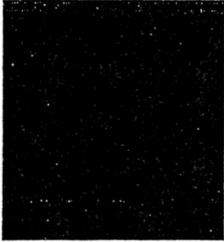




Universidad Nacional de
Mar del Plata

Universidad Nacional
de General Sarmiento 



Maestría en Economía y Desarrollo Industrial

Mención en la Pequeña y Mediana Empresa

"Política de Apoyo a PyMes: Análisis del
Programa de Reconversión Empresarial para las
Exportaciones"

Estudiante: Juan Pablo Ventura

Director de Tesis: *Lic. Francisco Gatto

Fecha de Defensa: 03/08/2004

Jurados evaluadores

*Lic. Francisco Gatto *Lic. Gabriel Bezchinsky *Lic. Fernando
Porta

(Este espacio queda reservado para la firma de los Jurados)



1998-1999



**Universidad Nacional
de General Sarmiento**

**Universidad Nacional
de Mar del Plata**

**Maestría en Economía y Desarrollo Industrial
con Especialización en PYME**

Tesis de Maestría

**POLITICA DE APOYO A PYMES: Análisis del Programa de
Reconversión Empresarial para las Exportaciones**

Juan Pablo Ventura
Francisco Gatto

Diciembre 2001
Buenos Aires

INDICE

1. Introducción	1
2. Evaluación de programas.....	2
2.1. Evaluación de impacto	3
2.2. Evaluación de efectividad	3
2.3. Estudios de casos o "análisis cualitativos".....	4
2.4. Medición del impacto	4
3. El Programa	5
a) La construcción de un diagnóstico	6
a.1. La visión del sector exportador argentino	6
a.2 Características del sector público.....	7
a.3 El Sector Privado	8
a.4 Debilidades de los oferentes de servicios de consultoría y capacitación para exportadores..	9
b) Lecciones de la experiencia internacional	9
c) Síntesis de problemas y necesidades	10
d) Dimensión estimada de la demanda.....	10
e) El ciclo del negocio del Programa	11
3. Resultados del Programa.....	13
a) Análisis de los resultados	14
a.1. Logros generales	14
a.2 Empresas y proyectos según el grado de ejecución.....	22
a.3. Desempeño exportador de las empresas participantes.....	25
b) Eficiencia del Programa.....	32
4. Conclusiones.....	35

1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno Nacional Argentino ejecutó entre los meses de agosto de 1996 y junio de 1999 el Programa de Reversión Empresarial para las Exportaciones (comercialmente difundido como PYMEXPORTA), con el fin de desarrollar 900 proyectos de exportación de empresas pequeñas y medianas (con facturación anual inferior a los US\$ 20 millones). Originalmente el programa se concibió como un instrumento de promoción de exportaciones entre pequeñas y medianas empresas (Pymes) con dos áreas de acción: los problemas de las Pymes argentinas para alcanzar mercados externos y las dificultades que debían enfrentar las empresas originadas en los organismos públicos que intervenían en el proceso exportador.

En la estructura del programa, cada uno de estos aspectos tomó la forma de un componente con una lógica de intervención diferente, aunque complementaria. Los componentes fueron:

- ✓ **Apoyo directo a empresas:** apoyo a 900 empresas pequeñas y medianas con potencial exportador, mediante un subsidio parcial a la compra de servicios no financieros, para alcanzar nuevos mercados externos, colocar nuevos productos o iniciar su actividad exportadora.
- ✓ **Fortalecimiento institucional de organismos:** diseño e implementación de proyectos de mejora de la capacidad de un conjunto de organismos que intervenían en el proceso exportador, actuando sobre sus recursos humanos, equipamiento, infraestructura básica y procedimientos y metodologías. El producto esperado era una simplificación de trámites que redujera los plazos para las empresas.

La suerte de ambos componentes fue diferente: mientras el primero de ellos se ejecutó de acuerdo a los lineamientos establecidos originalmente; la complejidad institucional del segundo afectó profundamente sus posibilidades de ejecución al punto de que sólo se realizaron actividades menores. El presente trabajo está destinado a describir las acciones y analizar los resultados del Componente de Apoyo Directo a Empresas (PYMEXPORTA o "Programa" de aquí en adelante).

El objetivo del Programa fue asistir a las empresas para la adquisición sustentable de capacidades que les permitieran orientarse al mercado externo. Para alcanzar la meta de trabajar con 900 empresas en 30 meses en un entorno con varios protagonistas institucionales, se coordinaron los mecanismos y las normativas de cada una de esas instituciones con las condiciones requeridas por las empresas (en términos de plazos, condiciones de acceso y capacidad de asumir y cumplir compromisos, fundamentalmente). Este proyecto contó con la financiación del Banco Mundial (38,5 millones de dólares, 27 de los cuales estaban destinados a Aportes No Reembolsables para las empresas), del Tesoro Nacional (8,7 millones) y del sector privado (27 millones).

El programa tuvo un conjunto de características que lo hicieron particular respecto al universo de la política pública argentina, en general, y la destinada a apoyar a empresas, en particular:

1. La visión de la política de apoyo a la reversión de empresas como una intervención temporalmente acotada destinada a crear las condiciones para una solución permanente de mercado. El rol del Estado en ese escenario es crear esas condiciones y proveer el estímulo inicial.
2. La concepción y diseño del programa reflejaron el esfuerzo por resolver problemas en las empresas de desconfianza hacia la capacidad del Estado Nacional de cumplir compromisos financieros en plazos pactados; de accesibilidad a los programas públicos, habitualmente caracterizados por múltiples y complejos trámites de ingreso; y de prestación masiva de soluciones a medida, en el sentido de alcanzar un porcentaje adecuado de penetración en el universo de Pymes exportadoras o con potencial exportador, pero respondiendo a las necesidades particulares de cada firma¹.

¹ Estos elementos surgieron de las indagaciones cuantitativas y cualitativas realizadas durante la preparación del programa.

3. La combinación de procedimientos de "entrega" estandarizados con la provisión de una solución a medida para cada empresa. Para ello, se ofreció la posibilidad de subsidiar el 50% de un proyecto individual de exportación (con un tope máximo de US\$ 75.000; cada empresa podía presentar más de un proyecto, hasta agotar US\$ 125.000); el menú de servicios elegibles sólo excluía bienes de capital, servicios financieros y obras. El armado del proyecto lo realizaba un ejecutivo de cuentas del programa junto a personal de la empresa.
4. La ejecución operativa del programa se otorgó a una empresa de consultoría, elegida por medio de una licitación pública internacional. El "operador" era el responsable por la instalación de una plataforma de atención de empresas, el armado de proyectos, su aprobación, el monitoreo y el pago de los subsidios. El Estado asumió una función de salvaguarda de los objetivos de política y de control técnico y administrativo.

Este trabajo está destinado a analizar el programa y responder siguientes tres preguntas:

- i.- qué resultados arrojó la ejecución?
- ii.- cuál fue el impacto económico generado durante el período 1996-1998?
- ii.- cuál es la eficiencia del programa?

Para ello, en la primera sección se reseñará la literatura sobre evaluación de programas; en la segunda se describirá el diagnóstico de situación sobre el cuál se diseñó el programa; en la tercera se describirá su funcionamiento; y en la cuarta se presentarán los resultados generales, el impacto medido en términos de exportaciones adicionales, generación de nuevos exportadores, diversificación de mercados y productos, y la eficiencia del programa en cuanto a costos por empresas y por peso de aporte no reembolsable ejecutado. Finalmente, en la quinta sección se expondrán las conclusiones.

2. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) define a la evaluación como el conjunto de actividades analíticas destinadas a identificar el resultado de las políticas públicas, organizaciones o programas, y que ponen el énfasis en la confiabilidad y utilidad de los hallazgos². Asimismo señala que los principales objetivos de la evaluación son mejorar el proceso de toma de decisiones, la asignación de recursos y el control, lo cual puede lograr a partir de mayor información para el público, los decisores y mejorando el aprendizaje en la organización.

Se trata de un enfoque fuertemente orientado a la gestión pública, donde las actividades de evaluación se integran a un sistema de medición del desempeño de la administración. Los lineamientos estratégicos que sustentan esta visión son el desarrollo de una cultura de la evaluación, la gestión estratégica de sus actividades, la construcción de credibilidad sobre los resultados, el vínculo de los evaluadores con los tomadores de decisión, el involucramiento de los evaluados y la difusión abierta de los resultados.

La experiencia internacional indica que este enfoque requiere una fuerte cultura institucional, donde las funciones básicas de las organizaciones estén constituidas claramente y se disponga de amplios sistemas de información. Las actividades de evaluación son muchas veces técnicamente complejas, requieren recursos humanos calificados, fondos para estudios de campo y un horizonte de mediano plazo para su planificación; asimismo la organización debe reconocer su importancia y debe integrar sus resultados al proceso de toma de decisiones. Los factores antes mencionados son difíciles de reunir el estado argentino, razón por la cual los estudios de impacto de programas o políticas no abundan.

2 OECD (1999), 6.

2.1. Evaluación de impacto

El objetivo de la evaluación de impacto de un programa es determinar el resultado de una intervención en alguna característica o indicador de los actores sujetos a tal intervención³. El ideal es comparar el comportamiento de ese indicador para los mismos sujetos con intervención y sin intervención, y bajo condiciones estables, cuya diferencia es el impacto del programa. Sin embargo, esto es lógicamente imposible: una vez efectuada la intervención es imposible conocer el resultado que hubiese existido sin intervención.

Este es el problema que guía la investigación acerca de la evaluación de programas; frente al cual se han desarrollado tres tipos de soluciones⁴: diseños experimentales, cuasiexperimentales o no experimentales.

Diseños experimentales. Cuando una muestra es tomada aleatoriamente, la media muestral produce una estimación no sesgada y con error conocido de la media poblacional. A partir de esto, si los miembros de la población bajo estudio son asignados aleatoriamente a un grupo control y a un grupo de tratamiento, la diferencia en las medias muestrales producirá una estimación no sesgada del impacto del programa. Esta es una solución ideal, pero es de muy difícil implementación en varios contextos, y en especial en intervenciones sociales. No obstante ello, hoy es el único procedimiento que asegura estimaciones no sesgadas del impacto de un programa.

Diseños cuasiexperimentales. En este caso, se utilizan distintas técnicas estadísticas para generar un grupo "comparable" al grupo que está en el programa. El principal objetivo es tratar de aislar y controlar las variables que pueden haber influido en la participación en el programa (llamadas variables pre-tratamiento). En el caso de que esto no se logre, se produce el "sesgo de selección", que indica que parte de los resultados atribuibles al programa pueden estar reflejando características disímiles entre los que participan y los que no en el programa en cuestión. El problema es que algunas de estas variables son en general desconocidas o de difícil medición, lo cual limita esta metodología. El éxito en el control de variables pre-tratamiento logrado por las distintas técnicas estadísticas es variado, aunque a la fecha se considera que no es posible asegurar que estas técnicas repliquen los resultados de un diseño experimental.

Diseños no experimentales. Aquí no se utilizan grupos de comparación integrados por personas o entidades que no participan en el programa, sino que se realizan comparaciones o análisis más generales a través de otros medios. Los instrumentos más usuales son las comparaciones entre la situación antes del programa y después, regresiones, series temporales y estudios cruzados entre distintas "mezclas" o intensidades de una intervención. Estas técnicas se usan cuando la cobertura de una intervención es universal y no es posible obtener un grupo comparación. Este enfoque tiene algunos problemas metodológicos; quizás el de más difícil solución es que, aunque identificar la existencia de una relación estadística entre dos variables es relativamente simple, predicar causalidad es mucho más complejo.

2.2. Evaluación de efectividad

Una vez determinado el impacto o beneficio de un programa, es necesario incorporar los costos dentro de la ecuación, pues un programa con impacto positivo no significa necesariamente que sea "eficiente". En términos generales, existen dos metodologías alternativas: costo beneficio y costo efectividad.

Costo beneficio. El objetivo es comparar los costos con los beneficios económicos del programa, obteniendo una tasa de retorno de la inversión. De este modo, es posible comparar la rentabilidad de in-

³ Arias (1999); a lo largo de esta sección se seguirá este trabajo que contiene una reseña del estado en el desarrollo de la evaluación de programas y políticas.

⁴ Para una revisión más detallada, ver Rossi and Freeman (1993), 215-260.

versiones para distintos niveles o programas e, inclusive, con proyectos de inversión en otros sectores, ya que se cuenta con un único indicador. El principal problema es que, para comparar costos con beneficios, es necesario transformar en términos monetarios el impacto del programa, lo que presenta varias dificultades.

Costo efectividad. El objetivo es expresar el impacto del programa en función de sus costos, aunque el impacto no este indicado en términos monetarios. El impacto del programa se expresa en general a través de índices no monetarios pero sí numéricos. De este modo, esta metodología permite comparar estrategias alternativas para lograr el mismo objetivo, aunque no permite comparar inversiones destinadas a cubrir objetivos distintos, como es el caso del enfoque costo beneficio. Esta metodología es especialmente útil para el proceso de toma de decisión de políticas, ya que permite seleccionar sobre una base sólida la mejor alternativa para alcanzar un determinado objetivo de política.⁵

2.3. Estudios de casos o "análisis cualitativos"

El objetivo en este caso es realizar un análisis sistemático de un determinado programa, a través de entrevistas, revisión de la documentación e información estadística acerca del programa. Con esta técnica es posible comprender con profundidad el funcionamiento del programa.

Al no utilizar técnicas de muestro estadístico, esta herramienta impide generalizar las conclusiones acerca de los beneficios de un programa a otros contextos o, inclusive, al resto de los participantes del mismo. Sin embargo, tiene dos grandes ventajas por las cuales es la más utilizada en América Latina. En primer lugar, los requerimientos de información son simples; incluso permite realizar evaluaciones de programas en funcionamiento o que ya han terminado, a diferencia de un diseño experimental y de la mayoría de los diseños cuasiexperimentales, que requieren planear y comenzar la evaluación antes del inicio del programa. En segundo lugar, estas evaluaciones proveen luz acerca del proceso que genera los impactos. Mientras la mayoría de los diseños discutidos anteriormente sólo analizan insumos y productos, tratando el proceso como una caja negra, los estudios de casos permiten realizar un análisis más detallado acerca de las condiciones o estrategias de implementación requeridas para que un programa sea exitoso. Por estos motivos, los estudios de casos se consideran especialmente útiles para proyectos piloto y para estudios enfocados en los procesos.

En resumen, debido a la validez relativa de sus conclusiones y a que no permiten realizar comparaciones entre alternativas, estudios de casos no deberían sustentar el proceso de diseño de políticas. Sin embargo, su riqueza interpretativa es sumamente útil para conocer los detalles de implementación que explican la diferencia entre un programa que funciona y uno que no.

2.4. Medición del impacto

La medición o estimación relativamente precisa del impacto de un programa es parte central de la evaluación. Como hemos visto, para medir el impacto es necesario comparar el comportamiento de una variable en dos escenarios: con intervención y sin intervención. Aquí nos vamos a concentrar en algunos problemas específicos de la realización de este tipo de comparaciones y en algunas alternativas para resolverlos.

Variables de difícil observación

Quizá el problema más usual es que, aún en el caso de que los objetivos del sistema hayan sido definidos adecuadamente, medir los mismos es muy difícil o costoso. En este caso, lo mejor es utilizar variables *proxí*. Estas son variables observables que se esperan tienen una alta correlación con las no observables.

Sesgo de selección

⁵ Ver Levin (1988).

A fin de que las comparaciones sean válidas, es importante que los actores que forman parte del grupo de beneficiarios y del grupo de comparación, no tengan diferencias significativas en variables que pueden afectar el impacto a estimar. Sin embargo, la estrategia que muchos programas utilizan para su implementación, y que es considerada parte central de su éxito, refuerza una selección no aleatoria y "sesgada" de los participantes (en este caso escuelas). Para resolver estos elementos, pueden existir diversas alternativas, entre otras:

Controlar por las variables que influyen la participación en el programa. Debido a que los programas orientados por la demanda no son universales, existen entidades o individuos que participen de los mismos y otros que no. Lo que debe hacerse entonces es realizar un esfuerzo para ajustar los resultados obtenidos en cada grupo por otras características de los sujetos o entidades que influyen en la probabilidad de participación en el programa. En particular, es conveniente centrarse en las "zonas limítrofes" (sujetos que alcanzaron los requisitos de participación con el mínimo versus aquellos que no lo alcanzaron pero estuvieron muy cerca), ya que en general disminuyen el sesgo en la estimación del impacto del programa. El diseño del proceso de selección debe ajustarse a fin de obtener información de este tipo.

Utilizar el cronograma de implementación para obtener grupos de comparación. En el caso de programas con largos períodos de implementación, es posible utilizar individuos o entidades que de todas maneras participarán del programa pero que no les ha llegado el momento de hacerlo como grupo de comparación. Si bien la selección debe realizarse muy cuidadosamente, este procedimiento también disminuiría el sesgo de selección.

Utilizar diferentes localidades como grupo de comparación. Otra posibilidad es realizar comparaciones entre localidades en las cuales las diferencias entre resultados debido a otras características distintas a la de su participación en el programa son conocidas.

Concurrencia de intervenciones

Una de las condiciones de las comparaciones "con versus sin programa" es *ceteris paribus*, o que el resto de las condiciones permanezcan sin cambio. Sin embargo, es común que los programas sean parte de políticas más amplias que modifican el sector o región. A fin de resolver este elemento, algunas alternativas que deben ser exploradas son las siguientes:

- *Revisar la definición del programa.* En algunos casos acciones que son consideradas externas al programa son condiciones necesarias para su éxito.
- *Estudiar varias "dosis" de los programas en forma transversal.* En el caso de que las acciones sean claramente independientes pero simultáneas (lo que no permitiría identificarlas dentro de un único programa), una adecuada implementación y análisis de las diversas líneas de acción pueden permitir el estudio transversal del impacto de diversas acciones concurrentes.

Comparación con alternativas

Este es probablemente un aspecto clave de la evaluación que no es considerado en absoluto en los estudios en América Latina. Probablemente uno de los principales obstáculos se refiera a que no existe una masa crítica de estudios que permitan realizar este tipo de comparaciones, fundamentalmente en lo que se refiere a comparar la rentabilidad o costo efectividad de la inversión en diversas alternativas.

3. EL PROGRAMA

La Secretaría de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios recibió del Banco Mundial en abril de 1994 los antecedentes de un programa de promoción de exportaciones para

empresas pequeñas y medianas en Colombia, ya aprobado por el Banco pero con dificultades legales en ese país para cumplir con las condiciones previas al primer desembolso⁶.

La Secretaría encomendó una evaluación general de la idea; los resultados de ésta fueron favorables: se presentó al Banco una propuesta para realizar un amplio programa de reconversión de empresas a partir de la cofinanciación de servicios no financieros. Un aspecto importante de la presentación fue la recomendación de dividir al grupo objetivo entre empresas exportadoras y no exportadoras; el primer grupo sería cubierto mediante un programa financiado por el Banco Mundial; en tanto, el segundo por una iniciativa atendida por el Banco Interamericano de Desarrollo⁷.

a) La construcción de un diagnóstico

Durante la etapa de preparación del programa⁸ se realizó un amplio esfuerzo por precisar las características del sector de las pequeñas y medianas empresas exportadoras, con especial énfasis en la identificación de los problemas que afectaban su desarrollo exportador. Para lograr este objetivo se realizaron estudios sobre:

- ✓ dimensión y características de sector exportador argentino;
- ✓ características del grupo de las empresas pequeñas y medianas productoras de bienes y servicios transables;
- ✓ universo de los organismos públicos que participan del proceso exportador, su desempeño y oportunidades de mejora;
- ✓ oferta de servicios no financieros orientados a facilitar la exportación, en lo que se refiere a su magnitud y grado de desarrollo; y
- ✓ experiencia internacional en políticas de apoyo al desarrollo exportador, reconociendo que se trataba de un camino que ha sido recorrido desde hace años por numerosos países.

A continuación se presenta una descripción general de sus particularidades y hallazgos.

a.1. La visión del sector exportador argentino

Las exportaciones argentinas se caracterizaron por:

i) Concentración de las exportaciones en bienes y servicios tradicionales

En los años anteriores a 1994, las exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario representaron más del 60% de las ventas argentinas al exterior. La diversificación en las exportaciones se explica, fundamentalmente, por las fluctuaciones en los precios internacionales, más que por la existencia de una tendencia a ampliar la base exportable. En este sentido, el 70% de las exportaciones totales se concentra en diez rubros (combustibles, grasa y aceites, residuos de industrias alimenticias, cereales, semillas y frutos, material de transporte, maquinarias y aparatos, material eléctrico, metales comunes y manufacturas y pieles y cueros)

ii) Concentración de la oferta exportable en mercados tradicionales

En 1994 las exportaciones dirigidas a los cinco principales mercados de destino (Brasil, Estados Unidos, Países Bajos, Italia y Alemania), representaron el 49% de las exportaciones totales, mientras que en 1987 alcanzaban el 42%. Las exportaciones argentinas se han concentrado en los mercados tradicionales de América y Europa (que reúnen el 80% de las ventas) con escaso volumen hacia los mercados de Asia Pacífico, el bloque importador más dinámico del mundo.

iii) Concentración de empresas en los volúmenes de exportaciones totales

⁶ El Programa nunca llegó a ejecutarse debido a las trabas legales originadas en su complejidad institucional.

⁷ Las gestiones para una negociación con el Banco Mundial se iniciaron en corto tiempo, en tanto las correspondientes al BID demoraron algunos meses, constituyendo un patrón que se mantendría en el tiempo.

⁸ Las características del programa se extractan de Banco Mundial (1995) y PNUD (1996).

En 1994, el 10% de las empresas concentró el 92.5% de las exportaciones totales (ver cuadro 1), registrándose una baja participación de Pymes. A su vez, las diez primeras empresas exportadoras concentran aproximadamente el 25% del total exportado.

iv) Distintas dinámicas entre el comercio regional y extra regional

En el mercado regional, las exportaciones tienden a concentrarse en pocos países de destino –principalmente en el gran socio del MERCOSUR, que es Brasil– y presentan una importante diversificación de productos –fundamentalmente industriales– registrándose, además, un elevado número de empresas exportadoras a ese mercado. En el mercado extra–regional existe, por el contrario, una escasa diversificación de productos, en su mayoría *commodities*, exportados por unas pocas empresas de gran tamaño que concentran la mayor parte de la actividad exportadora y cuyo destino son los países desarrollados. La exportación de este tipo de productos de baja elaboración es una actividad de bajo esfuerzo de “penetración de mercados” y responde fundamentalmente a decisiones de la demanda.

Cuadro 1. Exportaciones por empresas

Decil (%)	Número de Empresas	Participación Exportac. Totales %	Porcentaje Acumulado
0-10	923	92.5	92.5
11-30	1.846	5.9	98.4
31-100	6.465	1.6	100.0

Fuente: Administración Nacional de Aduana (ANA).

v) Concentración geográfica de las empresas exportadoras

Según datos de la Dirección General Impositiva (DGI-Sistema 2000), se registra una alta concentración en la localización de las empresas exportadoras en Capital Federal y Gran Buenos Aires (aproximadamente el 70%) y por orden de importancia en las provincias de Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza.

vi) Escasa difusión de la marca 'Argentina' en los mercados externos potenciales y baja calificación de los productos exportables

En casi ningún bien la oferta exportable de Argentina es considerada como el mejor proveedor por la calidad y confiabilidad de sus entregas.

vii) Desarrollo incipiente de diversos sistemas de información y promoción, en distintos ámbitos del sector público

El país contaba con diversos sistemas de información desarrollados en los organismos vinculados al comercio exterior, cuya desarticulación reduce su alcance y efectividad.

viii) Complejidad y lentitud en los procedimientos administrativos

Aunque en los últimos años se ha avanzado en forma significativa en la desregulación y simplificación de los procedimientos de exportación, éstos presentan todavía un complejo recorrido para el exportador. Así, el Sistema María –en proceso de implementación por la Administración General de Aduanas– ofrecerá servicios que permitirán la rápida resolución del trámite de exportación pero aún subsistirán inconvenientes en cuanto al régimen de intervenciones previas. Este régimen incluye distintos procedimientos que debe realizar el exportador según el tipo de producto o la posición arancelaria y que involucran a distintos organismos de fiscalización y control.

a.2 Características del sector público

Se relevó, describió y analizó el universo de instituciones públicas, formulando un diagnóstico de las capacidades para cumplir con sus funciones. Una consecuencia importante de este trabajo fue la iden-

tificación de déficits de capacidad institucional que, al afectar la efectividad de las acciones del sector público, trababan el desempeño exportador de las empresas.

De manera muy esquemática, los problemas del sector público vinculados con el comercio exterior eran:

- ✓ La gran cantidad de organismos relacionados con la promoción de exportaciones.
- ✓ Las deficiencias en los organismos a cargo de la asistencia tecnológica a las empresas para responder a los requerimientos de los mercados internacionales.
- ✓ La escasa asignación presupuestaria a los organismos públicos encargados de las acciones directas de promoción de exportaciones.

a.3 El Sector Privado

Se realizaron una serie de estudios destinados a identificar los problemas de la PyME productor de bienes o servicios transables y las características del sector de oferentes de servicios para la exportación. Las indagaciones efectuadas fueron:

- ✓ Veinte entrevistas grupales (*focus groups*) con representantes de empresas exportadoras y no exportadoras (Capital Federal, Gran Buenos Aires, provincias de Córdoba, Mendoza, San Juan y Río Negro); con despachantes de aduana, y representantes de compañías de comercialización. El objetivo fue identificar problemas para exportar y soluciones que visualizaban los actores.
- ✓ Entrevistas a 339 Pymes exportadoras y no exportadoras para recoger información de características del sector y *testear* entre las empresas elementos generales del diseño del programa (mecanismos, modalidades de cofinanciamiento, etcétera).
- ✓ Relevamiento a 56 empresas de servicios conexos al comercio exterior, seleccionadas de un conjunto de 378 firmas localizadas en Capital Federal y Gran Buenos Aires, con el fin de verificar la capacidad de consultoría existente, sus características y precios.

Las debilidades de las Pymes en relación con el proceso exportador, se clasificaron por áreas de problemas:

Relacionadas con la gestión empresarial

- ✓ Estructura familiar de la mayoría de las Pymes
- ✓ Débil concepción de la subsidiariedad del Estado
- ✓ Ingreso 'casual' a la actividad exportadora
- ✓ Escaso conocimiento de los factores de competitividad internacional
- ✓ Los problemas asociados a la decisión de exportar son visualizados como 'externos' a la firma
- ✓ Escasa preocupación por los aspectos de administración y de recursos humanos
- ✓ Escaso efecto de los mecanismos de reintegros
- ✓ Dificultades en el acceso a información de mercado
- ✓ Inexistencia de una conciencia exportadora
- ✓ Escasa variedad de estrategias de exportación
- ✓ Inadecuada organización empresarial
- ✓ Expectativas de crecimiento con base reactiva
- ✓ Déficit de personal especializado en comercio internacional
- ✓ Respuesta limitada de los exportadores a cambios en la competencia de los mercados

Relacionadas con la comercialización

- ✓ Viajes personales en lugar de viajes de negocios
- ✓ Canales de distribución restringidos
- ✓ Asistencia a ferias comerciales como única forma de promoción de productos
- ✓ Dificultades para obtener información en las primeras etapas del proceso
- ✓ Conocimiento intuitivo de la imagen país e imagen marca-país

- ✓ Escaso apoyo de los Agregados Comerciales
- ✓ Mercados de exportación limitados
- ✓ Insuficiencias a nivel de *marketing* internacional

Relacionadas con el crédito

- ✓ Necesidades de capital y dificultades de acceso al crédito

Relacionadas con organismos públicos y servicios que afectan la exportación

- ✓ Información deficiente de los servicios ofrecidos por los organismos de promoción de exportaciones
- ✓ Alto costo por el uso de puertos
- ✓ Imagen deficiente de los organismos públicos de promoción de exportaciones
- ✓ Deficiencias en el sistema de aduanas
- ✓ Transporte terrestre deficiente
- ✓ Corrupción en organismos públicos

a.4 Debilidades de los oferentes de servicios de consultoría y capacitación para exportadores

- **Escasa antigüedad.** Las empresas que ofrecen servicios para la exportación son relativamente nuevas: un 60% de las consultoras y un 54% de las empresas oferentes de servicios no tiene más de diez años de antigüedad. En incipiente dinamismo en el mercado de servicios de consultoría se reflejaba en que alrededor del 20% de las firmas entrevistadas se establecieron a partir de 1993.
- **Mínima infraestructura.** La inestabilidad de la demanda obliga a las consultoras a contener los costos, lo que se realiza principalmente mediante la flexibilidad en los contratos del personal y en el emplazamiento de la mínima infraestructura necesaria para operar.
- **Falta de una estrategia de precios definida.** La estrategia de precios de las consultoras para sus distintos servicios tiene una marcada deficiencia en cuanto a definiciones previas. Ello impide establecer valores mínimos y máximos para un determinado servicio, independientemente del cliente.
- **Deficiencia de información sobre mercados no tradicionales.** Se observó una gran carencia de información acerca de las oportunidades comerciales en países de destino no tradicionales para las exportaciones argentinas.
- **Déficit en la consultoría en calidad.** Los aspectos referidos al control y gestión de calidad se consideran un área deficitaria en la Argentina. La realidad confirmaría esta hipótesis, ya que nueve de las 378 empresas oferentes de servicios se dedican al tema de la calidad (seis prestan asesorías diversas, dos son laboratorios de análisis y una prepara plantas para la certificación).
- **Baja oferta del servicio de adaptación y diseño de productos.** La adaptación y el diseño de productos ha sido una estrategia competitiva poco usada por las empresas argentinas, en particular por las Pymes. En consecuencia, son muy pocas las consultoras especializadas en este tema.
- **Concentración de empresas consultoras en el área Metropolitana.** Tan sólo el 14% de las empresas encuestadas manifestaron tener alguna sucursal fuera del Gran Buenos Aires, lo que pone en desventaja a las empresas del resto del país (excepto Córdoba, Mendoza y Santa Fe).

b) Lecciones de la experiencia internacional

A partir del estudio de la literatura sobre organismos y programas internacionales de promoción de exportaciones, así como del resultado de visitas a Chile, Inglaterra, Irlanda y Brasil, se identificaron un conjunto de elementos que inciden en el éxito y la efectividad de sus acciones. Estos lineamientos se detallan a continuación:

- Compatibilidad entre el programa de promoción de exportaciones y la política económica global (estabilidad de precios, crecimiento, credibilidad, desregulación, etcétera).
- Una unidad responsable del programa con alto nivel dentro de la estructura pública que permita una óptima coordinación de acciones con instituciones públicas y privadas y que posea capacidad autónoma de acción.
- Disponibilidad adecuada de fondos y alta calidad y estabilidad del personal, con perfiles acordes a las prácticas del sector privado.
- Compromiso estatal y del sector privado con el programa, reflejado en una participación activa del sector privado en la estructura institucional y en las acciones concretas a realizar.
- Distribución de riesgos entre los actores públicos y privados a través de la implementación de mecanismos de cofinanciación. Como reflejo del compromiso compartido, las experiencias internacionales indican que no resultan viables y efectivos esquemas de acceso totalmente gratuitos.
- Claridad de objetivos y prioridades que se traduce en plantear una estrategia de inserción en los mercados externos. En la práctica implica conocer la oferta exportable y su potencial, identificando productos, mercados y metas factibles de cumplir.

Las autoridades del Programa, por intereses propios aunque también por recomendación del Banco Mundial, realizaron un fuerte esfuerzo para cubrir estas recomendaciones.

c) Síntesis de problemas y necesidades

Como resultado de los antecedentes recogidos con respecto al sector público argentino, las empresas pequeñas y medianas y la experiencia internacional, se identificaron un conjunto de problemas y necesidades básicas que el programa debería tender a resolver:

- ✓ Sesgo anti-exportador de las regulaciones y/o institucionalidad del comercio exterior que obstaculizaba el desarrollo de las exportaciones.
- ✓ Asimetría de información entre demanda (mercados internacionales) y oferta (empresas nacionales) que genera incapacidad de los oferentes para llegar a los consumidores en los diferentes mercados internacionales.
- ✓ Imperfecciones de mercado que dilatan la posibilidad de desarrollo y/o adaptación tecnológica orientada a generar nuevas actitudes y aptitudes productivas coherentes con los mercados internacionales (oferta nueva o adaptada). Ello se refleja en una relativa incapacidad de los actores productivos para adaptarse a las condiciones cambiantes del medio internacional y en una baja propensión a la innovación técnico-productiva y empresarial.
- ✓ Lentitud del desarrollo exportador por escasez de actores importantes, experimentados y conocedores de las redes de comercialización internacional que catalicen el proceso de internacionalización, y respecto de los cuales el empresario nacional realice un aprendizaje de habilidades gerenciales y de contactos internacionales.

d) Dimensión estimada de la demanda

El grupo objetivo del programa eran las empresas exportadoras de bienes o servicios no *commodities*, con capacidad de expandir y/o diversificar sus exportaciones, y las empresas con potencial exportador que producen bienes o servicios transables y en ese momento no exportaban. Esto es:

- i) Empresas exportadoras: De acuerdo a la base de datos de la Administración de Aduanas, en el país en 1994 exportaron 9.307 empresas por un valor aproximado de 15.740 millones de pesos. De este universo, se estimaba como potenciales beneficiarios del Programa un conjunto de 3.509 empresas, que exportaban bienes o servicios no *commodities*, por montos entre 50 mil y 25 millones de pesos.

ii) *Empresas con potencial exportador*: Este grupo se componía de 8.203 empresas no exportadoras y 506 empresas que exportaban por montos inferiores a 50 mil pesos. El conjunto de 8.709 empresas se caracterizaba por una facturación anual de entre 500 mil y 25 millones de pesos.

La estimación de la dimensión del grupo objetivo estuvo afectada por factores correspondientes a la naturaleza de las bases de la información:

- ✓ DGI: se utilizaron los datos del Sistema 2000 que agrupaba a los grandes contribuyentes solamente (la definición de gran contribuyente no era fijada por ningún parámetro, lo que podía generar inclusiones o exclusiones arbitrarias).
- ✓ DGI: era muy factible la existencia de un sesgo hacia la subvaloración de los datos de facturación y exportaciones por la subdeclaración de impuestos; adicionalmente, se descartaron las empresas que tenían menos de seis declaraciones juradas de impuestos durante un año.
- ✓ Los datos de Aduanas no permitían separar los *commodities* sin eliminar al mismo tiempo rubros que identificados como manufacturas; especialmente MOA.

e) El ciclo del negocio del Programa

El funcionamiento del PREX se presenta en el Esquema 1, donde pueden verse los diferentes agentes participantes, sus funciones y las relaciones que entre ellos se producen. El ciclo del negocio es el estándar para este tipo de programas basados en subsidios directos y parciales a las empresas y en todas las vinculaciones entre agentes existe un aspecto legal, uno financiero, uno técnico y uno administrativo, plasmados en la correspondiente documentación.

Los aspectos centrales del mecanismo son:

BOX 1. EJES ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA

El primer paso en el proceso de diseño del programa fue la formulación de un conjunto de lineamientos estratégicos que cumplieran un doble papel: i) delimitar el espacio para la adopción de decisiones; y ii) crear las bases de un "enfoque" común sobre el programa entre los integrantes del equipo técnico argentino. Estos lineamientos permiten reconocer el espíritu y la ideología dominante entre los responsables del programa:

Rol del estado: el Estado asume un rol subsidiario: diseña y coordina la ejecución del Programa tomando directamente a su cargo sólo las acciones que no puedan ser encomendadas al sector privado.

Enfoque integral: énfasis en articular con instituciones que intervienen en la exportación y efectiva coordinación con el sector privado. No promover la creación de instituciones ni ofrecer servicios propios de ningún tipo.

Acciones conducidas por la demanda: las acciones, su cobertura y direccionalidad, son orientadas por la demanda de los clientes potenciales (*demand driven*). Se da prioridad a las señales de mercado como orientadoras de la aplicación de los instrumentos.

Incentivos de costos compartidos: esquema de subsidios directos en dinero, no reembolsables, para compartir costos hasta el 50% a cargo del Programa y el resto a cargo de la empresa.

Diseño que autofocaliza: en las PYME argentinas; apertura a cualquier usuario potencial, sin preferencias sectoriales o geográficas. La oferta del programa era "interesante" solamente para empresas de menor tamaño.

Asistencia por proyecto: las actividades se cofinancian sólo como parte de un plan de exportación de la empresa, para lo cual contará con el apoyo del Ejecutivo de Cuenta y consultores especializados.

Enfoque de cliente: ante las fuertes evidencias de insatisfacción de las PYMES con la capacidad del estado de proveer información, productos o servicios con calidad y plazo competitivos, se privilegiaron mecanismos que redujeran trámites e hicieran más transparente la acción pública.

Énfasis en la evaluación: evaluación de los instrumentos empleados, medición del impacto del Programa y adopción de medidas correctivas.

- ✓ El programa proveía a las empresas de apoyo para la identificación y preparación de un proyecto destinado a iniciar o profundizar la actividad en exportadora de la firma. Las PYME eran asistidas por el programa según su orden de llegada a las oficinas (*first come, first served*).

- ✓ Este proyecto exportador contaba con objetivos, plan de trabajo, servicios no financieros a contratar (consultoría, en términos muy generales) y presupuesto. Para su ejecución, el programa otorgaba subsidios parciales (hasta el 50% o un máximo de US\$ 75 mil), que se reembolsaban una vez cumplida cada una de las acciones.
- ✓ La empresa tenía libertad de elección para elaborar su proyecto y elegir los proveedores de los servicios. Debía presentar por cada uno de ellos tres presupuestos como señal de que los precios eran representativos del mercado.
- ✓ Para asegurar la existencia de los oferentes de servicios seleccionados por la firma, aquellos debían inscribirse en un Directorio de Consultores, operado por la Unidad Administradora del Programa. La información requerida para la inscripción hacía mención a antecedentes institucionales, legales y de prestación anterior de servicios.
- ✓ El proyecto de exportación era evaluado por el operador privado y luego elevado a la UAP para que diera su no objeción dentro de un plazo determinado; si no lo hacía así, el proyecto se consideraba automáticamente aprobado y listo para iniciar su ejecución.
- ✓ El operador privado supervisaba la ejecución de las actividades del proyecto y pagaba, en carácter de reembolso, el costo de cada una de las actividades si se respetaban condiciones previamente establecidas. Cada una de las etapas del proyecto se reflejaban en una base de datos en la UAP.

Algunos aspectos merecen mayor precisión:

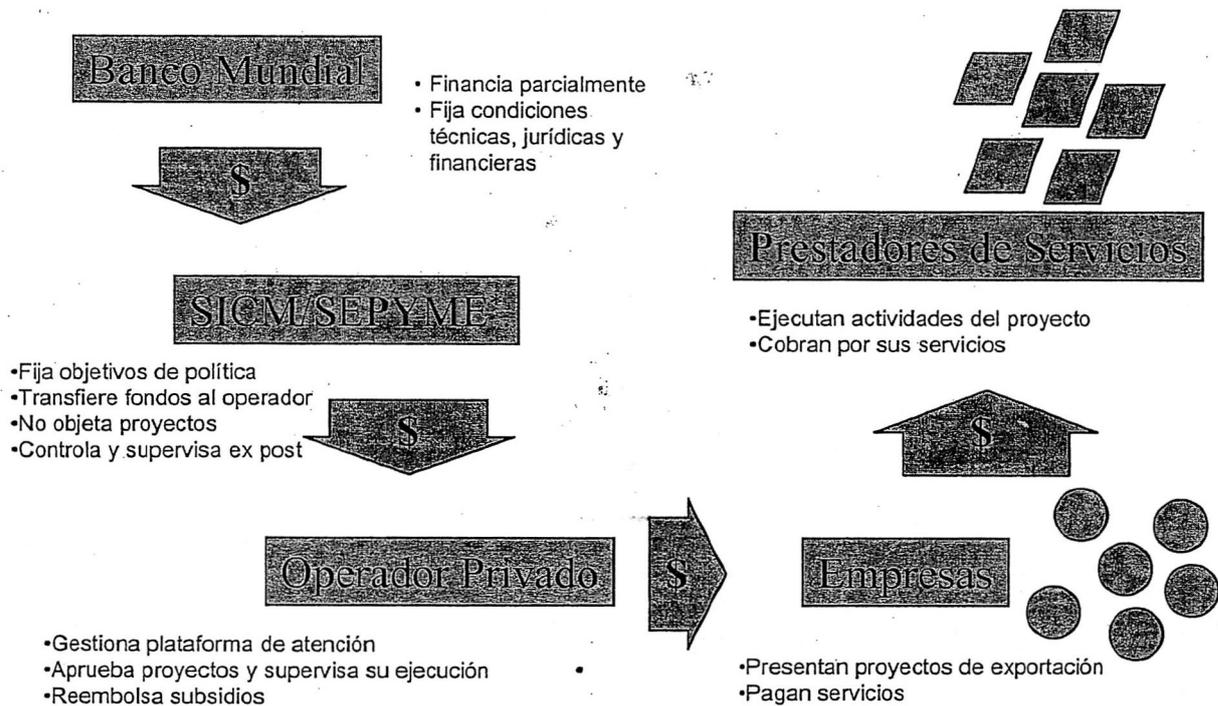
Flujos de fondos: el Banco Mundial proveía parcialmente (la parte restante era cubierta por el Tesoro Nacional) de recursos monetarios a la Unidad Administradora (UAP) para cubrir los costos de su operación, pagar a los contratistas de servicios – en particular el OP – y el monto de los ANR. A su vez, la UAP transfería al operador los recursos necesarios para cubrir las proyecciones de desembolsos de ANR, contra la presentación de la documentación probatoria correspondiente. El operador reembolsaba parcialmente a las Pymes los costos contra la presentación de facturas o recibos.

Relación entre la UAP y el Operador Privado: esta relación se formalizó en un contrato donde se establecieron las obligaciones y los compromisos de ambas partes. Con el fin de incentivar el cumplimiento de los objetivos del programa se fijó un sistema de remuneración que combinó pagos fijos mensuales (que representaron el 43% del pago total) y pagos variables mensuales (57%) dependientes del grado de cumplimiento de las siguientes metas:

- ✓ proveer apoyo a 900 PyME con potencial exportador mediante la preparación de proyectos de exportación
- ✓ colocar US\$ 27 millones de aportes no reembolsables
- ✓ cubrir un porcentaje de proyectos destacados
- ✓ cubrir un mínimo de proyectos en las provincias de menor concentración económica

Relación del operador con las Pymes: el contrato UAP-Operador estableció un conjunto de obligaciones para la prestación del servicio de apoyo a las Pymes exportadoras:

- ✓ contar con una plataforma de atención a empresas de alcance nacional con oficinas en Capital Federal, Córdoba, Rosario y Mendoza
- ✓ desarrollar una metodología para la identificación y preparación de proyectos de información
- ✓ disponer un cuerpo de ejecutivos de cuenta responsable por el contacto del programa con la firma a lo largo de todo el proceso del negocio: identificación de empresas, contacto, elaboración de un proyecto de exportaciones, seguimiento de la ejecución hasta la obtención de los resultados previstos
- ✓ facilitar a las empresas el acceso a la información necesaria para la formulación del proyecto de exportación
- ✓ contar con sistemas de información técnica y contable que permitan identificar el estado de avance de cada uno de los proyectos
- ✓ reembolsar a las empresas el costo parcial de los servicios incorporados en el proyecto
- ✓ supervisar la ejecución de los proyectos

ESQUEMA 1. ENTIDADES PARTICIPANTES DEL PROGRAMA Y SUS RELACIONES**Esquema institucional del Programa**

* Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos;
Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Presidencia de la Nación

Actividades elegibles: eran cofinanciables sólo los servicios no financieros, excluyendo expresamente la compra de equipamiento, cualquier servicio financiero o la realización de obras. Las categorías de actividades elegibles eran las siguientes:⁹

- ✓ Reconversión Productiva: cofinanciación de servicios de consultoría para proyectos en los que se contemplaba la provisión de asistencia técnica para la reconversión de procesos productivos y la adaptación, rediseño o desarrollo de nuevos productos que permitieran a las empresas iniciar o incrementar sus actividades de exportación. Asimismo, se contemplaba la cofinanciación de servicios de capacitación para el mejoramiento de la gestión del negocio.
- ✓ Asesoría Comercial: cofinanciación de los servicios necesarios requeridos para generar contactos de negocios, identificar canales de distribución, preparar muestras, misiones y eventos en el exterior, y realizar estudios de mercado.
- ✓ Promoción Comercial: cofinanciación de actividades requeridas para la concreción de negocios a desarrollarse en el mercado externo.
- ✓ Innovación Tecnológica: servicios de consultoría con orientación tecnológica (por ejemplo servicios de ingeniería).

3. RESULTADOS DEL PROGRAMA

⁹ En el Anexo III se establecen las actividades elegibles y los costos cofinanciables.

El desempeño del programa será presentado en dos secciones, la primera se concentrará en el análisis de los resultados obtenidos, y la segunda examinará la eficiencia económica de PYMEXPORTA como instrumento de política económica activa, sobre la base de un conjunto de indicadores contruidos a partir de costos de operación del programa, cantidad de empresas y grado de uso de los ANR.

Los resultados del Programa son analizados en relación con tres elementos:

1. **Descripción general de los resultados:** cantidad de empresas y proyectos participantes, monto de ANR aprobados y ejecutados; monto promedio de ANR aprobado y ejecutado; distribución geográfica y por rama de actividad de las firmas; desvíos financieros y temporales en la curva de aprobación y ejecución de proyectos y desembolsos de ANR.
2. **Grupos de empresas y proyectos según el grado de ejecución:** análisis del nivel de desembolso de los ANR; perfil de las empresas por rango de utilización;
3. **Desempeño exportador de las empresas participantes:** resultados obtenidos en cuanto a valores exportados, cantidad de posiciones arancelarias exportadas (como un *proxy* de la cantidad del tipo de productos exportados por las firmas); y cantidad de países de destino (como un indicador de la diversificación geográfica de la oferta);

a) Análisis de los resultados

a.1. Logros generales

Participaron del programa 967 empresas que elaboraron 1089 proyectos, los cuales comprometieron \$26.678.964 y desembolsaron \$17.681.447.

Cuadro 2. Planeado versus Ejecutado. Resultados generales

CONCEPTO	Planeado	Ejecutado	Cumplimiento (%)
Empresas asistidas	900	967	107,4
ANR comprometidos	27.000.000	26.678.964	98,8
ANR desembolsados	27.000.000	17.681.447	65,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Reversión Empresarial para las Exportaciones

Del cuadro 2 se desprende que el programa tuvo un desempeño muy diferente según la etapa del proceso del negocio que se considere. En lo que hace a la identificación de empresas y preparación de proyectos que comprometieran ANR, se superaron los resultados planeados para el caso de empresas asistidas (107,4%) y fueron levemente inferiores (98,8%) para la meta de compromiso de ANR. Sin embargo, estos indicadores caen considerablemente cuando se considera la ejecución de los proyectos de exportación, donde sólo fueron utilizados el 65,5% de los recursos. A continuación se presentan algunas características del universo de participantes y de la ejecución del programa.

i) Programación versus ejecución: desvíos y retrasos

El programa se ejecutó durante 38 meses, aunque las operaciones de atención a empresas duraron sólo 35 meses debido a los plazos que demandaron los arreglos de implementación (que permitieron la apertura de las oficinas en el país). En consecuencia, el plazo relevante se extiende desde octubre de 1996 (mes en el que se inició la preparación de proyectos) a junio de 1999.

**CUADRO 3 . RESULTADOS GENERALES EVOLUCIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA POR TRIMESTRES
OCTUBRE 1996 – JUNIO 1999**

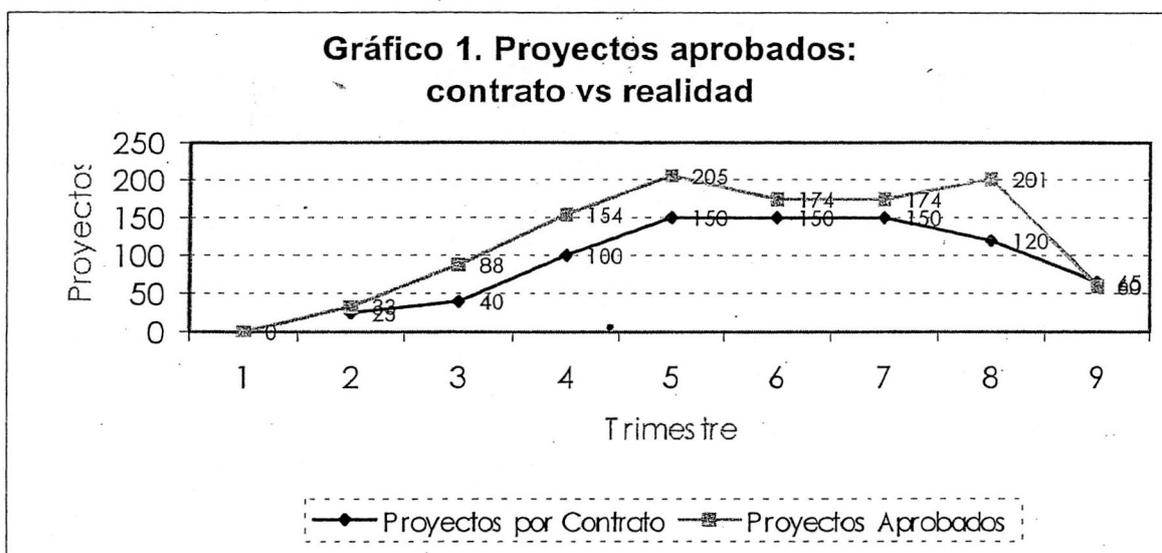
Trimestre	Año	Compromisos contractuales		Proyectos*		Empresas*		ANR Comprometido*			ANR Ejecutado*	
		Proyectos	Desembolso ANR	Aprobados	Acumulado	Cantidad	Acumulado	Trimestral	Acumulado	Promedio	Trimestral	Acumulado
I	III 96			0	0	0	0	0	0	0	0	0
II	IV	25		33	33	33	33	578.243	578.243	17.523	4.000	4.000
III	I 97	40	250.000	88	121	83	116	1.848.723	2.426.967	21.008	135.412	139.412
IV	II	100	600.000	154	275	143	259	4.422.167	6.849.133	28.715	520.219	659.632
V	III 96	150	1.300.000	205	480	181	440	5.849.008	12.698.141	28.532	1.224.591	1.884.223
VII	IV	150	2.900.000	174	654	161	601	3.905.073	16.603.214	22.443	2.027.841	3.912.064
VIII	I 98	150	2.500.000	174	828	150	751	3.610.667	20.213.881	20.751	2.627.788	6.539.852
IX	II	120	3.500.000	201	1.029	165	916	5.153.670	25.367.551	25.640	2.732.394	9.272.246
X	III	65	3.500.000	60	1.089	51	967	1.311.413	26.678.964	24.857	2.363.713	11.635.958
XI	IV		3.500.000	0		0		0			3.647.580	15.283.538
XII	I 99		4.500.000	0		0		0			1.474.271	16.757.809
XIII	II		4.450.000	0		0		0			923.638	17.681.447
Total		800	27.000.000	1.089		967		26.678.964		24.499	17.681.447	

* Datos correspondientes a la ejecución del programa.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Reversión Empresarial para las Exportaciones

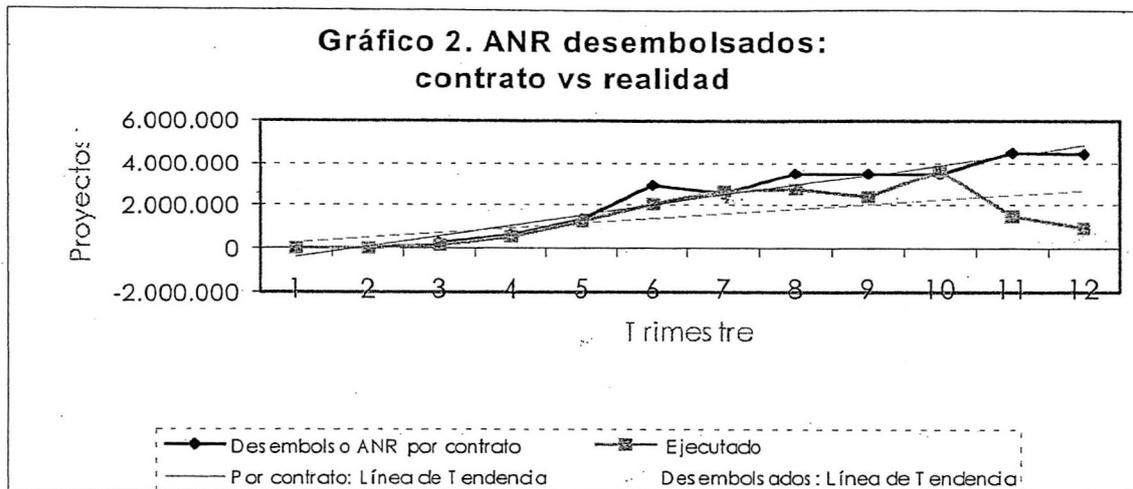
Las metas fijadas por el programa, y luego contenidas como parte esencial del contrato firmado por la Unidad Administradora con el operador privado (OP), se establecieron trimestralmente de acuerdo a un conjunto de supuestos sobre el comportamiento de las empresas y los tiempos requeridos para alcanzar un nivel de operación óptimo. Las capacidades y habilidades del operador para cumplir estas programaciones fueron evaluadas a partir de los antecedentes, el equipo de profesionales y la estrategia de implementación contenidos en la propuesta presentada durante el proceso licitatorio.

El plazo original de ejecución era de 30 meses, distribuidos en 10 trimestres, de los cuales los 8 primeros estaban destinados a identificar/preparar proyectos y realizar los pagos de las actividades ejecutadas; mientras los 2 últimos se preveía se dedicarían al cierre administrativo del programa, entendido como finalización de los pagos y rendición de cuentas del operador a la UAP. La curva prevista de empresas con proyectos aprobados y ANR comprometidos se presenta en el cuadro 3 y en el gráfico 1.



La curva de proyectos aprobados es creciente hasta el trimestre 6 (último de 1997), donde el programa alcanza su máximo régimen de operación (en cuanto a esta variable). La reducción observada en los dos trimestres siguientes puede deberse al cambio de jurisdicción del programa desde la Secretaría de Industria (Ministerio de Economía) a la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (Presidencia de la Nación). Sin embargo, debe destacarse que mientras para la mayoría de los programas públicos los cambios institucionales o de administración significan una fuerte caída en sus actividades por un período, el programa fue relativamente afectado por el mencionado traspaso.

La relación entre los ANR comprometidos y desembolsados fue muy diferente a la anterior. Existió una importante divergencia entre las metas programadas y los ANR efectivamente desembolsados. Este hecho se puede apreciar en el cuadro 4 y en el gráfico 2.



Sólo para los trimestres 7 y 10 los desembolsos efectuados por el operador superan, y muy levemente, los niveles estimados (contenidos en el contrato). Esta situación comenzó a hacerse evidente en la Unidad Administradora hacia el cuarto trimestre de ejecución (julio de 1997) y fue planteada al operador y al Banco Mundial. Las causas del problema radicarón en:

- ✓ Ausencia de antecedentes (información) en el país de experiencias similares, lo que se tradujo en:
 - Mala estimación de la ejecución de los proyectos por parte de las Pymes: este error se debió al desconocimiento sobre el comportamiento de las empresas en cuanto a las decisiones de inversión exigidas por los proyectos, en particular en un programa que reembolsaba el costo de los servicios subsidiados.
 - Desconocimiento de características promedio de los proyectos: dificultades para establecer rangos de variación para variables como duración real de los proyectos, cantidad de servicios incluidos, costos esperados, entre otras.
- ✓ Debilidades en la supervisión y seguimiento de los proyectos: tanto el operador privado como la UAP, por diversas razones que a continuación se considerarán, resintieron sus tareas de monitoreo de los proyectos. En el caso del operador, el sistema de remuneración establecido, que premiaba los proyectos aprobados y luego el monto desembolsado, significó que durante la primera etapa el esfuerzo se concentró en la identificación y preparación de proyectos; asimismo debe mencionarse que una supervisión efectiva demanda recursos que encarecen la operación y reducen los beneficios. En cuanto a la UAP, la combinación de dificultades surgidas por los cambios de administración y el accionar combinado del operador y el Banco Mundial afectaron su capacidad de "salir a la calle" a controlar la marcha de los proyectos.
- ✓ Cambios adversos en el entorno económico: no deben descartarse los efectos de las crisis financieras originadas en México (fines de 1994) y Brasil (1998), cuyas consecuencias se sintieron en Argentina durante los años siguientes restringiendo los niveles de actividad, crédito e inversión en la mayoría de los ámbitos económicos del país.

La solución que se adoptó para corregir esta dificultad fue el desplazamiento de la curva de desembolsos programada en dos trimestres, entendiendo que se trataba de un problema de rezago en las decisiones de las empresas. Esto en los hechos significó una mayor duración del programa, planteando una situación compleja en cuanto a los incentivos al operador privado y, consecuentemente, los costos de operación del programa. Con una remuneración en parte fija y la restante dependiente de resultados, el operador tiene un estímulo a extender la duración del contrato si se le paga el fijo mensual. De esa manera

puede maximizar el desembolso de ANR con una dotación controlada de recursos (atendida por el pago fijo) y lograr el mayor pago por incentivo.

iii) Tamaño de las empresas

Las firmas participantes se dividieron en cinco rangos de facturación y los datos para cada uno de ellos se presentan en el cuadro 4.

Cuadro 4. Empresas por tramo de facturación

Intervalos de Facturación	Empresas	Participación	Acumulado
1 y 250 mil	132	13.65	13,7
250 y 1 M	266	27.51	41,2
1 y 5 M	391	40.43	81,6
5 y 10 M	95	9.82	91,4
Más de 10 M	83	8.58	100,0
Total	967	100.00	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones

Se observa que dos grupos concentran casi el 70% de las empresas, con una mayor incidencia de las Pymes con facturación entre 1 y 5 millones (391 empresas; 40,43%), seguida por el segmento de 0,25 a 1 millón (266 firmas; 27,51%). De los rangos restantes, sólo el de 1-250 mil supera el 10%. Las empresas de más de 5 millones de facturación anual representan el 18,4% (178 firmas), con una participación levemente superior de las firmas entre 5 y 10 millones.

Los datos de tamaño indican que las decisiones del programa de constituir una oferta cuyas características permitieran autofocalizar en el grupo objetivo (antes que establecer restricciones, en este caso de tamaño), tuvieron resultados positivos. Sin embargo, la fuerte concentración en empresas de menor tamaño indica que para ampliar el potencial exportador del grupo de empresas medianas deberían revisarse algunos aspectos (límites para los ANRs, comercialización, rol del ejecutivo de cuenta, servicios elegibles, considerar la incorporación de asistencia crediticia para realizar inversiones en bienes o intangibles, entre otros).

iii) Distribución geográfica

La distribución en el país de las empresas usuarias del Programa sigue, aunque con mayor concentración, el patrón correspondiente al Producto Bruto Interno y otros indicadores económicos de actividad regional. Los primeros cinco distritos acumulan el 87,2% de las empresas (843 firmas), con una clara mayoría de la provincia (32,57% y 315 empresas) y la Ciudad de Buenos Aires (21,1% y 204 firmas). Santa Fe, Córdoba y Mendoza (33,51% y 224) apenas superan la incidencia de la provincia de Buenos Aires (cuadro 5).

Cuadro 5. Empresas por distribución geográfica

Provincia	Empresas	Acumulado	Participación	Acumulado
Buenos Aires	315	315	32.67	32,6
Ciudad de Bs. As.	204	519	21.10	53,7
Santa Fe	135	654	13.96	67,6
Córdoba	122	776	12.62	80,3
Mendoza	67	843	6.93	87,2
San Juan	15	858	1.55	88,7

Río Negro	10	935	1.03	96,7
Corrientes	9	867	0.93	89,7
Entre Ríos	9	892	0.93	92,2
Salta	9	944	0.93	97,6
Tucumán	9	966	0.93	99,9
Jujuy	8	902	0.83	93,3
Neuquén	8	925	0.83	95,7
Santiago del Estero	8	957	0.83	99,0
Chubut	7	874	0.72	90,4
Catamarca	7	881	0.72	91,1
La Rioja	6	912	0.62	94,3
San Luis	5	949	0.52	98,1
Misiones	5	917	0.52	94,8
La Pampa	4	906	0.41	93,7
Formosa	2	894	0.21	92,5
Chaco	2	883	0.21	91,3
Tierra del Fuego	1	967	0.10	100,0
Total	967		100.0	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Reversión Empresarial para las Exportaciones

Estos resultados obedecen fundamentalmente a dos factores:

- ✓ Siendo un programa conducido por la demanda, los proyectos corresponden a la distribución regional existente en la economía argentina. Es decir, no se trata de un programa orientado a favorecer el desarrollo de ninguna jurisdicción en particular, sino a reflejar la respuesta de un universo de Pymes (con potencial exportador) ya establecido geográficamente.
- ✓ La localización de las oficinas de atención a las empresas: el acceso de las empresas al programa se vio facilitado por la cercanía con las oficinas de atención, ubicadas en Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza. Aún cuando las nuevas tecnologías de información (fax y e-mail) simplifican la circulación de documentación, su influencia no logra contrarrestar la amplitud geográfica del país.

iv) Sector de actividad

Se observa una fuerte concentración en empresas de manufacturas de origen industrial (670 firmas, 69,29%), seguidas por las de origen agropecuario (179; 18,51%). En consecuencia, las manufactureras representan el 87,8% de las firmas (849) (cuadro 6). Empresas productores de productos agropecuarios (49; 5,07%) y de servicios constituyen un segundo grupo, aunque con una incidencia marcadamente inferior. Finalmente, las firmas provenientes de los servicios y la minería suman 58 y representan el 6%.

Cuadro 6. Empresas por sector de actividad

Sector	Empresas	Participación (%)	Acumulado
MOI	670	69.29	69,29
MOA	179	18.51	87,80
Agropecuario	49	5.07	92,87
Servicios	44	4.55	97,42
Minería	14	1.45	98,87
Construcción	7	0.72	99,59

Comunicaciones	4	0,41	100,00
Total	967	100,00	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones

Los datos indican que, a pesar de la inexistencia de restricciones sectoriales al ingreso de firmas, el programa realiza una oferta que es absorbida mayoritariamente por empresas manufactureras. La baja participación de Pymes exportadoras de servicios sigue los datos para el universo de firmas exportadoras en Argentina. Para este caso vale una observación similar a la que se realiza respecto a la distribución geográfica: al ser un programa conducido por la demanda, los porcentajes tienden a reflejar lo que acontece con el universo de empresas.

v) Servicios elegidos: comprometido versus ejecutado

El propósito de esta sección es indagar sobre las actividades programadas y las efectivamente realizadas por las empresas, para intentar identificar algún patrón en su comportamiento. Para ello se presentará la información de inversiones planeadas y ejecutadas por tipo de servicio y luego, agrupando, por la función de esos servicios.

La actividad que mayor cantidad de fondos comprometió fue calidad/certificación de calidad (22,15%; 6,2 millones), seguida por folletería, videos y *websites* (12,46%; 3,5 millones); ferias (11,56%, 3,2 millones); desarrollo de productos (10,53%; 2,9 millones); y giras comerciales (9,32%; 2,6 millones). Estos rubros acumulan poco más del 60% de los fondos (alrededor de 18,4 millones), con una incidencia bastante equilibrada entre actividades de promoción comercial y aquellas destinadas a mejorar procesos productivo y desarrollas nuevos productos (cuadro 7).

Cuadro 7. Servicios elegidos: montos y grado de ejecución

Actividad	Comprometido		Ejecutado		Grado de Ejecución
	pesos	%	pesos	%	
Calidad / certificación de calidad	6.210.859	22,15	4.310.983	24,35	69,4
Folletería, videos, <i>websites</i>	3.495.049	12,46	2.202.019	12,44	63,0
Ferias	3.242.189	11,56	1.880.407	10,62	58,0
Desarrollo de productos	2.953.172	10,53	2.420.338	13,67	82,0
Giras comerciales	2.611.914	9,32	632.990	3,58	24,2
Análisis de mercado	2.457.647	8,76	1.873.915	10,58	76,2
Otros	1.640.804	5,85	1.148.088	6,48	70,0
Capacitación	1.481.017	5,28	979.608	5,53	66,1
Planificación	1.090.731	3,89	814.963	4,60	74,7
Envío de muestras	716.179	2,55	183.249	1,04	25,6
Patentes y marcas	636.850	2,27	197.190	1,11	31,0
Adaptación de productos	495.301	1,77	406.686	2,30	82,1
Diseño de <i>packaging</i>	437.090	1,56	327.844	1,85	75,0
Establecimiento en mercados	232.338	0,83	115.794	0,65	49,8
Información	144.262	0,51	110.128	0,62	76,3
Testeo de productos y conceptos	98.775	0,35	54.762	0,31	55,4
Formación de <i>joint ventures</i>	42.898	0,15	28.035	0,16	65,4
Reclutamiento	31.094	0,11	4.000	0,02	12,9

Acuerdos de licencias	13.560	0,05	8.050	0,05	59,4
Acuerdos de regalías	8.000	0,03	6.000	0,03	75,0
Total	28.039.729	100,00	17.705.049	100,00	63,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones

Algunos rubros llaman la atención por el bajo grado de asignación de fondos. Las empresas sólo comprometieron el 0,51% (\$144.252) en compra de información y el 2,47% (\$701.308) en actividades de vinculación tecnológica o productiva con empresas del exterior bajo la forma de patentes y marcas (2,27%; 636.850), acuerdos de licencias (0,05%; \$13.560), formación de *joint ventures* (0,15%; \$42.898) y acuerdos de regalías (0,03%; \$8.000).

Si se agrupan los servicios de acuerdo a su función, ver cuadro 8, se observa que el 45,5% de los fondos se comprometieron en actividades de promoción comercial, seguidos por Mejoras en la producción (27,4%, casi exclusivamente inversiones en calidad) y Mejoras en producto (14,2%). Cierran los rubros Otros (6%), Mejoras en la organización (4,4%) y Vinculación con agentes del exterior (2,5%).

Los grados de ejecución más bajos los presentaron las actividades de reclutamiento (12,9%), giras comerciales (24,2%), envío de muestras (25,6%) y patentes y marcas (31%), las que se encuentran claramente por debajo del 50%. En tanto que las de mayor avance fueron adaptación de productos (82,1%), desarrollo de productos (82%), información (76,4%), análisis de mercado (76,2%), diseño de *packaging* y acuerdos de regalía (ambos con 75%). En función de los montos involucrados en cada servicio, resultan relevantes los bajos porcentajes de ejecución de las giras comerciales y las ferias, las cuales conjuntamente representaron el 20,9% de los montos y tuvieron un avance del 42,9%, lo que significó 3,3 millones de ANR no utilizados (12,5%).

En cuanto a los rubros agregados por función, vinculación con agentes del exterior (34,1%) y promoción comercial (54%) presentaron los más bajos avances. En el otro extremo, mejoras en producto (80,6%), mejoras en organización (74,9%), otros (68,9%) y mejoras en producción alcanzaron las mayores avances de ejecución (68,8%). Debido a los montos involucrados, los bajos niveles de ejecución de las actividades de promoción comercial son significativos; este rubro comprometió el 45,5% de los ANR y ejecutó el 54%, lo que resultó en la no utilización de \$5,86 millones (22% del total de ANR comprometidos).

Cuadro 8. Servicios elegidos por función: Distribución y grado de avance

Agregado	ANR Comprometido (%)	ANR Ejecutado (%)	Avance ejecución (%) 1/
Promoción comercial	45,5	38,9	54,0
Mejoras en producto	14,2	18,1	80,6
Mejoras en producción	27,4	29,9	68,8
Vinculación con agentes del exterior	2,5	1,4	34,1
Mejoras en organización	4,4	5,2	74,9
Otros	6,0	6,5	68,9
Total	100,0	100,0	63,1

Nota: 1/ ANR comprometido/ANR ejecutado

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones

Ante estos datos es posible realizar algunas observaciones:

- ✓ Las decisiones de compromiso y ejecución de fondos (actividades) de las empresas no parecen responder a motivaciones idénticas: mientras las primeras se asocian a la oportunidad de hacer una "reserva" sobre un monto de subsidio potencial, las segundas responden a la capacidad efectiva de las firmas de invertir en las necesidades que consideran prioritarias. Asimismo, ambas decisiones ocurren en momentos diferentes, las primeras al elaborar el proyecto de exportación y las segundas con posterioridad durante la ejecución. En este sentido, la evidencia muestra que se sobreestiman las proyecciones de inversión en los proyectos.
- ✓ Como consecuencia de lo señalado anteriormente, el programa debería prever que un porcentaje de los fondos comprometidos por las firmas no será ejecutado y, por lo tanto, adoptar algún mecanismo que mejore el grado de utilización. Aunque no es este el espacio para considerar mejoras concretas al funcionamiento del programa, es posible pensar en la aplicación de "comisiones de compromiso" sobre los fondos no utilizados o una política de sobrecompromiso de ANR por sobre el total disponible (por ej: el programa compromete ANR por \$33 millones, lo que excede la efectiva disponibilidad de \$27 millones).
- ✓ Esta situación de subutilización de los ANR comprometidos por las firmas afecta la eficiencia del sistema de remuneración del operador. Si la norma es la subutilización de las inversiones en los proyectos de exportación, resulta ineficiente un esquema de pagos por incentivos que, entre otras variables, premie el compromiso de la totalidad de ANR, pues se sabe previamente que ese monto no será completamente aplicado por las empresas. No debe olvidarse que el objetivo de la política es generar el máximo de inversiones genuinas y no sólo comprometer los fondos.
- ✓ El análisis de la información indica que las empresas tuvieron menores usos de fondos en los rubros de promoción comercial, en general, y mayor utilización de los ANR destinados a mejorar sus productos, producción u organización. Esto puede significar que, una vez superado el momento de la planificación, la restricción presupuestaria, y las prioridades que ella obliga a establecer, focalizan las inversiones en los aspectos que la empresa considera más necesarios.
- ✓ Para el programa, lo anterior indica que existen mayores probabilidades de lograr inversiones efectivamente realizadas en aquellos proyectos de exportación que presentan mayor proporción de actividades de mejora de productos, producción y organización.
- ✓ El problema de los precios de los servicios contratados por las empresas no será considerado en este trabajo, pero debe mencionarse que constituye un elemento importante de análisis cuando se discute la asignación eficiente de recursos.

a.2 Empresas y proyectos según el grado de ejecución

La existencia de ANR no desembolsados a nivel global se basa en la falta de ejecución de los proyectos de exportación¹⁰. Sin embargo, el comportamiento de las firmas no fue homogéneo, pues se observaron variaciones en los grados de ejecución¹¹. Esta parte del trabajo está destinada a indagar, a partir de la determinación de cuatro rangos de ejecución, si existe un perfil de proyecto que logra un mayor aprovechamiento de los subsidios asignados por el gobierno (en el entendimiento de que se minimiza así el costo de oportunidad medido en términos de una empresa alternativa que resignó la posibilidad de presentar un proyecto).

Los datos permiten identificar dos grupos de clientes del programa, cuyos comportamientos diferentes tienen gran incidencia en el desempeño del programa:

10 Lo que, como vimos en la sección anterior, puede ser visto como un problema de selección de actividades contenidas en los proyectos de exportación.

11 El universo de proyectos se dividió en cuatro grupos, según hayan ejecutado hasta el 25% de los ANR, entre el 26 y el 50%, luego de 51 a 75% y más del 75%. En el Cuadro 8 se presentan las características de cada grupo según un conjunto de variables.

- ✓ 636 empresas (68,3%) ejecutaron más del 50% de los ANR, con una clara preeminencia de aquellas con un desembolso superior al 75% (42,2%). Asimismo, ambos rangos representan el 69,3% de los fondos comprometidos y el 86,7% de los desembolsados.
- ✓ 296 empresas (31,7%) ejecutaron menos del 50% de los ANR, con mayor participación del tramo 26-50% (18,3%). Respecto a los fondos comprometidos, alcanzan el 30,7%; y a los desembolsados el 13,3%.

La información contenida en el cuadro 9 permite realizar otras observaciones:

- ✓ La incidencia de los proyectos con más bajo grado de ejecución evidencia que resulta crítico para (el uso de los recursos) el programa la identificación de empresas con un firme propósito de ejecutar de sus proyectos. Los rangos 0-25, 26-50 y 51-75% no utilizaron poco menos de 9 millones de los ANR comprometidos, lo que porcentualmente significó la paralización del 55,5% de los fondos asignados a los tres grupos. La baja utilización de recursos para cada rango se hace muy evidente al observar el desvío entre los ANR promedio comprometido y ejecutado.
- ✓ La evidencia indica que a menor tamaño de la empresa existe un mayor riesgo de implementación, es decir, que cuanto más grande sea la empresa es posible esperar un mayor avance en la ejecución del proyecto. Los proyectos de mayor ejecución están más concentrados en Capital Federal y Buenos Aires y presentan una mayor incidencia de iniciativas provenientes del sector servicios
- ✓ Una distribución de frecuencia que relacionara grado de ejecución con cantidad de actividades por proyecto arrojaría que los proyectos con más actividades se encontrarían en el centro (rango 25-75%), mientras que en los dos extremos (0-25 y 75-100%) lo harían, por lo general, los proyectos con una sola actividad. Este comportamiento estaría relacionado con la decisión de la PYME, al diseñar su proyecto de exportación, de "meter" todas las actividades deseadas y luego según la coyuntura realizar las posibles. Contrariamente, cuando se diseña un proyecto con una sola actividad, se infiere que es absolutamente necesario, si no se lleva a cabo es porque la empresa no puede pagar el 50%.

De acuerdo a la información existente, el grupo más exitoso está compuesto de empresas con mayor tamaño relativo (en particular el grupo de 76-100%) y que se encuentran localizadas preferentemente en Capital y Provincia de Buenos Aires. No parecen existir factores de rama de actividad que incidan en el grado de utilización de los fondos, salvo una mayor concentración de productores de servicios en el rango 76-100%.

Cuadro 9. Características Generales de los Proyectos por Rango de ejecución

	Rango (%)			
	0-25	26-50	51-75	76-100
Cantidad de empresas	125*	171	243	393
Participación porcentual	13,4	18,3	26,1	42,2
ANR comprometido (\$) (I)	3.302.911,8	5.125.313,7	7.668.534,3	11.335.718,0
Participación porcentual	12,0	18,7	28,0	41,3
ANR ejecutado (II)	366.460,3	1.936.390,1	4.875.986,5	10.113.738,0
Participación porcentual	2,1	11,2	28,2	58,5
I/II (%)	11,1	37,8	63,6	89,2
ANR comprometido por proyecto (\$) (prom)	26.423	29.973	31.557	28.844
ANR ejecutado por proyecto (\$) (prom)	2.931	11.323	20.065	25.734
Actividades por proyecto (prom)	1,8	3,1	3,7	2,6
Distribución geográfica	Similar al universo	Porcentaje de empresas mendocinas muy superior al universo (14%)	El 60% está compuesto por empresas de Capital o Buenos Aires, número mayor al universo	Faltan empresas de Mendoza que están en el grupo 26-50%. Empresas de Capital y Buenos Aires superior al universo(60%)
Tamaño	Mayor porcentaje de empresas pequeñas (entre 1 y 250mil) que en el universo	Mayor porcentaje de empresas pequeñas que en el universo	Mayor incidencia de los dos grupos de menor tamaño (de 1 a 250mil y de 250mil a 1M)	El grupo con facturación entre 1 a 5 millones tiene mayor incidencia que en el universo
Rama de actividad	Similar al universo	Participación empresas MOA superior al universo debida a la presencia de firmas mendocinas (en su mayoría MOA)	Similar al universo	El sector servicios dobla a la participación del universo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones

* 50 empresas no iniciaron su proyecto, involucrando \$ 850.327.

Los dispares niveles de ejecución tienen una vinculación con el esquema de incentivos establecidos contractualmente con el operador privado. Mientras el gobierno estaba interesado en maximizar el uso de los fondos en inversiones con fines exportadores, el operador tendía a cumplir las metas de cantidad de empresas y ANR comprometidos, correspondientes a la primera etapa del ciclo de vida de cualquier proyecto. Las obligaciones contractuales sobre metas de desembolsos correspondían a etapas posteriores en el ciclo de los proyectos y durante los primeros cuatrimestres de la operación parecían muy lejanas. Luego, ante los mayores costos de supervisión para aquellas empresas con bajos niveles de ejecución, el operador tendía a concentrarse en las de mayor posibilidades de inversión. La restricción impuesta por la duración del contrato, establecía una condición adicional al esfuerzo del operador por maximizar el desembolso de ANR. De frente a estas consideraciones, resulta evidente que los objetivos del programa están asociados a que participen empresas pertenecientes al grupo que logró poco menos del 87% de la ejecución, y que remunerar al operador por la cantidad de empresas y por los ANR comprometidos encierra el riesgo de la baja ejecución. Sería aconsejable por lo tanto, en el futuro, ajustar el esquema de incentivos de manera que el operador otorgue prioridad a la identificación y preparación de empresas con mayores posibilidades de ejecución.

a.3. Desempeño exportador de las empresas participantes

Los documentos originales del programa mencionaban que el indicador relevante para evaluar su desempeño lo constituía la relación entre incremento de las exportaciones de las empresas respecto a las inversiones realizadas mediante los ANR. La experiencia internacional previa, no obstante, señala que esta medida alcanza un nivel de confianza aceptable a partir del tercer año de ejecutados los proyectos. En el entretanto, los resultados del programa deberían ser deducidos de relevamientos cualitativos sobre un grupo de empresas clientes, y, posteriormente, sobre un grupo de clientes y otro de control. A pesar de que aún no han transcurrido los tres años de la finalización del programa, en esta sección se analizarán los datos de exportaciones registrados en la Administración Nacional de Aduanas para las empresas que participaron del programa.

El fin del programa de apoyar la inserción en los mercados externos de 900 empresas se precisó, con el fin de volverlo más operativo, en tres objetivos que debían buscar los proyectos de exportación¹² de las empresas:

- ✓ convertirlas en nuevos exportadores;
- ✓ alcanzar nuevos mercados;
- ✓ exportar nuevos productos a mercados tradicionales o no tradicionales.

Aquí se analizarán no sólo los cambios en los montos exportados, sino también la aparición de nuevos exportadores, la evolución en la cantidad de posiciones arancelarias y de los mercados de destino. De esta manera se buscará identificar un múltiplo entre inversiones y exportaciones, complementados con la tendencia en la diversificación de productos y mercados de destino.

Se consideran en esta sección 957 firmas participantes (diez menos que en los tratamientos anteriores); la reducción en la cantidad se debe a la imposibilidad de individualizar datos de 10 empresas involucradas en proyectos asociativos, cuyos registros fueron considerados en las bases del programa de manera unificada. Los datos de exportaciones considerados corresponden al período 1996-1998, años de comienzo y finalización del programa; la información correspondiente a 1999 no se incorporó por que aún no se encuentra disponible en su totalidad. A los fines de este estudio, serán consideradas como exportadoras aquellas empresas que hayan registrado en las bases de datos de la Administración Nacional de

¹² Esta precisión se orientó también a facilitar la evaluación de los proyectos que el operador privado presentaba; y, consecuentemente, la gestión del operador privado en sí.

Aduanas alguna operación de exportación en los años 1996 o 1998; reúnen esta condición 510 de las firmas participantes del programa.

En lo que respecta al desempeño exportador (ver Cuadro 10), se observó que entre 1996 y 1998 el 46,7% (477) de las firmas mantuvieron su condición de no exportadores y un 21,8% redujo sus exportaciones, aunque con diferente intensidad (4,9% dejó de exportar, 9,3% tuvo una caída entre 99-50% y el 7,6% entre el 49-1%). De esta manera, 656 empresas (68,5%) no iniciaron o redujeron sus exportaciones.

Por otra parte, el 31,5% de las firmas (301) incrementó sus ventas al exterior; se observó que los subgrupos que iniciaron ventas al exterior y los que las incrementaron más del 100% son los de mayor participación (10%-96 empresas; y 12,6%-121 empresas, respectivamente), en tanto los aumentos entre 1-50% y 51-100% son minoritarios (5,1 y 3,7%, respectivamente). En síntesis, la mayor participación corresponde al grupo de empresas que no inició exportaciones, seguido por el segmento que las incrementó y cierran las que redujeron sus ventas externas.

En 1996, el grupo de empresas que redujo sus exportaciones representaba el 81,9% del valor FOB para el universo de participantes; en 1998, su incidencia se había reducido al 41,4% (alrededor del 50%). Este retroceso se debió fundamentalmente a la caída en los valores de las empresas que disminuyeron sus ventas entre el 99 y el 50% y aquellas que dejaron de exportar (-100%). Es decir, la reducción en las exportaciones del programa proviene mayoritariamente de empresas que tuvieron un desempeño claramente negativo (superior al 50%). De hecho, la caída promedio en el grupo de 49-1% es levemente superior al 25% de la observada para los dos segmentos restantes.

Cuadro 10. Empresas clientes – Desempeño exportador 1996-1998

	Empresas		FOB 1996		FOB 1998		Variación 98-96	
	Canti- dad	%	Valor	%	Valor	%	VALOR	%
Dejó de exportar (-100%)	47	4,9	35.904.547	9,7	0	0,0	-35.904.547	-100,0
Caída 99-50%	89	9,3	137.530.689	37,0	25.849.363	8,8	-111.681.326	-81,2
Caída 49-1%	73	7,6	130.952.572	35,2	96.432.258	32,6	-34.520.314	-26,4
Subtotal disminución	209	21,8	304.387.808	81,9	122.281.621	41,4	-182.106.187	-59,8
Aumento 1-50%	49	5,1	24.181.851	6,5	31.388.276	10,6	7.206.425	29,8
Aumento 51-100%	35	3,7	21.318.813	5,7	36.222.241	12,3	14.903.428	69,9
Más del 100%	121	12,6	21.897.402	5,9	94.819.297	32,1	72.921.895	333,0
Nuevo exportador	96	10,0	0	0,0	10.704.698	3,6	10.704.698	-
Subtotal aumento	301	31,5	67.398.066	18,1	173.134.512	58,6	105.736.446	156,9
No exportador	447	46,7	0	0,0	0	0,0	0	0
Total	957	100,0	371.785.874	100,0	295.416.133	100,0	-76369741,0	-20,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Administración Nacional de Aduanas

En 1996, el segmento de empresas que aumentó sus exportaciones tenía una participación del 18,1%; en 1998 ésta se elevó al 58,6%. La razón de ese incremento se encuentra claramente en el grupo que aumentó las ventas externas en más del 100%, donde los montos FOB crecen casi el 450%. La incidencia de los nuevos exportadores, aunque importante en cuanto cantidad de firmas (96; 10%), genera sólo 10,7 millones de ventas al exterior (en promedio, \$111.507 por empresa).

A manera de resumen, el 21,9% (firmas que redujeron entre el 50 y 90% y las que aumentaron más del 100%) las empresas explica casi 2/3 de las variaciones en los valores FOB, indicando que el desem-

peño exportador del programa está asociado a un grupo minoritario de firmas que presentan grandes variaciones en sus ventas al exterior.

Finalmente, el ratio entre los ANR invertidos y el incremento en las exportaciones, una de las medidas de costo-eficacia del programa, es de -4,3 en función de la reducción que se observó en los valores FOB en 1998 respecto a 1996. Debe destacarse que este indicador presenta serias deficiencias relacionadas con:

- el corto plazo considerado para su cálculo (el trienio 1996-1998);
- la imposibilidad de discriminar entre los movimientos en las exportaciones (subas o bajas) debidos exclusivamente a la acción del programa y los generadas por factores de la economía doméstica o internacional
- la no consideración en este trabajo de lo ocurrido con empresas no participantes del programa, con las cuales constituir un grupo de control que permita comparar desempeños.

i) Diversificación de mercados de destino

En el caso de la segmentación por variaciones en la cantidad de mercados de destino, ninguna de las categorías definidas (disminución, aumento y sin cambios en la cantidad de mercados externos alcanzados) superó al grupo de no exportadores (46,7% y 447). El segundo segmento en importancia lo constituyó el de las empresas que incrementaron sus mercados de destino (28,8%; 276); este incremento se reflejó en los valores FOB vendidos al exterior, donde pasó de ser responsable del 29,4% al 53,7% de las exportaciones. Por su parte, las empresas que redujeron sus mercados de destino representaron el 18,2% (176); y su incidencia en los valores FOB se redujo del 58,6 al 33,2%. Finalmente, el 8,2% de las firmas (78) no registraron cambios en el número de mercados alcanzados.

Cuadro 11. Empresas Clientes – Diversificación de mercados 1996-1998

	Empresas		FOB 1996		FOB 1998		Variación 98-96	
	Cantidad	%	Valor	%	Valor	%	VALOR	%
Dejó de exportar (-100%)	47	4,9	35.904.547	9,7	0	0	-35.904.547	-100,0
Disminuyó	109	11,4	181.986.612	48,9	98.020.052	33,2	-83.966.560	-46,1
<i>Subtotal disminución</i>	<i>156</i>	<i>16,3</i>	<i>217.891.159</i>	<i>58,6</i>	<i>98.020.052</i>	<i>33,2</i>	<i>-119.871.107</i>	<i>-55,0</i>
<i>Sin cambios</i>	<i>78</i>	<i>8,2</i>	<i>43.104.298</i>	<i>11,6</i>	<i>38.614.587</i>	<i>13,1</i>	<i>-4.489.711</i>	<i>-10,4</i>
Aumento	180	18,8	110.790.417	29,8	148.076.796	50,1	37.286.379	33,7
Nuevo exportador	96	10,0	0	0,0	10.704.698	3,6	10.704.698	-
<i>Subtotal aumento</i>	<i>276</i>	<i>28,8</i>	<i>110.790.417</i>	<i>29,8</i>	<i>158781494</i>	<i>53,7</i>	<i>47.991.077</i>	<i>43,3</i>
<i>No exportador</i>	<i>447</i>	<i>46,7</i>	<i>0</i>	<i>0,0</i>	<i>0</i>	<i>0,0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Total	957	100,0	371.785.874,0	100,0	295.416.133,0	100,0	-76.369.741,0	-20,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Administración Nacional de Aduanas

ii) Diversificación por productos

Entre los años 1996 y 1998 las empresas que incrementaron la cantidad de posiciones arancelarias a través de las cuales exportaban (tomando esta variable como un proxy de la cantidad de productos exportados) representaron el 31,7% (303), contra el 16,3% de aquellas que las redujeron (156). El

segmento de las firmas que no registraron cambios en la cantidad de posiciones arancelarias incidió en el 5,9%, en tanto el grupo de no exportadores fue el de mayor participación con el 42,1% (407)¹³.

Cuadro 12. Empresas Clientes – diversificación de productos 1996-1998

	Empresas		FOB 1996		FOB 1998		Variación 98-96	
	Cantidad	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Dejó de exportar (-100%)	47	4,9	35.904.547	9,7	0	0,0	-35.904.547	-100,0
Disminuyó	109	11,4	169.717.359	45,6	83.166.578	28,2	-86.550.781	-51,0
<i>Subtotal disminución</i>	156	16,3	205.621.906	55,3	83.166.578	28,2	-122.455.328	-59,6
<i>Sin cambios</i>	51	5,3	17.267.297	4,6	14.336.676	4,9	-2.930.621	-17,0
Aumento	207	21,6	148.896.671	40,0	187.208.181	63,4	38.311.510	25,7
Nuevo exportador	96	10,0	0	0,0	10.704.698	3,6	10.704.698	-
<i>Subtotal aumento</i>	303	31,7	148.896.671	40,0	197.912.879	67,0	49.016.208	32,9
<i>No exportador</i>	447	46,7	0	0,0	0	0,0	0	0
Total	957	100,0	371.785.874	100,0	295.416.133	100,0	-76369741	-20,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Administración Nacional de Aduanas

iv) Relación entre valores FOB, mercados de destino y productos

En las secciones anteriores se realizó el análisis por separado del comportamiento de los valores FOB exportados, de las variaciones en los mercados de destinos y lo ocurrido con la cantidad de posiciones arancelarias; los datos que se presentaron permitieron entrever que no es posible asumir que existe una relación directa entre ellas, en el sentido de que aumentos, por ejemplo, en los valores FOB significan aumentos en el mix de productos y la cantidad de mercados alcanzados.

El cuadro 13 presenta la información del comportamiento (aumento, disminución, sin cambios) de mercados de destino y posiciones arancelarias para cada uno de los rangos de valor FOB exportado. Aunque en todos los casos, el movimiento en los mercados y posiciones sigue el signo de lo acontecido con el valor FOB (si este aumenta, la mayoría de las empresas presenta un aumento en aquellos también), se observa que un grupo de firmas adopta decisiones en sentido contrario o no presenta cambios. Existe algún patrón en las decisiones de los diferentes grupos?

Del cuadro surge que las empresas que aumentaron sus exportaciones han tendido claramente a aumentar los mercados de destino alcanzados (76,7%) y las posiciones arancelarias cubiertas (70,2%); esto se asocia a la existencia de firmas con "estrategias" expansivas basadas en el desarrollo de nuevos productos o mercados, que, en su mayoría, logran mantener los mercados actuales.

Cuadro 13. Empresas Clientes – Variación en mercados de destino y productos por rango de exportación 1996-1998

	Empre-	Mercados de destino	Productos
--	--------	---------------------	-----------

13 Idem nota anterior.

	sas	Aumentó	Disminuyó	Sin cambios	Aumentó	Disminuyó	Sin cambios
Dejó de exportar (-100%)	4,9	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Disminución	16,9	27,8	47,5	24,7	38,9	49,4	11,7
<i>Subtotal disminución</i>	21,8	21,5	59,3	19,1	30,1	60,8	9,1
Aumento	21,4	65,9	15,6	18,5	70,2	14,1	15,6
Nuevo exportador	10,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
<i>Subtotal aumento</i>	31,5	76,7	10,6	12,6	79,7	9,6	10,6
<i>No exportador</i>	46,7	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Total	100,0						

Por su parte, las firmas que redujeron sus ventas al exterior presentan caídas levemente inferiores al 50% en mercados de destino (47,5%) y productos (49,4%); y registran aumentos destacables en ambos aspectos (mercados de destino 27,8%; productos exportados 38,9%). Es decir, a pesar de los esfuerzos por alcanzar nuevos mercados e introducir nuevos productos, sus ventas externas cayeron. Cabe plantearse como una hipótesis si la diversificación de mercados y productos en este caso no es la consecuencia de la pérdida de competitividad en mercados ya alcanzados (no la pérdida abrupta y generalizada de mercados, sino un proceso de deterioro de la posición competitiva de la firma que la lleva a buscar con regular éxito nuevas combinaciones de mercados y productos; a su vez estas nuevas alternativas pueden estar caracterizadas por la misma falta de competitividad, lo que realimenta el retroceso internacional de la empresa).

v) Desempeño exportador y grado de utilización de los ANR

Los datos contenidos en el cuadro 14 muestran que el grupo de no exportadores alcanzó el mayor grado de utilización de los ANR (68%); este porcentaje es relevante para el total debido a la alta participación del grupo en el total de firmas participantes (46,7%) y de subsidios comprometidos (37,5%).

En orden decreciente siguieron el grupo de firmas que dejó de exportar (63,3%), el de nuevos exportadores (61,6%), el de las firmas que aumentaron sus ventas al exterior (59,4%) y las que experimentaron una caída en los valores FOB exportados (58,1%). Por el grado de participación en el total de firmas y ANR, se destacan el grupo de empresas que aumentó sus exportaciones.

Cuadro 14. Grado de utilización de los ANR por desempeño exportador

	Empresas (%)	ANR (%)		Grado ejecución (%)	Costo efectividad
		Comprometido	Ejecutado		
Dejó de exportar (-100%)	47	5,3	5,3	63,3	-38,6
Disminución	162	18,6	17,2	58,1	-48,4
<i>Subtotal disminución</i>	209	23,9	22,5	59,3	-87,0
Aumento	205	26,5	25,0	59,4	21,6
Nuevo exportador	96	12,1	11,8	61,6	5,1
<i>Subtotal aumento</i>	301	38,6	36,9	60,1	26,8
<i>No exportador</i>	447	37,6	40,6	68,0	0,0
Total	957	100,0	100,0	62,9	-4,3

Estos datos no parece indicar que exista algún patrón que relacione el desempeño exportador con el grado de utilización de los ANR, aunque no puede ignorarse que el grado de ejecución de los no exportadores se encuentra claramente por sobre el de los restantes grupos. Al respecto, ante la importancia del grupo de no exportadores y la consecuente incidencia sobre el desempeño del programa y aunque la respuesta excede el alcance de este trabajo, vale preguntarse si el mayor grado de ejecución esconde una mejora futura en los resultados exportadores de estas firmas o si, por el contrario, las empresas concurren al programa fundamentalmente con la intención de aprovechar el subsidio otorgado mediante ANR. La respuesta a esta pregunta demandaría la indagación sobre un grupo de participantes, algo que el presente trabajo no contempla¹⁴.

vi) Desempeño exportador y grado de utilización de los servicios

El cuadro 15 contiene información sobre los montos destinados por las empresas a dos grandes tipos agregados de servicios (para la mejora del producto o la empresa y de promoción comercial), para cada uno de los rangos vinculados a la condición exportadora de las firmas. Los datos se presentan para los dos momentos de decisión de las pymes: comprometido y ejecutado.

En primer lugar, se distingue que para el caso de los ANR comprometidos, en todas las categorías de exportación, los valores destinados son superiores a los de producto empresa; salvo en los casos de cese o ausencia de exportaciones (donde la asignación es casi por mitades iguales), en el resto de las categorías los montos relacionados con la promoción comercial oscilan entre el 56,7 y el 54,7%.

En segundo lugar, la situación presenta variaciones cuando se trata de los datos sobre ANR ejecutados por tipos de servicio; las categorías referidas a caída en las exportaciones (ya sea que se trate de disminución o cese) y los no exportadores presentan ejecuciones de los servicios de producto-empresa superiores a los de promoción comercial (los casos de detención y ausencia son los extremos con 45,1 y 45,3%). Por el contrario, las firmas que aumentaron sus ventas al exterior ejecutaron sus actividades de promoción comercial en un porcentaje levemente superior a las de producto-empresa (50,5/51,3/50,8% para las firmas aumentaron, iniciaron y ambas categorías sumadas, respectivamente).

Cuadro 15. Grado de utilización de los ANR por desempeño exportador

	ANR comprometido (%)			ANR ejecutado (%)		
	Producto-Empresa	Prom. Comercial	Total	Producto-Empresa	Prom. Comercial	Total
Dejó de exportar (-100%)	49,5	50,5	100,0	54,9	45,1	100,0
Disminución	43,5	56,5	100,0	52,4	47,6	100,0
<i>Subtotal disminución</i>	44,8	55,2	100,0	53,0	47,0	100,0
Aumento	45,3	54,7	100,0	49,5	50,5	100,0
Nuevo exportador	45,2	54,8	100,0	48,7	51,3	100,0
<i>Subtotal aumento</i>	45,3	54,7	100,0	49,2	50,8	100,0
<i>No exportador</i>	49,0	51,0	100,0	54,7	45,3	100,0

14 Se reitera que el período transcurrido desde la utilización de los fondos del programa es demasiado corto como para extraer alguna conclusión válida. En este sentido, los elementos surgidos del análisis de las diferentes informaciones tienen el carácter de indicios para la construcción de hipótesis a confirmar en análisis futuros o indagaciones con empresas participantes del programa y grupos de control.

Total	46,6	53,4	100,0	52,3	47,7	100,0
--------------	-------------	-------------	--------------	-------------	-------------	--------------

Nota:

Producto-empresa: servicios elegidos por las pymes participantes destinados a fortalecer su organización (por ej: capacitación) o sus productos (por ej: certificación de calidad).

Promoción comercial: servicios elegidos por las pymes participantes destinados a desarrollar proyectos comerciales o mercados para sus productos (por ej: participación en ferias o giras, envío de muestras, desarrollo de folletería o sitios web, etc).

Las decisiones de comprometer y ejecutar corresponden a dos momentos diferentes (no sólo por ocurrir en momentos diferentes) en el proceso de planeamiento y ejecución del proyecto exportador de las firmas. Los datos del cuadro 15 indican que el grupo de empresas que incrementó las exportaciones presenta menores desvíos entre lo planeado y lo ejecutado (lo "óptimo" en este sentido sería que los porcentajes de ejecución para ambos tipos de servicios fueran exactamente del 50% para cada uno de ellos); podría inferirse de ello que poseen un mayor conocimiento del tipo de actividades y esfuerzos que el proceso exportador demanda, en particular en lo que se refiere a la combinación de acciones de preparación de sus productos y de la empresa (en lo que respecta fundamentalmente a la mejora de sus procesos productivos y el tratamiento de factores productivos e insumos) y de promoción comercial.

Los no exportadores, por su parte, con niveles de compromiso entre ambos tipos de servicio muy similares (49 y 51%) pueden tener evidencias, al momento de planear, de la necesidad de ajustar la empresa y los productos a los estándares internacionales (en otras palabras, los mercados internacionales aparecen más "lejanos"). Pero aún esta "lejanía" parece estar subestimada, lo que podría estar reflejado en el porcentaje de ejecución de los servicios de promoción comercial (45,3%), que es el más bajo para cualquier categoría de exportador.

Finalmente, las empresas que detuvieron sus exportaciones comprometieron ANR en porcentajes muy similares (49,5 y 50,5%), pero ejecutaron en mayor grado los servicios de producto-empresa (54,9%; 45,1% para los correspondientes a promoción comercial). En este caso, la menor ejecución de estos servicios puede ser la consecuencia lógica de la detención de la actividad exportadora. Sin embargo, vale preguntarse si no era posible revertir la tendencia a la interrupción de las exportaciones mediante un mayor esfuerzo de comercialización. Aunque una respuesta completa demandaría una indagación sobre el grupo de beneficiarios del programa, se puede proponer como hipótesis que, por tratarse empresas con experiencia exportadora, están en condiciones de identificar cuándo se encuentran frente a una pérdida irreversible de mercados, no modificable mediante inversiones en marketing.

vii) Resumen de resultados

1. El monto de exportaciones para las empresas cliente del programa se redujo un 20,5% (\$76,4 millones), a pesar de que la cantidad de empresas exportadoras creció un 10%.
2. 96 empresas participantes (10%) iniciaron sus exportaciones por un monto de 10,7 millones (un promedio de \$111.507). El 28,8% (276) de las pyme incrementaron la cantidad de mercados alcanzados y el 31,7% de las empresas (303) aumentó el mix de productos exportados.
3. El 21,9% de las empresas (las que redujeron sus ventas entre el 99 y 50% y las que aumentaron exportaciones más del 100%) dieron cuenta de casi 2/3 del desempeño exportador del programa.
4. El cociente entre los ANR invertidos y el incremento en las exportaciones, una de las medidas del desempeño del programa, medido entre 1996 y 1998 es de -4 debido a la reducción en los valores FOB en 1998 respecto a 1996. Este indicador tiene serias deficiencias metodológicas.
5. Las empresas que aumentaron sus exportaciones aumentaron los mercados de destino alcanzados (76,7%) y las posiciones arancelarias cubiertas (70,2%); esto se asocia a la existencia de firmas con "estrategias" expansivas basadas en el desarrollo de nuevos productos o mercados, que, en su mayoría, logran mantener los mercados actuales.

6. Las firmas que redujeron sus ventas al exterior presentan caídas levemente inferiores al 50% en mercados de destino (47,5%) y productos (49,4%); y registran aumentos destacables en ambos aspectos (mercados de destino 27,8%; productos exportados 38,9%). Es decir, a pesar de los esfuerzos por alcanzar nuevos mercados e introducir nuevos productos, sus ventas externas cayeron.
7. No parece existir algún patrón que relacione el desempeño exportador con el grado de utilización de los ANR. El grupo de empresas no exportadoras alcanzó el mayor grado de ejecución (68%), lo que resulta relevante si se observa que es el grupo más numeroso y el que mayor monto de ANR concentra.
8. En todas las categorías de exportación (disminución, aumento, no exportador) los montos de ANR comprometidos en servicios de promoción comercial son superiores a los de producto empresa. Las empresas que redujeron o interrumpieron sus exportaciones y los no exportadores presentan ejecuciones de los servicios de producto-empresa superiores a los de promoción comercial (los casos de detención y ausencia son los extremos con 45,1 y 45,3%). Por el contrario, las firmas que aumentaron sus ventas al exterior ejecutaron sus actividades de promoción comercial en un porcentaje levemente superior a las de producto-empresa.

b) Eficiencia del Programa

El costo total de operación del programa ascendió a \$8.119.570, entendidos estos como todos los gastos requeridos para que las empresas clientes accedieran y utilizaran los servicios del programa. En este concepto se incluyen el costo del contrato del operador privado y las erogaciones de la Unidad Administradora radicada en el Gobierno Nacional, los cuales ascendieron a \$6.415.663 y \$1.703.907, respectivamente. Si se contrastan estos valores con la cantidad de empresas participantes y los montos de ANR efectivamente desembolsados es posible construir un conjunto de indicadores agregados sobre la eficiencia del programa.

Cuadro 16. Indicadores agregados de eficiencia

	Indicador	Pesos	Porcentaje
1	Costo promedio empresa (OP)	6.635	
2	Costo promedio empresa (UAP)	1.762	
3	Costo promedio empresa total (*)	8.396	
4	Costo operación CSG		36,28
5	Costo operación UAP		9,77
6	Costo operación total		46,06

(*) Los valores promedio por proyecto son \$5.891; \$1.565 y \$7.456, respectivamente. Los porcentajes no se modifican.

Notas:

1. Este punto indica el costo de identificación, preparación, evaluación, seguimiento y pago de ANR por empresa. Se obtuvo dividiendo el costo total del operador privado por el número de proyectos del programa (1018).
2. Se refiere al costo por proyecto de la promoción general del programa, la supervisión y el control sobre la asignación de los recursos, la administración de los fondos y la medición del impacto. Se obtuvo como el cociente entre el costo de la UAP y la cantidad de empresas clientes.
3. Es la suma de los puntos 1 y 2, y refleja el costo operativo total para cada empresa cliente.
4. Indica la relación existente entre el costo del operador privado y los ANR efectivamente desembolsados por la empresa. El cociente planeado ascendía al 23,76%, bajo el supuesto del uso pleno de los ANR y el logro del pago máximo por el operador privado (correspondiente al cumplimiento sobresaliente de todas sus metas contractuales).
5. Indica la relación entre los costos de promoción, administración, supervisión y medición de impacto sobre los ANR efectivamente utilizados. Es decir, la incidencia porcentual del Estado colocado en su rol de agente de control (sin involucrarse en el trato con las empresas).

6. Es la suma de los puntos 4 y 5; indica que por cada peso de ANR desembolsado, se utilizaron \$0,46 para que las empresas pudieran acceder a ellos y utilizarlos.

Ante estos costos de operación vale preguntarse si el modelo de política activa de apoyo a empresas que representa el programa es "caro". Una respuesta completa incluye los resultados obtenidos por el programa, pero es posible indagar sobre dos aspectos:

- ✓ ¿Los costos de operación reales tienen desvíos respecto a los planeados durante el diseño del PREX? Los datos requeridos para contestar esta pregunta se encuentran en el Cuadro 14; la información se presenta trimestralmente y concierne exclusivamente a los costos del operador privado, pues los correspondientes a la UAP se encontraban disponibles sólo anualmente (lo que hubiera reducido considerablemente las observaciones necesarias para realizar una curva de costos). Se calcularon indicadores de eficiencia planeada y real, entendidos como el cociente entre los pagos al operador y los desembolsos de ANR trimestrales por contrato y los realmente realizados, respectivamente. El costo de operación real (como se señaló anteriormente en esta sección) ascendió al 36,3%, mientras el planeado era del 23,7%; este diferencial representa un aumento del 53,1%. El incremento en los indicadores de eficiencia se debe fundamentalmente a que se desembolsaron el 65,5% de los ANR comprometidos (17,68 sobre 27 millones), lo que redujo sustancialmente el denominador del indicador. Si se analiza la curva por trimestres de los coeficientes, surgen algunos matices sobre la cuestión de la eficiencia planeada vs la real. Se advierte que los pagos se extendieron dos trimestres más de lo previsto, lo que se debió a una prórroga en el contrato del operador debido a las divergencias entre las curvas planeadas y reales de desembolso de ANR. Ese semestre fue remunerado en 6 cuotas mensuales fijas adicionales; sin embargo los pagos totales al OP no tuvieron grandes diferencias (6,4 mill. planeados contra 6,415 pagados efectivamente); esto se debe a que el OP no alcanzó el máximo desempeño esperado, lo que redujo el monto cobrado de su remuneración variable (sujeta al cumplimiento de un conjunto de metas).
- ✓ La curva de pagos presenta numerosos altibajos respecto a la planeada; esto se transforma en una fuente de incertidumbre (para el OP tiene efectos financieros adversos en su funcionamiento). El origen de esta divergencia puede encontrarse fundamentalmente en los cambios institucionales ocurridos durante la duración del programa (las nuevas autoridades deben "aprender" sobre el diseño y funcionamiento del programa y conocer a los responsables del OP), los cuales afectaron significativamente la frecuencia de pagos fijos y variables. Este fenómeno queda registrado en los coeficientes de eficiencia de los trimestres VII y IX, donde se observa que los reales son inferiores a los planeados debido a la postergación en los pagos al OP.

Cuadro 17. Eficiencia planeada versus Eficiencia Real

TRIM.	Costo OP por contrato (I)	Costo real OP (II)	ANR a desembolsar por contrato (III)	ANR desembolsados (IV)	Eficiencia planeada I/III	EFICIENCIA REAL II/IV
I	684.800	684.800	-	0	-	-
II	326.400	218.084	-	31.088	-	701,5
III	326.400	672.800	250.000	239.361	130,6	281,1
IV	590.400	574.560	600.000	847.570	98,4	67,8
V	590.400	465.760	1.300.000	1.307.780	45,4	35,6
VI	590.400	574.560	2.200.000	2.263.571	26,8	25,4
VII	590.400	629.340	2.500.000	2.924.845	23,6	21,5
VIII	590.400	326.400	3.500.000	2.898.564	16,9	11,3
IX	590.400	800.345	3.500.000	2.960.572	16,9	27,0
X	590.400	108.800	3.500.000	1.810.188	16,9	6,0
XI	929.600	435.200	4.800.000	2.028.784	19,4	21,5

XII	-	236.358	4.850.000	369.125	0,0	64,0
XIII	-	688.656	-	-	-	-
Total	6.400.000	6.415.663	27.000.000	17.681.447	23,7	36,3

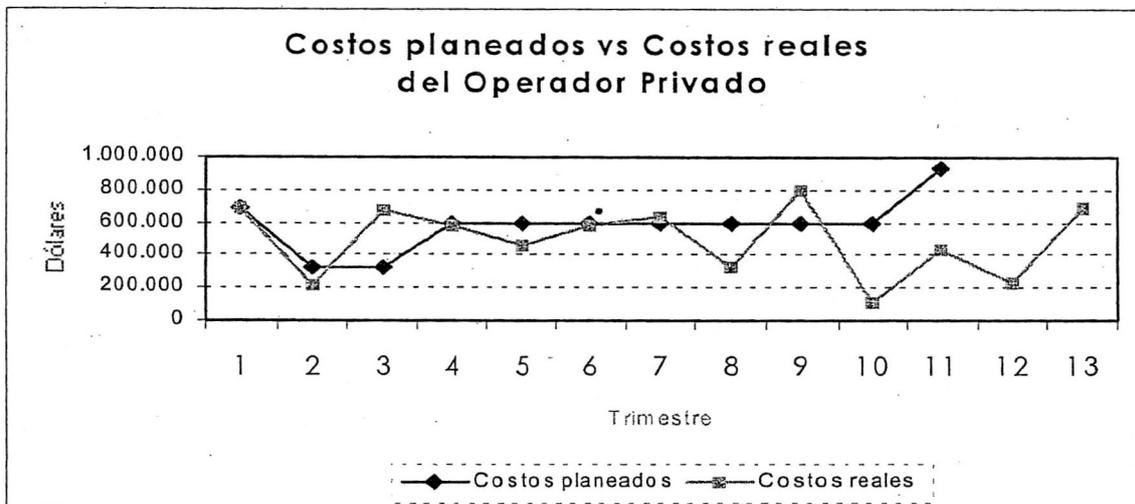
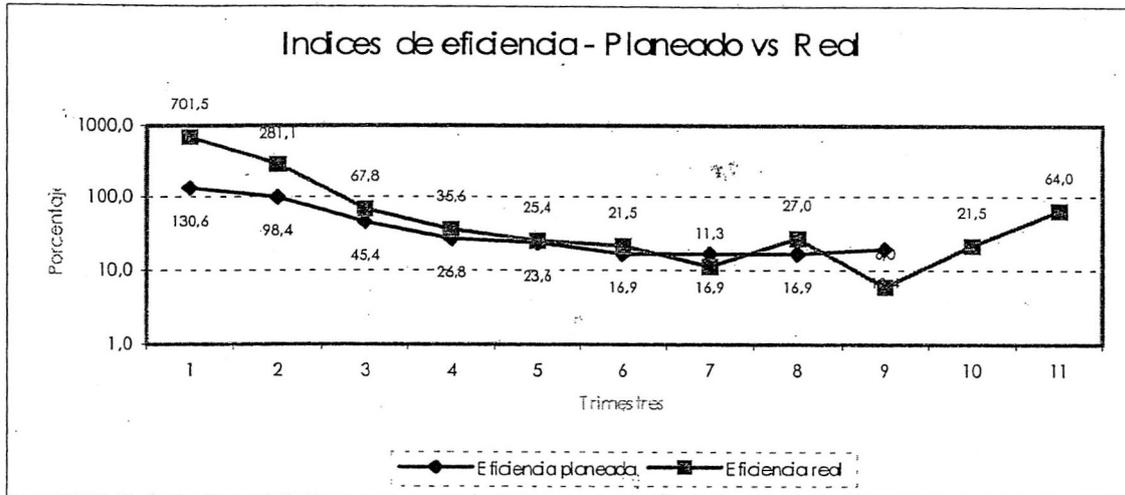
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones

Ambos puntos anteriores permiten apreciar algunos aspectos del aprendizaje que, como en cualquier organización, ocurre en el programa, y uno de cuyos principales productos es identificar decisiones que mejoren su desempeño. Ellos son:

- El carácter de intervención temporalmente acotada impone un límite a la introducción de ajustes; la búsqueda de resultados en ese plazo puede reforzar este hecho, pues la vinculación de actividades de la operación diaria con el rediseño puede ser difícil de alcanzar;
- la división de roles entre la UAP – custodia de lineamientos, control y auditoría – y el OP – ejecución, supervisión y pago- puede resultar en dificultades para coordinar mejoras surgidas del proceso de aprendizaje, en particular debido a la existencia de un contrato que establece compromisos y obligaciones. En este sentido, este contrato debiera ser flexible y prever un mecanismo de ajuste de condiciones surgidas del aprendizaje; y
- también vinculado con la división de roles entre UAP y OP – y el instrumento legal en el cual se plasma, el contrato, la especialización resultante da como resultado que el segundo acumule conocimientos sobre el tema y pase a prestarlos en otro/s país/es o provincia/s, en tanto el primero "pierde" la experiencia al cesar la relación contractual con sus consultores.

La discusión que subyace al tema del aprendizaje es la referida a que un tercero especializado –el OP– sin relaciones locales estables y permanentes logra una mejor asignación de los recursos entre las empresas ya sea porque posee un mayor conocimiento del tema, como porque se encuentra en una posición de mayor independencia relativa que la UAP para soportar presiones por una asignación política de los recursos. Los indicios, sin embargo, parecen indicar que la presencia de un OP seleccionado mediante licitación internacional, aunque permite reducir los "embates" políticos sobre los subsidios y las posibilidades de fraude¹⁵, tiene consecuencias sobre el proceso de aprendizaje, desarrollo y maduración de la política, en particular en lo que hace a la formación de instituciones permanentes orientadas a las políticas activas. El desafío es considerar opciones que permitan superar el aparente *trade off* entre minimizar errores de asignación de recursos y de corrupción en el corto plazo y el desarrollo de una plataforma local para diseñar y ejecutar políticas. Los antecedentes para Argentina indican que no se trata de un desafío sencillo.

15 Los estudios de satisfacción del cliente del programa indican que la honestidad –entendido fundamentalmente como la ausencia de pedidos de pagos extra para ingresar– es el elemento que más apreciaron las empresas participantes.



- ✓ ¿Cómo son estos costos comparativamente con los de otros programas e instituciones de apoyo?
 La ausencia de información de otras experiencias complica seriamente realizar una afirmación sobre este punto. No obstante, existen indicios que permiten señalar que el caso de PYMEXPORTA se encuentra dentro del rango de costos observados en otros casos (mayoritariamente se trata de organismos o instrumentos institucionalmente más tradicionales, es decir, sin la figura de un operador privado).

4. CONCLUSIONES

El Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones fue creado con el fin de ampliar la base de pymes exportadoras de la Argentina y al diseñarlo se intentó dar respuesta a un conjunto de problemas de la política pública manifestados por un conjunto de empresas en un relevamiento de alcance nacional. La solución ejecutada permitió:

- cumplir parcialmente las metas cuantitativas: se sobrepasó el horizonte de 900 pymes participantes (fueron 967 empresas con proyectos de exportación aprobados) y se ejecutó el 65% de los ANR disponibles
- alcanzar, hasta el momento, un grado relativamente bajo de cumplimiento del objetivo de profundizar la inserción de 900 empresas, operacionalizado bajo la forma del generar nuevos exportadores (10% de los participantes iniciaron sus exportaciones con el programa), desarrollo de nuevos mercados (28,8%-276 empresas incrementaron la cantidad de mercados de destino), nuevos productos en los mercados externos (31,7%-303 firmas aumentaron la cantidad de posiciones arancelarias a través de las cuales exportaban)¹⁶.

Para alcanzar estos resultados se utilizaron \$0,46 por cada peso de ANR efectivamente utilizado por las empresas, de los cuales \$0,36 correspondieron al operador privado y \$0,1 a la Unidad Administradora.

La ausencia de información sobre un grupo de control y de datos homogéneos sobre los costos de otras experiencias de apoyo a empresas no permite realizar juicios comparativos sobre el desempeño y la eficiencia entre PYMEXPORTA y otra/s experiencias. En este sentido, el análisis realizado en este documento constituye un paso en la construcción de un acervo de información sobre la ejecución de programa para empresas en Argentina.

Sin embargo, el trabajo realizado permite analizar algunos aspectos del "proceso del negocio" del programa, con el fin de identificar fortalezas y debilidades del modelo. A continuación algunas observaciones relevantes:

- 1.- la división de roles entre el operador privado y la Unidad Administradora: la experiencia de PYMEXPORTA permite realizar algunos comentarios a la idea de delegar la ejecución de la política pública en un tercero, mientras el Estado se concentra en el establecimiento de lineamientos y la supervisión de la ejecución.
 - i) se requiere un claro establecimiento de objetivos y metas y de compromisos y obligaciones para ambas partes
 - ii) los instrumentos contractuales que perfeccionen la relación (ya sea que se trate de contratos, cartas acuerdo, convenios u otros) deben reflejar claramente lo anterior y contemplar un claro mecanismo de negociación y ajustes de estas condiciones
 - iii) es aconsejable que el Estado mantenga la capacidad de establecer lineamientos y procesos de ejecución, administración y control; y de aplicar sanciones en caso de que el operador no los respete. Para ello, es un requisito que el Estado posea "voluntad política" de controlar.
 - iv) es altamente conveniente que exista más de un operador y que haya competencia entre ellos durante la ejecución¹⁷
 - v) el desempeño de los operadores parece relacionarse con el conocimiento de una metodología de identificación y tratamiento de empresas, un equipo de trabajo capacitado, capacidad de gestión (que permita alcanzar una escala aceptable) y un conocimiento pleno de las condiciones del entorno y de las prácticas de las firmas locales. Este último punto es una objeción fuerte al modelo del operador privado encarnado en una consultora internacional sin vínculos con entidades locales.

16 Al no considerar lo ocurrido con el desempeño de un grupo de control, no puede afirmarse hasta qué punto el programa logró un buen desempeño.

17 Durante la negociación con el Banco Mundial el Gobierno planteó este punto, pero los límites impuestos por el Banco al financiamiento (\$27 millones para ANR) determinaron la escala del programa y, con ello, la imposibilidad de contar con más de un operador.

- 2.- coherencia entre objetivos de la política, proceso de negocio y esquema de incentivos para el operador privado: los incentivos a los operadores deben orientarse a que se cumplan los objetivos de política. Para que ello ocurra no deben ignorarse las etapas que involucran la prestación de los servicios del programa. En el caso de PYMEXPORTA, el objetivo de la política era mejorar o iniciar la inserción en mercados externos de un conjunto de empresas; sin embargo, el esquema de incentivos premiaba al operador por el cumplimiento de etapas del proceso requerido para que el objetivo se cumpliera. Como resultado, se cumplieron y remuneraron las metas asociadas a las primeras etapas, mientras no se completaron (pero se remuneraron, aunque no completamente) las correspondientes a las etapas finales; por esta razón el objetivo de política no fue satisfactoriamente alcanzado. Así, el operador obtuvo una remuneración más que "proporcional" al cumplimiento de los objetivos de la política.
- 3.- procedimientos de atención estandarizados y búsqueda de soluciones a medida: el fundamento de este enfoque es la búsqueda de una mayor escala de operación sin resentir la atención a las demandas particulares de cada empresa. Aunque en el caso de PYMEXPORTA demostró ser efectivo al permitir preparar 1089 proyectos de 967 empresas, la experiencia permite realizar algunas observaciones:
 - i) el cumplimiento cabal de este enfoque requiere una asignación de recursos mínima a cada empresa, medida en términos de gastos en promoción para la identificación de empresas y horas de trabajo para preparar el proyecto exportador, supervisar su avance y verificar la realización de las actividades beneficiadas con el ANR
 - ii) los operadores, para quienes cada uno de los recursos mencionados anteriormente tiene un costo, tienen un fuerte incentivo a minimizar el esfuerzo económico requerido para identificar empresas, preparar proyectos, supervisarlos y pagar los ANR
 - iii) esta estrategia de minimización de costos puede resentir la atención de las empresas y los objetivos del programa. Mientras el primer elemento (baja calidad en la atención a empresas) puede ser recogido mediante encuestas de satisfacción de clientes, tener indicios del segundo (y poder transformarlos en una exigencia del Estado al operador) es mucho más complicado
- 4.- el rol de la información en el funcionamiento transparente del programa: la existencia y circulación de información sobre la oferta del programa y los deberes y obligaciones que implica participar en él es un elemento valioso para minimizar desvíos en la ejecución. El punto central aquí es reducir las asimetrías de información entre las partes (en el caso de PYMEXPORTA: el OP, las empresas, los consultores y la UAP), buscando que se cumplan los objetivos del programa y no los de alguna/s de los restantes involucrados. La función de asegurar la disponibilidad de información sobre el programa es de la UAP; esta debe exigir una política de información al OP y proveer medios (avisos, línea telefónica para consultas, sitio en Internet, etc.) que permitan a los agentes consultar sobre qué pueden obtener del programa, en qué condiciones y cuáles son sus deberes y obligaciones (fundamentalmente las empresas, que habitualmente llegan al programa por medio del OP o los consultores, los cuales tienen intereses que no necesariamente coinciden con los del programa).
- 5.- el proceso de aprendizaje: el programa genera una masa de conocimientos sobre los procesos de diseño y ejecución que pueden ser considerados en dos niveles:
 - i) el aprendizaje organizacional de la UAP, entendido como el acervo de ideas y prácticas que poseen sus funcionarios que permitirían mejorar el funcionamiento del programa. Este proceso de acumulación está sujeto al mecanismo de recambio de autoridades políticas comunes a cualquier gobierno; en los hechos este recambio significa, en general, el desplazamiento de coordinadores y consultores (estos en menor medida). Como consecuencia, es común observar la destrucción de know-how sobre el programa y el comienzo de un nuevo proceso de aprendizaje.

- ii) el aprendizaje de los agentes involucrados en la ejecución: OP, empresas y consultores se familiarizan con los procedimientos del programa e incorporan los aspectos que consideran valiosos. Un elemento de importancia es cómo maximizar este aprendizaje "social" y hacerlo perdurable. En este sentido los modelos de política pueden clasificarse por el grado en que favorecen esta acumulación social y reducen el riesgo de interrupción de los procesos de aprendizaje. En el caso de PYMEXPORTA, el modelo parece descuidar este aspecto; los conocimientos adquiridos por todos los agentes (incluyendo la UAP), una vez concluido el programa, se "derraman" en la sociedad a través de los nuevos destinos (productivos o laborales) de las personas/agentes que participaron. Sin embargo, dado que el Estado es, principalmente, el diseñador y ejecutor de políticas, el mencionado efecto derrame no tiene muchos espacios para ocurrir.
- 6.- las relaciones entre la UAP, el operador privado y el organismo de financiamiento: la ejecución de cualquier programa implica una relación de fuerzas entre los intereses de los actores. El Gobierno (origina el programa y toma el préstamo), el Banco (Mundial en este caso, provee fondos y establece condiciones, entre otras aquellas para la contratación de servicios) y el OP (provee el servicio de ejecución del programa en base a un contrato) conforman un triángulo donde es necesario que existan relaciones claras y ajustadas a los roles planeados. No debe olvidarse que el programa existe por una decisión política del Gobierno, el cual asume una deuda para ejecutarlo. El acuerdo fuera de este marco de "buenas prácticas" de dos de las partes puede vulnerar los derechos de la parte restante. En el caso de PYMEXPORTA, el Banco y el OP mantuvieron estrechas relaciones, lo que afectó el rol de supervisión del Gobierno, a pesar de que la delegación de la ejecución en agentes no públicos no implica la desaparición de las responsabilidades ni deberes del Gobierno.
- En consecuencia, independientemente del modelo adoptado para ejecutar un programa, no parece aconsejable deteriorar el rol del Gobierno por supuestas debilidades en la supervisión, desconfianza hacia los criterios (políticos) de distribución de beneficios o riesgos de pagos indebidos. Este aspecto crítico de la política pública requiere un esfuerzo creativo para generar mecanismos que permitan ejecutar siguiendo buenas prácticas, pero sin vulnerar los derechos de ninguna de las partes.

Para finalizar, a lo largo de este trabajo se ha realizado un esfuerzo por responder a las tres preguntas planteadas en la introducción a partir del análisis de la información existente sobre la ejecución del programa y las operaciones de exportación de las firmas beneficiarias. Las afirmaciones realizadas pueden ser ampliadas mediante el tratamiento estadístico de los datos, fundamentalmente por el uso de modelos que permitan identificar las variables con mayor incidencia en la ejecución de los proyectos y en el desempeño exportador. En este sentido, este trabajo es un esfuerzo metodológico y de identificación de las condiciones necesarias para llevar adelante una evaluación de un programa de apoyo a empresas.

5. BIBLIOGRAFIA

- Arias, Roberto José, 1999, Evaluación de Tecnologías Educativas en América Latina, Universidad de Columbia.
- Banco Mundial, 1995, Staff Appraisal Report Export Development Programme, Washington.
- Levin, H.M., 1988. "Cost-Effectiveness and Education Policy" Educational Evaluation and Policy Analysis. Vol. 10 No. 1, 51-69.
- OECD, 1999, Improving Evaluation Practices, Public Management Service- Public Management Committee
- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 1996, Documento de Proyecto ARG 96/010 Programa de Reversión Empresarial para las Exportaciones
- Rossi, P.H. and Freeman, H.E. 1993. Evaluation. A Systematic Approach. Sage Publications. 5ta edición.