

Guía operativa para programas de competitividad para la pequeña y mediana empresa

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

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

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

Llisterri, Juan J.

Guía operativa para programas de competitividad para la pequeña y mediana empresa.

p.cm. (Sustainable Development Department Best practices series ; MSM-117)

“Este informe fue preparado por ... Juan J. Llisterri y Pablo Angelelli”—t.p.verso.

“Diciembre de 2002”—t.p. verso.

1. Small business--Latin America. 2. Competition--Latin America. 3. Economic development projects—Latin America. 4. Inter-American Development Bank. I. Angelelli, Pablo. II. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Micro, Small and Medium Enterprise Division. III. Title. IV. Series.

338.642 L433—dc21

Este informe fue preparado por el equipo integrado por Juan J. Llisterri y Pablo Angelelli, ambos de la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Departamento de Desarrollo Sostenible. Se agradecen los valiosos comentarios proporcionados a los autores por: Flora Painter, Martin Chrisney, Franklin Nieder, Alejandro Mico y Steve Wilson.

Estas guías operativas fueron consideradas favorablemente por el Comité de Coordinación del Sector privado el día 12 de noviembre de 2002.

Diciembre de 2002

Esta publicación (Número de referencia MSM-117) se puede obtener en:

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

Correo-e: sds-msm@iadb.org
Fax: 202-312 4134
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/msm>

Prólogo

El apoyo a la pequeña y mediana empresa, y más en general el desarrollo del sector privado, ha sido una de las prioridades para el Banco Interamericano de Desarrollo desde comienzos de la década de los 90. Múltiples programas han sido implementados en los países de la región para mejorar el funcionamiento de los mercados de factores y de servicios empresariales, así como también facilitar el acceso de las empresas a mercados de bienes y servicios finales domésticos e internacionales.

En 1995, el Banco aprobó una estrategia de desarrollo empresarial para orientar sus acciones de apoyo al sector de las pequeñas y medianas empresas. Dicha estrategia ya enfatizaba la necesidad de aumentar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas para fortalecer los tejidos productivos de la región y poder sacar mayores ventajas de las oportunidades que ofrece la globalización. En 2002, el Banco se ha dotado de una estrategia de competitividad, la cual proporciona un marco de análisis y un plan de acción para fortalecer las interacciones entre el sector público y el privado que conduzcan a un ambiente más proclive al aumento sostenible de los niveles de productividad de las empresas.

Este documento se enmarca dentro de las mencionadas estrategias de desarrollo empresarial y de competitividad, y captura el aprendizaje que el Banco ha desarrollado en los últimos años con sus programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa. Además, combinando lecciones aprendidas con el análisis de las buenas prácticas internacionales, se propone una serie de orientaciones para guiar a los funcionarios del Banco y de las agencias ejecutoras en el diseño, ejecución y evaluación de una nueva generación de iniciativas de apoyo al sector de las pequeñas y medianas empresas.

Vale la pena destacar que esta guía para programas de competitividad para la pequeña y mediana empresa es el resultado del esfuerzo colectivo que incluyó a los departamentos regionales, el departamento de investigación, el Fondo Multilateral de Inversiones y a la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Este método de trabajo es el que ha permitido recoger las experiencias del Banco en distintos temas y regiones donde se han realizado operaciones de apoyo a la PyME. Asimismo, debe resaltarse que para mantener la actualidad del presente será necesario seguir trabajando en equipo para poder ajustarlo a los cambiantes desafíos y oportunidades de las pequeñas y medianas empresas de la región y a las nuevas posibilidades que el Banco pueda generar para promover su competitividad.

Alvaro R. Ramírez
Jefe, División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Departamento de Desarrollo Sostenible

Índice

Introducción

1

Importancia de la PyME en la región
y factores que limitan su competitividad

3

Orientaciones operativas para preparar programas de competitividad

7

Resumen de recomendaciones y conclusiones

22

Referencias para el diseño de programas de competitividad para las PyME

24

Introducción

La estrategia institucional (GN 2077-3) del Banco Interamericano de Desarrollo para América Latina y el Caribe incluye cuatro líneas prioritarias de acción: la modernización del estado, la reforma del sector social, la integración regional y la competitividad. El desarrollo del sector privado, y en particular de las pequeñas y medianas empresas (PyME), es de suma relevancia en cada una de estas dimensiones. Las competencias de estos agentes económicos para asimilar conocimientos y tecnología, para producir, para cooperar y para competir en los mercados, resultan cruciales para que las naciones hagan un uso eficiente de sus recursos y logren elevados niveles de productividad y competitividad. Esta guía se elabora bajo la visión que un desempeño positivo del sector PyME, principalmente en términos del aumento de la productividad de los factores, contribuirá al crecimiento y a la competitividad de las economías de la región.

El aumento de la competitividad a través del desarrollo de la PyME no es un objetivo estratégico sólo para el Banco, sino también para otros organismos multilaterales y de cooperación internacional. Para el Banco Mundial la actividad empresarial y los mercados son herramientas críticas para aumentar la productividad y para generar oportunidades laborales para la población (Banco Mundial, 2001). La Unión Europea está implementando una política para hacer que las economías y las empresas de esa región estén basadas en el conocimiento y la innovación. El compromiso de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para me-

jorar la competitividad del sector PyME se puso de manifiesto con la firma del capítulo de políticas de pequeña y mediana empresa en la conferencia ministerial de Bolonia en el año 2000.

En este documento se proponen una serie de orientaciones para guiar a los funcionarios del Banco y a las agencias ejecutoras en el proceso de identificación, diseño, aprobación, ejecución y evaluación de programas de competitividad para la PyME. Esta guía tiene como marco de referencia la estrategia de pequeña y mediana empresa (GN-1885-corr) publicada en 1995, las estrategias nacionales de desarrollo empresarial preparadas por el Banco entre 1995 y 1997 y la estrategia de competitividad que está preparando el Departamento de Investigación. Como herramienta de gestión de conocimiento, el presente documento también incluye referencias sobre otras políticas del Banco relacionadas con la competitividad, citas bibliográficas sobre mejores prácticas y principios de trabajo, y menciones sobre algunas operaciones de préstamo y de cooperación técnica del Banco que pueden aportar ejemplos prácticos para las nuevas operaciones orientadas a mejorar la competitividad de la PyME.

El objetivo principal de los programas de competitividad para la PyME debe ser el aumento de la productividad de los factores de la producción (el capital y el trabajo) en las pequeñas y medianas empresas. La selección y el diseño de los componentes deben basarse en una adecuada caracterización y análisis de los problemas de las empresas que serán

apoyadas¹. En términos generales, las áreas de trabajo que se proponen en la presente guía como medios para aumentar la competitividad de las PyME son las siguientes:

- la mejora del entorno empresarial;
- el desarrollo de los mercados financieros para la PyME;
- el desarrollo de los mercados de servicios empresariales;
- el apoyo a la innovación y a la difusión tecnológica;
- el fortalecimiento de las cadenas productivas y las redes de empresas; y
- el fomento de la empresarialidad.

La segunda sección de este documento presenta algunos datos sobre la importancia que tienen las PyME en la región, las amplias brechas de productividad entre PyME y grandes empresas y las diferencias de desempeño entre las pequeñas empresas de América Latina y las de países industrializados. Esta sección se completa con una descripción de

los factores que limitan la competitividad del sector PyME: los problemas del marco regulatorio e institucional, las fallas en el funcionamiento de los mercados de factores y bienes y servicios finales y las debilidades en la gestión empresarial.

En la tercera sección de la presente guía se describen las orientaciones operativas para los programas de competitividad. En primer lugar se destaca la necesidad de realizar diagnósticos para identificar y priorizar los problemas del sector PyME. Luego se especifica cual debe ser el objetivo de un programa de competitividad y se proponen seis posibles áreas de trabajo. El resto de la sección se dedica las cuestiones de ejecución, incluyendo el marco institucional y los mecanismos de entrega y los sistemas de evaluación.

La cuarta sección del documento incluye un resumen de recomendaciones y algunos comentarios adicionales para promover una nueva generación de programas de apoyo a la PyME en la región.

¹ Esto se debe a que el colectivo de pequeñas y medianas empresas es muy heterogéneo, incluyendo a firmas que operan en distintos sectores (tradicionales e innovadores), con diferentes perfiles de gestión y crecimiento y con grados disímiles de integración a la economía formal.

Importancia de la PyME en la región y factores que limitan su competitividad

IMPORTANCIA DE LA PYME Y BRECHAS DE PRODUCTIVIDAD

En la mayoría de las economías de la región, las PyME explican entre 20 y 40% del empleo y alrededor de un 10% de los establecimientos². La importancia económica, sumada a la potencial flexibilidad y capacidad innovadora, hacen que estos agentes económicos sean un instrumento privilegiado para mejorar la competitividad de las economías de la región. Sin embargo, para que las PyME puedan desempeñar ese papel es necesario que mejoren sustancialmente sus índices de productividad. Las brechas de productividad entre PyME y grandes empresas son significativas. Si bien las reformas estructurales de la década de los noventa dieron lugar a mejoras en la productividad de las PyME en algunos países de la región, como por ejemplo Argentina y México, las distancias todavía persisten. En promedio, la productividad de la PyME latinoamericana equivale a menos del 40% de la productivi-

² En los 14 países más grandes de la región existen al menos 8,4 millones de empresas formales. De ellas, un 93% son microempresas (hasta 5 o 10 empleados); 6,8% son pequeñas y medianas (entre 5-10 y 100-200 empleados) y sólo un 0,2% son grandes empresas (más de 100-200 empleados). La micro, pequeña y mediana empresa representa entre el 60% y el 80% del empleo en la mayoría de los países de la región. Durante los años noventa, las microempresas y las PyME pasaron a ser las principales fuentes de creación de empleo, creando 6 de cada 10, y 3 de cada 10 nuevos puestos de trabajo respectivamente. En cuanto a participación en el valor bruto de la producción (VBP), en la mayoría de los países de la región, la micro, pequeña y mediana empresa explica entre el 30% y el 60%.

dad de la gran empresa (Peres y Stumpo, 2000), lo que refleja que existen oportunidades sustanciales de mejora.

Las PyME latinoamericanas también están rezagadas respecto a sus pares de otros países de mayor grado de desarrollo. Por ejemplo, en la Unión Europea, la productividad relativa de las PyME frente a las grandes empresas es en promedio de 65% (Comisión Europea, 2000). Asimismo, en Estados Unidos, este indicador equivale al 62% (*Economic Census and Statistics of U.S. Business*, 1997). Estas menores brechas de competitividad en los países desarrollados facilitan la participación de las PyME en las cadenas productivas y contribuyen a la solidez, dinamismo y capacidad de competir de los tejidos productivos.

FACTORES QUE AFECTAN LA COMPETITIVIDAD DE LA PYME

Los factores que limitan la competitividad de las PyME de la región, y que son susceptibles de ser afectados por los programas objeto de la presente guía, pueden agruparse en cuatro categorías: marco regulatorio e institucional; acceso a y funcionamiento de los mercados de factores; acceso a y funcionamiento de los mercados de bienes y servicios finales, y empresariedad, gestión y cooperación empresarial.

Marco regulatorio e institucional

Los problemas del marco regulatorio e institucional incluyen aspectos tales como la falta de regulación de la competencia, la inseguridad jurídica en el tráfico mercantil (transacciones aseguradas), la falta de imparcialidad y la ineficiencia del sistema judicial, la poca transparencia y simplificación del régimen fiscal, la inadecuación de los mercados de factores, la falta de protección de la propiedad (incluida la propiedad intelectual), leyes de quiebra, las barreras burocráticas y los desincentivos a la actividad de negocios y la baja calidad de los sistemas de apoyo al desarrollo de las empresas (poco alcance, superposición, reducido impacto, etc.). La jerarquización del impacto de estos problemas sobre la competitividad de las PyME latinoamericanas es un tema aún no estudiado en profundidad y, en consecuencia, debería ser incluido en la futura agenda de investigación. Por último, es importante resaltar que, tanto en el análisis de los problemas del marco regulatorio e institucional como en los programas de mejora, debe trabajarse no sólo al nivel nacional, sino también al nivel subnacional y local.

Acceso a y funcionamiento de los mercados de factores

Financiamiento. La escasa disponibilidad de instrumentos financieros adecuados a las necesidades de las PyME (en plazos y costos, así como las dificultades que estas empresas tienen para ser sujetos de crédito) lleva a que las empresas dependan demasiado de sus propios recursos y del financiamiento de los proveedores, tanto para el funcionamiento corriente del negocio como para los proyectos de expansión o reconversión. El

problema de financiamiento es aún más severo cuando se trata de nuevos proyectos empresariales o de investigación y desarrollo, donde el riesgo tecnológico y comercial suele ser muy elevado (véase Kantis y otros, 2002). Algunas consecuencias de la falta de financiamiento externo sobre las empresas son: escalas productivas inferiores a la óptimas, menores tasas de innovación y atraso tecnológico.

Mano de obra calificada. La experiencia internacional sugiere que existe una relación positiva entre el incremento de la presión competitiva y las exigencias a los recursos humanos involucrados en el proceso de trabajo, tales como la autonomía de trabajo y la cooperación con la gerencia y los colegas, responsabilidad, flexibilidad y comunicación. En este contexto, el acceso a mano de obra calificada, para el que existen limitaciones en la región, adquiere suma relevancia para que las pequeñas y medianas empresas puedan lograr niveles de productividad internacionales. Pero no sólo son necesarias las calificaciones de la mano de obra, cada vez más las empresas buscan "competencias" en sus empleados; es decir, el desarrollo de habilidades para aprender, comunicarse y adaptarse al cambio, lo que requiere la adquisición de capacidades de razonamiento más que el dominio de contenidos o destrezas específicas.

Tecnología. El acceso a tecnologías actualizadas es otro de los factores críticos para que las pequeñas empresas mejoren sus procesos de producción y gestión y sean competitivas. Sin embargo, los problemas de disponibilidad de información pueden dificultar el acceso a la tecnología. Esta situación se acentúa por la resistencia de los empresarios más peque-

ños a contratar a un especialista para tratar esos aspectos. Por otra parte, la asistencia de los vendedores de maquinaria y equipo puede ser sesgada por sus propios intereses, lo cual puede llevar a inversiones equivocadas.

Servicios de desarrollo empresarial. Los mercados de servicios especializados son indispensables para que las PyME puedan complementar sus capacidades internas y ser competitivas. Sin embargo, en la generalidad de los casos, las empresas consultoras y de capacitación no cuentan con productos que sean eficaces en función de los costos y adecuados a la escala de las PyME. Asimismo, por el lado de las pequeñas empresas, la falta de información y de experiencia, y en consecuencia la dificultad para establecer relaciones de costo/beneficio, sumado a la escasez de tiempo de los empresarios, dan como resultado una escasa demanda de estos servicios.

Acceso a y funcionamiento de los mercados de bienes y servicios finales

La ineficiencia de los canales de distribución y los problemas de concentración dificultan la competencia de las PyME en los mercados locales. Asimismo, la complejidad de los procedimientos de licitación y la falta de información limitan las posibilidades de las empresas de menor escala de venderle al sector público. Por otra parte, la falta de experiencia en la comercialización internacional, la reducida escala, las deficiencias de calidad y normalización de los productos, así como el escaso acceso a clientes del exterior y los problemas de información son los principales factores que explican los reducidos niveles de internacionalización de las PyME. Por último, los im-

puestos y aranceles aduaneros, las legislaciones tributarias complicadas e ineficientes y las exigencias regulatorias para la iniciación de actividades también forman parte de la problemática asociada al ingreso a los mercados de bienes y servicios.

Empresarialidad, gestión y cooperación empresarial

Empresarialidad y gestión empresarial. El papel de los empresarios es fundamental en las economías de mercado. Estos agentes son los que movilizan los factores productivos para satisfacer las necesidades de la población y generar riqueza. Asimismo, la creación de empresas facilita el cambio tecnológico y la renovación del tejido productivo. El flujo de entrada de firmas en nuevos sectores de la economía y de salida desde las industrias declinantes genera mejoras en la productividad y facilita la modernización de la estructura empresarial. En la mayoría de los países de la región, sin embargo, la natalidad de empresas es reducida, aspecto que limita la competitividad del sector PyME. A su vez, las PyME que logran ingresar al mercado suelen enfrentar dificultades en la gestión empresarial, ya que aunque pueden atraer a profesionales entusiastas con capacidad gerencial, muchas veces se ven en grandes dificultades para competir con las grandes empresas. El efecto de la escasez de personal con talento gerencial, que prevalece en la mayoría de los países de la región, se ve magnificado en el caso de las PyME.

Cooperación entre empresas. La propensión a actuar en forma individual y aislada que caracteriza a la mayor parte de los propietarios de PyME dificulta el desarrollo de sistemas de producción

más complejos, basados en la acción colectiva y la especialización de distintas empresas. El aislamiento de la mayor parte de las pequeñas empresas, producto entre otras cosas de los bajos índices de confianza, es una fuerte restricción

para el desarrollo de cadenas productivas industriales con capacidad para competir en los mercados globales. Esta dificultad para cooperar también impide el desarrollo de sistemas locales de producción.

Orientaciones operativas para preparar programas de competitividad

En esta sección se propone una serie de orientaciones operativas para preparar programas de competitividad para la PyME. Se discuten las razones que justifican la elaboración de un diagnóstico, los objetivos de los programas, las áreas operativas y sus contenidos, el marco institucional para la ejecución y los criterios para el seguimiento y la evaluación de resultados. Pero la efectividad de los programas de competitividad no dependerá únicamente de sus propias características. Por el contrario, para que estos instrumentos tengan mayor efectividad en la promoción del desarrollo económico y social es indispensable que sean complementarios con el resto de las operaciones que conforman la estrategia del Banco en cada uno de sus países beneficiarios.

DIAGNÓSTICO DE LOS OBSTÁCULOS A LA COMPETITIVIDAD


El diseño de un programa de competitividad debe basarse en un diagnóstico actualizado de los factores que afectan la competitividad de las pequeñas y medianas empresas. El diagnóstico debe contribuir a:

- Identificar cuál es el problema en que el programa debe concentrar sus esfuerzos;
- Fijar la línea de base para la posterior definición de los objetivos y la evaluación de los resultados; y

- Establecer un primer dimensionamiento del presupuesto del programa.

Las metodologías de diagnóstico suelen clasificar los obstáculos a la competitividad según cuatro niveles: entorno empresarial (problemas que están fuera del ámbito de decisión de los empresarios), mercados, *clusters* (aglomeraciones) de empresas y empresas individuales.

Diagnóstico del entorno empresarial

Este tipo de estudios abarcan el análisis de todos los aspectos que afectan la competitividad de la PyME. Un primer ejemplo metodológico para efectuar diagnósticos a  nivel de entorno es la *Guía de valoración de políticas* preparada por el BID en 2002. Esta herramienta permite elaborar conclusiones sobre el alcance, la calidad y el nivel de coordinación de los programas e instituciones que apoyan a la PyME en un país, provincia o ciudad determinada en las siguientes áreas: financiamiento, tecnología, comercialización, marco regulador y de competencia, desarrollo de recursos humanos y cooperación empresarial³. Un segundo ejemplo son los estudios de entorno realizados por la Fundación para el Desarrollo Sostenible en América Latina, FUNDES, en varios países de la región⁴. Estos se concentran en el análisis

³ Esta guía se puso en práctica en Chile, Colombia y el estado de Campeche en México. Para mayor información consulte la dirección electrónica: www.iadb.org/sds/SME/publication.

⁴ Esta metodología fue puesta en práctica en Argentina, Chile, El Salvador y Panamá. Para ma-

de problemas tales como el funcionamiento del aparato estatal, las políticas de desarrollo empresarial, las condiciones de financiamiento, las políticas macroeconómicas, las condiciones de competencia, la legislación laboral, los impuestos y la calidad de la infraestructura, entre otros. Por último, otra metodología que se ocupa del entorno es el *SME Country Mapping Exercise* del Banco Mundial, que permite comparar los problemas de los empresarios frente a las políticas de apoyo existentes y a partir de ello identifica áreas de interés para el desarrollo de nuevos programas de apoyo⁵.

Diagnóstico de mercados

Este tipo de enfoque es de suma importancia debido a que frecuentemente las fallas en el funcionamiento de los mercados son la justificación de los programas de competitividad. Los mercados más relevantes para efectuar diagnósticos son los de financiamiento, trabajo, tecnología y servicios especializados. En este último tema, por ejemplo, una metodología apropiada es la guía de evaluación de mercados de servicios de desarrollo empresarial preparada por la Organización Internacional de Trabajo (Overy Miehlbradt, 2001). Esta herramienta, que se basa en técnicas tradicionales de investigación de mercado, sirve para estudiar la evolución de las cantidades y los precios en distintos segmentos del mercado de servicios empresariales así como también los perfiles de los demandantes y oferentes e incluye reco-

por información consulte la dirección electrónica: www.fundes.org.

⁵ Las áreas que se analizan son: acceso a información, acceso a servicios empresariales, acceso a financiamiento y ambiente de negocios. Para mayor información consulte la dirección electrónica: www.worldbank.org.

mendaciones sobre como utilizar la información para identificar las fallas del mercado y hacer el diseño de programas de apoyo.

Diagnóstico de “clusters” de empresas y cadenas productivas

La metodología de los estudios de *clusters* también es útil para identificar obstáculos a la competitividad de las PyME. Estos estudios permiten determinar como se construyen ventajas competitivas mediante la interacción entre empresas (proveedores, productores y compradores) e instituciones de apoyo localizadas en un entorno geográfico acotado y en que manera esas ventajas facilitan la inserción del *cluster* en los mercados nacional, regional y global. Las metodologías que se utilizan en este tipo de estudios incluyen tres tipos de descripciones: gráfica, cuantitativa y cualitativa. La descripción gráfica implica trazar un mapa del sistema de valor del *cluster* para poder observar su posicionamiento en el mercado y las relaciones de poder entre las empresas participantes. La descripción cuantitativa implica recoger información estadística sobre el desempeño y las estrategias de las empresas. Por último, la descripción cualitativa implica contar la historia del *cluster*, resaltando los hitos que han marcado su trayectoria de vida. Así se puede entender mejor por qué el conglomerado tiene la morfología que tiene, qué políticas lo han potenciado o restringido, cómo ha sido el proceso de articulación o desarticulación de productores, etc.⁶

⁶ Información sobre metodologías para estudiar *clusters* puede verse en Meyer-Stamer (2000) <http://www.meyer-stamer.de/2000/mvsep200.pdf>; Porter (1997) <http://www.agenda21.org.ni/doc/comp9.pdf> y Kaplinsky y Morris (2000).

Diagnóstico de empresas individuales

Es al nivel de las empresas donde resulta más apropiado el concepto de competitividad. Las herramientas de análisis de competitividad⁷ de empresas se concentran, por un lado, en la evaluación de la capacidad de la organización para lograr el máximo rendimiento de los recursos disponibles (como personal, capital, materiales, ideas, etc.) y los procesos de transformación, y por otro, en la capacidad de organización en el contexto del mercado, o el sector a que pertenece. Como el sistema de referencia o modelo es ajeno a la empresa, ésta debe considerar variables exógenas, como el grado de innovación, el dinamismo de la industria, la estabilidad económica, para estimar su competitividad a largo plazo. La empresa, una vez ha alcanzado un nivel de competitividad externa, deberá disponerse a mantener su competitividad futura, basado en generar nuevas ideas y productos y de buscar nuevas oportunidades de mercado.

La lista de herramientas de diagnóstico es amplia e imposible de examinar exhaustivamente en esta sección. Aquí interesa resaltar la idea que el diagnóstico debe ser un paso indispensable para identificar y priorizar el problema, justificar la necesidad del programa, fijar las líneas de base y los objetivos correspondientes y establecer un primer dimensionamiento presupuestario de la operación. Por último, es importante señalar que en

<http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/VchNov01.pdf>.

⁷ Un ejemplo de este tipo de herramientas es la metodología FINPYME de análisis de competitividad a nivel de empresas desarrollada por la Corporación Interamericana de Inversiones en el año 2001. El Banco Mundial también ha desarrollado herramientas para evaluar las capacidades competitivas de las empresas.

la elaboración de los diagnósticos se debe tratar de aprovechar las bases de información secundaria y los estudios que ya están disponibles en cada país.

DEFINICIÓN DE OBJETIVOS

El objetivo final de los programas de competitividad para la PyME debe ser el aumento de la productividad de los factores en el sector PyME. Esto no significa desconocer el impacto que las iniciativas de apoyo a la PyME pueden tener en la generación de empleo y en la redistribución del ingreso, sino que, en el marco de esta guía, esos objetivos no son los prioritarios.

Los propósitos u objetivos específicos que deben plantearse en un programa de competitividad para la PyME pueden incluir las siguientes alternativas:

- mejorar el entorno de negocios;
- mejorar las capacidades estratégicas, productivas y comerciales de las pequeñas empresas para competir más efectivamente en los mercados locales e internacionales; y
- desarrollar los mercados de servicios financieros y no financieros para las PyME.

Al nivel de componentes debe definirse con precisión la cantidad de servicios (financieros y no financieros) que a través del programa se va a canalizar al grupo objetivo de empresas así como también las actividades para mejorar el entorno de negocios. Estas metas deben responder directamente a los problemas (identificados en la etapa de diagnóstico) que enfrentan las pequeñas empresas en su creación y desarrollo, como por ejemplo, la dificultad para acceder al crédito bancario, el escaso uso de servi-

cios de capacitación, la baja predisposición para desarrollar proyectos innovadores y la dificultad para registrar nuevas empresas, entre otros.

PROPUESTA DE ÁREAS OPERATIVAS

Las áreas operativas que se proponen para los programas de competitividad para la PyME, y que resultan del análisis de los factores que limitan la competitividad de las PyME en la región, las experiencias que el Banco y otras instituciones han venido realizando en los últimos años y las tendencias de las políticas de pequeña empresa al nivel internacional⁸, son las siguientes:

- mejora del entorno empresarial;
- desarrollo de mercados financieros para la PyME;
- desarrollo de mercados de servicios empresariales;
- apoyo a la innovación y a la difusión tecnológica;
- fortalecimiento de empresas, *clusters* y redes de empresas, y
- fomento de la empresarialidad.

Las seis áreas propuestas ofrecen distintas posibilidades para la definición de los componentes de un programa de competitividad para la PyME. Por ejemplo, un programa cuyo foco es fortalecer *clusters* de empresas puede incluir, a su vez, actividades para potenciar la innovación y la difusión tecnológica y mejorar el entorno de negocios. Otro ejemplo podría ser un proyecto dirigido a fomentar la empresarialidad que incluya activida-

des para desarrollar mercados de servicios financieros y no financieros para empresas de menos de tres años de vida. Las alternativas son múltiples y por lo tanto es difícil, *a priori*, definir las combinaciones más adecuadas. Por ello, en el diseño de los componentes de cada programa será importante considerar los siguientes criterios:

- Diseño de abajo hacia arriba: Tener un adecuado nivel de conocimiento y consenso sobre las necesidades de las PyME y los actores institucionales de su entorno;
- Búsqueda de mejores prácticas: Identificar la solución disponible más efectiva para enfrentar cada obstáculo a la competitividad;
- Aumento de la eficiencia sistémica del marco general de políticas de las PyME: Implementar acciones complementarias con las que ya existen en el territorio, y
- Adecuación con el nivel de capacidad institucional local: Diseñar componentes cuya ejecución es compatible con la experiencia que poseen las instituciones locales.

A continuación se describe brevemente cada una de las áreas operativas propuestas.

Mejora del entorno empresarial

Las prioridades en cuanto a los problemas regulatorios y de funcionamiento de las instituciones no son conocidas en muchos países de la región. Por ello, el desarrollo de diagnósticos para definir una jerarquía de áreas de trabajo para mejorar el entorno de negocios aparece como una tarea fundamental para el diseño de programas de competitividad para la PyME.

⁸ Véase "El observatorio europeo para las PyME. Sexto Informe. Resumen Ejecutivo", Comisión Europea, año 2000; y "Enhancing SME Competitiveness: The OECD Bologna Ministerial Conference", junio 2000, París.

En términos generales, los principales objetivos en los que deben concentrarse los componentes de mejora del entorno regulatorio e institucional son:

- La eliminación de sesgos regulatorios y de funcionamiento de las instituciones contra las empresas de menor escala;
- La simplificación de los trámites burocráticos en los diferentes niveles del gobierno;
- La seguridad en las transacciones mercantiles;
- El fortalecimiento de derechos y registros de propiedad;
- El fortalecimiento de las instituciones que diseñan y administran los marcos regulatorios con impacto sobre la PyME, y
- El apoyo a los procesos nacionales, subnacionales y sectoriales de interlocución público-privada para diseñar estrategias y priorizar acciones de apoyo a la PyME.

Algunos ejemplos de iniciativas para mejorar el entorno empresarial ya desarrolladas por el Banco son el programa

de *Simplificación de trámites* en Colombia (ATN/MT-7186), que busca reducir los costos burocráticos del registro de empresas; el programa *Inovar* en Brasil (ATN/ME-7332-BR), a través del cual se pretende establecer un ambiente más amigable para el desarrollo del mercado de capital riesgo; el programa *Sistema nacional de compras públicas* en Paraguay (ATN/MT-7244-PR), que busca igualar las oportunidades de empresas de diferentes escalas para participar en los contratos del gobierno, y en el programa *Fortalecimiento del sistema de derechos de propiedad* de Guyana (ATN/MT-6671-GY), cuyo objetivo es mejorar el marco jurídico y los procedimientos administrativos de las transacciones garantizadas de bienes muebles e inmuebles y aumentar la seguridad física de los registros. En el recuadro 1 se presentan otros ejemplos de programas para implementar procesos de interlocución público-privada.

Desarrollo de mercados financieros para la PyME

La experiencia internacional muestra que existe una relación directa entre la pro-

Recuadro 1 Lecciones de programas que promueven la interlocución público-privada

Experiencias valiosas con programas de competitividad han sido realizadas en Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, México, la región andina y en toda la región centroamericana. Los programas han abarcado diferentes áreas de acción, destacándose planes para la mejora del clima de negocios y el desarrollo de *clusters*. Por ejemplo, el programa Chihuahua Siglo XXI, desarrollado desde 1992 en Chihuahua México, muestra claramente los beneficios de una alianza entre los sectores público y privado, alianza que sentó las bases para un plan estratégico de acción para el estado. En Centroamérica se destacan el diagnóstico y la estrategia de desarrollo planteada por la Agenda Centroamericana de Competitividad para el Siglo XXI que sustentó el establecimiento de instancias mixtas (participación pública y privada) para la promoción de la competitividad nacional.

Algunas de las lecciones fundamentales que se han extraído de las principales experiencias en materia de competitividad son: 1) la necesidad de hacer procesos de planificación estratégica participativa (“de abajo hacia arriba”); 2) la necesidad de que este proceso sea fruto del consenso entre el sector público y el privado, donde el sector privado es el motor principal y el sector público es el socio estratégico que fomenta las reformas en el clima de negocios, y 3) la demanda, y no la oferta, es la que sirve para impulsar los proyectos y dar sustentabilidad a los programas.

fundidad de los mercados financieros y el acceso de las PyME al crédito. En América Latina, a pesar de los profundos procesos de reforma de los sistemas financieros que se han llevado a cabo en la región en los últimos años, el acceso a los recursos financieros de mediano y largo plazo continúa siendo un factor limitante para la creación y el crecimiento de las PyME en la región. En parte, esto se debe a las dificultades de las instituciones financieras para conseguir financiamiento a largo plazo. Por ejemplo, en muchos países de la región los préstamos y colocaciones a más de un año suelen triplicar a los depósitos de similar plazo. Adicionalmente, los bancos comerciales e instituciones financieras privadas todavía encuentran que el crédito a la PyME les resulta excesivamente caro y altamente arriesgado. Ello les lleva a no atender suficientemente a ese segmento del mercado y a no desarrollar metodologías de análisis de riesgo y gestión de la cartera de crédito del sector de la PyME. A su vez, los mercados de capitales, de vital importancia para el sector de capital de riesgo para la PyME de rápido crecimiento, aún se encuentran en una fase incipiente de su proceso de desarrollo.

Los objetivos en que deben concentrarse los componentes de financiamiento para la PyME pueden dividirse en cuatro tipos:

- Mejorar las capacidades de las PyME para acceder al financiamiento, por ejemplo a través de mayor transparencia contable, mejor gestión financiera y más habilidades para preparar proyectos de inversión.
- Mejorar las capacidades de las instituciones de intermediación financie-

ra para trabajar con el sector PyME, por ejemplo, mediante metodologías para reducir los costos de transacción y la generación de innovaciones financieras que den lugar a productos cada vez más pertinentes a las necesidades de las pequeñas empresas;

- Desarrollar los mercados de capitales para las pequeñas empresas basadas en la tecnología y de alto crecimiento (en este caso los esfuerzos no sólo deberán orientarse a los mercados de capitales formales sino también al desarrollo de mecanismos para facilitar la conexión informal entre pequeños empresarios con oportunidades de negocios e inversionistas que puedan aportar alternativas al problema de la capitalización de estas empresas), y
- Mejorar las condiciones de entorno que frenan el desarrollo de los mercados financieros, incluyendo, por ejemplo, el fortalecimiento de los sistemas de derechos de propiedad, los sistemas de garantías, las agencias de crédito, etc.

Los ejemplos típicos de iniciativas de financiamiento para la PyME son los programas multisectoriales de crédito, por ejemplo en Uruguay (UR-0021), Perú (PE-0113) y Bolivia (BO-0088). En todos estos casos se busca canalizar financiamiento bancario de mediano y largo plazo para la pequeña y mediana empresa a través del traspaso de recursos desde la banca mayorista o de segundo piso hacia la banca comercial o de primer piso. En este tipo de programas los aspectos críticos son la forma en que se definen las tasas de interés, los mecanismos de traspaso de fondos entre instituciones de segundo y de primer piso y

los criterios de selección de los intermediarios⁹.

Desarrollo de mercados de servicios de desarrollo empresarial

Para poder sobrevivir al fuerte aumento de los niveles de competencia global, las PyME necesitan actualizar sus competencias tanto a través de procesos de aprendizaje desarrollados en su interior como mediante la incorporación, desde fuera de la empresa, de nuevos conocimientos, experiencias y saberes codificados y formales. Sin embargo, en muchos países de la región los mercados de servicios para atender ese tipo de necesidades no están suficientemente desarrollados. Por problemas de información,

ción son los principales obstáculos que limitan la disponibilidad de servicios para las pequeñas empresas.

El objetivo de este tipo de actividades es facilitar el acceso de las PyME a mercados de servicios especializados¹⁰ cada vez más desarrollados y pertinentes. Mediante información, sensibilización e incentivos monetarios debe procurarse que, por un lado, las empresas reconozcan la necesidad de resolver un problema a través de la contratación externa de un servicio especializado (es decir, que exista una demanda efectiva), y por el otro, que los proveedores (nuevos y existentes) desarrollen las habilidades, el conocimiento y la capacidad para generar una oferta efectiva de servicios innova-

Recuadro 2 Aspectos críticos para el diseño de programas de servicios de desarrollo empresarial*

La literatura especializada señala que los aspectos críticos en el diseño de componentes de servicios de desarrollo empresarial son:

- Un adecuado conocimiento de las fallas en los mercados de servicios en los que se va a intervenir;
- Apoyo por a la demanda mediante cofinanciamiento específico y de duración definida;
- Apoyo a actividades de investigación y desarrollo y prueba de mercado de servicios empresariales innovadores;
- Apoyo en facilitadores privados del mercado;
- Seguimiento y evaluación de los resultados, y
- Apoyo a la difusión de programas exitosos.

* Para una discusión detallada del diseño de programas para promover la demanda de servicios empresariales véase Alberti y otros, 2002; Overy Miehlsbradt, 2001; SED, 2000; Committee of Donnor Agencies for Small Enterprise Development, 2001, y Oldsman, 2000.

poca experiencia en el uso y limitaciones de tiempo y recursos, la demanda de servicios de desarrollo empresarial por parte de las PyME suele ser muy reducida. Por el lado de la oferta, la falta de información y los elevados costos de transac-

¹⁰ Los servicios de desarrollo empresarial incluyen rubros tales como capacitación, diseño, marketing, desarrollo de redes, servicios tecnológicos, estrategia, investigación de mercado, legal, información, diseño de páginas webs, etc. Existe cierto consenso sobre que en la medida que los programas de desarrollo del mercado de servicios empresariales se enfocan en un determinado segmento del mercado aumenta su probabilidad

⁹ La discusión de estos temas puede verse en la Estrategia del Banco para mercados financieros (GN-1948-3).

dores y adaptados a las necesidades específicas de las PyME. En el recuadro 2 se resumen los aspectos críticos para el diseño de programas de servicios de desarrollo empresarial.

Existen numerosos ejemplos de iniciativas para desarrollar mercados de servicios de desarrollo empresarial. El programa de préstamo *Desarrollo de la PyME* en Paraguay (PR0100) proporciona incentivos monetarios e información para promover la demanda de servicios de las PyME y para desarrollar una oferta más especializada y pertinente por parte de los proveedores. Otro ejemplo es el programa de *Diversificación de mercados de exportación* en Argentina (ATN/ME-7157-AR), que está enfocado a apoyar sólo la demanda de PyME exportadoras de servicios empresariales para ganar nuevos mercados externos.

Apoyo a la innovación y a la difusión tecnológica¹¹

La globalización está revolucionando los sistemas de producción y las estructuras industriales. En los nuevos esquemas de competencia, la calidad, el diseño, la atención a clientes y subcontratantes, la rapidez de los plazos de entrega y, sobre todo, la capacidad de innovación de las empresas, son los factores más importantes para crecer y consolidar la participación en los mercados internos y externos. Sin embargo, debido a problemas de apropiabilidad del conocimiento y elevado riesgo tecnológico, la inversión privada en actividades de investigación y desarrollo y difusión de tecnologías sue-

de éxito, definido según tipo de servicio, área geográfica, tipo de empresa, etc.

¹¹ Para mayor información véase "La ciencia y la tecnología para el desarrollo: Una estrategia del BID" (GN 1013-2), Banco Interamericano de Desarrollo, abril del 2000.

le estar por debajo del nivel óptimo para la sociedad¹².

A través de este tipo de componente se apoya a las empresas mediante diversos mecanismos tales como líneas de crédito, fondos compartidos¹³ y sistemas de extensión y laboratorios, en la implementación de proyectos de investigación y desarrollo (I+D), innovación o mejoramiento de productos y procesos productivos que suponen la incorporación de tecnologías nuevas o riesgosas que no son susceptibles de atraer inversiones de los mercados financieros ordinarios de un país. Lo que debe buscarse es que las empresas aumenten la porción de sus recursos que destinan en I+D y que desarrollen capacidades internas permanentes para innovar. Otro objetivo debe ser aumentar la cooperación entre las firmas y los proveedores de servicios especializados, incluyendo desde las empresas de consultoría hasta las universidades, los laboratorios y los centros de investigación. El objetivo último debe ser generar incentivos para fortalecer las relaciones entre todos los agentes que forman los sistemas nacionales de innovación.

¹² El gasto en investigación y desarrollo en las economías de altos ingresos es mucho más alto que en América Latina (2 a 3% del PIB frente a 0,1% a 0,6%). En esta región el sector público aporta más del 70% de los gastos en I+D, mientras que en los países recientemente industrializados de Asia este porcentaje es del 25% y en la mayoría de los países de la OCDE es de menos del 50%.

¹³ El documento "La ciencia y la tecnología para el desarrollo: Una estrategia del BID" (GN 1013-2) señala que "debido a que la experiencia acumulada indica que existen límites firmes a lo que se puede hacer por conducto de los mecanismos de préstamos, las operaciones del Banco alentarán la expansión de las donaciones de contrapartida y los incentivos fiscales para financiar las actividades de ciencia y tecnología".

Ejemplos de iniciativas de apoyo a la innovación de la PyME pueden encontrarse en los programas *Desarrollo e innovación tecnológica* en Chile (CH-0160), *Modernización tecnológica II* en Argentina (AR-0171), y *Ciencia y tecnología* en Uruguay (UR-0110)¹⁴.

Fortalecimiento de clusters y redes de empresas

Una de las estrategias empresariales más efectivas para operar en el contexto competitivo de negocios es una gestión fuertemente basada en la generación de vínculos de colaboración con otros agentes del entorno cercano. A través de la especialización y colaboración, las empresas pueden acelerar sus procesos de aprendizaje, alcanzar economías de escala y concentrarse en los ámbitos donde poseen mayores ventajas competitivas. En la economía global no son las empresas individuales las que compiten, sino las redes o cadenas de empresas junto a las instituciones con las que interactúan y que las apoyan en la generación de conocimiento.

Sin embargo, existen obstáculos por los cuáles las relaciones de colaboración interempresariales no se desarrollan en forma espontánea. Las empresas enfrentan elevados costos de información y de coordinación derivados de la dificultad de identificar y conocer a los socios potenciales, de la complejidad de ponerse de acuerdo sobre los objetivos del trabajo conjunto, sobre las modalidades de distribución de beneficios y las responsabilidades a asumir y por la falta de

confianza recíproca entre los empresarios, producto de la autosuficiencia, el individualismo y del temor a las conductas oportunistas.

La experiencia del Banco en el área de desarrollo de redes de empresas y *clusters* es incipiente, aunque con mucho potencial de desarrollo. El objetivo de este tipo de componente es generar incentivos para estimular el desarrollo de conductas colectivas de trabajo entre empresas competidoras, vinculadas a través de una relación cliente-proveedor o aglomeradas en un contexto geográfico acotado. Las actividades más comunes que suelen incluir este tipo de componente son: la identificación y selección de grupos de empresas con potencial de cooperación; la puesta en marcha de procesos de interlocución público-privada para la identificación y priorización de políticas de competitividad, la realización de diagnósticos para identificar problemas comunes y la formulación e implementación de planes estratégicos grupales.

Como ejemplos de operaciones de desarrollo de *clusters* y promoción de redes de empresas pueden mencionarse el programa de *competitividad* de Panamá (PN-0145), como caso de préstamo de innovación, y los programas de *redes de empresas e integración productiva* en Honduras (ATN/ME-6499-HO) y de *cadenas productivas* en Chile (ATN/ME-7468-CH), como casos de operaciones FOMIN. Asimismo, en el recuadro 3 se resumen algunas lecciones preliminares de las operaciones en esta área¹⁵.

¹⁴ Una evaluación reciente de un programa de este tipo puede verse en Angelelli y Gligo Sáenz, 2002.

¹⁵ Mayor información puede encontrarse en: Humphrey y Shmitz, 1995; UNIDO; Humphrey y Shmitz, 1996; Ceglie y Dini, 1999; OCDE, 2000; Altenburgt y Meyer-Stamer, 1999.

Recuadro 3

Lecciones de las operaciones del FOMIN de apoyo a *clusters* y redes de empresas

Una revisión de ocho proyectos de apoyo a la integración productiva financiados por el FOMIN y actualmente en ejecución muestra que los factores de éxito en este tipo de iniciativas serían:

- Partir de una base empresarial e institucional existente;
- Definir con precisión los grupos de empresas que serán apoyados por el proyecto;
- Involucrar y comprometer desde el comienzo a las instituciones y a las grandes empresas que forman parte del proyecto;
- Trabajar con una unidad ejecutora reconocida por las empresas y con experiencia en el desarrollo de procesos de integración productiva y de fomento de la cooperación empresarial;
- Adecuar la duración del proyecto al período de maduración de las relaciones de cooperación entre empresas e instituciones, y
- Definir los resultados esperados en forma conservadora.

Fomento de la empresarialidad

El nacimiento de nuevas empresas es vital para rejuvenecer los tejidos productivos y aumentar la productividad de las economías. Sin embargo, en América Latina, existen una serie de barreras culturales, de mercado, del marco regulatorio, del sistema educativo, etc. que dan como resultado una reducida tasa neta de entrada de nuevas empresas a las economías.

El objetivo de este tipo de componente es aumentar las capacidades empresariales para gestar, poner en marcha y desarrollar nuevas empresas. Para lograr dicho objetivo deben implementarse actividades que incidan sobre todos los factores críticos que afectan a cada una de las etapas del proceso de creación de empresas. Algunas de las acciones que pueden desarrollarse para promover la empresarialidad son: 1) campañas de comunicación que contribuyan al cambio cultural y a la valorización social del empresario; 2) cambios en los sistemas educativos formales para fomentar la vocación y las habilidades empresariales; 3) fomento de pasantías en empresas para exponer a los estudiantes al ambiente de negocios; 4) apoyo al proceso de identificación de oportunidades de nego-

cios; mediante tutorías, concursos y foros de jóvenes emprendedores, y 5) mejora de las condiciones del entorno y las redes de servicios empresariales para nuevos empresarios (véase Kantis y otros, 2002).

La experiencia del Banco en programas integrales de promoción de la empresarialidad todavía no está muy desarrollada pero existen algunas experiencias sobre las cuales pueden identificarse lecciones para el diseño de nuevas iniciativas. Las operaciones orientadas a generar motivación y capacidad empresarial se complementan con otras basadas en un proceso de selección de emprendedores a los que luego se apoya en la elaboración del plan estratégico y financiero y en el desarrollo de vínculos con inversionistas locales e internacionales y con universidades locales. Otras operaciones se orientan al financiamiento de fondos de inversión, a la incubación de empresas y a la simplificación de trámites para la creación de nuevas empresas.

UNA MEZCLA ADECUADA DE COMPONENTES

La selección de componentes para cada programa de competitividad debe ser consistente con las prioridades de las

empresas de cada país o área subnacional o local y con la capacidad institucional local para enfrentar los problemas con éxito. En algunos casos deberá darse respuesta a varios problemas simultáneamente, para lo cual habrá que seleccionar varios componentes, por ejemplo, de mejora del entorno, financiamiento y servicios de desarrollo empresarial. Cuando mayor sea la diversidad de componentes mayor será la complejidad del marco institucional para la ejecución. No necesariamente todos los componentes deben plantearse en una misma operación sino que distintas operaciones que aborden diferentes problemas pueden constituir un programa de competitividad para la pequeña y mediana empresa. En suma, pueden contemplarse dos opciones alternativas: en países con elevada capacidad institucional y experiencia las operaciones pueden incluir mayor diversidad y complejidad de componentes, por el contrario, en países con baja capacidad institucional se puede optar o por operaciones más enfocadas, aunque coordinadas entre sí, o por operaciones en etapas sucesivas sujetas al logro de resultados intermedios.

La secuencia temporal para la ejecución de los componentes es otro de los aspectos que debe cuidarse. En general, el fortalecimiento de las instituciones ejecutoras y la puesta en marcha de ejercicios de interacción entre los sectores público y privado para establecer consensos sobre la política y los instrumentos para mejorar la competitividad debe ser el primer paso en la ejecución. Luego son importantes las actividades de sensibilización y difusión para lograr altos niveles de conocimiento y participación en la comunidad empresarial sobre las políticas que se ejecutarán. La puesta en marcha de sistemas de incentivos para em-

presas e instituciones y proveedores de servicios especializados constituyen el paso siguiente y más sustantivo. Por último, el seguimiento y la evaluación deben ser un proceso paralelo a las actividades mencionadas, proveyendo informes y recomendaciones para corregir posibles desvíos.

MECANISMOS DE EJECUCIÓN

En esta sección se discuten una serie de principios generales sobre los mecanismos de ejecución de los programas de competitividad para la PyME: el papel del sector público y privado en la ejecución de programas; la capacidad institucional local y la necesidad de transparencia y descentralización.

División de funciones entre los sectores público y privado

La experiencia de los países donde las políticas de desarrollo empresarial son más avanzadas señala la forma en que se pueden distribuir funciones entre los sectores público y privado para la ejecución de programas de apoyo a la PyME, especialmente de servicios financieros y no financieros. El sector público debe concentrarse en el diseño, la asignación global de recursos, el seguimiento, la evaluación de impacto y la promoción de la coordinación pública-privada. Los agentes privados deben realizar las funciones que involucran interacción con las PyME e intermediación de recursos, donde es necesario tener capacidad para interpretar y procesar inquietudes y sugerencias de las empresas y contar con agilidad y rapidez en el proceso de recepción y aprobación de solicitudes. Las agencias privadas han demostrado ser mucho más eficientes que el sector público en la administración de programas. En el caso

de Chile, por ejemplo, la CORFO (Corporación de Fomento) redujo significativamente sus gastos de intermediación al privatizar la administración de sus programas de fomento véase el recuadro 4).

Papel del sector privado

La incorporación de agentes privados en la administración de programas debe estar supeditada a que la institución pública que lo contrata tenga las capacidades necesarias para realizar la supervisión. La posibilidad de capturar el aprendizaje del agente privado para el desarrollo futuro del sector PyME también debe ser un criterio para decidir su incorporación a la ejecución de programas de competitividad. La prestación de servicios financieros y no financieros a las empresas es una función prioritaria del sector privado (bancos comerciales, consultores, instituciones de I+D, etc.). La participación del sector público en este campo sólo se justificaría en casos muy particulares, por ejemplo cuando ya existen instituciones públicas en marcha con capacidad para competir con el sector privado en condiciones similares, o bien cuando no

existe capacidad de oferta en el sector privado.

Capacidad institucional y complejidad del programa

La débil capacidad institucional para hacer el diagnóstico, el diseño, la ejecución y evaluación de políticas puede ser una restricción para ciertas iniciativas de apoyo a empresas. En los países donde hay mayor tradición de políticas e instituciones de apoyo a la PyME es más factible diseñar programas más diversos en componentes e innovadores en su ejecución. Por el contrario, en países con mayor debilidad institucional puede ser más apropiado el desarrollo de operaciones más simples, planeadas en etapas sucesivas, donde a medida que se avanza en la ejecución se van construyendo nuevas capacidades institucionales. A su vez, en entornos con baja capacidad institucional, especialmente en el sector público, también suelen ser más efectivas las operaciones ejecutadas directamente por el sector privado, pero siempre tiene que existir capacidad de supervisión y evaluación en el sector público.

Recuadro 4

El modelo de pisos de Chile

El diseño institucional se basa en una distinción de roles de las entidades que participan en la implementación, tratando de aprovechar las ventajas comparativas de los actores involucrados. La orientación es hacia fortalecer los nexos entre las instituciones del gobierno central y regional con asociaciones empresariales, instituciones financieras, organismos no gubernamentales, universidades e institutos de investigación. Es un proceso descentralizador, que estimula la participación de agentes locales en la provisión de servicios de fomento productivo y fortalece el desarrollo de capacidades en cada zona geográfica. Se distinguen cuatro niveles de acción:

- **4º piso.** Función: Definición de políticas, evaluación de impacto y promoción de la coordinación pública. Institución: Ministerio de Economía de la Nación (MEN).
- **3º piso.** Función: Asignación de recursos y diseño de instrumentos. Institución: Corporación de Fomento (agencia especializada dependiente del MEN).
- **2º piso.** Función: Administración de fondos e intermediación de recursos. Institución: Agentes operadores de fomento públicos y privados.
- **1º piso.** Función: Ejecución de servicios de apoyo para las empresas. Institución: Consultores, instituciones de I+D, generalmente privados.

Ejecución de programas de mejora del entorno

La ejecución de programas de mejora del entorno deberá organizarse en torno a las instituciones que representan a los diferentes actores que se relacionan con cada marco regulatorio, incluyendo a los especialistas en el tema, los legisladores y los funcionarios de los organismos de regulación. En este tipo de programas también es fundamental poder incorporar a representantes del sector privado para que puedan transmitir sus necesidades y garantizar que las reformas sean consistentes con el aumento de la competitividad de las empresas. En ciertas ocasiones, las reformas e implementación del marco regulatorio pueden asignar un papel al sector privado en la provisión de servicios, como por ejemplo los de registro de empresas o de recaudación de impuestos.

Trasparencia y descentralización

Para dar respuesta a estas dos necesidades y garantizar la igualdad de oportunidades y de acceso a todas las empresas elegibles, la ejecución de los programas de competitividad debe incorporar mecanismos efectivos de publicidad y difusión de información. Asimismo, los mecanismos de entrega de servicios deben basarse en procedimientos sencillos y rigurosos, cumpliendo con los requerimientos de auditoría y control de la administración pública pero manteniendo simplicidad frente a los usuarios en el sector privado. Por otro lado, una ejecución descentralizada exige el fortalecimiento de los nexos entre las instituciones del gobierno central y regional, las asociaciones empresariales, las instituciones financieras, las organizaciones no

gubernamentales, las universidades e institutos de investigación y los agentes locales que proveen de servicios de fomento productivo.

Estos criterios generales deberán ser complementados con consideraciones específicas según el tipo de componentes que incluya el programa y según el instrumento financiero del Banco que se utilice para el financiamiento¹⁶.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN¹⁷

El diseño de los programas de competitividad debe incluir la definición de indicadores básicos y de un sistema de información para recoger, almacenar y analizar todos los datos necesarios para la gestión y evaluación del programa. La información a recoger y los indicadores que se construyan deben permitir el análisis de la cobertura, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad del programa.

Para construir estos indicadores y poder medir el impacto de un programa de competitividad en empresas individuales se requiere información a través de un tiempo sobre las variables de interés, que normalmente incluyen el nivel de producción, el nivel de empleo, las utilidades, el nivel de capital, las inversiones corrientes y las ventas de las empresas beneficiadas. La información debe corresponder al año anterior al acceso de la empresa al programa, los años en los que

¹⁶ Los instrumentos financieros del Banco para programas de competitividad para la PyME pueden ser: préstamo de innovación, préstamo de inversión, préstamo sectorial, préstamo híbrido, pequeños proyectos, cooperación técnica y operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones.

¹⁷ Una discusión sobre distintas metodologías para evaluar programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa puede encontrarse en Storey, 1997 y Oldsman y Hallberg, 2002.

la empresa estuvo vinculada al programa, y un período lógico de gestación en el cual se concreten los beneficios del programa.

Cobertura

Los indicadores de cobertura deben responder a: si el servicio (o el programa u otro tipo de apoyo) llegó a un número adecuado (Vg. la meta propuesta) de pequeñas empresas; la proporción de las empresas del grupo objetivo que fue beneficiada, y si se cumplieron las metas en términos de tamaño, sector y localización de las empresas beneficiadas. Aunque la cobertura de un programa es el nivel más básico en la evaluación, esta información es crítica para poder avanzar en análisis más complejos como los de eficiencia, sostenibilidad e impacto.

Eficiencia

Un indicador de eficiencia al que debe prestarse mucha atención es el costo y el apalancamiento de hacer llegar cada dólar invertido en el programa a las empresas. Algunos estudios recientes para programas de desarrollo de mercados de servicios empresariales y apoyo a la innovación y la difusión tecnológica indican que, aproximadamente, por cada dólar de inversión de un programa que llega a las empresas se gastan alrededor de 30 centavos de dólar (Phillips, 2000). Este porcentaje debería considerarse como el máximo aceptable, siendo recomendable que el costo de administración de un programa se sitúe alrededor de un 10%.

Impacto

El impacto considera los efectos del programa sobre las empresas beneficiadas,

ya sea en términos de mejoras o cambios en los procesos de negocios como en el desempeño económico. El indicador más relevante para medir los cambios en el desempeño es la productividad total de los factores. Sin embargo, dadas las dificultades para medir esta variable, la aproximación que puede utilizarse es la productividad de la mano de obra, definida como la razón entre el valor bruto de la producción y el número total de trabajadores. En los programas de mejora del entorno, donde la relación con la productividad de las empresas puede ser más débil, la medición de impacto puede requerir de otros indicadores específicos, por ejemplo el costo y el número de días para el registro de empresas, el número de empresas que hace transacciones de comercio exterior y el costo burocrático de hacer esas transacciones, el costo de hacer reclamos en el sistema de justicia, etc.

Adicionalidad

Para evaluar el impacto del programa no es suficiente medir el avance de las empresas beneficiadas en el período (o después del período) en que se ejecutó el programa, también es deseable comparar ese avance con el de otras empresas que no recibieron el servicio durante el mismo período. Dado que el crecimiento de la producción o de la productividad es resultado de diferentes factores, haber participado en un programa no prueba que él es la única causa del crecimiento. Si existen otras causas, éstas probablemente se reflejarán en que empresas no beneficiarias del servicio también habrán experimentado crecimiento de la producción o de la productividad. Para investigar esta posibilidad se necesita comparar a los receptores del servicio con un grupo de no receptores. Si el

comportamiento de los dos grupos (en cuanto al crecimiento de producción o de la productividad) es semejante, esto sugiere que el servicio no tuvo mayor impacto y que las causas del progreso de las empresas fueron otras. Si hay una diferencia marcada de desempeño, esto sugiere que el servicio tuvo impacto.

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

ello, se debe medir el cambio de eficiencia de los dos grupos a través del tiempo y basar sus conclusiones en la diferencia entre los dos cambios.

Sostenibilidad

El cuarto aspecto que debe evaluarse en los programas de competitividad es su sostenibilidad. La cantidad y la calidad de los servicios (financieros y no financieros), así como los cambios y mejoras en el marco regulatorio que se promueven a través del programa de competitividad deben mantenerse más allá del periodo de ejecución. La sostenibilidad no debe ser analizada sólo en la evaluación, sino que debe tenerse en cuenta durante la fase de diseño. Por ejemplo, en el caso de bienes públicos o mixtos, la sostenibilidad dependerá de un aporte permanente de recursos públicos, y este compromiso deberá ser acordado en la fase de diseño del programa. En estas situaciones, es importante que se considere el retorno para el fisco en términos de nuevos impuestos. Si se generan ventas adicionales en las empresas también se generarán nuevos ingresos fiscales. Para la sostenibilidad de los cambios regulatorios, además del compromiso financiero del sector público, también deberá contemplarse la voluntad política y el apoyo de los grupos de interés en el sector privado.

Resumen de recomendaciones y conclusiones

UNA NUEVA GENERACIÓN DE PROGRAMAS

La información sobre el sector PyME y sobre los obstáculos que limitan su competitividad es escasa en la región. Sólo en unos pocos países existen diagnósticos actualizados que permiten identificar, cuantificar y priorizar los problemas de las pequeñas empresas. El Banco no está exento de esta situación. La consecuencia es que el proceso de identificación de operaciones de apoyo a la PyME es heterogéneo y poco previsible de país a país. En este marco, la implementación de un mecanismo para sistematizar los problemas del sector PyME en la región debería ser un primer paso para dar lugar a un proceso más eficiente de programación de operaciones de competitividad. La formulación sistemática de estrategias de desarrollo empresarial que el Banco apoyó entre los años 1996 y 1997 es un buen ejemplo de lo que podría hacerse en el futuro. Los resultados de la aplicación de ese tipo de herramientas podrían ser útiles para la definición de la estrategia del Banco en cada uno de sus países beneficiarios.

APRENDIZAJE INSTITUCIONAL

Para poner en marcha una nueva generación de programas de competitividad es necesario fortalecer y facilitar los procesos de aprendizaje en las instituciones nacionales y subnacionales de apoyo a la competitividad. La capacitación de funcionarios públicos y de responsables de programas privados, el intercambio de experiencias, el estudio de las mejores prácticas y el estímulo a la evaluación de

políticas y programas actualmente en marcha son algunas de las acciones críticas para promover este aprendizaje institucional. Dentro del Banco también deben estimularse los procesos de aprendizaje a través de la interacción entre todas las personas que participan en el ciclo de vida del proyecto, los que hacen el diagnóstico, los que participan en la programación y en el diseño, los ejecutores, los que hacen el seguimiento de la operación y los que efectúan las evaluaciones.

ESTRATEGIAS INTEGRALES Y EQUIPOS MULTIDISCIPLINARIOS

Aumentar la competitividad del sector PyME requiere de una estrategia integral que incluya acciones en múltiples áreas, incluyendo desde el desarrollo de los mercados financieros y la mejora en el funcionamiento de la justicia hasta la promoción de cooperación entre firmas y la difusión de la cultura empresarial. Para que los instrumentos del Banco tengan mayor efectividad en la promoción del desarrollo económico y social de los países es indispensable que las múltiples operaciones que conforman las estrategias de país sean sinérgicas y complementarias. Esto, a su vez, demanda un gran compromiso de coordinación, cooperación y de formación de equipos humanos multidisciplinarios. Este desafío implica que funcionarios de distintas unidades y experiencias profesionales deban trabajar en un mismo equipo de proyecto, lo que a su vez demanda de incentivos y mecanismos de cooperación interdepartamentales.

UN LENGUAJE COMÚN

Otro aspecto crucial para promover una nueva generación de programas de competitividad de la PyME que logren alto impacto en los países de la región es el desarrollo de un lenguaje común entre los funcionarios del Banco y las agencias ejecutoras sobre los lineamientos, crite-

rios y estándares de calidad que deben guiar el proceso de identificación, diseño, aprobación, ejecución y evaluación de este tipo de operaciones. Este objetivo fue una de las motivaciones centrales que impulsó el desarrollo de los lineamientos y recomendaciones incluidos en el presente documento (véase el recuadro 5).

Recuadro 5

Seis factores críticos para programas de competitividad para la PyME

Las orientaciones propuestas en la presente guía pueden resumirse en los siguientes seis factores críticos para los programas de competitividad para la PyME:

- **La demanda:** La necesidad del programa debe estar justificada en un diagnóstico actualizado de las causas de los problemas prioritarios de las pequeñas y medianas empresas y las instituciones públicas y privadas de su entorno. El diagnóstico debe basarse en las opiniones de las empresas y los actores institucionales y debe servir para fijar la línea de base y definir objetivos y para establecer un primer dimensionamiento del presupuesto del programa.
- **El fin:** Debe ser el aumento de la productividad de la PyME.
- **Áreas operativas:** Deben estar dirigidas a promover procesos de interlocución para definir prioridades de política y acciones específicas de apoyo a la PyME; mejorar del marco regulador e institucional; desarrollar mercados financieros para la PyME; desarrollar mercados de servicios empresariales; apoyar la innovación y la difusión tecnológica; fortalecer *clusters* y redes de empresas; y fomentar la empresariedad.
- **Consistencia de diseño:** Los componentes y actividades del programa deben constituir la alternativa más eficiente para resolver los problemas del sector PyME (identificados en el diagnóstico) y contribuir al aumento de su competitividad.
- **Ejecución factible:** El sector público debe concentrarse en el diseño, la asignación global de recursos, el seguimiento, la evaluación de impacto y la promoción de la coordinación pública-privada. Los agentes privados deben realizar las funciones de administración/ejecución, que involucran interacción con PyME e intermediación de recursos.
- **Medición de resultados:** El proyecto debe incluir la definición de indicadores básicos y de un sistema de información para recoger, almacenar y analizar todos los datos necesarios para la gestión y evaluación del programa. La información a recoger y los indicadores que se construyan deben permitir el análisis de la cobertura, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad del programa.

Referencias para el diseño de programas de competitividad para las PyME

Estrategias de desarrollo empresarial y competitividad

Banco Interamericano de Desarrollo. 1995. Enterprise Development Strategy: Small and Medium Sized Enterprises (GN-1885-corr).

Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. *Progreso económico y social en América Latina, Informe 2001 - Competitividad: El motor del crecimiento.*

Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. Estrategia de competitividad. Departamento de Investigación. Mimeo.

Banco Mundial. 2001. Private Sector Development Strategy. Issues and Options. A Discussion Document.

Banco Mundial. 2001. Strategic Directions For Fy02–Fy04 Implementing The World Bank's Strategic Framework.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2000. *Enhancing SME Competitiveness: The OECD Bologna Ministerial Conference, Bologna*, en <http://www.oecd.org/EN/document/0,EN-document-37-1-no-20-1360-37,00.html>.

Estadísticas e información del sector PyME

Comisión Europea. 2000. El Observatorio Europeo para la PyME. Sexto Informe, Resumen Ejecutivo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

Lloréns, J., R. van der Host e I. Isusi. 1999. Compilación de Estadísticas de PyMEs en 18 países de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Peres, W. y G. Stumpo. 2000. Small and Medium-Sized Manufacturing Enterprises in Latin America and the Caribbean Under the New Economic Model. *World Development*, vol. 28, N° 9, pp. 1643-1655.

Metodologías para diagnosticar obstáculos a la competitividad

Berry Albert. 2002. Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa: Primera aproximación a una metodología regional. Serie de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible No. MSM-115. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Banco Mundial. 2000. SME FACTS, *News about World Bank Group Small and Medium Enterprise Initiatives*. Vol. 1, No. 7. Washington, D.C.

Kaplinsky, R. y M. Morris. 2000. *A handbook for value chain research*.
<http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/vchnov01.pdf>.

Meyer-Stamer. 2000. Estrategias de desarrollo regional y local: clusters, política de localización y competitividad sistémica. El mercado de valores, Nacional financiera, Ciudad de México. <http://www.meyer-stamer.de/2000/mvsep200.pdf>.

Overy Miehlsbradt, Alexandra. 2001. *Guide to Market Assessment for BDS Program Designing*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

Porter, M. 1997. Cluster (aglomerados) y competencia: agendas nuevas para compañías, instituciones y gobiernos. <http://www.agenda21.org.ni/doc/comp9.pdf>.

Desarrollo de mercados financieros para la PyME

Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. *Financial Market Strategy* (GN-1948-3). Washington, D.C.

Grupo DFC. 2001. Acceso de las PyMEs al financiamiento. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Desarrollo de mercados de servicios especializados para empresas

Alberti, J., S. Soler y J. L. Catagnola. 2002. Lecciones operativas para promover mercados de servicios de desarrollo empresarial a través de bonos y fondos compartidos. Serie de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible No. MSM-116. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Comité de donantes para el desarrollo de la pequeña empresa. 2001. *BDS for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention*.
http://www.iadb.org/sds/MIC/publication/publication_159_2537_s.htm.

Oldsman, E. 2000. Making Business Development Work: Lessons from the Enterprise Development Center in Rafaela, Argentina. Serie de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible No. SME-101. Grupo Asesor sobre Pequeña y Mediana Empresa. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

SED. 2000. Developing Markets for Business Development Services: Designing and Implementing More Effective Interventions. Suiza .

Apoyo a la innovación y difusión tecnológica

Angelelli, P. y N. Gligo Saenz. 2002. Apoyo a la innovación tecnológica en América Central: La experiencia del fondo para la Modernización Tecnológica y Empresarial de Panamá. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. La ciencia y la tecnología para el desarrollo: Una estrategia del BID (GN 1013-2). Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible No. EDU-117. Unidad de Educación. Washington, D.C.

Desarrollo de *clusters*, redes de empresas y cadenas productivas

Altenburgt, T. y J. Meyer-Stamer. 1999. How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America. *World Development*, Vol. 27, No. 9, pp. 1693-1713.

Ceglie, G. y M. Dini. 1999. *SME cluster and network development in developing countries: The experience of UNIDO*.
<http://www.unido.org/userfiles/RussoF/Giopaper.pdf>

Humphrey, J y H. Shmitz. 1996. The triple C approach to local industrial policy. *World Development*, Vol. 24 (12), 1859-1877.

Humphrey, J. y H. Shmitz. 1995. Principles for promoting clusters & networks of SMEs.
<http://www.unido.org/userfiles/PuffK/humphrey.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2000. Partnership, clusters and SME globalisation.
http://www.conferenzabologna.ipi.it/Eng/dopo_la_conferenza/documenti/WK2_eng.pdf

Porter, M. 2000. Location, Clusters, and Company Strategy. En G. Clark, M. Gertler y M. Feldman (editores). *Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford: Oxford University Press.

Fomento de la empresarialidad

Kantis, Hugo, Masahiko Ishida y Masahiko Komori. 2002. *Empresarialidad en economías emergentes: Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Evaluación de programas de competitividad

Oldsman, E. y K. Hallberg. 2002. Framework for evaluating the impact of small enterprise initiatives. Banco Mundial. Washington, D.C. (próxima aparición).

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