

la red

de

soluciones

empresariales

**Valoración de Políticas de Fomento:
la experiencia de Costa Rica
con PROCOMER**

**Seminario Internacional
“Evaluación de Programas
Dirigidos a las PyMEs “**

Emilio Zevallos

FUNDES Internacional

Septiembre 2004

FUNDES



- Antecedentes
- Valoración como una herramienta intermedia hacia la evaluación: características
- La experiencia de valoración con PROCOMER
- Lecciones aprendidas

Antecedentes

- Muchas de las acciones de fomento, no son parte de una estrategia integrada, tanto como intentos aislados de responder a demandas puntuales
- Los objetivos de las acciones de fomento, con frecuencia son ambiguos, y por tanto, de difícil medición
- En algunos casos, el impacto de las acciones de fomento, se ve reducido por otras acciones desde el gobierno
- No existe información, es muy escasa, o de mala calidad, respecto de los beneficiarios de los programas / acciones de fomento
- Las metas tradicionales asociadas a las acciones de fomento se han orientado a la cobertura y no se han diseñado mecanismos de seguimiento sistemáticos
- Desde el lado de la demanda, se observa cierta apatía respecto de las acciones de fomento (por desconfianza, costos, trámites, malas experiencias, poca relevancia, poco conocimiento de los demandantes)
- Por tanto:
 - **No existe una cultura de evaluación en América Latina**
 - **El mercado de "beneficiarios" del fomento es muy restringido**

El escenario de las evaluaciones


- Restricciones:
 - Presupuestarias
 - De recursos humanos
 - De tiempo
 - De información
 - Baja propensión a la evaluación
- Acciones, programas y políticas con objetivos poco claros
- Necesidad de tomar acciones correctivas en plazos cortos
- La mayor parte de acciones de fomento van sobre la empresa
- No existen plazos "perentorios" para saber si las acciones tuvieron el impacto deseado
- No es frecuente identificar variables de "implementación" como limitantes al impacto de una política / acción de fomento
- Es necesario considerar el "entorno" en el que se llevan a cabo las acciones de fomento

FUNDES en el tema evaluativo

- En 1996 se desarrolló la evaluación de nuestro programa de garantías
 - Programas eficientes desde el punto de vista financiero
 - De escasos resultados en términos de mejora empresarial
- En 2000 se desarrolló la evaluación de impacto en formación empresarial (con CEPAL y U. de Chile), con énfasis es:
 - La gestión del negocio / recursos humanos / producción
 - La política de compras / ventas
 - Administración general
- En 2001, se ejecutó un trabajo con el BID que buscó darle a la evaluación un carácter más integral (valoración de políticas)
 - En función de la información disponible, pero contribuyendo a la construcción de un sistema de información
 - Tomando en cuenta las restricciones de costos y tiempo
 - Que permita permear en las instituciones una cultura de evaluación
 - Que analice no solo los resultados, sino también los “insumos”
 - Que pueda dar información relevante a los “*policy makers*” sin esperar hasta una evaluación de impacto

¿Porque no se evalúan las acciones de apoyo?

- Existe muy poca información
- Cada ente público diseña sus programas
- No hay coordinación en la práctica
- Las políticas son acciones inconexas entre sí
- No responden a una "Política de Estado"
- No hay un diagnóstico desde "la demanda"
 - Percepciones "académicas" / "lobbistas" (grupos)
 - Visiones "desde la oferta" (lo público)
- Sujetas a "tiempos políticos", "económicos" o los recursos de la cooperación internacional
- Ausencia de una "cultura de evaluación" en el ámbito público



Valoración como una herramienta intermedia hacia la evaluación

Características

Antecedentes para la valoración

- La mayor concentración de estas experiencias se encuentra en la evaluación de programas específicos más que en una valoración integral de la política de fomento.
- Se parte del supuesto de que pueden existir programas exitosos, independientemente de la política general que la sostiene
- Las evaluaciones son del tipo "antes" y "después": participantes de un programa (grupo de tratamiento) frente a no participantes "comparables" (grupo de control)
 - Por tanto, suponen la presencia de información de base
 - Requieren de un intervalo de tiempo para verificar impacto

Variables que inciden en el desempeño empresarial



¿Qué es valoración?

- *Reconocer, estimar, aproximar el valor o mérito de una acción / programa / política bajo condiciones limitadas de información, recursos, etc.*

Objetivos

- Proveer mayor cantidad y mejorar la calidad de información, así como promover su uso para la toma de decisiones
- Evaluar fortalezas y debilidades de la política de apoyo empresarial
- Mejorar eficiencia y eficacia de las políticas de apoyo empresarial
- Contribuir en la priorización de las acciones de fomento
- Promover el fomento entre los que lo necesitan

Características metodológicas

- Se analiza tanto el **proceso** como el **resultado**, los **actores**, el **grado de coordinación** entre ellos, así como el impacto del **entorno**
- Puede emplearse aun cuando no existe mucha información
- Promueve un mínimo sistema de información desde la perspectiva de la oferta y la demanda
- Es de rápida ejecución comparado con las evaluaciones de programas
- Es flexible. Puede usarse –con las limitaciones del caso– para valorar una política, un área de trabajo o un programa de fomento

Características metodológicas

- El modelo se basa en un conjunto de criterios o “buenas prácticas” internacionales de políticas de fomento como referente con el cual se compara una situación dada:
 - *cobertura*
 - *impacto*
 - *superioridad*
 - *eficiencia*
- Contextualiza las acciones en el marco de los objetivos del gobierno
- Desarrolla criterios adicionales para niveles inferiores de análisis a la política
 - Programas
 - Instituciones
- Intenta introducir en las instituciones una cultura de fomento de la evaluación, como mecanismo de mejora en la gestión

Características metodológicas

- Se basa en la evaluación de programas
- Genera una valoración integral de la política de fomento / instituciones / programas
- El esquema de trabajo es de "abajo hacia arriba" (*bottom-up*)

Entorno



Formatos de ayuda

- Además de la descripción de los criterios generales (que deberían estar presentes en toda política / programa / acción de fomento), existen,
 - Descripción de criterios específicos (para programas)
 - Fichas técnicas de apoyo
 - Descriptivas
 - Valorativas
 - Medidas de impacto recomendadas (cuando existe la información para ello)
 - Caracterización de las áreas de fomento más comunes (financiamiento, tecnología, información, comercio exterior, regulación, etc.)
 - Recomendaciones para desarrollar sistemas de información (por áreas)
 - Descripción de diseños estadísticos para evaluación
 - Diseños para describir el entorno empresarial (general y por áreas)
 - Listado de programas más frecuentes (por áreas)

Resultados esperados

- Visión general de la política / institución / programa de fomento: sus fortalezas y debilidades
- Desarrollo de un sistema de información mínimo para la toma de decisión
- Propuestas de mejora a nivel de:
 - Estructura
 - Diseño
 - Gestión
 - Monitoreo
- Promoción de una cultura de evaluación



La experiencia de valoración con PROCOMER - Costa Rica

El contexto

- Costa Rica: 4.5 millones de habitantes
- Existen alrededor de 70 mil empresas
- De ellas, 15 mil son PyMEs
- De estas 15 mil, menos de 1600 exportan
- Existe una política de apertura y promoción comercial que los ha llevado a firmar varios acuerdos de libre comercio en los últimos años

- Costa Rica pasa de ser un exportador de bienes agrícolas a industriales
 - 1963: 72% café y banano y 13% de exp. no-tradicionales
 - 2002: 12% café y banano y 88% de exp. no-tradicionales
- En los años 90s Costa Rica casi triplica sus exportaciones
 - 1992: 2208 millones de dólares
 - 2003: 6100 millones de dólares
- Se presenta un crecimiento en la participación del número de PyMEs en las exportaciones (10%) y una caída de las grandes empresas (-6%) entre 1998 y 2002
- 79% de sus exportaciones se concentran en la región central
- Más de la mitad de sus exportaciones va a EEUU

PROCOMER - descripción

- Es una organización de fomento a las exportaciones
- Busca el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad exportadora de Costa Rica
- Sus áreas de fomento son:
 - *mercadeo internacional*
 - *Capacitación*
 - *promoción comercial*
 - *inteligencia comercial*
 - *procedimientos de exportación*
- El objetivo de la valoración se centró analizar y proponer mejoras en dos grupos de productos que ofrece PROCOMER a los empresarios:
 - Los **estudios** del área de Inteligencia Comercial
 - El programa **PyMExporta** del área de Mercadeo Internacional

PROCOMER - áreas

- **PROCOMER es la organización de promoción de las exportaciones costarricenses con una oferta variadas de servicios empresariales:**
- **Capacitación:**
 - Desde Programas de sensibilización
 - Hasta Entrenamiento especializado
- **Promoción Comercial:**
 - Ferias y misiones
 - Visitas individuales
 - Vitrinas
 - Mercado virtual
- **Inteligencia Comercial:**
 - Información
 - Análisis
 - Disseminación
- **Procedimientos de Exportación:**
 - Ventanilla unificada

El programa PyMExporta

Diagrama Organizacional



Ficha Técnica de PyMExporta

Nombre del Programa / acción	Sistema PyMexporta
Información de contacto	Página Web: www.procomer.com Teléfono: 256-711 / Fax: 233-4655 E-mail: pymexporta@procomer.com Dirección: Edificio Centro de Comercio Exterior, Ave. 3ª. Calle 40, San José, Costa Rica.
Area a la que pertenece	Gerencia de Mercadeo Internacional
Institución Responsable	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)
Objetivos	Este es un sistema integrado de programas y servicios de apoyo a la PyME conformado por tres programas: (i) creando exportadores, (ii) alianzas para la promoción, y (iii) consorcios de promoción Objetivo (no explicitado): ofrecer a la PyME una batería de servicios que le faciliten su internacionalización.
Breve descripción del Programa	PyMexporta se compone de tres etapas (según folleto): 1.- <u>diagnóstico</u> : identifica fortalezas y debilidades por áreas, y determina si la empresa califica o no para el programa. 2.- <u>creando exportadores</u> : programa sectorial (que consta de 8 módulos) para las empresas que buscan reforzar conocimientos en el proceso de internacionalización. 3.- <u>alianzas para la promoción</u> : conjunto de herramientas para fomentar la promoción conjunta de los productos de las PyMEs en el exterior.
Posee mecanismos de seguimiento / monitoreo / evaluación	De todo el sistema, existe una evaluación de seguimiento de lo obtenido por el programa (pero que es agregada de 4 años por lo que no se puede ver la evolución anual del programa). Asimismo, el programa creando exportadores tiene mecanismos de evaluación de percepción de cada módulo y final del programa.
Fuente de la información	Folleto informativo de Procomer, página Web (www.procomer.com), y entrevistas con funcionarios del área de Mercadeo Internacional.

PyMExporta: El proceso

- Información documental sobre el programa y sus características (folletería, información de la página Web: www.procomer.com)
- Análisis de las herramientas (diagnóstico, export check-up, manuales, etc.)
- Entrevistas con el responsable del área, así como con los operadores del programa
 - Bajo pauta entrevista
- Análisis de los documentos que se entregan como material de los módulos del mismo
- Asistencia a los módulos del programa, y conversaciones con los facilitadores de Procomer, consultores y empresarios asistentes

PyMExporta: algunos resultados

- Desarrollo empresarial para la exportación:
 - 68% de las empresas participantes han hecho mejoras en producto
 - 69% de las empresas participantes han hecho mejoras en procesos
 - **27% de las empresas participantes realizaron su primera exportación**
- Diversificación
 - 69% de las empresas participantes exporta a un nuevo mercado
- Integración con otras empresas
 - 37% han realizado alianzas
- Fomento a cultura exportadora
 - 58% continua participando en programas de PROCOMER

Conclusiones y recomendaciones

- No hay claridad en el objetivo de la herramienta; si es para sensibilizar o para entrenar.
- El diagnóstico de entrada no es un filtro suficiente
 - Resultados a nivel de consorcio y alianzas son prueba de ello
- Manuales temáticos excesivamente técnicos, y ausencia de casos que ilustren contenido
- Son necesarias mejoras sustantivas en los sistemas de evaluación
 - Es necesario crear una evaluación parcial
 - Es necesario mejorar la evaluación final
- Perfil del facilitador excesivamente académico y poco familiarizado con el aprendizaje de **adultos**
- Desarrollar mecanismos de seguimiento que permitan conocer como van asimilando los contenidos e implementándolos en su quehacer empresarial
- Análisis de la recompra, como criterio intermedio para valorar el servicio prestado

Los estudios de Inteligencia Comercial

- El área tiene como objetivos:
 - Ser proactivos en la identificación de oportunidades comerciales
 - Adaptar información a las prioridades de los empresarios
- Es responsable de generar información, analizarla y diseminarla
- Tiene a su cargo 3 tipos de estudios para empresarios:
 - Acceso a mercado
 - Potencial de producto
 - Promoción de oferta exportable
- Se solicitó un análisis de los estudios

Ficha Técnica de los ESTUDIOS

<ul style="list-style-type: none"> Nombre del Programa / acción 	<ul style="list-style-type: none"> (i) Estudio Acceso a Mercado (ii) Estudio Potencial de Producto (iii) Estudio Promoción de Oferta Exportable
<ul style="list-style-type: none"> Información de contacto 	<ul style="list-style-type: none"> Página Web: www.procomer.com Teléfono: 256-711 / Fax: 233-4655 E-mail: pymexporta@procomer.com Dirección: Edificio Centro de Comercio Exterior, Ave. 3ª. Calle 40, San José, Costa Rica.
<ul style="list-style-type: none"> Área a la que pertenece 	<ul style="list-style-type: none"> Gerencia de Inteligencia Comercial (en coordinación con la Gerencia de Mercadeo Internacional y oficinas comerciales)
<ul style="list-style-type: none"> Institución Responsable 	<ul style="list-style-type: none"> Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)
<ul style="list-style-type: none"> Objetivos 	<ul style="list-style-type: none"> (i) determinar la factibilidad de entrar en nuevos mercados (ii) determinar la potencialidad del producto en un mercado en particular (iii) identificar las posibilidades
<ul style="list-style-type: none"> Breve descripción del Programa 	<ul style="list-style-type: none"> Los tres son estudios, y cada uno: <ul style="list-style-type: none"> (i) Describe canales de distribución, señala los impuestos y aranceles del producto en el mercado, y los trámites que requiere para entrar en él. (ii) Estudia segmentos de mercado relevantes, la demanda externa, y la competencia; entrega precios de competidores y analiza la competitividad del producto en el mercado en cuestión (iii) Entrega una lista de empresas interesadas en el producto, una valoración del mismo, los factores críticos de éxito y una agenda con citas programadas.
<ul style="list-style-type: none"> Posee mecanismos de seguimiento / monitoreo / evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> (i) No (ii) Si, percepción empresarial (iii) Si, percepción empresarial
<ul style="list-style-type: none"> Fuente de la información 	<ul style="list-style-type: none"> Folletos informativos de Procomer, documentos internos, página Web (www.procomer.com), y entrevistas con funcionarios del área de Inteligencia Comercial.

ESTUDIOS: El proceso

- Información documental sobre los estudios, sectores involucrados, etc.
- Entrevistas con el responsable del área, así como con los operadores del programa
 - Bajo pauta entrevista
- Análisis de los documentos (estudios)
- Asistencia con facilitadores a la recopilación de información a las empresas
- Análisis de las evaluaciones de percepción empresarial sobre los estudios

Estudios, algunos resultados

EVALUACIÓN GENERAL DE LOS RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS DE PROMOCIÓN DE LA OFERTA CON BASE EN LOS CUESTIONARIOS DE LAS EMPRESAS



Conclusiones y recomendaciones

- Sobre coordinación interna, perfiles y acompañamiento
 - Mejora la coordinación entre MI e IC para evitar cuellos de botella en las entregas
 - Rediseño del perfil de los colaboradores clave (competencias, **habilidades**)
 - Acompañamiento inicial de promotores experimentados a novatos
- Sobre los estudios y clientes
 - Mejorar perfil de empresa y producto
 - Moderar lenguaje técnico de los estudios
 - Corroborar información de base
 - Identificar expectativas de clientes
 - Definir quien es el cliente
- Política de precios



Lecciones aprendidas

Lecciones aprendidas, PROCOMER

- **Capacitación:**
 - Mejorar la competitividad va más allá de llegar al mercado exterior
- **Promoción Comercial:**
 - Tiros de escopeta, altos costos y bajo impacto
- **Inteligencia Comercial:**
 - Calidad y amplitud de información como mecanismo para tomar mejores decisiones
- **Procedimientos de Exportación:**
 - Ventanilla unificada como mecanismo de simplificación y acopio de información

Lecciones aprendidas, METODO

- Es importante analizar los problemas antes de plantear las soluciones: la experiencia de FUNDES en diagnósticos del entorno ayuda a entenderla y recomendar mejores soluciones
- Los objetivos: mientras más claros, más fáciles de ser sujetos de medición
- Es necesario desarrollar evaluaciones tanto
 - Cuantitativas
 - Cualitativas
- Es imprescindible combinar información documental con entrevistas a operadores y visitas de campo **con empresarios**
- No podemos aislar un programa de apoyo del contexto de las políticas públicas en el que se inscribe, ni del impacto de las políticas macroeconómicas y factores institucionales (que pueden revertir, reducir el impacto de tales acciones)
- ¿Porque un enfoque que parta desde lo macro?
 - Porque muchas políticas no se encuentran integradas
 - Al mismo tiempo, hay que incidir donde es posible
 - Establecer mínimos de evaluación
 - Desarrollar sistemas de información y seguimiento
 - Promover una cultura de evaluación en las instituciones
 - Establecer estándares para la evaluación

FUNDES promueve e impulsa el
desarrollo competitivo de la PYME en
América Latina

Gracias

Mayor información, contactar a:

Emilio Zevallos V.

ezevallos@fundes.org

FUNDES 