no deben olvidarse dos puntos fundamentales:

- La evaluación del cambio más allá de la organización que presta el servicio resulta inherentemente difícil. Tan pronto como se comienza a evaluar el cambio ocasionado por una intervención, se debe hacer frente a los “grandes temas” de la evaluación: desplazamiento y atribución. Y ello siempre resulta difícil.
- Puede darse una contradicción al exigir a los proveedores de SDE, por un lado, que se comporten de manera similar a las empresas y, por el otro, que se preocupen por el impacto y, por consiguiente, por las funciones y costos que no se cuestionarían en un negocio normal. Para resolver este aspecto, los donantes deben considerar la posibilidad de pagar para realizar evaluaciones que evidentemente sirvan a sus propios propósitos (y no a los de los proveedores) o tratar de fomentar el desarrollo de sistemas de información que se ocupen tanto del impacto como de la información suministrada por los clientes; es decir, de combinar la necesidad de conocer el impacto con la necesidad empresarial de conocer la situación del cliente, el uso de productos y las opiniones acerca de ellos.

Principales retos para el futuro

Es obvio que tres años después de que el Comité de Donantes encargara al Springfield Centre la elaboración de las directrices de buenas prácticas en

los SDE se ha avanzado y aprendido mucho. Dentro de los SDE hay una dirección positiva, palpable, que ofrece un buen augurio. Sin embargo, también es cierto que el campo de los SDE sigue estando relativamente subdesarrollado e inmaduro. Existen algunas verdades irrefutables sobre los SDE, aunque todavía son de menor importancia que las derivadas del análisis comparativo cuantitativo que está detrás del proceso de desarrollo de las microfinanzas. Además, el desarrollo de los SDE sigue estando obstaculizado por la ausencia de un fuerte apuntalamiento teórico que pueda servir de guía a la exposición de razones y el diseño de intervenciones.

Como hicimos notar en las directrices preliminares, la principal necesidad dual dentro de los SDE consiste en una medición más estricta del resultado y una mayor innovación, guiadas por las lecciones que surgen de la experiencia global. De la discusión anterior se hace evidente que para poder progresar en el aprendizaje y práctica en los SDE se requiere enfrentar una serie de retos importantes.

Desarrollo de una "visión" sostenible del futuro para los distintos servicios de desarrollo empresarial

Tradicionalmente, las intervenciones de SDE se han visto obstaculizadas por nuestra incapacidad de responder a las preguntas fundamentales sobre la visión sostenible de los SDE que intentamos desarrollar. Quizá como resultado de la inherente naturaleza de corto plazo de la financiación basada en proyectos o la simple dificultad (y esfuerzo) que implica abordar los asuntos básicos, son muy pocas las intervenciones que pueden enunciar claramente su visión para los próximos cinco o diez años:

- Quién hará qué (donantes, sector privado, proveedores sin fines de lucro, asociaciones, gobierno, etcétera).
- Cómo se desarrollarán los servicios.
- Cómo serán financiados.

Sin esto, la dirección que deberán tomar los SDE es poco clara y resulta difícil desarrollar el detalle concreto para lograr un consenso con otros actores.

Equilibrio del papel del Estado en relación con su capacidad

A largo plazo, un elemento central en la imagen planteada es el desarrollo de un papel adecuado para el Estado dentro de los SDE. Lo que se considera "apropiado" varía de un contexto a otro. No obstante ya existe suficiente evidencia global para sugerir algunas directrices claras sobre lo que debe ser el enfoque del Estado en relación con el desarrollo de las PYME, y específicamente sobre los SDE:

- *La "visión más amplia" es la prioridad.* Las PYME se desarrollan mejor en entornos que facilitan su acceso a los mercados (insumos y productos),

donde no tienen barreras demasiado estrictas de entrada y crecimiento y no sobrecargan sus operaciones con regulaciones e impuestos. Los gobiernos cuyas actuaciones ponen énfasis en la estabilidad y la consistencia, un estado de derecho creíble, una gestión macroeconómica sana y la prestación eficiente de los servicios esenciales (infraestructura, salud, educación, etcétera) son los que tienen mayores posibilidades de crear un entorno con las características descritas.

- *Promoción del sector privado.* Igual que, en un sentido amplio, sucede con el desarrollo económico —donde el sector privado, si recibe el impulso adecuado, se considera cada vez más como el motor de dicho desarrollo, en la provisión de servicios de desarrollo empresarial también puede asumir el papel de motor clave en la innovación y prestación de servicios a PYME. En la práctica esto significa que las intervenciones del gobierno (o donantes) deben intentar desarrollar y no distorsionar los mercados privados, y que la evaluación de las intervenciones debe orientarse principalmente al desarrollo del mercado.
- *Identificación de áreas centrales de responsabilidad.* En términos del papel específico de los SDE todavía hay diversas áreas en las que el papel del gobierno es deseable si cuenta con suficientes recursos. Puede incluir, por ejemplo, la concesión de apoyo financiero para labores de investigación básica o de provisión de información, los procesos de licitación, el fortalecimiento de las capacidades del lado de la oferta y la coordinación de algunas acciones en relación con ciertas actividades, tales como el desarrollo de *clusters*.

Opciones de intervención: ¿del lado de la demanda o de la oferta?

Conforme mejora el análisis de los SDE, se ha hecho más evidente que existen diversas opciones para realizar intervenciones a cargo de los donantes potenciales. Del lado de la demanda, las intervenciones clave incluyen las aportaciones equivalentes/*matching grants* (para consultoría) y los bonos/*vouchers* (para formación). El objetivo de ambas opciones es superar las restricciones en términos de información, costo y equidad. Del lado de la oferta, las intervenciones clave incluyen formación, desarrollo y transferencia de productos, apoyo financiero y coordinación. Los estudios de caso han comenzado a explicar la efectividad de cada una de éstas y las condiciones en las que se aplican en mayor o menor medida. Por ejemplo, resulta evidente que las intervenciones desde la demanda, al mismo tiempo que es probable que ayuden al estímulo del desarrollo del mercado a largo plazo (en realidad no existe información suficiente para hacer una evaluación certera) parecen tener mayor riesgo de distorsionar el mercado que las intervenciones del lado de la oferta. Sin embargo éste es un proceso que acaba de comenzar. Más aún, estas intervenciones deben evaluarse en función de su capacidad para desarrollar mercados más amplios y no frente a las medidas directas del lado de la oferta o de la demanda únicamente. Un reto fundamental para el futuro consiste en desarrollar herramientas prácticas y efectivas para evaluar los mercados y en vincular la condición del desarrollo de mercado al diseño de las intervenciones.

Opciones de intervención: ¿inversión en servicios o en organizaciones?

Abundando en el punto anterior, una de las principales opciones a tomar en cualquier situación de intervención se refiere al enfoque. En particular, ¿se debe concentrar la inversión en el desarrollo de servicios o en el de las personas y organizaciones que ofrezcan los servicios? En general, la respuesta a esta pregunta debe basarse en la situación de mercado prevaliente. Como ya vimos, el mejor punto para iniciar cualquier intervención es el análisis del mercado. En algunas ocasiones el problema subyacente está claramente relacionado con la ausencia de productos y de orientación de los servicios; en otras, puede relacionarse con las habilidades, la cohesión dentro de la organización, etc. Un problema característico de la inversión de donantes en organizaciones es que puede tender a crear grandes organizaciones “amigables al donante” (como sucede en las microfinanzas) que a menudo no son apropiadas para los SDE. Aquí, la estructura adecuada desde el lado de la oferta bien pueden ser las organizaciones de pequeña escala: empresas, individuos o asociaciones independientes. Resulta importante que el desarrollo de sus capacidades no las convierta en organizaciones que reflejen a sus donantes –que financian el proyecto– en lugar de a las PYME, que son sus clientes finales; esa capacidad facilita su desarrollo y no su distorsión.

Capacidades y relaciones empresariales y de responsabilidad de los donantes

La aplicación de los principios de buenas prácticas dentro de los SDE presenta un reto a los donantes –u otros promotores– para que ellos mismos también inspiren en su personal aptitudes similares a las empresariales y que fomenten en las relaciones con sus socios un comportamiento empresarial en el que asuman la responsabilidad por sus actos. Esto es difícil de lograr. Tradicionalmente las personas involucradas en el campo del desarrollo estándar dudan o desconocen la mentalidad y procedimientos empresariales. Sin embargo, para que los SDE jueguen un papel proactivo en el desarrollo de un entorno más parecido al empresarial, para desarrollar mercados que funcionen, los donantes deben esforzarse en este tipo de orientación. Evidentemente, ello tiene consecuencias en los procesos de selección y formación de su personal.

Desarrollo de puntos de referencia para la medición de los resultados

A diferencia de lo que sucede con las microfinanzas, hay muy pocos parámetros que permitan hacer una evaluación comparativa de los resultados. Los SDE nunca serán iguales a las microfinanzas: constituyen un campo inherentemente amplio y diverso, donde los productos son ofrecidos de distintas maneras por distintos tipos de proveedores. Esto siempre será así. Todavía no está claro el grado en el que será posible involucrar a los SDE dentro de un esquema de medición de su rentabilidad con arreglo a métodos convencionales, pero sin duda es un proceso que debe intentarse. Más aún, no parece probable que pueda lograrse un progreso considerable, por

lo menos en relación con los SDE específicos o donde las intervenciones busquen objetivos comunes. Por supuesto que la comparación resulta particularmente difícil cuando se evalúa el impacto y cuando se comparan costos con beneficios, pero en relación con objetivos como la eficiencia, la proximidad y la sostenibilidad hay razones para mostrarse optimistas. Además, actualmente un considerable beneficio de las acciones de medición es que las organizaciones de SDE se vean obligadas a adoptar una visión más rigurosa de su trabajo. A final de cuentas, esto proporcionará una base más sólida para poder realizar comparaciones detalladas.

Desarrollo de SDE relevantes para distintos grupos de clientes

La mayoría de las experiencias de SDE que se subrayan en estudios de caso se refieren a SDE en la parte superior del espectro del tamaño de las PYME. Sin embargo, para las agencias de desarrollo a menudo constituye una prioridad llegar a las microempresas gestionadas por grupos desfavorecidos o de menores ingresos. ¿Pueden, entonces, los SDE ser importantes para las agencias de desarrollo? Veamos:

- Hay ejemplos de SDE diseñados para grupos de bajos ingresos sobre una base relativamente sostenible. Sin embargo, es evidente que el desarrollo de productos comerciales apropiados para estos grupos todavía no se ha convertido en una alta prioridad.
- En muchas microempresas relativamente “simples” que operan en mercados altamente competitivos –como el comercio– los beneficios derivados de mayores aptitudes y conocimiento pueden ser mínimos. Mientras que a través de los servicios financieros pueden obtener mayores volúmenes y menores costos, no está claro qué se puede obtener a través de los SDE. Es probable que los negocios más complejos y grandes puedan utilizar estos servicios con mayor eficiencia.
- Existe una opinión generalizada de que un enfoque similar al empresarial inevitablemente estará influyendo en contra de los grupos de menores ingresos y mayores desventajas. Éste constituye un punto discutible y no sustentado por la experiencia en el campo de las microfinanzas, donde los microempresarios se consideran como un grupo tan calificado como cualquier otro. Sin embargo –y quizá lo más importante– existe el peligro de que los SDE se utilicen como un vehículo para programas que sean esencialmente de beneficencia (lo que, obviamente, podría encontrar justificación) o, de otro modo, como una mediocre segunda mejor opción al desarrollo de servicios educativos adecuados.
- La concentración de esfuerzos en las PYME que no sean las más pequeñas y que no pertenezcan a los más pobres no necesariamente significa que se diluya el esfuerzo por combatir la pobreza. Más bien la visión explícita de que los pobres no pueden ser los únicos agentes de su desarrollo económico es inherente a muchas intervenciones de SDE; la creación de las condiciones que les permitan tener mejores oportunidades para obtener mayores ingresos a través del empleo en otras empresas constituye una vía práctica y válida para la reducción de la pobreza.

Juntos, los retos que se presentan en este trabajo (y otros más) suponen una gran barrera que debe sortear el desarrollo futuro de los SDE. Nuestra capacidad colectiva para enfrentarlos efectivamente determinará en gran medida si los logros de los últimos años pueden aprovecharse para mejorar el aprendizaje, la práctica y, finalmente, el impacto en el desarrollo de las PYME.

Notas

1. El trabajo fue financiado por GTZ en nombre del Comité.
2. Es importante establecer en qué grado estas necesidades son realmente una demanda. El concepto de demanda implica la disposición por parte de las empresas a pagar por un servicio; el concepto de necesidad está mucho menos claro.
3. En general, la diferencia entre el sector servicios y el sector manufacturero ha sido más difícil de definir en años recientes. Es evidente, por ejemplo, que para muchas operaciones manufactureras el verdadero valor agregado se ofrece a través de los servicios de su oferta comercial a los clientes.
4. La importancia del capital social también ha sido reconocida para el desarrollo de economías empresariales en otros lugares, y particularmente en el desarrollo de *clusters*.
5. Aunque en el Reino Unido existen productos específicos de SDE interesantes, en el peor de los casos la estructura de apoyo a la pequeña empresa se asemeja a un estado de beneficencia para la empresa.
6. Por ejemplo, el número de consultorías en el Reino Unido se duplicó entre 1985 y 1992.

Referencias

- Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development. "Business Development Services for SMEs: Preliminary Guidelines for Donor-Funded Interventions". 1998.
- Gibb, A. "Enterprise culture - its meanings and implications for education and training". *Journal of European and Industrial Training*, Monograph, vol. 11, N° 2. 1987.
- Hitchins, R. y A. Gibson. "Swisscontact: the business centre approach in Indonesia and the Philippines". Trabajo presentado en la conferencia internacional "Building a modern and effective business development services industry for small enterprises". Río de Janeiro, Brasil: marzo 2-3, 1999.
- Hitchins, R. y A. Gibson. "BRAC Poultry Programme: a sub-sector approach to developing microenterprises in Bangladesh". Trabajo presentado en la conferencia internacional "Building a modern and effective business development services industry for small enterprises". Río de Janeiro, Brasil: marzo 2-3, 1999.
- Keeble, D.; J. Bryson y P. Wood. "Pathfinders of enterprise: the creation, growth and dynamics of small management consultancies in Britain". *Business Services Research Monograph*, Series 1, N° 3. Reino Unido: The Small Business Research Trust, 1994.
- McVay, M. "BDS Performance Measurement Framework". Trabajo presentado en la conferencia internacional "Building a modern and effective business development services industry for small enterprises". Río de Janeiro, Brasil: marzo 2-3, 1999.
- Tanburn, J. "Business development services: how sustainable can they really be?". Workshop on business development services, Harare: setiembre 29-octubre 1, 1998. International Small Enterprise Programme, ILO: 1999.
- The World Bank. "The State in a Changing World". *World Development Report*, Oxford University Press: 1997.

2. Bonos (*vouchers*) de capacitación: una herramienta para el desarrollo del mercado en Paraguay

LARA GOLDMARK y GABRIEL SCHOR⁽¹⁾

Introducción

LA TEORÍA ECONÓMICA ILUSTRAN un problema sobre la información que ayuda a comprender las debilidades funcionales del mercado de programas de formación: la enorme dificultad que tienen los potenciales usuarios de formación para evaluar por adelantado la calidad de los programas educativos. La formación es un “bien de experiencia” cuyos beneficios no se manifiestan entre las personas capacitadas hasta después de haber consumido el bien y cuando se disponen a aplicar los conocimientos adquiridos. Los lujosos folletos que explican los beneficios de un programa de formación no son capaces de suministrar a los consumidores información suficiente acerca de la calidad de los cursos que ofrecen. La publicidad puede prometer muchas cosas, pero no siempre quien la suministra tiene la capacidad o la disposición para cumplir con lo ofrecido.

Sin embargo, en un mercado libre ningún proveedor de programas de formación estaría dispuesto a permitir que un cliente retuviera el pago de su importe hasta que el curso se completara a la satisfacción del cliente. En tales circunstancias, ¿qué obligaría a un cliente a pagar? Después de todo, al finalizar el curso el alumno ha obtenido lo que buscaba (conocimientos y habilidades) y, en consecuencia, tendría la opción de retener el pago argumentando estar insatisfecho con los resultados, independientemente de su opinión real. Por tanto, el único sistema realista es cobrar las cuotas por adelantado. Esto plantea un problema adicional debido a que el cliente potencial de los programas de formación sólo está dispuesto a pagar si el riesgo de adquirir un curso de calidad desconocida se compensa con una tarifa razonable (baja). El resultado es que, para poder ofrecer un precio competitivo, la parte suministradora debe minimizar sus costos, lo que finalmente repercute en la calidad del servicio prestado. Por consiguiente, a menudo la calidad es baja dado que el personal no está suficientemente remunerado, carece de la preparación suficiente y el material didáctico no es el adecuado; y esto sin tener en cuenta las necesidades de las personas a capacitar. La expresión “consigues lo que pagas” sirve para reforzar y confirmar la predisposición de los alumnos a creer que la formación tiene un valor escaso y un riesgo alto. Por último, el déficit de información desde el lado de la oferta del mercado de formación puede convertirse en un problema de selección adversa y, en casos extremos, puede suponer el desmantelamiento total del mercado educativo.

El problema de la información –principalmente el hecho de que quienes suministran la formación no pueden demostrar de manera creíble y por adelantado la calidad de sus servicios ni tampoco los clientes su disponibilidad a pagar– generalmente ha conducido a un bajo nivel de inversión en formación. Para resolverlo, a menudo el Estado se siente obligado a intervenir, normalmente mediante el empleo de subsidios desde el lado de la oferta.

Sin embargo, los subsidios no son necesariamente la solución más adecuada para dichas imperfecciones del mercado: pueden inducir a los proveedores de formación a ofrecer cursos aunque no exista demanda. Además, los subsidios no necesariamente evitan que los proveedores ofrezcan cursos de calidad insuficiente. Por lo tanto, un instrumento eficaz no sólo debe promocionar la inversión en el mercado de la formación sino también disminuir la brecha de información, mejorar el control de calidad y ser sostenible a largo plazo, además de minimizar el riesgo de fraude.

En un intento por superar los problemas asociados a los bajos niveles de inversión en el mercado de la formación, los programas oficiales han sobredimensionado los subsidios a la oferta (proveedores de formación), asumiendo implícitamente que mediante esta intervención se soluciona el déficit de información de la demanda. Esta suposición subyacente de que tanto los diseñadores como los proveedores de programas comprenden las necesidades de la microempresa ha sido un malentendido fundamental de muchos de los programas anteriores. La realidad es que en el mercado hay carencias de información tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda.

Cuando se examinan los nuevos enfoques en las intervenciones del mercado de formación debe tenerse en cuenta una consideración final e importante: el razonamiento de las externalidades no es propiamente aplicable para la micro y pequeña empresa. La experiencia ha demostrado que cuando se ofrece una solución a los problemas de relevancia y adecuación de los productos formativos, la transacción resultante debe y puede considerarse como una transacción de productos totalmente privados: garantizar que los beneficios de la formación sean apropiados para la persona a capacitar es algo plausible cuando se trata de un producto bien diseñado. Consecuentemente hay pocos argumentos en favor de una política de subsidios: más bien deberían invertir en el desarrollo y afianzamiento de un mercado privado de servicios de formación eventualmente sostenible.

En las páginas siguientes se analizan los problemas y dificultades específicos detectados en programas orientados desde la oferta. Posteriormente se describe un nuevo enfoque para la formación en la microempresa que utiliza un sistema de información basado en bonos (*vouchers*). La última parte destaca los retos con los que aún se enfrenta este enfoque y toca el tema de las expectativas para intervenciones futuras.

Problemas y dificultades de los programas tradicionales de subsidios a la oferta

En el origen de la creación de instituciones de capacitación latinoamericanas los problemas en el campo de la formación se encontraban principalmente

en el lado de la oferta. El mercado absorbía a todo el personal docente que salía de las universidades. Las entidades de formación dedicaron enormes esfuerzos a la adquisición de material didáctico, a la formación de profesores y a sistemas cada vez más grandes y complejos. Los problemas económicos que se iniciaron en la década de los setenta y tuvieron su momento más crítico en la “década perdida” de los ochenta, modificaron definitivamente el panorama de la formación⁽²⁾. El mayor reto de la época reciente ha consistido en encontrar un buen acomodo entre la oferta y la demanda que vaya más allá de aumentar la oferta para satisfacer el exceso de demanda.

Incluso en la actualidad, la mayor parte de oferta de cursos de los grandes centros de formación creados a lo largo de América Latina responde a las necesidades de las grandes empresas con una mayor especialización de funciones, compleja división del trabajo y procesos tecnológicos más avanzados⁽³⁾. En lugar de ofrecer capacitación práctica se puede decir que los programas actuales son una extensión del concepto tradicional de educación técnica, cuyos contenidos son aptos solamente para quienes pretenden ocupar un puesto dentro de la industria de gran escala. Es más, dado que los cursos son extractos de programas técnicos muy avanzados –más que actividades de formación específicas para tareas concretas–, los ejemplos que se utilizan para transmitir habilidades son ajenos a la realidad cotidiana de la pequeña y microempresa. Por último, el marco organizativo de los cursos no contempla las circunstancias específicas de los alumnos, que normalmente son adultos que trabajan jornadas completas: los cursos son demasiado largos y con horarios poco adecuados. Como resultado, sólo un porcentaje mínimo de las microempresas puede capitalizar este tipo de formación técnica de manera relevante. Para la mayor parte de las empresas los cursos no producen beneficios y, consecuentemente, no están dispuestas a participar en ellos, aunque sean “gratuitos”.

Algunos gobiernos de América Latina han desarrollado un modelo de educación y formación técnica cuya meta es garantizar que sus productos sean adecuados y relevantes. Para ello han creado consejos tripartitos para las escuelas técnicas, que incluyen a representantes del gobierno, de la empresa y de los trabajadores. Desgraciadamente, con la experiencia se ha visto que la información relativa al mercado que se transmite al consejo por parte de los representantes del sector empresarial es muy limitada. La oferta real de cursos ofrecidos por estas instituciones responde –en el mejor de los casos– a las solicitudes de los sectores empresariales más activos y resolutivos e, incluso, tiende a ser una manifestación de las capacidades, experiencia e intereses específicos de las escuelas universitarias. La inmensa variedad y diversidad de las necesidades reales de formación de las micro y pequeñas empresas no puede abordarse simplemente con el establecimiento de una institución centralizada.

Existe un planteamiento más reciente que ha avanzado hacia una solución en el tratamiento del problema del subsidio a la oferta de actividades de capacitación. Este enfoque promueve la competencia entre las empresas de formación. Sin embargo, todavía no se ha logrado desarrollar un mercado eficiente y sostenible. En Chile, organizaciones de segundo nivel, tales como las agencias gubernamentales locales, establecen una serie de criterios y requisitos previos que deben cumplir las empresas para poder participar

en los programas subsidiados para la formación en la microempresa. Las empresas de formación compiten entre sí en concursos específicos para cada uno de los cursos ofrecidos. En última instancia esta forma de actuación asume que las organizaciones de segundo nivel están al tanto de las necesidades cambiantes de la microempresa. Es posible que la información acerca de las necesidades formativas de la microempresa esté a disposición de las empresas de formación, pero rara vez llega a los centros de decisión de la organización de segundo nivel que establece los contenidos y presupuestos del programa. El modelo presupone que la dimensión crítica para satisfacer las necesidades formativas del grupo objetivo es el precio y, por ello, no permite a la demanda (las microempresas que precisan formación) expresar sus inquietudes acerca de las otras facetas de la formación –contenido y estructura– establecidas de antemano por la organización de segundo nivel. Por consiguiente, la evidente orientación al mercado de este enfoque se limita a la competencia en precio (sin librarse por ello de una estructura de precios oligopólica) y deja poco lugar a la competencia basada en la calidad de los productos de formación.

En el modelo de concurso centralizado, el comprador real del producto de formación es la organización de segundo nivel, no el empresario. Esto genera algunos efectos no deseados: (i) permite que la oferta se especialice en las necesidades de la organización de segundo nivel y no en las de la microempresa; de esta manera se fomenta la capacidad de ganar un concurso más que desarrollo de las capacidades identificadas por la demanda; (ii) la organización de segundo nivel hace la función de cliente en sustitución de los empresarios y, así, se dificulta el desarrollo de sus capacidades para negociar la adquisición de productos formativos y la adaptación de cada uno de ellos a las necesidades concretas, y (iii) la adquisición centralizada y en conjunto de los productos de formación distorsiona los precios de mercado a largo plazo.

El caso de Paraguay

En 1995 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió un programa piloto de información y capacitación mediante bonos destinados a las microempresas de Paraguay. El programa era experimental y estaba vinculado a un préstamo del BID: su principal objetivo era incentivar a las instituciones financieras tradicionales para que ofrecieran créditos a las microempresas mediante un paquete de asistencia técnica y una línea de crédito disponible en condiciones de mercado.

El programa de sistema de información y formación mediante bonos se concibió con el fin de evitar las imperfecciones del mercado anteriormente citadas, así como para solucionar algunos problemas aparentemente insalvables que el Banco Interamericano de Desarrollo había detectado en anteriores iniciativas de financiación de programas de formación para la microempresa. Hasta entonces la formación era obligatoria, estaba ligada a la asignación de créditos y se basaba en principios generales empresariales y de contabilidad. A menudo los cursos eran impartidos por profesores de las áreas de crédito de las ONG que conocían poco el mundo empresarial, y no tomaban en

cuenta los diferentes sectores y niveles de conocimiento de los alumnos. Como era de esperar, las aulas estaban vacías. Cuando se veían presionados, algunos empresarios enviaban a las clases a miembros de su familia o a otras personas menos ocupadas. Los resultados se medían de acuerdo al número de cursos ofrecidos y a la cantidad de alumnos asistentes, sin comprobar la aplicación práctica de los conocimientos aprendidos. Era inconcebible que cursos de esta naturaleza recuperaran por sí mismos los costos, aunque algunas actividades de formación se financiaran mediante los beneficios obtenidos de los créditos. Y esto era así porque, sencillamente, la oferta no respondía a las necesidades de los microempresarios. Las instituciones financieras, como el BID, en ocasiones intentaron hacer una selección de las empresas de formación, pero sin conocer en realidad las necesidades o preferencias de los empresarios en cuanto demandantes de los cursos.

El programa de bonos e información dio un giro radical a esta situación. Generó una respuesta sin precedentes en el mercado, tanto desde la oferta de formación como desde los propietarios y empleados de las microempresas interesados en los programas de capacitación. El programa formaba parte de un importante crédito de microfinanzas pero su funcionamiento fue independiente. Se procuró no discriminar entre los clientes del programa de créditos del BID y el sector de la microempresa paraguaya, que abarcaba un espectro empresarial más amplio⁽⁴⁾. Los resultados preliminares muestran que el programa ayudó a desarrollar un mercado de formación en el sector privado que fue capaz de ofrecer productos adecuados a los intereses de la microempresa. Los clientes mostraron que deseaban adquirir conocimientos concretos de aplicación práctica inmediata y que preferían cursos integrados por módulos cortos y fácilmente asimilables. Cuando las empresas suministradoras captaron este mensaje y adaptaron sus productos, creció con fuerza la demanda por parte de la microempresa, incluso aceptando una contribución económica obligatoria. Sin embargo lo fundamental es que el programa modificó el equilibrio de poder en el mercado laboral, aumentando las posibilidades de adquisición por parte las microempresas. Los empresarios, al disponer tanto de los bonos como de la información, pudieron escoger qué querían aprender y quién querían que les enseñara. Esta nueva situación obligó a las instituciones proveedoras de cursos a competir entre sí para atraer clientes. También se vieron en la necesidad de innovar constantemente para no perder el ritmo de una demanda que se caracterizaba por su dinamicidad y carácter cíclico.

Funcionamiento del modelo

La característica fundamental de este nuevo enfoque es su dimensión múltiple: aborda los problemas de información que contribuyen al bajo desarrollo del mercado de la formación, al tiempo que fomenta un subsidio parcial orientado a la demanda para impulsar la inversión en el desarrollo de productos ofrecidos por los proveedores establecidos. Con ello se pretende sentar las bases de un mercado más competitivo y atraer más clientes procedentes del ámbito de la microempresa.

El proceso es el siguiente:

Antes de ser admitidos en el programa, los proveedores de formación se seleccionan a partir de los siguientes requisitos: reconocimiento legal como institución educativa, experiencia de más de un año impartiendo cursos de formación dirigidos a microempresas y dotación de instalaciones, materiales y personal adecuado para poder llevar a cabo los cursos. Al ser aceptados en el programa, estos proveedores acceden a someterse a auditorías y evaluaciones no programadas. Estas auditorías son una medida importante para controlar el fraude, y los datos que proporcionan permiten informar a los futuros beneficiarios mediante la orientación y el servicio de consulta que ofrece el programa. La lista de instituciones se mantiene abierta mientras dura la ejecución del programa, ya que se presume que si hay inclusiones nuevas aumenta la presión en el mercado y las instituciones originales se verán obligadas a mejorar la calidad de sus servicios.

El servicio de orientación y consulta, además de funcionar como centro de distribución de bonos, proporciona información relacionada con el contenido, ubicación, proveedores y calidad de los cursos. Los centros de formación se clasifican mensualmente en función del número de clientes que seleccionan sus cursos e incluye información acerca del número de clientes que regresan y los ingresos registrados por este concepto a lo largo del último año. Los resultados son accesibles en los centros y los clientes tienen acceso a estos datos. Esta información se toma como indicador del interés y calidad de los cursos y sirve para publicitar las actividades de capacitación y los centros que las imparten entre los microempresarios. En muchos casos esta publicidad es de carácter verbal, pero también hay publicidad en la radio y medios impresos locales. Todo ello contribuye al esfuerzo por aumentar el número de alumnos inscritos.

El centro de distribución de bonos proporciona un número limitado de bonos a cada empresario. Estos bonos tienen un valor monetario fijo y las empresas los pueden usar para financiar el curso de formación que elijan, pero deben pagar la diferencia que existe entre el valor del bono y el costo total del curso. La única restricción es que los bonos sólo se pueden utilizar en los centros registrados y clasificados por el programa. Para todos los cursos se exige que la empresa haga un aporte económico propio. El costo de los cursos varía desde el doble o el triple del valor de los bonos hasta una cantidad que los excede en tan sólo el 25%. En Paraguay, por ejemplo, el valor de los bonos era de US\$ 20 y los cursos más baratos costaban US\$ 25 cada uno. Mediante el establecimiento del valor del bono en una cantidad fija frente a un porcentaje del valor de los cursos se favorece a las microempresas con menores ingresos, que pueden no tener más de US\$ 5 para invertir en formación. Si el valor del bono en Paraguay se hubiera establecido en el 50% del valor del curso, los empresarios habrían tenido que aportar US\$ 12,50 por los cursos más baratos, mientras que aquellos que optaran por los cursos más caros habrían obtenido subvenciones de hasta US\$ 35.

La calidad y la información se controlan a través del mercado de distintas maneras:

En primer lugar, los proveedores de formación no pueden presentar los bonos para su cobro hasta el momento en que el cliente haya terminado el curso; e incluso así, sólo se pagará por aquellos alumnos que hayan asistido por lo menos al 75% del curso. El funcionamiento del programa supone que

la persona a la que se va a capacitar sólo completará el curso si está satisfecha con la formación ofrecida. Como el sistema funciona de forma voluntaria –al contrario que en ocasiones anteriores, en que la asistencia a los programas de formación era obligatoria–, los centros procuran responder a las necesidades de sus clientes. Es previsible que los consumidores insatisfechos opten por no asistir al 100% del curso y, en consecuencia, el centro dejará de recibir la parte de la cuota correspondiente al bono. Por otro lado, la parte de la cuota que corresponde al cliente (la porción de la cuota que excede el valor del bono) se debe aportar al inicio del curso. El riesgo de impago que asumen los proveedores de formación desaparece con el sistema de bonos, puesto que garantiza que el bono será canjeado por efectivo si el curso se completa de manera satisfactoria, a diferencia de si el pago fuera efectuado al final del curso.

Por lo tanto, el diseño del programa es eficaz en el apoyo que brinda precisamente en los puntos críticos que el mercado necesita para poder funcionar correctamente. Es posible introducir el mecanismo *ex post* de control de pagos sin imponer una carga insalvable sobre los proveedores, porque el pago tiene la garantía gubernamental, siempre y cuando se cumplan unos requisitos mínimos. Paralelamente, las labores de control las lleva a cabo aquella parte que tiene más facilidad para ello; esto es, los consumidores. Comparativamente, el sistema de control expuesto es mejor que el que proporcionaría un sistema “experto”. La diferencia está en que, con una base de consumidores tan amplia, una unidad de control centralizada sólo podría, en el mejor de los casos, realizar verificaciones puntuales.

En segundo lugar, el programa –una vez más de manera distinta que los programas tradicionales– utiliza la competencia entre proveedores como mecanismo de control. Los microempresarios pueden escoger libremente el centro de formación y los cursos en los que desean utilizar sus bonos. Consecuentemente, los centros tienen que diferenciarse del resto para atraer a tantos clientes como sea posible. Claramente, el modelo proporciona a todos los centros un renovado incentivo financiero y los obliga a adaptar sus productos para satisfacer las necesidades de los clientes. En la práctica esto significa que se ofrecen cursos en las tardes y durante los fines de semana, además de sesiones prácticas con participación activa con el fin de que los empresarios puedan obtener destrezas e incorporarlas progresivamente en la gestión de sus empresas. Así, los suministradores de formación procuran no prometer nada que no puedan cumplir, no sólo porque sus clientes abandonarían el curso sino también porque las recomendaciones favorables de los clientes satisfechos pueden suponer atraer otros en el futuro⁽⁶⁾.

Resultado del programa de Paraguay

El programa de Paraguay se ejecutó en dos fases: una fase de demostración que duró dos años (mayo de 1995 a mayo de 1997) y una fase piloto, de febrero a diciembre de 1998. La ejecución en dos fases no estaba prevista sino que fue más bien el resultado de presiones políticas en Paraguay y de algunas dificultades administrativas dentro del BID. Sin embargo, un factor de análisis interesante en esta situación es que hay datos acerca de los

centros relativos al período de interrupción del programa (junio de 1997 a febrero de 1998) que pueden servir para una mejor comprensión del impacto que tuvo el programa de bonos en el mercado de la formación empresarial.

La figura 2.1 muestra el número de bonos empleados a cambio de cursos mes a mes durante los dos períodos de ejecución del programa. La tendencia observable es un crecimiento rápido en el uso de los bonos, con picos y valles estacionales. Es interesante resaltar el bajo volumen detectado durante y después de mayo de 1995, fecha de introducción de los bonos. El programa exigió un largo proceso de gestación durante el que se contrató a las empresas participantes, se estableció el sistema administrativo y se inició su promoción. La segunda fase pudo “despegar” con mayor facilidad, pues ya había una base de clientes fieles al sistema y una masa crítica de centros para impartir la formación. Aunque la segunda fase no duró ni la mitad que la primera, el número final de bonos usados durante el segundo período fue mayor (29 264 frente a los 19 287 de la primera fase).

También es interesante resaltar que el número de alumnos sin bonos creció durante las dos fases del programa. En casi todos los casos, los participantes sin bonos no pertenecían al sector de la microempresa y, por tanto, no eran candidatos a recibir bonos para acceder a los servicios ofrecidos por el programa. En este segundo caso, en su mayoría se trataba de amas de casa o estudiantes. No obstante, algunos participantes sin bonos podrían haber participado del programa si hubieran conocido su existencia. En otros casos, se trataba de empresarios que ya habían agotado su lote de seis bonos, pero querían seguir adquiriendo formación.

Los picos y valles del cuadro muestran la naturaleza cíclica de la demanda de formación para la microempresa. La utilización de bonos tendía a aumentar inmediatamente antes de Navidad y Semana Santa, épocas en que los empresarios deseaban aprender cómo ofrecer productos nuevos de temporada. En el caso de los participantes sin bonos, demostraron ser un mercado más estable que crece gradualmente conforme aumenta la oferta.

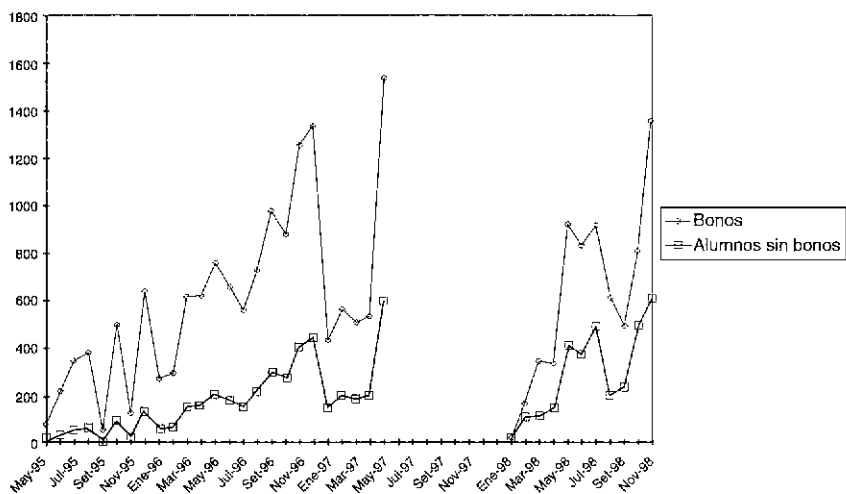


Figura 2.1 Bonos amortizados mensualmente y cantidad de participantes sin bonos

Durante la primera fase del programa paraguayo la cantidad de centros participantes fue baja al principio, pero creció hasta alcanzar más de sesenta. De los sesenta, alrededor de veinte participaron activamente; es decir, recibiendo un gran número de bonos cada mes. Durante la segunda fase, el número de centros registrados creció aún más. Sin embargo, el núcleo principal lo componían de quince a veinticinco centros por mes, un número que aumentaba con el desarrollo del programa. Los centros principales —es decir, los que amortizaban un mayor número de bonos— en su mayoría eran empresas pequeñas, privadas y con fines de lucro. En muchos casos, los directores y profesores eran dueños de pequeñas empresas que estaban dispuestos a compartir sus conocimientos con empresarios que, por el tamaño de sus empresas, no amenazaban su cuota de mercado. Para algunos centros, la formación era una actividad paralela realizada en busca de beneficios adicionales. Debido al incentivo financiero del programa, a través de los bonos, muchos centros crecieron e invirtieron en su actividad educativa. Casi todos se vieron obligados a adaptar sus productos a las necesidades de los microempresarios clientes: acortaron la duración de los cursos, programaron clases en horario nocturno y fines de semana, simplificaron la metodología lectiva y aumentaron las sesiones prácticas⁽⁶⁾. Este proceso de adaptación culminó con el desarrollo de un producto relativamente normalizado entre y dentro de los centros; un producto que no existía anteriormente en el mercado.

Otro desarrollo fundamental fue la amplia variedad de contenidos disponibles en los cursos. Se llegó a ofrecer un gran número de cursos extremadamente específicos para cada sector, e incluso, con el desarrollo del programa, aumentó el número de sectores. En Paraguay, el desglose de contenidos de los cursos fue el siguiente: 17% gestión (contabilidad, costos, control de calidad, impuestos, etcétera), 14% decoración (preparativos para fiestas, pintura, serigrafía, reparaciones en el hogar); 14% confección textil (telas, almohadas, ropa, etcétera); 13% electricidad; 11% restauración; 7% electrónica; 7% peluquería, y 2% en cada uno de los siguientes: refrigeración, artesanía, cosmetología, fabricación de calzado, fontanería, mecánica automotriz y carpintería.

Varios centros participaron en ambas fases del programa. Tres de los centros más relevantes en el programa de bonos ofrecieron datos durante la interrupción del programa (junio de 1997 a febrero de 1998): el Instituto Central de Electrónica (ICE), que formó a técnicos en reparación de electrodomésticos, material informático y electrónica; el Instituto de Arte Culinario María Gloria (IMG: repostería) y el Centro de Enseñanza Profesional (CEP: peluquería y gestión de peluquerías)⁽⁷⁾. Estos tres centros cambiaron la estructura de sus cursos para ofrecer módulos más cortos y accesibles, frente a los cursos más generales que ofrecían con anterioridad. Además, aumentó la variedad de materias incluidas en los cursos. Los datos muestran también que en los tres casos señalados el número de asistentes a los cursos se incrementó notablemente durante la primera fase del programa de bonos pero no continuó en los años siguientes. Las tres iniciativas subsistieron tras el corte en el suministro de bonos en mayo de 1997, pero sólo dos (ICE y CEP) se mantuvieron activos en el mercado de formación hasta el final de la segunda fase del programa de bonos. Llama la atención que estos dos programas

contaran con suficiente experiencia en el campo de la formación antes del inicio del programa de bonos. La tercera empresa, IMG, era una iniciativa nueva y tenía poca experiencia en el campo. Originalmente era una pastelería y empresa de servicio de comidas. Aunque IMG continuó ofreciendo cursos durante algún tiempo después de la primera fase, cuando el mercado de formación se debilitó la empresa retomó su actividad original.

Por otro lado, con relación a los precios, cada centro reaccionó de manera diferente cuando terminó la primera fase del programa de bonos. El CEP redujo su precio para compensar la desaparición de los bonos con la idea de que sus cursos siguieran siendo atractivos para los clientes de menores ingresos. IMG aumentó sus precios para compensar la pérdida de clientes y perdió incluso más clientes. Debido a la excelente reputación desarrollada, el ICE mantuvo el mismo precio y el 100% de sus clientes continuó pagando la tarifa completa, incluso sin ayuda de los bonos.

La figura 2.2 muestra el precio medio de los cursos a lo largo de la duración del programa. La tendencia a la baja puede deberse a que, al principio, los centros se vieron obligados a realizar inversiones para la adaptación del material y contenidos del curso, metodología docente y estrategias de comunicación, en su intento de atraer a clientes nuevos. Con esta inversión recuperada, y para poder competir mejor, los centros bajaron sus precios. La competencia más fuerte se dio en la segunda fase del programa. Los datos muestran que los centros nuevos optaron por sectores populares, como electrónica y repostería, enriqueciendo con ello la cantidad y variedad de cursos disponibles.

Sin embargo, una serie de datos más detallados de la primera fase muestra que en cualquiera de los meses de actividad, los cursos más baratos no necesariamente fueron los más solicitados⁽⁶⁾. Los centros de mayor reputación pudieron cobrar incluso una prima por sus servicios; además, algunos cursos eran más caros debido a la naturaleza del contenido y los materiales necesarios. Por ejemplo, los cursos en electrónica o repostería eran caros, mientras que los de gestión empresarial normalmente costaban menos.

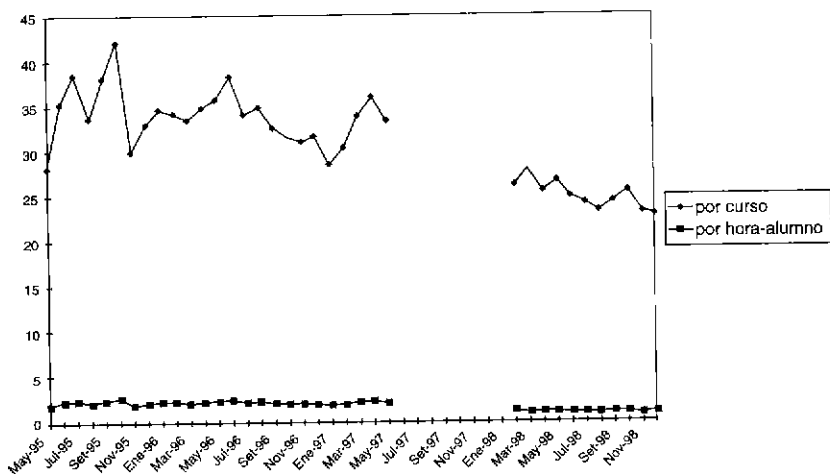


Figura 2.2 Precio medio por curso y por hora-alumno

El nivel de subsidio del programa continuó a lo largo de ambas fases; éste se calculaba en función del valor total de los bonos amortizados frente al valor total de las ventas de productos de formación que satisfacían los requisitos del programa. Por ejemplo, si el Instituto María Gloria cobraba US\$ 30 por persona y curso, formó a dieciocho alumnos y obtuvo catorce bonos con un valor de US\$ 20 cada uno, el nivel de subsidio de ese curso en particular era de $(14 \times 20) / (18 \times 30)$ o aproximadamente el 52%⁽⁹⁾. En la figura 2.3 se muestra la evolución del nivel de subsidio a lo largo de la ejecución del programa.

A lo largo de la segunda fase se hace evidente una tendencia de subsidio creciente. Esto podría indicar que los centros participantes lograron desarrollar una especial habilidad para “ganar” el subsidio, por ejemplo, mediante la captación de un gran número de tenedores de bonos para obtener más ingresos provenientes de dichos bonos. Otra explicación posible es que la comunidad microempresaria disponía de más información acerca de la existencia del programa durante la segunda fase. Por una parte, esto muestra una relación positiva del mercado: el nivel de subsidio aumenta porque es una exigencia de los microempresarios y éste es un mercado cuyo objetivo es satisfacer la demanda de la clientela de microempresas. Pero por otra parte, este patrón de comportamiento no es el mejor si se pretende que el programa continúe una vez que los bonos se hayan agotado.

En el diseño original del programa paraguayo se había considerado la idea de reducir el valor nominal de los bonos a lo largo del tiempo, pero esta medida no se llevó a cabo. Sin embargo, debido a la inflación, el valor real del bono sí se redujo: éste se fijó en 40 000 guaraníes, que, al inicio del programa, suponía una cantidad cercana a los US\$ 20 y, al final de la segunda fase, tenía un valor menor a US\$ 15.

En cualquier caso, los resultados de la figura 2.3 sugieren la necesidad de un esfuerzo más activo por reducir el valor nominal de los bonos. En el ejemplo de Paraguay, aún no se dispone de la información que permita analizar si, como resultado del programa, el mercado de formación desarrollado

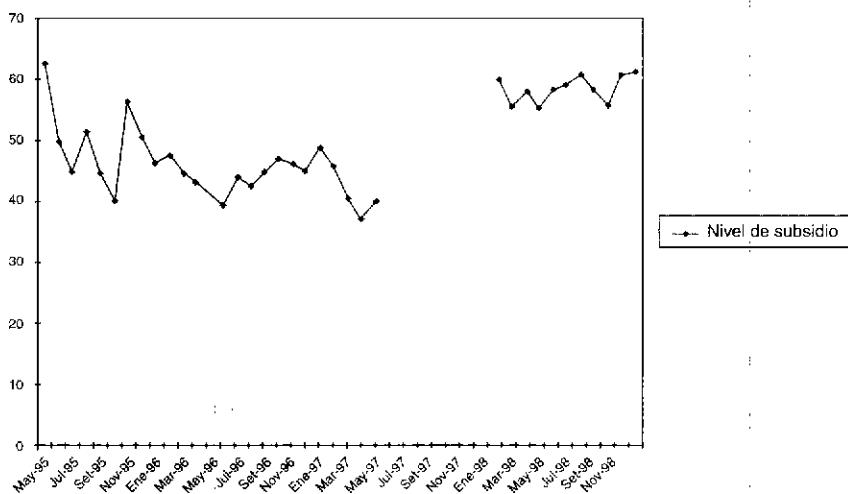


Figura 2.3 Desarrollo temporal del nivel de subsidio

será viable en el futuro, ni si desde la microempresa se mantendrá la demanda. Los datos obtenidos durante la interrupción de 1997, aunque interesantes, aún son escasos para sacar conclusiones sólidas.

Control y supervisión

Tanto dentro como fuera del BID –en parte debido a la existencia de programas de bonos incompletos o poco exitosos– existía una preocupación lógica acerca de las posibilidades de fraude. Si algo se puede aprender de la experiencia en Paraguay es que, aunque las infracciones a las normas siempre ocurren, tanto su frecuencia como su impacto se pueden disminuir manifiestamente a través de una combinación de mecanismos de control

Tabla 2.1. Mecanismos de supervisión y control

<i>Mecanismo de control</i>	<i>Método de aplicación</i>
1. Selección de los centros de formación. Los criterios de selección incluyen instalaciones apropiadas, experiencia en formación y existencia de cursos interesantes para su inclusión en el programa.	Un contrato firmado con cada centro particular que establezca reglas y obligaciones precisas.
2. Selección de clientes durante la distribución de los bonos.	Una entrevista en la que se pide al cliente información sobre su negocio: ventas, suministros, crédito, etc. Los datos obtenidos se pueden cruzar y el resultado pondría en evidencia al cliente que no posee un negocio. En caso de que estén disponibles, es aconsejable solicitar recibos e información fiscal
3. Firma del cliente en el revés del bono.	A los clientes se les pide su identificación y que firmen el bono en presencia del administrador. A los centros se les pide confirmar la identidad del cliente y obtener su firma al inicio de cada curso.
4. Registro de asistencias.	A los centros de formación se les pide que lleven un registro de asistencias. Si los microempresarios atienden menos del 75% del curso, el centro no recibe la amortización del bono.
5. Visitas sorpresa a los centros de formación.	Los administradores del programa hacen visitas no programadas a los centros, para comprobar los materiales, la cantidad de participantes y la calidad. Incluso es posible que se pida a los asistentes que rellenen una hoja de evaluación.
6. Cancelación de la participación de centros.	Esta medida es un recurso extremo al que se acudirá sólo en caso que los centros hayan sido suficientemente informados de que su actuación no responde al nivel exigido en el programa.

y supervisión que se refuercen mutuamente. La creación de estos mecanismos es tarea del organismo encargado de la gestión del programa, las consultorías externas y los centros de formación. En la tabla 2.1 se puede ver una lista de verificación que muestra cómo se evitó el fraude en el programa paraguayo.

Es fundamental que el organismo ejecutivo sea eficaz y políticamente independiente. Su importancia se vio en Paraguay cuando se tuvo que descalificar a una serie de instituciones de su participación en el programa y algunos de sus directores intentaron mediante apoyos políticos que la unidad gestora les diera otra oportunidad. Uno de los factores importantes del éxito del programa paraguayo fue que el organismo ejecutivo disponía de autonomía para tomar decisiones basadas exclusivamente en factores técnicos, sin admitir la intervención de grupos de presión. La pregunta sobre qué tipo de estructura ejecutiva tiene capacidad para imponer las "reglas del juego" para el mercado de formación en un país particular no tiene respuesta fácil; es uno de los retos que enfrentan los diseñadores de los programas en cada país.

Otros programas de bonos

Además del programa del BID en Paraguay, recientemente se han desarrollado otros programas basados en bonos para la formación de microempresarios. Los ejemplos más conocidos son los programas de Perú, El Salvador y Kenya. Tanto el programa de Perú como el de El Salvador, llevados a cabo a través de agencias financiadas por la Unión Europea, han sido cancelados. En el caso de Perú, el programa detectó fraudes y problemas de organización⁽¹⁰⁾. En El Salvador, el alcance del programa era tan limitado que no logró inducir ninguna modificación en el comportamiento de la oferta. Además, la información suministrada a los clientes microempresarios fue tan escasa que no detectaron la importancia de los cursos ofrecidos⁽¹¹⁾. Un programa de formación que el Banco Mundial aprobó en 1995 para Kenya se ha reestructurado recientemente, de modo que ahora incluye un programa de bonos para pequeñas y microempresas. Los resultados del programa Jua Kali, que es como se conoce, parecen indicar una buena aceptación tanto de los centros de formación como de sus clientes. Sin embargo, aún es pronto para obtener datos útiles de este caso⁽¹²⁾.

Además de las tres iniciativas descritas en el párrafo anterior, el BID ha recibido una serie de proposiciones para financiar programas de bonos con fines formativos de muchos países latinoamericanos y del Caribe. Se han aprobado programas de bonos e información dirigidos específicamente a la pequeña y microempresa en Ecuador, Argentina y Guatemala. Los programas de Argentina y Ecuador ya están en funcionamiento. Estos programas utilizaron como base el modelo paraguayo, pero corregido en función de lo aprendido en Paraguay. En Nicaragua y Guyana también van a iniciarse propuestas similares, y otra está en desarrollo para un proyecto nuevo en El Salvador. En Venezuela se diseñó un programa que utiliza bonos con información para ayudar a un grupo objetivo muy concreto que sufrió las consecuencias de la reducción del empleo en el sector público. El suministro

de bonos se realiza tras un análisis de capacidad. En Haití, un reciente paquete de créditos del BID utiliza un plan para reestructurar el sistema de desarrollo de los recursos humanos del país mediante mecanismos de mercado e incluye la utilización de bonos. La aprobación de este programa sufrió retrasos debido a los problemas políticos del país. A la fecha de este trabajo, ninguno de los programas de bonos enumerados hasta aquí está lo suficientemente avanzado como para ofrecer información sobre los resultados, aunque en breve debería estar disponible alguna estadística preliminar relativa a los programas de Ecuador y Argentina.

La identidad del organismo ejecutivo es un problema constante en el diseño y planificación de los programas. En algunos ejemplos, como los de Paraguay y Venezuela, las agencias encargadas de la gestión del programa son de carácter público y no compiten en el mercado de formación. En Ecuador y Argentina los programas se administran desde instituciones que participan tanto del sector público como del privado. En Guyana, Guatemala, Nicaragua y probablemente El Salvador, los programas estarán totalmente en manos privadas. Los ejemplos vividos hasta ahora indican que las características más importantes de un organismo ejecutivo no están directamente ligadas a su estructura legal. Más bien los atributos que contribuyen a que un organismo pueda implantar con éxito un sistema de información y un programa de formación con bonos están relacionados con su capacidad de gestión y financiera, credibilidad en el mercado y habilidad para soportar presiones políticas.

Retos y cuestiones futuras

El modelo de bonos y sistema de información descrito en este trabajo logró modificar el equilibrio de poder en el mercado de formación para la microempresa. Ofreció más información a los clientes dispuestos a adquirir formación y fomentó mecanismos eficaces que dotaban a los microempresarios de fuerza y habilidad para transmitir sus preferencias a los proveedores de la oferta. Con una mejor comprensión de las necesidades de sus clientes aumentó la competencia entre los centros de formación que utilizaron mecanismos de innovación continuada para los productos y servicios ofrecidos. Todo lo anterior, a su vez, supone un aumento en el volumen de la demanda, invita a que aumente el número de proveedores desde la oferta e incrementa la competencia en un círculo virtuoso que permite el crecimiento y profundización del mercado.

Una de las lecciones más importantes aprendidas hasta el momento es la necesidad de construir e implantar sistemas solventes de control de calidad y de control del fraude que, además, estén integrados en amplios sistemas de información para orientar a los empresarios. Sin embargo, quedan sin resolver tres retos importantes: la duda de si es necesario apoyar la adaptación del producto a la fase de actualización del desarrollo del mercado; la esquivada cuestión de si un programa es sostenible y la importancia de encontrar una institución fiable e imparcial que administre el programa de bonos.

Los programas de bonos más recientes, especialmente aquellos que estaban destinados a mercados de formación infradesarrollados, plantean la

cuestión de si es necesario administrar de forma activa el desarrollo o actualización del producto (por ejemplo, la innovación en la formación dirigida a la microempresa). Parece lógico que este proceso requiera de subsidios. Y ello porque los mismos problemas de información, que constituyen una barrera entre los microempresarios y los centros de formación, también son una barrera para que los centros de formación inviertan en la colaboración técnica que les permitiría ofrecer mejores productos mediante la utilización de métodos o materiales didácticos nuevos. El programa paraguayo no ofrecía incentivos ni financiación para los centros que desearan invertir en el desarrollo de sus productos. Se daba por supuesto que, como los centros querían competir en el mercado, invertirían por su propia cuenta en metodologías o materiales didácticos nuevos. Esta estrategia de *laissez-faire* funcionó hasta cierto punto. En términos generales, los centros mejor establecidos y con mayor trayectoria comprendieron que para desarrollar una ventaja competitiva sostenible en el mercado de formación para la microempresa era necesario realizar una inversión importante en investigación y desarrollo. Algunos de los centros más recientes, provenientes del mundo empresarial, invirtieron en infraestructura física –como sillas o proyectores de video– pero no todos entendieron la importancia de la orientación académica y del constante reciclaje didáctico, tanto en material como en método. Incluso en los casos en que los centros se mostraban dispuestos a invertir en el desarrollo del producto, la información acerca de cómo acceder a información técnica para llevar a cabo las modernizaciones deseadas no siempre estaba disponible.

A partir de esta lección, el equipo que diseñó el programa para Ecuador sugirió la asignación de recursos suficientes en un fondo accesible para los centros participantes que desearan invertir en actualizar los productos de formación destinados a la microempresa o en llevar a cabo investigaciones en este campo. Finalmente se decidió reducir la cantidad asignada originalmente para asegurar recursos suficientes para el programa de bonos. El equipo concluyó que un fondo de ayudas sobredimensionado podía perturbar el débil equilibrio del lado de la demanda que debe existir en los programas de bonos.

El segundo asunto está relacionado con la capacidad de sostenibilidad de las intervenciones con bonos. Dado que el objetivo de estas intervenciones es colaborar en el desarrollo y fortalecimiento del mercado de formación, la reducción de los subsidios mediante bonos –y, en última instancia, su eliminación– es un proceso coherente con el objetivo a largo plazo de este tipo de iniciativas. Sin embargo, aún no se ha establecido cuál es el plazo temporal más adecuado para el inicio de la estrategia de reducción del subsidio. Por ello, es necesario continuar con el estudio de los programas en curso para desarrollar un mecanismo de salida efectivo. Es importante señalar que la duración inicialmente establecida para estos programas puede resultar insuficiente para realizar una prueba total de este mecanismo. También hay que apuntar que, en algunos casos, los gobiernos nacionales o locales pueden estar dispuestos a asumir la continuidad de un programa de bonos una vez agotada su dotación económica original, pero ésta no necesariamente es una situación idónea. Las decenas de miles de clientes de bonos y los cientos de centros de formación pueden, en su momento, convertirse en una entidad política local poderosa con capacidad de dificultar la cancelación

oportuna del programa. En consecuencia, en esta etapa es importante ensayar diversos mecanismos de cancelación para planificar un ciclo total de actuación que garantice el objetivo de desarrollar el mercado de formación a largo plazo.

Suponiendo que en los próximos años los diseñadores de los programas encuentren una solución para el cuándo y el cómo suprimir la financiación de los bonos, permanecería aún otro reto: el de garantizar que la brecha informativa no se presente de nuevo. Dado que no es recomendable que los programas de bonos se vuelvan permanentes, sería importante garantizar la presencia permanente de un organismo fiable de segundo nivel que pudiera ofrecer servicios de información. Esto nos lleva a una última pregunta importante relacionada con el papel de dicho organismo de segundo nivel: ¿a quién o a qué corresponde la responsabilidad de desempeñar esta función? El caso de Paraguay ofreció una destacada lección con la modificación durante la ejecución del programa en la estructura del organismo de segundo nivel que intervenía en el proyecto. La relación con instituciones públicas, como ministerios o agencias gubernamentales, supone algunas dificultades, pero también presenta ciertas ventajas. En ocasiones, las instituciones públicas no resultan eficaces para llevar a cabo el papel de transmisoras de información debido a su incapacidad para ser transparentes e imparciales, sus presupuestos limitados, la dificultad para contratar personal nuevo y despedir al personal ineficaz y las dificultades para compartir recursos oficiales como edificios, automóviles e, incluso, personal. No son capaces de regularse a sí mismas con las normas que tendrían que imponer a los proveedores de formación.

Para que un organismo pueda ser un administrador de segundo nivel en este tipo de programas debe poseer algunas características importantes, como por ejemplo: (i) capacidad organizativa y de gestión; (ii) capacidad financiera; (iii) clara división entre el liderazgo técnico y el político del organismo (lo que significa habilidad de soportar presiones políticas); (iv) capacidad de convocatoria del sector empresarial, y (v) credibilidad en las gestiones con los responsables de establecer las políticas y con los centros de formación.

Es posible establecer una variedad de conformaciones institucionales capaces de gestionar con éxito un sistema de bonos e información para los programas de formación. A largo plazo, un organismo de segundo nivel idóneo sería aquél que no sólo administrara eficazmente los bonos, sino que fuera activo en la reducción, con el tiempo, de la financiación, sin que por ello dejara de ser un vehículo de provisión sostenible de información. Una posibilidad es financiar la función de información a través del pago de cuotas institucionales, de modo similar a las instituciones supervisoras bancarias que se financian mediante las cuotas que pagan los bancos. Por otra parte, también tendría justificación teórica un subsidio público que financiara el suministro continuado del servicio de información. En algunos países de América Latina los centros de formación se han retirado del mercado y han optado por subcontratar y regular las actividades de formación en lugar de llevarlas a cabo ellos mismos. Esta función de control, más limitada, es compatible con las obligaciones del servicio de información y de gestión de los bonos. En los países en que las instituciones de formación están comprometidas con la redefinición del papel que juegan y en

el fomento de la competencia privada en el mercado, éstas podrían constituir la mejor opción para funcionar inicialmente como administradores de segundo nivel del programa de bonos y, después, podrían ser la fuente permanente de suministro de información para el mercado.

Notas

1. Los autores de este trabajo agradecen al equipo técnico de GAMA S.A. por su colaboración en la obtención de información para la elaboración de este informe y por sus comentarios y sugerencias durante su preparación.
2. De Moura Castro, Claudio. "The Stubborn Trainers Vs the Neo-liberal Economists: Will Training Survive the Battle?". Banco Interamericano de Desarrollo: 1997.
3. *Ibid.*
4. Los datos muestran que menos de un tercio de los participantes eran prestatarios del programa de crédito del BID. Aproximadamente otro tercio obtuvo financiación de otras fuentes (normalmente uniones de crédito locales) y el resto no solicitó ningún tipo de crédito.
5. G. Schor y M. Halty. "From Supply-side Paternalism to Demand-oriented Market Development". GAMA S.A., revista *Brainstorm* CEFE, GTZ: julio 1999.
6. Consultar Part II, Case Study: "The Paraguayan Voucher Training Program", en "Preliminary Results and Case Studies on Business Development Services for Microenterprise". Washington DC: Unidad de Microempresa, Banco Interamericano de Desarrollo, febrero de 1997.
7. Para más información, consultar Schor, Gabriel y Lara Goldmark. "Voucher Programs: Potential, Problems and Prospects". Río de Janeiro, Brasil: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
8. Goldmark *et al.* 1997. Tabla 21.
9. Para ser exactos, habría que corregir los datos para aquellos centros que participaron en el programa y que recibieron subsidios operativos además de los ingresos por bonos. Durante la primera fase, los centros que recibieron subsidios paralelos fueron: MICROS, una ONG de crédito que ofrecía cursos de gestión y de impuestos y SNPP (Servicio Nacional de Promoción Profesional), que ofrecía cursos de gestión de empresas. En la segunda fase, MICROS ya no estaba presente, pero SNPP continuó participando, además de alguna otra ONG que se incorporó al programa.
10. Entrevista con el administrador del programa. Lima: noviembre de 1998.
11. Entrevista con el administrador del programa. San Salvador: enero de 1999.
12. Para obtener más detalles acerca de este programa, consultar Riley, Thyra y William Steel. "Kenya: Voucher Program for Training and Business Development Services". Río de Janeiro, Brasil: Banco Mundial, 1999.

3. El programa argentino (*matching grant*) de fomento de la exportación: resultados y lecciones aprendidas

MARILUZ CORTÉS y SONIA PLAZA⁽¹⁾

Introducción

EXISTE CONSENSO acerca de la importancia del papel que juegan las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la generación de crecimiento y empleo en los países en desarrollo. Las PYME también juegan un papel fundamental como parte de los esfuerzos realizados por un país para el desarrollo de una base de exportaciones más diversificada y menos tradicional. Sin embargo, las PYME tienden a responder lentamente a la liberalización del comercio debido a su falta de experiencia como exportadoras, porque no están familiarizadas con las fuentes de información relacionadas a la exportación y por el predominio de una tecnología de producción anticuada, baja calidad de los productos y actitudes enraizadas negativas para la exportación. Dentro de este contexto, en Argentina, en agosto de 1996, se inició un programa de subvenciones parciales (*matching grant*) denominado Programa de Reestructuración Empresarial para las Exportaciones (PREX), apoyado por un préstamo del Banco Mundial de US\$ 27 millones. Su objetivo era aumentar la competitividad internacional de las PYME facilitándoles el acceso a los servicios e información relacionados con la exportación.

El programa PREX se diseñó a partir de los resultados del estudio de una muestra de 339 PYME y entrevistas con veinte grupos de estudio de empresas exportadoras, que se llevaron a cabo en Argentina para la preparación del proyecto. Las entrevistas revelaron que las PYME tenían una capacidad limitada para competir internacionalmente por las siguientes razones: (i) las actividades relacionadas con la exportación tendían a ser relativamente nuevas y su importancia resultaba secundaria para ellas; (ii) pocas empresas habían hecho en su organización los cambios necesarios como para tener acceso a los mercados internacionales; (iii) las empresas sobrestimaron su capacidad de gestión con relación a la exportación; y (iv) fueron pocos los exportadores que buscaron asesoría profesional para mejorar su competitividad en el sector exterior. Para el diseño del programa se partió del supuesto básico de que un mayor acceso a la información acerca de los mercados de exportación, la tecnología y las prácticas comerciales servirían para aumentar la capacidad de las PYME en la toma de decisiones para las actividades relacionadas con la exportación y para mejorar su rendimiento exportador a largo plazo. El gobierno consideró este programa como una intervención temporal en apoyo a un número considerable de PYME que podrían utilizar servicios de consultoría para mejorar su capacidad de exportación. Se pretendía que el ejemplo ofrecido por las empresas receptoras de asistencia sirviera para superar la renuencia de otras empresas a utilizar este tipo de servicios.

El programa PREX

El programa PREX se diseñó para financiar el 50% de los costos de los servicios de consultoría relacionados con la exportación y la obtención de información por parte de las PYME con potencial exportador, en el contexto de un plan de fomento de la exportación. Entre los servicios que se financiaron conjuntamente bajo este programa se incluyen la investigación de mercado, el desarrollo de productos y procesos, la mejora de la calidad (incluida la certificación ISO 9000) y otros servicios relevantes relacionados con la exportación. Se subvencionó con US\$ 75 000 como máximo cada plan de exportación, con un tope de hasta US\$ 125 000 por empresa receptora de ayuda. El programa general fue coordinado por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME), a través de una Unidad de Administración del Proyecto (UAP). Mediante un contrato de servicios de gestión se contrató a un agente privado para que se hiciera cargo de la administración del PREX.

Principales características de diseño del programa PREX

El PREX fue pionero en Argentina en la utilización de un contratista –u operador externo privado- de gestión de servicios (CGS) para la ejecución de un programa de carácter gubernamental. El CGS se seleccionó a través de una licitación internacional sometida a la libre competencia. Según lo estipulado en el contrato de gestión firmado por el gobierno, era responsabilidad del CGS determinar si las PYME interesadas tenían el potencial (técnico y financiero) para convertirse en exportadoras, asistir a las PYME interesadas en la identificación de los servicios de consultoría necesarios para poder tener acceso al negocio de exportación y facilitarles el acceso a la información necesaria acerca de los proveedores potenciales de servicios relacionados con la exportación, en caso de que la empresa todavía no tuviera uno específico. El contrato indicaba que el CGS debía abrir oficinas en Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza.

Asimismo era responsabilidad del CGS evaluar las aptitudes de los proveedores de servicios seleccionados por las PYME (es decir, asegurarse de que tuvieran una experiencia demostrada en cada área de asistencia); firmar un acuerdo con las PYME para implantar un programa de exportación (definido junto con los servicios de consultoría que serían necesarios para ayudar a la empresa a mejorar su capacidad de exportación); obtener la declaración de no-objeción por parte de la UAP a la financiación del programa de exportación con una subvención y supervisar los contratos firmados entre la PYME y los proveedores de servicios, así como la implantación del programa de exportación. El CGS también estaba a cargo de reembolsar a las PYME que recibían asistencia la mitad del costo de los servicios de consultoría proporcionados por el programa, después de verificar que los servicios hubieran sido recibidos y pagados por las empresas.

Para ello, el CGS tenía acceso a la cuenta de depósito en garantía, que se reponía periódicamente con fondos del préstamo. Este hecho constituyó una característica importante del programa en la generación de confianza

entre las empresas participantes, que recibieron con rapidez el reembolso de la parte subvencionada.

Aunque el CGS contaba con autonomía para decidir acerca de la selección de las PYME invitadas a participar en el programa y aprobar sus planes de exportación, la UAP tenía que declarar su no-objeción a los planes de exportación aprobados por el CGS y aprobar la subvención propuesta. La UAP también tenía la responsabilidad de auditar la eficacia del CGS a través de un auditor externo, evaluar la satisfacción del cliente/PYME con respecto al programa a través de una encuesta, evaluar el impacto del programa mediante encuestas empresariales llevadas a cabo por un agente externo y preparar los informes periódicos para el Banco Mundial.

Una característica innovadora del contrato fue que al contratista de gestión de servicios se le retribuía según criterios de desempeño previamente establecidos y no mediante el pago de una cantidad fija por consultoría, como sucede en otros programas de subvenciones parciales. El abono del contrato se dividió en: (i) un 60% de su importe se pagaba distribuido en mensualidades; (ii) el 33% constituía un incentivo que se pagaba trimestralmente según el cumplimiento por parte del contratista de las metas cuantitativas y cualitativas establecidas, y (iii) el restante 7% se abonaba como pago final a la terminación del contrato.

Resultados del programa PREX

El PREX se diseñó originalmente para asistir a novecientas empresas a lo largo de tres años. Hasta junio de 1999, el programa había aprobado subvenciones para 968 empresas que reunían 1060 proyectos de exportación. En total se aprobaron US\$ 26,6 millones en subvenciones con un equivalente en proyectos de exportación de aproximadamente US\$ 52 millones. Sin embargo, a principios de 1999 la devaluación de la moneda en Brasil afectó los planes de exportación de las empresas que consideraban a aquel país como su principal mercado exportador⁽²⁾. Muchas de estas empresas decidieron no implantar tales planes y cancelaron su participación en el programa. Como resultado, a finales de julio de 1999 únicamente se habían desembolsado US\$ 17,7 millones en subvenciones.

Un error del Programa de Reestructuración Empresarial para las Exportaciones fue subestimar el tiempo que requerían las empresas que recibieron asistencia para implantar los planes de exportación acordados, particularmente en el caso de los planes más complicados, como los que incluían la obtención de la certificación ISO 9000, que requerían de un año como promedio para su implantación. Aunque se amplió el período inicial establecido para la duración del programa, a finales de julio de 1999, cuando el PREX se dio por terminado, algunas empresas todavía estaban en la etapa de implantación de los planes establecidos.

A mediados de 1999 se realizó una encuesta para evaluar el impacto del PREX sobre las PYME que habían recibido asistencia. Se fijó como principal objetivo averiguar el efecto que el programa, como resultado de la información y servicios de consultoría, había tenido en el cambio de actitud y vocación de la empresa hacia la exportación. Aunque se pensaba

que era demasiado pronto como para que el programa pudiera tener un impacto significativo sobre las exportaciones, la encuesta también intentó identificar si las empresas a las que se prestó ayuda habían aumentado sus exportaciones significativamente como resultado de su participación en el programa.

La encuesta, diseñada y llevada a cabo por una empresa de consultoría, se extendió a una muestra de doscientas empresas. Se seleccionó a cien empresas entre aquellas que habían recibido por lo menos un 25% de la subvención aprobada. Como grupo de control se seleccionó a otras cien empresas que no habían participado en el programa pero que eran similares a las primeras en tipo de actividad y tamaño. A todas estas empresas se les formularon preguntas acerca de las exportaciones y los mercados exteriores entre 1996 y 1998, y se les pidió que describieran los cambios en productos, procesos de producción y organización con respecto a sus actividades de exportación durante ese período.

Los resultados indicaron que muchas de las empresas participantes en el Programa de Reestructuración Empresarial para las Exportaciones realizaron cambios en su gestión en áreas que podrían afectar su éxito futuro en las actividades de exportación. Entre otros, desarrollaron programas de control de calidad, introdujeron medidas para la reducción de costos y diversificaron los canales de comercialización de sus exportaciones. Sin embargo, las diferencias en el comportamiento entre las empresas que recibieron asistencia y las del grupo de control no eran suficientemente significativas como para llegar a la conclusión de que el cambio de actitud demostrado se debiera exclusivamente a la participación en el programa PREX. Como se esperaba, los resultados de la encuesta no mostraron que el programa hubiera tenido un impacto considerable en el desempeño de exportación de las empresas. Más adelante debería llevarse a cabo una evaluación más exhaustiva del impacto real del programa sobre el aumento de la capacidad exportadora de las empresas luego de recibir asistencia y disponer del tiempo suficiente para poner en práctica las recomendaciones de los consultores cofinanciados por el programa. Algunos resultados concretos de la evaluación de impacto son los siguientes:

Impacto sobre la introducción de nuevos productos o mejora de éstos

La encuesta estudió el efecto del programa para ayudar a las empresas a introducir nuevos productos y mejorar la calidad de los ya existentes, tanto para los mercados locales como para los de exportación. Las empresas del grupo PREX que habían introducido nuevos productos en los mercados desde 1995 (77%) fueron más que las del grupo de control (64%); además, un mayor número de las empresas PREX (85%) había introducido mejoras significativas en sus productos frente a las del grupo de control (72%). Sin embargo, no está claro hasta qué punto su participación en el Programa de Reestructuración Empresarial para las Exportaciones aceleró la introducción de nuevos o mejores productos en el mercado, puesto que sólo el 17% de las empresas PREX informó que los productos nuevos o mejorados se introdujeron después de su incorporación al programa.

Impacto sobre el uso de nuevos canales de distribución

Las empresas del grupo PREX que usaron nuevos canales de distribución desde 1995 (59%) fueron más que las del grupo de control (26%). Alrededor del 49% de las empresas del grupo PREX informó que había diversificado sus mercados de exportación desde 1995.

Impacto sobre el uso de programas de formación

Las empresas PREX tenían mayor posibilidad de haber participado en programas de formación para su personal en 1998 (78%) que las del grupo de control (44%). En ambos grupos el número de empresas involucradas en programas de formación había aumentado entre 1995 y 1998.

Impacto sobre la reducción de costos

Alrededor de la mitad de las empresas en ambos grupos había adoptado programas de reducción de costos desde 1995, pero fueron más las empresas del grupo PREX (54%) que acometieron estos programas en comparación con las del grupo de control (46%).

Impacto sobre el uso de programas de control de calidad

Alrededor del 80% de las empresas en ambos grupos había adoptado programas de control de calidad desde 1995, aunque un porcentaje mayor de las empresas que recibieron asistencia (61%) había adoptado programas internacionales de control de calidad en comparación con las del grupo de control (36%). Las empresas que recibieron asistencia fueron las únicas en obtener la certificación ISO 9000 e ISO 9002. Las que recibieron asistencia sobre la mejora de la calidad introdujeron varios cambios, como tecnología de la información para el control de calidad, cambios en la distribución en planta y programas de formación para su personal. Los resultados fueron una disminución en los defectos de producción (en un promedio de 20%) y una reducción media del 10% en los costos de funcionamiento.

Cumplimiento de los objetivos de las empresas

Alrededor del 70% de las empresas PREX señaló que había alcanzado los objetivos que se había fijado para participar en el programa. El 13% indicó que había alcanzado todos los objetivos y el 58% indicó que los había alcanzado parcialmente. Entre las razones citadas para no haber cumplido con los objetivos durante la ejecución del programa, las más importantes fueron: falta de capital de trabajo/circulante (27%); crisis en los mercados internacionales (20%); falta de experiencia en los mercados internacionales (18%), y la existencia de barreras en los países importadores (8%).

Impacto sobre las exportaciones

Alrededor del 69% de las PYME de la muestra de empresas que recibieron ayuda había exportado en algún momento, en comparación con el 42% de las que no la tuvieron. Casi la mitad de las empresas PREX que habían exportado ya lo habían hecho antes de formar parte del programa. En ambos grupos, el número de empresas que habían exportado aumentó todos los años entre 1995 y 1998. En cada año el porcentaje de empresas que habían exportado fue mayor en la muestra de PREX que en el grupo de control. En 1998, casi dos terceras partes de las empresas en el grupo PREX habían exportado, en comparación con la tercera parte de las empresas del grupo de control. La participación de las exportaciones en las ventas de las empresas que recibieron asistencia crecieron del 26,8% al 32,4% para el grupo PREX. En este mismo grupo PREX, las empresas con exportaciones superiores al 30% de las ventas pasaron de 31% en 1995 a 50% en 1998.

Evaluación cualitativa del programa

La empresa encargada de la encuesta también llevó a cabo entrevistas en profundidad con grupos de empresas que habían recibido asistencia para conocer su opinión sobre el programa y el impacto que tuvo sobre sus actividades. Dado el tiempo requerido para desarrollar nuevos mercados de exportación, la mayoría de ellas indicó que el verdadero impacto del programa debía evaluarse en una fecha posterior. Sin embargo, algunas informaron que el programa ya las había ayudado a iniciar sus actividades exportadoras. Las empresas que habían completado sus planes de exportación indicaron que el apoyo financiero aportado por el programa había sido significativo para tomar la decisión de utilizar servicios de consultoría. La mayoría de las empresas consideró que el programa había sido implantado con gran transparencia y que la asesoría recibida había sido útil. Muchas consideraron que el programa las había ayudado a aprender cómo tratar con los consultores y a comprender qué debían pedirles, cómo escribir los términos de referencia y cómo evaluar sus servicios.

Impacto sobre la oferta de servicios de consultoría

Las entrevistas con los consultores locales revelaron que muchos se habían beneficiado de la participación como proveedores de servicios bajo el esquema que proponía el PREX. Estos consultores habían sido incorporados en una lista de consultores en exportación confeccionada por la UAP y puesta a disposición de las PYME participantes. Existe evidencia de que, al estimular la demanda de servicios de apoyo empresarial, el programa PREX sirvió también para aumentar la oferta de este tipo de servicios en Argentina. La evidencia anecdótica sugiere que los mercados de sistemas de control de calidad y los servicios de consultoría relacionados se beneficiaron notablemente de este esquema. Un indicador del éxito del programa fue la disminución de las tarifas para obtener la acreditación ISO 9000.

Experiencia con relación al uso de un contrato de servicio de gestión para administrar el programa PREX

La evaluación del acuerdo de gestión para el programa PREX debe enfocarse desde la perspectiva de saber cómo contribuyó la efectividad del contrato de servicios a lograr los objetivos del programa. El uso de un CGS privado para administrar el programa resultó esencial para garantizar la independencia en la aprobación de las subvenciones y para proporcionar asistencia técnica a las PYME en la preparación de planes de exportación. El uso de un esquema de incentivos también fue importante para garantizar que el CGS trabajara para alcanzar las metas de desempeño fijadas, a pesar de los cambios en la unidad del gobierno (el líder de la UAP y la localización de la UAP en el organigrama administrativo del gobierno cambiaron tres veces durante la ejecución del programa), lo que pudo haber implicado cambios en el personal, así como en los enfoques y expectativas del programa.

El esquema de incentivos en el contrato de servicios de gestión fue una herramienta poderosa para alcanzar las metas. Sin embargo, su interpretación y aplicación no siempre fueron sencillas. La fórmula de la subvención intentó alcanzar un equilibrio entre indicadores cuantitativos tales como el número de planes de exportación aprobados o el porcentaje de subvenciones aprobados que cumplieron el calendario de desembolso, e indicadores cualitativos como el hecho de que las PYME fueran exportadoras poco experimentadas o si la empresa estaba fuera de Buenos Aires. Sin embargo, en la práctica, el esquema de incentivos ejerció una fuerte presión sobre el operador privado para alcanzar las metas cuantitativas del contrato, algunas veces en detrimento de la calidad de los planes de exportación previstos.

La evaluación del acuerdo de gestión del PREX también tuvo que concentrarse en el comportamiento del CGS y de la UAP en sus respectivas funciones. Durante la implantación del programa, la UAP tuvo problemas para delegar la total responsabilidad sobre la administración del programa al operador privado. La UAP estudió escrupulosamente los planes de exportación presentados por el CGS y revisó toda la documentación presentada antes del desembolso de los fondos. Este análisis tan detallado provocó retrasos en la implantación del programa y tensión entre la UAP y el operador privado. El CGS consideró que el proceso de revisión era innecesario porque el esquema de incentivos del contrato permitía a la UAP suspender los pagos y rescindir la garantía si los auditores externos encontraban algún mal uso de los fondos. Sin embargo, la UAP consideró que este nivel de análisis era necesario para hacer frente a las obligaciones fiduciarias.

Hay algunas lecciones que aprender del programa PREX:

- La gestión de un programa financiado con fondos públicos por un operador privado mediante un contrato de servicios de gestión fue una gran innovación en Argentina. Sin embargo, en la práctica resultó difícil para una agencia gubernamental delegar la gestión del programa a dicho operador y limitar su papel al de un evaluador *ex post* del desempeño del CGS. En el futuro estos acuerdos de gestión deben garantizar que el contrato sea muy claro en la delimitación de las funciones respectivos del gobierno y el operador privado para evitar la imprecisión que podría provocar disputas.

- En el programa PREX, la UAP tenía la potestad de dar su declaración de no-objeción al otorgamiento de las subvenciones aprobadas por el CGS. En consecuencia, la UAP creyó que debía analizar cada una de las subvenciones y planes de exportación, lo que ocasionó los retrasos correspondientes. El papel de la UAP debería haberse limitado a realizar una evaluación *ex post* del programa en dos o tres de las etapas durante la implantación del proyecto (por ejemplo, cada seis meses).
- Resulta difícil que el operador privado comprenda la cantidad de información necesaria que demanda una agencia del sector público antes de tomar una decisión que implique el uso de recursos públicos. Los conflictos relacionados con la provisión de información pueden afectar la relación de trabajo entre la agencia gubernamental y el CGS. Cuando se utilicen contratos de servicios de gestión en el futuro, los requisitos de información deben especificarse claramente en el contrato.
- El uso de un esquema de incentivos en el contrato de gestión es importante para garantizar que el CGS tenga éxito en el cumplimiento de sus metas, incluso si los cambios en la unidad de gestión del gobierno alteran el enfoque y las expectativas en torno al proyecto. Sin embargo, si el esquema de incentivos es difícil de interpretar y pone demasiado énfasis en las metas cuantitativas, la calidad final del resultado puede verse afectada negativamente. Un esquema de incentivos en este tipo de contratos debe ser de fácil interpretación y establecer metas realistas. Este esquema también debe contemplar la posibilidad de que los objetivos previstos puedan resultar comprometidos por factores externos que escapen al control del CGS.
- El contrato de gestión debe incluir medidas para garantizar la asignación al programa de recursos humanos de alta cualificación a lo largo de todas las etapas del programa. El CGS también debe realizar un esfuerzo suficiente para supervisar la implantación de los planes de exportación acordados por las empresas participantes.
- La evaluación de un programa de subvenciones deberá llevarse a cabo cuando haya transcurrido el tiempo suficiente para que las empresas que recibieron asistencia hayan podido implantar las recomendaciones de los servicios de consultoría objeto de cofinanciación.
- En un programa de las características del PREX (*matching grant*), la falta de acceso a crédito por parte de las empresas participantes puede representar un obstáculo en la implantación de los cambios propuestos por los consultores.

Notas

1. La Dra. Mariluz Cortez es funcionaria principal de operaciones del Departamento de Infraestructura Financiera y del Sector Privado para la región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial. Sonia Plaza es consultora del Banco Mundial. Los puntos de vista expresados son personales y no reflejan la postura del Banco Mundial.
2. Brasil absorbe más del 50% de los bienes manufactureros de Argentina, por lo que su recesión afectó más las exportaciones argentinas. El total de exportaciones al Mercosur disminuyó un 25% en 1999.

4. El mercado de consultoría y formación para las PYME en Argentina⁽¹⁾

PABLO ANGELELLI, FRANCISCO GATTO y GABRIEL YOGUEL

Introducción

LA GLOBALIZACIÓN, LA LIBERALIZACIÓN, la integración subregional y la rápida consolidación de los nuevos desarrollos tecnológicos en el campo de la información han aumentado las presiones competitivas que deben enfrentar las empresas, especialmente las de menor tamaño. La estructura de la competencia vive un proceso de redefinición que otorga mayor importancia a los elementos "no-precio" de la competitividad, como son, por ejemplo, la calidad garantizada, el servicio posventa, el diseño y respuesta a las necesidades de los clientes y subcontratistas, la rapidez de la entrega y su disponibilidad, etc. Estos factores, con el aumento de las incertidumbres y segmentación de la demanda en respuesta a los patrones mundiales de consumo, significan que la capacidad para crear y aumentar las "ventajas competitivas" es un elemento clave, no sólo de captación de mercados mundiales sino también para la consolidación de su participación en el mercado doméstico. Este reto es especialmente crítico para las empresas industriales de menor tamaño que tienen que enfrentarse a estos cambios sustanciales y a la entrada de nuevos competidores de mayor tamaño, algunos de ellos extranjeros, con nuevas capacidades técnicas y de organización.

Para desarrollar mejor sus aptitudes, las PYME deben ser capaces de absorber nuevas técnicas que, junto al proceso normal de aprendizaje implícito llevado a cabo dentro de la misma empresa, exigen la adquisición de conocimientos y experiencias externas. Normalmente, se transmiten a través de asociaciones externas, del funcionamiento en red con otras empresas y de centros de formación y consultoría. La incorporación de las nuevas técnicas permite a las PYME actualizar sus conocimientos y capacidades y mejorar la producción mediante vínculos entre el conocimiento interno existente y la información externa adquirida. Dicho de otro modo, las empresas necesitan una actualización constante de sus capacidades a través de un proceso de aprendizaje doble, interno y externo. La calidad y dimensiones de los nuevos conocimientos, así como su incorporación a los sistemas de gestión y producción, determinarán la capacidad real de las PYME para competir con efectividad.

Existe una fuerte correlación entre las estrategias de las PYME y su organización interna. El comportamiento de una empresa en el mercado no sólo es consecuencia de las oportunidades que se le presentan, más bien depende, en mayor medida, de las capacidades propias de creación, gestión y producción. Estos factores dependen, a su vez, de sus competencias y capacidades específicas. Mientras que el conocimiento que se puede transmitir a través del mercado procede sobre todo del entorno en que opera la empresa (competidores, clientes y el ambiente empresarial), los elementos implícitos son "privativos a cada empresa", no se pueden adquirir, son la

esencia de las diferencias tecnológicas que existen entre las empresas y están en la raíz de las ventajas competitivas de cada compañía (Yoguel 1998; Ernst 1996; Lall 1995).

Sin embargo, el desarrollo del *know-how* tecnológico (conjunto de conocimientos adquiridos principalmente a través de la experiencia) en la empresa y la posibilidad de que la compañía pueda incorporar más conocimientos se ve limitado por las capacidades laborales⁽²⁾ de los empleados (Yoguel 1998). Este hecho se debe al limitado conocimiento de la empresa, al deficiente flujo de información, a las incertidumbres del mercado y a la velocidad con la que se produce el cambio tecnológico. En el caso de las PYME, especialmente, influyen tanto sus características particulares como el comportamiento del propietario. La situación es tanto más difícil en aquellas PYME en las que su propietario no delega la circulación interna de información ni se incorpora la información exterior. Éstas contrastan con las empresas en las que se anima a los empleados a participar en todos los aspectos del funcionamiento de la empresa. Frecuentemente, el primer tipo de empresa tiene más dificultades para desarrollar los procesos de aprendizaje, debido a que requiere que el propietario “desaprenda” las viejas maneras de funcionar y se desprenda de actitudes paralizantes asociadas a la gestión empresarial.

En este mismo sentido, FUNDES-UNGS llevó a cabo un estudio en Argentina⁽³⁾ con la intención de analizar –desde la perspectiva de los empresarios– la importancia de los servicios de consultoría y formación como herramientas para el desarrollo de las capacidades competitivas de las empresas. Se examinaron aspectos de la demanda de estos servicios, tales como los asociados al área de costos, que se estimó de actuación preferente. Asimismo, se consideraron también las características del proveedor, la gestión empresarial y, de forma general, el comportamiento de las empresas receptoras de los servicios. En Argentina ha comenzado a surgir un mercado de servicios para las PYME pero desgraciadamente la provisión tradicional de estos servicios por lo general ha funcionado bajo la premisa de que los conocimientos necesarios en las empresas son exclusivamente de tipo teórico, lo que da pie a una excesiva rigidez en la tipología de los servicios que se ofrecen.

El trabajo está dividido en cuatro breves secciones. La primera presenta las restricciones externas a las que se enfrentan las PYME en economías abiertas, como la de Argentina a finales de la década de los noventa. Entre ellas se incluyeron las limitaciones de acceso a los servicios de formación y consultoría.

En la segunda parte se estudian casos de distintas PYME que utilizan servicios de formación y consultoría en mayor o menor medida. Se procedió al estudio de varias hipótesis acerca del posible desarrollo de una empresa, desde una posición en la que no solicita ninguno de los dos servicios hasta otra en que utiliza ambos.

La tercera parte se dedica al estudio de los resultados de la encuesta en cuanto a las características predominantes de los servicios de formación y consultoría solicitados por las PYME, y finalmente en la última parte se comentan los resultados del estudio en función de las políticas existentes de apoyo a las PYME.

Restricciones externas para las PYME en una economía abierta

El entorno empresarial en que se desenvuelve una PYME es el resultado de una serie de factores, entre los que cabe citar: marcos de regulación financiera y jurídica, política macroeconómica, políticas y estrategias industriales, disponibilidad de acceso a factores de producción e infraestructuras, complejidad del entorno productivo y tecnológico y características organizativas de las principales empresas en los sectores manufactureros más importantes. El marco competitivo, a su vez, se ve afectado por decisiones, acciones y características básicas de las pequeñas empresas. En este proceso interactivo, cada empresa e institución participante diseña y aplica estrategias que pueden traducirse en ventajas o limitaciones para los demás participantes.

En este marco económico, la capacidad de las PYME para gestionar las limitaciones del entorno empresarial dependen, entre otras cosas, del desarrollo interno alcanzado. Así, las empresas con un nivel de desarrollo disparado en sus capacidades tangibles o intangibles se ven afectadas de manera diferente por entornos similares o por el comportamiento de otros negocios. Sin embargo, los efectos del entorno empresarial pueden ser tan determinantes que las limitaciones que enfrentan las empresas normalmente no se pueden solucionar exclusivamente desde el interior de la empresa. Dichos factores se convierten en una barrera externa difícil de superar.

El estudio llevado a cabo por FUNDES-UNGS intentó identificar, en primer lugar, las principales restricciones del entorno con las que se enfrentaban las PYME argentinas. Se llevó a cabo una encuesta entre 337 empresas a través de un cuestionario que destacaba aspectos sobre: financiación, servicios (fundamentalmente consultoría y formación), temas impositivos y empleo, comercio exterior y condiciones de mercado. El cuestionario también pedía a los patronos que expresaran por orden de importancia las principales barreras que, en su opinión, limitaban el crecimiento empresarial, así como su disposición a evitarlas⁽⁴⁾. Resultó especialmente interesante descubrir el punto de vista de los propietarios de las empresas con respecto a la importancia relativa que asignaban al desarrollo del mercado de servicios, especialmente la asistencia técnica, la formación y la consultoría.

Las dos barreras más importantes consideradas por las empresas fueron dos elementos de naturaleza macroeconómica: el funcionamiento del sistema comercial bancario (público y privado) y el precio relativo de los servicios públicos privatizados. El 62% de las PYME señaló que las tarifas, condiciones y garantías exigidas por los bancos restringen el acceso a la financiación y limitan el desarrollo de sus empresas; el 42% de las PYME, además, postuló la opinión de que los elevados precios de los servicios de infraestructura (carretera, energía, comunicaciones, etcétera) son un factor negativo para la competitividad de las empresas.

En tercer lugar, aproximadamente una tercera parte de las empresas resaltó que la falta de control en las importaciones ha afectado negativamente su rentabilidad; el cuarto lugar en importancia lo ocupó la falta de seguridad jurídica (incumplimiento de los contratos, costos elevados y tiempo que hay que invertir para resolver judicialmente disputas, etcétera). Por último, alrededor del 30% de las empresas indicó que las instituciones financieras no cuentan con estructuras apropiadas para sus relaciones con las

PYME, lo que constituye un problema fundamental para las pequeñas empresas dado que no reciben un tratamiento adecuado a la naturaleza de sus negocios⁽⁵⁾.

Las cuestiones en las que más coincidieron las empresas fueron aquéllas que más directamente afectaban el funcionamiento cotidiano de las compañías. Entre ellas, las dificultades para acceder a la financiación y, en menor medida, el precio relativo de los servicios públicos privatizados, aparecen como las más importantes.

En lo relativo a la adecuación de los programas de formación y consultoría ofrecidos a las empresas para hacer frente a sus necesidades, el 57% consideró que no eran adecuados y sólo un 11% contestó que el problema era uno de los cinco más importantes para la mejora de su competitividad.

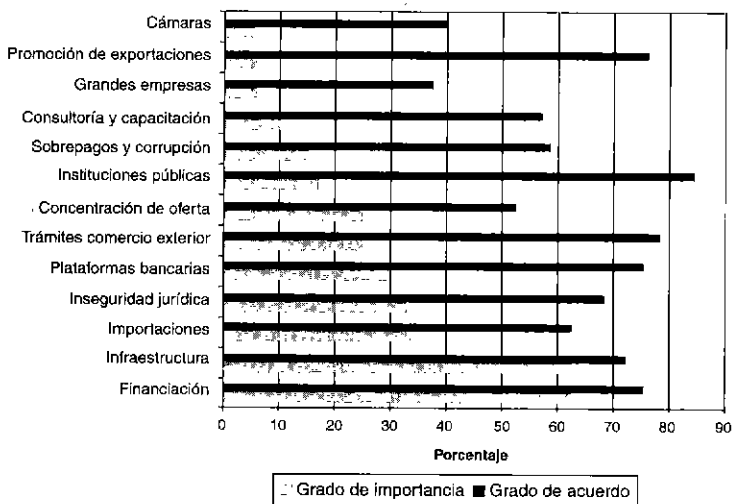


Figura 4.1 Restricciones externas en las PYME argentinas: grado de acuerdo y grado de importancia⁽⁶⁾

Se dio un alto “grado de acuerdo” en cuestiones consideradas de bajo “grado de importancia”; por ejemplo, en la falta de ayuda para la promoción de las exportaciones, las dificultades en la utilización de las instituciones públicas de apoyo y la complejidad de los trámites de comercio exterior. Es posible que ello se deba a las pocas expectativas iniciales de recibir ayuda por parte de las instituciones públicas en su conjunto. Las empresas reconocen que los trámites del comercio exterior son muy complejos y costosos, lo que no significa que se trate de un problema urgente, pues la mayor parte de sus ventas se realiza en el mercado interno.

Una conclusión inicial que puede obtenerse de la información anterior es que las PYME –aun dentro de un entorno empresarial relativamente estable⁽⁷⁾ y de una economía en expansión en los años recientes– se ocupan, sobre todo, de asuntos a corto plazo que repercuten directamente en sus costos y beneficios. Ello refleja la perspectiva empresarial predominante entre las PYME argentinas y, de manera indirecta, también indica el tipo de compromisos que las compañías están dispuestas a asumir y las acciones que estiman las pueden ayudar a mejorar su competitividad. Como podrá

comprobarse más adelante en el análisis realizado con un pequeño grupo de empresas que solicitaron asistencia técnica y consultoría externa, uno de los motivos que dificulta la toma de decisión de las PYME para solicitar estos servicios es la falta de certeza sobre los resultados que pueden obtener y el tiempo que debe transcurrir antes de que estos resultados se hagan evidentes. Además, este estudio indica que, en el caso de Argentina, la mayoría de las PYME parece no tener interés en solicitar ayuda externa para el desarrollo de sus capacidades y el fortalecimiento de su competitividad futura.

El difícil proceso para que las empresas se introduzcan en el mercado de formación y consultoría

En aquellos entornos empresariales que se caracterizan por su alta competitividad en los mercados mundiales, la mejora continua de las capacidades técnicas y las habilidades comerciales se convierte en un factor indispensable para que las PYME puedan mantener su posición y aumentar su participación en los mercados en los que compiten. Según las experiencias anteriores se puede afirmar que las PYME no pueden depender exclusivamente de sí mismas para el desarrollo de su competitividad, porque su estructura empresarial es pequeña, no tienen recursos y no cuentan con los conocimientos necesarios. Desde esta perspectiva, es necesario que el uso de los servicios de consultoría, asistencia técnica y formación sea parte de la estrategia comercial de la empresa. La existencia de dificultades u obstáculos en el acceso y utilización de estos servicios de apoyo puede considerarse como una restricción que afecta de manera negativa la competitividad empresarial, su capacidad para aprovechar las oportunidades emergentes de negocio, así como las posibilidades de adquirir y utilizar nuevos equipos y tecnologías, entre otros. Por tanto, los servicios de apoyo son factores determinantes de la calidad y alcance del proceso de aprendizaje empresarial mencionado anteriormente.

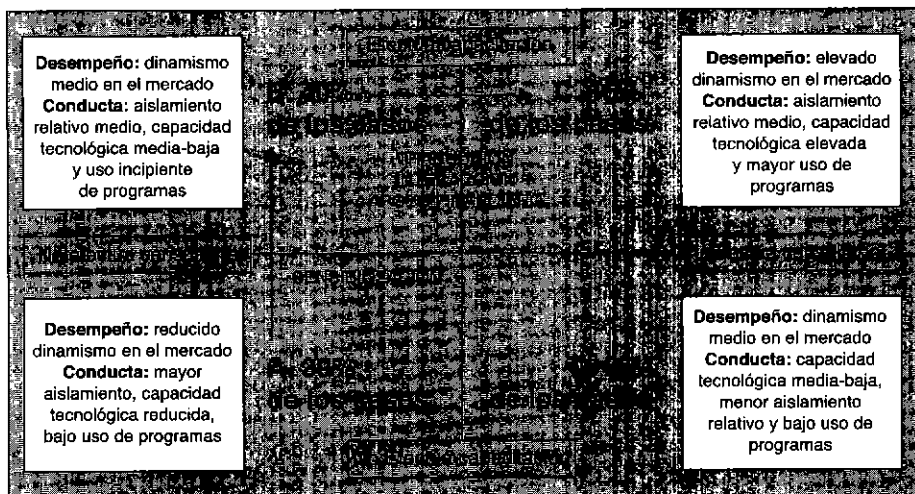
La figura 4.2 presenta una síntesis de los resultados de la encuesta, que muestran el grado de utilización de los servicios de formación y consultoría en 1997 y 1998. Distingue entre las PYME que no llevaron a cabo ninguna actividad de formación o consultoría (cuadrante A), las empresas que sólo llevaron a cabo actividades de formación (cuadrante B); las empresas que solicitaron y utilizaron los dos servicios (cuadrante C) y aquellas que sólo llevaron a cabo actividades de consultoría (cuadrante D).

En primer lugar, las PYME que no llevaron a cabo ninguna actividad de formación o consultoría representan una proporción muy elevada de la muestra (39%), lo que significa que alrededor de un 40% no utilizó ningún servicio externo de formación o consultoría, público o privado, durante los dos últimos años. Este grupo se compone principalmente de PYME cuyas ventas han caído en los últimos años y con una proporción de exportaciones manifiestamente menor que la del resto del grupo⁽⁸⁾. Otras características particulares que reveló la encuesta son la falta de planificación financiera, baja capacidad técnica, escasa utilización de los programas públicos de apoyo y un alto grado de aislamiento⁽⁹⁾.

Cuando se interrogó a las empresas sobre los motivos por los que no

llevaban a cabo actividades de consultoría, los factores externos e internos pesaban igual (tabla 4.1). Como puede observarse, hay un elevado número de casos en los que la respuesta es: “la empresa no lo necesita”, lo cual no está en consonancia con el escaso progreso de este grupo tan numeroso.

En lo que se refiere a la no utilización de los servicios de formación (tabla 4.2), hay una mayoría de respuestas que sugieren que los servicios son costosos y que la empresa no necesita actividades de formación. Estas



Fuente: Recopilación según *El entorno competitivo y las restricciones para el desarrollo de las PYME argentinas: la visión de las empresas*. Primer informe de resultados, proyecto FUNDES-UNGS y Rabetino y Yoguel 1998.

Figura 4.2 Distribución de PYME en el mercado de servicios de formación y consultoría.

Tabla 4.1. Motivos para no utilizar servicios de consultoría

Motivos	Empresas del total de casos incluidos en el cuadrante A (%)	Número de empresas
Factores externos		
<i>La consultoría es muy cara</i>	28	37
<i>La oferta existente es para empresas de mayor tamaño</i>	22	29
<i>Necesitaría tener más información acerca de la oferta de consultoría</i>	18	24
<i>El nivel técnico no es el adecuado</i>	15	20
Otros factores		
<i>La empresa no lo necesita</i>	43	56
<i>La empresa no dispone de personal que actúe como contraparte del proveedor de los servicios</i>	18	24
<i>No utiliza ayuda externa por miedo a filtraciones de información</i>	16	21

Fuente: Base de datos del proyecto FUNDES-UNGS.

Tabla 4.2. Motivos para no utilizar los servicios de formación

<i>Motivos</i>	<i>Empresas del total de casos incluidos en el cuadrante A (%)</i>	<i>Número de empresas</i>
Factores externos		
<i>Los servicios de formación son muy caros</i>	30	39
<i>Necesitaría más información acerca de los programas de formación</i>	18	24
<i>El nivel técnico no es adecuado</i>	17	22
<i>No he localizado a gente competente</i>	11	14
Factores internos		
<i>La empresa no los necesita</i>	27	35
<i>No tenemos tiempo disponible para la formación</i>	20	26
<i>No podemos desviar el tiempo de la gente hacia la formación</i>	22	29
<i>No tenemos recursos para contratarlos</i>	20	26

Fuente: Base de datos del proyecto FUNDES-UNGS.

empresas tienen problemas de competencia en el mercado, no aciertan a identificar sus problemas y debilidades y están dispuestas a continuar en gran medida aisladas.

Esto refuerza su percepción de que sus problemas se deben a causas externas cuya solución escapa al ámbito de la empresa y no ven la necesidad de iniciar actividades de formación o consultoría.

Algunas de las conclusiones adicionales que se pueden desprender de las entrevistas con los empresarios son: (i) los propietarios no distinguen con claridad la necesidad de más formación y se muestran recelosos ante un proceso de cambio cuyos resultados son inciertos; (ii) los problemas a corto plazo son los únicos en los que los patronos consideran importante invertir tiempo y dinero, especialmente en una situación de escasez de ambos recursos; (iii) parte de los conocimientos y técnicas más recientes están más avanzados que la educación formal del dueño, lo que refuerza un problema de naturaleza personal relacionado con las estructuras de poder y control dentro de la empresa, y (iv) la rotación del personal es alta y, por lo tanto, se teme que parte de los conocimientos adquiridos se pierdan con la marcha de las personas, a menos que se incorpore rápidamente a las prácticas habituales y se interiorice por el conjunto de la organización.

Un segundo grupo de empresas se compone de PYME que llevaron a cabo actividades de formación pero no utilizaron los servicios de consultoría (cuadrante B). Este grupo también es relativamente grande (40% del total), lo que significa que alrededor del 80% de las empresas que participaron en la encuesta no había utilizado servicios de consultoría en los últimos años. Al contrario que el primer grupo de PYME, la participación de éstas en el mercado es más dinámica y su integración externa, comportamiento tecnológico, planificación financiera, utilización de programas y relación con otras empresas también son mejores⁽¹⁰⁾.

La decisión de llevar a cabo sólo actividades de formación puede explicarse por el hecho de que estas actividades son menos complejas que los servicios de consultoría, son menos costosas, duran más tiempo y los compromisos

Tabla 4.3. Motivos para no utilizar los servicios de consultoría

Motivos	<i>Empresas del total de casos incluidos en el cuadrante A (%)</i>	<i>Número de empresas</i>
Factores externos		
<i>La consultoría es muy cara</i>	51	69
<i>La oferta existente es para empresas de mayor tamaño</i>	35	47
<i>Necesitaría tener más información acerca de la oferta de consultoría</i>	22	30
<i>El nivel técnico no es el adecuado</i>	18	24
Factores internos		
<i>La empresa no lo necesita</i>	27	36
<i>La empresa no cuenta con personal que haga de contraparte al proveedor de los servicios</i>	22	30
<i>No utiliza ayuda externa por miedo a filtraciones de información</i>	11	15

Fuente: Base de datos del proyecto FUNDES-UNGS.

empresariales que generan son menores. Cuando se preguntó a las empresas acerca de las razones por las que no utilizan los servicios de consultoría, éstas aseguraron que los motivos externos son más importantes que los internos. El motivo más relevante fue el elevado precio de la consultoría (tabla 4.3).

El tercer grupo de empresas entre las PYME corresponde a las que llevaron a cabo actividades tanto de consultoría como de formación (cuadrante C), que representan sólo un 16% del total. Este grupo de empresas había tenido, en promedio, un mejor comportamiento que el resto de la muestra durante el período de transformación económica del país. Son las PYME con mayor capacidad tecnológica, menor aislamiento relativo, que ofrecen una mejor utilización de los programas y aplican con más eficiencia la planificación financiera⁽¹⁾. Estas empresas son las que reúnen las mejores capacidades, lo que les otorga mayores posibilidades de superar los condicionamientos externos que deben enfrentar y mayor capacidad para optimizar la utilización de los programas de asistencia que se han venido ofreciendo a lo largo de los últimos años.

Características principales de los servicios de formación y consultoría solicitados por las PYME

Las actividades de consultoría llevadas a cabo por las empresas participantes en la encuesta pueden agruparse según su área de aplicación, su duración, costos y tipo de proveedor de los servicios. Del número total de actividades de consultoría realizadas por las empresas de la muestra entre 1997 y 1998 (tabla 4.4) –un conjunto de doscientas– las áreas temáticas más importantes fueron: calidad del producto y tecnología (una tercera parte del total) y gestión y comercialización, que juntas sumaban el 69% del total. El número de casos de demanda de servicios de calidad y tecnología puede

explicarse en parte por las exigencias de garantía de calidad de los clientes de las PYME.

Las actividades de consultoría duraron nueve meses en promedio, con un costo aproximado mensual de US\$ 2400 por empresa. Las consultorías de asistencia técnica relacionadas con la calidad, financiación y tecnología de la información fueron las más largas, con un promedio de alrededor de un año. La duración de los períodos de las consultorías de gestión, comercialización y comercio exterior fueron más cortas: la media fue de siete u ocho meses.

Tabla 4.4. Área temática, duración y costos de los servicios de consultoría

Área	Casos (%)	Duración media (semanas)	Costo promedio (miles de pesos)
Calidad* y tecnología	33,0	44	31,0
Gestión	18,0	29	16,6
Comercialización	18,0	28	6,4
TI	15,5	40	17,7
Comercio exterior	6,0	32	17,2
Finanzas	5,0	42	8,5
Otras	4,5	8	21,2
Total	100	35	20,5

* Incluye ISO 9000, calidad total, medio ambiente y seguridad y salud industrial.

Fuente: Base de datos del proyecto FUNDES-UNGS.

En cuanto al costo de los servicios, había diferencias entre las distintas áreas temáticas. Los más costosos fueron los relacionados con calidad y tecnología y los más accesibles los de comercialización y finanzas. Ello se puede asociar con el estado actual de la oferta y demanda para estos servicios y con los niveles y calificaciones profesionales de los consultores. En su mayor parte los proveedores de servicios de consultoría eran empresas de consultoría (53,9%), aunque la proporción de consultores individuales también fue relevante (tabla 4.5). Por otra parte, las instituciones públicas sólo llevaron a cabo el 10% de las consultorías; esta proporción es incluso menor si se excluyen las actividades realizadas por las agencias municipales. Si se relaciona el tipo de proveedor con el área de actividad, la participación de empresas de consultoría en áreas como finanzas, calidad, tecnología y comercialización es relativamente alta, mientras que los consultores individuales se usaron en mayor medida para consultas relativas a gestión empresarial.

Los datos parecen mostrar un bajo nivel de contacto entre las empresas y las instituciones públicas de apoyo, especialmente en el área de calidad y tecnología. La escasa evidencia existente relativa a la elevada proporción de empresas de consultoría que ofrecen distintos tipos de servicios despierta algunas dudas acerca de su efectividad, dada la cantidad de fracasos empresariales de estos servicios como resultado de una falta de ajuste entre la oferta y las necesidades reales y demandas de las empresas. Como ya se mencionó, éstas tienen dificultad para identificar los requisitos que deben reunir. También existe un problema relativo a la acreditación de las empresas de consultoría (SECYT-Secretaría de Ciencia y Tecnología 1997).

La mayor parte de las empresas identifica y establece contacto con los proveedores de servicios de consultoría a través de la recomendación de algún colega o empresario o mediante la publicidad directa y las promociones realizadas por los consultores. El papel que juegan las cámaras de comercio para vincular a las PYME con los servicios de consultoría parece ser muy importante.

Por otra parte, la publicidad, las recomendaciones de los bancos y del sector público y los directorios de consultores parecen ser las opciones menos eficaces (tabla 4.6). Este hecho debiera ser considerado por las instituciones públicas y privadas que ofrecen servicios y que en los últimos años han llevado a cabo programas promocionales de gran envergadura. Un significativo problema del mercado de consultoría es que excluye por omisión a un amplio sector de las empresas que más lo necesitan.

La encuesta también muestra que las empresas que llevaron a cabo actividades de formación y que mostraron una actitud positiva acerca de los programas fueron más que las que contrataron servicios de consultoría y quedaron satisfechas con los resultados. Puede afirmarse que la adecuación de los servicios de formación a las necesidades de los usuarios es mucho

Tabla 4.5. Proveedores de servicios de consultoría

Área	Proveedor				Total (%)
	Consultor individual	Empresa de consultoría	Institución pública	Empresa contratante	
Finanzas	11,1	66,7	22,2	0,0	100
Calidad* y tecnología	22,6	62,9	11,3	3,2	100
Comercialización	38,9	58,3	0,0	2,8	100
TI	35,5	54,8	6,5	3,2	100
Comercio exterior	33,3	50,0	16,7	0,0	100
Gestión	42,9	37,1	17,1	2,9	100
Otras	50,0	25,0	0,0	25,0	100
Total	32,6	53,9	9,8	3,6	100

* Incluye ISO 9000, calidad total, medio ambiente y seguridad y salud industrial.

Fuente: Base de datos del proyecto FUNDES-UNGS.

Tabla 4.6. Métodos de selección de los servicios de consultoría

Método de selección	Casos (%)
Sugerencia de un asesor o colega	35,1
Oferta directa del consultor	33,5
Consejo de una cámara de comercio	12,4
Otros	10,3
Artículos de prensa y publicaciones especializadas	3,1
Oferta del sector público	3,1
Oferta bancaria	1,5
Directorio de consultores	1,0
Total	100,0

Fuente: Base de datos del proyecto FUNDES-UNGS.

Tabla 4.7. Área temática, duración y costos de los servicios de formación

Área	Casos (%)	Duración media (horas)	Participantes
Producción-automatización-diseño	23,1	138	14
Administración-gestión-planificación	15,3	99	15
Informática	13,3	58	8
Comercialización	11,3	25	18
Calidad	9,8	188	23
Salud y seguridad	5,3	12	28
Comercio exterior	2,7	55	5
Impuestos	2,2	48	12
Economía, finanzas y contabilidad	2,2	70	2
Otras*	14,9	124	14
Total	100,0	101	15

* Cursos de idiomas, negociación, seminarios generales sobre temas de actualidad, etc.

Fuente: Base de datos del proyecto FUNDES-UNGS.

Tabla 4.8. Proveedores de servicios de formación

Área	Proveedor						Total (%)
	Instructor individual	Empresa de formación	Institución pública	Cursos de la propia empresa	Contratista	Cursos en el extranjero	
Comercialización	10,2	69,4	12,2	4,1	2,0	2,0	100
Comercio exterior	9,1	63,6	9,1	9,1	9,1	0,0	100
Economía, finanzas y contabilidad	0,0	60,0	30,0	0,0	10,0	0,0	100
Administración -gestión-planificación	12,7	57,1	19,0	4,8	4,8	1,6	100
Producción -automatización -diseño	7,9	54,5	17,8	5,0	7,9	6,9	100
Impuestos	33,3	44,4	11,1	0,0	11,1	0,0	100
Calidad	25,0	43,2	18,2	9,1	4,5	0,0	100
Salud y seguridad	26,7	40,0	6,7	20,0	6,7	0,0	100
Informática	35,1	35,1	12,3	5,3	10,5	1,8	100
Otras	19,7	57,4	8,2	3,3	0,0	11,5	100
Total	17,1	52,9	14,8	5,5	5,7	4,0	100

Fuente: Base de datos del proyecto FUNDES-UNGS.

mayor que la que existe en el caso de los servicios de consultoría. Esta situación lleva a cuestionarse el desarrollo de la oferta de consultores competentes. El mercado privado de formación está relativamente más desarrollado.

Analizando las tareas de formación, se observa que las áreas temáticas más importantes fueron: producción, automatización y diseño, gestión y planificación, cursos no específicos (idiomas, negociación, etcétera), informática y comercialización. Estas cinco actividades representan el 78% de las actividades de formación llevadas a cabo por las empresas entre 1997 y 1998.

Por último, la comparación de estos resultados con estudios anteriores llevados a cabo en Argentina muestra dos cosas: primero, el número de actividades de formación y consultoría contratadas por las PYME durante los últimos años está en crecimiento, y segundo, el gasto o inversión en actividades relacionadas con el aumento de la competitividad en relación con los ingresos de las compañías todavía se mantiene en niveles muy bajos.

Conclusiones

Cuando las empresas deben enfrentar dificultades externas que condicionan su crecimiento, la posibilidad de acceder a servicios externos de formación y consultoría no se percibe como una opción sólida a considerar. Este estudio muestra que las políticas industriales deben concentrarse en la solución de los problemas generales de las empresas y también en la expansión del mercado de servicios de apoyo. El desarrollo del mercado de servicios de apoyo técnico es un complemento importante para la política –más amplia– de fortalecimiento del entorno empresarial. De esta manera se puede ayudar a mitigar los efectos de las barreras que enfrentan las PYME debido a las imperfecciones del mercado, el tratamiento desigual a las empresas de distintos tamaños, los marcos legales, la inseguridad jurídica, la falta de estrategias industriales activas, las infraestructuras inadecuadas, etc.

Los datos ofrecidos por la encuesta parecen indicar que las empresas siguen un patrón –con algunas interrupciones– que parte del extremo que incluye a las empresas que no llevan a cabo actividades de formación, consultoría o consultoría externa y alcanza el otro extremo, más positivo, en el que están las empresas para las que estos servicios son parte de sus actividades cotidianas, están incorporados al proceso de aprendizaje y se utilizan para fortalecer su competitividad. El tránsito desde un extremo al otro no es automático, simple o lineal, y en pocas ocasiones se debe a un enfoque meditado por parte de la gestión de la empresa.

Muchas empresas acceden a los servicios de asistencia técnica a través de la formación, pero una proporción importante de ellas no va más allá. Uno de los problemas principales está relacionado con el hecho de que muchas empresas de formación ponen énfasis en la transmisión de conocimientos y en la información formal, pero no modifican el programa de formación para que responda al estilo de aprendizaje y experiencias de los participantes. En estos casos, las empresas participan de un modo pasivo en la formación y, en consecuencia, se encuentran con grandes dificultades en la adaptación e incorporación de los conocimientos adquiridos a su funcionamiento diario. Es habitual escuchar críticas que señalan que la actividad de formación es demasiado “teórica” y que no responde a la realidad de las PYME; sin embargo, a menudo el problema es de método.

El problema de las habilidades o debilidades técnicas en la capacidad de las empresas para competir no puede resolverse de manera convencional, con la PYME como receptor pasivo. El reconocimiento de las deficiencias en sus habilidades, actitudes, conocimientos y técnicas se debe crear y estimular. Las empresas deben desarrollar la habilidad de ser selectivas en los conocimientos adquiridos, en el abandono de actitudes anteriores, en la

capacidad de experimentar con aportaciones nuevas y en la conversión de estos conocimientos en activos intangibles disponibles para la empresa. El fortalecimiento de las capacidades no se puede alcanzar mediante una acción sencilla, un acontecimiento o la adquisición de un conocimiento: es un proceso de aprendizaje a través de una larga lista de actividades externas e internas. Muchas de las PYME consultadas describieron este proceso como frustrante en los casos en que los resultados de las actividades de formación no contribuían a mejorar rápidamente su desempeño.

El estudio también muestra que, aunque los servicios de formación y consultoría pueden ser herramientas importantes para el desarrollo de la competitividad de las empresas, el proceso no es automático. Existen restricciones tanto desde la oferta como desde la demanda de servicios para las PYME. Un numeroso grupo de usuarios potenciales no identificaba con precisión las necesidades ni los posibles resultados positivos de la contratación de servicios externos para la provisión de asistencia técnica. Este grupo de PYME precisa hacer un autodiagnóstico crítico que les permita reconocer sus propias limitaciones y la necesidad de ampliar sus contactos externos como una medida para solucionar sus dificultades.

En conclusión, la encuesta mostró que los proveedores de servicios de apoyo empresarial principalmente son empresas privadas especializadas en la formación o en la provisión de ciertos servicios de consultoría. La participación del sector público como proveedor directo de servicios es muy limitada, a pesar del hecho de que hay varias instituciones nacionales y provinciales que se dedican a la generación de programas de apoyo a las PYME en toda la Argentina. Muchas empresas estarían dispuestas a apoyar la iniciativa de que el sector público adopte el papel de promotor en el campo de los servicios de apoyo para estimular la amplitud del mercado, despertar la conciencia entre las empresas y crear situaciones que fomenten el uso de los servicios, la mejora de la oferta, la calidad de los proveedores y su adaptación a las necesidades específicas de las PYME. El sector público, en lugar de participar de forma directa en el mercado, debe establecer normas técnicas para los servicios, supervisar y controlar la relación costo-eficiencia, así como la calidad de los servicios ofrecidos a las PYME.

Notas

1. Este trabajo se basa en el primer informe de resultados del proyecto de FUNDES-UNGS "El entorno competitivo y las restricciones para el desarrollo de las PYME argentinas: la visión de las empresas" (Angelelli, Gutman y Yoguel, 1999). El objetivo de este proyecto es analizar las restricciones que enfrentan las compañías en áreas diversas, entre otras, financiación, formación, consultoría, problemas fiscales, idoneidad de las iniciativas públicas, el mercado laboral, las condiciones del mercado interior y exterior, el acceso a infraestructuras y el grado de aislamiento de las empresas. El proyecto forma parte de un programa más amplio en desarrollo por FUNDES Argentina, que incluye una encuesta para recabar la opinión de las instituciones (cámaras de comercio, bancos, centros de servicios, organizaciones públicas) acerca de las limitaciones del mercado de servicios y sobre las PYME. FUNDES es una organización privada con sede en Suiza que trabaja en América Latina para ayudar a las PYME mediante apoyo financiero y asistencia técnica. Hasta ahora su actividad estaba dirigida al desarrollo de esquemas de garantía de créditos para las PYME.

2. Estas capacidades se pueden definir como el cuerpo de conocimiento de origen y naturaleza diversos que resulta de una serie de características en constante cambio y funciona en una situación de incertidumbre (Gallart 1995). Estas características incluyen la capacidad de resolver problemas, aprender y difundir el conocimiento a la organización sobre la base de ciertas habilidades básicas (Cariola y Quiroz 1997), administrar los recursos y la información, desarrollar relaciones interpersonales y tener un buen conocimiento de la tecnología (Scans 1992, citado por Mertens 1996) para diagnosticar y elegir las opciones de un conjunto de alternativas (Novick *et al.* 1997).
3. El caso utilizado en este estudio se desarrolló sobre 337 PYME del sector industrial y de servicios, entrevistadas entre octubre y diciembre de 1998. Aproximadamente son seiscientas PYME argentinas las que proveen la información de base para el estudio de FUNDES-UNGS.
4. Las restricciones presentadas a las empresas fueron las siguientes: (i) las condiciones de acceso a la financiación (con relación a los tipos de interés, cantidades, términos y garantías...) que constituyen una limitación para el desarrollo de las empresas; (ii) los costos para el uso de los servicios de infraestructura (carreteras, energía, comunicaciones, sanidad...) que actúan negativamente sobre la competitividad de la empresa; (iii) la falta de normativa y control en las importaciones, que tiene un efecto negativo en la producción de la empresa; (iv) la falta de seguridad jurídica, que afecta negativamente el negocio; (v) las instituciones financieras cuando no tienen las estructuras comerciales adecuadas de relación con las PYME; (vi) los trámites para el comercio exterior (aduanas, SENASA, Departamento de Impuestos, bancos), que están excesivamente burocratizados y afectan la velocidad y flexibilidad de las operaciones; (vii) la concentración de la oferta o demanda en el mercado de productos y servicios, que dificulta el desarrollo comercial; (viii) los servicios prestados por las instituciones públicas (INTI, CNEA, EXPORT-AR, FONTAR) a las PYME, que se utilizan poco debido a la falta de promoción y publicidad y a la burocracia; (ix) la mayor parte de las gestiones realizadas con las instituciones públicas, que implican sobrepagos y corrupción; (x) los servicios de formación y consultoría ofrecidos a las PYME, cuando no responden a las necesidades de las empresas; (xi) la actitud de las empresas grandes, que no favorece la actualización tecnológica de clientes y proveedores; (xii) los instrumentos para el desarrollo que no han estimulado la exportación, y (xiii) la(s) organización(es) empresarial(es) a las que pertenecen las PYME, que no responden a sus necesidades de información, servicios, asesoría y representatividad.
5. En este sentido, cabe recordar los argumentos de Walsh y White (1981) y Storey (1987): las PYME no son compañías grandes de tamaño reducido: son agentes económicos de naturaleza, cultura y lógica empresarial diferentes, además de aplicar un concepto de éxito distinto.
6. Este diagrama muestra, por un lado, el grado de acuerdo expresado por las empresas en un panel de 337 casos a los que se presentó un conjunto de trece restricciones externas, y por otro, la proporción de empresas que situaron estas restricciones entre las cinco más importantes.
7. El estudio y la encuesta se llevaron a cabo antes del inicio de la crisis macroeconómica en Brasil y de la devaluación de la moneda, cuando la situación financiera argentina era estable.
8. Mientras que las ventas al exterior representan un 3,6% de las ventas totales, en el resto de los grupos fluctúan, en promedio, entre el 8% y el 9%.
9. En este grupo no hay ninguna empresa con una elevada capacidad tecnológica; las empresas aisladas suponen alrededor del 75% del grupo y el porcentaje de empresas que utilizó los programas de apoyo no llegaba al 5%.
10. Las empresas con alta capacidad tecnológica representan el 50% del grupo; el 53% se puede considerar como empresas aisladas, el 15% utiliza algún instrumento de apoyo público y el volumen de ventas de algo más de un tercio de las empresas sufrió pérdidas desde los inicios de la década.
11. El 67% de las empresas en este grupo registró incrementos en sus ventas a lo largo de la década; un 25% cuenta con una planificación financiera adecuada, lo que representa un porcentaje elevado en comparación con el resto de los grupos, y el 27% utilizó programas de apoyo, que es casi tres veces el porcentaje medio de los dos grupos anteriores. Por último, dos terceras partes de las empresas en este grupo tienen una elevada capacidad tecnológica y la proporción de empresas aisladas es ligeramente menor a la mitad del grupo. Esta proporción también es manifiestamente inferior a la de los otros dos grupos.

Referencias

- Gatto F. y Yoguel G. (1994). "Las PYMES argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica", en Kosacoff (ed.) *El desafío de la competitividad*, Alianza.
- Gatto F. (1998) "Nuevos desafíos competitivos que introduce el proceso de integración Mercosur a las PYMES industriales", mimeo. CEPAL.
- Moori-Koenig V. y Yoguel G. (1998). "Capacidades innovadoras en un medio de escaso desarrollo del sistema local de innovación". México: Revista *Comercio Exterior*, vol. 48 núm. 8, y documento de trabajo núm. 9, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel.
- Motta J. (1996). "El resurgimiento de las PYMES. espejismo, fenómeno transitorio o nueva tendencia de organización industrial". Universidad Nacional de Córdoba: Instituto de Economía y Finanzas.
- Novick, M.; M. Bartolomé; M. Buceta; M. Miravalles y C. Senen González (1998). "Nuevos puestos de trabajo y competencias laborales". Documentos de la oficina técnica núm. 6, CINTERFOR-OIT.
- Secretaría de Ciencia y Tecnología (1997). "Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología 1998-2000". Documento núm. 1, Programa de capacitación tecnológica de PYMES industriales; Secretaría de Ciencia y Tecnología, elaborado en el Instituto de Industria de la UNGS por Yoguel G.; M. Neuman; N. Quintar; N. Braidot y J. Nicolini.
- Storey D. (1987). *The performance of small firms*. Reino Unido: Routledge.
- Walsh J. y J. White (1981). "A small business is not a little big business". *Harvard Business Review*.
- Yoguel, G.; G. Gutman y P. Angelelli (1999). "El entorno competitivo y las restricciones para el desarrollo de las PYMES argentinas: la visión de las empresas". Primer informe de resultados. FUNDES y Universidad Nacional de General Sarmiento.

5. Promoción de redes de pequeñas empresas en América Latina

MARCO DINI y JOHN HUMPHREY⁽¹⁾

Introducción

LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO tiene un doble efecto sobre la pequeña y mediana empresa (PYME) en los países en desarrollo. Por una parte, la penetración de las importaciones ha aumentado en sus mercados locales, y por otra, se crean nuevas oportunidades de exportación. Con una organización adecuada y contactos, incluso las empresas más pequeñas pueden tener acceso a los mercados de exportación.

Hace veinte años a nadie se le hubiera ocurrido pensar que las PYME podían entrar en los mercados de exportación. Sin embargo, el éxito de la pequeña empresa italiana en su participación en los mercados mundiales ha permitido modificar el espectro de posibilidades para las empresas de menor tamaño. La clase política y los investigadores, en su esfuerzo por encontrar maneras de desarrollar la eficacia de la industria a pequeña escala, han tomado el ejemplo italiano como modelo de actuación política. Aparentemente, las agrupaciones de empresas (*clusters*) permiten alcanzar economías de escala y alcance y, además, bajo ciertas condiciones, mostrar capacidad de innovación y dinamismo competitivo.

Los distritos industriales italianos y otros ejemplos de agrupaciones en Europa han despertado el interés mundial⁽²⁾. Parecen ofrecer una oportunidad para que las PYME sean más competitivas. Sin embargo, no es fácil extraer lecciones sobre políticas de la realidad italiana y exportarlas a los países en desarrollo. El intento de aplicar las lecciones aprendidas en el distrito industrial al contexto más amplio de los servicios de desarrollo empresarial puede ser frustrante. En muchas situaciones, las PYME no funcionan como un *cluster*; y en los casos en que lo hacen, a menudo falla la confianza, la cooperación y división de funciones, que son la base del éxito italiano.

Este trabajo plantea que es posible aumentar la eficacia de las PYME mediante la cooperación entre las empresas. En especial pone énfasis en la promoción de redes de "pequeñas redes empresariales". No abordaremos otras estrategias destinadas a formar grupos de empresas, tales como incubadoras y parques científicos o tecnológicos. Con la creación de redes es posible desarrollar la cooperación entre las empresas. El trabajo estudia varios casos latinoamericanos de fomento de redes e identifica algunos de los factores que permiten el éxito de estos programas.

¿Qué puede aprenderse de Italia?

Una de las características más llamativas del desarrollo industrial italiano desde la década de los sesenta hasta la década de los ochenta es el éxito en las exportaciones de las empresas de menor tamaño. En Italia, las empresas pequeñas lograron ocupar una posición importante dentro del mercado mundial en varios de los llamados productos tradicionales —calzado, géneros de punto, bolsos de piel, muebles, azulejos, instrumentos musicales, etcétera— y en las industrias que suministran maquinaria a estos sectores. Existe información solvente que muestra que las agrupaciones de empresas relativamente pequeñas lograron acceder a posiciones destacadas en el mercado internacional. En algunos casos, las agrupaciones de pequeñas empresas pertenecientes a una región particular resultaron ser muy rentables, mientras que agrupaciones similares en otras partes de Europa sobrevivieron con dificultad. Por ejemplo, el valor de la producción en la industria italiana del calzado creció más de diez veces entre 1970 y 1985 y el volumen de las exportaciones se duplicó. En el mismo período, el crecimiento de la gran industria europea del calzado fue negativo (Rabellotti 1997).

El concepto de la Tercera Italia⁽³⁾ apareció por primera vez al final de la década de los setenta. Quedó patente en ese momento que mientras en el menos desarrollado sur de Italia (la Segunda Italia) apenas había crecimiento económico y en el tradicionalmente rico noroeste (la Primera Italia) se vivía una crisis, el noreste y centro de Italia crecían rápidamente. En una serie de sectores en los que predominaban las pequeñas empresas, los grupos empresariales de regiones específicas parecían crecer a un ritmo acelerado, desarrollaban nichos en el mercado de exportación y ofrecían oportunidades de empleo. En la Tercera Italia, el empleo en las pequeñas y medianas empresas creció a un ritmo mayor que el observado en otras partes de la economía, y el valor agregado en la región, igualmente, creció más que en el resto del país. El consumo *per cápita* en estas regiones pasó de ser inferior al del norte industrial en 1970 a ser mayor en 1981. El cambio de tendencia en el flujo migratorio es un indicador preciso del crecimiento de la riqueza en la región. Durante la década de los sesenta la Tercera Italia era un exportador neto de población, pero a partir de la década de los setenta la población migratoria la prefirió como destino, incluso sobre el norte industrial (Rabellotti 1997).

El ejemplo italiano se muestra como patrón para el éxito competitivo de las agrupaciones de pequeñas empresas. Se ha realizado una serie de estudios que han intentado plasmar las características particulares de la Tercera Italia. Las que siguen, obtenidas de Rabellotti (1995), son un reflejo del amplio consenso que existe en cuanto a los factores fundamentales:

- Empresas predominantemente pequeñas y medianas concentradas en un área y divididas en distritos o grupos sectorialmente especializados.
- Enlaces bidireccionales entre los agentes económicos basados en intercambios, tanto dentro del mercado como fuera del mismo, de bienes, información y personas. De este modo se permite una división del trabajo amplia y flexible entre las empresas.

- Las relaciones entre empresas y entre trabajadores tienen su origen en un entorno social y cultural que une a los agentes económicos y crea un código de comportamiento común.
- El hecho de que el apoyo para las empresas agrupadas en *clusters* se suministra tanto desde redes públicas como privadas de instituciones locales, que fomentan las relaciones y proporcionan apoyo especializado en áreas tales como tecnología, materiales, formación y comercialización.

El principio fundamental es que las agrupaciones de empresas predominantemente pequeñas pueden ganar economías de escala y alcance, además de ganar flexibilidad a través de la especialización y de la cooperación entre empresas. Los *clusters* pueden ser tanto o más competitivos que las empresas de mayor tamaño. El ejemplo italiano indica que es factible que las empresas pequeñas en distritos industriales se conviertan en exportadores prósperos a gran escala, y ello sin tener que recurrir a salarios bajos o a condiciones laborales deficientes.

El caso italiano se ha estudiado y presentado al mundo como el modelo a seguir para los distritos industriales. También ha propiciado el nacimiento de una nueva línea de investigación de la industria a pequeña escala que, a su vez, ha germinado en el estudio, en la década de los noventa, de las agrupaciones o *clusters* de empresas en los países en desarrollo⁽⁴⁾. También ha merecido la atención de la clase política; la idea de que las pequeñas y medianas empresas —lejos de estar en desventaja debido a su tamaño— pueden, dependiendo de las circunstancias, ser más ágiles y eficientes que las empresas grandes es muy sugerente. Por ello no sorprende que las condiciones en las que se produce el agrupamiento y los distritos que agrupan pequeñas empresas hayan recibido la atención de los gestores de políticas públicas en el área de los servicios de apoyo. Sin embargo, la utilización del modelo *cluster* para la política aplicada a las pequeñas y medianas empresas en los países en desarrollo se enfrenta a dos problemas importantes:

- La información disponible relativa a los agrupamientos y distritos industriales a menudo se refiere a las grandes aglomeraciones de cientos de empresas de varios tamaños y con actividad en el mismo sector. Sin embargo, este tipo de aglomeraciones es la excepción más que la norma y la mayor parte de las pequeñas empresas no se incluye en ellas.
- La aglomeración, en sí misma, no necesariamente crea división del trabajo, eficacia o aprendizaje dinámico. El mundo está lleno de agrupaciones de empresas (grandes y pequeñas) cuya actividad se encuentra a una enorme distancia del dinamismo asociado a los distritos industriales italianos. Altenburg y Meyer-Stamer (1999), en su trabajo sobre América Latina, han denominado a estas agrupaciones de empresas como “*clusters* de supervivencia”. Paralelamente, en la India existen abundantes agrupaciones de pequeñas empresas que, sin embargo, muestran acaso leves indicios de innovación y de aumento de la productividad. Tanto la clase política como los equipos investigadores con frecuencia detectan agrupaciones de empresas pequeñas, pero sus características son muy distintas a las descritas en la literatura sobre los distritos industriales italianos.

Estos aportes resultan relevantes. Para cualquier investigador que busque grandes concentraciones de empresas funcionando con eficacia en América Latina la experiencia sería decepcionante. Incluso donde existen concentraciones de empresas es difícil establecer y mantener la cooperación, y las PYME tienen dificultades para alcanzar competitividad.

Sin embargo, esta decepción no debería llevar a un rechazo total de la relevancia del modelo de distrito industrial en América Latina. En el núcleo del modelo de distrito industrial hay relaciones entre las empresas. De acuerdo con Sengenberger y Pyke:

“La característica fundamental de un distrito industrial es su *organización*. Con esto queremos decir que la prosperidad económica de un distrito industrial no depende del acceso ventajoso a factores de producción de bajo costo –mano de obra, tierra o capital a bajo precio– sino, más bien, de una organización económica y social singularmente eficaz y construida con pequeñas empresas. Aunque admiten variaciones en sus detalles, los distritos más prósperos incluyen una serie de factores clave comunes que los identifican. Posiblemente el más importante de todos ellos es la existencia de *redes* fuertes de –principalmente– pequeñas empresas que, a través de la especialización y subcontratación, establecen una división del trabajo necesaria para la manufactura de bienes específicos: la especialización estimula la eficacia, tanto individual como en el distrito; la especialización y la subcontratación juntas fomentan la capacidad colectiva. Así se generan economías tanto de escala como de alcance. La empresa como parte –y dependiente– de una red colectiva ofrece, seguramente más que ningún otro aspecto, la esencia definitoria del distrito” (Sengenberger y Pyke, 1991: 1, subrayados en el original).

Este énfasis en las redes es el punto fundamental para el desarrollo de políticas para PYME. Las redes permiten el aprendizaje y el desarrollo de la división del trabajo. Pero si los distritos industriales italianos utilizan su antiquísima herencia cultural común como punto de partida, ¿cómo pueden construirse nuevas redes?

En Europa existen varios programas destinados a la promoción de redes de empresas⁽⁵⁾. Se basan en la idea de que la confianza entre las personas crece a través de la cooperación. La confianza, y la división del trabajo y aprendizaje que permite, se pueden construir con cierta rapidez a través de la experiencia. Entre las iniciativas europeas la más importante fue el programa de redes danés, un programa público que se ejecutó desde 1988 hasta 1993. Posteriormente, adaptaciones de este modelo fueron empleadas por otros países (Martinussen 1995).

El origen del programa se debe al reconocimiento de que las PYME –el pilar de la economía danesa– carecían de la infraestructura necesaria para competir en el mercado mundial. Se concluyó que el funcionamiento en red era la respuesta adecuada. Esta idea de “red” se definió como la cooperación entre empresas para mejorar la competitividad, especialmente en la creación de nuevas oportunidades de negocio, el desarrollo y la comercialización de nuevos productos. El funcionamiento en red permite el despliegue de los puntos fuertes de cada empresa particular, el establecimiento de agentes y distribuidores en los nuevos mercados y la agrupación de productos individuales para crear gamas completas de productos.

Aunque el programa estaba inspirado en los distritos industriales de la Tercera Italia y de otras partes de Europa la intención no fue copiarlos, más bien se pretendía fomentar la cooperación entre las empresas, independientemente de si pertenecían o no a un *cluster* empresarial existente. La idea

fundamental es que mediante la cooperación las empresas pueden vencer obstáculos y conquistar mercados que de otro modo no estarían a su alcance, a través de la colaboración de una figura externa que medie entre las empresas: el agente de red. El agente colabora en la identificación de oportunidades, organiza a los participantes y ayuda en la implantación de ideas o proyectos nuevos. El programa danés se diseñó en el Instituto Tecnológico Danés (Danish Technological Institute), de carácter oficial, y su ejecución estuvo a cargo de la Agencia Nacional para el Fomento de la Industria y el Comercio (National Agency for Industry and Trade) en colaboración con organismos locales.

En Dinamarca, el agente de red se enfrentaba a una serie de retos. El primero, uno de los problemas principales, era que la cooperación entre las empresas, como se pretendía en el proyecto, no formaba parte de la cultura industrial del país. Por otra parte, justamente el programa pretendía estimular a las empresas a vencer su resistencia a la cooperación (Chaston 1995). Después era importante avivar el interés por el funcionamiento en redes y se hacía necesario localizar iniciativas relevantes que despertaran la curiosidad de las empresas locales. El siguiente reto radicaba en identificar un proyecto de red viable. Finalmente, el último paso era convencer a un grupo de empresas para que desarrollaran la idea y se hicieran cargo de la titularidad de su avance. Otro factor crítico era convencer a las empresas de la necesidad de un estudio de viabilidad antes de la puesta en marcha del proyecto. Las buenas prácticas son metodologías, herramientas y materiales de fomento que permiten a los agentes vencer las barreras mencionadas (Martinussen 1995).

En términos generales, el programa danés fue un éxito en los siguientes aspectos:

- En los cinco años de existencia del programa, alcanzó a un número significativo de PYME: cinco mil empresas de un grupo objetivo de diez a doce mil, participaron en la creación de redes.
- La gran acogida del programa permitió que el funcionamiento en red se convirtiera en parte de la cultura empresarial danesa. La idea –y en gran medida también la práctica– del funcionamiento en red se expandió ampliamente. Tanto es así que las redes ahora son una opción lógica y natural para la solución de los nuevos retos empresariales.
- En un estudio realizado durante la ejecución del programa, el 75% de las empresas participantes señaló que las redes habían aumentado su capacidad de competir y el 90% de las respuestas ratificaba la disponibilidad de continuar funcionando en red más allá del período de subsidio.
- Las habilidades y conocimientos para el fomento de las redes desarrolladas en esta iniciativa se han exportado a una serie de países avanzados, concreta y principalmente a regiones de España, Portugal, Francia, Reino Unido, Noruega, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Los resultados de funcionamiento en red del ejemplo danés, así como otros casos de fomento de redes en Europa, indican que el trabajo en red puede ayudar a las empresas a ganar ventajas competitivas concretas a las que no les sería posible acceder de manera individual. Estas ventajas incluyen el

apoyo mutuo, un acceso mejorado a las buenas prácticas, mayor división y especialización en el trabajo y el acceso al mercado que exigen mayores recursos a los propios de una empresa pequeña. Sin embargo, estos esquemas de red deben solucionar los problemas de su puesta en funcionamiento, especialmente los costos iniciales asociados al desarrollo de las redes y el problema de la confianza⁽⁶⁾.

El resto de este trabajo presentará ejemplos de funcionamiento en red y ofrecerá casos de la promoción de redes en América Latina.

La práctica del funcionamiento en red

La base para el desarrollo de las redes se divide en tres partes fundamentales: la confianza mutua entre las empresas participantes⁽⁷⁾, las relaciones a largo plazo y la participación compartida de los beneficios. Si se satisfacen estas tres condiciones, las empresas participantes en la red pueden cosechar los beneficios de las economías de escala, un aprendizaje acelerado, mayor flexibilidad y aumento de la capacidad de negociación en las relaciones tanto con los proveedores como con los clientes.

Pero hay un problema para la puesta en funcionamiento: ¿por qué se deben comprometer las empresas a participar en una red si los beneficios no son inmediatos mientras que sí lo son los riesgos y costos? Es más, ¿cómo es posible que las PYME participen en redes cuando sus dueños normalmente trabajan a tiempo completo para garantizar la supervivencia de la empresa? Finalmente, ¿cómo convencer a los propietarios de pequeñas empresas de que tienen algo que aprender tanto de gente extraña a su empresa como de la competencia?

Estos problemas sugieren la necesidad de un agente externo que inicie el proceso del desarrollo de una red. Parece evidente y necesario, también, que este agente externo no pertenezca al mercado. Las pequeñas y medianas empresas no poseen conocimiento suficiente para valorar a los distintos proveedores de servicios de red existentes en el mercado. En el plano institucional, el agente normalmente es una pequeña agencia de desarrollo empresarial. En la práctica, el "agente de red" juega un papel fundamental en el desarrollo de la red. La función del agente es vencer los problemas de la puesta en funcionamiento para permitir que se inicie el proceso de la construcción de la red. Debe:

- *Identificar redes potenciales.* Los esquemas de red se pueden iniciar como respuesta a iniciativas de grupos de PYME o de manera activa con la identificación de redes potenciales. En cualquier caso, el agente de red debe iniciar un proceso de diagnóstico o de evaluación de las posibilidades para la creación de una red que pueda ofrecer beneficios a todas las empresas participantes.
- *Vencer el escepticismo de las empresas participantes.* Las empresas pequeñas son reacias a admitir el consejo de agencias externas. Una de las tareas del agente de red es vencer dicho escepticismo. Esto puede lograrse con el ofrecimiento de beneficios inmediatos a las empresas participantes. Por ejemplo, el agente de red puede ser la bisagra entre las empresas de la red y el

entramado institucional externo. Es un hecho conocido que las PYME con frecuencia carecen tanto de la información como de los recursos para acceder a los beneficios proporcionados por el Estado. El agente de red puede adquirir credibilidad si facilita este acceso.

- *Crear el compromiso con la red entre las empresas participantes.* Ésta posiblemente sea la tarea más difícil. Las empresas participantes seguramente tendrán dudas acerca de la capacidad del agente, que difícilmente poseerá los conocimientos técnicos de las empresas, dudas acerca de la buena fe de las otras empresas en la red y dudas acerca de los beneficios que puedan obtenerse de la red. Estas dudas legítimas tan sólo pueden vencerse mediante un proceso lento de desarrollo de confianza, el diagnóstico de los retos y oportunidades que se les presentan a las empresas de la red y especificando las áreas potenciales de cooperación.

La estrategia básica consiste en crear grupos de entre diez y veinte empresas que puedan desarrollar proyectos comunes de interés mutuo. En algunos casos estas redes tendrán una estructura horizontal, otras serán verticales, por ejemplo, las que se den entre las redes y sus clientes o proveedores.

Incluso si los problemas de la puesta en funcionamiento se resuelven con éxito, la red aún puede necesitar la participación activa del agente de red, que hará las veces de árbitro en las discrepancias existentes entre las empresas. Sin embargo, el apoyo ofrecido a las redes de empresas tiene un límite temporal. Si la participación del agente se hace necesaria en el tiempo, a la larga las empresas tendrán que financiar su existencia.

Así, es claro cómo el agente es un factor fundamental en la creación de redes. La persona que ejecute esta tarea debe transmitir credibilidad a las empresas participantes, ser capaz de diagnosticar el estado competitivo de las empresas, diseñar proyectos de cooperación, poseer habilidades negociadoras y ser capaz de asumir un papel protagónico dentro del grupo.

Funcionamiento en red en América Latina: Chile y Centroamérica

Hay varios casos latinoamericanos que han iniciado proyectos empresariales de funcionamiento en red. En este trabajo se estudian dos casos. El análisis de ambos se basa en la participación de uno de los autores de este trabajo –Marco Dini– en ambas experiencias.

Chile

En la década de los noventa CORFO desarrolló dos iniciativas de funcionamiento en red: los llamados Proyectos de Fomento (PROFO) y el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP). La tabla 5.1 muestra de manera resumida los objetivos, recursos y logros del programa. Este trabajo analiza principalmente el ejemplo de los PROFO, ya que el PDP se inició en 1998.

El programa PROFO pretende la promoción de la cooperación directa entre las empresas y la provisión de un centro de provisión de servicios. Para permitir que el programa se difundiera amplia y eficazmente, a partir de 1993 CORFO descentralizó su aparato administrativo en una red de

instituciones tanto públicas como privadas (cámaras de comercio, ONG, instituciones de desarrollo local, etcétera). Estos participantes recibieron el nombre de agencias intermedias para el desarrollo productivo.

Los PROFO utilizan los siguientes postulados como base teórica: (i) el problema principal de las pequeñas empresas es el aislamiento, no el tamaño; (ii) los agrupamientos dinámicos de las empresas pueden tener un efecto positivo tanto general como local, y (iii) la cooperación entre los sectores público y privado es fundamental para el desarrollo de la región. El papel del Estado en este proceso es estimular la participación de los actores públicos y privados de la región, promocionar la coordinación de las actividades de las distintas agencias y promocionar el cambio e innovación en las relaciones entre los actores (Dini 1993).

Las tres etapas del desarrollo de un PROFO son:

- *Preparación.* Esta etapa incluye el trabajo de las agencias intermedias para el desarrollo productivo de identificación de las empresas de una región en particular y la elaboración de un diagnóstico de sus problemas. En esta etapa también se debe acreditar la credibilidad de las agencias para ofrecer el apoyo necesario. Los propietarios de las PYME no se convencen fácilmente de que la intervención del Estado les sea beneficiosa, especialmente en el entorno empresarial chileno, que se caracteriza por ser muy individualista y reacio a la participación del Estado (Montero 1992). El escepticismo se debe vencer mediante contactos personales y soluciones efectivas para cada empresa particular. Cualquier grupo de empresas puede solicitar su incorporación a un PROFO, pero la agencia intermedia debe estar convencida de que existe una base sólida para la colaboración y de que hay objetivos precisos tanto a mediano como a largo plazo que se pueden cumplir. La cantidad de empresas será pequeña: normalmente entre diez y treinta.
- *Consolidación.* Ésta es la parte principal del proceso. El primer paso consiste en nombrar un gestor. En un principio la responsabilidad del gestor es intermediar entre los miembros del proyectos de fomento y su entorno institucional y comercial. Una de sus primeras tareas es mejorar el suministro y captación de servicios de apoyo. Para ello hace falta la coordinación no sólo entre las empresas y la agencia intermedia sino también con las demás partes a escala local, tanto públicas como privadas. Henriques (1992) opina que una vez que las empresas se organizan en grupos les es más fácil transmitir sus necesidades a las instituciones y a los mercados. Su tamaño conjunto tiene un mayor peso en el mercado de servicios a las empresas. Los proveedores de formación, bancos, suministradores y las instituciones locales y regionales estarán más dispuestos a ofrecer una respuesta a las demandas de un grupo de empresas vinculadas con el gestor de un proyecto de fomento. Una segunda tarea del gestor es desarrollar una mejor relación entre las empresas participantes. Ello se realiza a través de una serie de actividades, como visitas recíprocas a las fábricas, talleres de grupo y viajes en grupo. El gestor también intenta fomentar la autoestima del grupo y promocionar sus actividades. Cuando esto se ha conseguido, los participantes y los directivos pueden colaborar para alcanzar una ventaja competitiva basada en la cooperación. Simultáneamente,

a partir de evaluaciones realizadas anualmente, los proyectos de fomento actúan en áreas concretas de desarrollo, como el diseño de productos, la mejora de procesos y la gestión de los recursos humanos (Dini 1993).

- **Independencia.** La meta de la iniciativa sobre proyectos de fomento es crear grupos de empresas que sean capaces de desarrollar y mantener su competitividad, además de estimular la participación de otras empresas de su región en actividades similares para, así, aportar dinamismo en la economía local. Por este motivo, el período de actividad asignado a un gestor

Tabla 5.1. Chile, programas de funcionamiento en red

	<i>PROFO</i>	<i>PDP</i>
Objetivos	La creación de redes de PYME que permitan obtener a las empresas participantes ventajas competitivas inaccesibles de forma aislada.	La creación de relaciones estables y el fomento de la colaboración entre empresas grandes y pequeñas.
Tipo de apoyo	Un subsidio parcial para cubrir costos operativos, decreciente en el tiempo (del 70% al 50%), durante un período máximo de tres años, y la colaboración de agentes externos para iniciar y consolidar al grupo y para desarrollar planes para la cooperación.	
Año de inicio	1993	1998
Alcance	Para 1998 ya se habían aprobado 325 iniciativas de PROFO que suponen un total de 2959 empresas participantes.	El proyecto piloto desarrollado en 1998 incluía la participación de veinte empresas de gran tamaño y 1600 proveedores.
Recursos	En 1998 CORFO aportó aproximadamente US\$ 9,3 millones.	CORFO invirtió US\$ 250 000 en el proyecto piloto.
Etapas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de grupos, elaboración de diagnósticos y creación del proyecto. 2. Desarrollo de las actividades. 3. Valoración de los resultados. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Prácticas de identificación y diagnóstico con empresas compradoras y proveedoras y elaboración de un plan de desarrollo. 5. Desarrollo de actividades. 6. Valoración de resultados.
Resultados	<p>Rendimiento social: US\$ 4 por cada dólar invertido.</p> <p>Rendimiento fiscal: US\$ 2 de beneficio fiscal por cada US\$ 3 invertidos en la red.</p> <p>Mejoras notables en el rendimiento de las empresas participantes.</p>	Aún es pronto para juzgar los resultados del proyecto

es de tres años. Después de este tiempo las propias empresas participantes deberán asumir la responsabilidad de los gastos de gestión. El objetivo de ello es que cada grupo de empresas sea autosuficiente. Los beneficios deben ser lo suficientemente interesantes como para permitir que sea sólo la iniciativa privada la que se encargue de su mantenimiento.

El éxito de la iniciativa PROFO se muestra claramente en la tabla 5.1. Se estima que por cada dólar invertido en el programa se generó un beneficio social de cuatro dólares. Además, el programa generó ingresos importantes para la hacienda pública, lo que supuso una reducción importante en la carga fiscal estatal. Sin embargo, la prueba real del programa radica en la capacidad que tengan las redes creadas para permanecer en el tiempo después de que se retire la financiación estatal.

Centroamérica

A continuación se presentan dos proyectos de desarrollo de redes en Centroamérica: el primero pertenece a Nicaragua y el segundo a Honduras. La tabla 5.2 incluye más información acerca de los dos programas. Ambos recibieron el respaldo de UNIDO y financiación de gobiernos europeos. Es fácilmente detectable que los dos programas son menos ambiciosos que el programa PROFO de Chile. Una vez más, la intervención de los agentes de red fue fundamental para poder llevar a cabo las actividades del grupo y su colaboración fue especialmente relevante en la definición de las áreas que requerían de asistencia técnica.

El nivel de éxito de los proyectos es difícil de establecer. Altenburg y Mayer-Stamer ofrecen pruebas de que los resultados en Honduras fueron variados (1999). Por una parte, el programa pudo ayudar a las empresas pequeñas a identificar problemas comunes y encontrar soluciones colectivas. Ponen el ejemplo de los fabricantes de muebles que identificaron el origen de sus problemas de calidad en la madera insuficientemente seca. Con un crédito proporcionado por UNIDO, el grupo pudo comprar una secadora. Igualmente importante es que “el diálogo permitió el desarrollo de relaciones de confianza, frente a la actitud individualista de los empresarios de la microempresa, y promovió la especialización en tareas complementarias para poder alcanzar economías de escala” (Altenburg y Meyer-Stamer 1999). Un análisis más profundo de la evaluación de los esquemas en red de UNIDO promovidos en Centroamérica ofrece la siguiente conclusión: “Las empresas pertenecientes a redes han mejorado su proceso de producción y la calidad de sus productos. Como miembros de un grupo, han podido especializar sus productos o procesos para mejorar su acceso a la materia prima, establecer centros de servicios comunes, obtener créditos, aumentar su participación en el mercado y participar conjuntamente en programas de mejora técnica y de gestión” (Rabellotti 1998).

Sin embargo, algunas de las iniciativas emprendidas por el mismo proyecto fracasaron. En concreto, algunos grupos sufrieron el resultado de comportamientos oportunistas. Altenburg y Meyer-Stamer (1999) sugieren que

Tabla 5.2. Programas de funcionamiento en red en Centroamérica

	<i>Nicaragua</i>	<i>Honduras</i>
Objetivos	La promoción del desarrollo de las PYME mediante la creación de redes de empresas especializadas en actividades complementarias.	El respaldo a la creación de redes de PYME y la difusión de metodologías de funcionamiento en red.
Tipo de apoyo	Apoyo técnico proporcionado por equipos profesionales directamente involucrados en el programa.	
Año de inicio	Parte 1: 1995-1997 Parte 2: 1998-2001	1992-1997
Alcance	250 empresas en dieciséis grupos pertenecientes a los sectores: cuero, calzado, agroindustrial, madera y mueble,	Aproximadamente 350 empresas en 32 grupos pertenecientes a los sectores: cuero, calzado, agroindustrial, madera y
mueble,	metalmecánica y textil.	metalmecánica, textil, confección y empaquetado.
Recursos	Parte 1: US\$ 700 000 Parte 2: US\$ 1 300 000	US\$ 600 000
Apoyo a las empresas	El proyecto cubre el costo total de la consultoría. Las empresas pagan todos los proyectos desarrollados en el grupo.	En 1995 se estableció una normativa de cofinanciación para la consultoría. Las empresas deben pagar parte del costo.
Resultados	La introducción de materiales nuevos, mejora en la calidad, desarrollo, marcas y normalización del tamaño de los productos. Tres de los grupos iniciaron exportaciones directas.	Para los grupos, reducción de los costos de inversión. La creación de un centro de recursos tecnológicos financiado en un 20%, el primer año, por las empresas participantes.
Evolución	El desarrollo de redes verticales ha creado mayores vínculos entre las empresas grandes y pequeñas y ha permitido el desarrollo de estrategias basadas en la ventaja competitiva regional generada.	

“mientras los empresarios que participan en los programas no sean personalmente responsables por los fallos que puedan existir, pretenderán estar interesados en muchos proyectos que en realidad no necesitan”.

Éste es un problema fundamental pero no insuperable. Una solución que ilustra cómo se puede implantar la responsabilidad colectiva la ofrece un estudio para la adquisición de mobiliario de una escuela en una acción organizada por del Departamento de Industria y Comercio (SIC) del gobierno del estado de Ceará, en colaboración con SEBRAE, la agencia brasileña de promoción de las pequeñas y medianas empresas. Según Tendler y Amorim (1996), el programa ofrecía mecanismos que lograron que las PYME actuaran de forma colectiva:

- Los contratos ofrecidos por SIC y SEBRAE estaban destinados exclusivamente a asociaciones de pequeños productores, no a empresas independientes. En los lugares donde no había asociaciones, SEBRAE colaboró para que se crearan.
- Tanto la calidad del producto como las garantías ofrecidas corrían a cargo de la asociación. Mientras que a cada productor se le podía identificar por el producto, los productos defectuosos se devolvían a la asociación, que era el ente responsable. En caso de desaparición de un fabricante la asociación era responsable de la reparación.
- La asociación debía coordinar a los pequeños productores. Los pedidos se enviaban a los productores individuales, pero el pago no se efectuaba hasta que el pedido estuviera completo.
- El elemento de subsidio incluido en el programa era que se ofrecía un anticipo equivalente a la mitad del valor del pedido. De este modo se creaba suficiente activo circulante para las pequeñas empresas. Si una de las empresas fallaba, la asociación debía reembolsar el anticipo.

Poner a la asociación en el núcleo del proceso reduce los costos de transacción: existe un único punto de contacto con los proveedores. También garantiza el control mutuo del rendimiento entre todos los miembros de la asociación: casos de baja calidad, retraso en la entrega u omisión de la misma repercuten negativamente en todos los productores. Paralelamente, la agrupación de empresas en una asociación con responsabilidades compartidas es un incentivo para compartir conocimientos. La agrupación también facilita el aprendizaje de SEBRAE. Tandler y Amorim resaltan, por ejemplo, que los miembros de la asociación se reunían antes de recibir las visitas del equipo técnico de SEBRAE para estudiar los asuntos que más les preocupaban. Se creó un modelo de aprendizaje promovido por la necesidad de satisfacer al cliente.

Sin embargo es importante reconocer que los esquemas de funcionamiento en red requieren de un cierto grado de capacidad de las empresas participantes. Deben tener capacidad negociadora y de compromiso para con los acuerdos alcanzados. Como señalan Altenburg y Meyer-Stamer, el desarrollo de estas capacidades puede exigir la necesidad de apoyo técnico tradicional. Los programas de funcionamiento en red no son un sustituto del apoyo técnico necesario para muchas empresas; es más, es posible que generen un aumento en la demanda de este tipo de servicios. Una de las características principales del ejemplo de Ceará estudiado por Tandler y Amorim fue que los productores mantuvieron un contacto cercano con SEBRAE. En realidad, la asociación de productores fue el conducto para la provisión de servicios a las empresas agrupadas.

Conclusiones generales a partir de estas experiencias

Los dos casos estudiados permiten aventurar algunas conclusiones tentativas acerca de cómo lograr una mayor efectividad en la formación de redes empresariales en América Latina:

- Los programas de funcionamiento en red deben crear un sistema de cooperación y demostrar su viabilidad práctica. Conversar exclusivamente no conduce a la cooperación. Es necesario vivir la experiencia de la cooperación y permitir que crezca la confianza entre las empresas para que la cooperación funcione. Será entonces cuando la cooperación creada permita que el “efecto demostración” facilite la creación de nuevas redes.
- La labor del agente es esencial para el proyecto, especialmente durante las primeras etapas del desarrollo de la red. La función del agente tiene que ser diagnóstica y “técnica” además de social, lo que supone la coordinación y motivación del grupo. Consecuentemente, el agente debe poseer un surtido de habilidades relativamente complejo. Esto lleva al problema de cómo formar o entrenar agentes de red. La escasez de agentes de red es una limitación sustancial para la expansión de los programas de funcionamiento en red.
- La generación de confianza es fundamental para la creación de las redes. Aunque este tema rebasa los límites del presente trabajo, la consulta de literatura acerca del desarrollo de la confianza seguramente resultará útil para los programas de funcionamiento en red. Especialmente, existe material relativo a la rápida creación de confianza en grupos creados entre individuos desconocidos entre sí para llevar a cabo tareas concretas. Ésta debe ser una aptitud exigible al agente de red.
- El apoyo a las redes no debe ser igual en todos los casos: puede haber diferencias muy marcadas; sin embargo, la duración de los apoyos, en todo caso, debe ser limitada. Centroamérica, por ejemplo, exige un mayor nivel de apoyo que Chile. Los programas deben ajustarse a las necesidades locales.

Hay diversos caminos a seguir para la puesta en práctica de un programa de funcionamiento en red. La complejidad de la tarea puede suponer que el objetivo de “avanzar en escala” provoque cierto rechazo de los donantes en programas de desarrollo. No obstante, a pesar del limitado éxito de muchas iniciativas de desarrollo en el campo de la pequeña empresa, vale la pena intentar la práctica de esquemas de funcionamiento en red.

Notas

1. Marco Dini es un consultor que trabaja en el fomento de las redes en México y Centroamérica. El profesor John Humphrey trabaja en el Institute of Development Studies, de la Universidad de Sussex, en el Reino Unido.
2. En tres estudios coordinados por el International Institute for Labour Studies del ILO se ofrece una visión general completa de los distritos industriales de Italia y Europa. Consulte Cossentino *et al.* (1996), Pyke *et al.* (1990) y Pyke y Sengenberger (1992).
3. La Tercera Italia incluye las regiones de Umbria, Marche, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia-Giulia, Veneto, Trentino-Alto Adige y la Toscana.
4. Para ver un comentario teórico de los orígenes y desarrollo de las investigaciones que, a su vez, utilizan las investigaciones del caso italiano para analizar las agrupaciones industriales en los países en desarrollo, consulte Schmitz (1989, 1995) y Nadvi y Schmitz (1999).
5. Si desea ver ejemplos de fomento de redes en países europeos consulte Bessant (1995) y Semlinger (1995).

6. Para consultar estudios acerca de la función de la confianza en las relaciones entre las empresas en los países en desarrollo remítase a Moore (1994) y Humphrey y Schmitz (1998).
7. Para consultar un método de desarrollo de la confianza en organizaciones instituidas para la realización de tareas complejas, pero con un límite temporal cercano y que requieren un nivel elevado de dependencia entre los distintos miembros del grupo, remítase a, por ejemplo Meyerson *et al.* (1996).

Referencias

- Altenburg, T. y Jorge Meyer-Stamer (1999). "How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America". *World Development*, vol. 27 núm. 9: 1693-1713.
- Bessant, J. (1995). "Networking as a Mechanism for Enhancing Organizational Innovations: The Case of Continuous Improvement", en L. Andreasen (ed.): *Europe's Next Step-Organizational Innovation, Competition and Employment*. Londres: Frank Cass: 253-270.
- Chaston, I. (1995). "Danish Technological Institute SME Sector Networking Model: Implementing Broker Competencies". *Journal of European Industrial Training*, vol. 19 núm. 1.
- Cossentino, F.; F. Pyke y W. Sengenberger (ed.). *Local and Regional Response to Global Pressure: The Case of Italy and its Industrial Districts*. Ginebra: International Institute for Labour Studies.
- Dini, M. (1993). "Los proyectos de fomento". Mimeo. Santiago: SERCOTEC.
- Henriques, L. (1992). "Proyectos de fomento, un nuevo enfoque para la modernización y desarrollo de las PYMES". Mimeo. Santiago: SERCOTEC.
- Humphrey, J. y H. Schmitz (1998). "Trust and Inter-firm Relations in Developing and Transition Economies". *Journal of Development Studies*, vol. 34 núm. 4: 32-61.
- Martinussen, J. (1995). "Elements of Success in Cluster Policies: From a Practitioner's Point of View". Mimeo. Worcester: Business Net Ltd., South Quay.
- Meyerson, D.; K. Weick y R. Kramer (1996). "Swift Trust and Temporary Groups", en R. Kramer y T. Tyler (ed.): *Trust in Organisations, Thousand Oaks*. Ca: Sage: 166-195.
- Montero, C. (1992). "Chili: Les Nouveaux Entrepreneurs". *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 4: 117-135.
- Moore, M. (1994). "How Difficult Is It to Construct Market Relations? A commentary on Platteau". *Journal of Development Studies*, vol. 30 núm. 3: 818-830.
- Nadvi, K. y H. Schmitz (ed.). *Industrial Clusters in Developing Countries*.
- Pyke, F.; G. Becattini y W. Sengenberger (ed.). *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*. Ginebra: International Institute for Labour Studies, ILO.
- Pyke, F. y W. Sengenberger (ed.). *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Ginebra: International Institute for Labour Studies, ILO.
- Rabellotti, R. (1995). "Is There an 'Industrial District Model'? Footwear Districts in Italy and Mexico Compared". *World Development*, vol. 23 núm. 1: 29-41.
- Rabellotti, R. (1997). *External Economies and Cooperation in Industrial Districts. A Comparison of Italy and Mexico*. Londres: Macmillan.
- Rabellotti, R. (1998). "Helping Small Firms to Network - the Experience of UNIDO". *Small Enterprise Development*, vol. 9.
- Schmitz, H. (1989). "Flexible Specialization: a New Paradigm Of Small-Scale Industrialization". Discussion Paper núm. 261, Brighton: Institute of Development Studies, Universidad de Sussex.
- Schmitz, H. (1995). "Collective Efficiency: Growth Path for Small-scale Industry". *Journal of Development Studies*, vol. 31 núm. 4: 529-566.
- Semlinger, K. (1995). "Public Support for Firm Networking in Baden-Württemberg", en L.E. Andreasen; B. Coriat; F. den Hertog y R. Kaplinsky (ed.): *Europe's Next Step - Organizational Innovation, Competition and Employment*. Londres: Frank Cass: 271-285.
- Sengenberger, W. y F. Pyke (1991). "Small Firm Industrial Districts and Local Economic Regeneration: Research And Policy Issues". *Labour and Society*, vol. 16 núm. 1: 1-24.
- Tendler, J. y M. Amorim (1996). "Small firms and Their Helpers: Lessons on Demand". *World Development*, vol. 24 núm. 3.

6. Nicaragua: hacia un desarrollo sostenido en la comercialización de artesanías

TAMARA PEREIRA
PROARTE S.A.

Introducción

PROARTE S.A. ES UNA EMPRESA PRIVADA comercial que actúa como intermediaria entre productores artesanos de Nicaragua y compradores internacionales. Busca ser una compañía comercial con objetivos sociales, ofreciendo servicios de comercialización y exportación para la artesanía nicaragüense, y protege los intereses de los artesanos y artesanas, a los que ayuda a obtener mayores ingresos y desarrollar sus capacidades.

A menudo resulta difícil lograr un equilibrio entre los aspectos financieros y los sociales, entre la capacidad de sostenimiento y el desarrollo. En este trabajo mostraremos cómo esta empresa intenta combinar ambos objetivos. Se incluye un breve análisis sobre las personas que actúan como proveedores y el impacto que PROARTE tiene en el sector. También se incluye una revisión del desarrollo de la empresa comercializadora, las dificultades a las que se enfrentó y los retos que tiene por delante. Se presenta una consideración acerca de la posibilidad de trasladar este modelo a otros países.

Perfil de PROARTE S.A.

Objetivos

PROARTE S.A. es una empresa y, como tal, debe ser rentable. Su rentabilidad constituye un factor esencial para alcanzar sus objetivos: ayudar a los trabajadores artesanos a exportar sus productos, crear más empleos y aumentar los ingresos generados para que los artesanos y artesanas puedan desarrollar sus capacidades sin restricciones.

Antecedentes

En junio de 1993, PROARTE se creó como un programa de comercialización de artesanía de la Mennonite Economic Development Association, MEDA (Asociación Menonita de Desarrollo Económico), con apoyo técnico y financiero del SNV (Servicio de Desarrollo Holandés). La idea del programa surgió del análisis realizado por MEDA de un programa de crédito para la microempresa que ofrecía préstamos al sector artesanal. Este análisis mostró que los productores de artesanía no hacen uso de los préstamos que se les ofrecen porque temen no poder devolverlos, ya que no

tienen canales de comercialización garantizados que les proporcionen ingresos fijos. Dado el reducido grado de actividad turística y las escasas compras de artesanía por los propios nicaragüenses, el mercado nacional de artesanía en Nicaragua es muy limitado. Por ello los productores tienen que exportar sus productos para poder aumentar sus niveles de ventas.

PROARTE se creó como un programa de comercialización especializado en la exportación. Después de operar durante varios años como una organización sin fines de lucro, las ganancias obtenidas de la operación fueron tales que se pudo considerar la posibilidad de establecer una empresa autosuficiente que se fundó como una sociedad anónima: PROARTE S.A. Establecida en enero de 1996, la empresa pertenece a las organizaciones fundadoras: MEDA posee una participación del 65% y SNV tiene el 35% restante. El SNV planea poner sus acciones a disposición de los productores. La MEDA también ha declarado que en el futuro tiene la intención de vender sus acciones a los productores de artesanía y a los empleados de la empresa.

El personal de PROARTE ha expresado su interés por comprar las acciones de forma inmediata, pero su transferencia de éstas ha sido pospuesta hasta que se considere que las condiciones son adecuadas, tanto desde el punto de vista de la empresa como de la relación con los productores de artesanía.

Servicios proporcionados por PROARTE

- Compra y venta:
 - Compra intermediaria de artesanías a precios justos.
 - Ventas nacionales (10%) y ventas internacionales (90%).
- Control de calidad: El control de calidad lo lleva a cabo, primero, el comprador y luego se realiza en la etapa de empaquetado. La meta es disponer de tres niveles de control distintos y que el productor constituya el primer eslabón en la cadena del control de calidad.
- Empaquetado.
- Administración del transporte y trámites aduaneros para exportaciones.
- Financiación de la producción.
- Asistencia técnica y formación.
- Provisión de materias primas de buena calidad.
- Diseño y desarrollo de nuevos productos.

El personal

El personal permanente de PROARTE está compuesto por nueve personas: un administrador general, un asistente administrativo y de ventas, un contable, un comprador, un diseñador, un supervisor de almacén, un empaquetador y un chofer. El personal de empaquetado se contrata en función del volumen de trabajo. El administrador general lleva a cabo las funciones de venta y comercialización. El objetivo es disponer de un pequeño equipo especializado.

El mercado

PROARTE exporta principalmente a Europa (Alemania, Holanda y Suiza) y a Estados Unidos. Las ventas al mercado nacional son bajas (5%). Los primeros clientes de PROARTE fueron las Organizaciones Comerciales Alternativas (ATO) –organizaciones especialmente formadas para promover productos provenientes de países en desarrollo– que se contactaban con la ayuda de MEDA, dada su relación con las organizaciones no gubernamentales (ONG). Sin embargo, para aumentar las ventas pronto se hizo necesario pasar al ámbito del comercio convencional. La relación ATO/comercio convencional, que antes había sido de 34% a 66%, alcanzó en 1998 el nivel de 16% a 84%.

Los productos

Los principales productos de exportación son hamacas de algodón 100% hechas a mano, copias de cerámica precolombina, piezas de cerámica tradicionales del país, productos elaborados con fibra y maderas preciosas y esculturas de polvo de mármol. Las ventas de hamacas y cerámica, juntas, constituyen el 96% del total de ventas.

Las ventas de PROARTE equivalen al 45% de todas las exportaciones nicaragüenses de hamacas y el 48% de las de cerámica. Estas estadísticas convierten a PROARTE en el líder exportador de artesanía en Nicaragua.

Los proveedores de PROARTE S.A.

Tipos de unidades de producción

PROARTE trabaja con cuarenta talleres de artesanía localizados en áreas rurales y urbanas a lo largo de las regiones del Pacífico y del norte y oeste de Nicaragua. Estas unidades de producción incluyen talleres familiares, cooperativas y microempresas. Aunque algunas de ellas cuentan con máquinas, todavía prevalece el uso de herramientas manuales.

PROARTE no tiene preferencia por ningún proveedor en particular, ni por su localización geográfica. El criterio de selección se basa en el tipo de productos, su calidad, diseño, precio y capacidad de producción. Ello ejerce cierta presión sobre algunos grupos de productores para que mantengan las normas de calidad, puesto que no tienen ninguna garantía de que sus artesanías sean adquiridas por PROARTE con regularidad.

Calificación de los artesanos y artesanas

La mayoría de los artesanos ha aprendido sus habilidades de generación en generación, lo que tiende a hacerlos renuentes a adoptar técnicas más modernas.

Nivel de ingresos de los productores

Los salarios de los productores varían entre C\$ 600 y C\$ 900 al mes (aproximadamente entre US\$ 55 y US\$ 80), cifra superior a los salarios de otros sectores: por ejemplo agricultura y ganadería C\$ 300; pesca C\$ 500; minería y extracción de cantera C\$ 600; industria manufacturera C\$ 500; construcción C\$ 480; instituciones financieras C\$ 700.

Los salarios de las mujeres que trabajan principalmente en las áreas rurales más distantes no exceden los C\$ 500 al mes, pero aún así ganan más que sus esposos que trabajan la tierra. Esto les otorga un poder económico y una situación dentro de sus familias que las diferencia de otras campesinas.

Cabe decir que el nivel de ingresos de los productores artesanos que surten a PROARTE no es de pobreza pero sí de bajo nivel. Después de los daños provocados por el huracán Mitch, la población de las áreas rurales del norte y oeste del país se encontró en una situación precaria. Las fuertes corrientes se llevaron la capa fértil de tierra cultivable, lo que condujo a muchos campesinos a la indigencia. Así, se subrayó la importancia del sector artesanal como una fuente alternativa de ingresos para las familias: en algunos casos se convirtió en la única fuente de ingresos. Esta situación aumentó la necesidad de fortalecer a la empresa comercializadora para generar una mayor actividad productiva a través de las ventas internacionales.

Además de los ingresos, hay otros efectos familiares y sociales beneficiosos. En términos de impacto familiar, la mayoría de las instalaciones de producción de artesanía se encuentra dentro de la casa, lo que puede restringir el espacio para vivir. Como resultado, frecuentemente el ingreso proveniente de las actividades artesanales se utiliza para realizar mejoras en el hogar, no

Elaboración de hamacas con un nuevo proceso de coloración

La regulación en los países europeos, que constituyen el principal mercado para las hamacas producidas en Nicaragua, es cada vez más estricta y están apareciendo nuevas barreras no arancelarias para los productos provenientes de países en desarrollo. Ello ha afectado a los productores cuyas hamacas se exportan a través de PROARTE. Ahora tienen que utilizar un algodón de mayor calidad proveniente de Masaya, conocido en Nicaragua por su alta calidad. Anteriormente la coloración se realizaba de manera artesanal pero, como resultado de las nuevas reglamentaciones, los productos no hubieran pasado la normativa de importación.

Esta dificultad ha quedado superada con la importación directa de materiales de coloración de mucho mejor calidad de un proveedor internacional —CIBA GEIGY— de Costa Rica. El color no se aplica al hilo para las hamacas en los talleres artesanales sino en una fábrica mayor que cuenta con el equipo necesario y que se encuentra en el pueblo de Granada, cerca de Masaya. Después los artesanos tejen las hamacas en sus talleres con los colores requeridos por el cliente.

Este nuevo proceso ha permitido que no cesen las exportaciones de PROARTE al exigente mercado alemán, al tiempo que ha logrado que los artesanos trabajen bajo condiciones más agradables y que obtengan un mejor precio. El hilo para las hamacas ahora es mucho más duradero y la coloración soporta mucho mejor los efectos adversos del clima europeo.

sólo en términos de ampliación de la construcción existente (tanto en el área de vivienda como en la de trabajo) sino también en instalaciones, accesorios y mobiliario.

Problemas que enfrentan los artesanos

- Dificultad para obtener materia prima de buena calidad.
- Problemas de gestión del negocio (fijar el precio del producto con relación a la división del trabajo...).
- Falta de información sobre el mercado internacional.
- Formación inadecuada para realizar su artesanía.
- Falta de acceso a créditos y financiación.
- Cultura nacional de comprar en función del precio y no de la calidad.
- Resistencia a utilizar tecnologías modernas por falta de fondos para experimentar y por el enfoque tradicional sobre la elaboración de artesanía.

PROARTE intenta participar en el proceso y ofrece servicios diseñados para enfrentar estos problemas.

Género y productores

La cerámica representa el 46% de las ventas de PROARTE y el 62% de los talleres está dirigido por mujeres. El 52% de los trabajadores en todos los talleres son mujeres, mientras que ellas constituyen el 32% de la fuerza laboral en los talleres familiares y en las microempresas.

De las hamacas, que representan el 50% de las ventas de PROARTE, el 67% es confeccionado por hombres y el 37% por mujeres. Es importante resaltar que, en general, las mujeres trabajan en la casa, mientras que los hombres están en los talleres. Este arreglo permite a las mujeres combinar sus tareas familiares con el trabajo.

Sostenibilidad y desarrollo: las claves del éxito

La función más importante que juega PROARTE dentro de la cadena de comercialización es la exitosa combinación de capacidad de sostenimiento financiero y desarrollo. Ello le permite ser una alternativa viable y ayudar a los pequeños negocios a desarrollarse con el apoyo de los servicios que se les ofrecen.

PROARTE actúa como un punto de unión entre la red de proveedores y la red de compradores, al proporcionar un centro de información acerca de los productos que entran y salen. El comprador tiene acceso a una variedad de proveedores, y el productor tiene acceso a diferentes mercados para sus productos.

La empresa comercializadora es el centro de un sistema de relaciones con cada una de las dos redes: son dos minisistemas en dos distintos niveles en los que las partes satisfacen los siguientes requisitos:

- *Responsabilidad del productor con la empresa comercializadora.* Calidad del producto garantizada, entrega a tiempo, volumen de producción correcto, precio de costo adecuado.
- *Relación de la empresa comercializadora con el productor.* Asistencia técnica y formación, financiación, diseño y desarrollo del producto, transporte del producto, ayuda en la compra, provisión de materia prima de buena calidad.

En la medida en que se satisfacen estos requisitos, la relación entre el productor y la empresa comercializadora se transforma en un acuerdo comercial mutuo de larga duración.

- *Relación de la empresa comercializadora con el comprador.* Entrega a tiempo de los pedidos, calidad del producto, precios competitivos, empaquetado efectivo, ventas a crédito, servicio postventa.

Los ceramistas nicaragüenses se unen para producir un pedido de EEUU

La producción de artículos de cerámica por el sector artesanal de Nicaragua tuvo que enfrentar un reto cuando recibió su primer pedido de Pier 1, una cadena muy conocida de tiendas del este de EEUU que vende artículos artesanales, sobre todo de países en desarrollo. Cuando llegó el primer pedido de Pier 1 no existía ningún taller en el país que pudiera producir más de quinientas piezas al mes. Al recibir el pedido de este comprador para fabricar 18 000 piezas con un plazo de entrega de seis meses, la primera reacción de PROARTE fue que sería imposible aceptar un pedido tan grande y que acabaría por tener problemas con este comprador estadounidense tan importante.

Se decidió realizar el esfuerzo de cubrir este pedido tan atractivo con la ayuda del PAMIC (Programa de Apoyo a la Microempresa) y con ONG extranjeras que habían ayudado en el pasado, como "Potters for Peace". Se tomó la decisión de que todos los esfuerzos se concentrarían en los talleres de las mujeres de Ducuala Grande, una comunidad a 180 kilómetros de Nicaragua que había producido los artículos que Pier 1 había escogido.

Durante varios meses se llevó a cabo un trabajo intensivo para rediseñar el proceso de producción, instalar nuevos hornos y establecer almacenes provisionales en las tiendas del país. Lo más importante era mudar a los mejores ceramistas de la nación a este pequeño pueblo, para que todos pudieran trabajar juntos y fabricar el enorme pedido.

Se reunieron en esta localidad y experimentaron con distintas técnicas para aumentar la producción. Por primera vez, hombres y mujeres trabajaron juntos en los talleres, e incluso los niños más jóvenes ayudaron a sus padres durante el período vacacional de las escuelas y en su tiempo libre. De esta manera fue posible llenar seis contenedores con las cerámicas y cubrir el pedido de Pier 1, lo que constituyó un momento histórico dentro de la artesanía en cerámica del país. Se superaron los límites existentes hasta entonces en la producción de cerámica.

El esfuerzo combinado de varios grupos de artesanos ceramistas demostró ser una operación conjunta muy estimulante y sentó las bases para poder aceptar otros pedidos grandes de artículos de cerámica producidos en el distrito de San Juan de Oriente.

- *Relación del comprador con la empresa comercializadora.* Pago a tiempo de los pedidos, información acerca de las tendencias de moda para ayudar a desarrollar nuevos productos, aumento en los pedidos, lealtad a la empresa comercializadora y al producto.

Ventajas y desventajas de la empresa comercializadora

Ventajas: La existencia de una empresa comercializadora crea un sistema dinámico con una clara división del trabajo, base del éxito, porque facilita la especialización, el uso óptimo de los recursos y la consolidación de la oferta de exportaciones.

El respeto a la división entre producción y comercialización es la clave del éxito del sistema. La división fomenta la especialización y el uso óptimo de las finanzas y los recursos humanos, administrativos y técnicos. Cada eslabón en el proceso hace lo que sabe hacer mejor. El productor invierte en la infraestructura productiva, en la expansión de la capacidad de producción y en la mejora de la especialización técnica y la calidad de los productos; la empresa comercializadora invierte en investigación de mercado y en capacidad de almacenamiento, consigue el método de transporte adecuado y la participación en ferias comerciales, proporciona espacio de oficina y apoyo financiero.

La exportación requiere del acceso a recursos, información y servicios de apoyo, como:

- Recursos materiales: facilidades de comunicación (fax, correo electrónico, teléfono) y recursos técnicos: computadoras, medios de transporte.
- Recursos humanos: personal especializado, dominio de varios idiomas.
- Acceso a financiación, facilidades en préstamos, apoyo para la comercialización, almacenes.

La empresa comercializadora proporciona a los productores estos servicios, y así les permite llegar a un mercado mucho más amplio. Se trata de un servicio que se ofrece en zonas que carecen de recursos tan básicos como agua potable, electricidad y conexiones telefónicas.

La exportación a través de la empresa comercializadora permite que se combinen los productos de varios talleres para satisfacer un pedido particular. Con su participación se hace posible alcanzar volúmenes adecuados para los grandes compradores, ya que uno de los problemas principales que enfrentan los pequeños productores es el hecho de que su producción es demasiado pequeña para que interese a los importadores.

Desventajas: Para el productor de artesanía la exportación a través de una empresa comercializadora también presenta algunas desventajas, como:

- Los productos se hacen más caros: cada intermediario en la cadena agrega un margen de ganancia al producto, y PROARTE no es la excepción.
- El productor de artesanía vende a la empresa comercializadora, que a su vez exporta el producto, por lo que el artesano nunca está en contacto

directo con el cliente final. El productor se hace completamente dependiente del intermediario y pierde todo contacto directo.

Quizá la mayor desventaja para los artesanos sea que a la empresa comercializadora lo que realmente le interesa es el producto y no el productor. Esta relación con el productor se basa en la calidad del producto que ofrece. No existe ninguna obligación para la empresa de comprar toda, parte de la producción o un volumen específico. Si el producto deja de ser atractivo, el comercializador simplemente deja de comprarlo. Por tanto, los productores deben hacer un esfuerzo constante para mejorar su producción, tanto en términos de volumen como de calidad, y ser competitivos. Esta competencia es saludable y el sistema se hace más dinámico, pero también ejerce presión e inseguridad sobre los productores y les quita cierta independencia.

Relación entre la empresa y el productor basada en el beneficio mutuo

Personal comprometido. Una de las claves del éxito del sistema depende de los empleados de PROARTE, que tienen que estar completamente dedicados a su tarea. Deben ser conscientes de que su papel va más allá de la compra y venta de artesanía y tener siempre en cuenta su papel como promotores del desarrollo económico y social en cooperación con los productores. La empresa debe dar formación a su personal en temas sociales, así como despertar la conciencia con relación a los factores de género. PROARTE, como promotor, debe establecer programas de formación técnica, financiera y empresarial para los productores.

PROARTE no tiene recursos propios para desarrollar la formación y asistencia técnica y no considera que éste sea su papel. Por el contrario, funciona como promotor/facilitador y trabaja en estas actividades junto con organizaciones que se especializan en estos campos. Las alianzas que la empresa tiene con organizaciones similares con las que comparte experiencias utiliza son muy importantes para el desarrollo del sector artesanal. Por su parte, PROARTE indirectamente ha otorgado formación y asistencia técnica informales gracias a las visitas que realiza a los talleres, el seguimiento que lleva a cabo, la revisión del diseño y desarrollo de nuevos productos y el control de la producción.

Dado que el desarrollo del producto es una de las áreas más importantes de la comercialización, PROARTE emplea a un diseñador a tiempo completo en su equipo. La experiencia ha demostrado que los productos más exitosos son los que se diseñan específicamente para un mercado en particular. Y en ello participan todos los aspectos que hacen de un producto un éxito potencial: su diseño, su precio, la capacidad de producirlo en cantidades suficientes, etc. El vendedor —en este caso PROARTE, que es la organización que está en contacto con los compradores— debe establecer las directrices para el desarrollo de nuevos productos. La participación en ferias comerciales le permite sondear las tendencias en los productos y los niveles de precios. Pero quizá la pauta más importante, la que supone la mayor fuente de información, es la que proporciona el cliente, quien en última instancia, con su análisis, aporta la información que los diseñadores

pueden examinar para determinar las tendencias en colores, formas, temas, tamaños y otros aspectos que deben tenerse en cuenta para el desarrollo de nuevos productos.

Canales de distribución. Una de las principales características del éxito de las ventas es saber escoger el canal de distribución que resulte más adecuado para la exportación de artesanías. Los canales deben seleccionarse cuidadosamente para que los productos puedan llegar al consumidor a un precio competitivo. Las artesanías nicaragüenses no son productos baratos, por lo que es necesario encontrar la manera más económica de hacerlos llegar al consumidor final.

PROARTE aplica un margen de ganancia del 50% en la mayoría de los productos (excepto en los que provienen de talleres a más de 45 kilómetros de distancia de Managua).

La experiencia en Europa y Estados Unidos ha mostrado que los canales más apropiados para los productos artesanales son: las ATO (Organizaciones Comerciales Alternativas), los grandes almacenes, importadores al por mayor e importadores al por menor (por ejemplo Pier 1 Imports). En general, canales de distribución menos efectivos son agentes, importadores, supermercados y cadenas al por menor de bajos ingresos.

Promoción. La participación en ferias internacionales es de interés porque permite a la empresa ponerse en contacto con un gran público. Es muy importante mantener una presencia continua en alguna feria comercial. Ello resulta muy caro y requiere de mucha preparación. La meta de PROARTE es participar en dos ferias al año como mínimo: una en Europa y la otra en Estados Unidos. En ellas se distribuye directamente a clientes actuales y potenciales folletos y catálogos impresos a color, con la descripción de productos y precios. La compañía también se anuncia en el Directorio de Exportadores Nicaragüenses, en revistas especializadas que leen los turistas y en las Páginas Amarillas del directorio telefónico.

Problemas a enfrentar

Problemas en la producción y/o exportación

La calidad del servicio y de los productos debe satisfacer los requisitos del cliente para lograr una relación estable de larga duración. Uno de los principales problemas ha sido la dificultad de mantener el nivel de producción necesario, lo que lleva a no poder entregar el producto en la fecha establecida o a enviar productos de menor calidad.

La calidad es un problema serio y ha provocado la pérdida de clientes. Debe constituirse un pequeño grupo de proveedores que reciba formación y pueda sostener un nivel constante de producción con calidad aceptable o al que se pueda ayudar para alcanzar esta meta. Resulta fundamental desarrollar vínculos estratégicos para que puedan ofrecerse programas integrales de formación para los artesanos.

Disminución en las ventas

En los últimos años se ha notado una disminución en las ventas por varias razones:

- Los compradores han tenido problemas de calidad con los productos (quejas y rechazo del producto por parte del cliente) y esto ha constituido un factor en la disminución de las ventas. La no satisfacción de las normas de calidad del cliente final redundará en una reducción de pedidos para PROARTE.
- Algunos compradores se desilusionan por los retrasos en las entregas o por la baja calidad de los productos y dejan de hacer compras a PROARTE. Desafortunadamente en ocasiones, como resultado de los problemas con los productos de un artesano, se cancelan los pedidos de todos los productores. En estos casos resulta más difícil volver a ganarse la confianza de un cliente insatisfecho que buscar uno nuevo.
- Existe la necesidad de desarrollar una gama más amplia de productos para el mercado internacional. Los productores deben mantenerse informados sobre los cambios en los gustos de los compradores en los distintos mercados.

De cara al futuro

Fortalecimiento institucional de PROARTE

PROARTE está en una etapa crucial de su desarrollo durante la cual debe revertir la tendencia a la baja en sus ventas y lograr un nivel de beneficios que le permita establecerse como una empresa con capacidad de sostenimiento a largo plazo. Necesita reestructurar su organización fortaleciendo dos áreas principales: las ventas y el diseño de productos. Éstos serán los factores clave para poder mantener una participación cada vez mayor en el mercado. Al mismo tiempo, y para garantizar que las unidades de producción puedan satisfacer las necesidades de oferta de PROARTE, se debe crear una unidad de formación y promoción que se encargue tanto de encontrar nuevas fuentes de financiación para la empresa como de contratar personal cualificado que proporcione asistencia técnica y formación a los artesanos.

Fortalecimiento de las unidades de producción

Formación y asistencia técnica. El factor fundamental para el crecimiento de una compañía es el incremento de la oferta exportable (cantidad y calidad), a través del fortalecimiento y expansión de las unidades de producción con formación técnica y de desarrollo de la gestión empresarial.

La cuestión del género. Existe la firme convicción de que las mujeres juegan un papel fundamental en el desarrollo de este sector. El fomento de las capacidades de las mujeres en sus unidades de producción servirá al mismo tiempo para promover la mayor participación de la mujer y para fortalecer

sus talleres, con lo que se puede utilizar la producción para hacer frente a asuntos de género y elevar el número y estándares de las artesanas en todo el país.

- El aumento en la producción de cerámica implica un mayor consumo de madera. Por razones ambientales, se debe considerar la posibilidad de cambiar la tecnología de los hornos de leña por la de combustión mixta o de gas.
- Al utilizar colorantes y óxidos, PROARTE regula su uso para garantizar que los productos sean respetuosos con el medio ambiente e inoocuos para trabajadores y artesanos.

Conclusión

En los distintos países las condiciones de trabajo no son iguales y tampoco existen las mismas empresas comercializadoras ni la misma cultura. Sin embargo, sí existen situaciones socioeconómicas similares, lo que sugiere que el modelo desarrollado por PROARTE podría reproducirse en otros países. La característica más importante del modelo de PROARTE es que beneficia tanto a la empresa comercializadora como a los productores; el crecimiento de uno es resultado del desarrollo del otro. La solución óptima se logra cuando ambos trabajan juntos y cuando se combinan los esfuerzos.

7. Ecuador: servicios para microempresas a partir del mercado

JOSÉ ANTONIO LANUSSE
INSOTEC, ECUADOR

INSOTEC y los servicios de desarrollo empresarial

EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Socioeconómicas y Tecnológicas, INSOTEC, es una fundación privada ecuatoriana sin fines de lucro creada por un grupo de empresarios e investigadores en 1980 con el fin de promover el desarrollo social, económico y tecnológico en el Ecuador.

En un inicio los programas del INSOTEC consistían en proporcionar servicios indirectos de desarrollo empresarial⁽¹⁾ y en entablar diálogos con las entidades gubernamentales y otras instituciones del sector privado para establecer políticas de actuación relacionadas, sobre todo, con las asociaciones comerciales de la pequeña industria. Hacia el final de la década de los ochenta, el INSOTEC pasó a la provisión directa de asistencia técnica y formación para la pequeña empresa como parte de un proyecto financiado por USAID, la agencia estadounidense para el desarrollo internacional. Desde entonces el proceso de aprendizaje y desarrollo ha avanzado notablemente, y ahora se pretende su sostenibilidad y permanencia a largo plazo.

La empresa y los factores que afectan al mercado

El interés principal de la actividad del INSOTEC es la empresa, concretamente la de tamaño micro, pequeño y mediano (MIPYME). La perspectiva empresarial inspira los métodos y sistemas de trabajo aplicados. La pequeña empresa no puede prosperar de forma aislada: necesita participar de un sistema productivo (figura 7.1) y su objetivo debe ser la competitividad.

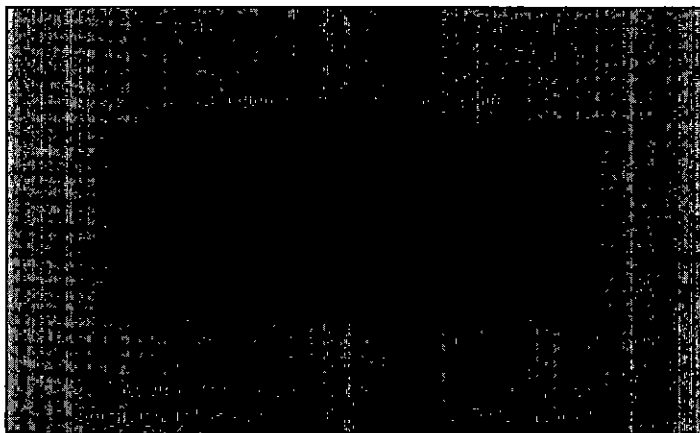


Figura 7.1 *La empresa y los factores que determinan su actividad*

La misión institucional y el programa para el desarrollo de la competitividad en las MIPYME

La misión del INSOTEC es “contribuir al desarrollo industrial del Ecuador, con énfasis en el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa”. Para poder llevar a cabo esta misión, la institución estableció el Programa Integral de Desarrollo de las MIPYME, que se divide en dos subprogramas: (i) el subprograma Competitividad y Entorno, y (ii) el subprograma Competitividad y Empresa.

El subprograma Competitividad y Entorno se creó para fomentar un entorno favorable para el desarrollo de la competitividad en la industria del Ecuador, especialmente en la micro, pequeña y mediana empresa. La responsabilidad de la implantación del subprograma Competitividad y Entorno recayó en el Centro de Estudios y Políticas. El objetivo de este subprograma era aumentar la capacidad de competencia y crecimiento en la micro, pequeña y mediana empresa a través del fomento de la productividad y la calidad. Para alcanzar este fin se contó con la colaboración de los centros de servicios empresariales (CSE), como se describe a continuación.

Centros de servicios empresariales

El objetivo de los centros de servicios empresariales implantados por INSOTEC es mejorar la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresas a través de la provisión de servicios de apoyo. Los centros están ubicados en cinco ciudades en todo el país: Quito, Ambato, Pelileo, Riobamba y Santo Domingo de los Colorados.

Los CSE ofrecen servicios financieros y servicios de desarrollo empresarial (servicios no financieros), como se muestra en la figura 7.2, con el objetivo de (i) ayudar a la vigorización de las empresas con la oferta de capital circulante y la adquisición de activos fijos; (ii) ayudar a aumentar la productividad en las empresas mediante la oferta de asistencia técnica y formación

	Información		Financiación	
Suministro de factores de producción, materiales y equipos		Empresa		Comercialización de los productos terminados
	Servicios tecnológicos y contratación en planta		Asistencia técnica y formación	

Figura 7.2 De la idea a la acción... centros de servicios empresariales (CSE)

para mejorar la gestión tecnológica y empresarial; (iii) ayudar a las empresas a vender sus productos manufactureros y tener acceso a los factores de producción, planta y equipamiento mediante la provisión de servicios de *marketing*; (iv) permitir la producción de productos de mayor calidad y más valor añadido a través de la provisión de servicios de producción; (v) promover la comercialización de las exportaciones de los productos de las empresas; (vi) contribuir al desarrollo y fortalecimiento del empresariado, especialmente en el sector textil y de la confección, y (vii) permitir que INSOTEC genere los recursos económicos que permitan su sostenibilidad.

Los CSE ofrecen una amplia gama de servicios para la solución de los problemas que enfrentan las MIPYME.

Pelileo: "la ciudad azul"

Desde 1994, en un proyecto patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a partir de su propia experiencia y recursos institucionales, INSOTEC gestiona un centro de desarrollo empresarial en el cantón Pelileo, ubicado en la sierra, a 120 km al sur de Quito, la capital del país. La mayor parte de la población del cantón es de origen indígena, pero con el paso del tiempo sus costumbres y valores son los de una población mestiza.

En el área urbana, que tiene cerca de 12 000 habitantes, la industria de confección de *jeans* constituye la principal fuente de ingresos. Aunque tradicionalmente la agricultura ha sido una actividad típica de la zona, la confección también puede considerarse tradicional. A partir de 1920 existen grupos de familias que, con máquinas domésticas, se dedican a la confección de camisas y pantalones para la venta en los mercados de Tungurahua y Cotopaxi⁽²⁾. Sin embargo, desde principios de la década de los ochenta la zona comenzó a concentrarse en la confección de *jeans* siguiendo el ejemplo de algunos fabricantes que tuvieron éxito en la venta de estos productos en los mercados de ciudades pequeñas y a precios reducidos sin que la calidad fuera un factor importante. De este modo, en la zona se desarrolló un *cluster* de micro y pequeñas empresas especializadas en este tipo de manufactura, a tal punto que Pelileo se llegó a conocer como "la ciudad azul" debido al color de las prendas producidas en la zona.

Actualmente existen alrededor de 350 empresas especializadas en confección de *jeans*. De éstas, el 20% corresponde a microempresas de categoría 1 (de uno a tres empleados), el 72% a microempresas de categoría 2 (de cuatro a nueve empleados) 6% a pequeñas empresas y 2% a medianas empresas. Se estima que el sector proporciona empleo a más de dos mil personas. Del total de empresas, el 72% está especializado en la confección de prendas, y el 20% en la confección y lavado de las prendas y, por último, el 8% restante corresponde a empresas dedicadas exclusivamente al lavado. En su mayoría, los trabajadores son empleados directos de las empresas. Sin embargo, hay otros que trabajan para subcontratistas, con lo que se hace más fácil adaptar la producción a las demandas del mercado.

Los datos relativos a la antigüedad de las empresas son: las iniciativas con una vida menor de tres años representan el 27,6%; las empresas de entre tres y cinco años de funcionamiento constituyen el 30,4%; el 18% de las

empresas tiene una existencia de entre cinco y diez años, y las empresas con más de diez años suponen el 23,5% (82) del total.

La mayor parte de las microempresas de confección de *jeans* tienen entre dos y cuatro empleados fijos. Estas empresas utilizan, sobre todo, maquinaria especializada para un fin concreto, normalmente máquinas de costura recta. El producto más importante son los pantalones (75%).

Los productos se venden generalmente con etiquetas que copian marcas conocidas, lo que es una práctica común en todos los países. Sin embargo existe una normativa reciente relativa a la propiedad intelectual que permite acciones judiciales de empresas internacionales contra las pequeñas empresas, lo que ha llevado a reconocer la necesidad de promover marcas propias. Los productos se venden principalmente entre la población urbana y rural de bajos recursos, grupo de consumidores al que interesan más los precios bajos que la calidad.

La producción de prendas está destinada principalmente al mercado interno: sólo un 8% se destina al mercado internacional, especialmente a los países vecinos, Colombia y Perú. No obstante, algunos expertos en este mercado opinan que el porcentaje de la producción que traspasa las fronteras es superior a las cifras oficiales.

En lo que se refiere a la educación, el 47,1% de los empresarios de la microempresa admite haber terminado sólo la educación básica, el 14,9% inició, pero no terminó, la educación secundaria y el 13,8% acabó la educación secundaria. Conviene analizar esta información dentro del contexto del cantón Pelileo, en el que la tasa de analfabetismo es del 12,9%. Asimismo, es importante señalar que el 23% de los propietarios de microempresas son mujeres. Los empresarios de Pelileo adquirieron sus conocimientos y capacidades a través de la experiencia laboral. La fuerza de trabajo se caracteriza por su escasa formación teórica y por una importante carencia de mandos medios (en las empresas de mayor tamaño) y de técnicos especializados (especialmente diseñadores y cortadores).

El Centro de Servicios Empresariales de Pelileo

La actividad del INSOTEC se inició con la comercialización de materias primas para la manufactura de prendas de algodón. Luego se empezó a ofrecer y otorgar créditos a las microempresas pertenecientes a este sector. Finalmente se incorporaron servicios de apoyo tecnológico entre los que se incluía consultoría directa en áreas de producción y formación del personal.

Este trabajo centrará su análisis en los servicios de apoyo tecnológico ofrecidos por INSOTEC. El proyecto de INSOTEC no sólo buscaba ofrecer materias primas y créditos: entre sus objetivos también estaba establecer talleres piloto de capacitación para mostrar a los empresarios las buenas prácticas de funcionamiento y para ofrecer formación en la gestión de estas empresas manufactureras. En los talleres piloto se instalaron equipos que por su alto costo o grado de utilización no representaban una inversión justificable para las empresas individuales. Los servicios ofrecidos en estos talleres significaron la oportunidad de tener acceso a equipos más modernos. El objetivo era alcanzar el auto sostenimiento mediante el cobro por su uso.

Se consideró que era importante que los empresarios apreciaran el valor de estos servicios, y como medio para lograrlo, se supuso que las probabilidades de que esto sucediera eran mayores si los empresarios compartían parte de los costos de operación. También se estimó que, si los servicios se cobraban, cada empresario los utilizaría sólo cuando fueran necesarios para tener un retorno inmediato sobre la inversión. En este sentido, los servicios de formación en gestión empresarial o en técnicas de producción serían menos atractivos; incluso es dudoso que la asistencia técnica pudiera satisfacer este criterio de retornos inmediatos. Sin embargo, los servicios de producción, sí podrían resultar interesantes ya que una pequeña inversión generaría réditos inmediatos. Por ejemplo, un ojal bien hecho podría suponer al empresario un desembolso de diez centavos de dólar, pero el precio de la prenda podría aumentar en un dólar.

INSOTEC decidió dar prioridad al suministro de estos servicios de producción técnica que podrían satisfacer las necesidades inmediatas de los empresarios y pasó a ser parte de la cadena de producción. En un inicio, para evitar realizar una inversión injustificada o innecesaria, INSOTEC estableció que el servicio se pusiera en marcha con una máquina de hacer ojales alquilada. Al cabo de seis meses, una vez que quedó claro que el servicio era un éxito y que existía una demanda continua, INSOTEC compró su propia máquina.

Cuando se iniciaron las actividades de INSOTEC sólo había dos máquinas de hacer ojales en Pelileo y los ojales de todas las prendas producidas en la ciudad se elaboraban manualmente. Las únicas máquinas para la elaboración de ojales pertenecían a las empresas de mayor tamaño y entre los microempresarios se creía que este tipo de máquina era muy caro y de difícil manejo. Un empresario relata que tuvo que pagar un soborno al hermano del dueño de una de las empresas que tenía estas máquinas para hacer sus ojales a escondidas y por la noche, y que además pagaba un precio elevado —de entre quince y veinte centavos por ojal. La máquina se guardaba bajo llave y muy poca gente tenía acceso a ella. Cuando INSOTEC, a la vista de todos, instaló su máquina ojaladora en el Centro de Servicios Empresariales de Pelileo (CSEP), cobraba sólo diez centavos por cada ojal y con ello se terminó el “mito”. El servicio ofrecido por el INSOTEC fue un gran éxito e incluso a algunos empresarios se les ocurrió ofrecer el servicio ellos mismos, de modo que el INSOTEC se vio forzado a ofrecer un servicio más rápido y barato para superar a la competencia.

La figura 7.3 muestra la evolución del servicio de ojalado. Puede apreciarse que la producción de la máquina alcanzó su punto más alto durante el segundo trimestre de 1996. Al final del primer trimestre de 1997, dada la competencia, INSOTEC decidió vender unas de sus dos máquinas y conservar la otra para continuar ofreciendo el servicio a las microempresas más pequeñas, ya que éstas aún lo necesitaban. Sin embargo INSOTEC pretendía abandonar la provisión de este servicio tan pronto como le fuera posible. Muy pronto había más de diez máquinas de hacer ojales funcionando en Pelileo, y muchas de las empresas que en un primer momento habían sido clientes del INSOTEC ya habían adquirido sus propias máquinas. En 1998 más del 90% de los fabricantes de prendas contaba con máquinas propias y el precio de cada ojal había descendido a 1,5 centavos de dólar. Esto

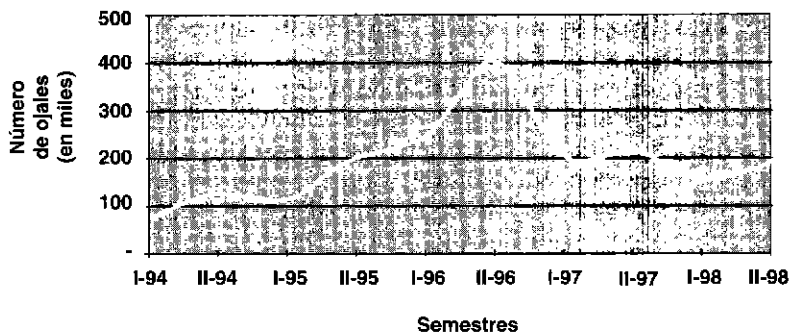


Figura 7.3 Servicio de elaboración de ojales - Pelileo

muestra que la iniciativa del INSOTEC de instalar una máquina y ofrecer este servicio cambió drásticamente el funcionamiento del sector y logró reducir el costo de los productos confeccionados.

A principios de 1995 el INSOTEC instaló otra máquina especializada para mecanizar más procesos con el fin de diversificar los servicios que ofrecía. Este servicio también tuvo un desarrollo positivo, aunque menor que el de la elaboración de ojales.

Además se inició un servicio para acelerar el pretinado de los pantalones. Su duración fue corta debido a que el precio de la máquina era accesible y en el mercado ya existía una capaz de realizar las mismas funciones a menor precio y con funcionamiento más sencillo. Fue una experiencia útil para INSOTEC, que la aplicó en la planificación de servicios posteriores.

A inicios de 1997 se instaló una máquina bordadora de un cabezal, con control computarizado, que también tuvo mucho éxito. En muy poco tiempo, la demanda exigió que la máquina funcionara durante dos turnos, y muy pronto se pasó a tres. Al año siguiente se instaló otro cabezal para poder cubrir la demanda. Los resultados de la provisión de este servicio pueden verse en la figura 7.4.

Como puede comprobarse, la producción cayó después del segundo trimestre de 1998. Esta situación se debió en parte a la aparición de otras

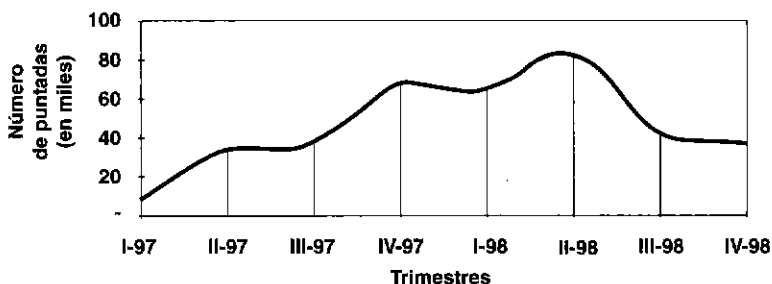


Figura 7.4 Servicio de bordado - Pelileo

empresas que ofrecían el mismo servicio, pero también a que el proceso de comercialización del nuevo servicio no era el adecuado.

La provisión del servicio de bordado fue el primer paso para la incorporación de la informática en el proceso de producción (a través de la subcontratación). A su vez, esto tiene como resultado productos con mayor valor agregado y calidad por los cuales los empresarios podían obtener un mejor precio, tener acceso a más mercados y mejorar sus condiciones de vida.

Complementariamente a los servicios descritos, y como parte del apoyo tecnológico, la institución ofrece a los microempresarios asistencia técnica y asesoría en materia de mantenimiento de la maquinaria y gestión administrativa. Se ofrecen diagnósticos del proceso de producción para mejorar la productividad y reducir la contaminación ambiental en las empresas que tienen problemas de vertidos. Incluso se organizan pasantías anuales a Colombia para que grupos de empresarios puedan aprender de otras experiencias empresariales y adoptar cambios en sus propias empresas. Todas estas actividades tienen un costo para el empresario, pero éste lo recupera a través de los beneficios generados por la mayor rentabilidad que los servicios aportan a la empresa. En el programa de pasantías se busca que una parte de los costos sea financiado por las empresas que suministran insumos, equipos, herramientas, materias primas y apoyo en acciones de *marketing*.

INSOTEC también ha abierto nuevos espacios en los que es posible impulsar cambios significativos en el comportamiento empresarial mediante la incorporación de servicios de consultoría. Se están llevando a cabo tareas que den solución a situaciones que puedan acarrear problemas legales para muchas empresas. En la actualidad, por ejemplo, varias empresas están en proceso de registrar sus marcas comerciales.

De manera simultánea, el centro de estudios de la institución ha llevado a cabo estudios generales relativos al sector, ha estudiado el problema de los vertidos y ha organizado foros de debate en los que es posible analizar problemas especiales de las empresas. Desde mediados de 1996, la institución viene trabajando con uno de los institutos técnicos de la ciudad que ofrece formación a mujeres jóvenes en áreas relacionadas con la fabricación de prendas de vestir para que modifique el contenido de sus cursos de modo que las alumnas estén mejor preparadas para enfrentar la realidad del trabajo en el sector.

Resultados de la oferta de servicios en Pelileo

Luego de cinco años de funcionamiento en la región es posible hacer una valoración de los efectos que ha supuesto la actividad de la institución y los servicios que ha prestado, tanto al sector empresarial como dentro de la propia institución. Algunos de estos se presentan a continuación:

- En la propia institución se ha desarrollado una metodología para la provisión de servicios al sector de la microempresa. Esto exige de la institución la innovación constante, en función de las necesidades del mercado. La figura 7.5 representa el modelo que INSOTEC ha aplicado a la prestación de servicios empresariales.

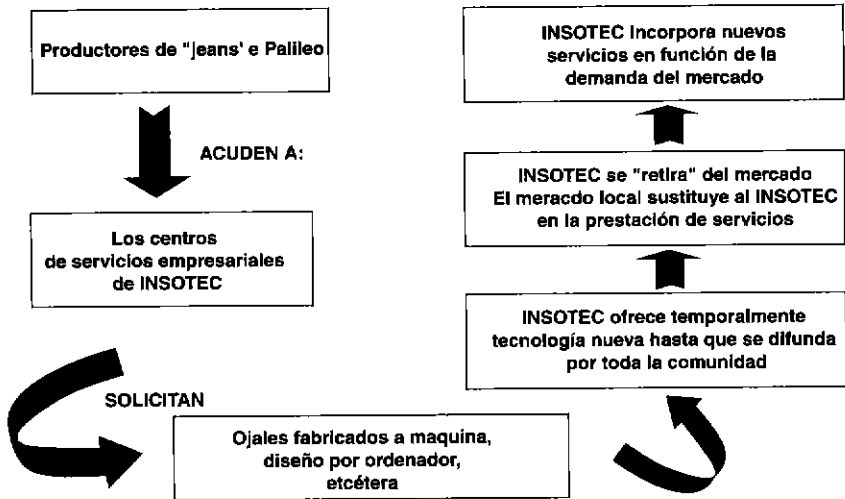


Figura 7.5 Modelo de servicios empresariales para los productores de jeans de Pelileo

A continuación se presentan algunos de los impactos de la labor de INSOTEC en el sector empresarial de Pelileo:

- Hay una oferta de servicios de ojalado y bordado que antes no existía, de modo que las empresas pueden incorporar mayor valor agregado a los procesos de producción a través de la subcontratación. Es necesario destacar que ello supone una importante implicación económica para las microempresas. Pueden mejorar la calidad de sus productos mediante la subcontratación a terceros y evitar la utilización de sus escasos recursos en la inversión en maquinaria nueva, que en muchos casos estaría subutilizada.
- INSOTEC puede ofrecer servicios desde el mismo sector empresarial. De este modo se permite el desarrollo de una relación de confianza entre la institución y las microempresas, ya que queda claro que la institución está dispuesta a afrontar los mismos riesgos. Además le permite una mejor comprensión de la realidad interna de las microempresas y del proceso de toma de decisiones. Esto ayuda a consolidar la efectividad de la labor de INSOTEC en su participación en el sector.
- El conocimiento de las nuevas tecnologías estimula la competencia y la autorregulación en el mercado. Por ejemplo, el precio de un ojal estaba en 20 centavos de dólar cuando se inició el servicio y ahora es de 1,5 centavos. En el caso de los servicios de bordado la situación es similar, de modo que INSOTEC ahora considera necesario iniciar un proceso de desinversión en el mismo y orientar los recursos a proyectos tecnológicos que se juzguen de mayor importancia.

En la actualidad más del 90% de las empresas ha incorporado en su proceso de producción un nuevo tipo de ojal ampliamente considerado como de mayor calidad. A través de nuevas fuentes de suministro las empresas tienen acceso a mejores materias primas. Es más, hoy por hoy la mayor

parte de las empresas tiene acceso a tejidos fabricados en Ecuador, Colombia, Chile, Venezuela, Argentina, etc. INSOTEC está mejor capacitado para ofrecer consultorías técnicas en temas de gestión, comercialización y procesos de producción.

- El contacto con nuevos proveedores de materias primas, maquinaria y otros bienes ubicados en las cercanías de las empresas productoras ha permitido la reducción de los costos de producción y una mejor utilización del capital circulante.
- Los programas han permitido a un significativo grupo de microempresarios familiarizarse con nuevos mercados y tecnologías, y especialmente con mejores prácticas empresariales.
- La oferta de servicios tecnológicos y la provisión de mejores materias primas, equipos y herramientas han permitido desarrollar productos de mejor calidad, mayor valor agregado y mejores precios.

Prestación de servicios empresariales y sostenibilidad financiera de INSOTEC

Como se ha indicado anteriormente, uno de los objetivos de la prestación de servicios empresariales a las MIPYME a través de los centros de servicios empresariales fue permitir que INSOTEC generara recursos económicos que le permitieran lograr su sostenibilidad financiera sin necesidad de depender de los fondos de donantes.

Ahora INSOTEC se gestiona igual que una empresa y ya no depende de los recursos de los fondos de donantes, que en la actualidad sólo representan el 5% de su presupuesto. Los recursos de la institución se obtienen a través de servicios prestados a precios de mercado. Los excedentes se reinvierten para ofrecer más servicios, o se utilizan para la promoción de actividades que responden a iniciativas de las empresas o que pueden mejorar su desempeño (por ejemplo, subvenciones parciales para programas de pasantías en el extranjero o asistencia técnica) o para la financiación de actividades de investigación que benefician al sector.

Las fuentes de ingresos de la institución para el período 1996-1998 muestran una tendencia favorable. Debe tenerse en cuenta que 1998 fue un año especialmente difícil para la economía de Ecuador. El amplio abanico de servicios prestados tiene como objetivo la diversificación de los ingresos de INSOTEC, de modo que no dependa de una fuente única. Ha habido una significativa tendencia ascendente en los ingresos provenientes de ventas de servicios de comercialización. La tendencia a la provisión de servicios financieros es más bien a la baja, y las ganancias de los servicios tecnológicos se mantuvieron estables. La institución también obtuvo ingresos a través de proyectos apoyados por la cooperación técnica con fondos de carácter no reembolsable; su tendencia fue marcadamente decreciente.

En cuanto a los excedentes generados por los distintos servicios ofrecidos por INSOTEC el mejor resultado corresponde a los servicios financieros, seguidos de los servicios tecnológicos y, por último, de los servicios de comercialización. El crecimiento en los resultados de éstos últimos es

importante, consecuencia de que la institución deliberadamente ha procurado un mayor equilibrio en la generación de ingresos. El excedente neto de INSOTEC, en dólares de 1998, se vio afectado por la situación económica del país antes indicada y por la devaluación de la moneda, un 50% para ese año.

Con relación a la tasa de recuperación de los costos directos de los servicios prestados, resulta evidente que en 1998 el área más rentable fue la de los servicios tecnológicos, con una tendencia creciente significativa. Los ingresos obtenidos de los servicios de comercialización se mantuvieron estables, mientras que los servicios financieros tuvieron una caída importante en 1998 en comparación a 1997.

Los distintos servicios se compensan unos a otros. En 1996 los servicios de producción generaron excedentes, mientras que los servicios de formación, asistencia técnica e información tuvieron pérdidas. Actualmente la institución está en proceso de rediseñar el servicio de información, y pretende ofrecerlo a modo de complemento a los servicios de comercialización y de producción tecnológica prestados a la industria de la confección. El servicio de información no dejará de percibir un subsidio de la institución. Se espera que éste sea compensado con el aumento en los ingresos generados por los servicios descritos que, al ser más completos, permitirán cobrar un precio más elevado.

Con respecto al servicio de asistencia técnica, en general la institución considera que el tipo de empresas que atiende todavía no valora la necesidad de contratar esta clase de servicios de manera sistemática. Por tanto, y con el objeto de que las empresas tomen conciencia con respecto a la necesidad de estos servicios para mejorar su productividad, INSOTEC ha decidido subsidiar su oferta de asistencia técnica directa a los clientes de los servicios de comercialización y tecnológicos de producción.

Filosofía de acción

- Lograr la difícil combinación de trabajar por el desarrollo y ser económicamente rentable.
- Ofrecer servicios y productos vinculados directamente con el mercado.
- Reconocer las características locales específicas y adaptarse a las mismas.
- Funcionar de manera descentralizada.
- Desarrollar un sistema eficiente de información gerencial y administración para el seguimiento de operaciones y toma de decisiones.
- Innovar permanentemente.

Notas

1. Los proveedores de servicios indirectos son instituciones que reúnen fondos, preparan material educativo y ofrecen ayuda técnica a organizaciones relacionadas (por ejemplo, cámaras de comercio) que a su vez ofrecen servicios directos para las empresas de escala micro, pequeña y mediana.
2. Castro Nelly, Llerena Jenny (1995). "Análisis comparativo de la situación socioeconómica de los hogares vinculados a las microempresas informales de confección de *jeans* en Pelileo y chompas de cuero en Quisapincha". Tesina, Universidad Central del Ecuador.

8. Servicio de Información Comercial en Bolivia

ING. GARY MONTAÑO HERNÁNDEZ

EN ESTE TRABAJO SE PRESENTA de forma resumida la experiencia del Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva –IDEPRO– en el diseño, implantación y funcionamiento habitual del Servicio de Información Comercial (SIC) a lo largo de sus tres años de actividad en Bolivia (1996-1998).

Con este trabajo se pretende compartir con los lectores algunas directrices conceptuales de la iniciativa SIC emprendida por IDEPRO e ilustrar su viabilidad. El servicio descrito es nuevo para Bolivia, además de ser innovador en el ámbito de los servicios no financieros ofrecidos al sector de la microempresa. El trabajo incluye, además, algunas de las lecciones más relevantes derivadas del proceso de aprendizaje institucional hasta diciembre de 1998.

La primera sección presenta los principales antecedentes que propiciaron la creación del SIC. La segunda sección describe el desarrollo del diseño de los servicios y el funcionamiento básico de la institución. La tercera sección incluye la evolución de los resultados operativos y financieros obtenidos en tres años de funcionamiento. Finalmente se presentan los objetivos estratégicos establecidos por IDEPRO para el futuro del Servicio de Información Empresarial.

Antecedentes del SIC IDEPRO

Los factores que perjudican el desarrollo de las pequeñas empresas en Bolivia, y probablemente en los países vecinos, dependen necesariamente del entorno y del mercado. Éstos determinan el estado de marginalidad implícita o explícita en la que desempeñan su actividad las economías de pequeña escala, y también repercuten en las estrategias de todas las organizaciones y servicios relacionados con el sector.

En la década de los noventa se detectaron progresos destacables en la provisión de servicios financieros para el sector boliviano de pequeña escala. Sin embargo la provisión de servicios no financieros para la microempresa no progresó al mismo ritmo.

En este contexto, desde el inicio de su funcionamiento en 1991, IDEPRO se impuso el objetivo de la especialización. Parte de su pretensión de ofrecer servicios al sector incluía la incorporación de servicios financieros y no financieros altamente especializados (servicios de desarrollo empresarial: SDE).

Un aspecto fundamental del diseño del SIC es la estrategia institucional adoptada por IDEPRO y que se compone de los siguientes aspectos:

Intervención sobre la base de la competitividad

Desde 1994, esta consideración ha introducido cambios fundamentales en el esquema de las intervenciones institucionales y ha generado los siguientes objetivos:

- La implantación de dos tipos de intervención (i) intervención directa en favor de la unidad empresarial de escala micro y pequeña, y (ii) intervención en el entorno a través de la creación de infraestructuras apropiadas para el apoyo a las empresas micro y pequeñas en su actividad empresarial.
- La introducción de modelos de integración y creación de vínculos entre empresas (de escala micro, pequeña, mediana y grande).

Intervención clasificada por tipo de servicio

Este tipo de intervención representó una modificación en la estructura de las modalidades de acción, que pasó de suministrar servicios no financieros, como vehículo para la obtención de acceso a créditos, a la provisión de servicios de desarrollo empresarial (SDE). Con este cambio se permitió el fomento de la competitividad.

A raíz de la situación anterior se inició la diferenciación entre cuatro tipos de servicios institucionales, crédito, formación, consultorías *in situ* e información empresarial. Cada servicio puede –y debe– prestarse de manera independiente en función a las necesidades del cliente.

Introducción de una lógica empresarial en el funcionamiento de los servicios

Un tercer factor fue la pretensión de alcanzar, en todas las líneas de servicio ofrecidas por la institución, resultados financieros a largo plazo que permitieran la sostenibilidad en el tiempo de la actividad.

Los aspectos descritos han generado dos resultados: primero, la transición de los servicios financieros institucionales hacia una entidad regulada (ECOFUTURO FFP), especializada en microcréditos y movilización de ahorros. Segundo, la permanencia y especialización de IDEPRO en la provisión de servicios de desarrollo empresarial.

La función del SIC incluye los siguientes aspectos:

- Distribución de información a las microempresas⁽¹⁾ de modo que puedan tomar decisiones empresariales adecuadamente fundamentadas,
- Promoción de los bienes y servicios de las empresas de escala micro y pequeña entre clientes potenciales,
- Fomento del intercambio de información entre las micro y pequeñas empresas y la gran empresa para establecer vínculos productivos,
- Desarrollo de las relaciones e intercambio de información entre las empresas y las instituciones proveedoras de servicios a las empresas de tamaño micro y pequeño.

Como resultados se obtuvieron los siguientes:

- El SIC se vio en la necesidad de generar su propia cartera de clientes.
- El SIC creó su propio servicio, lo que le permitió competir con otros productos y servicios (como periódicos y programas radiofónicos).
- Se detectó la necesidad de complementar a las instituciones y servicios existentes (créditos, formación y consultoría).

Estas premisas se tradujeron en el diseño e implantación del servicio y permitieron modificar la perspectiva que se tenía de las micro y pequeñas empresas. Esto supuso sustituir el enfoque marginal del sector por una visión integral que ofreciera un sentido más completo sobre la naturaleza interdependiente del comercio, la producción y la transferencia tecnológica.

Diseño del servicio: aspectos conceptuales

Necesidades identificadas en la micro y pequeña empresa

El diseño del servicio se desarrolló sobre la base de información obtenida en estudios previos llevados a cabo por IDEPRO, CEDLA y otros organismos relacionados con el sector. Se desarrolló de modo que el servicio actuara sobre cuatro áreas prioritarias del conjunto de problemas que más afectan a micro y pequeñas empresas, como son⁽²⁾:

- Problemas en el suministro de materia prima, equipamiento y conocimientos técnicos y comerciales.
- Carencia de información de mercado relativa a las preferencias de los consumidores.
- Dificultad para obtener ayuda capaz de contribuir a la mejora de la productividad de las empresas y la calidad de los productos, en función a las necesidades del mercado cambiante.
- Problemas para conseguir ampliar el acceso a los mercados locales, nacionales y/o de exportación.

Actores involucrados en las relaciones de mercado

Este análisis de los problemas que se pretende resolver incluye evaluar la participación de tres sujetos en el marco de las relaciones empresariales:

- El micro y pequeño empresario que adquiere materiales, equipos, herramientas, bienes intermedios y servicios y que, además, comercializa sus bienes y servicios en el mercado.
- El proveedor de materias primas, herramientas y servicios para la microempresa.
- El consumidor final o intermediario que adquiere los bienes o servicios ofrecidos por la microempresa.

Los sujetos identificados permiten crear subsistemas de información. De este modo, la función general del subsistema operativo tiene como premisa:

La contribución y participación en la dinámica empresarial del mercado que produce beneficios para la micro y pequeña empresa, sujeto central del sistema.

El enunciado anterior se pone en práctica como parte de las funciones del SIC mediante la implantación de un sistema de información que incluye los siguientes aspectos:

- Información para ayudar a los propietarios de las empresas manufactureras en el proceso de toma de decisiones.
- Comunicación masiva, rápida y oportuna de las oportunidades comerciales que emergen con la demanda.
- Promoción de productos (bienes o servicios) del sector de la micro y pequeña empresa para satisfacer la demanda.

Funciones y estructura operativa del servicio.

El procedimiento operativo seguido por el SIC en su labor incluye los siguientes procesos (ver figura 8.1):

- PROCESO 1. Recopilación y actualización de la información; incluida la incorporación al sistema de unidades particulares de información. Parte de este proceso incluye la venta de espacio publicitario a los clientes.
- PROCESO 2. Almacenamiento y procesamiento sistemático de la información mediante bases de datos informatizadas específicamente diseñadas para cumplir con esta función.

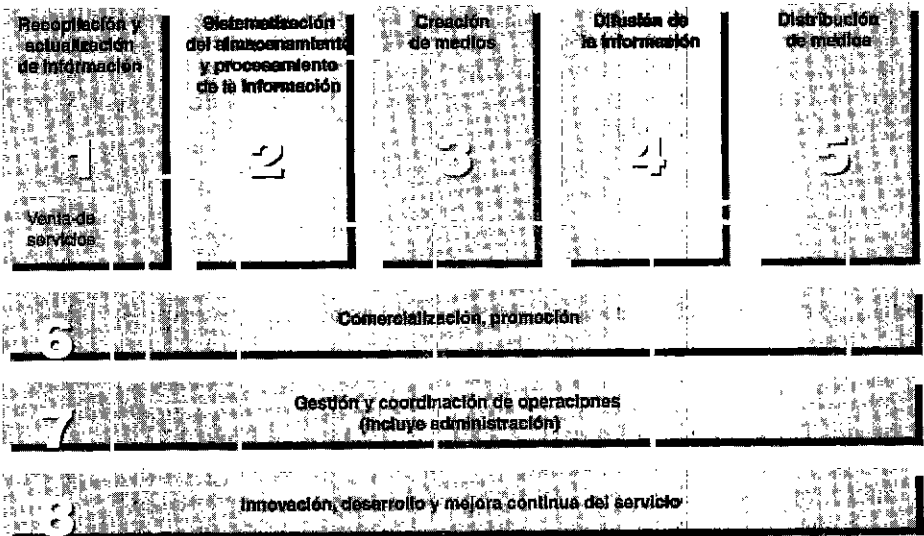


Figura 8.1 *Procesos operativos del SIC*

- PROCESO 3. Producción de medios de información con utilización de los recursos tecnológicos del SIC, mediante la subcontratación de servicios a terceros a través de alianzas estratégicas.
- PROCESO 4. Difusión de información a través de la radio y el periódico *Buenos Negocios*.
- PROCESO 5. Distribución y venta del periódico *Buenos Negocios* por medio de alianzas estratégicas.
- PROCESO 6. Promoción del SIC en el periódico *Buenos Negocios* y a través de folletos, información suministrada en los centros de formación y entrevistas personales.
- PROCESO 7. Comercialización de los servicios de información y de los espacios de publicidad en la radio y en el periódico *Buenos Negocios* a través de visitas personales del personal del SIC.
- PROCESO 8. Innovación continuada implantada por el personal del SIC con la utilización de técnicas de calidad total.

La estructura de funcionamiento incluye la descentralización de funciones, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 8.1. Estructura de funcionamiento

<i>Funciones del modo operativo</i>	<i>Funciones del centro de operaciones</i>
● Recolección y actualización de información relativa al mercado al que da servicio.	● Recolección y actualización de información relativa al ámbito nacional.
● Almacenamiento y procesamiento sistemático de información.	● Almacenamiento y procesamiento sistemático de información nacional.
● Producción de medios locales.	● Producción de medios nacionales; <i>Buenos Negocios</i> y otros.
● Difusión de información en los medios locales.	● Difusión de información en medios de cobertura nacional.
● Distribución y venta de los medios locales.	● Distribución y venta de medios con cobertura nacional.
● Relación con organizaciones, instituciones u otras agencias locales, puntos focales.	● Relación con los nodos operativos.

De este modo se han generado dos tipos de cobertura: (i) cobertura para la recolección de información; a diciembre de 1998 ésta estaba instalada en seis de las principales ciudades del país (La Paz, El Alto, Sucre, Potosí, Oruro y Cochabamba), y (ii) cobertura para la difusión de información. A diciembre de 1998 se llevaba a cabo a través del periódico *Buenos Negocios* y llegaba a 66 ciudades de tamaño grande a mediano en todo el país.

Con una lógica similar se han definido dos tipos genéricos de usuarios del servicio: (i) los usuarios directos (mediante suscripción o adquisición directa), y (ii) los usuarios indirectos, que son en última instancia los que reciben la información difundida.

Ciertamente, la mayor parte de los usuarios del servicio pertenece al grupo que recibe información generada en los medios.

Productos específicos del servicio

Los productos a los que el cliente puede tener acceso son los siguientes:

- Participación en la red nacional de información empresarial. Es un servicio gratuito para el cliente al que puede tener acceso si sus datos están incluidos en la base de datos. La clientela objetivo para esta red son las empresas de tamaño micro y pequeño, proveedores de materias primas o servicios y mayoristas que **utilizan** los bienes y servicios proporcionados por las pequeñas y medianas empresas. Muchos de los clientes del SIC están incluidos en su base de datos, pero esto no implica la publicación y difusión de los mismos. Para IDEPRO, la inclusión de datos de clientes en la base permite la canalización de oportunidades de manera directa a clientes específicos. Significa, además, que IDEPRO cuenta con información que le permite generar más información para su utilización en otros servicios (por ejemplo, la consultoría). Las frecuentes actualizaciones de la base de datos se realizan de acuerdo con las necesidades de tiempo y modo de los clientes. La información registrada en las bases de datos permite, asimismo, obtener información general acerca de los empresarios y sus actividades y de los tipos y precios de los distintos bienes y servicios ofrecidos o solicitados por los clientes.
- Publicidad en el periódico *Buenos Negocios* mediante la adquisición de espacio en dicha publicación. El cliente compra espacio del periódico para ofrecer la información deseada acerca de los productos o servicios ofrecidos.
- Publicidad en los programas de radio *Buenos Negocios* mediante la adquisición de espacio en los programas. El espacio de radio se comercializa a modo de miniprogramas de tres minutos de duración.
- La audiencia objetivo para la publicidad en radio y periódicos son los proveedores, empresas potencialmente demandantes y micro y pequeñas empresas. También hay clientes cuyos datos, a pesar de que se anuncian en los medios, no están incluidos aún en la base de datos. Se trata de clientes que adquieren el espacio a corto plazo pero no son habituales.
- El periódico *Buenos Negocios* se edita en tamaño tabloide y consta de ocho a doce páginas. Se distribuye como un suplemento aparte de los diarios locales. La audiencia objetivo para el periódico *Buenos Negocios* la constituyen: (i) el consumidor final o los intermediarios, y (ii) los propietarios de empresas de tamaño pequeño y micro. El precio pagado por el periódico cubre tanto la adquisición del periódico *Buenos Negocios* como la sección de información principal del diario.
- Anuncios sobre pedido: se cobra una tarifa específica para este tipo de informaciones, que se publica como artículos que contienen datos especiales organizados en función a los intereses del cliente. Esta modalidad es la única manera posible de tener acceso directo a la base de datos del servicio y se genera a raíz de las peticiones de clientes que solicitan información específica. Cualquier persona interesada puede tener acceso a la base de datos, siempre que la solicitud de consulta se realice con fines empresariales o de investigación. No obstante, existen ciertos mecanismos para evitar que la base de datos consultada sea utilizada en contra de los intereses de los clientes.

La conexión directa con la base de datos desde una computadora no se permite por dos motivos: (i) la escasez de demanda detectada en otros sistemas de acceso a información similares, y (ii) los costos de conexión y el tipo de cultura de la información predominante en el mercado.

Se han realizado alrededor de doscientas consultas por año en todo el país (tanto presenciales como por vía telefónica) para la obtención de información específica de la base de datos (seiscientas consultas en los tres años de funcionamiento del servicio). La mayor parte de éstas han sido realizadas por proveedores interesados en localizar a clientes potenciales en el ámbito de la microempresa y desde empresas interesadas en la adquisición de bienes o servicios concretos.

Además, durante dos meses ha estado en funcionamiento un esquema piloto para la producción y emisión, en la cadena estatal (canal 7), de sesenta miniprogramas de televisión de *Buenos Negocios*. Estos programas presentan en pantalla información básica sobre la oferta y demanda, y la información es comentada por el presentador. En su transcurso, los espectadores tienen la oportunidad de llamar a un número de teléfono anunciado en el programa para solicitar más información.

Algunos aspectos destacables de la evolución del servicio

Innovación continua en los medios de información

La innovación ha sido una característica constante a lo largo del funcionamiento del servicio. En 1995, la difusión de información se inició con el boletín *Hojas Buenos Negocios* que al cabo de seis meses se convirtió en un periódico al uso. Tras un año de publicación, en 1996, la primera página pasó a imprimirse en color, y seis meses más tarde salieron las ediciones locales en algunas ciudades. Gradualmente se introdujeron formatos más actualizados para la presentación de información como anuncios publicitarios, cuadros comparativos y anuncios clasificados.

Este proceso de desarrollo responde a las demandas de los clientes y tuvo como consecuencia un aumento en los ingresos del servicio obtenidos por las ventas de los nuevos productos.

El enfoque innovador aplicado a los productos del medio radiofónico propició que IDEPRO tomara la decisión de invertir en el diseño de nuevos programas que pretendían incluir material educativo sobre aspectos generales de la empresa y una gama más amplia de publicaciones.

La configuración de alianzas estratégicas

Las alianzas estratégicas constituyen un aspecto central del funcionamiento del servicio de información. Desde 1997 IDEPRO ha formado parte de varios acuerdos con otros editores. Ejemplos de ello son los acuerdos con el diario *Presencia*, con el canal 7 de televisión nacional, con emisoras de

radio en distintas ciudades a lo largo de todo el país y con el Ministerio de Trabajo y de la Microempresa.

La iniciativa conjunta con el diario *Presencia* ha significado un mayor impacto. El acuerdo se fundamentó en las siguientes bases:

- El Servicio de Información Comercial produce un producto de información especializado (*Buenos Negocios*) que, distribuido con un diario “convencional”, genera un mayor ingreso.
- El público objetivo de *Buenos Negocios* (propietarios de micro y pequeñas empresas) es un público numeroso y atractivo que ofrece al diario matutino la posibilidad de aumentar su participación en el mercado.
- El acuerdo permite a IDEPRO desprenderse de algunos de sus costos y utilizar las redes de distribución establecidas por el diario. Es más, genera una sinergia en las actividades promocionales y de comercialización de ambos productos: *Buenos Negocios* y *Presencia*.
- Por último, el trabajo en conjunto genera economías de escala que repercuten favorablemente en los costos de ambos participantes (IDEPRO y *Presencia*).

Como consecuencia de este acuerdo el SIC creció de manera importante. Por ejemplo, de un tiraje quincenal de 2000 ejemplares en 1996 se pasó a un tiraje semanal de 20 000 ejemplares en 1998. La distribución utiliza la red establecida por el diario *Presencia* en 66 ciudades principales y poblaciones intermedias de menor tamaño a lo largo de todo el país.

La cobertura nacional hace de *Buenos Negocios* un medio atractivo para la inserción de publicidad, lo que ha contribuido a que aumenten los ingresos mediante la venta de espacio publicitario a proveedores, empresarios de las micro y pequeñas empresas y otras compañías.

Gracias a esta cobertura nacional se ha promovido la comunicación interregional entre las empresas y sus clientes y proveedores en las ciudades en que se adquieren o comercializan sus productos. Esta situación ha permitido intercambios de tecnología, como por ejemplo patrones y moldes para la confección entre empresarios de Sucre y La Paz, provisión de servicios de bordado entre empresarios de Oruro y La Paz y ventas de productos acabados en cuero entre proveedores de La Paz y empresarios de Oruro.

En la misma línea del acuerdo entre IDEPRO y *Presencia*, se han establecido otras alianzas, por ejemplo, el acuerdo con el canal 7 de la televisión pública y con emisoras de radio en distintas ciudades del país. Las alianzas han permitido la introducción del servicio en radio y televisión a un costo relativamente bajo para IDEPRO.

La gama de productos de información especializados en temas empresariales que ofrece IDEPRO hace que empresas tanto públicas como privadas (emisoras de radio privadas y canal 7) vean en él un socio atractivo para la firma de acuerdos de colaboración. Algunas emisoras de radio han intentado imitar los programas producidos por IDEPRO pero no han logrado permanecer en el mercado, pues el diseño de estas iniciativas no ha despertado el interés de la audiencia emprendedora.

Por último se llegó a una serie de acuerdos con instituciones y empresas para la difusión de información pertinente para el sector. Por ejemplo, los

acuerdos con el Ministerio de Trabajo y con TECA (un proveedor de productos para el acabado de prendas de piel y calzado) ha aumentado la información disponible. Esta información se utiliza para su introducción en las publicaciones.

El Ministerio de Trabajo y de la Microempresa gestiona una bolsa de trabajo para la organización de la oferta y demanda de personal capacitado en técnicas o habilidades específicas. Esta información se incluye en el diario *Buenos Negocios* y, aunque en un principio este servicio se realiza gratuitamente, el objetivo es que, en última instancia, el Ministerio pague el espacio.

Por su parte, TECA tiene asignada la tarea de recopilar artículos técnicos relativos a la manipulación del cuero y al acabado de los productos. A continuación, éstos se publican gratuitamente en el periódico *Buenos Negocios*.

Un aporte a la imagen de la microempresa

Con la intención de ordenar las expectativas de las empresas de distintos tamaños y con condiciones de mercado variables, el SIC ha incluido, en los medios de difusión, nuevas perspectivas acerca del papel que juegan las empresas de escala micro y pequeña. Se han dedicado abundantes recursos a la consolidación de la imagen de un sector capaz de integrarse con empresas de mayor tamaño y beneficiarse de las oportunidades de estas relaciones.

El aporte para fomentar la imagen de las micro y pequeñas empresas se ha dirigido especialmente, a través de relaciones personales, medios y campañas promocionales y publicitarias que incluyen textos como los siguientes:

- Estar bien informado es una buena forma de hacer buenos negocios..., buenas compras y buenas ventas...
- Es importante informar al consumidor quiénes somos, qué producimos, qué precios ofrecemos y dónde nos encontramos...
- Cuanto mayor información conozcamos sobre dónde comprar y dónde vender, mejores posibilidades de hacer buenos negocios tenemos...
- Hacer negocios con las microempresas es una buena decisión porque son muchas y representan una buena oferta y una buena demanda...
- Buscamos más compradores..., y más proveedores para nuestro cliente...
- Si Ud. figura en nuestra base de datos, será fácil encontrarlo para cuando existan oportunidades de negocios en los que podrá intervenir.
- Anúnciese en el periódico o radio. *Buenos Negocios* hará conocer sus ofertas, sus productos y sus precios...
- Compre buena información, el periódico *Buenos Negocios* y escuche los programas de radio *Buenos Negocios*...
- Se pueden hacer buenos negocios vendiendo o consumiendo los productos de la microempresa...

Estos mensajes han fomentado un giro en la cultura de la información entre los micro y pequeños empresarios y han despertado en ellos la conciencia y el interés por las oportunidades disponibles en nuevos mercados.

Resultados financieros y operativos del SIC

Tabla 8.2. Estadísticas promedio de *Buenos Negocios*

Concepto	Resultado (acumulado a dic/98)
Número de periódicos publicados	104
Número de programas de radio emitidos	3 858
Programas de televisión emitidos	60
Acceso a la base de datos (consultas presenciales y telefónicas)	600
Ejemplares de periódicos vendidos	1 804 000

Tabla 8.3. Evolución de las estadísticas operativas

Concepto	1996	1997	1998
Clientes atendidos cuyos datos se actualizaron e incorporaron en la base de datos	1 171	4 155	5 447
Clientes atendidos a través del periódico <i>Buenos Negocios</i>	3 506	6 930	7 225
Clientes atendidos a través de los programas de radio <i>Buenos Negocios</i>	4 940	2 615	1 889
Empresas registradas en la base de datos (red de información)	352	1 653	3 890
Micro y pequeñas empresas	201	1 237	3 339
Proveedores	107	359	491
Compañías compradoras	44	57	60

Tabla 8.4. Porcentaje de concentración regional de atención a clientes en los medios (emisoras de radio y periódico *Buenos Negocios*)

CIUDAD	1996	1997	1998
La Paz-El Alto	100	85	74
Sucre	0	4	3
Potosí	0	2	3
Oruro	0	8	17
Cochabamba	0	1	3
TOTAL	100	100	100

Tabla 8.5. Evolución de las estadísticas financieras (%)

Concepto	1996	1997	1998
Cobertura de costos directos:	12,3	43,5	64
Cobertura de costos indirectos (información preliminar)	12,0	16,0	26

Metas para el futuro

IDEPRO se ha impuesto metas ambiciosas para el SIC. Pretende suministrar más información relativa a otras áreas de interés para el sector, pero conservando el predominio de información técnica y tecnológica suministrada a través de los esquemas de funcionamiento actuales. De manera abreviada las metas son:

- Generar más canales de información mediante la incorporación de espacios técnicos y tecnológicos, aumentando la especialización de los medios existentes.
- Establecer alianzas estratégicas fuera del país; crear conexiones con sistemas de información en países vecinos para extender el alcance de las comunicaciones actuales. Inicialmente la labor del SIC estará destinada a funciones de apoyo al comercio en las fronteras del país.
- Mejorar relación costo-beneficio en la prestación del servicio, de manera que con el tiempo sea más autosuficiente en términos financieros.

Notas

1. Se estima que en 1998 existían en Bolivia alrededor de 500 000 microempresas.
2. Conclusiones del "Estudio de la problemática y canales de comercialización de la microempresa urbana"; Zabalaga, Morales; IDEPRO 1993.

9. ¿Funcionan los servicios de apoyo a la exportación para PYME?

CRESSIDA S. MCKEAN

EL MAYOR CONOCIMIENTO de la importancia del mercado mundial para las pequeñas empresas llevó a muchos donantes, incluida la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), a incrementar sensiblemente sus programas de desarrollo del sector privado, ofreciendo servicios de apoyo a la exportación e inversión durante las décadas de los ochenta y noventa. Sólo entre 1990 y 1993, USAID aportó fondos por un valor de alrededor de 250 millones de dólares anuales para financiar este tipo de programas en todo el mundo. Cada vez más, los gestores de las agencias donantes se cuestionaban el valor e impacto de los servicios de desarrollo empresarial. Se preguntaban: ¿son necesarios los servicios de desarrollo empresarial para las pequeñas empresas? En caso afirmativo, ¿qué es lo que funciona?

Para contestar a estas preguntas, la Oficina de Evaluación de USAID, el Centro para la Información y Evaluación del Desarrollo (Center for Development Information and Evaluation, CDIE), puso en marcha un estudio sobre la experiencia mundial de USAID en los servicios de promoción de exportación e inversión. El trabajo examinó cuatro aspectos: (i) las justificaciones teóricas que avalan la intervención de donantes en el mercado de servicios de apoyo; (ii) el impacto económico de la inversión realizada por USAID; (iii) las estrategias de los servicios de fomento de las inversiones y exportaciones, y (iv) eficacia de los proveedores de servicios. En un principio el trabajo analizó proyectos en América Latina y el Caribe, región de aplicación de casi las dos terceras partes de los proyectos del sector privado de USAID. Después de realizar un análisis teórico de los resultados se llevó a cabo un trabajo de campo en Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Chile, donde se examinaron programas en entornos políticos relativamente favorables⁽¹⁾. Complementariamente a esta iniciativa se realizó trabajo de campo en cuatro países asiáticos: India, Indonesia, Corea y Tailandia, donde se estudiaron programas puestos en marcha en entornos políticos variados⁽²⁾.

Dos de las conclusiones principales del estudio ponen énfasis en la importancia del mercado existente en cuanto a servicios de exportación para entender si las pequeñas empresas necesitan servicios de apoyo a la exportación, y si es así, ¿qué es lo que funciona?

- No debe ignorarse el mercado existente. Es un error básico –y, por desgracia, recurrente– de los donantes y gobiernos olvidarse de considerar el mercado existente de servicios para la exportación a la hora de planificar los programas de fomento de las exportaciones.
- Los exportadores necesitan poder escoger al proveedor de servicios porque los resultados de las empresas son importantes. Para aumentar las exportaciones los servicios empresariales deben ofrecer a los exportadores

emergentes un mejor acceso a los proveedores más relevantes, a menudo compradores y proveedores.

Contexto

Una premisa fundamental de este estudio fue que la evaluación del valor de los servicios y proveedores requiere de una mejor comprensión del mercado existente de suministro de servicios, independientemente de las aportaciones o donaciones públicas. El estudio llevó a cabo una encuesta entre más de trescientos exportadores de distintos países, incluyendo tanto a las empresas receptoras de servicios ofrecidos por intermediarios de USAID, como a las empresas no receptoras de estos servicios. La encuesta dividió los 33 servicios ofrecidos directamente a los exportadores en cinco categorías:

- Información (por ejemplo, información normalizada relativa a los mercados internacionales o información particular de cada país relacionada con el contexto inversor).
- Contactos (por ejemplo, contactos con compradores, ferias sectoriales, misiones comerciales, preparación de muestras, respaldo para la realización de operaciones conjuntas *-joint ventures-*).
- Asistencia para la preparación de exportaciones o inversiones (por ejemplo, estudios de viabilidad, desplazamientos, investigaciones específicas de empresa, asistencia legal, contable o en materia de créditos)
- Asistencia y formación técnica (por ejemplo apoyo a la producción).
- Relaciones con las instancias públicas (por ejemplo asistencia aduanera y administrativa, orientación en cuestiones regulatorias).

El objetivo de la encuesta fue establecer qué tipos de servicios utilizaban realmente los exportadores, cuáles tenían una mayor repercusión en el crecimiento de las exportaciones y quién suministraba dichos servicios. El estudio obtuvo gran parte de su información a partir de entrevistas con más de noventa proveedores de servicios: empresas consultoras, asociaciones gremiales, agencias públicas de promoción comercial, empresas de exportación-importación, compradores, inversores extranjeros e instituciones privadas sin fines de lucro. El informe resultado del estudio del CDIE, titulado "Servicios de promoción de la exportación e inversión: ¿funcionan?" (Export and Investment Promotion Services: Do they Work?), hace un compendio de los resultados del estudio y ofrece un análisis que puede ser útil para los donantes en la elaboración de la estructura de los programas de ayuda⁽³⁾.

¿Por qué intervenir con servicios de apoyo a la exportación?

¿Por qué deben los donantes o los gobiernos intervenir con servicios de apoyo a los exportadores? Este estudio y otros trabajos⁽⁴⁾ ofrecen pruebas convincentes de que las medidas de política nacional o sectorial no suponen una respuesta automática de la oferta. Con la puesta en marcha de

reformas comerciales, las empresas que deseen iniciarse en las exportaciones deben antes "aprender" el proceso de exportación. Incluso con políticas fiscales y monetarias estables, hay múltiples razones por las cuales las empresas no exportan: trámites oficiales, falta de interés de las empresas transportistas, corrupción en los puertos, contratos entre las empresas transportistas y los exportadores insuficientes para cubrir la responsabilidad por daños en la carga, inexistencia de empresas dedicadas al embalaje, imposibilidad de contactar telefónicamente con los compradores, dificultad en la obtención de visados para los compradores... La lista podría continuar indefinidamente, pero el asunto fundamental es que la debilidad institucional de los países recientemente incorporados al mercado exportador significa una desventaja importante para sus empresas en comparación con las empresas de países con larga trayectoria exportadora.

Donald Keesing y Andrew Singer⁽⁵⁾ consideran que las empresas de los países en desarrollo a menudo no son conscientes de su propia ineficacia. Las empresas atribuyen una parte importante de su impericia exportadora a factores externos y no asumen como propia su falta de capacidad para producir y vender con eficacia. Los mercados internos, creados por la protección derivada de las restricciones a las importaciones, han asentado en el empresariado una falsa sensación de competencia. De manera gradual los empresarios empiezan a darse cuenta de la importancia que tienen en el mercado internacional algunos factores como el control de calidad, el precio y la entrega de las mercancías en los plazos estipulados. Al hacerse conscientes de los mismos los empresarios entienden que un mejor acceso a los compradores, así como las iniciativas de apoyo enfocadas a mejorar la eficacia en la producción, pueden suponer un camino para rebajar costos, aumentar la calidad y exportar más.

Nuestro trabajo descubrió que, mediante la solución a ciertas carencias de servicios, se podía estimular la respuesta del sector privado a las medidas políticas y acelerar el crecimiento de las exportaciones. Al poseer mayor información y contactos, las empresas pueden acceder a mayores volúmenes de exportación, medidos como porcentaje sobre el total de sus ventas, y más empresas pueden tener acceso al mercado. En conclusión, la intervención en el mercado de servicios para la exportación se puede justificar si consideramos que las empresas están en una etapa de desarrollo temprana y que pueden "aprender imitando".

Los servicios para la exportación parecen tener un impacto positivo en el crecimiento de las exportaciones y en el empleo. Los datos obtenidos en la encuesta sugieren que existe una correlación entre la utilización de los servicios y un buen desempeño en las exportaciones de las empresas pertenecientes a economías orientadas hacia el exterior. El crecimiento en las exportaciones y el empleo en las empresas receptoras de asistencia (por ejemplo las que han utilizado los servicios de intermediarios vinculados a USAID) en Guatemala, República Dominicana y Costa Rica, fue mayor que el de las empresas sin asistencia. Los resultados del estudio en los países asiáticos son prácticamente iguales en cuanto a desempeño exportador en empresas con asistencia o si ella⁽⁶⁾. Esta diferencia puede atribuirse a varios factores. Primero, en Centroamérica se aplicaron proyectos grandes en economías relativamente pequeñas, mientras que en Asia se aplicaron

proyectos pequeños en economías relativamente grandes. En segundo lugar, los proveedores en Centroamérica seleccionaron los servicios más valorados por los exportadores participantes en la encuesta (contactos con compradores, asistencia en la producción) y lograron la participación activa de los proveedores del sector privado. En contraste, la encuesta en Asia se concentró en proveedores del sector público y aparentemente se enfocó hacia servicios por los que los exportadores emergentes no mostraban preferencia.

Por muy válidas que sean estas justificaciones para la intervención en el mercado de servicios para la exportación, no es posible evitar preguntarse: ¿hay proveedores privados que estén ofreciendo ya estos servicios a las empresas que desean incorporarse al mercado exportador? ¿Hay algún fallo del mercado en la industria de servicios para la exportación? Ni en Corea ni en Tailandia los fallos del mercado son un motivo que obligue a la intervención de los donantes mediante servicios de apoyo, ya que ambos países cuentan con un sector privado dinámico y mercados relativamente eficientes. Pero en los países con políticas que favorecen la exportación, los exportadores sufren las consecuencias de la carencia de información y el mercado de la provisión de servicios aún es débil e ineficaz, por lo que la intervención puede justificarse.

¿Fallos del mercado en los servicios a la exportación? El caso coreano

En la década de los sesenta, el gobierno coreano y USAID supusieron que la intervención en el mercado de exportaciones, a través del respaldo a proveedores del sector público como KOTRA, la Agencia de Promoción Comercial de Corea, era inevitable. Sin embargo, los resultados del trabajo de campo y las entrevistas realizadas advirtieron que las intervenciones del gobierno coreano y de USAID subestimaron la experiencia adquirida por los coreanos en la industria y la exportación durante la colonización japonesa. Ignoraban que las empresas coreanas ya recibían abundante asistencia técnica de empresas japonesas, alemanas, inglesas y australianas, así como la asistencia en producción y comercialización obtenida de los mercados de producción y comercialización. El estudio concluyó que el mercado privado de servicios a la exportación no sufría fallos dignos de mención y que los proveedores pertenecientes al sector público apenas tenían incidencia en la capacidad de las empresas exportadoras⁷.

Carencias de información y servicios a la exportación altamente valorados

La información y los contactos parecen representar un papel fundamental en el éxito de las exportaciones. Los cinco servicios más valorados por los exportadores consultados constituyen en esencia el “*know-how* de la exportación” y, con frecuencia, están integrados por conocimientos fundamentales que muchas veces se adquieren con la práctica. Los exportadores que participaron en la encuesta señalaron que la información del mercado exterior,

Tabla 9.1. Empresas exportadoras de manufacturas: prioridades de servicios

<i>Servicio</i>	<i>Porcentaje de empresas que lo consideran relevante para el éxito en la exportación</i>
Contactos con los compradores	76
Información del mercado exterior	63
Asistencia técnica a la producción	59
Información del país	54
Información del sector	53

Fuente: Datos de la encuesta

Tabla 9.2. Utilización del servicio por parte de las empresas manufactureras y valor otorgado a los servicios

<i>Servicio</i>	<i>Empresas que utilizan el servicio (%)</i>	<i>Usuarios que otorgan un valor positivo al servicio (%)</i>
Información del mercado exterior	50	91
AT a la producción	56	90
Contactos con compradores	62	87
Información del sector	51	76
Información del país	51	73

Fuente: Datos de la encuesta

Tabla 9.3. Utilización de servicios públicos por parte de las empresas exportadoras (Número medio de servicios utilizados por cada empresa)

<i>País</i>	<i>Utilización total</i>	<i>Utilización apreciada</i>	<i>Utilización calificada desfavorablemente</i>
Costa Rica	1,4	0,7	0,0
República Dominicana	1,4	1,1	0,4
Guatemala	0,5	0,3	0,1
India	1,1	0,5	0,0
Indonesia	1,5	1,2	0,5
Tailandia	3,3	2,1	1,1
Media	1,6	1,0	0,5

Fuente: Datos de la encuesta

los contactos con compradores, la asistencia técnica a la producción y la información del sector y del país fueron los servicios que más contribuyeron al desempeño de su exportación.

Puesto que la producción de las empresas de los países en desarrollo normalmente responde a la demanda de los compradores, los exportadores valoraban especialmente tener información y contactos que los ayudaran a desarrollar y mantener relaciones duraderas con sus socios comerciales. Las entrevistas que el estudio llevó a cabo con compradores e importadores extranjeros confirmaron la importancia del "know-how de la exportación" para exportadores de los países en desarrollo. Este dato concuerda con los resultados de una encuesta realizada entre compradores e importadores de

EEUU. La encuesta reveló que las cinco condiciones que establecía un importador estadounidense para adquirir productos en países en desarrollo eran: (i) cumplimiento de los plazos de entrega convenidos con el vendedor; (ii) *marketing* de los productos en EEUU; (iii) cumplimiento con la normativa de calidad del producto; (iv) entrega fiable, y (v) cumplimiento de las especificaciones técnicas y comerciales (envase, embalaje, etiquetado, etcétera)⁽⁸⁾.

Tabla 9.4. Uso de los servicios públicos por parte de las empresas exportadoras e impacto del servicio; el caso de Asia

Servicios	India		Tailandia		Indonesia	
	Empresas que utilizan los servicios (%)	Empresas afectadas (%)	Empresas que utilizan los servicios (%)	Empresas afectadas (%)	Empresas que utilizan los servicios (%)	Empresas afectadas (%)
Contactos con compradores	5	0	29	26	15	15
Ferias sectoriales	18	14	53	32	48	30
Información del mercado	23	9	12	12	18	18

Fuente: Datos de la encuesta

Tabla 9.5. Atribución del éxito en la exportación
(Fuentes prioritarias para las empresas exportadoras)

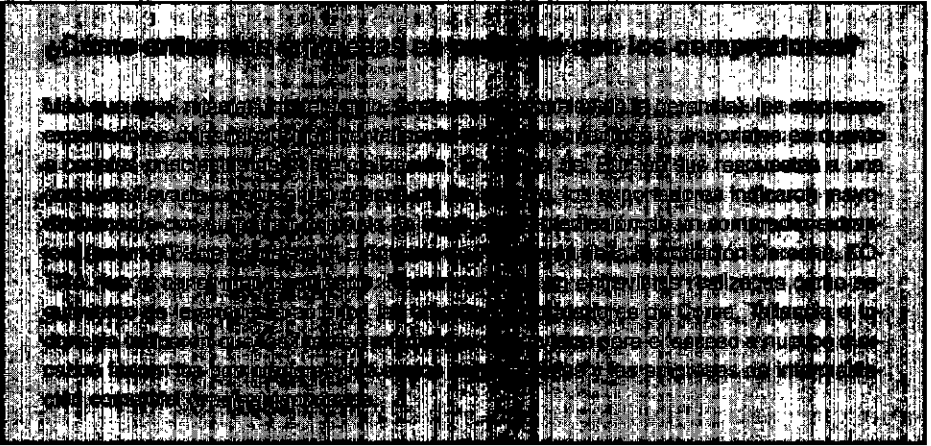
Fuente de colaboración	Empresas que consideran relevante la fuente para el éxito en la exportación (%)
Comprador/suministrador/socio	30
Otras fuentes privadas (contactos comerciales/agencias sin ánimo de lucro)	51
Gobierno del país	14
Donantes/gobiernos extranjeros	5
Total	100

Fuente: Datos de la encuesta

Utilización de servicios y proveedores de servicios: los exportadores deben poder escoger

En nuestra encuesta, casi el 80% de los servicios valorados positivamente por los exportadores se obtuvo de fuentes externas a la empresa. Pero en la mayor parte de estos casos las empresas no utilizaron o no apreciaron el valor de los servicios de origen gubernamental, principalmente de las Oficinas de Promoción Comercial (Trade Promotion Offices, TPO).

Como muestra la tabla 9.3, los exportadores que respondieron a la encuesta en Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Indonesia e India solicitaron pocos servicios y dieron escaso valor a los servicios ofrecidos por los agentes públicos. Los casos de Tailandia y Chile fueron excepcionales en el sentido de que los exportadores sí consideraron que las TPO llenaban un



vacío de servicios⁽⁹⁾. Tanto en Chile como en Tailandia, las TPO concentraron su esfuerzo en las empresas que estaban en condiciones de exportar, tenían personal técnicamente formado y, además, colaboraban estrechamente con el sector privado.

En Tailandia, el 29% de las empresas que respondieron a la encuesta buscó contactos con compradores a través del gobierno, principalmente a través del Departamento de Promoción de la Exportación (Department of Export Promotion, DEP). La mayor parte de estas empresas valoró positivamente la información obtenida. Las empresas exportadoras de Tailandia e Indonesia también utilizaron y valoraron positivamente las ferias sectoriales promovidas desde el gobierno. En cualquier caso, éstas son las excepciones.

En su análisis de las TPO, Keesing y Singer llegaron a la misma conclusión acerca de los proveedores públicos de servicios⁽¹⁰⁾. Las TPO, creadas con mucha frecuencia con el apoyo de las agencias donantes, desde la década de los sesenta, intentaron erróneamente mantener una oficina permanente y centralizada en cada país en desarrollo para ofrecer información comercial e investigaciones de mercado. Sus servicios se ofrecían de manera gratuita y obtuvieron, si acaso, pobres resultados.

La encuesta mostró que los exportadores atribuyen fundamentalmente el éxito en la exportación a sus contactos personales en el sector privado y a sus contactos empresariales: compradores, inversores extranjeros y proveedores. Las empresas calificaron como muy importantes los servicios recibidos a través de contactos con compradores e inversores para su acceso al mercado de exportación o para la expansión de sus exportaciones.

En los países centroamericanos en los que se llevó a cabo la encuesta, las empresas atribuyeron el éxito en la exportación a instituciones sin fines de lucro o a acciones aisladas que podían permitirles acceder a servicios que consideraban de alto valor para cumplir el objetivo exportador. El hecho de que las empresas exportadoras participantes en la encuesta apreciaran la colaboración de los proveedores privados de servicios sugiere la ventaja de utilizar distintos tipos de intermediarios frente a un único proveedor, para satisfacer la necesidad que tienen las empresas de adquirir el "know how de la exportación".

Proveedores de desarrollo empresarial efectivo: algunos ejemplos

El papel de las asociaciones de exportadores para facilitar el acceso al "know-how de la exportación"

En Centroamérica, un programa de servicios para la exportación, el Proyecto de Apoyo a la Exportación de Agricultura No Tradicional (PROEXAG), más tarde conocido como EXITOS, seleccionó los servicios que ofrecía en función del entorno y ha constituido un modelo sólido para los servicios de apoyo a las exportaciones. A través de su fuerte vinculación con algunas asociaciones emergentes de exportadores no tradicionales –como por ejemplo AGEXPRONT en Guatemala– orientó su actividad hacia aquellos empresarios que mostraban un mayor potencial de éxito. El programa creó y fortaleció las capacidades del sector privado para proporcionar actividades de formación y asistencia técnica en habilidades relacionadas con las tecnologías de producción e información de mercados. Con una visión clara de las necesidades de las pequeñas empresas en las distintas etapas del proceso de aprendizaje, colaboró con ellas en la negociación con los compradores y otros proveedores comerciales de servicios de valor añadido para la exportación.

En lugar de suministrar servicios directamente, el proyecto permitió a las pequeñas empresas de las asociaciones industriales acceder al *know-how* de los proveedores privados y, de este modo, las ayudó a mejorar su capacidad para producir cosechas de calidad suficiente para destinarlas a la exportación, transportarlas en condiciones que mantuvieran su calidad y cumplir los plazos de entrega. Además, introdujo con éxito nuevos cultivos comercialmente viables, nuevas tecnologías de producción y postcosecha, y pudo con ello fomentar el establecimiento de vínculos comerciales, mejorar el uso de la información técnica y del mercado y aumentar sensiblemente las exportaciones procedentes de las empresas de menor tamaño.

Una de las consecuencias más importantes de estos programas ha sido el estímulo al mercado privado de provisión de servicios de apoyo a la exportación en Centroamérica. La base empresarial de asociaciones del sector privado ha aumentado sensiblemente en toda la región, al igual que la provisión de servicios a las PYME. Por ejemplo, en Guatemala, las empresas más pequeñas ahora representan más de la mitad de la base social de la Asociación de Exportadores No Tradicionales, AGEXPRONT. Gracias a las cuotas de los miembros y a los ingresos por servicios, es posible financiar una amplia variedad de cursos especializados y asistencia técnica para cubrir las necesidades de exportación de las pequeñas empresas⁽¹⁾.

El mercado privado de servicios empresariales a través de organizaciones sin fines de lucro

El enfoque de servicios empresariales adoptado por INSOTEC, una organización ecuatoriana sin fines de lucro estrechamente vinculada con asociaciones de la pequeña industria, es otro ejemplo de un proveedor que pretende

estimular el mercado privado de suministro de servicios⁽¹²⁾. El programa de servicios tecnológicos mediante el que se financia INSOTEC demuestra el valor de aplicar una orientación “hacia el mercado” para los servicios empresariales. En la cita que sigue a continuación, Lara Goldmark y Rosario Londoño (1997) lo explican con claridad:

INSOTEC ha desarrollado un modelo de servicio empresarial en el que el proveedor participa del proceso de producción. Los microempresarios (...) subcontratan ciertas etapas de la producción a INSOTEC y pagan por el servicio. Los fabricantes de pantalones vaqueros acceden a los centros de servicios de INSOTEC para que una máquina (...) haga los ojales (...) La diferencia entre INSOTEC y los demás participantes de la cadena productiva es que entre sus funciones está la de ser un motor del desarrollo del mercado, identifica los servicios que hacen falta y los ofrece durante un período determinado, al tiempo que transmite las nuevas tecnologías a la comunidad. Más tarde, una vez que el mercado local empieza a sustituir a INSOTEC en sus funciones, se retira del mercado⁽¹³⁾.

INSOTEC parte de la premisa de que los servicios de desarrollo empresarial deben generar ingresos y estar estrechamente vinculados con el mercado privado de oferta de servicios. El enfoque de INSOTEC consiste en ofrecer servicios al mercado existente y adaptar los servicios a la situación local de las pequeñas empresas pertenecientes a un subsector específico. El diseño de sus sistemas de información y de gestión está pensado para fomentar mecanismos de toma de decisiones responsables y favorecer la innovación constante. Cada vez más, INSOTEC se convierte en un proveedor de servicios empresariales con una buena relación costo-eficacia y potencialmente autosostenible, y que mantiene importantes vínculos en el mundo de la microempresa para ser capaz de responder de forma flexible a los nuevos conocimientos técnicos y a la demanda de servicios que se deriva de ellos.

Características de los proveedores externos del “*know-how* de la exportación”

Nuestro estudio examinó el desempeño de catorce proveedores de servicios a la exportación, incluidas las TPO de carácter público, asociaciones gremiales, organizaciones privadas sin fines de lucro para el fomento de la exportación y los programas de donantes autónomos más próximos a este contexto⁽¹⁴⁾. El estudio dio prioridad a los proveedores según tres escalas de rendimiento: (i) efectividad en la elección de las empresas “correctas”; (ii) calidad de los servicios suministrados, y (iii) compromiso con el sector privado. La primera escala califica a los proveedores que poseen la suficiente autonomía y capacidad técnica para seleccionar la lista de empresas involucradas; muchos programas de fomento de las exportaciones no tienen éxito porque ofrecen contactos con compradores a empresas que todavía no están preparadas para la exportación. La segunda medida evalúa el valor que dan las empresas a los servicios recibidos, un factor que muchas veces depende de la calidad del personal y de la relevancia del servicio para el éxito exportador. La última medida estudia el respaldo y compromiso del sector privado.

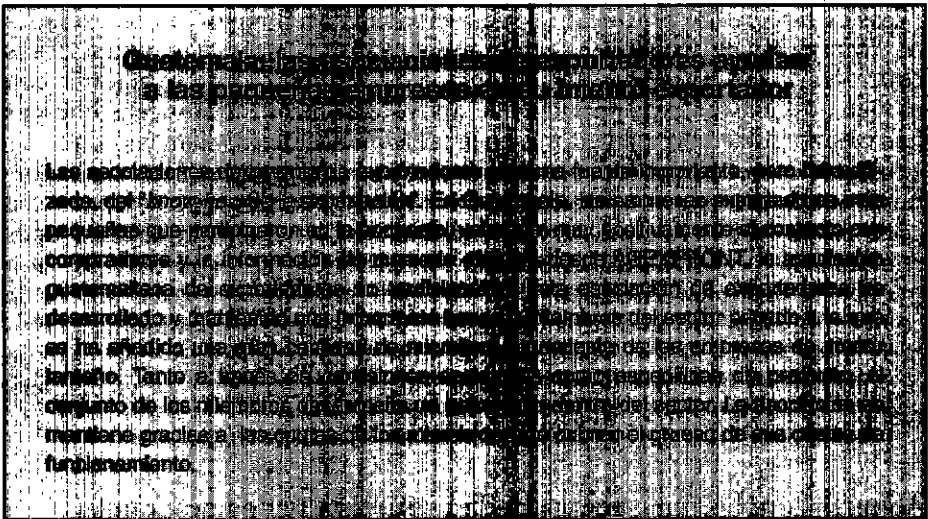
Pocas agencias públicas de fomento comercial alcanzan el éxito

Kessing y Singer indican en sus conclusiones que las Oficinas Públicas de Promoción del Comercio (TPO) son eficaces sólo en condiciones muy particulares. Primero, antes de la implantación de la TPO, los países deben haber puesto en marcha políticas efectivas y suscribir un compromiso firme de fomentar la exportación de bienes manufacturados. A su vez, indican que en raras ocasiones las TPO satisfacen cuatro condiciones que se consideran clave: (i) tener el respaldo de la comunidad empresarial; (ii) estar financiadas con un volumen adecuado de fondos; (iii) su personal debe estar adecuadamente formado y sus salarios deben ser competitivos, y (iv) deben tener autonomía suficiente.

La encuesta mostró que la mayor parte de las agencias públicas de promoción comercial no son proveedores de servicios con buen desempeño. La clasificación recibida en cada una de las tres escalas para los Consejos de Promoción de las Exportaciones (EPC), la Agencia Nacional para el Desarrollo de las Exportaciones de Indonesia (NAFED), la Agencia de Promoción Comercial de Corea (KOTRA), el Centro para la Promoción de las Exportaciones de Costa Rica (CENPRO) y el Centro para la Promoción de la Exportación de Marruecos fue regular o pobre. Sólo el Departamento de Promoción de la Exportación Tailandés (DEP) y la agencia PROCHILE de Chile recibieron valoraciones buenas y excelentes. En sus valoraciones, el estudio utilizó una escala de proveedores de servicios para la exportación basada en evaluaciones finales de proyectos previos realizadas por agentes independientes, visitas de campo, entrevistas con informadores destacados e información acerca de la utilización del servicio obtenida mediante una encuesta de exportadores en cada país (con la excepción de Marruecos, Corea y Chile).

El resultado de la valoración de la eficacia de las organizaciones de fomento comercial privadas, asociaciones privadas para la exportación y programas autónomos específicamente orientados (con apoyo donante) fue más uniforme y en todos los casos dentro del rango de bueno a excelente. Éstas incluyen: la Fundación Chile, la CINDE/CAAP de Costa Rica, AGEXPRONT en Guatemala, el proyecto PROEXAG de Centroamérica, los Servicios Comerciales y de Inversión (TIS) de Marruecos y el PACT de la India.

¿Qué características comparten los proveedores más destacados de “*know-how* de la exportación”? En primer lugar, los agentes intermedios (agencias, centros, etcétera) más eficaces tienden a mostrar interés por las necesidades de las empresas en una etapa concreta dentro del proceso de exportación en un subsector específico: melones, pantalones *jeans* o frambuesas, por citar tres ejemplos. Los exportadores tienen distintos tipos de información y necesidades tecnológicas en las diferentes etapas de su proceso de aprendizaje. La ventaja de las asociaciones de exportadores y de otros agentes intermediarios autónomos privados o sin fines de lucro es su flexibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades específicas del sector privado. Al contrario que las TPO públicas, pueden facilitar a las pequeñas empresas un rápido acceso a las fuentes de información del mercado y colaborar en la negociación de mejores condiciones para la obtención de servicios de alta calidad.



En segundo lugar, los proveedores efectivos de servicios normalmente poseen amplios conocimientos técnicos y tanto su equipo directivo como su personal pueden facilitar el acceso a las fuentes adecuadas del “*know-how* de la exportación”. El proceso de aprendizaje de cómo producir y conseguir la exportación de flores cortadas, gambas congeladas o vainas de guisantes para mercados de países desarrollados depende de los productos concretos y puede ser técnicamente complejo. A menos que una empresa pueda acceder al *know-how* adecuado para el cierre de un acuerdo con un comprador específico, éste no será efectivo. Dicho de otro modo, la adecuación práctica del servicio es importante.

Otro factor que contribuye a la provisión efectiva de un servicio es el vínculo del programa con los actores principales en el mercado de servicios y en el sector privado. Mediante equipos técnicos capaces, relaciones estrechas con compradores y otras fuentes de experiencia y relaciones con asociaciones industriales, los programas disponen de mayores probabilidades para satisfacer las necesidades de los exportadores y obtener resultados positivos. Los contactos y relaciones del proveedor de servicios con la comunidad empresarial son fundamentales para su efectividad. Por lo general, las empresas exportadoras, se han mostrado insatisfechas con el resultado de las TPO públicas, sobre todo porque no poseen una comprensión real de las necesidades del sector privado.

Las empresas incluso están dispuestas a pagar por servicios que consideran de alto valor. Determinados proveedores de servicios, como AGEXPRONT en Guatemala e INSOTEC en Ecuador, han demostrado que la recuperación de costos mediante la prestación de servicios de apoyo a la exportación no sólo es posible sino que se puede vincular estrechamente con el desarrollo sostenible de la provisión de servicios. Existen iniciativas recientes de reparto de costos en las que los exportadores arriesgan su propio capital e identifican a sus propios proveedores del sector privado, que siguen esta línea. Hay programas piloto de este tipo en Sri Lanka, Indonesia, Ghana y Kenya.

Las estrategias de prestación de servicios satisfacen mejor las necesidades de exportación de las pequeñas empresas cuando se desarrollan para sectores concretos, están enfocadas a la obtención de resultados y se relacionan con el mercado existente de servicios de apoyo. Los proveedores más eficaces han colaborado como mediadores en la relación que desarrollan las pequeñas empresas con el mercado de servicios de desarrollo empresarial. Es importante que la estructura institucional de la entidad de servicios de apoyo sea compatible con el tipo de servicio suministrado. Por ejemplo, los grupos comerciales organizados, como las asociaciones de exportadores, con frecuencia han tenido éxito en la provisión de información básica acerca de compradores en los mercados foráneos. Pero dada la diversidad de miembros, algunas asociaciones carentes de autonomía, más típicas en el caso de organizaciones sin fines de lucro, especifican necesidades y servicios para responder efectivamente al sector y empresa.

Algunas conclusiones acerca de la estructura de los programas de servicios de apoyo a la exportación

A continuación se detallan algunas lecciones sobre la estructura de los programas de servicios de apoyo a la exportación.

- Primera, el objetivo del programa debe estar en el crecimiento de las exportaciones a nivel de empresa. Entre los programas analizados, los que resultaron ser más eficaces pretendían, en primer lugar, facilitar el acceso de las empresas al “*know-how* de la exportación”. Con ello permitían identificar y acceder a un mercado comprador y aumentar sus exportaciones en ese mercado.
- Segunda, fomentar la actividad entre agentes intermediarios y programas con una participación importante y activa en el sector privado. La mayor parte de los proveedores de servicios mejor valorados establecieron lazos estrechos con la comunidad empresarial, además de vías consolidadas de acceso a informaciones acerca de compradores, proveedores y otras fuentes de suministros del sector privado.
- Tercera, garantizar que la combinación de servicios del “*know-how* de la exportación” es adecuada para las necesidades de la empresa de exportación en “proceso de aprendizaje”. Las empresas participantes en la encuesta valoraron positivamente el “*know-how* de la exportación” y jerarquizaron cinco servicios como los que más aportaron a su crecimiento exportador: información sobre el mercado exterior, contactos con los compradores, ayuda técnica para la producción e información sobre el país y el sector. Los agentes intermediarios deben poseer la capacidad técnica necesaria para dar respuesta eficaz a las necesidades de servicios concretos de las empresas exportadoras.
- Cuarta, la estrategia de servicios debe estructurarse de modo que se garantice que las empresas exportadoras tienen posibilidad de acceder a una gama variada de fuentes de “*know-how* de la exportación”. Los datos de la encuesta muestran el uso de una gama variada de proveedores privados de servicios; esto sugiere que el acceso a múltiples tipos de intermediarios es preferible a un único proveedor.

- Quinta, para el desarrollo de un programa de fomento de la exportación es importante tener en cuenta el mercado existente de servicios de apoyo a la exportación. Las pequeñas empresas que participaron en la encuesta valoraron los servicios prestados por importadores, mayoristas y sus contactos comerciales y por otras fuentes del sector privado. Consecuentemente, la estrategia de prestación de servicios desarrollada debe reforzar la capacidad de las empresas exportadoras para negociar el acceso a este “*know-how* de la exportación” sin que sea necesaria la participación del sector público.
- Finalmente, los agentes gubernamentales proveedores de servicios de apoyo a la exportación no siempre son fuentes eficaces de “*know-how* para la exportación”. La mayor parte de las empresas exportadoras que participaron en la encuesta manifestaron que los servicios suministrados desde fuentes públicas –principalmente las Oficinas de Promoción Comercial (TPO)– no merecían valoraciones favorables. La eficacia de la mayoría de las oficinas públicas de promoción comercial estudiadas no mostró un buen desempeño. No obstante, en el caso de que una empresa considere la opción de contratar los servicios de una de estas oficinas públicas debe comprobar que cumple con las cuatro condiciones clave: el respaldo de la comunidad empresarial, tener capital suficiente, poseer personal técnicamente capacitado y salarios competitivos y gozar de autonomía en la gestión.

Retos a tener en cuenta

Hay muchos retos para el desarrollo eficaz y continuado de los programas de servicios empresariales para las pequeñas empresas. No muchos programas de servicios de apoyo a la exportación han podido demostrar su impacto a escala sectorial o nacional. Entre los que sí lo han logrado están los ejemplos previamente mencionados de Guatemala, con la asociación de exportadores AGEXPRONT; el programa autónomo desarrollado específicamente para Centroamérica: PROEXAG /EXITOS; el del Departamento de Promoción de la Exportación de Tailandia (DEP) y PROCHILE. En su mayor parte, los proyectos en curso son programas piloto y están pendientes de evaluación. A menos que el efecto demostración y una más extensa experiencia de los programas de servicios que resultaron más efectivos esté mejor documentada y su conocimiento más extendido, no será fácil para gobiernos y donantes justificar la inversión en este tipo de iniciativas.

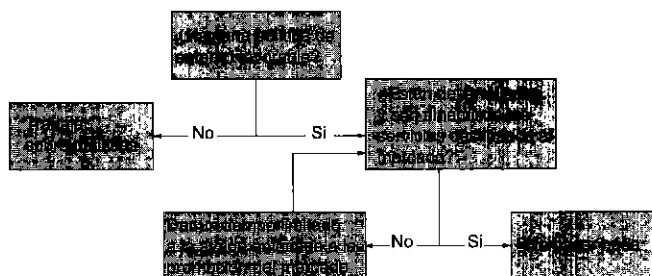
Un segundo reto es la sostenibilidad de la provisión de servicios. Los proveedores innovadores, como INSOTEC en Ecuador y AGEXPROT en Guatemala, incluyen con éxito en su oferta servicios de pago que les permite generar ingresos a través de la prestación de los mismos. Sin embargo, la recuperación de costos sigue siendo la excepción y aún queda lejos de ser una práctica común entre los proveedores de servicios para el desarrollo de la exportación. La mayor parte de los agentes intermediarios que participaron en este estudio ofrecían sus servicios de manera gratuita. Esto significa que dependen totalmente de la ayuda externa o de los presupuestos públicos, como en el caso de las Oficinas de Promoción Comercial, o de aportaciones

Un marco conceptual para los programas de fomento de la exportación

Uno de los aportes de este estudio ha sido el desarrollo de una estructura de decisión para que donantes y gobiernos puedan evaluar la conveniencia de emprender programas de servicios de apoyo a la exportación:

- Estudio preliminar del entorno político: ¿está suficientemente liberalizado el comercio? ¿son suficientemente favorables las políticas macroeconómicas y comerciales y el ambiente empresarial?
- Si no es así, es difícil justificar una intervención mediante servicios de apoyo a la exportación aplicados a escala de empresa. Si el ambiente político y empresarial es favorable, el enfoque debe estar sobre el mercado de servicios: compradores, inversores extranjeros y asociaciones privadas capaces y dispuestas a responder a la demanda de servicios.
- Si el mercado de servicios privado no está lo suficientemente desarrollado como para responder adecuadamente, la actuación se debe encaminar a identificar el "vacío" y ofrecer acciones que justifiquen la intervención externa. De este modo se facilitará el acceso a los proveedores de servicios del sector privado y se desarrollará el mercado de provisión de servicios.
- Cuando las exportaciones empiecen a tener éxito y se haya desarrollado un mercado eficaz de servicios, la intervención externa pierde su razón de ser y sólo será válida para resolver problemas concretos.

¿Cuándo deberían las agencias donantes realizar proyectos de servicios de apoyo a la exportación?



temporales y fondos de donantes. Es necesario producir y divulgar más información relativa a resultados exitosos de casos de servicios de pago y recuperación de costos, aquellos que fueron capaces de aumentar el potencial de sostenibilidad.

Finalmente, los gobiernos y donantes tienen la responsabilidad de reducir las trabas regulatorias y burocráticas que enfrentan las pequeñas empresas. Invariablemente, durante las entrevistas, los administradores de las empresas exportadoras, los importadores, mayoristas y proveedores de maquinaria expusieron sus quejas en relación con los puertos, aduanas, teléfonos, mano de obra, corrupción y la propiedad de la tierra como factores que limitan el

crecimiento de las exportaciones. El “*know-how* de la exportación” es una herramienta eficaz para que las empresas de exportación y otros inversores puedan hacer frente a estas dificultades; sin embargo, con ello no se evita la necesidad fundamental de mejorar la infraestructura de modo que proporcione más facilidades para el crecimiento de las exportaciones.

Notas

1. Como colofón del trabajo de campo se publicó el estudio “Export and Investment Promotion: Sustainability and Effective Service Delivery”, USAID Program and Operations Assessment Report N° 2.
2. Los estudios por países que se han publicado son: “Export and Investment in India, A.I.D.”, Technical Report N° 16; “Export Promotion in Indonesia”, A.I.D. Technical Report N° 6; “Can Export Services Make a Difference? The Korea Experience”, A.I.D. Technical Report N° 7; y “Export and Investment Promotion in Thailand”, A.I.D. Technical Report.
3. C. McKean y J. Fox 1994. “Export and Investment Promotion Services: Do They Work?” USAID Program and Operations Assessment Report N° 6.
4. Y.W. Rhee 1989. “The Role of Catalytic Agents in Entering International Markets: Preliminary Findings from a Review of Export Success Stories in Eleven Countries”. Industry and Energy Department Working Paper, Industry Series Paper N° 5. Washington DC, Banco Mundial.
5. D. Keesing y A. Singer. 1990A. “Development Assistance Gone Wrong: Why Support Services Have Failed to Expand Exports”. PRE/WP. WPS 543. Washington, DC, Banco Mundial.
6. Keesing y Singer, 1990.
7. McKean y Fox, *op.cit.*, pág. 50-53, cuadros 17 y 18.
8. Consulte el Informe Técnico núm. 7 de USAID, “Can Export Services Make a Difference? The Korea Experience”. *Passim*.
9. H.Vernon-Wortzel, L.H. Wortzel y S.Deng, “Do Neophyte Exporters Understand Importers?” Columbia Journal of World Business 23 (4): pág. 52.
10. En Chile no se realizó una encuesta completa, más bien la información se obtuvo mediante entrevistas con informadores destacados como importadores, mayoristas, administradores de empresas de exportación, proveedores públicos y de organismos sin fines de lucro, etc.
11. D. Keesing y A. Singer, 1990, Development Assistance Gone Wrong: Why Support Services Have Failed to Expand Exports, PRE/WPS 543, Washington D.C., Banco Mundial 1990
12. Consultar, por ejemplo, el trabajo de Fanny de Estrada “Export Marketing for Nontraditional Products: Guatemala”, ofrecido en la conferencia del BID, “Construyendo una industria moderna y efectiva de desarrollo empresarial”, marzo de 1999.
13. Aunque la iniciativa del INSOTEC en Ecuador no formó parte del estudio de USAID, los autores de este trabajo han seguido su desarrollo a lo largo de más de diez años. Para obtener más información acerca de la introducción de servicios técnicos para la microempresa, consulte el trabajo que describe la actividad del INSOTEC en este mismo libro.
14. L. Goldmark y R. Londoño, 1997, Technology Access Services for Microenterprise: Best Practices Series, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, pág. 5.
15. Incluyen: la Agencia de Promoción Comercial de Corea (KOTRA); el Departamento de Promoción de la Exportación de Tailandia (DEP); la Agencia Nacional para el Desarrollo de las Exportaciones de Indonesia (NAFED); el Centro para la Promoción de Exportaciones e Inversiones de Costa Rica (CENPRO); la Agencia de Promoción de la Exportación de Chile (PROCHILE); el Centro para la Promoción de la Exportación de Marruecos (CMPE); el Consejo para la Promoción de las Exportaciones de la India (EPC); la Fundación Chile; la Coalición para las Iniciativas de Desarrollo del Consejo Privado Agrícola y Agroindustrial (CINDE/CAAP); la Asociación de Exportadores No Tradicionales de Guatemala (AGEX-PRONT); el Consejo para la Cooperación Agroempresarial y la Coinversión de la República Dominicana (JACC); los Servicios Comerciales y de Inversión de Marruecos (TIS) y el Programa para el Desarrollo de la Tecnología Comercial de la India (PACT).
16. Keesing y Singer (1992) *op. cit.*

10. El enfoque de los centros de desarrollo empresarial de Swisscontact en Perú

JUAN H. HAGNAUER, CECILIA RIVERA, JOSÉ A. VALCÁRCEL

El concepto

Introducción

DESDE SU FUNDACIÓN EN 1959, Swisscontact es una ONG suiza que trabaja con la Swiss Development Cooperation (SDC) convencida del papel fundamental que juega el sector privado en el desarrollo económico. En este contexto, las ayudas externas, a través de donantes internacionales, deben apoyar a instituciones que faciliten servicios a las empresas privadas.

Swisscontact opera en aproximadamente veinticinco países de América Latina, Europa del Este, África y Asia y da prioridad a tres aspectos estratégicos: formación profesional o vocacional, protección al medio ambiente y desarrollo de las pequeñas empresas.

Durante la década de los noventa, Swisscontact se orientó hacia el apoyo a instituciones de nivel intermedio cuya principal actividad era proporcionar servicios al sector de la pequeña empresa. Recientemente la tendencia ha sido favorecer el mercado de servicios de desarrollo empresarial (SDE), mejorando la oferta de dichos servicios y aumentando su demanda efectiva.

Importancia de los SDE

La discriminación en contra del sector agrícola en muchos países en desarrollo y la protección de los sectores industriales ha fomentado la migración hacia las áreas urbanas. La población emigrante desde las áreas rurales se agrega a la población urbana que, a su vez, está en rápido crecimiento, lo que ha provocado la expansión del denominado sector informal sobre el que el peruano Hernando de Soto ha escrito con profusión. Como consecuencia, la estructura industrial resultante se caracteriza por unas pocas e ineficientes empresas estatales que a menudo tienen posiciones monopólicas y un gran número de empresas micro y pequeñas, muchas de ellas informales, que compiten unas con otras en los niveles más bajos de dotación tecnológica.

La globalización ha cambiado externamente el entorno para las empresas de pequeña escala en la mayoría de los países en desarrollo. Los ajustes estructurales realizados para reducir el tamaño del sector público han aumentado el número de personas que buscan una manera de ganarse la vida en el sector informal. La falta de conocimientos tecnológicos, el escaso acceso al financiamiento y los conceptos inadecuados acerca de la comercialización son sólo algunos de los problemas que enfrenta el creciente número de micro y pequeños empresarios en el sector informal. Para los gobiernos resulta difícil mejorar con rapidez las condiciones de las empresas de pequeña

escala, lo que significaría desarrollar muchas acciones en campos como la legislación, impuestos y sistemas aduaneros. En consecuencia, a la mayoría de las micro y pequeñas empresas les resulta difícil hacer frente a la competencia de productos importados de calidad y, por tanto, introducir mejoras en su calidad de vida.

Esta difícil situación requiere la adopción de varias medidas. Primero, los gobiernos deben acelerar sus reformas para mejorar las condiciones del sector privado (descentralización, aceleración de la desregulación, mejor infraestructura, reformas fiscales, etcétera). Las empresas privadas deben buscar nuevas formas de colaborar las unas con las otras, especialmente con la creación de alianzas entre grandes empresas y grupos organizados de pequeñas empresas que deberán desarrollarse para lograr economías de escala. Finalmente, pero no por ello menos importante, debe desarrollarse con más intensidad la oferta de servicios de desarrollo empresarial (SDE), incluidos los programas de formación dirigidos a empresarios. En este proceso de mejora de provisión de SDE, la cooperación internacional puede jugar un papel importante. Los SDE deben ser impulsados por la demanda dentro de un entorno competitivo que incluya servicios financieros, no financieros y técnicos. El objetivo final debe consistir en mejorar la competitividad de las pequeñas empresas, incluso si se hace evidente que no todas las pequeñas, y especialmente las microempresas que existen, podrán crecer o sobrevivir. Una oferta efectiva y de calidad de SDE debe servir para fortalecer a las mejores empresas con las herramientas necesarias que garanticen su desarrollo a largo plazo. Sin embargo los SDE sólo pueden ser un factor más que contribuya al desarrollo económico, ya que el éxito de una empresa depende principalmente del impulso, habilidades y disposición a afrontar riesgos por parte del empresario.

Swisscontact: el enfoque del centro empresarial

Introducción y contexto

En años recientes Swisscontact ha intentado resolver uno de los problemas centrales que, en el nivel intermedio, se refieren a la promoción de la pequeña empresa: ¿cómo pueden desarrollarse instituciones que ofrezcan una gama de servicios de desarrollo empresarial a los clientes/PYME eficientemente y bajo unas bases de sostenibilidad financiera?

La sostenibilidad de la intervención constituye un aspecto fundamental para todas las agencias de desarrollo. También es un aspecto en el que la experiencia de las naciones industrializadas tiene una escasa relevancia; en éstas, el nivel intermedio del apoyo empresarial se basa en una concepción de ayuda estatal que excede los recursos de la mayoría de las economías de países en desarrollo; a menudo se ve distorsionada por una combinación de objetivos sociales, políticos y económicos, y parte de estructuras institucionales que históricamente han surgido de distintas tradiciones legales y culturales. Más aún, los proyectos convencionales de ayuda frecuentemente aparecen para crear instituciones dependientes de la ayuda, cuyo objetivo

principal es satisfacer a los donantes más que a los beneficiarios o "clientes". Sin embargo, la investigación disponible identifica con precisión las características clave que las organizaciones de SDE más exitosas deben poseer, entre las que destacan las siguientes:

- Un enfoque empresarial de la gestión, desarrollo y distribución de producto.
- Una relación transaccional con los clientes, orientada desde el lado de la demanda.

Swisscontact ha desarrollado un enfoque distinto e innovador en lo que se refiere a la financiación y desarrollo de instituciones intermedias de servicios a empresas. Más que establecer una metodología específica para el servicio, lo que Swisscontact pretende es crear esquemas de trabajo, reglas de funcionamiento y un grupo de instrumentos de apoyo que permitan el desarrollo de instituciones (centros empresariales) capaces de ofrecer una gama de servicios apropiados de manera efectiva. Este enfoque se basa en la convicción de que:

- Existe un número de proveedores de SDE no gubernamentales con potencial de crecimiento.
- Las relaciones de mercado ofrecen la mejor oportunidad para la distribución sostenible y efectiva de SDE.
- Los mercados de SDE para las PYME están actualmente subdesarrollados en muchos lugares, o incluso virtualmente no existen.
- Los mercados se pueden estimular con el desarrollo de un mayor número de instituciones facilitadoras de SDE (centros empresariales) al aumentar la demanda efectiva de SDE (promoción, bonos de formación, becas para empresarios, intervención desde la demanda).

El enfoque hacia los centros empresariales tuvo lugar por primera vez en el trabajo que Swisscontact desarrolló en algunos países latinoamericanos. Más recientemente se ha ido depurando considerablemente en Indonesia y Perú, hasta proporcionar un enfoque amplio sobre cómo las agencias pueden intervenir para desarrollar instituciones orientadas desde la demanda y responder a esquemas empresariales de funcionamiento capaces de ofrecer, sobre una base sostenible, servicios útiles para sus clientes.

Los servicios

La concepción de los centros empresariales para desarrollar instituciones de SDE no se basa en tipos específicos de servicios para las PYME. En Indonesia, por ejemplo, donde se ha apoyado el desarrollo de seis centros empresariales, los servicios incluyen desde diagnósticos en talleres de trabajo hasta la formación de capacidades técnicas específicas, consejos tecnológicos y servicios de gestión empresarial. En general éstos son centros empresariales específicos para un sector, como el metalúrgico, el automovilístico o el turístico. En Perú, donde Swisscontact actualmente está apoyando a nueve centros de desarrollo empresarial (CDE). Un CDE que no pertenece

a ningún sector específico ofrece servicios de comercialización a empresas de varios sectores como el de la confección, agroindustria, carpintería, etc. Los CDE deben alcanzar un nivel de especialización que responda a la demanda, ya sea por tipo de servicio o por subsector específico.

Cómo se ofrecen los servicios resulta más importante que los servicios concretos que ofrecen los centros empresariales. El enfoque orientado a los centros empresariales alienta a éstos para que ofrezcan servicios:

- Cuyo costo sea asumible.
- Que respondan a la demanda de los clientes y, por lo tanto, sean servicios relevantes correctamente orientados.
- Capaces de evaluar la relevancia y calidad de los SDE a través de una política de precios y la capacidad de generación de ingresos.
- Concentrados en los servicios más rentables.
- Que optimicen una combinación entre atracción y retención de clientes.

La base de clientes

Los clientes de los centros empresariales son empresas pequeñas o medianas. Para recuperar costos y alcanzar sus metas financieras, en la mayoría de los casos, –si no en todos– los clientes deben provenir de segmentos empresariales de mayor tamaño al de la microempresa (en algunos casos esta afirmación quedará matizada por los límites en la definición de cada país de lo que se entiende por “microempresa”). Como orientación, se espera que los clientes de los centros empresariales tengan transacciones anuales de entre US\$ 50 000 y US\$ 1,5 millones, una fuerza laboral de entre cinco y doscientos empleados e inmovilizados (sin contar terreno y edificios) por menos de US\$ 0,5 millones.

Lógicamente la aplicación de criterios supone que determinados clientes quedarán excluidos, lo que significa que el esquema de Swisscontact es selectivo al proporcionar incentivos a un número limitado de clientes potenciales. Así, con este enfoque se da prioridad a las PYME del sector formal sobre las pertenecientes a los sectores micro e informal. Este hecho se fundamenta en la opinión de que el segmento empresarial elegido es la principal fuente de dinamismo económico y crecimiento del empleo en las economías sometidas a competencia más exitosas. Asimismo, representan el vínculo vital dentro del tejido económico y resultan esenciales para el crecimiento de *clusters*.

Las microempresas de subsistencia pueden recibir ayuda de los CDE siempre y cuando una agencia que otorgue los fondos (Estado o donante) sufrague la mayor parte de los costos. De hecho, ésta constituye una base potencial de clientes interesante para los CDE, aunque tiene problemas inherentes:

- Los CDE tienden a enfocar su atención hacia las demandas de las agencias que ofrecen los fondos y no a las necesidades de los empresarios.
 - El segmento de clientes es impredecible e inestable a mediano plazo.
- Algunos centros empresariales tienden a trabajar intensamente con un número relativamente pequeño de clientes. En Indonesia, a cada centro

empresarial se le asignan objetivos particulares de contacto con clientes (entre veinte y cincuenta nuevos clientes al año). Sin embargo, éstos son menos importantes que los objetivos financieros. En la experiencia del Perú no se establecen límites de estas características sobre el número de clientes. No obstante, un CDE involucrado en *marketing* y subcontratación por naturaleza tenderá a desarrollar una pequeña base de PYME con un producto de calidad constante en lugar de buscar un extenso campo de actividad (aunque esto podría interesar más a los donantes).

Swisscontact procura dar prioridad a los centros empresariales que trabajan con las PYME donde exista una oportunidad relativamente buena de dedicar mayor atención al género y aspectos ambientales entre los servicios al cliente. En general, la lógica detrás de este enfoque no es imponer restricciones demasiado estrictas sobre los clientes con los que pueden trabajar los centros empresariales, sino más bien permitir la autoselección del mercado.

Los proveedores de SDE y operadores de CDE

Como en muchos otros países, en el Perú existe una amplia variedad de proveedores de SDE. En la parte baja de la escala de número de clientes, tienden a estar dominados por ONG apoyadas por agencias donantes o instituciones estatales. Las PYME más grandes pueden encontrarse con que los proveedores comerciales de SDE, como los consultores independientes, ofrecen servicios competitivos. Además, en muchos sectores empresariales existe una variedad de mecanismos informales de aprendizaje; en ocasiones a través de asociaciones empresariales o incluso a través de vínculos con empresas más grandes, el funcionamiento de redes de PYME, la articulación de *clusters* o el simple asociacionismo empresarial más o menos organizado.

La elección de operadores de CDE potenciales se basa en el supuesto de que ellos conocen mejor el mercado y el alcance de su capacidad para ofrecer un servicio concreto. Por lo tanto, Swisscontact ha optado por ofrecer su apoyo a quienes están interesados en operar un CDE.

Cuando Swisscontact selecciona los centros empresariales que desea apoyar, intenta encontrar verdaderos nichos de mercado que pueda desarrollar el operador interesado. De hecho, como parte del proceso de selección, se pide a los centros empresariales potenciales que especifiquen quiénes son sus competidores en cada uno de los servicios más importantes. Además, el proceso de selección de nuevos centros empresariales está abierto a cualquier tipo de organización –asociaciones, empresas privadas, ONG, instituciones de educación superior o de investigación, etc.–, y se intenta construir sobre instituciones de SDE ya existentes en lugar de crear nuevas.

Financiación sostenible

La importancia de la viabilidad económica. El proceso completo de desarrollo institucional de centros empresariales se basa en la transparencia y precisión de informes financieros. Ello permite tener metas financieras detalladas que se acuerdan con cada centro y se especifican en el contrato entre éste

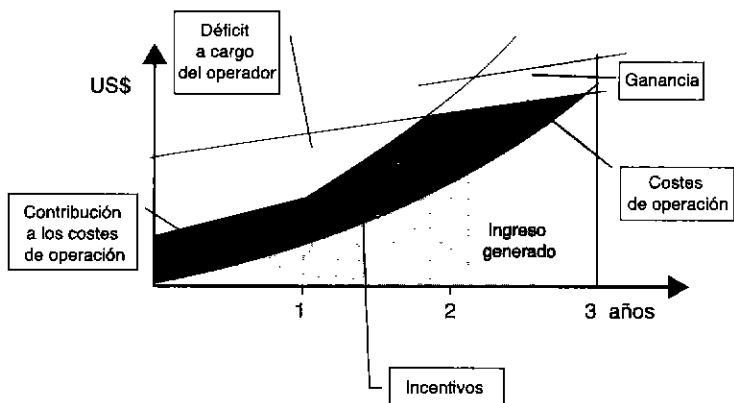


Figura 10.1 Mecanismo de apoyo financiero de Swisscontact

y Swisscontact. Se usan varios indicadores financieros para evaluar el rendimiento de los centros empresariales, entre los que se citan los siguientes:

- **Sostenibilidad financiera:** es el indicador de desempeño más importante; los objetivos de desempeño y el apoyo financiero de Swisscontact se establecen según él. Los objetivos actuales requieren que los centros empresariales logren el 100% de autofinanciamiento entre dos y tres años.
- **Eficiencia para ofrecer diferentes servicios de centro empresarial (ingresos por cliente).**
- **Eficiencia para ofrecer diferentes servicios (ingresos contra productos que se entregan).**
- **Margen bruto de contribución financiera de los diferentes servicios.**

Cada uno de los servicios que se incluyen en la cartera del centro empresarial está sujeto a una distribución de costos (precio de venta, horas de trabajo, costos directos y margen bruto) y proporciona un alto nivel de detalle para el análisis de los servicios.

El mecanismo de apoyo financiero. La figura anterior muestra la relación básica entre los costos, ingresos, déficit y el mecanismo de apoyo financiero de Swisscontact. En la práctica se desarrollan distintas variaciones y matices que caracterizan los casos de Indonesia y Perú, respectivamente.

Desarrollo institucional

Swisscontact ha desarrollado una herramienta relativamente sofisticada para implantar este enfoque, que se basa en un concepto directo:

- El desarrollo de instituciones con organización empresarial se fomenta a través de un entorno inmediato de financiación que simula condiciones reales empresariales y de mercado.
- Los CDE buscan estimular la actividad de pequeñas empresas con potencial de crecimiento, es decir, comienzan con un apoyo a pequeña escala,

que aumenta según los resultados. El apoyo financiero está íntimamente ligado a su evolución. Este enfoque contrasta marcadamente con otras orientaciones, que comienzan con un fuerte apoyo al principio y prevén reducir sus contribuciones hacia el final del período de apoyo establecido por los donantes.

En la práctica, el enfoque de Swisscontac tiene una serie de características fundamentales:

- **Selección a través de un proceso de licitación competitiva:** Los operadores potenciales de centros empresariales presentan una oferta competitiva por el contrato, en virtud del cual se establece un centro empresarial. Las propuestas deben incluir planes de negocio detallados y un compromiso financiero por parte del concursante de compartir los costos de inversión y asumir los déficits que puedan presentarse (el de inicio de la actividad y los que pudieran presentarse a medio plazo). Este procedimiento asume que existe un número suficiente de instituciones con el nivel necesario de desarrollo organizacional y capacidad de operación interesadas en concursar. Swisscontact selecciona a los que considera que tienen mayor potencial para hacerse cargo del centro y de su operativa. Así, puesto que se da por sentado que el concursante tiene capacidad suficiente para cumplir sus funciones, el desarrollo institucional se considera menos importante.
- **Ninguna restricción sobre su status legal:** Los centros empresariales deben ser organizaciones formales con capacidad para proporcionar servicios al sector privado, pero no existe ninguna otra restricción sobre su forma legal. En la práctica, pueden ser ONG o empresas privadas, instituciones técnicas o académicas, asociaciones o agencias públicas capaces de establecer contratos legales y emitir facturas formales.
- **Una relación contractual:** Los competidores establecen una detallada relación contractual con Swisscontact en la que se incluyen las responsabilidades de cada parte.
- **Incentivos financieros:** El apoyo financiero que Swisscontact otorga a los centros empresariales se basa en objetivos acordados de desempeño. Cuando estas metas se alcanzan se obtienen recompensas; si no se alcanzan hay penalizaciones. Existe una correlación positiva entre la suma del apoyo de los donantes y el potencial de generación de ingresos para un mercado concreto. En el Perú, el total de la contribución financiera directa de Swisscontact por cada CDE para un período de cinco años es de aproximadamente cien mil dólares.
- **Fuerte énfasis en los informes financieros mensuales:** Su elaboración se considera necesaria, tanto para cumplir el sistema de incentivos (que es parte fundamental del contrato) como para ayudar a los centros empresariales a llevar a cabo su propia planificación, organización y gestión de la información interna.
- **Apoyo no financiero:** Además del apoyo financiero necesario, Swisscontact ofrece apoyo no financiero a los centros empresariales como información, desarrollo de producto, formación del personal, encuestas de mercado, apoyo para el trabajo en red. Es importante hacer notar que este apoyo se basa en las necesidades específicas de cada CDE y sólo marginalmente

- constituye un esfuerzo de desarrollo institucional. El objetivo es más bien mejorar el caudal de información necesaria que un centro necesita en la realización de su tarea. Por lo tanto, no puede hablarse propiamente de la existencia de un programa de formación para operadores y administradores de CDE.
- **Tiempo limitado:** El apoyo financiero es limitado, y se suministra de manera progresiva a lo largo del período, en las fases preoperativa, de inicio y de consolidación. En el Perú, Swisscontact opera un sistema de apoyo en dos fases, durante los primeros tres años las iniciativas se basan en la venta de servicios y en la segunda fase (dos años) los incentivos se basan en las ventas por grupo objetivo y calidad del servicio.

Impacto

El impacto puede medirse mediante la aplicación de indicadores financieros y a través de la disponibilidad de los clientes de utilizar y pagar servicios. Swisscontact también hace un seguimiento de los cambios reales producidos por los servicios en las empresas de los clientes y de su actitud en torno a los centros empresariales. El grado de acercamiento al cliente también sirve como un control del impacto.

Niveles de intervención. Resulta importante diferenciar el impacto en tres niveles:

- **Impacto en el nivel macro:** Puede medirse a través de los efectos de un mejor desempeño de las empresas en los indicadores económicos de nivel macro (ventas, exportaciones, empleo). Otros indicadores se basan en la inversión general realizada para la promoción de las PYME y en la generación de ingresos por impuestos.
- **Impacto en el nivel intermedio:** Si el objetivo del programa es mejorar el mercado de SDE, podemos asumir que la presencia de un nuevo proveedor, que responda a una demanda específica, puede considerarse como un impacto positivo. Los CDE esperan poder intervenir en el mercado, por lo que reclutan a más empresarios para que se conviertan en clientes conforme se ven afectados por una mayor presión para sobrevivir en el mercado, convertirse en proveedores solventes de productos o servicios o para aumentar las ganancias.
- **Impacto en el nivel micro:** Sin duda éste es el objetivo más ambicioso: afirmar con certeza que la intervención de los donantes que apoyan los CDE y los SDE produce cambios positivos en los clientes empresariales, que se manifiestan como resultados financieros y cifras de empleo. El impacto también se puede medir en otras áreas como, por ejemplo, servicios de formación. Algunos especialistas afirman que el verdadero impacto consiste en el cambio logrado en la perspectiva y actitud del empresario gracias al nuevo conocimiento, información y una mejor gestión. Resulta importante identificar los cambios producidos en la empresa, por ejemplo en el control de costos, mayor productividad, mejor comercialización, etc. Estos cambios en las empresas deben dar como resultado un aumento en los ingresos y ganancias que constituirán el impacto decisivo en este nivel.

En todos los casos es importante analizar la relación costo-beneficio de la actividad de supervisión. Debe haber una relación razonable entre la inversión en el proyecto y la cifra gastada para evaluar el impacto. También resulta importante establecer quién deberá financiar la evaluación para que los CDE no tengan que cargar con costos y esfuerzos que podrían no necesariamente ser relevantes dentro de sus objetivos empresariales.

¿Dónde y cómo intervenimos? ¿Dónde y qué medimos? Es importante considerar el punto de intervención y el punto de medición de la evaluación. Cuanto mayor sea la distancia entre estos dos puntos, mayor será el riesgo de que el resultado se vea distorsionado por factores externos. Como Swisscontact promueve los CDE, en realidad se miden los efectos de esta intervención sobre el desarrollo y capacidad para ser sostenible de un nuevo actor en el mercado: el centro. sin embargo puede darse una mayor dificultad al tratar de relacionar esta intervención con un aumento de 20% en las ventas de un cliente, por ejemplo. Esto resulta especialmente importante porque las empresas son entidades dinámicas, con una relación permanente con muchos factores. Esta condición presenta retos en lo que se refiere a cómo aislar los efectos de la intervención de otras influencias en los CDE. Un ejemplo tomado de un CDE puede ser cuando un cliente pierde un 10% un mes después del inicio del servicio. El impacto puede parecer negativo, pero es probable que sin el servicio prestado por el CDE, la compañía hubiera perdido un 25%, si bien ello es muy difícil de verificar.

Antes de considerar la medición del impacto es importante revisar los servicios que proporciona un CDE (asistencia técnica, formación, consultoría) y examinar la viabilidad de recopilar los datos necesarios para realizar el seguimiento.

Instrumentos. A nivel macro, es necesario disponer de modelos econométricos que sirvan para relacionar la productividad de la microempresa y los indicadores macroeconómicos.

A nivel intermedio, en el que Swisscontact se ha centrado durante los últimos años, el control del rendimiento de los CDE puede proporcionar resultados claros sobre los principales indicadores: ingresos, costos, número de clientes a los que se ha dado asistencia, ganancias, autosuficiencia. Ello puede servir como un indicador de si la tendencia es hacia actores viables en el mercado de CDE.

Los indicadores en el nivel intermedio también pueden mostrar un impacto en el nivel micro. Muchos aseguran que la disponibilidad del empresario para utilizar y pagar por los servicios refleja la importancia y beneficios que atribuye a estos servicios. Se está de acuerdo en que los empresarios no pagarán precios de mercado por los servicios si no los consideran útiles. Aun así, independientemente de si la satisfacción del empresario constituye un factor decisivo o no, Swisscontact lleva a cabo cierto número de encuestas entre los clientes para determinar si están satisfechos con estos servicios y si los consideran útiles.

Aunque a Swisscontact le interesa conocer la medición en el nivel intermedio, también es importante obtener información sobre el empresario. No se considera que valga la pena comparar el comportamiento de grupos que

hayan recibido los servicios con los que no los recibieron. Existen demasiados factores externos que afectan los resultados, por lo que resulta difícil aislar los efectos causales de la intervención de los CDE. Además, es demasiado costoso.

Swisscontact propone desarrollar un cuestionario para que lo respondan los clientes de los CDE unos meses después de haber comenzado a recibir el servicio. La encuesta servirá para saber cuáles de los conocimientos, información o tecnologías adquiridas se han aplicado en la compañía y qué beneficios (si los hay) ha obtenido la empresa. ¿Puede el cliente identificar una reducción de costos, aumento en las ventas, una mejor gestión financiera o un aumento de la productividad después del servicio? ¿Qué mejoras se han implantado? Queda claro que a los mismos administradores de los CDE debería interesarles reunir esta información, ya que pueden aprender mucho acerca de los beneficios que sus clientes consideren haber obtenido con sus servicios.

Cómo funciona este enfoque en la práctica en Perú

Introducción

En 1994 la Cooperación Suiza para el Desarrollo (Swiss Development Cooperation, SDC) puso en marcha un programa de promoción de las PYME en Perú para estimular o mejorar el mercado de SDE en ese país. El principal nivel de intervención de los SDE fue el intermedio, con algo de apoyo en el nivel macro, para abogar a favor de la desregulación y desarrollar mejores políticas para el desarrollo de SDE. A finales de 1994, SDC contrató a Swisscontact para implantar un programa conocido en el Perú bajo el nombre de DESIDE, que en 1999 consistía en lo siguiente:

Tabla 10.1. Elementos del programa DESIDE

<i>Nivel</i>	<i>Campos estratégicos de intervención</i>
Nivel macro	<ul style="list-style-type: none"> ● Apoyo para la mejora de la capacidad de gestión del medio ambiente por parte del Ministerio de Industria ● Desarrollo de experiencias piloto en el campo del desarrollo económico local y la competitividad regional ● Participación en una coordinación interinstitucional (donantes, gobierno, sector privado)
Nivel meso superior	<ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollo e introducción de metodologías mejoradas para la formación y consultoría de las PYME ● Desarrollo de instrumentos de control para evaluar el desempeño de los programas de promoción de las PYME ● Elaboración de investigación de mercado de los SDE y distribución de la información relevante a los actores del mercado
Nivel meso inferior	<ul style="list-style-type: none"> ● Promoción del establecimiento de CDE sostenibles ● Desarrollo, evaluación y reproducción del modelo de los CDE

Durante las primeras etapas del programa se realizaron esfuerzos para combinar elementos desde el punto de vista de las agencias donantes y de aquellas provenientes del sector privado. El objetivo fue poder estar tan en contacto como fuera posible con el entorno peruano actual, que está fuertemente influido por los conceptos de liberalización y globalización.

El siguiente gráfico muestra los elementos del diseño de este programa.

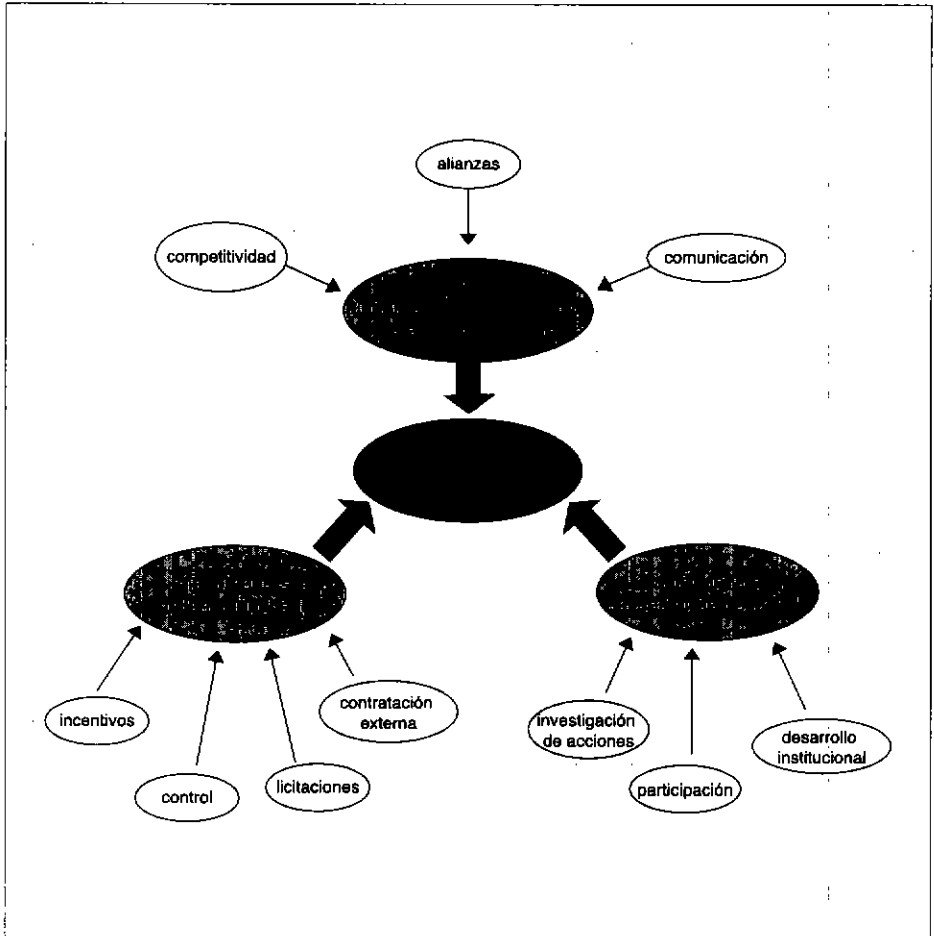


Figura 10.2 Diseño del programa DESIDE

Proceso de selección

Como sucede con cualquier otro proceso de este tipo, los documentos de la licitación deben elaborarse al tiempo que se procede a la evaluación de los instrumentos y de los criterios de selección. Después, Swisscontact pone en marcha los procedimientos de licitación y establece normas sobre el proceso de invitación para la presentación de ofertas; también decide si el proceso se realiza en un solo paso o mediante procedimientos de “listas cortas” y precalificación.

En Perú, Swisscontact ha realizado hasta el momento dos licitaciones, una en 1995 y otra en 1997. Los pasos fueron los siguientes:

Tabla 10.2. El proceso de licitación

<i>Anuncio público en dos periódicos de circulación nacional</i>	<i>Nº</i>
Documentos para la licitación vendidos a US\$ 20	99
Documentos recibidos para precalificación	44
Instituciones precalificadas	18
Propuestas seleccionadas para financiación	4

La participación en estas licitaciones se promovió sólo entre operadores que no estuvieran instalados en Lima.

La siguiente tabla muestra la distribución de las 44 instituciones participantes que presentaron ofertas, organizadas por tipo de institución.

Tabla 10.3. Instituciones participantes en el Perú

<i>Tipo de institución</i>	<i>Documentos presentados</i>	<i>Precalificados</i>	<i>Seleccionados</i>
ONG	22	12	3
Firmas de consultoría	14	4	1
Asociaciones comerciales	3		
Universidades	3		
Programas gubernamentales	2	2	
Total	44	18	4

Cabe mencionar que prácticamente ninguna asociación comercial ni cámara de comercio e industria participó en el proceso, probablemente porque conocían la firme postura de Swisscontact sobre la generación de ingresos y autofinanciamiento.

Contenidos de la licitación; apoyo ofrecido

La licitación más reciente llevada a cabo en el Perú tiene las siguientes características principales:

El principal criterio para evaluar las ofertas se centró en el conocimiento del mercado objetivo y los servicios propuestos, capacidad de distribución, desempeño económico y calidad de los recursos humanos (personal).

Como resultado del proceso de licitación cada CDE debía contar con un plan de negocio, que constituye la base para la supervisión del rendimiento financiero. Dado que el sistema de soporte financiero necesita actualizar la información, las actividades de seguimiento y control se basan en este indicador clave. El Perú tiene quizá el sistema de supervisión más avanzado, que cubre no sólo aspectos financieros sino también información sobre sectores y mercados involucrados.

Tabla 10.4. Principales características de la última licitación

Localización	Todo el Perú salvo Lima Metropolitana
Propiedad	Propietario único como operador
Autofinanciamiento	Autofinanciado al cabo de tres años, se busca la generación de ingresos desde el principio y la contribución de Swisscontact está limitada en el tiempo
Coinversión e incentivos	Coinversión en todo momento; para la inversión inicial y para los costos de operación (hasta 50%)
Contribuciones financieras	Hasta US\$ 60 000 durante tres años, desde US\$ 5 000 para inversión inicial y hasta US\$ 10 000 como contribución a los costos de operación durante los primeros doce meses
Apoyo no financiero	Ayuda técnica y formación del personal para CDE basadas en las necesidades evaluadas y que superen las cifras mencionadas
Información sobre desempeño	Los CDE deben proporcionar información regularmente y en el modo establecido por Swisscontact

Los CDE pronto comenzaron a enfocarse en servicios especializados, como puede observarse en estos ejemplos:

CDE Mercadeando. El CDE Mercadeando se especializó en la formación en comercialización y consultoría. Ofrece seminarios muy generales para las PYME sobre comercialización y recluta a clientes/PYME a quienes les ofrece sus servicios de consultoría en marketing, en general a través de seminarios.

Características generales:

- Paquete de servicios claramente definido y sistematizado.
- La metodología participativa que se utiliza mejora la confianza de los empresarios en sí mismos, da muy buenos resultados con mujeres empresarias.
- El empresario participa en el proceso de mejora.
- Las tareas operativas se transfieren a los empresarios y su personal, de este modo se reduce la inversión en recursos de consultoría.
- Durante 1998 se vendieron quinientas horas de servicios de consultoría en Perú y trescientas horas en Bolivia.
- El objetivo para 1999 es vender 1500 horas de servicios de consultoría.
- El producto se vende a los empresarios y a instituciones de segundo nivel.
- Se ofrece un descuento del 10% en ventas de voluminosas.
- No existe competencia de producto en ningún otro país latinoamericano.

Personal: administrador, consultor junior, secretaria, consultor asociado.

CDE Servicepi. El CDE Servicepi ha desarrollado un servicio especializado de subcontratación en el que el centro participa en licitaciones de grandes empresas e instituciones gubernamentales de uniformes de oficina y ropa de trabajo. Cuando Servicepi gana una licitación, organiza a varias PYME para producir y cumplir con el contrato.

Tabla 10.5. Ventas totales

<i>Necesidades del cliente</i>	<i>Aumento en los niveles de ventas</i>		
Descripción del servicio	Diagnóstico interno y externo Exploración de soluciones Elaboración de propuestas para mejoras en el corto, mediano y largo plazo		
Producto final	Estrategias de comercialización elaboradas específicamente para el cliente y de aplicación inmediata		
Beneficios para el cliente	40% de aumento en ventas dentro de un plazo de treinta días (en un caso se obtuvo un aumento de hasta un 600% en noventa días)		
Recursos humanos	Actividad	Formación del cliente	Nivel del personal
	Consultor junior	Tiempo requerido	1 hora
	Análisis	Consultor junior	2 horas
	Exploración de soluciones	Consultor junior y senior	1 hora
	Propuesta de cambios	Consultor junior	1 hora
	Diálogo con el cliente	Consultor senior	1 hora
Análisis financiero	Precio: 5 h @ US\$ 25	US\$ 125	
	Coste 6 h @ US\$ 13,45	US\$ 80,70	
	Margen bruto	US\$ 44,30	
	Utilidad (%)	54,9	

Tabla 10.6. Producto: expansión del mercado

<i>Necesidades del cliente (PYME)</i>	<i>Aumento del nivel de ventas</i>
Descripción del servicio	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificación y preparación en la participación en licitaciones de empresas privadas e instituciones públicas ● Preparación de muestras ● Negociaciones de precios con los proveedores ● Preparación y presentación de documentos para la licitación y otros requisitos (muestras, garantías bancarias, etc.) ● Negociación y firma del contrato ● Ayuda para localizar capital de trabajo
Producto final	Las PYME aumentan producto y ventas
Beneficios para el cliente	<ul style="list-style-type: none"> ● Aumento en los niveles de producción ● Aumento en las ventas ● Mejora del producto acorde a los requisitos del comprador ● Acceso a capital de trabajo ● Relación con nuevos clientes
Recursos humanos que se requieren	1ª fase: preparación de los documentos de la licitación, incluidos los requisitos legales y financieros 2ª fase: planificación de la producción, control de calidad, de la producción y entrega final al comprador
Análisis financiero del servicio	7% del precio se cede a las PYME, se retiene el 3% como cuota por servicio

Características generales:

- Paquete de servicios sistematizado y bien definido para la atención de compradores locales y extranjeros.
- Ventas según la demanda.

El CDE Servicepi tiene cuatro productos bien definidos:

- Expansión del mercado.
- Formación técnica y de gestión.
- Asistencia técnica para las PYME del subsector de la confección.
- Formación para empresarios nuevos y jóvenes.

Personal: La administradora es la consultora principal; trabaja con cuatro consultores asociados.

CDE Micentro. El CDE se localiza en Gamarra, Lima, donde aproximadamente 14 000 empresas trabajan dentro del subsector textil y de confección de ropa, por tanto MICENTRO ha concentrado sus servicios en la asistencia técnica y la capacitación para este subsector.

Tabla 10.7. Preparación de una colección de moda

<i>Necesidades del cliente</i>	<i>Mejorar el diseño de la ropa para hacer frente a las demandas del mercado</i>	
Descripción del servicio	En colaboración con el empresario se hace lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> ● Análisis de las tendencias en colores para las colecciones de hombre, mujer y niño ● Propuestas para combinaciones de colores y telas ● Preparación de seis diseños finales ● Preparación de la descripción técnica ● Preparación de los patrones para cada diseño y talla ● Producción de la muestra final 	
Producto final	<ul style="list-style-type: none"> ● Actualización de las tendencias en el mercado local e internacional ● Una colección que consiste de seis diseños con sus patrones correspondientes 	
Beneficios para el cliente	<ul style="list-style-type: none"> ● Aumento en las ventas ● La nueva línea de productos actualizada aumenta las ventas 	
Recursos humanos que se requieren	1ª fase 2ª fase Requisito de tiempo	Diseñador senior para el análisis de tendencias Diseñador senior y junior para el diseño de la colección 40 horas
Análisis financiero del servicio	cobro total costo directo margen bruto utilidad (%)	US\$ 190,00 US\$ 148,00 US\$ 62,00 42,9

MICENTRO ha desarrollado seis productos:

- SISTEMAC, formación práctica en corte y confección.
- DIPAIN, para el diseño y elaboración de patrones.
- Tendencias de moda.
- Desarrollo de colecciones de moda.
- Asistencia técnica para mejorar la producción.
- Asistencia técnica para el control de calidad y análisis de los costos de producción.

Personal: administrador, secretaria y cinco consultores permanentes.

Tabla 10.8. Producto: calidad en la provisión del servicio

<i>Necesidades del cliente</i>	<i>Mejorar la calidad en la atención al cliente mejorar la eficiencia de los empleados para lograr la satisfacción del cliente</i>		
Descripción del servicio	<ul style="list-style-type: none"> ● Definición del mercado objetivo ● Conocimiento del cliente y sus necesidades ● Evaluación y elaboración del diseño del producto según las necesidades del cliente ● Presentación y discusión de propuestas para mejoras ● Implantación de formación interna (quince horas) 		
Producto final	<ul style="list-style-type: none"> ● Mayor calidad del servicio (medida según indicadores preestablecidos acordados con el cliente PYME) 		
Beneficios para el cliente	<ul style="list-style-type: none"> ● Aumento en el número de clientes que repiten ● Mayores ventas ● Los clientes se identifican con la empresa 		
Recursos humanos que se requieren	1ª fase	Consultor senior Consultor junior	Necesidades y entorno del cliente
	2ª fase	Consultor senior	Implantación de la formación
Análisis financiero del servicio	Precio		US\$ 320,00
	Costo directo		US\$ 130,00
	Costo fijo		US\$ 65,00
	Margen bruto		US\$ 125,00
	Margen bruto sobre costos (%)		64,1

CDE IDESI Huacho. IDESI es una red nacional de ONG que cuenta con diecinueve centros regionales que proporcionan servicios financieros y no financieros. En Huacho, un pequeño pueblo a 140 kilómetros al norte de Lima, el CDE ofrece principalmente programas de capacitación e instrucción para tres grupos objetivo seleccionados, empresarios jóvenes o preempresarios, empresarios y profesionales empleados.

Característica general: producto bien definido

Este CDE tiene cuatro productos distintos:

- Servicios de calidad.
- Técnicos de *marketing*.
- Planificación estratégica.
- Apoyo secretarial de alto nivel.

Personal: administrador y dos consultores asociados

La siguiente figura muestra la importancia que tuvieron los distintos tipos de servicios para cada uno de los cuatro CDE durante 1998.

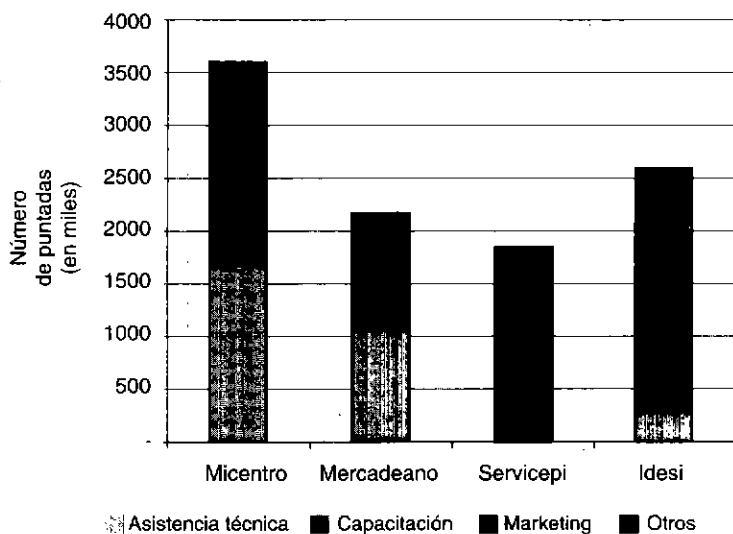


Figura 10.3. Número y tipo de servicios prestados por los CDE

Evolución de los CDE que recibieron apoyo

En la siguiente tabla se muestran los resultados anuales de operación para los CDE que iniciaron su actividad en 1996:

Tabla 10.9. Resultados anuales de las operaciones

Nombre	Inicio de operaciones	1996			1997			1998		
		ingresos	costos	%	ingresos	costos	%	ingresos	costos	%
Primer grupo										
Idesu Huacho	2/1/96	6 349	19 193	33	42 735	58 474	73	34 298	53 079	65
Mercadeando	2/1/96	16 491	31 033	53	41 759	41 481	101	64 566	54 568	107
Micentro	2/1/96	14 515	29 675	49	37 310	71 706	52	12 453	25 943	43
Servicepi	2/1/96	19 026	39 905	48	464 177	332 908	139	914 196	650 132	119
Pentec*	2/1/96	2 960	11 616	25						
Total primer grupo		59 341	131 422	45	585 981	504 569	116	1 025 513	783 722	131

* La actividad de PEMTEC finalizó en 1996

Asistencia técnica y desarrollo institucional

Dotación de personal y organización interna. En general los CDE tienen un administrador, dos consultores asociados y un administrativo. Pueden contratar consultores externos adicionales para llevar a cabo contratos

específicos. De esta manera, el CDE mantiene bajos sus costos fijos y puede ofrecer una respuesta rápida a los clientes y necesidades de mercado. Esta forma de organización es típica de la micro y pequeña empresa. La experiencia muestra que los CDE de Perú comienzan con un comportamiento institucional similar al de las PYME. Las características básicas son: concentración de todas las tareas principales en el administrador, escasa delegación de tareas y responsabilidades hacia los niveles inferiores, ausencia de pautas sobre información interna para la gestión (costos, clientes, indicadores de productividad, etcétera) y un sistema de contabilidad orientado exclusivamente a cumplir con los requisitos fiscales. Teniendo en cuenta que el éxito de los centros depende en gran medida de la labor de los administradores, Swisscontact ha cuidado sobremanera este aspecto y ha participado en la sustitución de administradores poco eficientes y en la selección de nuevos.

El primer año de funcionamiento es especialmente importante para que los CDE introduzcan un nivel mínimo de información interna para la gestión (contabilidad, cálculo de costos y red de consultores).

Los mecanismos de apoyo financiero ejercen presión sobre los CDE para que:

- Generen ingresos, puesto que si no hay ingresos Swisscontact no proporcionará incentivos financieros. Los incentivos se pagan mensualmente en el momento de presentar la información contable.
- Se obliguen a tener disponible la información contable actualizada.
- Mantengan los costos de operación a un nivel mínimo. Swisscontact sólo aporta una dotación para los costos de operación (no mayor al 50%) durante los primeros doce meses.

Para ayudar a los CDE a absorber esta presión Swisscontact ofrece asistencia técnica no financiera en la forma de:

- Instrucción personal por parte del personal de Swisscontact, dependiendo de las necesidades específicas del CDE. Ello también incluye asistencia para la reestructuración de los CDE con bajo rendimiento.
- Instrucción y asistencia para elaborar los planes de negocio generales y anuales.
- Becas para el desarrollo de los recursos humanos (sólo costos compartidos).
- Trabajo en red con otros CDE, instituciones gubernamentales y otros proveedores de SDE.
- Promoción general y publicidad para los CDE y los servicios que ofrecen
- Servicios externos de auditoría.
- De manera individual, Swisscontact analiza el desempeño trimestral de un CDE con los operadores y administradores. La información inicial de este desempeño se pone a disposición de cada CDE, lo que les permite juzgar su posición dentro del entorno competitivo. Los CDE con alto nivel de autofinanciamiento pueden solicitar apoyo para desarrollar nuevos servicios o mejorar los existentes. Swisscontact en este caso también cubre únicamente parte de los costos de dicho apoyo.

En general, los factores que inhiben el crecimiento de los CDE se relacionan con el personal y la naturaleza de los productos de los CDE. En este

aspecto también los administradores y consultores juegan un papel decisivo en la satisfacción del cliente, como sucede en las pequeñas empresas. Dadas las restricciones de costos, los CDE deben establecer una combinación adecuada de consultores senior y junior en la provisión de los servicios.

Relación con los operadores. El concepto de Swisscontact de CDE se basa en un contrato entre el operador y Swisscontact para establecer un CDE. Dentro de los primeros dos años de esta relación contractual, cuya estructura depende en gran medida del esquema de apoyo, incentivos, penalizaciones y controles, la relación entre el CDE y el operador evoluciona de tres maneras distintas, tal como se muestra en los tres gráficos mostrados.

● operador □ CDE ● Swisscontact (SC)- dependencia = contrato

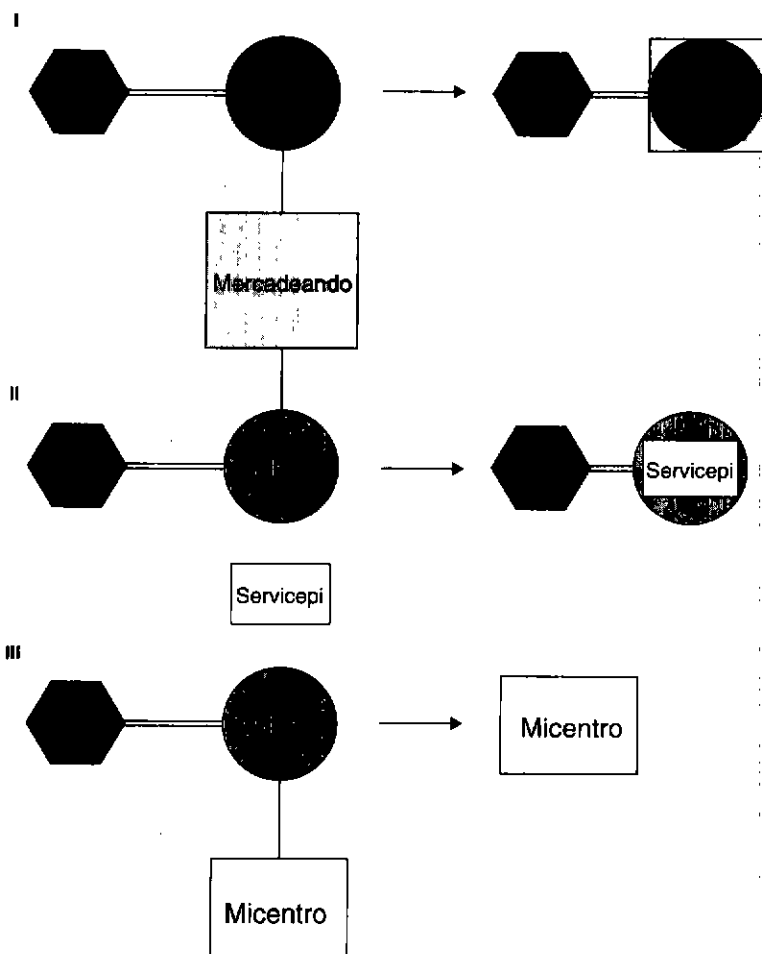


Figura 10.4. Relaciones entre Swisscontact y operadores de CDE

En el primer caso el operador se concibe como una unidad pequeña; conforme el CDE comienza a tener éxito, los otros componentes del grupo pierden importancia y el CDE absorbe al operador.

En el segundo caso el CDE se hizo lo suficientemente fuerte como para influir en el funcionamiento del operador. Sin embargo, el operador mantiene una serie de actividades no directamente relacionadas con el CDE.

En el tercer caso, el operador decide establecer una empresa legal, independiente del CDE.

En uno de los casos la relación entre el operador y el CDE no evolucionó. Los primeros dos casos destacaron sobre los demás, probablemente como resultado del alto nivel de compromiso personal de los administradores. Una característica común en ambos casos es que en el primero el operador era una pequeña empresa y en el segundo una pequeña ONG local.

Sistema de supervisión

Las características del sistema. La supervisión se concibió como un componente importante del modelo de CDE. Es necesaria para obtener información relevante de los distintos participantes en la actividad. Mediante la subcontratación del servicio de control a agentes externos a Swisscontact se perseguían dos objetivos fundamentales:

- El desarrollo de la capacidad local para el diseño y utilización de estos instrumentos, lo que puede llegar a tener un valor en un mercado en el que distintos grupos estén en proceso de establecer un CDE.
- El aislamiento de la función de control (algunas veces los supervisores pueden llegar a representar el papel de “malo”), para distanciarlo del papel consultor y financiero que ejecuta Swisscontact.

La información obtenida mediante este subsistema se utiliza para pagar los incentivos durante la fase de apoyo. Cubre los siguientes aspectos:

- Ingresos y gastos.
- Cobertura (número y tipos de clientes a los que se da asistencia).
- Servicios proporcionados.

La dificultad para diseñar el sistema de control consiste en que es un sistema multiusuario; en consecuencia debe poder satisfacer las necesidades del:

- Administrador del CDE (información sobre desempeño).
 - Programa (bases para el pago de incentivos).
 - Operador (propietario) para la supervisión del proyecto.
- ¿Cómo funciona el sistema de supervisión? Durante los primeros cinco días del mes, cada CDE remite la información solicitada acerca de los resultados del mes anterior. Tres días después, los supervisores transmiten a Swisscontact un informe sumario llamado “informe preliminar”, para que el programa pueda pagar los “incentivos” durante los primeros diez días de cada mes. Cualquier irregularidad se corregirá, lo que se verá reflejado en el siguiente

período. Los supervisores realizan tres informes diferentes: uno mensual, uno trimestral y el otro semestral. Estos informes incluyen la información generada a partir de los datos obtenidos durante las visitas que los supervisores realizan a los centros, las entrevistas con los clientes y el análisis e interpretación de los resultados que presentan los centros, incluyendo un análisis de género.

Tabla 10.10. Ficha de informes

<i>Informe</i>	<i>Contenido</i>
Informe preliminar	Ingresos Gastos Porcentaje de autofinanciamiento Contribución de Swisscontact para los costos de operación Contribución de Swisscontact a incentivos Ingresos y gastos por tipo de actividad Indicadores de calidad y grupo objetivo
Informe mensual	Comentarios sobre resultados (basados en el informe preliminar) Gráficos comparativos de los resultados de los centros Evolución de los principales indicadores Observaciones, recomendaciones
Informe trimestral	Resumen Evaluación de servicios, tendencias Análisis cuantitativo y cualitativo Resultados de encuestas a clientes Género Observaciones, recomendaciones
Informe semestral	Además de la información del informe trimestral, puede incluir: Análisis del contexto económico y político Análisis de la organización: recursos humanos, imagen institucional y organización interna Mercado, nivel de penetración Contribución del operador

La tabla 10.10 presenta un resumen de los diferentes tipos de informes y su contenido.

Se ha diseñado un *software* para las rutinas de supervisión que facilita el acceso y procesamiento de la información por parte de distintos usuarios. Con este sistema, los administradores pueden desarrollar una base de datos de clientes, registrar los ingresos, analizar los costos por servicio y también establecer enlaces con el sistema de contabilidad incluido en el *software*.

Obtención de información en el nivel micro

Durante 1998 los supervisores realizaron 64 entrevistas con clientes de los CDE. En estas entrevistas se encontró que:

- El CDE había contactado directamente a la mayoría de los clientes.
- El 36% estaban completamente satisfechos con el servicio, 16% estaban sólo parcialmente satisfechos.

- Los clientes declararon que los servicios produjeron un aumento en las ventas, aunque los servicios destinados a mejorar la producción y la gestión mostraron menos resultados positivos. Aún es pronto para detectar los efectos de los servicios.
- El 69% de los clientes pagó el costo total de los servicios, el resto tuvo acceso a algún tipo de subsidio.
- El 75% de quienes recibieron subsidios señaló que no habría utilizado los servicios si no hubiera recibido apoyo financiero.
- El 38% de los clientes considera que los precios son altos; sin embargo, la mayoría considera que son justos.
- Los clientes están satisfechos con la atención que recibieron del personal del CDE, especialmente en términos del contacto y la comunicación. Se recibieron algunos comentarios negativos sobre asuntos de organización.
- Casi todos los clientes entrevistados se mostraron dispuestos a adquirir otros servicios de los CDE.
- La principal demanda se refiere a la mejora de ventas, así como técnicas de comercialización y manejo de clientes,
- Un problema importante es la escasa magnitud de las ventas, el segundo se refiere a aspectos de organización y gestión del personal. Durante 1997 la prioridad fueron los problemas de producción.
- El 58% de las personas entrevistadas dijo que sabía muy poco acerca de los servicios disponibles en el mercado de SDE.

Aunque la muestra fue pequeña, los resultados de la encuesta proporcionan importantes indicadores sobre el rendimiento de los centros y constituyen un primer paso hacia el control futuro en el nivel micro.

Tabla 10.11. Ventas acumuladas por subsector entre 1996 y 1998

<i>Subsector</i>	<i>Ventas (US\$)</i>	<i>%</i>
Confección	1 172 204	70,2
Metalúrgico	85 971	5,1
Piel y zapatos	103 165	6,2
Institucional	120 360	7,2
Artesano	17 194	1,0
Agroindustrial	17 194	1,0
Comercial	34 388	2,1
No identificado	17 194	1,0
Otros	103 165	6,2
Total	1 670 835	100,0

Tabla 10.12. Costos rubro por CDS

<i>Items/CDE</i>	<i>Micentro</i>	<i>Mercadeando</i>	<i>Servicepi</i>	<i>Idesi Huacho</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Servicios generales	5 620	8 847	14 496		28 965	3,7
Intereses		362	13 832		14 194	1,8
Materiales		8	496 220	4	496 232	63,3
Otros costos	5 526	14 544	9 620	16 139	45 829	5,9
Alquileres	1 963	2 586	6 251		10 803	1,3
Salarios	12 833	28 220	109 712	36 936	187 701	24,0
Total	25 943	54 568	650 133	53 079	783 722	100,0

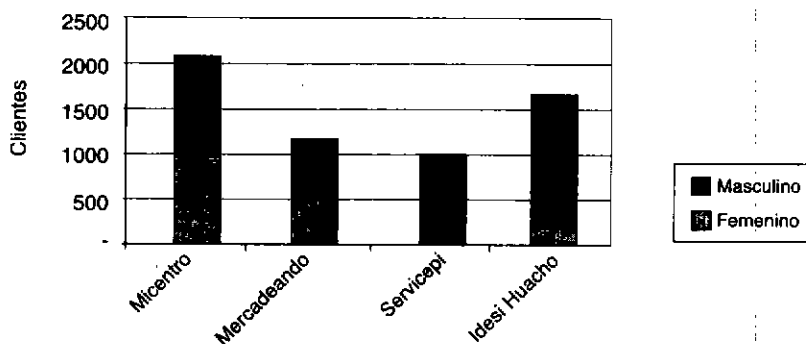


Figura 10.4. Número de clientes diferenciados por género

En las tablas 10.11 y 10.12 y en la figura 10.4 pueden encontrarse algunos datos recogidos a través del sistema de monitoreo.

Discusión y conclusiones

De la experiencia de Swisscontact se pueden aprender varias lecciones:

- Existe un mercado de proveedores de SDE

Los proveedores tradicionales de SDE y las agencias donantes deben convencerse de que un enfoque orientado al mercado como el descrito es viable. El enfoque de Swisscontact da gran importancia al control y supervisión de los resultados económicos de los CDE, no sólo porque constituyen un parte integral del sistema de incentivos sino también para obtener datos de primera mano sobre comportamientos como base para discusiones futuras.

- La capacidad de gestión del propietario/administrador es fundamental.

En general las PYME dependen de la capacidad de su propietario o administrador y lo mismo sucede con los CDE. La motivación del administrador, su "propiedad" del proyecto, resulta fundamental para el éxito. Como sucede con cualquier otro pequeño empresario existe un delicado equilibrio entre la producción y los antecedentes personales del propietario. A lo largo del tiempo, Swisscontact ha obtenido una mayor influencia sobre la selección y nombramiento de los nuevos administradores para los CDE. Éste es un proceso que debe tratarse con cautela, ya que se puede interpretar como una interferencia no deseada en áreas que caen dentro de las responsabilidades del operador. En vista de que los ingresos que se generan todavía son limitados, prácticamente no existe ninguna posibilidad de que la remuneración del administrador del CDE dependa de los resultados.

- Debe mejorarse la organización interna.

Este proceso debe comenzar con información precisa y oportuna sobre la contabilidad para tener un panorama claro de los márgenes brutos por servicios, los costos directos por productos, los segmentos de mercado y para identificar servicios con una alta contribución al autofinanciamiento. Dado que los CDE son pequeñas empresas de consultoría que venden básicamente conocimientos y están íntimamente relacionadas con un solo administrador, hay una limitación importante en el potencial de crecimiento de un CDE. Ello representa un reto y puede originar importantes problemas.

- La gestión simultánea de distintos servicios (cartera de SDE) es débil.

Los ingresos fluctúan mucho de un mes al otro. Los centros ofrecen un número limitado de servicios (en muchos casos sólo uno o dos) y entienden la venta y provisión de servicios desde una perspectiva más secuencial, no como una combinación de productos que podría suavizar la curva de ingresos.

Dadas las condiciones peruanas y dependiendo del subsector se dan fluctuaciones estacionales, pero éstas tienen un impacto menor si el centro logra establecerse dentro del mercado de SDE.

- Hasta la fecha la mejora y desarrollo de nuevos servicios se realiza a partir de pruebas de ensayo y error.

Este proceso se basa más en una percepción que en un análisis de fondo. En Ecuador, Swisscontact, junto con el CDE que participa en el programa de asistencia anual, define propuestas para la mejora del producto y luego ofrece un esquema de cofinanciación. Es muy difícil desarrollar nuevos servicios a partir de encuestas de mercado. La reciente experiencia indonesia y peruana en la que los CDE intentan sobrevivir en tiempos de crisis económica indica que la innovación en los productos se realiza bajo una presión económica que lucha por sobrevivir; la mayoría de los CDE deben ajustar su cartera de productos después de la fase de reorientación, que dura entre dos y tres meses.

Llegado a este punto es necesario plantearse el desarrollo de los SDE más desde la perspectiva del nivel macro. A mediano plazo existe la necesidad de invertir en instituciones de "segundo nivel" que respondan a las necesidades de los CDE para el desarrollo de servicios. En Perú, Swisscontact está iniciando un sistema de formación para el establecimiento de franquicias de SDE y otros proveedores a partir de experiencias extranjeras.

- Diferenciar entre los objetivos de los CDE como empresa y los objetivos de desarrollo como agencia donante.

A partir de que el mercado de SDE es cada vez mayor, los CDE competitivos y especializados tienen buenas probabilidades de lograr su sostenibilidad. Sin embargo, como ya mencionamos, un CDE puede optar por trabajar con un número limitado de clientes y buscar una mayor calidad y fiabilidad en sus aportaciones.

Los objetivos de desarrollo que buscan un mayor acercamiento y distribución del ingreso no son siempre compatibles con los objetivos de los CDE

como negocio. Lo que se espera es que a largo plazo el mercado de CDE contribuya a la mayor competitividad de las PYME, lo que a su vez encaja bien con los objetivos de desarrollo.

- Las agencias donantes deben estar preparadas para reaccionar de manera flexible a los cambios institucionales y de producto, tanto a nivel del CDE como del operador.

Durante la fase inicial los CDE apoyados cambiaron rápidamente en el nivel institucional y la agencia donante se vio obligada a actuar de forma rápida y flexible. Los CDE con bajo nivel de desempeño pronto comenzaron a experimentar con diferentes productos que no se incluían en las propuestas del proyecto original. Si la sostenibilidad económica es un factor que se considera importante, en cierta medida se deben fomentar los cambios.

Materias para debates futuros

Justificaciones para la inversión en el sector privado

La disponibilidad de servicios de desarrollo empresarial orientados a la demanda es mundialmente conocida como un elemento de entorno que conduce al desarrollo de las PYME. El modelo de los CDE de Swisscontact ofrece una manera eficiente de estimular el mercado de SDE al utilizar un enfoque basado en el propio mercado, manteniendo un mínimo grado de distorsiones. Sin embargo, la justificación para invertir recursos de los donantes en empresas de servicio “privadas” exige una mayor clarificación y la asignación de los recursos de los donantes debe ser más transparente.

Los servicios que están relacionados o próximos a la producción y la comercialización tienen una mayor demanda y, como se ha mostrado, pueden ser vendidos a precios de mercado. Nuestro mecanismo de apoyo, que busca la viabilidad económica de los CDE, enfoca su atención sobre este tipo de servicios. Pero es necesario formular la siguiente pregunta: ¿Por qué no existe ninguna empresa que participe activamente sin incentivos en este mercado? Definitivamente los incentivos sirven para disminuir las barreras de entrada. ¿Pero son éstos sólo riesgos financieros o existe también otro tipo de barreras? Esta cuestión debe estudiarse más a fondo.

Acercamiento a clientes microempresas

Los principales clientes de los CDE son las pequeñas y medianas empresas con potencial de crecimiento y no las microempresas, que operan en el nivel de subsistencia. Por tanto, el enfoque de los CDE no puede considerarse como un instrumento directo para disminuir la pobreza. El reto de cómo ofrecer servicios a microempresas en el nivel de subsistencia de manera eficiente todavía no ha sido resuelto. Del mismo modo, cómo lograr la integración de las empresas más pequeñas a modo de *clusters* requiere más debate. La experiencia de Indonesia muestra que los CDE pueden constituir

un canal efectivo para implantar programas subsidiados (de donantes o gubernamentales) para microempresas. Sin embargo, con la implantación de estos programas existe un riesgo considerable de que los CDE abandonen su atención al cliente y que los programas subsidiados se conviertan en su principal negocio. Esto inevitablemente produciría distorsiones.

Las microempresas, como grupo objetivo, no podrán contribuir significativamente a la sostenibilidad de los CDE. Por lo tanto, las agencias donantes o los gobiernos tendrán que financiar los costos que provocaría el acercamiento a las microempresas. En este caso el CDE tendría que suministrar los servicios con los fondos ofrecidos y cobrarían una cuota de gestión para ofrecer los SDE al grupo objetivo o por administrar los programas, por ejemplo mediante sistemas como el de bonos de formación. Los ingresos de los CDE continuarán siempre y cuando el gobierno o la agencia donante esté dispuesta a proporcionar el apoyo financiero que el centro requiere para continuar ofreciendo su servicio.

Límites de las actividades de los CDE

La definición de los servicios que proveen los CDE constituye una importante decisión empresarial. Los CDE ofrecen los servicios que consideran que (i) mejor se adaptan a sus propias capacidades, y (ii) satisfacen las demandas de los clientes. La responsabilidad empresarial de la cartera de productos de los CDE constituye una precondition importante para el éxito futuro, pero está en contradicción con el deseo del donante de ejercer alguna influencia sobre el tipo de servicios que se ofrecen. Por lo tanto se recomienda precaución a los donantes en sus intervenciones destinadas a la selección de productos-servicios que deba proporcionar el CDE. Sus restricciones o prioridades deberán, pues, establecerse desde el primer momento. Los donantes deberán limitar su apoyo a servicios tales como formación, consultoría, información y no deben arriesgarse al suministro de servicios relacionados con empresas pertenecientes a los sectores de transporte, almacenamiento, certificación, etcétera, incluso si existe demanda. Existe el riesgo de distorsión en los mercados en este tipo de actividades. A pesar de todo, el objetivo de lograr ingresos y la autosuficiencia financiera no debe llevar a los CDE a olvidar su objetivo original de contribuir a aumentar la competitividad de las PYME a través de los servicios de apoyo.

11. Centros de desarrollo empresarial: análisis de resultados y lecciones aprendidas en cuatro proyectos en Latinoamérica

ANTONIO GARCÍA TABUENCA, JUAN J. LLISTERRI

El proyecto CDE

Introducción y objeto del trabajo

LOS CENTROS DE DESARROLLO EMPRESARIAL (CDE), creados en los últimos años en varios países latinoamericanos constituyen una experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encaminada al cumplimiento de dos objetivos: la dinamización del mercado de servicios empresariales desde el lado de la demanda y la creación de un esquema institucional sostenible. Con ello se pretende apoyar la transformación y modernización de las estructuras productivas de las pequeñas y medianas empresas de la región (BID, 1995). El Banco ha utilizado financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), cuya administración tiene encomendada.

La tarea de los CDE es actuar sobre un tejido frágil y poco habituado a la competencia exterior. En concreto, deben cumplir el papel de ayudar a las pequeñas y medianas empresas (PYME), aquellas de 5 a 99 empleados, a diagnosticar sus problemas técnicos y de gestión, acompañarlas en la contratación de servicios de asistencia técnica en el mercado, compartir el costo de dicha contratación y evaluar junto con las empresas beneficiarias los resultados derivados de la aplicación de tales servicios. Inseparablemente unido a lo anterior, los proyectos de CDE persiguen expandir el mercado de servicios empresariales en el plano local y regional, induciendo nuevas demandas de las empresas que participan en el programa.

Otros objetivos complementarios de estos proyectos son la promoción de actuaciones colectivas para grupos de PYME, la mejora de la orientación de la oferta de servicios de base local, el fortalecimiento de las organizaciones empresariales mediante su participación en la administración de los centros y la aportación de elementos que contribuyan a dar contenido desde el ámbito local a las políticas regionales o nacionales dirigidas a las empresas menores.

Dentro del escenario temporal en que se enmarca cada proyecto nacional (entre tres y cuatro años), se espera como resultado su consolidación como una red de centros de desarrollo empresarial de carácter privado y autosuficiente, que actúe eficientemente en la dinamización de las demandas de asistencia técnica de las pequeñas empresas.

Hay diez CDE en funcionamiento: uno en Costa Rica, uno en El Salvador, cinco en Colombia (Santa Fe de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga) y tres en Argentina (Rafaela, San Rafael y Mar del Plata). Los dos primeros disponen de antenas de apoyo en algunas localidades.

Tabla 11.1. Centros de desarrollo empresarial en Latinoamérica BID/FOMIN

<i>País</i>	<i>Nombre de proyecto</i>	<i>Agencia ejecutora nacional</i>	<i>Plazo ejecución</i>	<i>Nº ent. locales</i>	<i>CDE</i>
Costa Rica	Competitividad de la Pequeña Empresa (PROGRESE)	Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR)	1995/98 Prór: 2000	6 ²	7 CEEM ¹
El Salvador	Apoyo al Desarrollo Productivo y Competitividad (SIAPE)	Asoc. Nacional de la Empresa Privada (ANEP)	1995/98 Prór: 2000	7 ³	7 CEEM ¹
Argentina	Red de Centros de Desarrollo Empresarial	Unión Industrial Argentina (UIA)	1995/99	12 (tres fundaciones) ⁴	Rafaela Mar del Plata San Rafael
Colombia	Programa Nacional Centros de Desarrollo Empresarial	Confecámaras	1995/98 Prev: 2000	14 (cinco unidades ejecutoras regionales) ⁵	Bogotá Medellín Cali Barranquilla Bucaramanga

1. CEEM: Centros de Extensión Empresarial, en sedes y con funcionarios de entidades coejecutoras.
2. Fundación Centro de Gestión Tecnológica, Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, Programa Bolívar, Cámara de Exportadores de Costa Rica, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones empresariales privadas.
3. ASI, COEXPORT, FUSADES, Cámara de Comercio e Industrias de Santa Ana, CCI de San Salvador, CCI de San Miguel.
4. Rafaela: Centro Comercial e Industrial Dpto. Castellanos, Cámara de Comercio Exterior, Cámara de Industrias Metalúrgicos, Fundación para el Desarrollo Regional, Centro Industria, Comercio y Afincados Dpto. Las Colonias, Asociación Industriales Metalúrgicos de San Francisco; Mar del Plata: Unión del Comercio, la Industria y la Producción; San Rafael: Cámara de Industria, Comercio y Agropecuaria de San Rafael.
5. Santa Fe de Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, ACOPI; Medellín: Universidad EAFIT, ACOPI, Cámara de Comercio Medellín; Cali: Cámara de Comercio Cali, ACOPI, Universidad del Valle; Barranquilla: Cámara de Comercio Barranquilla, ACOPI, CORPES/Costa Atlántica; Bucaramanga: Cámara de Comercio Bucaramanga, Universidad Autónoma, ACOPI.

El objeto del presente trabajo es describir y analizar el proceso de creación, evolución y perspectivas de los distintos proyectos de centros de desarrollo empresarial que actualmente se encuentran funcionando en Costa Rica, El Salvador, Colombia y Argentina⁽¹⁾. Tras la labor correspondiente de homogeneización de datos, se ofrece una panorámica temporal y comparada de aquellos resultados considerados más interesantes para el conocimiento de esta nueva figura de promoción empresarial. Se ofrecen también algunas consideraciones de índole cualitativa basadas en apreciaciones de los agentes que participan activamente en su desenvolvimiento. A partir de todo ello se presentan las principales enseñanzas derivadas de la implantación del conjunto de proyectos hasta la fecha.

Organización de los CDE

La Agencia Ejecutora Nacional en cada proyecto es una entidad de carácter privado y empresarial (cámaras de industria, asociaciones empresariales

y otras fundaciones o entidades que tengan como fin la promoción industrial y el desarrollo regional y de las PYME). Al respecto véase la tabla 11.1.

Esta agencia cuenta con una Dirección o Unidad Nacional de Coordinación, cuya misión es preparar las propuestas de planes anuales, coordinar y supervisar las actividades de los CDE, homogeneizar procedimientos de gestión y promover el aprovechamiento conjunto de instrumentos, metodologías y experiencias mediante el trabajo en red.

En los casos de Argentina y Colombia existen agencias ejecutoras regionales, que administran el proyecto regionalmente. En el primer caso están constituidas bajo la forma jurídica de fundación, mientras que en el segundo una de las entidades socias tiene delegada la función ejecutora. En Costa Rica y El Salvador las entidades locales participantes disponen en sus propias oficinas de una delegación o Centro de Extensión Empresarial (CEEM), que ofrece los servicios del proyecto. La dirección institucional y estratégica de cada CDE se lleva a cabo mediante un Consejo Directivo.

Cada CDE dispone de un pequeño equipo de profesionales especializados que actúan a modo de consultores internos del centro. Al frente del equipo se encuentra un gerente, seleccionado con criterios rigurosos por parte del Consejo Directivo, que coordina la actividad promocional mediante un plan anual de gestión trazado con criterios empresariales. El equipo integra, además, a dos o tres técnicos (ingenieros o economistas, principalmente), un responsable administrativo y, en ocasiones, un asistente del gerente. En algunos centros se ha introducido la figura de “coordinadores internos de programas”, que se adscribe a un determinado servicio por un tiempo definido.

El personal técnico adscrito al CDE –incluido el gerente– es remunerado mediante un contrato de prestación de servicios profesionales que se negocia anualmente de acuerdo con el grado de cumplimiento de objetivos. No existen, pues, vinculaciones de carácter laboral. En general, los criterios remunerativos se ajustan al mercado. En algunos casos se ha ensayado la percepción de una parte de los honorarios mediante incentivos en función de resultados, con resultados poco concluyentes hasta la fecha. Por su parte, el personal administrativo está adscrito contractual y laboralmente a la institución local líder.

Las oficinas normalmente se hallan ubicadas dentro de las dependencias pertenecientes a la institución empresarial (en algún caso universitaria, con fuerte vocación de escuela de negocios y servicios empresariales) que ejerce el liderazgo entre las entidades socias locales. En unos casos este alojamiento físico, que por regla general es modesto en cuanto a espacio e infraestructuras, está tan integrado en aquellas dependencias que, salvo por algún signo externo identificador del proyecto CDE, es difícil separarlo de la institución en cuyo seno se encuentra. En otros, sin embargo, goza de una mayor autonomía espacial, lo cual permite una mejor identificación y facilita el cumplimiento la propia autonomía de gestión requerida por el proyecto.

La forma habitual de operar es la siguiente: cada CDE, de acuerdo a su estrategia comercial, promueve sus servicios de intermediación de servicios, normalmente mediante una acción “puerta-a-puerta” de visitas a las empresas y realiza un diagnóstico preliminar de las necesidades de la empresa. Cuando una PYME solicita al CDE un servicio externo, en cuya identificación ha participado activamente o no el personal del CDE, el centro pide ofertas a

varias consultoras especializadas. Estas ofertas son presentadas a la empresa con el asesoramiento debido; la empresa elige al consultor y se realiza un contrato de prestación de servicios que vincula a las tres partes (empresa, CDE y consultor). Efectuado el servicio, la empresa paga al CDE el costo previsto en el contrato menos la cantidad que el CDE aporta como subsidio del FOMIN. El CDE paga a la consultora los honorarios fijados en el contrato. Más adelante se volverá sobre estos conceptos.

También existen servicios prestados directamente por los centros con su personal técnico (capacitación, información y, ocasionalmente, asistencia técnica directa) o mediante la intervención de los organismos locales coejecutores, que contratan en forma permanente agentes extensionistas del proyecto. Este último caso tiene su más clara aplicación en Costa Rica y El Salvador.

Para la fijación de precios o tarifas a cobrar de las empresas, los proyectos han previsto un sistema proporcional y de aumentos graduales, de manera que este mecanismo logre un sistema de autofinanciamiento coincidiendo con la finalización del proyecto. En general, las tarifas han sido definidas teniendo en cuenta la oferta existente en el mercado y la disponibilidad de pagarlas por parte de los empresarios. Para el caso de servicios no existentes en un determinado mercado se ha tomado como referencia el costo de su implantación.

La financiación de los proyectos de los centros

El aporte del BID/FOMIN⁽²⁾ se concentra en el financiamiento del personal técnico del CDE y en una parte del costo de la contratación de consultores externos que prestan servicios a las empresas. Los aportes de las contrapartes locales se destinan a apoyo general e infraestructura física de los CDE (oficinas, equipos...) y remuneración del personal administrativo. Finalmente, como figura en la tabla 11.2, un tercer componente de la financiación del proyecto en Argentina y Colombia se obtiene de los ingresos facturados por cada centro a las empresas beneficiarias. En los casos de El Salvador y Costa Rica prácticamente todos los ingresos se "ahorran" en un fondo de sostenibilidad.

Con relación a su costo y financiamiento pueden distinguirse dos tipos de proyectos: uno, el de los dos países pequeños Centroamericanos, en los que el BID/FOMIN aporta tres cuartas partes del costo total, mientras que las contrapartes locales atienden la cuarta parte restante. La incertidumbre sobre la generación de recursos por venta de servicios en estos países no recomendaba hacer depender la finalización del proyecto de los ingresos generados. El otro modelo, en países relativamente grandes, el financiamiento del BID/FOMIN es de alrededor del 55%; y entre las entidades locales y los ingresos generados por el propio CDE deben cubrir el 45% restante.

El concepto de autosostenibilidad de los CDE está basado en que cada proyecto estima que a partir del momento que el FOMIN retira sus ayudas (fin del tercer o cuarto año, según los proyectos) el centro correspondiente cobrará las tarifas de mercado y que, incluso, podrá obtener un descuento

Tabla 11.2. Financiación de los proyectos CDE y aportaciones (en US\$)

País	Costo total Proyecto	BID/FOMÍN		Ent. Locales		Ingresos CDE Venta servicios		Fondo de reserva (sostenibilidad)	
		Aportación	%	Aportación	%	Aportación	%	Cantidad	%s/áng.
Costa Rica	3 340 000	2 491 000	74,6	701 000	21,0		4,4	913 000	100,0
El Salvador	2 758 000	2 070 000	75,0	688 000	25,0			1 195 200	100,0
Argentina	15 254 660	8 475 000	55,6	2 908 100	19,1	3 871 560	25,3	931 890	20,0
Colombia	10 314 547	5 966 641	57,8	1 227 906	11,9	3 120 000	30,3	936 000	30,0

1. Se destinan al fondo de sostenibilidad todos los ingresos CDE recibidos de las empresas.

de los proveedores de servicios a las PYME por su papel de intermediación y generación de confianza entre los empresarios. El descuento de los proveedores, o la comisión de intermediación cobrada a las empresas, podría eventualmente cubrir los gastos fijos de estructura de los centros.

Como una forma de introducir mentalidad y disciplina orientadas a la continuidad de los programas y a su sostenibilidad, cada proyecto prevé que los centros retengan parte de los ingresos por ventas de servicios para la constitución de un fondo de reserva o de sostenibilidad –tal como figura en la tabla 11.2– según distintas fórmulas o porcentajes para cada CDE. Uno de los resultados esperados de la aplicación de estos fondos de reserva es la prolongación del impacto de la contribución BID/FOMIN más allá de la duración prevista de los proyectos siempre que los CDE hayan sido capaces de recaudar y ahorrar parte de lo recaudado.

Resultados

El examen de los resultados provisionales de los proyectos de CDE se realiza sobre cuatro aspectos centrales: el grado de cobertura de los servicios desde el lado de la demanda; el costo de la prestación de nuevos servicios, los ingresos generados y el nivel de autofinanciamiento; el impacto aparente sobre los oferentes de servicios a las PYME, y la curva de aprendizaje para la consolidación institucional de los CDE.

Cobertura de servicios de los CDE sobre las empresas objetivo

En este apartado se exponen los principales indicadores que permiten medir el cumplimiento de objetivos y los factores que han incidido éste. En primer lugar se examina el número de empresas atendidas por los centros. Luego se hacen algunas consideraciones relativas a su tamaño. En tercer lugar se revisa el perfil de los servicios prestados bajo la intermediación del CDE. Y por último, se analiza el nivel de satisfacción de las empresas usuarias de los CDE, así como el uso de servicios de carácter colectivo.

Grado de cobertura empresarial. La tabla 11.3 (y figura 11.1) expone, por semestres, la evolución del número de empresas que han sido atendidas por un CDE por primera vez, así como el grado de relevancia que ha tenido la

actuación en el conjunto de PYME del ámbito geográfico de cada centro. La información disponible incluye las empresas atendidas para todo tipo de servicio, a empresas individuales o a colectivos de empresas.

En conjunto, pueden extraerse las siguientes conclusiones y reflexiones:

- El proyecto CDE ha cumplido un importante logro al haber incorporado a más de 4000 empresas distintas como nuevas demandantes efectivas en el

Tabla 11.3. Grado de cobertura de empresas por parte de los CDE: evolución de empresas nuevas atendidas por semestres
(hasta 30 junio 1998)¹

País	I sem	II sem	I sem	II sem	I sem	II sem	I sem	TOTAL		Grupo PYME Objetivo ²
	1995	1995	1996	1996	1997	1997	1998	Número	%s/GO	
Costa Rica	0	0	70	230	433	480	614	1827	37,9	4 822
El Salvador	28	246	160	261	142	87	66	990	10,2	9 721
Argentina	-	-	-	-	201	394	413	1008	20,0	5 050
CDE Rafaela	-	-	-	-	125	182	292	599	23,6	2 540
CDE Mar del P	-	-	-	-	25	141	31	197	15,6	1 260
San Rafael	-	-	-	-	51	71	90	212	17,0	1 250
Colombia	-	-	-	-	19	104	203	326	2,2	14 699
CDE Bogotá	-	-	-	-	-	14	42	56	0,9	6 577
CDE Medellín	-	-	-	-	8	18	40	66	2,3	2 818
CDE Cali	-	-	-	-	-	19	36	55	2,1	2 587
CDE Barranquilla	-	-	-	-	11	26	69	106	9,9	1 067
CDE Bucaraman	-	-	-	-	-	27	16	43	2,6	1 650
Total	28	246	230	491	795	1065	1296	4151	12,1	34 242

1. Téngase en cuenta que en el caso de Costa Rica y El Salvador los proyectos estarían prácticamente terminados, si bien se les ha concedido una prórroga hasta el año 2000. Argentina y Colombia se encuentran a mitad de ejecución. Véase tabla 11.1.
2. Grupo PYME Objetivo (GO): empresas manufactureras de 5 a 99 empleados, dentro del ámbito geográfico en que opera el CDE o conjunto de CDE, cuando hay más de uno por país. Datos extraídos de estadísticas oficiales y de los documentos de proyecto.

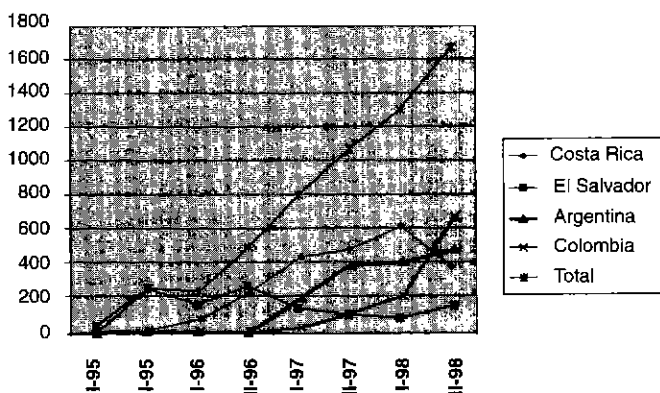


Figura 11.1 Cobertura de empresas por semestres

mercado de servicios empresariales entre los cuatro países. De ellas, más de 2800 han sido de dos países de tamaño pequeño (Costa Rica y El Salvador). Considerando el universo de empresas del grupo objetivo, los CDE de los cuatro países han prestado servicios a más del 12% del conjunto, lo que constituye un porcentaje relevante.

- La evolución del número de empresas atendidas por los CDE por lo general es creciente, reflejando así el progresivo impacto del proyecto. Influyen en la evolución de la cobertura empresarial:
 - El punto de partida de cada Centro. Los más vinculados con el tejido empresarial en que se desenvuelven por haber tenido actividades similares con anterioridad (Rafaela, Argentina), arrancan con un nivel muy alto de clientes.
 - La distinta estrategia comercial de los CDE. Mientras unos centros han adoptado una vía extensiva, otros han preferido concentrarse intensivamente en un menor número de empresas y prestarles una mayor atención, específicamente en las primeras etapas de lanzamiento del centro.
 - El posible agotamiento del mercado meta. En el caso de El Salvador, a partir del I semestre de 1997 han venido atendándose sucesivamente menos empresas por semestre. La saturación del nicho de las empresas objetivo, la reducción de la subvención al acercarse el final del proyecto o, más probablemente, la necesidad de focalizar las empresas con capacidad de pago, podrían ser las principales razones que explicarían este comportamiento.

Tamaño de las empresas. La tabla 11.4 distingue tres segmentos de empresas: hasta veinte trabajadores; de 21 a 100 y más de 99 (este último, “fuera de objetivo”, es decir que por su tamaño no cuentan con subvención). A partir de estos datos, de otras aportaciones cuantitativas de los CDE, y de la observación directa se desprende lo siguiente:

- Como era de esperar, se da un amplio dominio (casi dos terceras partes) del segmento menor (hasta veinte trabajadores), y más de una de cada cuatro del segmento intermedio (de 21 a 100 trabajadores). Este indicador puede servir de orientador en la tipología y diseño de los programas de los centros. La gama baja del primer segmento requiere de servicios más básicos y apropiados para hacer una comercialización más extensiva. Por el contrario, las empresas de un tamaño intermedio (en torno a los cien trabajadores) que se adentran en un cierto proceso modernizador, requieren de programas y servicios de mayor intensidad, sofisticación y valor añadido. La experiencia comparada muestra, en general, que las pyme de tamaño medio son las que mejor aprovechan los frutos de la innovación y las que inducen un ambiente generador de externalidades positivas.
- De la información de que se dispone para cada país sobre la evolución del tamaño medio de las empresas cliente, se desprendería que los Centros, a medida que avanza el proyecto, se ven obligados a cumplir objetivos de facturación y sostenibilidad y, por tanto, van desplazando el foco de su esfuerzo comercial hacia empresas de mayor tamaño relativo.
- Fuera de las empresas elegibles (más de 99 trabajadores), destacan Costa Rica, Colombia –cuyo “mercado objetivo” alcanza hasta 199 empleados–

y del CDE Rafaela (Argentina): en conjunto, una de cada trece empresas atendidas tienen más de cien empleados. Esta atención a empresas “fuera de objetivo”, está ligada tanto a la actuación proactiva de algunos centros (por la importancia estratégica regional de las mismas); a la utilización plenamente comercial de las capacidades técnicas del CDE; y a una cierta presión de la demanda con más capacidad de pago (sin subsidio) que permite un subsidio cruzado a las empresas menores. Los servicios más corrientes se concretan en: la adecuación de programas de capacitación gerencial (Costa Rica, casos de Argentina); la preparación de colectivos para certificación en calidad; realización de planes de estrategia empresarial (Colombia); actividades ligadas a fenómenos de subcontratación de colectivos de empresas con empresas grandes “tractoras” de sectores dominantes en la región (Argentina, Costa Rica).

- Se presentan casos de empresas grandes –cuyos directivos están vinculados a alguna de las entidades empresarias socias del proyecto– que, a fin de favorecer la consolidación del proyecto, contratan servicios de los centros que les resultan útiles para su posicionamiento y fines empresariales.

Tipología de los servicios prestados directamente o bajo la intermediación del CDE. Cada proyecto establece los servicios que deberán prestar los CDE a las empresas de su país o región. Sin embargo, en cada caso se ha producido una evolución de los mismos a partir del plan de mercadeo de cada centro con su propia oferta, de la respuesta de las empresas a este plan, y de la adecuación (con respuesta rápida) del centro entre la oferta y la demanda.

Tabla 11.4. Tamaño de las empresas atendidas por los CDE (hasta 30 junio 1998)

País	1/ 20 empleados		21/99 empleados		>99 empleados		TOTAL
	número	%s/tot	número	%s/tot	número	%s/tot	
Costa Rica	939	51,4	665	36,4	¹ 223	12,2	1 827
El Salvador	748	75,6	220	22,2	22	2,2	990
Argentina	831	82,4	137	13,6	² 40	4,0	1 008
Colombia	119	36,5	177	54,3	30	9,2	326
Total	2 637	63,5	1 199	28,9	315	7,6	4 151

1. El CDE de Costa Rica ha incrementado notablemente sus servicios a empresas de más de 99 empleados en el primer semestre de 1998 (135 unidades; es decir el 60% del total de 223)
2. De estas cuarenta empresas de más de cien empleados, corresponden 37 al CDE Rafaela.

Según los datos ofrecidos por los centros y en función de la cifra de negocios y de la demanda (pues ha habido una frecuente asociación entre ambas variables), los tres servicios que vienen contando con mayor éxito son por este orden los siguientes:

- Capacitación en gestión empresarial (diversas materias relacionadas con el ciclo productivo y comercial), bajo técnicas de mejoramiento continuo.
- Asistencia técnica a través de herramientas de consultoría. A la cabeza se encuentran los programas relacionados con la iniciación e implantación de sistemas para la certificación de la calidad industrial (en el caso de Colombia la asistencia ha estado más ligada a proyectos de “evaluación competitiva de

las empresa” –diagnósticos– y a proyectos “específicos de mejora”).

- Servicios de comercialización y apoyo a la exportación (en general, programas de promoción del comercio exterior).

Sin embargo, los gerentes de los centros refieren programas que para ellos son de especial importancia y que consideran estratégicos para situarse en cotas de mayor valor agregado. Entre otros pueden citarse los siguientes: promoción de redes empresariales (El Salvador); bolsa de subcontratación y oportunidades electrónicas de negocio (Costa Rica); planeación y gestión estratégica –dentro del programa nacional de capacitación– (Colombia); programa de apoyo a la gestión empresarial –clínica de empresas, organización y desarrollo de directivos– (Argentina/Rafaela); programas de índole sectorial (Argentina: Mar del Plata, San Rafael y Rafaela).

Análisis de satisfacción de usuarios e índices de asistencia colectiva. La tabla 11.5 analiza los servicios a nuevos clientes de los CDE así como el índice de repetición de demandas de los mismos clientes, entendiendo que un índice de repetición elevado puede significar una alta valoración del servicio por los clientes, sobre todo teniendo en cuenta que pagan por ellos. No obstante conviene reflexionar en torno a dos posibles significados de naturaleza opuesta: uno primero que tiene que ver con la satisfacción del cliente, es decir, el interés que tiene para las empresas (y para el centro) el hecho de recibir (y prestar) nuevos servicios de mayor valor agregado; y otro segundo, el riesgo que corre el centro de caer en el clientelismo, o establecimiento de una relación estrecha que, con el tiempo, puede generar cierta perversidad del servicio prestado/recibido. El limitado escenario temporal de los proyectos hasta no ha permitido mayor evidencia sobre este aspecto.

Tabla 11.5. Índice de repetición del número total de asistencias a empresas (nuevas + repeticiones). Evolución semestral.

País	I sem	II sem	I sem	II sem	I sem	II sem	I sem	TOTAL	IR ¹
	1995	1995	1996	1996	1997	1997	1998		
Costa Rica	0	0	70	238	455	568	698	2 029	1,1
El Salvador	26	292	306	799	296	233	194	2 146	2,2
Argentina	-	-	-	-	216	594	628	1 438	1,4
CDE Rafaela	-	-	-	-	123	358	448	929	1,6
CDE Mar del P.	-	-	-	-	25	141	31	197	1,0
San Rafael	-	-	-	-	68	95	149	312	1,5
Colombia	-	-	-	-	28	151	231	410	1,3
CDE Bogotá	-	-	-	-	-	17	46	63	1,1
CDE Medellín	-	-	-	-	8	21	52	81	1,2
CDE Cali	-	-	-	-	-	28	45	73	1,3
CDE Barranquilla	-	-	-	-	20	38	56	114	1,1
CDE Bucaraman	-	-	-	-	-	47	32	79	1,8
Total	26	292	376	1 037	995	1 546	1 728	6 023	1,5

1. IR: Índice de Repetición de empresas solicitan más de un servicio al CDE, equivalente al cociente entre el número total de asistencias y el correspondiente a empresas nuevas de la tabla 3. Se ha calculado únicamente para el conjunto total de asistencias de cada CDE.

Del conjunto de datos se desprenden estas conclusiones y reflexiones:

- Hasta mitad de 1998 se han prestado servicios en más de 6000 ocasiones. El índice de repetición es 1,5; es decir, como promedio aproximado, la mitad de las empresas que han utilizado los servicios de los CDE en Latinoamérica han sido atendidas en dos ocasiones, lo que puede considerarse un buen nivel de satisfacción de clientes.
- El Salvador y el CDE Rafaela/Argentina están por encima de la media. Los proyectos de Colombia (todavía reciente para “fidelizar” a la clientela), y Costa Rica (que busca nueva clientela con mayor capacidad de pago) tienen un menor grado de repetición de asistencias a las mismas empresas. Estos resultados inducen a razonar que, en general, la actuación de los CDE ha sido más de carácter extensivo que intensivo; es decir, probablemente por la presión temporal en orden al cumplimiento de objetivos, los Centros han preferido “atacar globalmente” el amplio mercado de las PYME, especialmente durante los dos primeros años de ejecución. Todo gerente y personal técnico de un centro “vende” a corto plazo mejor su producto –y lo hace más creíble– si presenta unas buenas cifras de crecimiento; y las primeras que pueden ofrecerse en una entidad de promoción empresarial son las del número de empresas atendidas.

La tabla 11.6 diferencia las asistencias a empresas individuales de las que el CDE ofrece a un grupo homogéneo de PYME sobre un determinado tema y de una sola vez. Este tipo de actuaciones colectivas genera economías de escala en el costo del servicio y hábitos de cooperación y emulación entre las empresas usuarias. Este tipo de servicios colectivos, uno de los puntos fuertes del proyecto, está muy ligado a programas de capacitación gerencial, a talleres estratégicos sectoriales y, de forma más avanzada, a

Tabla 11.6. Índice de asistencias individuales y colectivas
(desde el inicio al 30 junio 98)

País	Asistencias individuales		Asistencias colectivas	
	Número	IAI ¹	Número	IAC ²
Costa Rica	595	29,3 %	145	9,9
El Salvador	966	45,0 %	63	18,7
Argentina	36	2,5 %	87	16,1
CDE Rafaela	15	1,6 %	53	17,2
CDE Mar del P.	13	6,6 %	10	18,4
CDE San Rafael	8	2,6 %	24	12,7
Colombia	387	94,4 %	23	1,0

1. IAI: Índice de Asistencias Individuales, equivalente al cociente entre el número de asistencias individuales y el del total de asistencias (empresas nuevas más repeticiones, tabla 5). El resultado representa la mayor (más cercano a 100) o menor (más cercano a 0) atención a empresas de manera individual.

2. IAC: Índice de Asistencias Colectivas, equivalente al cociente entre la diferencia del número total de asistencias (nuevas más repeticiones) menos el número de asistencias individuales y el número de asistencias colectivas. El resultado es la media aritmética del número de empresas atendidas por un CDE en cada una de sus acciones colectivas.

procesos de preparación para la certificación de calidad, a iniciativas de internacionalización y a transferencia de tecnología entre empresas.

- En cuanto al Índice de Asistencias Individuales/Colectivas destaca Argentina por el tratamiento colectivo de las acciones, frente a Colombia en el lado opuesto (pero cuyos datos evolucionan en esta línea durante 1998). El caso argentino es el que más énfasis ha puesto en el tratamiento colectivo de los servicios, lo cual es producto de dos factores: una realidad empresarial más proclive a la cooperación, y una decisión de los CDE de dar prioridad a este tipo de actuaciones colectivas.
- En El Salvador se atienden cerca de veinte empresas por cada actuación colectiva, más de quince en Argentina y casi diez en Costa Rica. Hay otra diferencia que puede llamar la atención: mientras en El Salvador cerca de la mitad de los servicios se ha realizado de manera individual y la otra mitad de manera colectiva, ha aglutinado a más empresas en sus acciones colectivas que otros centros que tiene un mayor índice de asistencia colectiva. De nuevo, diferencias de cultura empresarial, tipología de empresas y de iniciativa del propio centro (llama la atención la puesta en marcha en El Salvador de un servicio piloto de "promoción de redes empresariales").

Costos e ingresos de los servicios prestados

Costos variables de los servicios: ingresos de los CDE y subsidios a las PYME. La tabla 11.7 permite analizar los costos de los servicios efectuados mediante la contratación de consultores externos y su desagregación entre la

Tabla 11.7. Costos de los servicios: financiación BID/FOMIN e ingresos de los CDE (US\$)

País	Nº semestres	Costos consultores externos	Financiación BID/FOMIN		Ingresos CDE de las empresas	
			cantidad	%s/total	Cantidad	%s/total
Costa Rica	5 s/ 9	912 140	529 577	58,1	382 563	41,9
El Salvador	7 s/ 11	391 580	178 085	45,5	213 495	54,5
Argentina	3 s/ 8	844 566	552 361	65,4	292 205	34,6
CDE Rafaela	3 s/ 8	501 897	304 127	60,6	197 770	39,4
CDE Mar del Plata	3 s/ 8	187 821	130 907	69,7	56 914	30,3
CDE San Rafael	3 s/ 8	154 848	117 327	75,8	37 521	24,2
Colombia ²	3 s/ 6	705 838	482 514	68,4	223 324	31,6
CDE Bogotá	2 s/ 6	137 816	90 345	65,6	47 471	34,4
CDE Medellín	3 s/ 6	187 678	125 555	66,9	62 123	33,1
CDE Cali	2 s/ 6	77 544	57 204	73,8	20 340	26,2
CDE Barranquilla	3 s/ 6	218 273	147 712	67,7	70 561	32,3
CDE Bucaramanga	2 s/ 6	84 527	61 698	73,0	22 829	27,0

1. Semestres de actividad del CDE sobre el total previsto, con las prórrogas ya autorizadas por el BID

2. En Colombia, en el costo de consultores externos se incluye parte de recursos que aportan los propios centros en tareas de consultoría directa en algunos de sus servicios ("Prediagnósticos" y "Estudios integrales de competitividad") Se ha considerado como aportación subsidiada tanto la que se financia directamente con fondos BID/FOMIN como la aportada indirectamente por los CDE.

parte subsidiada por el BID/FOMIN y la parte aportada directamente por las empresas a los centros para cubrir el costo. Esta última parte, vista desde la óptica de la facturación de los CDE, equivale a los ingresos de los mismos, base clave para el cumplimiento del objetivo del proyecto y de su sostenibilidad en el futuro.

En la tabla anterior se observa que:

- Los proyectos de Colombia y Argentina, que están aproximadamente a medio término, cuentan todavía con un alto grado de subsidio (68% y 65%) de los servicios prestados a las empresas, que la lógica del proyecto reducirá conforme avancen los años de ejecución, hasta su supresión al final. En Costa Rica y El Salvador, ya en fase de prórroga, los promedios de subsidio hasta la fecha se hallan entre el más alto del 58% para el primer caso y el más reducido del 45% para El Salvador.
- El Salvador figura como el centro que, en términos relativos, más recursos ha ingresado de las empresas, seguido del CDE de Costa Rica. Entre los Centros argentinos, el de Rafaela sobresale por su nivel de facturación, cercano al 40%, mientras que el de San Rafael no alcanza el 25% del total. Entre los centros colombianos los de Bogotá, Medellín y Barranquilla lograron facturar a las empresas más del 30% del costo total de los servicios.
- La subvención del FOMIN se ha situado hasta la fecha por encima o cercana a la mitad del costo del servicio externo, incluso en los casos de Costa Rica y El Salvador que se encuentran en la recta final de ejecución. Es muy interesante observar cómo estos dos países, a pesar de que en los dos últimos semestres han hecho mayores esfuerzos recaudadores, han venido manteniéndose en la proporción de subsidio indicada. Es decir, parecería que hay un límite o resistencia objetiva a que los centros logren, al menos en el período previsto de ejecución, hacerse con el suficiente y desarrollado mercado de empresas como para que, con sus posibilidades de facturación, logren convertirse en entidades intermediarias autosostenibles.
- Faltaría por analizar estas mismas variables (subsidio e ingresos por pago por las empresas) para distintos tipos de servicios y para distintos tamaños de empresas. Con frecuencia los CDE discuten cuál debe ser el techo máximo de subvención por proyecto y empresa porque la elevación de ese techo permite generar mayores ingresos de las empresas con mayor capacidad de inversión y de pago. Por el contrario, las empresas menores, o las de zonas especialmente deprimidas, parecen tener más dificultades para pagar su parte del costo de los servicios y necesitar un mayor nivel de subsidio.
- El éxito de un CDE depende de la consolidación institucional, de la gestión y pericia del equipo técnico, pero también, de manera notable, del apoyo financiero que reciban por un plazo más largo de los tres/cuatro años previstos.
- El desarrollo institucional de un centro suele ir paralelo al nivel de emprendimiento social o de cultura empresarial de la región en que se ubica. Ese atributo no se genera espontáneamente sino que es fruto de complejas relaciones sociales, políticas, económicas y financieras que siguen un proceso de maduración. En este sentido, un "mercado empresarial" más

desarrollado permitirá reducir (o incluso suprimir) los subsidios en plazos más cortos que otro más deprimido.

Grado de autofinanciación y fondo de sostenibilidad de los CDE. Desde la perspectiva de los resultados, el autosostenimiento de un centro (Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, 1997 y 1999; Swisscontact, 1998) puede examinarse desde dos puntos de vista⁽³⁾. En primer lugar, desde una concepción más estricta, como la relación entre el resultado operativo o utilidad propiamente dicha⁽⁴⁾ y los gastos fijos del CDE. En segundo lugar, desde una perspectiva más realista y cercana a la propia filosofía del proyecto, como la relación entre ingresos provenientes de la facturación a las empresas y los gastos fijos. Esta última es la que se expone a continuación. La tabla 11.8, que se ha elaborado a partir de los datos que se disponen en este trabajo sobre costos fijos o de estructura de los centros, recoge para cada CDE el comportamiento de esta variable:

- Para el caso de los proyectos de los países grandes, Argentina hasta la fecha se acerca a un tercio de autofinanciación propia (el CDE Rafaela destaca logrando más del 50% y su aportación relativa eleva notoriamente la media argentina). Bastante lejos se encontraría el proyecto colombiano, que todavía no alcanza una cuarta parte en su grado de autosostenimiento, si bien puede observarse una fuerte mejora en 1998 (los CDE Barranquilla y Medellín en la parte alta, y Cali en la baja).
- En los países de menor tamaño –Costa Rica se acerca al 30% mientras que El Salvador lo hace al 24%– se manifiesta una tendencia hacia la autosostenibilidad durante el primer semestre del presente año, que arranca ya del año anterior.

Tabla 11.8. Ratio de autosostenimiento a 30 junio 98 de los CDE (%)
(Ingresos/Gastos estructura)

País	1995	1996	1997	1998 (30 jun)	TOTAL
Costa Rica	-	5,1	42,3	48,8	29,0
El Salvador	9,9	19,0	19,0	59,9	23,9
Argentina	-	-	35,4	25,2	32,4
CDE Rafaela	-	-	61,6	38,4	53,1
CDE Mar del Plata	-	-	24,1	11,1	20,9
CDE San Rafael	-	-	15,4	12,0	14,6
Colombia ²	-	-	7,1	48,9	23,0
CDE Bogotá	-	-	2,8	49,3	26,3
CDE Medellín	-	-	3,6	60,8	24,9
CDE Cali	-	-	6,4	15,6	9,7
CDE Barranquilla	-	-	13,6	79,3	33,8
CDE Bucaramanga	-	-	10,4	37,4	18,9

1. En esta tabla se recogen como ingresos los provenientes de la facturación de servicios de consultoría externa al servicio de las empresas. Frecuentemente los CDE tienen otra fuente de ingresos derivada de los servicios que prestan directamente con sus Consultores internos.

2. Recuérdese en el caso de Colombia lo señalado en la nota 2 de la tabla 11.7.

- Estos resultados están relacionados con los de ingresos de los centros derivados de su prestación de servicios a las empresas (tabla 11.7). Cuanto mayor sea la parte de los costos de los consultores externos cubiertos por los ingresos de las empresas mayor será la posibilidad de autosostenibilidad, siempre que los gastos fijos se mantengan dentro de límites razonables. Esta posibilidad sería mayor a medida que el proyecto se acerque al final de su plazo de ejecución. Igualmente, parecería que mercados más grandes (países de mayor tamaño y desarrollo relativo) posibilitan un mayor grado de autosostenimiento.
- Si se analizan los dos países de menor tamaño cabe deducir que, a medida que se acerca el fin del proyecto, el centro mejora sus resultados de autofinanciación, bien por una más rigurosa selección de un menor número de clientes (El Salvador), por la incorporación de clientes de mayor tamaño (Costa Rica), por el aumento de las tarifas que cobra o por la realización de nuevas actividades de las que puede obtenerse un mayor rendimiento.
- Desde otra óptica, se puede apreciar la maduración en la curva de aprendizaje por parte de los CDE. A los tres o cuatro años de experimentación y adecuación a los objetivos el grado de sostenibilidad está en el entorno del 50% en Costa Rica y del 60% en El Salvador.

En la tabla 11.9 se recogen los resultados y previsiones del fondo de sostenibilidad o de reserva constituido en cada CDE, según requerimiento del proyecto inicial. Este fondo se nutre de los ingresos de los centros y es un excelente medidor del estado de funcionamiento y/o de salud de cada CDE. En Costa Rica se han superado la mitad de las previsiones. En los otros países se encuentra lejano todavía el objetivo (en El Salvador la Dirección del centro mantiene expectativas optimistas a partir de la facturación de los últimos meses). Rafaela (Argentina) ha alcanzado cerca del 30% de sus previsiones. Sin embargo, los resultados de este fondo no sólo parecen estar ligados al mejor o peor desempeño de un centro sino también a las consideraciones y reflexiones que han venido haciéndose más arriba sobre los eventuales límites del modelo autosostenible.

La oferta de servicios de consultoría

La tabla 11.10 muestra la evolución de la oferta de consultores que han ido adscribiéndose al proyecto en los diferentes países y centros. En la última columna se distinguen los consultores (individuales o firmas) que en la vida del proyecto han actuado en una sola ocasión –“nuevos” o distintos– de aquellos que han repetido en la ejecución de diferentes servicios.

No es alto el índice de repeticiones (no se daría el fenómeno de las empresas cautivas de unos pocos consultores). En Costa Rica 101 consultores han operado en 304 servicios. En El Salvador han participado 72 consultores distintos. Las cifras absolutas de estos dos países en sí mismas merecen una consideración positiva, sobre todo teniendo en cuenta que ambos han hecho esfuerzos, especialmente en los últimos dieciocho meses, por crear, dinamizar y consolidar un mercado local de consultoría, apenas existente anteriormente dada la falta de señales claras de la demanda que limitaba el crecimiento de

Tabla 11.9. Fondo de Sostenibilidad o de Reserva (a 30 junio 98)

País	Nº semestres	Previsto en el Proyecto (US\$)	Logros reales		Previsiones estimadas ²	
			Cantidad (US\$)	%s/total	Cantidad (US\$)	%s/total
Costa Rica	5 s/ 9	913 658	³ 504 632	55,2	904 632	99,0
El Salvador	7 s/ 11	1 195 200	213 495	17,9	933 080	78,1
Argentina	3 s/ 8	681 850	88 258	12,9	-	-
CDE Rafaela	3 s/ 8	255 970	⁴ 73 054	28,5	-	-
CDE Mar del Plata	3 s/ 8	212 940	5 087	2,4	165 087	77,5
CDE San Rafael	3 s/ 8	212 940	10 117	4,8	-	-
Colombia ⁵	3 s/ 8	936 000	66 997	7,2	-	-

1. Semestres de actividad del CDE sobre el total previsto (con las prórrogas autorizadas por el BID)
2. Estimaciones calculadas por la Dirección del centro hasta el año 2000, con las prórrogas autorizadas por el banco. Por el momento tan sólo en los casos de Costa Rica y El Salvador.
3. Cifra del CDE de Ingresos totales (ingresos derivados de contratación externa y de servicios internos).
4. Calculado según sistema contable de devengo (emisión de factura cuando se presta el servicio).
5. Fondo sin constituir todavía en el caso de Colombia. Por ello, se ha calculado globalmente a partir de aplicar el 30% que marca el proyecto a la cifra de ingresos ("parte cubierta por las empresas").

Tabla 11.10. Número de consultores externos nuevos (distintos) colaboradores de los CDE

País	I sem		II sem		I sem			TOTAL	
	1995	1995	1996	1996	1997	1997	1998	Nuevos	nuevos +répet.
Costa Rica	0	0	3	16	38	30	14	101	304
El Salvador	2	13	7	11	6	9	24	72	95
Argentina	-	-	-	-	13	25	19	57	70
CDE Rafaela	-	-	-	-	5	9	8	22	30
CDE Mar del P.	-	-	-	-	3	7	2	12	16
San Rafael	-	-	-	-	5	9	9	23	24
Colombia ¹	-	-	-	-	s/d	s/d	s/d	S/d	s/d

1. Sin datos. Según la Dirección Nacional, cada CDE trabaja con un grupo máximo de treinta consultores.

la oferta. No es fácil extraer conclusiones de los resultados e información disponibles. Sería preciso profundizar la información que ponga en relación las nuevas incorporaciones de oferentes de servicios a la PYME con el perfil de empresa cliente, el tipo de servicio de que se trate, el perfil de los consultores incorporado y, particularmente, su nivel de especialización y calidad de trabajo.

La constitución de un mercado de servicios es una de las misiones del proyecto CDE. La principal reflexión en este tema es que la articulación entre oferta y demanda es equivalente a la intermediación de mercado, en la que hay una agregación de valor por los CDE sobre los servicios aportados por los consultores externos. Los CDE cuentan con registros de consultores y en ocasiones expiden "certificaciones" de profesionales, profesores y empresarios locales dedicados a la tarea de consultoría para PYME. No hay ninguna

evidencia de la función positiva o negativa de la existencia de estos registros, salvo que en algunos países los consultores nacionales han crecido de manera destacable, sustituyendo a consultores internacionales que inicialmente eran contratados por los centros. La experiencia muestra que la selección del consultor puede realizarse a iniciativa de cada uno de los tres intervinientes en la operación: a iniciativa del consultor mismo, que es quien puede comercializar sus servicios con parte del costo subvencionado (con lo que, eventualmente, si no tiene competencia efectiva, puede subir artificialmente sus honorarios); a iniciativa de la empresa demandante, que ya tiene identificado un proveedor; o, lo más frecuente, por el personal del CDE, quien somete una terna de posibles consultores para que sea la empresa quien tome la decisión final.

Por otra parte, el desarrollo de una consultoría local tiene limitaciones, especialmente en cuanto su falta de especialización e incluso a una calidad de servicio no comprobada. También, a menudo las empresas prefieren el prestigio y la confidencialidad de las firmas alojadas en grandes centros urbanos. Cabe plantearse por lo tanto si los CDE pueden llegar a actuar sobre la oferta de servicios en los casos de práctica inexistencia de mercado. El SIAPE salvadoreño, por ejemplo, ha creado un programa específico de formación de consultores.

La institucionalización del proyecto y la curva de aprendizaje

Con la puesta en marcha del proyecto CDE en los países de Latinoamérica el BID persiguió el apoyo a la creación o impulso en diversos países del área de un sistema de mercado de servicios de desarrollo empresarial en el que estuvieran involucrados directa y necesariamente algunos socios locales vinculados al sector privado. Se trataba por tanto de crear una institucionalización de mercado apoyada en organizaciones no-públicas que tuvieran la vocación y, en lo posible, la capacidad técnica y experiencia previa en prestación de servicios a las empresas.

El BID aportaba un modelo de proyecto que fortaleciera una institucionalidad privada de intermediación capaz de dinamizar el mercados de servicios a las empresas. Pueden encontrarse múltiples variantes de este tipo de modelo en los países industrializados (Commission of the European Communities 1998), pero en América Latina las experiencias previas eran muy escasas o nulas.

En cada uno de los cuatro países estudiados se ha encontrado una fórmula institucional diferente con respecto a las entidades de contraparte de los proyectos, buscándose siempre que los gremios y asociaciones entidades empresarias tuvieran una base significativa en el tejido PYME del país o región. En general, con los datos de que se dispone de los proyectos, los resultados parecen alentadores, aunque se han tenido que sortear numerosos obstáculos e incurrir en riesgos. La experiencia en su conjunto permite extraer algunas conclusiones generales para las cuatro operaciones:

- Lento recorrido de una difícil curva de aprendizaje. Prácticamente en todos los casos el arranque o puesta en marcha llevó mucho más tiempo

del previsto (entre seis y dieciocho meses). Dos aspectos pueden asociarse al desarrollo institucional más fluido: por una parte el mayor grado o hábito preexistente de asociacionismo empresarial (y de manejo de programas de apoyo gremial); por el otro la existencia de una cultura de cooperación (y de resolución de conflictos) institucional. Además, el proceso de aprendizaje en el desempeño de una función nueva requirió también de la selección y capacitación de un equipo humano; la elaboración de un primer plan de negocio que incorporase las prioridades de mercado de cada región; las acciones iniciales de identificación corporativa y *marketing*; la aplicación de procedimientos contables, de seguimiento y contratación exigidos por el BID, lamentablemente complejos, y la asimilación de las evaluaciones intermedias y de los trabajos de tutoría, entre los más importantes. En definitiva, ha sido necesario un aprendizaje de todos los agentes involucrados en el proyecto: instituciones, gerentes/equipos, consultores, empresas y, ciertamente, del propio BID/FOMIN. Todavía le queda algún recorrido.

- La generación de confianza es una pieza clave de la consolidación de una institucionalidad de intermediación de servicios. Las partes intervinientes en estas experiencias piloto necesitan construir una relación de confianza en la validez del proyecto y de confianza mutua para poder a su vez transmitir confianza al mercado formado por empresas demandantes de servicios y consultoras oferentes de los mismos. Los conflictos generados por una falta inicial de confianza han sido una de las causas de los retrasos en la obtención de resultados de los proyectos. Esto es aplicable en una primera instancia al plano local/regional y al plano nacional como resultado de las voluntades locales.
- La concurrencia de instituciones de distinta naturaleza fortalece la institucionalidad de apoyo de los CDE. En concreto, la participación de universidades junto a fundaciones, gremios y entidades públicas locales tiende a suavizar las posibles rivalidades entre entidades de idéntico carácter. Los proyectos BID/FOMIN han excluido al sector público de la responsabilidad de ejecución de los proyectos. Sin embargo, la experiencia ha mostrado la gran utilidad del apoyo del sector público local, así como la coordinación con políticas y programas del sector público en todo el país. El “sesgo privado” y la “autonomía de recursos” del proyecto ha inducido positivos entre estas organizaciones y ha generado externalidades aprovechables para el logro de los objetivos previstos y la sustentación futura de los Centros.
- Los CDE deben tener autonomía funcional de las instituciones patrocinadoras como una forma de evitar el traslado de posibles conflictos entre las instituciones de apoyo y de estimular la persecución de la sostenibilidad del proyecto. En Argentina los CDE se constituyeron en fundaciones lo cual permitió desarrollar más fácilmente las potencialidades institucionales del centro de cada región.
- Los riesgos de conflicto institucional con impacto negativo sobre los CDE han proveniendo, en los cuatro países analizados, de tres tipos de causas: en primer lugar, es frecuente que algunas instituciones participantes traten de hacer del CDE una prolongación más de sus actividades o programas de apoyo a sus asociados, perdiendo o diluyéndose las señas de identidad del

proyecto. En ocasiones, la dirección estratégica de los consejos directivos se convierte en cuasidirección ejecutiva. En segundo lugar, algunas entidades empresarias socias muestran desacuerdos con el funcionamiento del centro, cuyo origen puede hallarse en un sentimiento de pérdida de protagonismo, a partir de la transferencia al CDE de antiguos programas ideados y gestionados por ellas en el pasado. En tercer lugar, algunas instituciones políticas que, generalmente por contar con algún tipo de iniciativa pública de tenor similar, participaron en los inicios del proyecto, ocasionalmente pueden sentirse “acreedoras” del proyecto y ser causa de conflictos institucionales.

Lecciones aprendidas

El examen de los resultados de los proyectos analizados permite, a pesar de encontrarse dos de ellos todavía en plena ejecución, sacar como conclusión general que efectivamente están cumpliendo su objetivo: ampliar el mercado de servicios para la PYME extendiendo la cobertura de empresas demandantes de tales servicios y favorecer la creación de una institucionalización capaz de intermediar la contratación de servicios con creciente sostenibilidad financiera.

Entre las lecciones más relevantes de esta experiencia particular⁽⁵⁾ cabe resaltar las siguientes:

- Lenta puesta en marcha y obtención de resultados. Salvo en los casos en que los proyectos se apoyan en experiencias muy avanzadas y en tejidos empresariales muy dinámicos, la introducción de una nueva función de dinamización del mercado requiere de una lenta puesta en marcha y arranque de los proyectos. No ha sido extraño emplear entre doce y veinticuatro meses para empezar a obtener los resultados esperados como inicio del proyecto. La asunción de responsabilidad administradora por parte de las entidades locales; el reclutamiento, capacitación y organización de los equipos de profesionales; la definición de una estrategia comercial de cada CDE en su mercado y su plasmación en un plan de negocio; y la definición de procedimientos administrativos y de supervisión (incluida la supervisión del BID/FOMIN) son los principales motivos de esta lenta puesta en marcha de los proyectos. Un buen diseño de proyecto, ajustado a las realidades locales, y la aplicación de los recursos precisos para la puesta en marcha podrían acelerar el arranque de nuevos proyectos.
- Aparentemente es posible que los proyectos tengan un impacto sensible en el colectivo meta de empresas PYME, tanto por su cobertura en términos absolutos del número de empresas atendidas como por la representatividad de éstas en el universo total de empresas elegibles. Las estrategias de comercialización de cada CDE deberá fijar objetivos de cobertura compatibles con los objetivos financieros a medio y largo plazo. Para poder trabajar con un mayor número de empresas, normalmente de menor dimensión, será necesario contar con mayores fondos con los que subsidiar esta actividad de “extensión empresarial”, o contar con ingresos provenientes de la facturación de honorarios a las empresas de mayor tamaño. Si

la disponibilidad de fondos concesionales es muy limitada, el alcance y cobertura de este tipo de actuación será también limitada. Será necesario estudiar con más detalle el tipo de experiencia, ya que los cuatro proyectos analizados han contado con un generoso financiamiento y se han orientado a colectivos relativamente limitados.

- La cuestión del tipo de servicios más apropiados para ser intermediados por los CDE está muy vinculada a la cuestión de la sostenibilidad. De nuevo, cada proyecto de CDE deberá de hacer su opción sobre si va a actuar con carácter extensivo hacia un número alto de empresas, intermediando servicios relativamente básicos; o si va a dar prioridad a la intermediación de servicios de mayor valor añadido, actuando más intensivamente con sólo una parte de su mercado objetivo. Por otra parte el mayor o menor énfasis a dar a los distintos servicios (asesoramiento estratégico, capacitación, comercio exterior, tecnología, calidad, etcétera) está en función de las necesidades menos cubiertas en cada zona y de las capacidades disponibles localmente.
- La sostenibilidad (autofinanciamiento) de los CDE parece tener un límite si el objetivo de los proyectos incluye mantener actividades de difusión y extensión empresarial cuyo costo no puede repercutir en su totalidad a las empresas, especialmente a las más pequeñas. La continuidad de la actividad de los CDE al finalizar el financiamiento del BID/FOMIN está ayudada por los fondos de sostenibilidad, nutridos por parte de los ingresos generados durante la vida del proyecto. Sin embargo, la continuidad de los CDE en el largo plazo sólo parece posible si, alternativamente: (i) obtienen nuevo financiamiento no reembolsable de otros donantes o del sector público, o (ii) logran una adecuada combinación de actividades remuneradas y altamente rentables que financien las actividades que requieren de un cierto nivel de subsidio. Esta segunda alternativa es más difícil de realizar con éxito en los países más pequeños, con menos profundidad de los mercados de servicios a PYME. Conviene que los Centros ofrezcan servicios a medida para empresas de tamaño grande, puesto que ello se beneficia por: mayor elasticidad de la facturación, engarce para colectivos de pequeñas empresas y posicionamiento/confianza regional. Igualmente, los programas de actuaciones colectivas generan economías de escala en el costo del servicio, promueven la cooperación entre las empresas y mejoran su capacidad de pago.
- Los CDE tienen un impacto en la oferta de servicios a las PYME por el mero hecho de generar una demanda atractiva comercialmente. Además, en su intermediación de los servicios a las empresas desempeñan cierto papel de control de calidad al valorar los resultados de sus informes para las empresas. Los CDE aportan mayor transparencia al mercado de consultoría al mantener registros de los consultores que cumplan unos requisitos mínimos. Sin embargo, no parece recomendable que tengan que certificar de antemano la calidad de los servicios prestados por las firmas. La función de intermediación de los CDE debe impedirles ejercer la prestación de servicios por sí mismos, compitiendo con los consultores existentes en el mercado. Sin embargo, los CDE pueden llegar a transformarse en consultores *sui generis*, especialmente en actividades básicas de movilización de la oferta, o cuando no existan competidores privados para un tipo de servicio determinado.

- La institucionalidad de los CDE tiene dos vertientes. Una, la de las entidades civiles de apoyo, en el plano local y nacional. En ese marco, la concurrencia de universidades, fundaciones y gremios de empresarios favorece la generación de confianza interinstitucional, que puede ser reforzada con el apoyo de entidades gubernamentales. La otra vertiente es la de organización del CDE mismo. En ese plano parece muy importante garantizar la profesionalidad, independencia y no injerencia de los posibles conflictos entre entidades participantes en la vida del CDE. Por ello, y porque favorece una gestión de tipo más empresarial, parece recomendable que los CDE se doten de personalidad jurídica propia.

Conclusión final

La experiencia de los cuatro primeros proyectos de CDE del BID/FOMIN es un valioso referente para otras operaciones similares en América Latina y en otras regiones, particularmente porque representa un modelo específico de “intermediación” de servicios en el mercado. Este primer análisis de resultados arroja luz sobre un buen número de temas de discusión. Sin embargo, deberán hacerse otros estudios para analizar las fases más avanzadas de las mismas experiencias y para profundizar el análisis en aspectos que en esta ocasión no han sido cubiertos. Mientras tanto el marco institucional empresarial generado por los proyectos CDE puede ofrecer normas de comportamiento en materia de promoción y modernización de las empresas que permitan su réplica y mejoramiento por parte de otros grupos de carácter privado o público, especialmente teniendo en cuenta la inexperiencia y fragilidad de los instrumentos de promoción para la PYME existentes en América Latina.

Notas

1. Para la elaboración de este trabajo se han utilizado fuentes de tres orígenes: (i) datos aportados por parte de los responsables de la ejecución de los proyectos mediante la cumplimentación de una encuesta preparada específicamente para el estudio (matriz normalizada de datos, fondo de sostenibilidad y encuesta sobre aspectos de índole cualitativo); (ii) informes de evaluación intermedia o de tutoría y otros de seguimiento realizados por consultores externos independientes e informes del BID, y (iii) bibliografía y documentos de trabajo de agencias de cooperación que cuentan con experiencias relativas a la PYME en la región, así como del Donor Committee on Small Enterprise Development y, específicamente, el trabajo publicado tras la Conferencia Internacional de Río de Janeiro en marzo de 1999 (Levitsky 2000).
2. El BID justifica el carácter no reembolsable de su aporte porque: (i) se trata de una inversión inicial para la constitución y fortalecimiento institucional de centros de servicios que de otra manera no se implantarían; (ii) los CDE deberían ser autosostenibles a la terminación del proyecto; (iii) los servicios van dirigidos a las empresas menores, aquellas que tienen mayor dificultad en sostener la producción y el empleo; (iv) son precisamente estas empresas las que mayor dificultad tienen en explicitar sus necesidades de servicios externos; por ello, es conveniente –siguiendo la experiencia internacional de los países OCDE- incentivar mediante subsidios la demanda de los mismos, y (v) el riesgo es compartido con las instituciones ejecutoras locales.

3. No existe consenso en la práctica habitual del significado de sostenibilidad en términos de servicios de desarrollo empresarial /BDS.
4. Este resultado operativo (r) equivaldría a $r = v - (h + x + e)$, siendo "v" el volumen operativo (= ingresos + aportaciones variables FOMIN), "h" los honorarios de los consultores, "x" los gastos conexos de los servicios que presta el CDE y "e" los gastos de estructura o funcionamiento (fijos).
5. Con posterioridad a la elaboración del presente trabajo sobre los CDE, han ido apareciendo otros aportes sobre la misma materia que perfilan con rigor, precisión y madurez por el tiempo transcurrido algunos de los aspectos aquí reseñados como lecciones o buenas prácticas. Conviene destacar especialmente el trabajo que por encargo del BID realizaron Eric Oldsman y Arturo Molina (1999) del Centro de Rafaela-Esperanza (Argentina); asimismo, las evaluaciones anuales de los cuatro proyectos posteriores a la Conferencia de Río, entre las que cabe citar, por su carácter de evaluación final de proyecto, la del CDE de El Salvador llevada a cabo por Antonio García Tabuenca (2000). En la misma línea, si bien con una perspectiva más amplia, la Oficina de CEPAL de Buenos Aires presentó un estudio sobre buenas prácticas internacionales en apoyo a PYMES (Ferraro, 2000).

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (1995). *Proyectos Competitividad de la Pequeña Empresa* (Costa Rica), *Apoyo al Desarrollo Productivo y Competitividad* (El Salvador), *Red de Centros de Desarrollo Empresarial* (Argentina) y *Programa Nacional Centros de Desarrollo Empresarial* (Colombia), FOMIN, Washington DC.
- Commission of the European Communities (1998). "Evaluation of Community Measures in Support of European Community Business and Innovation Centres (EC-BICs), final report" (Jürger Wüst and P & G), DG XVI Regional Policy and Cohesion, Bruselas.
- Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development (1997). "Business Development Services for SME development: A Guideline for Donor-Funded Interventions". Washington DC: World Bank.
- Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development (1999). *Preliminary Guidelines for Donor-Funded Interventions*, Congreso Internacional "Building a Modern and Effective BDS Industry for Small Enterprises", Río de Janeiro (Brasil), marzo 1999; y Washington DC: World Bank.
- Ferraro, Carlo (2000). "Buenas prácticas internacionales en apoyo a PYMES. Metodología utilizada para el análisis de algunas experiencias recientes en Argentina". Buenos Aires: CEPAL (mimeo).
- García Tabuenca, Antonio (2000). "Informe de evaluación final del Programa de apoyo al desarrollo Productivo y Competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa de El Salvador". San Salvador: BID y ANEP (mimeo).
- Levitsky, Jacob (ed.) (2000). *Business Development Services. A review of international experience*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Oldsman, Eric y Molina, Arturo (1999). "Evaluation of the Experience of the Centros de Desarrollo Empresarial. Lessons learned from CDE Rafaela-Esperanza in Argentina". Washington DC: BID (mimeo).
- Swisscontact, Centros de Servicios (1998). *Informes trimestrales de monitoreo* (enero-febrero-marzo). Lima.

12. Chile: la experiencia de la Corporación de Fomento (CORFO)

GONZALO RIVAS G.

El marco de acción de desarrollo empresarial de CORFO

LA LABOR DE CORFO en el fomento empresarial ha evolucionado de manera paralela al curso de la política industrial en América Latina.

En 1939, cuando CORFO inició su labor, su objetivo era la creación directa de empresas tanto en sectores fundamentales para la producción (energía) como en áreas tradicionales de la política de sustitución de importaciones (siderurgia, refinamiento del petróleo, azúcar, etcétera). Posteriormente, CORFO apoyó la creación de empresas en asociación con el sector privado con la intención de transferir, más tarde, la gestión y desarrollo de las mismas a los socios del sector privado. Además su papel como motor para la creación de instituciones de innovación y transferencia de tecnología fue cada vez más importante. Con los cambios políticos posteriores, asumió la gestión de la llamada "área de propiedad social", lo que le permitió controlar las principales empresas del país.

Durante el régimen militar, al tiempo que funcionaba como una organización cuya labor era la administración y privatización de las empresas que estaban bajo su control, inició su actividad como banco de desarrollo con capacidad para ofrecer créditos directamente a las empresas.

A partir de 1990 se han llevado a cabo esfuerzos para modificar la estructura de la CORFO como institución de desarrollo económico. Los primeros pasos en esta línea han sido el saneamiento de la cartera de deudas heredadas de operaciones de créditos directos y la consolidación de esquemas de apoyo de acceso a créditos para las PYME, a partir de la refinanciación de las instituciones financieras.

A la par que este gran esfuerzo de reorganización, el papel de CORFO debía adaptarse para participar en una economía integrada en el comercio internacional en la que el mercado asigna los recursos.

El diagnóstico que condujo al nuevo desarrollo de políticas chilenas se obtuvo a partir del enfoque de los "fallos del mercado". Se centró en el impacto de ciertos factores —como la calificación de la mano de obra, tecnología, gestión e información— en el funcionamiento del mercado y en los efectos que los mismos pudieran tener sobre la capacidad de las PYME para competir. Otros factores que requerían de intervención incluían el ritmo de innovación tecnológica y la capacidad para aumentar y diversificar las exportaciones⁽¹⁾. El objetivo, más que encontrar soluciones administrativas,

era generar soluciones que se pudieran aplicar a cualquier sector y que fueran favorables al mercado.

Este marco conceptual se utilizó para elaborar la nueva orientación de CORFO y como base de los programas e instrumentos desarrollados por la institución para el fomento de la competencia. No obstante, siempre se tuvo presente que, de la misma forma que existen “fallos de mercado” también existen “fallos del Estado”. Por la pretensión de solucionar un problema –con justificación ya sea teórica o práctica– los costos de la acción pública a menudo pueden superar a los beneficios obtenidos.

Como resultado de lo anterior, CORFO ha seguido una trayectoria prudente en el desarrollo de instrumentos de intervención. Ha fomentado el aprendizaje a través de la experiencia y ha evitado implantar programas que tuvieran una etapa inicial a escala masiva. Este proceso de aprendizaje continuo ha permitido dotar a la institución de criterios que orientan su tarea y que complementan operativamente su actividad de desarrollo.

Entre los principales criterios de la nueva política de CORFO destacan:

- Cofinanciación empresarial para reforzar el compromiso de las empresas con la mejora de la competitividad en los casos en que se pueda disponer de ayudas públicas. Este tipo de cofinanciación se considera como un indicador de que las acciones llevadas a cabo son relevantes: si una empresa está dispuesta a cofinanciar una actividad, significa que dicha actividad tiene valor para la empresa.
- Apoyo público limitado en el tiempo, basado en la voluntad del Estado de no generar relaciones paternalistas con las empresas. El Estado debe asegurarse de que las empresas abandonen los programas a la conclusión de los mismos (una vez que hayan alcanzado los objetivos fijados).
- Cooperación público-privada para responder a las necesidades de las empresas de manera más efectiva. Esta cooperación exige la participación de todas las partes intervinientes para la consecución de los objetivos de las políticas de desarrollo.
- Descentralización, de modo que las regiones puedan tomar sus propias decisiones acerca de cómo utilizar los recursos de manera más eficaz y para que su utilización se adapte a las necesidades locales.
- Programas evaluables que se puedan medir tanto en términos de su impacto económico como en términos de la idoneidad y validez de su aportación.
- Énfasis en la demanda para dirigir la asignación de recursos a proyectos que representen una demanda real por parte de las empresas. Sin embargo, esto no obsta para regular aspectos de la oferta que permitan orientar y promover mejoras en la prestación de servicios a las empresas.
- Acción proactiva del gobierno en la promoción de la demanda de las empresas en relación con los programas de ayuda disponibles, especialmente para las empresas pertenecientes a las regiones más alejadas.

El diseño institucional de la acción de desarrollo de CORFO

El diseño institucional de la acción de desarrollo impulsada por CORFO parte de la diferenciación de responsabilidades para las entidades

intervinientes. También es importante realizar esfuerzos para utilizar al máximo las posibilidades de las redes para que la aplicación de las ventajas comparativas de cada parte sea óptima. El objetivo es fortalecer los vínculos entre las instituciones públicas centrales y regionales y las asociaciones empresariales, instituciones financieras, organizaciones no gubernamentales, universidades, institutos de investigación, etc.

Así, en términos generales, se pueden establecer cuatro niveles de actuación:

- Los que directamente ejecutan las actuaciones.
- Los que ofrecen, administran y desembolsan los recursos.
- Los que diseñan los programas y asignan los recursos.
- Los que definen las políticas y normativas estandarizadas para la evaluación del impacto de las acciones.

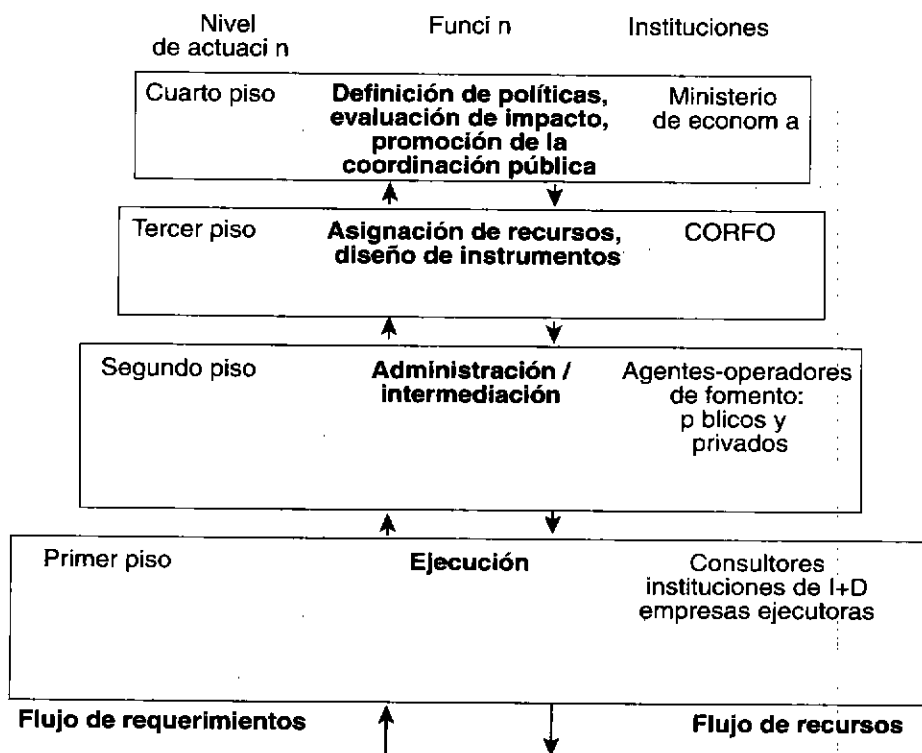


Figura 12.1 Esquema institucional del programa de apoyo a las PYME en Chile.

En el sistema descrito, CORFO asume el papel del diseño de los instrumentos, de los procedimientos de ejecución y de la asignación de recursos. Hasta 1997, dada la condición de CORFO de ministerio independiente, sus obligaciones no estaban claramente separadas de las del Ministerio de Economía. Esta condición no sólo otorgaba una dimensión política que no agregaba valor a la actuación de CORFO sino que también se convertía en un obstáculo para el ejercicio de toda su capacidad ejecutiva en áreas sectoriales que estaban bajo la autoridad de alguna instancia específica del

Ministerio (como es el caso de agricultura, por ejemplo). A partir de 1998, CORFO perdió su rango ministerial y, dada su importancia en sectores como la agricultura y las relaciones exteriores, su Consejo se amplió para incluir la presencia del Ministerio de Agricultura y la del Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, se creó una nueva institución para la administración de los activos de CORFO (el Sistema Administrador de Empresas, SAE), que funciona a modo de *holding* dependiente del consejo CORFO. De esta manera se ha reafirmado el carácter de institución especializada en promoción, con capacidad de atender las necesidades prácticamente de todos los sectores económicos del país, a la vez que se evita la tentación de crear instituciones regionales o sectoriales.

En este sistema, es responsabilidad de los ministerios —especialmente del Ministerio de Economía— la formulación de las políticas y directrices para las acciones de desarrollo, pero su implantación no les corresponde; esta función es más propia de los servicios descentralizados.

Por su parte, en su actividad de fomento, CORFO, a través de una red de agentes-operadores intermediarios, ha promovido un proceso de mediación para aplicar los instrumentos diseñados.

En el caso de las líneas de intermediación financiera (refinanciamiento de operaciones de crédito o de *leasing* para las PYME, etcétera), las instituciones financieras son las que establecen las relaciones con los clientes, ya que son ellas las que valoran las solicitudes de crédito y asumen los riesgos.

En el caso de los instrumentos de desarrollo (fomento de asociaciones, asistencia técnica, etcétera) se han generado acuerdos con entidades regionales o nacionales vinculadas a organizaciones empresariales que, tras demostrar la posesión de capacidades técnicas necesarias, reciben el encargo de trabajar con las PYME y de colaborar con ellas en la preparación y presentación de sus proyectos. Además, estas entidades son las encargadas de administrar los recursos para los proyectos que ya están aprobados.

A través de la estructura anterior ha sido posible utilizar los conocimientos y compromisos del sector privado en la preparación y evaluación de los proyectos. Así, la institución recibe información constante sobre los proyectos al tiempo que permite una mayor relevancia e impacto potencial de sus acciones. También permite incorporar la flexibilidad de los agentes privados, que no son sujeto de las restricciones administrativas del sector público.

El funcionamiento de esta red ha aumentado la cobertura de las actuaciones de desarrollo en todo el país, tanto en número de empresas asistidas como en recursos distribuidos a través de los distintos instrumentos. También ha servido para acelerar el proceso de descentralización, puesto que la red se ha extendido a través de las distintas regiones del país y ha estimulado la participación de los agentes locales en la provisión de servicios de desarrollo productivo, potenciando la mejora de las capacidades de cada región geográfica de Chile, un país en el que las distancias son grandes.

Actualmente la red está compuesta por las trece instituciones privadas y el organismo público (SERCOTEC) que se señalan a continuación:

- Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA)
- Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA Biobio)
- Asociación de Industriales de Malleco y Cautín (ASIMCA)

- Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metalmechanicas (ASIMET)
- Centro de Productividad Industrial (CEPRI)
- Centro para el Desarrollo de La Araucanía (Traffkin)
- Cooperativa Agrícola Valle Central (COPEVAL)
- Corporación de Desarrollo de Arauco (CORPARAUCO)
- Corporación de Desarrollo de la Región de Coquimbo (CORPADECO)
- Corporación de Desarrollo Social Sector Rural (CODESSER)
- Corporación del Norte para el Desarrollo e Integración (CORDENOR)
- Federación Gremial Nacional de Productores de Fruta (FEDEFRUTA)
- Instituto Textil
- Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)

Programas e instrumentos de fomento de CORFO

En años recientes CORFO ha vivido un proceso de generación de una serie de instrumentos de desarrollo para enfrentar las principales dificultades que encaran las PYME y mejorar su competitividad. Institucionalmente, la mayor parte de éstos se canaliza a través de intermediarios, como es el caso del Fondo de Asistencia Técnica, los Proyectos de Fomento y el Programa de Desarrollo de Proveedores, de creación reciente. En otros, la gestión depende directamente de CORFO, por ejemplo el Fondo de Desarrollo Tecnológico y Productivo, FONTEC. En este trabajo sólo se aludirá a los programas de asistencia no financiera. Otros campos de acción de CORFO, como la intermediación financiera, la promoción de la inversión privada en las regiones, el apoyo a las actividades de investigación y desarrollo (I + D) o los programas de reconversión productiva, no serán objeto de tratamiento.

Fondo de Asistencia Técnica (FAT)

El FAT cofinancia parte de los costos de contratación de servicios de consultoría acreditados por especialidades en un registro que a estos efectos mantiene CORFO. Aunque el fondo permite financiar servicios para grupos de empresas, más del 75% de la demanda a la que se atiende mediante este instrumento son ayudas a empresas individuales. Se establece una aportación no reembolsable de hasta alrededor de US\$ 10 000 por empresa, otorgable en módulos de un máximo de US\$ 2000 por consultoría. El esquema pretende que exista una cofinanciación por parte de la empresa de entre el 30% y el 50% del costo de cada proyecto.

El objetivo del FAT es ayudar a solventar las asimetrías de información que aparecen en la relación entre las PYME y los proveedores de consultoría mediante el establecimiento de un procedimiento de contratación que permita mayor transparencia en el mercado (efecto regulación del mercado). Por otra parte, permite que a través de la experiencia de contratación de asistencia externa, las PYME reconozcan el valor de la misma, de modo que luego sigan demandándola autónomamente.

Aparte de este efecto de “regulación y creación de mercado”, la cofinanciación del FAT también es utilizada por CORFO para promover acciones que

Certificación Internacional de Seguridad: el caso del PROFO METALMEC II

Este PROFO se compone de nueve pequeñas y medianas empresas del sector metal-mecánico de Antofagasta que prestan servicios a la gran industria de la minería del cobre. El objetivo común que condujo a la alianza de este grupo de empresas fue el trabajo conjunto para la expansión del mercado, la centralización del suministro de servicios y el aumento de las ventas. Sin embargo, gracias a la experiencia de algunos de sus miembros y a la consultoría con expertos, el grupo se convenció de que antes era necesario mejorar la calidad de sus productos y servicios. Para lograrlo, se pusieron en contacto con profesionales sudamericanos de la Asociación Nacional de Seguridad en el Trabajo (National Occupational Safety Association, NOSA) y ahora trabajan con ellos en un programa de aplicación de la normativa de seguridad vigente en la minería a gran escala en todo el mundo (sólo dos grandes minas chilenas tienen esta certificación). NOSA aceptó trabajar con estas PYME porque se dio cuenta de que existía la voluntad de realizar los cambios e inversiones necesarios para lograr los resultados requeridos.

La creciente demanda de las grandes empresas mineras por asegurarse servicios con estándares adecuados de seguridad y calidad llevó al PROFO a establecer directamente el contacto. Uno de los primeros efectos producidos por el programa fue un aumento en la productividad de las empresas asociadas, así como mejoras en la eficacia y tiempos de respuesta, un factor crítico para las empresas que intentan mantener su posición en el exigente sector minero. Se espera que la disminución alcanzada en los costos sea de alrededor del 25% debido a la mayor seguridad en el funcionamiento, la reducción de accidentes y el aumento en la productividad. El objetivo inicial del grupo es alcanzar un certificado de tres estrellas (el máximo es cinco estrellas). Dado el carácter innovador del proyecto, las empresas remitieron un preproyecto al Fondo de Innovación Tecnológica, FONTEC, que les permitió obtener el apoyo financiero para aplicar los cambios requeridos para obtener la certificación.

La voluntad de trabajar juntos se consolidó con la creación de la empresa conjunta Red de Ingeniería, Servicios y Representaciones, REDINSER S.A., que centraliza la oferta de servicios de las empresas. La intención es que, una vez que finalice el proyecto PROFO, el trabajo continúe bajo el amparo de esta empresa.

involucren efectos externos positivos o efectos valorados por la autoridad pública como de elevado beneficio social. Este es el caso, por ejemplo, de algunos proyectos temáticos de la FAT como los que proporcionan asistencia para la presentación de proyectos de riego para pequeños agricultores, estudios de manejo de áreas de concesión marítima para pescadores artesanales o de apoyo para introducir mejoras de impacto positivo sobre el medio ambiente.

Estos casos de asistencia técnica temática tienen la virtud de responder a objetivos claramente definidos que permiten la supervisión de los logros, al contrario de lo que sucede en las actuaciones en las que la empresa define los términos de referencia de la consultoría (dentro de un marco general establecido por CORFO). La experiencia con estos FAT, al igual que los estudios encargados para evaluar el impacto, han llevado a que CORFO desarrolle una oferta más amplia de proyectos FAT con objetivos definidos, siempre

que los logros sean susceptibles de supervisión. Entre éstos se encuentra el "FAT calidad" establecido en 1999 y cuyo propósito es la promoción de acciones específicas para mejorar la calidad de los productos de las PYME.

Este enfoque también se está mejorando a través del mayor ajuste y definición de la etapa de diagnóstico previa a la contratación de una consultoría. Para ello se han normalizado las herramientas de diagnóstico. Estos diagnósticos son elaborados por el personal de las agencias que trabajan con CORFO. De este modo sus aportes pueden ayudar a los empresarios a desarrollar una visión más clara de las necesidades reales de la empresa para la contratación de consultorías. Así se puede evitar que el consultor elegido por la empresa introduzca aspectos no deseados en cuanto a las necesidades de ayuda⁽²⁾.

Proyectos Asociativos de Fomento

Los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) son un instrumento diseñado para estimular la modernización y mejorar la competitividad de las PYME. Para ello, fomenta la creación de esquemas asociativos entre empresas de líneas comerciales similares o complementarias y geográficamente próximas. Un PROFO comprende el desarrollo de iniciativas respaldadas por el grupo de empresas participantes entre cuyos objetivos están la mejora de la gestión, el control de la producción y una comercialización más eficaz (ver recuadro sobre experiencia concreta de PROFO). Las acciones del tipo descrito son difíciles de llevar a cabo por una empresa que actúe de manera aislada.

Para poder tener acceso al cofinanciamiento de CORFO, el grupo de empresas (por lo menos cinco) debe presentar un proyecto conjunto para su ejecución y contratar a un gerente —elegido por los miembros del PROFO— que lo administre. Las actividades aceptadas se cofinancian entre CORFO (70%) y las empresas. La aportación de CORFO se reducirá hasta el 50% en el tercer y último año. A lo largo del proceso, los PROFO deben presentar un informe de sus logros durante el proyecto. Además, el informe debe incluir las actividades planificadas para el próximo año, dentro del marco establecido por CORFO.

A pesar del reto que supone la creación de un PROFO —en términos de lograr que un grupo de empresarios logre vencer su desconfianza mutua y acceda a trabajar en grupo— se ha convertido en uno de los tipos de proyecto más populares y de mayor aceptación entre los operados por CORFO. La explicación radica en el efecto demostración alcanzado por el éxito de numerosos PROFO: debido a la pequeña escala de muchos sectores productivos—especialmente en las regiones— el trabajo de los PROFO rápidamente se divulga y comenta entre los empresarios que pueden juzgar sus éxitos o fracasos.

En 1996 el Ministerio de Economía llevó a cabo un estudio inicial de impacto ejecutado por investigadores de CEPAL y la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. A partir de una muestra representativa de PROFO, con más de dos años de funcionamiento y grupos de control para cada sector considerado, el estudio detectó diferencias estadísticamente

Tabla 12.1. Empresas atendidas por los instrumentos de modernización empresarial de CORFO, 1993-1997 (en número de empresas)

<i>Instrumento</i>	1993	1994	1995	1996	1997
Fondos de Asistencia Técnica (FAT)	1 662	1 998	1 651	2 015	4 284
Proyectos de Fomento (PROFO)	252	534	2 091	4 549	3 404
Total	1 914	1 532	3 742	6 564	7 688

Fuente: Gerencia de Fomento, CORFO.

1. No incluye 3 146 empresas del sector transporte.

2. No incluye microempresas.

Tabla 12.2. Montos colocados mediante los instrumentos de modernización empresarial de CORFO, 1993-1997 (en miles de dólares)

<i>Instrumento</i>	1993	1994	1995	1996	1997
Fondos de Asistencia Técnica (FAT)	1 544	1 658	2 669	4 021	8 421
Proyectos de Fomento (PROFO)	1 118	2 385	4 355	11 179	9 645
Total	2 662	4 043	7 024	15 200	18 066

Fuente: Gerencia de Fomento, CORFO.

significativas en las tasas de crecimiento de las ventas de las empresas participantes de los PROFO, frente a la media de las empresas del mismo sector. El diferencial calculado fue del 11,6%, lo que representa una variación relevante.

En términos de beneficios financieros netos, con relación al grupo de control para cada línea de producción, mediante la proyección de estos resultados a lo largo de tres años, se generaron 2,4 pesos adicionales de beneficio neto por cada peso invertido por la empresa PROFO en estos programas. En términos de impuestos, considerando el diferencial en la recaudación del IVA (Impuesto al Valor Agregado) de las empresas PROFO frente a sus grupos de control correspondientes, por cada peso gastado en el programa, el gobierno recibió 3,2 pesos por año.

Otros resultados de la evaluación indican que a largo plazo los PROFO mejoran y fortalecen la gestión de las empresas y la organización del trabajo dentro de las mismas, además de propiciar una mejora en las estrategias de comercialización. También se detectó una diferencia significativa en inversión en formación entre las empresas participantes en los PROFO.

Aunque no se incluyó en la evaluación, un efecto evidente de los PROFO es su contribución al desarrollo social y económico general de las distintas regiones del país. Los PROFO contribuyen a la generación de más y mejores relaciones entre las autoridades locales y regionales (entre las autoridades de las municipalidades, por ejemplo) y en la puesta en marcha de nuevas iniciativas por otros miembros de la comunidad local⁽³⁾. Este fortalecimiento de la capacidad de las PYME para el diálogo social y el desarrollo de la comunidad es una consecuencia no específicamente buscada por los PROFO, pero posiblemente es uno de sus logros más importantes.

Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)

Uno de los estímulos más efectivos para la modernización de las PYME, especialmente si el mercado doméstico es pequeño, es el contacto con los mercados internacionales a través de la exportación. Se logra un efecto similar si las PYME desarrollan una relación estable y continua como proveedores de grandes empresas. En efecto, éstas normalmente exigen un alto estándar de calidad, el cumplimiento de calendarios de entrega y costos competitivos. Para ofrecer un servicio con tales características, las PYME deben modernizar su funcionamiento. Sin embargo, las empresas de menor tamaño pueden no estar dispuestas a realizar el esfuerzo que supone alcanzar los niveles de calidad exigidos por las empresas compradoras de sus bienes o servicios, si no tienen la seguridad de que con ello iniciarán una relación comercial estable a cambio de sus esfuerzos.

Esta dificultad para establecer relaciones estables afecta de manera negativa tanto a las empresas compradoras como a los proveedores potenciales y puede representar un obstáculo en la mejora de la competitividad de ambos tipos de empresas y en el desarrollo de las PYME como proveedores.

Durante mucho tiempo, CORFO intentó abordar este problema desde el enfoque de las PYME, pero no tuvo éxito en atraer el apoyo de las empresas. En 1998 se inició un programa piloto de proveedores, pero en esta ocasión en colaboración con grandes empresas. A partir de las exigencias de las grandes empresas, y bajo su dirección, se intentó dar solución a las áreas problemáticas de las PYME proveedoras.

Este plan alcanzó resultados importantes. Los programas de mejora de los proveedores se basan en un diagnóstico elaborado por una gran empresa o por consultores contratados por ellas. Después de este diagnóstico, se ponía en marcha un programa de actuación que era cofinanciado por CORFO y la gran empresa dentro de un marco de acuerdo elaborado entre los participantes. En función de las necesidades establecidas en el diagnóstico, el programa de mejora podía durar hasta cuatro años (por ejemplo, en casos como la siembra de nuevas variedades de fruta que requieren de tiempo para su desarrollo o de programas relacionados con la certificación ISO 9000 de las PYME participantes).

Durante 1998, 1683 PYME y microempresas se involucraron en estos programas. La mayor parte de las actuaciones se llevó a cabo en el sector agrario.

Fondo de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC)

FONTEC es un programa cuyo objetivo es la promoción de la innovación tecnológica en las empresas privadas mediante la colaboración en la financiación de proyectos para la introducción de nuevas tecnologías.

FONTEC tiene cinco vías de financiación:

- *Innovación tecnológica.* Son proyectos de investigación y desarrollo de tecnologías de productos, procesos o servicios (gestión, organización, comercialización, etcétera). Incluyen la elaboración de prototipos y ensayos piloto para nuevos procesos y estudios acerca de la aceptación del

mercado de nuevos productos. La financiación de FONTEC para las empresas solicitantes, ya sea de manera autónoma o como un grupo de empresas asociadas, consiste en una subvención de hasta un máximo del 50% del costo.

- *Infraestructura tecnológica.* Inversiones en infraestructura física, instalaciones, equipamiento científico y tecnológico, así como en la formación técnica de los recursos humanos asociados al proyecto que sean capaces de instalar, operar y mantener los equipos y colaborar con el desarrollo tecnológico de las empresas. Incluye la puesta en marcha de laboratorios industriales y unidades de certificación de calidad y control, centros de información técnica y otros servicios relacionados. FONTEC ofrece un subsidio máximo del 20% al 30% del costo total del proyecto en función de si se solicita de manera individual o por un grupo.
- *Proyectos de transferencia de tecnología presentados asociativamente* (misiones tecnológicas y consultorías especializadas). Requieren de la participación de cinco o más empresas no relacionadas entre sí que produzcan bienes o servicios dentro del mismo sector o en sectores similares y cuyo objetivo sea la prospección, difusión, transferencia o adaptación de gestión, procesos o tecnologías de producción a las empresas asociadas para contribuir a modernizar la producción. Las actividades con opción a financiación incluyen: misiones de formación en el extranjero acerca de avances tecnológicos, contratación de expertos o consultores para tecnologías altamente especializadas. Para las misiones de este tipo, FONTEC proporciona un subsidio máximo equivalente al 45% del costo total del proyecto, con un límite de US\$ 100 000.
- *Entidades de gestión y centros de transferencia tecnológica.* Esta línea se refiere a proyectos presentados por un grupo de cinco o más empresas

Primer centro de tecnología para la producción de plantas frutales

Los propietarios de tres viveros —competidores hasta hace poco— crearon el consorcio Viveros de Chile S.A. e iniciaron un proyecto destinado a la creación de un centro de transferencia de tecnología cuyo coste era de alrededor de US\$ 450 000, de los cuales FONTEC financió el 43%. Este centro, inaugurado en 1998, les permite desarrollar nuevas líneas de productos y sitúa a las empresas del consorcio en una posición ventajosa dentro del negocio de multiplicación y certificación de nuevas plantas. Su objetivo principal es la introducción de material vegetal de alta calidad sanitaria. Con el tiempo contará con un banco de variedades tradicionales, autenticidad genética y libres de virus, lo que permitirá al consorcio desarrollar y producir plantas que cuenten con certificación tanto por su impacto sanitario como por su pureza.

Adicionalmente, el grupo representa a prestigiosos hibridadores internacionales que proveen de nuevas variedades a los fruticultores. Estas deben superar una etapa de control de dos años de duración antes de que se puedan introducir en el mercado.

El centro permitirá a estos viveristas ser los primeros en ofrecer material certificado, asegurando que tanto variedad como sanidad representan un beneficio no sólo para los propios viveros, sino también para todo el sector frutícola nacional. Por último, el proyecto estudia la posibilidad de exportar el material vegetal a América Latina y Europa.

no relacionadas entre sí, cuyo objetivo es la creación de centros o entidades asociados con el propósito de desarrollar, transferir y adaptar tecnologías en las empresas para contribuir a su modernización. La financiación pública abarca los costos de operación de hasta los dos primeros años en que se inicia la actividad de estas entidades de gestión conjunta o centros de transferencia tecnológica. FONTEC ofrece un subsidio máximo de hasta el 50% del costo total del proyecto, con un límite de US\$ 400 000.

- *Estudios de preinversión para proyectos de innovación.* Esta línea tiene como objetivo estimular la inversión en innovaciones productivas, mediante el apoyo financiero a estudios de preinversión. La contribución otorgada por FONTEC cubre hasta el 50% del valor del estudio, con un límite de US\$ 15 000.

FONTEC es un fondo de “ventanilla abierta” que opera en las oficinas de CORFO en todas las regiones. El proceso por el que se otorgan las subvenciones se inicia con una valoración de elegibilidad en la que se asegura que se entregan todos los antecedentes formales (balances, escrituras de constitución, certificados de vigencia, certificados de operación actual, de endeudamiento, etcétera) y que el proyecto es de innovación tecnológica y no de inversión, por ejemplo.

A continuación se somete a una evaluación, en la que las pautas principales para valorar el proyecto son: viabilidad económica y financiera de la iniciativa, capacidad financiera para responder en condiciones de igualdad a la otra parte, valoración del mercado, relevancia tecnológica, calidad de los ejecutores y cantidad cofinanciada.

Por último, todos los proyectos se envían al Consejo. Con el proyecto se incluye una ficha de síntesis de la evaluación, una recomendación del evaluador y una presentación realizada por el miembro de FONTEC responsable del proyecto, quien argumenta el proyecto en la reunión de presentación (el Consejo se reúne cada quince días). El Consejo está constituido como un panel experto dada la diversidad de competencias que representan sus miembros, así como por la experiencia acumulada en la evaluación de este tipo de proyectos. La composición del Consejo es una combinación público-privada, cuatro de sus miembros son designados por los Ministerios de Economía y Asuntos Exteriores y CORFO, y los otros cuatro son propuestos por asociaciones empresariales del sector privado.

Desde 1991 a la actualidad, FONTEC ha cofinanciado alrededor de 1100 proyectos, con un nivel de cofinanciación de menos del 50% en todos los casos. En consecuencia, la contribución empresarial acumulada generada por los proyectos de FONTEC asciende a 95 millones de dólares, frente a una contribución estatal de 67 millones de dólares.

La evaluación más reciente, llevada a cabo en 1996 por una empresa consultora, llegó a la conclusión de que los quince proyectos más interesantes cofinanciados por FONTEC generaron un excedente social de 217 millones de dólares, de los que 55 millones son atribuibles al fondo. Incluso sin contabilizar los demás proyectos apoyados por FONTEC, esta cantidad por sí misma es muy superior a los 32 millones de dólares, incluidas las subvenciones públicas y costos de administración entre 1991 y 1995, último año incluido en el estudio.

Tabla 12.3. Proyectos de innovación tecnológica cofinanciados por FONTEC, 1991-1997

Año	Número de proyectos	Costo total	Financiación FONTEC (en miles de dólares)	Financiación empresas (en miles de dólares)
1991	18	1 367	675	692
1992	67	6 329	3 579	2 750
1993	104	10 591	5 978	4 613
1994	106	17 891	7 937	9 954
1995	160	22 933	11 818	11 115
1996	188	29 014	11 784	17 230
1997	222	35 440	11 986	23 454
1998	304	38 533	13 330	25 202
TOTAL	1 169	162 098	67 087	95 010

Fuente: FONTEC

Programas sectoriales de alto impacto

El desarrollo de los instrumentos de fomento descritos, tanto en términos de su cobertura en PYME como en términos de la experiencia adquirida, ha permitido que CORFO considere esquemas más ambiciosos para la promoción de la competitividad en el sector. Estos programas exigen un mayor esfuerzo de preinversión y acuerdos con otras instituciones públicas y con las empresas participantes antes del despliegue de los instrumentos.

La experiencia del Programa de Desarrollo Ovino de Magallanes muestra el tipo de iniciativa que se puede llevar a cabo en esta línea. El objetivo de este programa es desarrollar el potencial competitivo de la cadena de producción ovina en Magallanes (el área más austral de Chile), mediante la adopción de un enfoque integral frente a las necesidades del mercado y del desarrollo tecnológico de los productores, la diversificación y expansión del mercado, el desarrollo de intermediarios con mayor nivel de especialización y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y tecnologías de apoyo necesarias para sostener el esfuerzo indispensable que demanda el éxito de esta iniciativa.

El Ministerio de Agricultura, a través del Servicio Agrícola y Ganadero, interviene en el programa en lo relativo a controles de la ganadería y la conservación en frío y en los programas de ayuda para la recuperación del suelo y el desarrollo de pastos para el ganado; CORFO interviene a través de sus diversos mecanismos (PROFO, desarrollo de proveedores, asistencia técnica, FONTEC) que brindan apoyo tanto a ganaderos como a mataderos; y la Comisión Nacional de Riego, con sus ayudas especiales para sistemas de riego y drenaje, colaborando en la mejora de la base alimentaria del ganado.

Este programa, que incluye todos los elementos de la cadena productiva, alcanza a más del 40% del ganado ovino de la región. Su gran mérito es que se ha desarrollado a partir de programas existentes y con la plena participación de las empresas en el calendario de actividades, es decir, sin la necesidad de ofrecer incentivos especiales y manteniendo las mismas condiciones exigidas a cualquier proyecto que utilice fondos públicos.

En la actualidad hay iniciativas similares para el sector del Pisco –un aguardiente– en otra región; para el turismo en una serie de regiones; para

el sector hortícola en la Novena Región y para la agricultura en el Valle del Huasco. Todos estos sectores o regiones reciben ayudas del tipo descrito.

En estos programas, CORFO, en su calidad de institución pública, debe llevar a cabo estudios preliminares y coordinarse con otras instituciones públicas. Los problemas y cuellos de botella con que se enfrenta un sector se discuten con los participantes potenciales. Por tanto, un aspecto fundamental del esfuerzo se sustenta no sólo en la labor de coordinación sino también en la generación de confianza para estimular un trabajo conjunto de los sectores público y privado.

Algunas lecciones

A lo largo de los últimos años la experiencia de CORFO ha permitido extraer una serie de lecciones, la mayor parte de las cuales se traduce en el perfeccionamiento de las modalidades de operación de estos programas así como en el desarrollo de nuevas formas de intervención. Muchas de éstas ya han sido descritas. Como el trabajo de CORFO a través de los agentes intermedios es uno de los aspectos más originales de diseño institucional en el fomento de las PYME, éste será el tema principal de estas conclusiones.

Hay varias ventajas en trabajar a través de intermediarios, por ejemplo:

- Se evita la burocracia excesiva de las instituciones públicas. Cuando la actuación es llevada a cabo exclusivamente por una institución, la única manera de aumentar la cobertura es contratar más personal. Esto lleva a la generación de más burocracia, lo que a su vez dificulta la organización eficaz del trabajo y conduce a un exceso de personal con responsabilidades administrativas. La solución de CORFO fue trabajar con un equipo limitado pero muy capaz y con prioridad en labores de diseño, valoración, coordinación y control relacionadas con los programas. La ejecución del programa se subcontrata sin que por ello sufra el proceso de aprendizaje institucional.
- Es posible situarse más cerca del usuario final. En la medida en que los agentes o agencias se constituyen a partir de grupos con raíces sectoriales o locales (por ejemplo, asociación de empresarios metalmeccánicos), los vínculos que tales instituciones han establecido con las empresas se pueden usar de manera positiva. De este modo se facilita la generación de los niveles de confianza esenciales para que las empresas puedan utilizar de manera efectiva los programas que se les ofrecen. Sin embargo, requieren de inversión y dedicación, tanto en términos financieros como de tiempo.
- Nuevas fuentes para mejorar las actuaciones. Con el empleo de sus conocimientos especializados y su experiencia en el terreno, los intermediarios o agentes aportarán maneras distintas de concebir el proceso y poner sobre la mesa ideas que pueden contribuir a la mejora de la acción de desarrollo.
- Posibilidad de generar una "ventanilla única" para el fomento de programas de asistencia. Hay una serie de herramientas de desarrollo empresarial que CORFO no utiliza (capacitación laboral, promoción de exportaciones, impulso al riego, etcétera), pues su ejecución depende de otras instituciones

públicas. Aunque estas instituciones pueden coordinar sus actuaciones, siempre hay problemas –o simplemente competencias institucionales– que dificultan la aplicación práctica de la intención coordinada. Además, las empresas deben recorrer diversas instituciones antes de lograr el acceso a estos programas. Esto supone la pérdida de la posibilidad de alcanzar un mayor impacto mediante la aplicación coordinada de las herramientas. Una sencilla opción de utilización de agentes permitiría a las empresas usar al intermediario a modo de ventanilla única. Éste debería ofrecer todas las formas disponibles de ayuda y permitir la estructuración de un programa con mayor impacto en los participantes.

Desde luego, que estas ventajas se materialicen o no depende de factores como la capacidad de las agencias, la disponibilidad para delegar funciones, etc. La experiencia tiende a mostrar que la capacidad institucional es un proceso de aprendizaje. Esto significa que en un primer momento es necesario llevar a cabo algunas experiencias piloto a pequeña escala, y tras la valoración y corrección de las mismas, se puede iniciar el proceso para la expansión del programa.

Un aspecto relevante es que la institución pública debe definir qué funciones se deben contratar con agentes privados y, más concretamente, qué mecanismos de financiación e incentivos se deben plantear. Luego será necesario desarrollarlos para obtener los resultados deseados.

Parece claro que los agentes privados están mejor situados para identificar oportunidades de desarrollo empresarial, convocar y organizar grupos de empresas, preparar y presentar proyectos y encargarse de la administración financiera y de la supervisión técnica.

Es posible que aparezcan complicaciones en la financiación de estos mecanismos e incentivos. En Chile, el diseño incluyó una primera etapa destinada a aumentar la cobertura de las actuaciones de fomento y mantener un estándar básico de calidad en los proyectos. A esta etapa le sigue una segunda que, basándose en las experiencias adquiridas durante la etapa anterior, se orientó fundamentalmente a la elevación sistemática de la calidad de los proyectos a cofinanciar. En esta etapa no es extraño encontrar cierta escasez de recursos debido al aumento en la demanda.

A partir de la experiencia adquirida y de las propuestas y recomendaciones recogidas durante los procesos de evaluación llevados a cabo, pueden introducirse cambios para modificar la estructura de costo de las actuaciones. Así, por ejemplo, no sólo es posible evitar la ejecución de programas excesivamente costosos cuyo objetivo era elevar el pago de *overhead* al agente sino también identificar con claridad los objetos de costo, al distinguir los costos operativos del programa de los estructurales de la agencia ejecutora. De esta manera, en su trabajo conjunto, la agencia y la región establecen estructuras presupuestarias claras.

El siguiente paso es la colaboración con asesores externos para evaluar los proyectos con el fin de llevar un seguimiento adecuado de su avance. El objetivo de estas iniciativas y de las modificaciones en los programas a lo largo de su existencia es garantizar el mayor impacto de las actuaciones.

A continuación presentamos algunas recomendaciones:

- No debe generarse una dependencia excesiva del sistema con respecto a una agencia particular, pues ello supondría la pérdida de las ventajas producidas por una menor burocratización. Además la agencia tendría demasiado peso en las negociaciones con el sector público, lo que podría dar lugar a situaciones de monopolio. También existe el riesgo de que el agente genere intereses corporativos propios, lo que podría llegar a ser contrario tanto a los intereses públicos como a los de los clientes.
- Es necesario evitar la dependencia exclusiva de los agentes intermediarios de la financiación aportada por el sistema. Es más recomendable utilizar agentes con una sólida implantación para que su funcionamiento no dependa de los recursos recibidos por las actuaciones de fomento. De este modo será posible que se concentren más en el impacto económico de los programas que en la protección de sus propios intereses.
- La institución pública debe ser capaz de dirigir el trabajo de los agentes. Con el fin de evitar la selección arbitraria, la institución pública debe asumir un papel proactivo en el estímulo y organización de la demanda, sin garantizar por ello la concesión de los recursos *a priori*. Ésta debe estar condicionada a la calidad del proyecto. Aun así parece necesario tener que recurrir a un intermediario público independiente que pueda operar en sectores o grupos de empresas que no son atendidos por el sector público.

Notas

1. Los "fallos" principales incluían, entre otros:
 - Insuficiente profundidad de los mercados, determinada sobre todo por las asimetrías en la información y los costos de transacción.
 - Existencia de externalidades y estrategias inadecuadas.
 - Carencia de economías de escala.
2. En el esquema anterior, los consultores suponían una auténtica "fuerza de venta" del FAT. Eran el grupo más interesado en la realización de la mayor cantidad posible de consultorías. El problema es que el consultor vende su especialidad (o conocimientos generales) y su objetivo es convencer al empresario de que su propuesta es la más indicada. No todos los empresarios son conscientes de cuál es la naturaleza del problema de su empresa. En el nuevo esquema, el empresario sigue decidiendo, pero cuenta con un diagnóstico elaborado por el agente que le permite comprender mejor la situación real. El diagnóstico también funciona como vehículo de comparación para medir la efectividad de la consultoría.
3. En el caso del turismo el efecto es especialmente directo, pero ése no es el único sector en el que ocurre.

13. Servicios empresariales y desarrollo económico local: reseña comparativa

FRANCISCO ALBURQUERQUE

Cambio estructural, reformas económicas y desarrollo local

LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA y el Caribe se enfrentan a las exigencias ineludibles del cambio estructural en sus economías. Ello afecta no sólo las formas de producción y gestión empresarial sino también al papel del Estado en la regulación de la sociedad y sus organizaciones públicas y privadas. De acuerdo con esta reestructuración tecnoeconómica y de organización, se están introduciendo innovaciones importantes que abren nuevos horizontes en lo relativo a los niveles óptimos de producción y funcionamiento competitivo. Estos desarrollos han generado la aparición de nuevos sectores y actividades económicas y el declive de otros mediante la reestructuración de empresas y marcos de producción, y requieren de procesos que utilicen políticas imaginativas para enfrentar estos retos, teniendo en cuenta la naturaleza concreta de cada país y región. A estos cambios estructurales es necesario agregar el efecto de la creciente globalización que impacta en varios sectores. Todo ello impone mayor competitividad, aumento en la eficiencia e introducción de nuevas tecnologías.

Con la eliminación de las restricciones y regulaciones centralizadas y controladas por el Estado, las políticas de reforma estructural han mejorado el funcionamiento de los mercados. Además, han dado prioridad a la estabilidad macroeconómica y han intentado guiar las economías cada vez más hacia la competencia en los mercados internacionales. Así, la estabilización macroeconómica ha hecho posible disipar los efectos negativos de la inflación, lo que a su vez ha ayudado a reducir la inestabilidad financiera. Esta nueva situación favorece la aplicación de políticas de nivel micro y mesoeconómico y la introducción de innovaciones tecnológicas en los países de América Latina y el Caribe. En estos países muchas de las actividades económicas las llevan a cabo micro y pequeñas empresas que por sí solas no pueden tener acceso a los servicios de apoyo a la producción, lo que restringe el proceso de innovación productiva y de gestión.

Como podemos observar en la tabla 13.1, en once países latinoamericanos —Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay— las micro y pequeñas empresas representan más del 96% de las empresas existentes y más del 56 por ciento del empleo dentro del sector formal de la economía. Las microempresas equivalen a 77% del total y representan más del 27% de los empleos, mientras que las pequeñas empresas representan aproximadamente el 20% de los establecimientos y dan empleo a casi 30% de la población que trabaja. Estas cifras son indicativas del enorme esfuerzo que tiene que realizarse, en términos de innovación, para modernizar dichas empresas. Para lograrlo, las políticas elaboradas por el Estado no son efectivas.

Tabla 13.1. Importancia de la micro y pequeña empresa en América Latina¹

<i>Países</i>	<i>Empresas por número de empleados</i>	<i>Número de empresas (en % del total)</i>	<i>Participación en el empleo (en % del total)</i>
Argentina	de 0 a 50	96,5	47,0
Bolivia	de 1 a 49	99,5	80,5
Brasil	de 0 a 49	94,0	37,4
Colombia	de 0 a 49	95,9	66,4
Costa Rica	de 0 a 49	96,0	43,3
Chile	MIPYME hasta 200	97,2	79,8
México	de 0 a 50	94,7	50,8
Nicaragua	de 1 a 30	99,6	73,9
Panamá	de 0 a 49	91,5	37,6
Perú	de 1 a 50	95,8	40,2
Uruguay	de 0 a 49	97,9	64,4
Promedio de los 11 países	Micro y pequeñas empresas (MIPE)	96,2	56,5

1. Datos oficiales sobre los establecimientos empresariales, con excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros.

Comparativamente, las micro y pequeñas empresas son las más importantes en la provisión de empleo e ingresos para una amplia capa de la población, y tienen una importante función en el equilibrio de la difusión territorial del progreso técnico y del crecimiento económico. Es necesario cambiar el enfoque actual prevaleciente en América Latina, que considera a este grupo de empresas como marginal y, en general, “no muy viable” –a la vez que receptor de fondos de asistencia– en lugar de verlo como un importante componente de la economía nacional. Se requiere de un enfoque más amplio sobre el desarrollo productivo y empresarial de las microempresas, así como fortalecer el papel que juegan las autoridades locales en este campo.

Las empresas no operan en el vacío sino a través de relaciones comerciales: ya sea como proveedores o como clientes crean vínculos para las fases sucesivas de sus actividades productivas. La elaboración de una lista de las empresas según su tamaño no resulta demasiado útil. Necesitamos conocer los vínculos productivos y las agrupaciones económicas en los que operan estas empresas. La falta de información económica impide realizar acciones eficientes para mejorar estos vínculos y funciona como una barrera contra la modernización.

Más aún, faltan criterios apropiados para seleccionar información sustantiva sobre el desarrollo económico, pues la diferenciación tradicional entre las actividades económicas (primaria, secundaria y terciaria) resulta inútil cuando se interviene en el mundo real, donde la práctica empresarial usa diferentes vínculos (“hacia adelante” y “hacia atrás”) con varios sectores.

Por tanto la actividad económica no es exclusivamente agrícola, industrial o de servicios: más bien consiste en una serie de elementos de transformación que incorporan insumos procedentes de todos estos sectores. Así, la vieja clasificación sectorial se está haciendo obsoleta, pues lo que realmente importa es si las actividades incorporan o no componentes más avanzados de información y de tecnología.

Las micro y pequeñas empresas no constituyen un segmento marginal o insignificante dentro de la estructura empresarial de América Latina. Más bien son una parte sustantiva de la base económica en cada país o región. Es necesario darles un tratamiento apropiado en el nivel macroeconómico para poder incorporarlas en los cambios estructurales que se proponen. En América Latina es necesario dar un mayor énfasis al apoyo para la innovación en el sector de la micro y pequeña empresa: ésta se debe considerar como parte de las responsabilidades de los funcionarios de las instituciones locales (regionales o municipales). De lo contrario, se corre el riesgo de avanzar en lo que se refiere al ajuste macroeconómico, pero con el sacrificio de grandes segmentos de la economía.

Las empresas pequeñas y medianas también juegan un papel importante en los países desarrollados, donde representan una proporción significativa del total de empresas, ventas, de empleos y exportaciones. Según datos del Observatorio Europeo para la Pequeña Empresa (Unión Europea, 1994), en 1993 había 17 millones de PYME en la Unión Europea que ofrecían 67 millones de empleos, de los cuales aproximadamente 30 millones se encontraban en empresas con menos de diez empleados. Por tanto, como señala Bianchi (1996), las PYME tienen un papel fundamental que jugar no sólo para promover el empleo sino también para garantizar el dinamismo en los mercados, el éxito de los acuerdos regionales de comercio y el fortalecimiento de la estabilidad social en los países de la Unión Europea.

De hecho, una estrategia enfocada a desarrollar la especialización y complementariedad de las PYME dentro de aglomeraciones territoriales (*clusters*) puede ser decisiva. Existe abundante literatura que muestra cómo el éxito de la pequeña empresa en Europa a menudo se relaciona con las características de estas aglomeraciones de distintas compañías, que están especializadas individualmente pero que trabajan en una red de complementariedad. Los *clusters* pueden llegar a jugar un papel fundamental en la batalla a favor de la competitividad de las PYME.

La demanda de modernización entre todas estas empresas más pequeñas no puede satisfacerse adecuadamente con un enfoque centralista. Una de las principales lecciones de las mejores prácticas internacionales es el lugar importante que ocupa el desarrollo económico local y regional en el éxito de las PYME. La proximidad de las agencias de desarrollo local con la empresa permite identificar la verdadera demanda que existe con respecto a servicios de desarrollo empresarial. Esto se aplica tanto a la introducción de cambios tecnológicos y de gestión como al desarrollo de las habilidades de la fuerza de trabajo según las necesidades de los negocios locales. El fortalecimiento institucional de las autoridades locales y el fomento de la descentralización que estimula la participación democrática de los ciudadanos, se convierten en herramientas básicas del desarrollo económico local, al impulsar acciones concertadas de los actores públicos y privados que apoyan el desarrollo de las pequeñas empresas locales.

Las empresas dependen de la calidad de su entorno urbano para poder progresar en términos de productividad y competitividad. Es necesario mejorar la calidad de la infraestructura, los servicios básicos y los sistemas de transporte público, que son componentes principales del entorno en cada ciudad o área local.

La importancia del entorno local en la “globalización”

El enfoque sobre la eficiencia productiva y la mejor gestión empresarial requieren de acciones públicas y privadas apropiadas con relación a dos aspectos del desarrollo económico: (i) innovaciones tecnológicas y de gestión en la producción y comercialización de los bienes, y (ii) desarrollo de las habilidades de la fuerza de trabajo. Ello requiere de respuestas a escala microeconómica, pues afecta la producción y gestión de las empresas y las organizaciones tanto privadas como públicas. También se necesitan respuestas en el nivel mesoeconómico, y deben tomarse medidas efectivas para obtener una correspondencia adecuada entre la formación y los requisitos de las empresas en cada una de las áreas locales.

En el nivel microeconómico existe la necesidad de mejorar la eficiencia de las redes comerciales de los proveedores y los clientes, la calidad de las relaciones industriales que involucran a los empleados, la correlación entre la formación y los requerimientos de la economía local y el tipo de empresas existentes y la vinculación de las compañías con los proveedores de servicios de desarrollo empresarial. Ninguno de estos aspectos se incluye en la agenda general de ajuste macroeconómico –cuya meta es crear condiciones estables para el ambiente macroeconómico básico– aunque éstos sean fundamentales. Son simplemente condiciones previas para el desarrollo, pero no únicas.

Las mejores prácticas internacionales muestran que, a partir de mediados de la década de los ochenta, en los países desarrollados se llevó a cabo un cambio significativo en la elaboración de políticas de desarrollo empresarial. Se ha encontrado que, cada vez más, los enfoques locales o regionales son altamente efectivos para enfrentar las demandas de cambio tecnológico y desarrollo de habilidades de la fuerza de trabajo. La importancia del ambiente local podría parecer contraria a la mejora en la globalización de actividades y sectores económicos. Sin embargo, a pesar de esta fuerte tendencia hacia la globalización económica de los sectores, la gran mayoría de la producción mundial sigue llevándose a cabo esencialmente dentro de las estructuras locales, regionales y nacionales.

Según datos de los World Development Indicators 1998 publicados por el Banco Mundial, el comercio mundial de bienes y servicios en 1996, medido como la suma total de exportaciones e importaciones de bienes valorados en dólares estadounidenses corrientes y dividido por el producto interior bruto (PIB) en términos de la paridad del poder adquisitivo, fue sólo de 29,1% de la producción mundial. En otras palabras, a pesar del crecimiento significativo del comercio exterior que ha tenido lugar a lo largo de los últimos diez años (tabla 13.2), más del 70% de la producción mundial incluida en las cuentas nacionales de 1996 no se comercializó internacionalmente: fue negociada en su totalidad dentro de las economías locales, regionales o nacionales.

El cálculo sobre la producción mundial no incluye las actividades de consumo por el productor ni el trueque o actividades comerciales informales, que son considerables en el mundo en desarrollo. Si asumimos que este tipo de actividades productivas equivale a entre el 25% y el 30% de la producción total medida en términos monetarios por las cuentas nacionales (una estimación modesta), podemos afirmar que en 1996 más del 75% de la

**Tabla 13.2. Intercambio de bienes y servicios como porcentaje del PBI
(medido en términos de la paridad de poder adquisitivo)**

<i>Países</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>
Total mundial	20,7	29,1
Estados Unidos	14,0	19,4
Japón	21,5	26,1
Alemania	...	55,1
Francia	33,7	45,4
Reino Unido	33,3	46,3
Italia	28,0	39,6
España	18,4	36,8
Grecia	21,2	27,9

Fuente: World Development Indicators 1998, Banco Mundial, Washington DC, EEUU.

**Tabla 13.3. Intercambio de bienes y servicios en América Latina como porcentaje del PBI
(medido en términos de paridad de poder adquisitivo)**

<i>Países</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>
Argentina	5,9	14,0
Bolivia	11,7	12,0
Brasil	5,8	10,2
Chile	11,6	18,9
Colombia	7,1	9,5
Costa Rica	20,2	34,4
República Dominicana	12,3	28,3
Ecuador	11,8	16,3
El Salvador	20,7	22,5
Guatemala	9,7	12,2
Haití	6,9	12,6
Honduras	21,7	42,5
México	6,8	26,1
Nicaragua	15,5	19,4
Paraguay	8,2	29,3
Perú	6,6	13,0
Uruguay	14,7	22,8
Venezuela	15,3	19,0
Promedio 18 países	11,8	20,1

Fuente: World Development Indicators 1998, Banco Mundial, Washington DC, EEUU.

**Tabla 13.4. Inversión extranjera directa bruta en porcentaje del PBI
(medido en términos de paridad de poder adquisitivo)**

<i>Países</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>
Total mundial	1,1	2,2
Estados Unidos	1,4	2,6
Japón	0,9	0,9
Alemania	...	2,0
Francia	1,1	3,7
Reino Unido	3,6	6,6
Italia	0,4	0,8
España	1,1	1,9
Grecia	0,6	0,8

Fuente: World Development Indicators 1998, Banco Mundial, Washington DC, EEUU.

producción mundial todavía se llevaba a cabo dentro de un contexto local, regional o nacional.

De hecho, una parte importante de las exportaciones se destina a países vecinos y no al mundo entero, como algunas visiones de la globalización podrían sugerir. Por tanto, existe un grado de exageración en la extendida expresión “estamos en un mercado global”, pues la realidad es que el mercado aún es bastante heterogéneo y el papel que juegan los distintos sistemas de producción locales sigue siendo decisivo.

En el caso de América Latina, como puede observarse en la tabla 13.3, para un promedio de dieciocho países, el total del número de exportaciones e importaciones representa tan sólo alrededor del 20% del PIB. Es decir, si tomamos únicamente la producción medida en términos monetarios, el 80% de la producción latinoamericana se realiza dentro de las economías locales, regionales o nacionales. Si a ello se agrega una estimación por autoconsumo del productor, trueque, economía informal, etcétera, equivalente al 40% o 50% de la producción formal en América Latina, puede inferirse que en realidad más del 86% de ésta se produce y comercializa dentro de las economías domésticas.

Las cifras de inversión extranjera directa bruta –es decir, la suma de las entradas y salidas de los flujos de inversiones extranjeras directas que se incluyen en la balanza de pagos (incluyendo acciones de capital, reinversión de ganancias, así como otros tipos de capital de largo y corto plazo)– constituyen otro grado de globalización. En este caso los datos muestran que, en promedio, la inversión extranjera directa bruta sólo representa el 2,2% del PIB mundial.

Para los dieciocho países de América Latina mencionados, estas inversiones equivalen sólo al 1,1% del total del producto interior bruto de la región. Esto muestra que las decisiones acerca de la producción son adoptadas básicamente por los responsables de la toma de decisiones a escala nacional, regional o local. Por tanto, no debe confundirse la creciente tendencia hacia la globalización de algunos sectores de la economía mundial y la liberalización de los mercados con el supuesto de que “existe un solo mercado global” o de que las inversiones extranjeras son la fuente más importante de capital. Esta exageración no resulta útil cuando se trata de diseñar estrategias para la innovación en diferentes situaciones específicas en cada país.

Progreso en los procesos de democratización y descentralización en América Latina

Las autoridades locales y regionales tienen importantes ventajas sobre los gobiernos centrales, tanto por su mayor capacidad de representación y legitimidad ante el electorado –lo que les permite servir como agentes institucionales de la integración social y cultural de las comunidades– como por su mayor flexibilidad y adaptabilidad dentro de los contextos cambiantes (Borja y Castells 1997). Así, el fortalecimiento de las instituciones local o regionalmente puede ayudar a la creación de redes de cooperación entre empresas e instituciones a través de una mayor transparencia en la información y de la rápida acción en contra de la burocracia y la corrupción. Frente

a los retos de la revolución tecnológica y la globalización económica, el fortalecimiento de las instituciones que administran y representan a la sociedad en cada localidad o comunidad combina la democracia participativa, la descentralización administrativa y la integración social y cultural con la innovación y el desarrollo empresarial.

El progreso en la democratización de América Latina y el Caribe también ha fortalecido a los gobiernos municipales, después de décadas en que las autoridades locales eran nombradas por el gobierno central. Las ciudades, pueblos y distritos de América Latina ahora ejercen el derecho de elegir a sus propios representantes locales y hacerlos responsables de sus actos. Este cambio, que implica la conversión de las entidades locales en nuevos centros de poder y de toma de decisión, forma parte de un proceso de descentralización de la autoridad que acompaña las reformas políticas y económicas adoptadas por más gobiernos en América Latina a lo largo de la última década.

Como resultado de lo anterior, en el plano local se ha reafirmado el derecho ciudadano de participar en la decisión sobre cómo distribuir los recursos públicos para enfrentar los problemas locales y regionales. Como respuesta a la presión ejercida por el electorado, los gobiernos centrales han comenzado a descentralizar los mecanismos relativos a impuestos y tarifas, lo que ha colocado en manos de los gobiernos municipales y locales una cantidad de recursos monetarios sin precedentes. Este hecho implica la adopción de nuevos roles y responsabilidades en la prestación de servicios sociales básicos y el despliegue de una amplia gama de proyectos locales de desarrollo (Hausmann, 1997).

Pero la mejora en los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe no puede limitarse simplemente a asuntos fiscales. Los gobiernos han aumentado paulatinamente su autonomía política y, por consiguiente, han adquirido mayores responsabilidades dentro de servicios como la educación, la salud y otros campos del desarrollo social y económico. El proceso de descentralización no debe limitarse exclusivamente a una mejora en la gestión de los mayores recursos financieros que se transfieren a los gobiernos locales, o a la provisión más eficiente de servicios públicos municipales al transferir al sector privado aquellos servicios que pueden ser gestionados por éste de manera más eficiente, sino que también debe incluir el fomento del desarrollo empresarial y el fortalecimiento de las estructuras económicas locales.

Lecciones de las experiencias internacionales sobre desarrollo económico local

En los países desarrollados se han llevado a cabo diversas iniciativas de desarrollo local en las dos últimas décadas que, bajo el estímulo de la innovación, han permitido la promoción de nuevas empresas y la generación de nuevos empleos. Estas iniciativas también han propiciado el trabajo en red entre las pequeñas empresas y una mayor diversificación de productos y esfuerzos de grupo para identificar nuevos mercados.

El propósito de este grupo de iniciativas de desarrollo local consiste en concentrarse en la necesidad de apoyar el ajuste macroeconómico con

microajustes flexibles en diferentes regiones del país. En cada localidad debe realizarse un esfuerzo paralelo para promover la innovación en tecnología y en una gestión moderna, así como las capacidades de desarrollo para adecuarse a las industrias específicas en cada área. Esto implica poner especial énfasis en la innovación con base en la capacidad de desarrollo de cada localidad, en lugar de canalizar programas uniformes del gobierno central. Por este motivo, la descentralización resulta indispensable en estos procesos, conforme transfiere competencias, recursos y responsabilidades a diferentes administradores locales.

Esto también implica la movilización de los miembros activos de una comunidad en cada área para que se involucren en el desarrollo económico local y para lanzar sistemas de información empresarial relevante para la región. Deben realizarse esfuerzos para fomentar la innovación en empresas locales; para mejorar las infraestructuras básicas; para fortalecer los servicios de coordinación que apoyan a las micro y pequeñas empresas, para facilitar el acceso a la financiación a pequeños deudores —en resumen, para crear los instrumentos institucionales apropiados para el desarrollo regional, a través de una acción conjunta público-privada dentro de la comunidad. El problema al que se enfrentan las ciudades, municipios y distritos locales consiste en resolver cómo reestructurar la comunidad empresarial y mejorar el entorno urbano, para que las empresas agrícolas, industriales y de servicios puedan aumentar la productividad y fortalecer la competitividad en todos los mercados.

La experiencia del desarrollo local muestra que se debe proseguir con una estrategia de desarrollo de empresas implantada a través de acciones realizadas localmente. Las iniciativas de desarrollo local requieren nuevas actitudes, que no consistan en ofrecer subsidios y esperar a que las autoridades públicas aporten soluciones. Por el contrario, este enfoque resalta la importancia de que las personas actúen a favor de sí mismas en cada localidad, al movilizar a los distintos agentes y organizaciones, tanto públicas como privadas. Las autoridades locales tienen que verse fortalecidas por este nuevo rol. Es necesario observarlas desde la perspectiva del desarrollo económico y tratar de integrarlas con las reformas estructurales que se hayan puesto en marcha nacionalmente para complementar las reformas hacia una economía más eficiente.

Los cambios estructurales ponen a prueba la capacidad de las economías, instituciones y agentes sociales para aprovechar las nuevas oportunidades y desplegar sus recursos y capacidades. Las políticas públicas intentan reforzar estos procesos al iniciar acciones destinadas a aumentar la productividad y competitividad de las empresas. Ello se consigue en parte mejorando el funcionamiento del mercado de capitales y con el desarrollo de experiencias y recursos humanos. También requiere elevar la eficiencia del sector público, reformando el gobierno nacional y local. Las micro y pequeñas empresas deben recibir un tratamiento adecuado que les permita competir en igualdad de condiciones con las grandes empresas y también garantizar la división equitativa del crecimiento económico y la creación de empleos y riqueza en todo el país y entre sus estratos sociales.

El crecimiento económico no necesariamente tiene que concentrarse en las grandes ciudades. Se puede distribuir más equitativamente en todo el

país si el potencial de desarrollo se fomenta en toda la nación. La nueva estrategia de desarrollo regional, las características tecnológicas e institucionales del entorno local y los recursos físicos y comerciales pueden servir para determinar el proceso del crecimiento económico. Por esa razón, para desarrollar una región es necesario utilizar todos los recursos internos del área y no sólo las importaciones externas.

Los programas para el desarrollo de empresas deben alentar la innovación, el aumento de la capacidad empresarial, la mejora de las capacidades endógenas y una actitud nueva, más flexible que permita aprovechar todos los recursos locales eficientemente para enfrentar los retos actuales. El desarrollo local, por lo tanto, no se basa exclusivamente en la implantación de grandes proyectos industriales sino también en iniciativas de apoyo que aprovechan el potencial humano local disponible en el área y fomentan las iniciativas empresariales.

Las evaluaciones que se han realizado acerca de las iniciativas de desarrollo local en los países de la OCDE muestran que los que tienen mejores indicadores de empleo, ingresos, justicia social y calidad de vida no son aquellos que se esfuerzan por reducir los costos de producción, disminuir los salarios y ofrecer subsidios de fiscales a las empresas sino aquellos que han estimulado a las empresas apoyando su capacidad de desarrollo, como la calidad de los recursos humanos, la innovación tecnológica, la infraestructura básica, las instalaciones financieras apropiadas, etc. En gran medida, éstas son el resultado de políticas regionales y locales dinámicas, iniciadas por las administraciones locales en colaboración con el sector privado. Así, las estrategias que refuerzan los factores intangibles del desarrollo (como la creación de un clima empresarial, un entorno innovador y capacidad de gestión) parecen ser mucho más efectivas que las que se enfocan simplemente a la reducción de costos.

Iniciativas locales de desarrollo económico en América Latina

En los últimos años, han surgido distintas iniciativas locales en diferentes lugares de América Latina. Su objetivo es lograr un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos, mediante una mejor articulación en red de distintos negocios locales para conseguir mayor eficiencia y mejorar la gestión empresarial. Desafortunadamente, estas incipientes iniciativas de desarrollo económico en América Latina en general han tendido a permanecer como casos aislados, con poco efecto sobre los distintos tipos de intervención económica. Todavía no han logrado crear entornos regionales innovadores como los que se observan en las mejores prácticas en países desarrollados, pero sí apuntan a la necesidad de establecer una política combinada de fortalecimiento del gobierno local y promoción de desarrollo empresarial como bases fundamentales para las iniciativas de desarrollo. Existe la necesidad de repensar los roles y funciones de las administraciones públicas, para permitirles alcanzar el máximo de eficiencia dentro de los distintos niveles.

A la fecha, en América Latina y el Caribe los gobiernos nacionales de la región y las organizaciones multilaterales no han promovido ni financiado suficientemente las iniciativas locales de desarrollo económico. Para enfrentar

los problemas económicos ha prevalecido un enfoque sectorial y se ha dado una adaptación mínima a la situación local dentro del apoyo al desarrollo de las pequeñas empresas. El enfoque centralizado para el desarrollo económico no reconoce el potencial ni los recursos humanos ni las pequeñas empresas que están disponibles localmente. La búsqueda de resultados a corto plazo que adoptan los gobiernos resulta contraproducente; el desarrollo local en general requiere de una escala temporal más larga para producir resultados reales a partir de las inversiones.

La presión de las demandas específicas para el cambio tecnológico e industrial en cada región debe reconocer la importancia de las micro y pequeñas empresas en la creación de empleo y renta. Se ha empezado a reconocer que existe la necesidad de promover el desarrollo endógeno de cada localidad, apoyado por la mayor descentralización y la transferencia de recursos a las autoridades regionales y municipales. Aunque lentamente, va configurándose una conciencia sobre la importancia del carácter local del desarrollo económico y social y la necesidad de diseñar programas de apoyo descentralizados para la formación, la innovación y el desarrollo empresarial. Todo esto significa que se requiere de una mayor descentralización en la organización de instituciones públicas.

Conclusiones

El proceso de descentralización ayuda a aproximar los servicios públicos de acuerdo a los requerimientos de la población. Puede facilitar una mayor participación ciudadana y aumentar el grado de responsabilidad de los gobernantes. Para lograrlo, estas administraciones locales tienen que tener la capacidad institucional necesaria para gestionar las nuevas responsabilidades que se les asignen; para que haya una democracia local efectiva, con la suficiente participación política, que evite los riesgos de nepotismo y otras formas de corrupción. La relación entre las distintas administraciones, incluida la forma en que se realizan las transferencias del centro y las reglas sobre préstamos, deben estar sujetas a un estricto control presupuestario. Para minimizar los problemas fiscales y la corrupción debe darse una estricta supervisión de los gastos y del derecho a generar ingresos para la localidad.

Para que la descentralización pueda ofrecer sus ventajas completas en América Latina y el Caribe —como muestran las mejores prácticas internacionalmente— no se puede limitar a los aspectos impositivos. Los gobiernos regionales deben adoptar una autonomía política cada vez mayor y servicios públicos más importantes, como educación, salud y otros servicios orientados al desarrollo socioeconómico. Este proceso no debe limitarse simplemente a mejorar la gestión de los mayores recursos financieros transferidos al gobierno local o a la más eficiente provisión de servicios públicos locales por medio de transferencias al sector privado de aquellos servicios que pueden ser gestionados más eficientemente por ellos sino que también debe ocuparse de promover el desarrollo productivo y las iniciativas empresariales en cada localidad.

Las empresas no están solas en su batalla competitiva en los mercados. Las agrupaciones de empresas (o *clusters*) también compiten entre sí

y, además, el entorno institucional en el que operan estas empresas, juega su papel. La disponibilidad de recursos humanos cualificados, los vínculos entre el sistema educativo y la formación con un perfil productivo en cada área, la gestión municipal adecuada y la eficiente provisión de servicios con la ayuda del sector privado, el acceso de las micro y pequeñas empresas a la financiación ajena, la disponibilidad de servicios empresariales para que las empresas tengan acceso a la información sobre mercados y tecnologías, el *marketing*, la cooperación entre empresas, etcétera, son aspectos de los factores estratégicos que deben incluirse en cada región, a través de un esfuerzo conjunto público-privado para crear entornos innovadores en las distintas áreas.

Si bien esto es válido para todo tipo de empresas, lo es aún más para las micro y pequeñas empresas, que no son capaces por sí mismas de tener acceso a los servicios de apoyo requeridos para realizar innovaciones empresariales. Estas empresas deben poder encontrar en sus propios entornos los requerimientos necesarios para la innovación productiva y de gestión. Sólo de esta manera podrán las empresas de menor tamaño establecer redes locales con los proveedores y clientes, así como con los servicios empresariales, la formación y las agencias de apoyo. El entorno local se convierte en el lugar en el que se estimula la innovación y la información se difunde; provee, además, un apoyo positivo para la mejora de la productividad y la competitividad de las empresas.

Como puede observarse, las nuevas demandas del ajuste estructural, así como los impactos que surgen de la globalización económica, pueden provocar una serie de situaciones complejas y distintas en el ámbito local. En términos de políticas de desarrollo, no siempre es posible responder con efectividad ante distintas situaciones económicas desde una perspectiva centralista o incluso sectorial. Lo que se requiere, más bien, son políticas en las cuales las autoridades locales intervengan como actores decisivos dentro de una acción conjunta público-privada para enfrentar las distintas situaciones cuando surjan.

Los gobiernos locales tienen una gran responsabilidad en la creación y gestión del fundamental "capital social" como base de la productividad y competitividad de las empresas locales. Pero, como ya se ha apuntado, esto requiere de acciones que apoyen las reformas estructurales en el ámbito local y garanticen la innovación tecnológica y de gestión en los sistemas de producción locales, para generar empleo de mayor calidad y nuevas fuentes de riqueza para las comunidades.

La acción de los gobiernos locales debe extenderse a un nuevo campo de interés al convertirse en promotores y catalizadores estratégicos de iniciativas realizadas en colaboración con el sector privado, para crear un esquema institucional local innovador y estimular el desarrollo de empresas, la modernización municipal y la generación de empleo. La financiación de las iniciativas de desarrollo local y del seguimiento de estas acciones en América Latina son tareas que deben ser apoyadas por los donantes multilaterales y bilaterales.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (1997). "Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico". *Cuadernos del ILPES* 43. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Albuquerque, F. (1997). "La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina", *Revista de la CEPAL*, Núm. 63. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Bianchi, P. (1996). "Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las PYMES. Aprendiendo de la experiencia europea". Buenos Aires: CEPAL, documento de trabajo 72.
- Borja, J. y M. Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: UNCHS/Taurus.
- Hausmann, R. (1997). "La gestión municipal". Washington: *El BID*, volumen 24, número 9-10, septiembre-octubre, pp. 6-7.
- Llisterri, J.J. y F. Gatto (1997). *Guía metodológica para la preparación de estrategias de desarrollo empresarial y de la pequeña y mediana empresa*. Washington DC: BID.
- Mikkelsen, L.; L. Goldmark y M. Hagen-Wood (1997). *Apoyo del BID al sector artesanal 1965-2001*. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. Washington: BID.
- OCDE (1996). *Networks of Enterprises and Local Development. Competing and Co-operating in Local Productive Systems*. París: LEED.
- World Bank (1998). *World Development Indicators*. Washington DC.

14. Respuesta a la presión global: el papel de las asociaciones privadas y las agencias públicas en el valle Sinos, Brasil

HUBERT SCHMITZ
INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES
UNIVERSITY OF SUSSEX

Introducción

ES UN HECHO RECONOCIDO que la existencia de *clusters* y el trabajo en red ayudan a la pequeña y mediana empresa a crecer y competir en mercados distantes. La evidencia proviene de estudios de caso llevados a cabo en muchos países y que abarcan los años setenta y ochenta. Resulta menos claro cómo los *clusters* locales enfrentan las presiones de la competencia global prevalecientes en los años noventa. Este estudio presenta un resumen de la experiencia de un *cluster* brasileño que se suponía que debía haber funcionado bien: el valle Sinos en Río Grande do Sul⁽¹⁾, lugar de producción de calzado. A finales de los ochenta, el *cluster* se había convertido en un destacado exportador de calzado de piel a Estados Unidos y Europa. Investigaciones recientes han mostrado tanto éxitos como fracasos en la respuesta a la competencia global de los noventa. Es particularmente interesante extraer lecciones de este caso. De él se desprende que la cooperación entre empresas locales fortalece su capacidad de competir globalmente y que el papel que juegan las asociaciones empresariales puede resultar importante para identificar problemas clave y aportar soluciones. Sin embargo, también muestra que la intervención del estado no resulta superflua. Incluso en los lugares donde la industria local y las asociaciones empresariales están bien implantadas, es necesaria la intervención de agencias públicas para que sirvan de mediadoras en los conflictos entre las asociaciones empresariales y las alianzas de empresas, así como para que ayuden a forjar un consenso en la innovación local.

El reto

“El dragón avanza”. Así rezaba el encabezamiento de un informe especial redactado por un periodista brasileño acerca de la industria del calzado china. Había ido a China para comprobar por sí mismo cómo y por qué China era capaz de ganarle en competitividad al valle Sinos. Los bajos salarios, las largas jornadas laborales y los bajos impuestos en China eran algunos de los aspectos principales del informe que se publicó en tres partes en el periódico local más importante (NH, abril 13, 14 y 15, 1995). Su publicación coincidió con la noticia del cierre de varias fábricas locales; por ello, este artículo produjo una gran preocupación en el valle Sinos. Parecía ser que una amenaza conocida desde hacía varios años por fin se había cebado sobre el *cluster* completo.

Antes de presentar el resumen de la respuesta del *cluster* es importante resaltar que reducir el problema a la entrada de China en el mercado internacional del calzado resulta muy simplista. Había múltiples retos: (i) los fabricantes de Taiwán que se había mudado a China y utilizaban su experiencia en la producción y sus cadenas comerciales para realizar exportaciones a bajos precios, hasta entonces sin precedentes; (ii) la desaceleración del rápido crecimiento de las importaciones estadounidenses, y (iii) el cambio en el comportamiento del comprador –en los mercados externos e internos– que pasó de ser “por si acaso” a “justo a tiempo”. Estos tres cambios comenzaron a hacerse evidentes a finales de la década de los ochenta, pero la percepción clara de los mismos no surgió sino hasta principios de los noventa. En cierta manera no resulta sorprendente puesto que pocos empresarios tenían conocimiento directo del mercado internacional y las tasas de inflación tuvieron fluctuaciones muy marcadas, al igual que la tasa de cambio. En consecuencia, hubo retrasos en el tiempo, primero de la percepción y luego de las respuestas.

Para poder comprender la respuesta a este reto resulta útil recordar las ventajas que las empresas obtienen de los *clusters*. En comparación con las empresas dispersas, las empresas que operan en *clusters* tienen dos ventajas competitivas: (i) las economías de *cluster* y sinergias tienden a surgir espontáneamente con la concentración sectorial y geográfica, y (ii) la cooperación entre las empresas tiende a ser más fácil. La primera ventaja es incidental y la segunda se persigue intencionadamente. La hipótesis que se ha planteado en investigaciones previas sobre los *clusters* es que la respuesta a las más importantes oportunidades y crisis requiere de una mayor y mejor cooperación entre *clusters* de empresas. En otras palabras, las economías de *cluster* son importantes para el crecimiento pero no son suficientes para soportar cambios fundamentales en los productos o mercados de factores: para ello es indispensable una acción conjunta.

Como se destaca arriba, el valle Sinos ha enfrentado cambios de tales dimensiones. La competencia en el mercado global del calzado se ha intensificado en años recientes. Otros países productores, con salarios incluso menores, se han incorporado poco a poco al mercado y los compradores en EEUU y Europa están imponiendo normas de calidad que hubieran sido imposibles de alcanzar hace pocos años por los precios que están dispuestos a pagar. Puesto que ganar a competidores como China en términos de los costos de mano de obra resultaba prácticamente imposible, el reto consistía en aumentar la calidad, rapidez, flexibilidad, abrir nuevos mercados y ampliar los canales de comercialización.

Este estudio expone cómo los productores locales han respondido ante este reto. Siguiendo la línea de la hipótesis planteada arriba, ¿han aumentado la cooperación? Las empresas que sí aumentaron la cooperación, ¿han tenido mejor resultado que las que no lo hicieron? ¿Qué papel jugaron las agencias públicas en los fracasos y en los avances?

La información proviene de una serie de fuentes y se recabó utilizando distintos métodos: una encuesta a 65 empresas; entrevistas en profundidad con fabricantes seleccionados y con sus proveedores; entrevistas con los funcionarios de las asociaciones empresariales y agencias públicas; observación de los participantes en reuniones de industriales y consulta de la prensa local, además de las fuentes secundarias tradicionales.

Cooperación local

El enfoque de la cooperación interempresas en este estudio no implica que la excelencia individual no importe. Por el contrario, el desempeño dentro de los *clusters* varía y la excelencia de una empresa tiende a tener un efecto incidental positivo sobre las demás. La proximidad garantiza que dichos efectos externos no se “evaporen”. La propuesta es que confiar simplemente en los efectos espontáneos no es suficiente para enfrentar las crisis, por lo que existe la necesidad de una acción conjunta.

Uno de los principales resultados de la encuesta es la relación positiva y relevante entre cooperación y desempeño. Las empresas que aumentaron la cooperación tendieron a tener un mejor desempeño que las que no lo hicieron. La encuesta, combinada con otros métodos de trabajo de campo, mostró, sin embargo, que los cambios en el período 1992-1997 variaron de acuerdo al tipo de cooperación. Los resultados se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 14.1. Resumen del cambio en los tipos de cooperación entre 1992 y 1997

	<i>Bilateral</i>	<i>Multilateral</i>
Horizontal	Sin cambio	Varía de acuerdo al tipo de asociación
Vertical	Aumento considerable	Primero aumento, luego disminución

Lo que sobresale es el aumento considerable en la cooperación vertical bilateral, especialmente entre fabricantes de calzado por una parte, y sus proveedores de insumos y subcontratistas por otra. Los resultados de la encuesta son muy claros a este respecto, pero también queda claro lo limitada que es la herramienta de investigación. ¿En qué medida es real el “aumento de la cooperación”? Los estudios de caso detallados sobre fabricantes de calzado y empresas relacionadas confirmaron el aumento, pero además proporcionaron datos importantes. En las relaciones de subcontratación, por ejemplo, la cooperación fue selectiva en tanto que se limitó a los subcontratistas centrales.

Como se muestra en la tabla 14.1, la cooperación horizontal produjo muy pocos cambios. Ello es más evidente en las relaciones horizontales bilaterales, y menos en la cooperación multilateral. Resulta más difícil hacer un resumen de esto último porque hay varias asociaciones empresariales en el valle Sinos que se han desarrollado en distintas direcciones. Es más interesante hablar de su iniciativa conjunta denominada programa “Zapatos de Brasil” que hablar de cada una de ellas individualmente. La mera existencia de este programa exige atención, porque incluyó a asociaciones que representaban el total de la cadena de valor local, porque se basó en el reconocimiento explícito de interdependencias y porque su misión consistía en aumentar la competencia. Incluyó varias propuestas de modernización que se extendían a la identificación de nuevos mercados, la mejora de la imagen de lo “hecho en Brasil”, la erradicación de la mano de obra infantil, la participación conjunta en ferias y la creación de diseños locales. Aunque gran parte del trabajo de base lo realizaron consultores locales y funcionarios

de las asociaciones, los empresarios mismos participaron en el análisis y elaboración de las propuestas.

El seguimiento del auge y caída de este programa se realizó basándose en una combinación de entrevistas en profundidad y en la observación de los participantes. La razón de su caída fue que algunas de las empresas líderes no tenían ningún interés en que el programa fuera un éxito: para éstas fue más importante su alianza con un poderoso comprador extranjero que la cooperación local. La producción para este comprador les había funcionado bien durante muchos años pero limitaba sus estrategias a la modernización intraempresa, mientras que el objetivo del programa “Zapatos de Brasil” implicaba la modernización de toda la cadena de distribución local, además de la incursión en la comercialización y diseño.

Supuestamente, dichos conflictos de interés –se llevaran a cabo abiertamente o no– no son exclusivos del valle Sinos. La duda es si la resolución se debe a una lógica global o local. La investigación sugiere que el declive del programa no constituía una consecuencia necesaria. La lógica local podría haber prevalecido si hubiera existido un mediador público bien informado, aspecto que se discutirá más adelante.

En resumen, la investigación muestra que la cooperación bilateral vertical aumentó y que la cooperación multilateral a lo largo de toda la cadena de valor local colapsó. ¿Qué ocurrió? ¿Por qué deben estos resultados constituir una preocupación mayor? Son preocupantes porque tienen consecuencias directas en cuanto a la capacidad de un *cluster* de competir globalmente y crear empleos e ingresos localmente.

El aumento en las relaciones de cooperación bilateral vertical (entre fabricantes de zapatos y proveedores) fue fundamental para lograr aumentos en calidad, rapidez y flexibilidad. Los resultados de la encuesta muestran claramente estas mejoras en el rendimiento. Las mejoras son confirmadas por los compradores europeos y estadounidenses que sugieren que –de acuerdo a los parámetros mencionados arriba– sus proveedores brasileños están muy cercanos a sus competidores italianos. En este sentido, la mayor cooperación ha ayudado al valle Sinos a enfrentar la presión competitiva global.

El problema es que estas mejoras en la producción sólo han logrado que los *clusters* permanezcan estáticos. En 1997 las exportaciones estaban al mismo nivel que en 1990, con algunas fluctuaciones intermedias. Lo que resulta incluso más preocupante es que las ganancias disminuyeron. La encuesta lo demuestra claramente, en particular para las empresas exportadoras. Las entrevistas detalladas sugieren que ello no es sólo reflejo de la tendencia común los empresarios no declarar sus ganancias totales, sino que las ganancias realmente se redujeron a menos de la mitad. Como resultado, hubo una presión a la baja de los salarios.

Por tanto, este estudio de caso confirma lo que advierten recientes trabajos sobre la globalización, en el sentido de que la concentración exclusiva en procesos de manufactura podría no provocar un crecimiento sostenible en los ingresos, con lo que el paso a otras etapas de la cadena de valor –como el diseño o la comercialización– podría llegar a ser una meta más gratificante. Sin embargo, la modernización de la producción externa, ha sido muy limitada en el valle Sinos. Aunque el *cluster* es un productor de clase mundial, no ha podido establecer una imagen positiva y reconocible en los

mercados europeo o estadounidense, no se ha exhibido de manera sustancial y regular en las ferias comerciales mundiales, tiene muy pocas marcas propias en sus principales mercados de exportación y escasa capacidad para el diseño innovador. Uno de los principales objetivos del programa “Zapatos de Brasil” era el progreso en estas áreas no vinculadas estrictamente a la fabricación. Su fracaso significa que la posibilidad que el Valle Sinos tiene de diferenciarse en el mercado internacional está ahora mucho más alejada. La sección final abunda sobre la anatomía colectiva del fracaso y se centra en el papel de las agencias públicas.

El mediador ausente

A pesar de que algunas de las empresas más grandes no estaban comprometidas con la promoción del *cluster* como un todo, el colapso del programa “Zapatos de Brasil” no era un resultado necesario o predecible. Hubo situaciones en la evolución del programa que podían haber originado una espiral en la cooperación al alza y no a la baja. En otras palabras, hubo momentos en los que el programa podía haberse inclinado en cualquier dirección. Era necesaria una mediación política informada para que la alianza con las instituciones del sector privado funcionara. Sin embargo, las agencias gubernamentales no detectaron la oportunidad de establecer una política industrial a través de la mediación.

Uno de los conflictos en los que hubiera sido útil la mediación pública fue el relacionado con la exportación de piel semiprocesada (*wet blue*). Durante 1996, las exportaciones de piel iban en rápido aumento, lo que enfureció a las curtidorías especializadas en el procesamiento final y también a los fabricantes de zapatos. Sus preocupaciones eran que (i) los precios de la materia prima local aumentaban; (ii) la mejor piel se exportaba, especialmente la de la especificación requerida para zapatos de alta calidad, y (iii) la mayoría de estas pieles se destinaba a los países que eran los principales competidores de Brasil en el mercado internacional del calzado, en especial Italia y Hong Kong (para su reexportación a los países asiáticos).

Curtidores y fabricantes presentaron una propuesta para que se gravase la piel semiprocesada con un impuesto a la exportación del 7%. El razonamiento se basaba en las diferencias arancelarias que la Unión Europea (UE) aplicaba, ya que mientras que la importación de piel semiprocesada se gravaba con un 0%, a la importación de piel terminada se le aplica una tasa del 7%. Esta regulación europea evidentemente beneficiaba a los curtidores italianos (y otros europeos) por lo que la propuesta de que el gobierno de Brasil equilibrara el diferencial parecía modesta y razonable. Sin embargo, el conflicto nunca se resolvió, lo que tuvo consecuencias negativas en el programa “Zapatos de Brasil”, más allá incluso del asunto inmediato en cuestión.

Otro conflicto se refería a la frecuencia y programación de las ferias comerciales de maquinaria de elaboración de calzado y sus componentes. La organización local de ferias comerciales trató de imponer un calendario que favorecía a su socio internacional (una organización de ferias comerciales italiana) más que a la industria local de maquinaria y componentes. Se

alcanzó un acuerdo negociado sólo después de varios años de fuerte conflicto del que ambas partes salieron muy debilitadas.

Éstos son dos ejemplos de conflictos en los que la mediación pública era necesaria y se pidió abiertamente. Las posturas de los distintos protagonistas se explican con mayor detalle en otros trabajos (Schmitz 1998). Mi principal mensaje aquí es que el gobierno no tuvo la capacidad de valorar los distintos reclamos y considerar su validez e impacto probable. Tampoco existió mucho interés por fortalecer esta capacidad. No se dio en el plano federal ni estatal ningún intento serio de establecer una política industrial. Es probable que el neoliberalismo esté de salida en Washington pero sigue siendo una fuerza dominante en Brasil, un país que solía tener una política industrial activa. Los actores del programa “Zapatos de Brasil” no esperaban volver a la antigua política industrial jerárquica. Por el contrario, habían tomado la iniciativa, habían realizado el trabajo de base institucional, habían reconocido explícitamente su interdependencia dentro de la cadena de valor y habían creado un foro para discutir sus diferencias. Pero hubo situaciones en las que no pudieron superar sus diferencias. Lo que esperaban era que se diera una mediación inteligente por parte de un actor público. Esto no se hizo realidad.

En cambio el gobierno adoptó la posición de que, como el sector privado no se podía poner de acuerdo, él no tomaría ninguna acción, lo que convenientemente correspondía con el sentimiento neoliberal dominante de que “el mercado libre con sus efectos potencialmente perversos es mejor para el sector privado que una situación de intervención del Estado” (exclusivo, 3-9/06/96). Resulta imposible saber si la cooperación privada multilateral hubiera tenido éxito con la mediación pública, pero está claro que se hubiera tenido una mejor oportunidad de resolver los conflictos dentro del sector privado.

De lo anterior se desprende una conclusión política potencialmente importante, no sólo para el debate sobre los *clusters* sino para el debate sobre los servicios de desarrollo empresarial. Uno de sus principales dogmas es que dichos servicios pueden ser prestados por el propio sector privado, ya sea a través de empresas especializadas u organizaciones colectivas como las asociaciones empresariales, los consorcios o alguna estructura similar. El programa “Zapatos de Brasil” al mismo tiempo subraya este punto de vista y muestra sus limitaciones. El sector privado realizó todo el trabajo preparatorio para lo que podría denominarse un programa de ejercicio del poder sectorial local, pero no podía por sí solo resolver los conflictos emergentes. Lo que llama la atención es que incluso en Brasil, donde la ineficiencia y la corrupción han desacreditado al Estado, éste todavía se considera como el mediador más legítimo. Pero además de la legitimidad, la mediación requiere conocimientos de dos tipos: el conocimiento del sector industrial pertinente y la experiencia en técnicas de resolución de conflictos. En resumen, la mediación en el conflicto es un papel importante incluso –o especialmente– para un Estado con recursos limitados que cuenta con la autoayuda del sector privado.

La conclusión política también es importante para los debates recientes sobre el desarrollo regional y los sistemas de innovación. Ambos han resalado la importancia de las instituciones, en especial la trascendencia de

instituciones colectivas. El valle Sinos tiene este tipo de “densidad institucional” en sus asociaciones profesionales, asociaciones empresariales y centros tecnológicos. Evidentemente esto no es suficiente porque la fragmentación ocurre y surgen conflictos. Incluso en una región bien dotada de instituciones, se requiere del gobierno para mediar en los conflictos y para ayudar a fomentar un consenso de modernización.

Dicha conclusión resulta inevitablemente controvertida, dado el riesgo de incompetencia y corrupción de las agencias públicas. La literatura sobre el desarrollo de la última década ha puesto mucha atención en los fracasos de las agencias públicas. La conclusión a la que se debe llegar como resultado de este debate no es, sin embargo, que se deba minimizar la intervención pública sino que se debe dar un cambio hacia distintos tipos de intervención. La intención de este trabajo es que la resolución de conflictos es uno de los tipos de intervención que debe recibir más atención en el futuro. Las experiencias de otros países y campos apoyan esta propuesta. Sabel (1992), por ejemplo, ha puesto énfasis en la importancia de la mediación y el arbitraje en los estudios de distritos industriales europeos: “cuando las partes en estos conflictos regulan sus disputas a través de juntas o consejos de arbitraje... los distritos florecen; cuando no, entonces no” (p. 228). El reciente estudio de Rodrik (1998) *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries* (“Lograr que la apertura funcione: la nueva economía global y los países en desarrollo”) también apoya esta postura. Él llega a la conclusión de que el crecimiento es menor en las sociedades en las que hay instituciones débiles para la solución de conflictos. “Las instituciones para la solución de conflictos juegan un papel mucho más importante en la generación de capacidad para manejar la turbulencias externas que lo que el análisis económico convencional ha considerado” (p. 88).

Notas

1. Los participantes en la conferencia interesados en una descripción más detallada sobre la experiencia reciente del *cluster* deben ponerse en contacto con el autor y solicitar el estudio “Responding to Global Competitive Pressure: Local Cooperation and Upgrading in Sinos Valley, Brazil”, IDS Working Paper 82, diciembre 1998.

Referencias

- Rodrik, D. (1998). “Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries”, Mimeo, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Pendiente de publicación por Johns Hopkins University Press para el Overseas Development Council.
- Sabel, C. (1992). “Studied trust: Building new forms of cooperation in a volatile economy”, en Sengenberger W. y F. Pyke (ed.): *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, Geneva: ILO, International Institute for Labour Studies, pp. 215-250.
- Schmitz, H. (1998). “Responding to Global Competitive Pressure: Local Co-operation and Upgrading in the Sinos Valley, Brazil”, IDS Working Paper, Núm. 82, Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.

15. Argentina: asociaciones público-privadas en el desarrollo local, el caso de Rafaela

OMAR A. PEROTTI

Introducción

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS LOCALES deberían responder a la necesidad de promover la asociación entre empresas e instituciones para establecer redes de relación que permitan crear condiciones que favorezcan el desarrollo de las ventajas competitivas de las empresas locales⁽¹⁾.

Ello forma parte del esfuerzo necesario para enfrentarse a la globalización e integrar a la economía regional en el sistema mundial. Es decir, trabajar dentro del sistema productivo, desde las infraestructuras hasta todos los demás aspectos que aumenten la competitividad de las empresas.

Rafaela, una ciudad en la provincia argentina de Santa Fe, constituye uno de los ejemplos de este tipo de acción. Esta ciudad, situada en la región centro-oeste de la provincia de Santa Fe, es la tercera en importancia después de Rosario y Santa Fe. Tiene una población de más de 80 000 habitantes. Es el centro de una región ganadera muy extensa y sede de gran número de actividades industriales, principalmente relacionadas con el sector agroindustrial y metalmeccánico. Cuenta también con una notable actividad comercial.

La comunidad de Rafaela forma parte de una cultura que proviene de los colonos pioneros que migraron a esta región desde diversos lugares de Europa y que pone especial énfasis en el trabajo y el ahorro.

Aunque no existe un factor único que lo explique, hay una serie de factores históricos, culturales, políticos y económicos que han contribuido a la creación de un entorno favorable no sólo para el crecimiento del sector productivo, sino también para el de la sociedad en su conjunto. Este entorno le permitió crecer dentro del patrón dominante en la Argentina antes de la década de los noventa. También le proporcionó una base para poder responder a los nuevos retos de un mercado altamente competitivo.

Una de las principales razones que se hallan detrás de esta experiencia es el papel fundamental que juegan las instituciones locales, tanto públicas como privadas, que han surgido en Rafaela y las relaciones que existen entre ellas. Entre éstas es destacable un gobierno municipal que ya no se ocupa sólo de la prestación de servicios y de las infraestructuras básicas sino que asume un papel protagónico en la provisión de servicios de mayor alcance y en la cooperación con las iniciativas que surgen desde dentro de la propia comunidad.

Descripción socioeconómica de Rafaela

La provincia tiene diecinueve departamentos. Uno de ellos es Castellanos, cuyo centro es Rafaela, que proporciona alrededor del 5% de la producción

industrial de la provincia de Santa Fe, aunque su participación en los dos sectores de especialización –agroindustria y metalmecánica– es algo mayor. El sector industrial de la ciudad representa alrededor del 50% de la producción industrial total del departamento y se compone de 449 empresas que dan empleo a 8 300 trabajadores. Esta cifra representa el 87% de los empleos en el departamento.

La industria manufacturera de Rafaela se ha adaptado mejor al aumento en la presión competitiva surgida a raíz del proceso de liberalización provocado por el plan de convertibilidad y el establecimiento del Mercosur⁽²⁾, especialmente si se compara con la evolución industrial de toda la provincia de Santa Fe y con el promedio nacional. Evidencia de esto es su rendimiento sobresaliente entre mediados de la década de los ochenta y mediados de la década de los noventa:

- El empleo industrial creció en casi 20%, mientras que en las provincias se redujo en un porcentaje similar.
- La cantidad de establecimientos industriales en Rafaela creció en un 13% –en el ámbito provincial cayó un 11%– lo que muestra una tasa significativa de creación de empresas⁽³⁾.

Además hay una serie de indicadores adicionales que demuestran la superioridad del rendimiento de las empresas de Rafaela en relación con las del resto de la provincia⁽⁴⁾:

Tabla 15.1. Rendimiento de las empresas de Rafaela

	<i>Rafaela (%)</i>	<i>Provincia (%)</i>
Industrias exportadoras	13,5	6,9
Empresas que ofrecen formación a sus empleados	37,5	16,8
Membresía de las cámaras de comercio	62,0	39,5
Empresas con un perfil moderno ¹	16,1	3,9

1. Se considera como de "perfil moderno" a las empresas capaces de cumplir, simultáneamente, con diez requisitos relacionados con una posición de innovación.

Su posición socioeconómica en comparación con otras ciudades del país o con el promedio de ciertos indicadores nacionales, revela un desempeño ventajoso.

La tasa de desempleo de alrededor del 8% en 1998, es menor que la media nacional del 14%; el sistema de salud cubre al 81% de la población mientras que el promedio provincial es del 70%; y el porcentaje de la población que no cubre sus necesidades básicas es del 13,35% en Rafaela mientras que en otras ciudades de Santa Fe es del 18%⁽⁵⁾.

Relaciones entre el sector público y el privado

A través del estudio de la evolución del sistema institucional es posible comprender mejor cómo Rafaela ha logrado su crecimiento. El progreso histórico se resume a continuación:

- 1906 Sociedad Rural
- 1912 Escuela de Educación Técnica
- 1926 INTA Rafaela
- 1932 Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos - CCIDC
- 1966 Cámara de Industriales Metalúrgicos
- 1967 CITIL - Centro para la Investigación Técnica de la Industria Láctea
- 1972 UTN - Universidad Nacional Tecnológica - Facultad Regional de Rafaela
- 1978 CCE - Cámara de Comercio Exterior
- 1991 SPE - Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad
- 1992 Fundación para el Desarrollo Regional
- 1994 CAPIR - Cámara de Pequeñas Industrias de la Región
- 1995 CITRA - Centro de Investigación Tecnológica de Rafaela
- 1996 CDE - Centro de Desarrollo Empresarial
- 1997 ICEDEL - Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local

Como puede verse, la cooperación público-privada no fue una característica general del desarrollo institucional sino a partir de la década de los noventa.

Es interesante estudiar más a fondo el desarrollo institucional que se dio en tres años concretos: 1912, la creación de la Escuela Técnica (Escuela de Mecánicos Agrícolas); 1932, la creación del Centro de Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos (CCIDC), y 1978, la creación de la Cámara de Comercio Exterior del CCIDC.

1912: Escuela de Mecánicos Agrícolas. En la actualidad se llama Escuela de Enseñanza Técnica Número 460. Los alumnos que se formaron en ella fueron los primeros trabajadores con educación formal en acceder a la industria de Rafaela. Muchos de los que serían empresarios de la pequeña empresa también recibieron instrucción en sus aulas y talleres, especialmente en la división de metalurgia.

1932: Centro Comercial e Industrial del Departamento Castellanos. Esta entidad permitió la creación de veinticuatro cámaras de comercio e industria en Rafaela, su influencia alcanzaba a toda la provincia.

1978: Cámara de Comercio Exterior. El enfoque de búsqueda de mercados exteriores con el que inició su actividad fue una anticipación significativa con relación al proceso que más tarde iba a seguir el resto de la Argentina. Así un grupo de empresas tuvo acceso a programas de formación y recibió apoyo económico en sus iniciativas de asociación⁽⁶⁾. Tradicionalmente, la Cámara trabaja con otras cámaras de la provincia y del resto del país. Asimismo colabora con la Subsecretaría de Comercio Exterior, el Banco Provincial y la Municipalidad, en el apoyo a nuevos exportadores.

Si, como se ha dicho, la década de los ochenta fue la década perdida en la Argentina, no cabe duda de que la década siguiente fue testigo de los

mayores cambios estructurales. Con la llegada de los cambios macroeconómicos en los noventa, Rafaela ya tenía la base de experiencia que le permitió reaccionar con vigor y de manera positiva a la nueva etapa de crecimiento económico.

En 1991 la Municipalidad de Rafaela asumió el papel protagonista del desarrollo económico que, hasta ese momento, estaba en manos de las instituciones y empresas privadas. Una de las obligaciones de la Municipalidad era demostrar que desde la administración pública era posible fomentar el crecimiento. Su principal brazo ejecutor para esta tarea fue la Secretaría de Programación Económica (SPE), una de las primeras instituciones municipales de este tipo⁽⁷⁾ en la Argentina. La SPE empezó a visitar a las empresas, recabar información, generar datos estadísticos útiles para el proceso de toma de decisiones e identificar las áreas prioritarias y las necesidades a mediano plazo de Rafaela y su región.

Al mismo tiempo, y debido a la necesidad existente de la reestructuración del Estado, se inició el trabajo en las cuentas municipales para que, en pocos años, se lograra sanear el presupuesto y recapitalizar a la ciudad. El nivel de endeudamiento de la municipalidad era alto, al igual que el déficit, además de contar con equipos obsoletos, exceso de personal, una normativa inflexible para el funcionariado y un personal escasamente formado y desmotivado.

Se puso en marcha un programa de formación en técnicas de gestión bajo el supuesto de que los buenos servicios no son exclusiva de la empresa privada, de que el futuro de la ciudad depende, al menos en parte, del éxito de los servicios públicos y de que la obligación de las municipalidades no se limita simplemente a actividades de regulación y ordenamiento sino que deben fomentar el desarrollo local y satisfacer los requerimientos crecientes.

El objetivo que se estableció para la ciudad fue situar a Rafaela en un papel de liderazgo regional con influencia en todo el país, a partir de la excelencia de sus recursos públicos y privados, para alcanzar trascendencia en los aspectos económicos, políticos, sociales y educativos.

Los logros de los primeros años de esta actividad condujeron a que en 1995 Rafaela recibiera el Premio Nacional a la Calidad.

Fue necesario reconstruir la confianza de los vecinos a través de una buena administración de la municipalidad.

La reacción por parte del sector privado no se hizo esperar en una serie de áreas, como por ejemplo la creación de una fundación para aportar soluciones en áreas de gestión y calidad en el ámbito regional. La coordinación y la confianza mutua han permitido, con la disposición política de todos los sectores, el desarrollo de una red de cooperación que actualmente es tanto una de las características principales de Rafaela como uno de sus puntos fuertes más destacables.

Otro elemento característico surgido de esta situación, citando a Patrizio Bianchi, fue la conformación de un conjunto de "numerosos agentes ejecutores cuyo rol es diseñar y administrar intervenciones locales o sectoriales para definir el marco institucional en el nivel internacional... Este cuerpo de agentes ejecutores debe operar en las administraciones locales y nacionales, pero también en las asociaciones empresariales, en las universidades y en los centros de investigación y en las organizaciones internacionales. La formación

de este tipo de cuerpo de agentes es uno de los factores cruciales para el éxito de la política industrial⁽⁸⁾.

Como complemento a los conocimientos adquiridos hasta entonces, al inicio de la década de los noventa desembarcó un grupo de líderes nuevos –casi todos más jóvenes– desde los distintos estamentos de la sociedad civil para impulsar este cambio.

Este grupo de rafaelinós contaba con los contactos adecuados para dar el paso del sector público al privado y viceversa, lo que permitió una mejor vinculación entre los dos sectores.

Políticas aplicadas durante la década de los noventa⁽⁹⁾

Uno de los resultados más tangibles de la actuación positiva emprendida por las instituciones es la aplicación de una política industrial que “venga de donde venga, es asumida por todos”. Simultáneamente se lleva a cabo un intento importante por no duplicar esfuerzos, al tiempo que se desarrollan controles más eficaces para el diseño de las políticas. De este modo se ha logrado disminuir las incertidumbres que surgen por la globalización y, en algunos casos, se ha mejorado la situación de las empresas en términos del mercado.

Políticas de asociación para las pequeñas empresas

La Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad inició la actividad en el campo de las PYME mediante el acercamiento de los actores de un sector que no pertenecía a ninguna cámara sectorial. Por su baja inversión en recursos, falta de información y capacidad de gestión inadecuada, su situación era muy vulnerable.

En el nuevo marco, era responsabilidad del Estado iniciar las políticas activas para solucionar esta situación. El limitado alcance del Centro Comercial e Industrial (CCIDC) era un lastre para las empresas con un potencial de crecimiento dinámico y aumentaba la brecha entre las pequeñas y grandes empresas.

A lo largo de dos años se ejecutaron programas que combinaban acciones colectivas e individuales en los campos de servicios de formación y desarrollo empresarial. Tras la asistencia a cursos de formación, la preparación conjunta de proyectos de inversión, la creación de grupos para realizar compras en colaboración, las misiones comerciales y, sobre todo, el trabajo en red de las empresas, cerca de veinte empresarios fundaron la Cámara de Pequeñas Industrias de la Región, CAPIR.

En la actualidad, CAPIR, opera con más de cien empresas dentro de la demarcación del CCIDC y, con la Municipalidad, fomenta la actividad en campos como la formación y mejora de la calidad del producto y la financiación.

Las tareas de sensibilización y de fortalecimiento de la cooperación público-privada fueron llevadas a cabo por un equipo de la Secretaría de Programación al que ayudaron alumnos de la Universidad Tecnológica a través de un sistema de becas laborales.

En 1996, en respuesta a una solicitud de la municipalidad, la oficina de CEPAL en Buenos Aires realizó una evaluación de las políticas aplicadas. Esta información se utilizó, a su vez, para estudiar el impacto del trabajo⁽¹⁰⁾.

La internacionalización de la economía regional

Complementariamente a la promoción de la exportación y a la búsqueda de nuevos mercados, los productos se adaptaron a las necesidades internacionales para conectar a todos los sectores de la región con otras partes del mundo. Todo ello con la pretensión de crear una red para la transferencia de conocimientos y tecnología a toda la comunidad empresarial.

Actualmente existe una fuerte vinculación con otros países; los enlaces con las regiones desde las que llegaron los primeros pobladores se han revitalizado y un alto porcentaje de la población habla otros idiomas o está en proceso de aprendizaje.

Programa multiplicar

La Fundación para el Desarrollo Regional trabaja en las áreas de gestión y calidad e inicia un programa similar a otro japonés. Después de una actuación piloto con medianas empresas de la región, la fundación intentará adaptar mejor el programa a las necesidades de las empresas de escala pequeña y micro.

La fundación proporciona el conocimiento, la Secretaría de Programación Económica y CAPIR conjuntamente realizan el trabajo de campo y ponen en marcha el programa piloto "Orden, Seguridad y Limpieza", de seis meses de duración. La financiación también es compartida.

El papel de los promotores es hacer un seguimiento de los programas a través de la formación de formadores. Éstos son empleados de medianas empresas que han recibido formación adicional para transmitirla a las micro y pequeñas empresas.

Centro de desarrollo empresarial. Convenio BID-UIA.

La necesidad de ofrecer a las empresas de la región más servicios de apoyo no financiero que las ayudaran a mejorar su competitividad para enfrentar con éxito las exigencias del mercado mundial llevó a la municipalidad a buscar formas de financiación y cooperación distintas para diseñar una alternativa que pudiera satisfacer la demanda actual.

La consolidación del proyecto comenzó con las contribuciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que prestaron asesoramiento y asistencia técnica y profesional.

Estos primeros pasos, junto con otros como la participación del CCIDC, llevaron a la creación de los centros de desarrollo empresarial (CDE), que

se financian a través del Fondo Multilateral de Inversiones del BID. Uno de estos CDE se estableció en Rafaela y en él participaron varias instituciones empresariales del ámbito local y regional, como el Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos, la Cámara de Comercio Exterior, la Cámara de Metalúrgicos, la Fundación para el Desarrollo Regional, el Centro Industrial y Comercial y de Afincados del Departamento de Las Colonias y la Asociación de Industriales Metalúrgicos de San Francisco.

El proyecto de cooperación técnica CDE tiene los siguientes objetivos principales: aumentar la demanda de asistencia profesional por parte de las PYME, mejorar la calidad de los servicios empresariales locales, promover las acciones colectivas y fortalecer las organizaciones regionales y locales.

El plan estratégico de Rafaela

El plan se inició en 1996 basándose en el concepto de gestión participativa y en su consejo ejecutivo se sientan miembros elegidos por las organizaciones más representativas.

Uno de los proyectos PER fue el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL), una nueva institución cuyo fin es participar en los cambios que vive la comunidad a través del trabajo en el desarrollo de los recursos humanos y el fortalecimiento de la relación entre el gobierno y la comunidad.

Fortalecimiento de la asociación público-privada

En 1998, en una acción conjunta con el Centro Comercial e Industrial, el ICEDEL solicitó a la oficina de CEPAL en Buenos Aires la realización de un estudio sobre las relaciones institucionales dentro de la comunidad de Rafaela.

El informe elaborado, "La articulación e interacción entre instituciones de apoyo al sector productivo"⁽¹⁾, ofrece valiosa información acerca de este proceso. Se analizaron aspectos de formación, liderazgo y el flujo de información en las asociaciones público-privadas. A continuación se ofrecen algunas de sus conclusiones más importantes:

- Las áreas detectadas más dispuestas a las acciones conjuntas entre las instituciones públicas y privadas de Rafaela fueron las relacionadas con la formación y fomento de los recursos humanos: casi el 75% de todas las instituciones participantes en el informe habían trabajado en colaboración con otra institución regional en estos campos. También hubo cooperación –aunque en menor medida– en investigación, en el apoyo de nuevos emprendimientos y en pasantías laborales.
- El éxito en la cooperación dentro del contexto local depende de una coordinación continuada del trabajo y de un alto grado de profesionalidad en las instituciones.

- El liderazgo se debe caracterizar por los siguientes atributos:
 - Generación de iniciativas y propuestas;
 - Habilidad para coordinar y generar consenso;
 - Capacidad de negociación externa;
 - Visión estratégica de futuro.
- Dentro de las instituciones había una opinión generalizada acerca de las características que definen el buen liderazgo y se pedía un enfoque de iniciativas abiertas a la participación y a la generación de consenso.
- La transmisión de información es efectiva, aunque es necesario fortalecer los contactos con algunas de las empresas más aisladas, lo que posiblemente implique la ampliación del radio de acción.

Este proceso altamente dinámico exige un control constante de las iniciativas de cooperación y formación, como son, por ejemplo, el desarrollo continuo de las redes industriales, políticas para el fomento de la especialización y la subcontratación, innovación, ayuda financiera, incentivos para las empresas de creación reciente y la búsqueda de nuevos mercados.

Aplicación de los conceptos de la “experiencia Rafaela” a un espacio territorial más amplio

En esta última sección se describe un programa de trabajo diseñado por el gobierno provincial para generar las condiciones que permitan a todas las municipalidades de la provincia de Santa Fe implantar políticas efectivas del tipo de las que se llevaron a la práctica en el caso de Rafaela.

En esta ocasión, el reto inicial consistió en convencer a las autoridades políticas, a las organizaciones empresariales y a las empresas de las municipalidades implicadas, que la municipalidad, que normalmente sólo prestaba

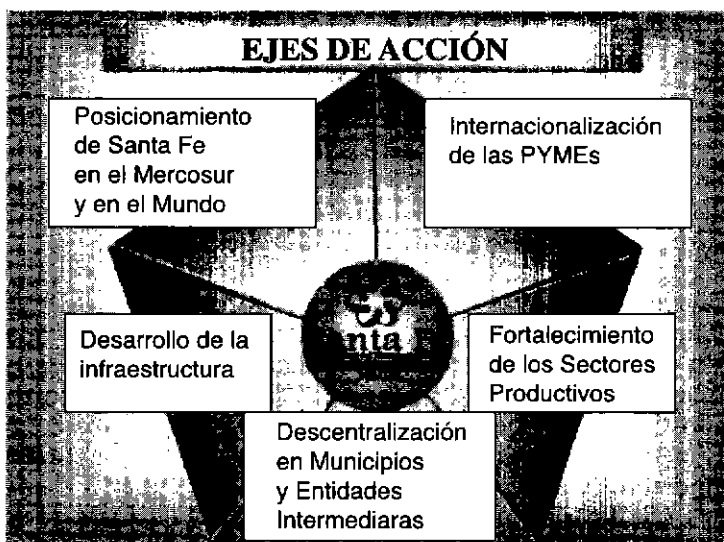


Figura 15.1 Principales ejes de acción

servicios públicos al uso, debía participar más en la generación e implantación de políticas de ayuda a las iniciativas productivas.

Un elemento estratégico en el caso de Rafaela fue la decisión política de las autoridades locales de involucrarse en el desarrollo económico, mediante la creación de la Secretaría de Programación Económica, que fue el hecho que mejor representó la aceptación de un papel nuevo por parte del gobierno local. A su vez, esto llevó a la creación de departamentos similares en todas las poblaciones de la provincia.

Con la intención de fortalecer e integrar el sistema productivo de la provincia, las iniciativas locales y regionales de las municipalidades y comunas condujeron al diseño e implantación de programas para la transformación del papel de las municipalidades (“municipios productivos”).

Para que la gestión de este proyecto fuera eficaz, se creó la llamada Unidad de Gestión Provincial (UGP) que, desde su posición dentro de la estructura del Ministerio, actuaba como complemento de la relación institucional entre el gobierno de la provincia de Santa Fe y las municipalidades y comunas.

Se estableció que sus objetivos principales serían apoyar, formar y lograr que la UGP fuera el activador en unos casos y el catalizador en otros, y proporcionar un marco para aumentar la actividad en áreas en las que las municipalidades y comunas aún no estuvieran en posición para actuar.

Durante 1996 se planteó fomentar la conciencia entre las autoridades municipales sobre la importancia de asumir el liderazgo en el proceso de toma de decisiones, en la medida en que éstas repercutían en la economía local.

Con la intención de acelerar los cambios y aumentar las capacidades de los equipos responsables se introdujo un programa de formación que incluía los siguientes aspectos:

- Técnicas para la toma de decisiones y el análisis de datos.
- El proceso de cambio y el papel de los agentes municipales.
- Introducción a la calidad total.

De manera simultánea se llevó a cabo una encuesta entre el sector industrial de la provincia de Santa Fe. Además de proporcionar la información cualitativa y cuantitativa necesaria para el desarrollo de las políticas locales, la encuesta fue el primer estudio de campo en el intento de que la descentralización fuera una realidad. También permitió a los equipos responsables de las distintas áreas entrar en contacto con las organizaciones sectoriales y con el sistema educativo.

En 1997 la capacitación de gestores se desarrolló de modo que se ofreció a los empresarios de la mediana y pequeña empresa. En las áreas menos desarrolladas —con poca iniciativa privada— se fortaleció el papel de las “asociaciones para el desarrollo”, en las que intervienen las municipalidades y comunas de la región. Las asociaciones recibieron financiación para ejecutar pequeñas iniciativas económicas supervisadas y valoradas por las mismas.

Las evidencias de avances en la relación entre las empresas de las distintas poblaciones no tardaron en aparecer. Para el análisis de los puntos fuertes y débiles se programaron “encuentros regionales”.

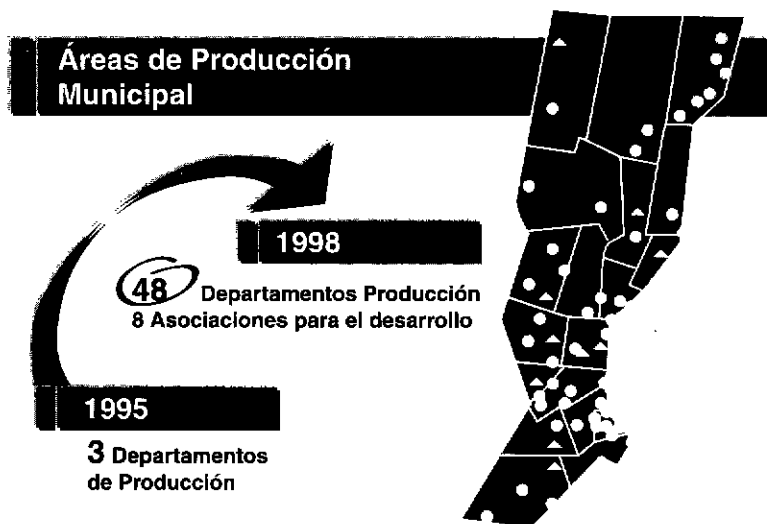


Figura 15.2. Áreas de producción municipal en Santa Fe

En 1998 se incorporaron nuevas áreas de actividad con la pretensión de mejorar la incorporación de las comunas y municipalidades al trabajo. Los equipos ejecutivos desarrollaron sus propios programas y hubo una mejora de la comunicación regular dentro de la provincia. El desarrollo de los programas se llevó a cabo de manera conjunta, con un mayor compromiso de todas las partes. En la actualidad es imposible encontrar un intendente/alcalde que no ponga énfasis en la importancia del desarrollo económico.

Las municipalidades fomentaron la participación de las empresas y agencias locales en las ferias internacionales, pero no sólo las de su propia municipalidad y región sino que también contaron con otras empresas con las que se habían establecido contactos en las reuniones de negocios. Después de las ferias se organizaban misiones para cerrar los acuerdos que se llevaron a cabo a través de los contactos establecidos.

Durante 1997 y 1998 se organizaron más actividades de formación a raíz de las peticiones que surgieron durante las encuestas llevadas a cabo en las distintas regiones. Las materias de los nuevos cursos de formación fueron:

- Costos
- Recursos humanos
- Marketing
- Comercio exterior
- Calidad - ISO 9000
- Tecnología de la información
- Preparación y evaluación de proyectos de inversión
- Salud y seguridad industrial
- Innovación tecnológica

Al cabo de tres años de vida del programa, ahora existe un nivel superior de capacidad gestora en las agencias que fomentan el desarrollo empresarial. En

la actualidad generan una variedad de iniciativas nuevas, realizan labores de promoción de la actividad local, relaciones regionales y planificación conjunta.

La preparación y valoración de los proyectos de inversión, organización de misiones comerciales, reuniones empresariales, ferias y exposiciones ha sido posible gracias a los programas de formación y descentralización.

Recientemente CEPAL realizó una evaluación externa del programa que permitió cuantificar los logros e identificar los objetivos que aún no se habían alcanzado.

Los gestores de estas actividades en las municipalidades se han convertido en agentes del cambio y promotores del crecimiento económico, tanto en sus propias poblaciones como en las regiones a las que éstas pertenecen. Trabajan con las empresas para desarrollar acciones conjuntas para mejorar la competitividad.

Estas municipalidades se han convertido en un eslabón más en el proceso de unión del tejido empresarial de Santa Fe.

Conclusiones

La cooperación entre el sector público en sus distintos niveles y el sector privado, es una manera adecuada de progresar en la competitividad. Para poder interpretar un papel protagónico en el esfuerzo continuo por alcanzar la competitividad empresarial es fundamental que la comunidad vea al Estado como un agente eficaz.

En Rafaela, el mayor desarrollo económico, educativo y social ha sido posible gracias a la mejora en la cooperación público-privada y el liderazgo regional basado en la optimización de los recursos disponibles.

La labor de los agentes municipales, destinada a apoyar a los sectores productivos, ha resultado ser efectiva en la implantación descentralizada de las políticas, tanto a escala nacional como provincial. Las administraciones locales han demostrado que estar cerca de los ciudadanos genera más beneficios y resulta más eficaz.

La experiencia de Rafaela y la política de emulación y aprendizaje desde el nivel provincial y por un gran número de municipalidades y comunas en Santa Fe viene desarrollándose desde hace tres años. Los resultados favorables obtenidos en los indicadores correspondientes a este período demuestran la validez de las políticas descritas y permiten recomendar su aplicación en otras regiones y países.

Notas

1. Michael Porter; *Clusters and the New Economics of Competitions*, en Harvard Business Review
2. El mercado común regional incluye a Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.
3. La diferencia en el comportamiento entre las PYME de Rafaela durante la etapa cerrada de la economía y la mayor parte de las demás empresas del país explica por qué la nueva situación no las sorprendió. Al contrario que las otras empresas, las empresas de Rafaela no utilizaban estructuras de funcionamiento obsoletas ni su capacidad instalada era excesiva, al punto de soportar un alto grado de inactividad. A pesar de que la economía de Rafaela es pequeña, su industria está muy diversificada y apenas sufrió las consecuencias de las crisis sectoriales.

4. Encuesta del sector productivo 1996, Magic, provincia de Santa Fe.
5. IPEC, provincia Santa Fe; INDEC.
6. Ascúa, Worcel.
7. Secretaría de Programación, Área de Producción o Área de Desarrollo Municipal: éstos son nombres distintos que se dan a una misma función.
8. Bianchi, Patrizio, "Construir el mercado", Universidad Nacional de Quilmes, 1997
9. Documento de trabajo de la Secretaría de Programación Económica. Boscherini, Costamagna.
10. *Política industrial a nivel local. Evaluación de la política del municipio para la promoción de las asociaciones empresariales en pequeñas empresas industriales de Rafaela.* CEPAL, Aída Quintanar y Fabio Boscherini; segundo semestre de 1996.
11. Ferraró, Carlo *et al.*, noviembre de 1998.