



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PYME (PYME EXPORTA)

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2006

**SÍNTESIS EJECUTIVA¹ - N° 3
Programa Asistencia a PYMEX para un Mejor Aprovechamiento de los Acuerdos
Comerciales**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2005
PRESUPUESTO AÑO 2006: MUS\$ 1.440²**

1. Descripción del Programa.

1.1 Fin

Contribuir a lograr un incremento sostenido de las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas con capacidad exportadora hacia los mercados con los cuales Chile ha suscrito acuerdos comerciales.

1.2 Propósito

Pequeñas y medianas empresas mejoran sus capacidades exportadoras a través de asistencia técnica especializada para acceder y/o consolidarse en mercados con acuerdos comerciales (USA, Canadá, UE, EFTA (Suiza, Noruega, Islandia, Liechtenstein) y Corea³).

1.3 Población Objetivo

La población potencial se compone por pequeñas y medianas empresas exportadoras (PyMEX) que cumplan con los siguientes requisitos: Ventas totales anuales mayores a US\$ 50.000 e inferiores a US\$ 7.5 millones; Al menos 40% de capital chileno; experiencia exportadora previa⁴ y que pretendan acceder a un nuevo mercado objetivo o a un mismo mercado con un nuevo producto. La población objetivo se estima en un rango de 250 a 300 empresas a atender en el período de tres años previsto para la ejecución del programa.

1.4 Población Beneficiaria

No existe al momento de esta evaluación población beneficiaria, debido a que el programa se inició en Mayo del 2005 y el primer ciclo de asistencia técnica aún no se ejecuta. Sin embargo, producto del primer llamado, 145 empresas han sido seleccionadas a través del Test de Potencialidad Exportadora (TPE) las cuales deben presentar los planes de mejora, por lo que podrían considerarse como beneficiarias potenciales.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Asistencia a PyMEX para un Mejor Aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales de ProChile, en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

² Considera solo la asignación específica del Programa. El presupuesto del Banco Interamericano de Desarrollo y la Cámara de Comercio de Santiago está expresado en dólares.

³ Estos son los mercados objetivo definidos por el programa.

⁴ La Experiencia Exportadora previa consiste en haber exportado al menos una vez en los últimos tres años.

1.5 Descripción del Diseño del Programa

PymeExporta es un programa piloto que consiste en otorgar co financiamiento correspondiente al 50% en consultorías altamente especializadas a las PyMEX con potencial exportador⁵ que deseen acceder o consolidarse en los mercados exigentes o sofisticados definidos por el programa como “mercados objetivo”⁶.

El programa opera bajo la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y es ejecutado por la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON)⁷ en conjunto con la Cámara de Comercio de Santiago (CCS). La estructura organizativa diseñada para la ejecución del programa posee tres niveles compuestos por un Directorio, la Unidad Ejecutora (UE) y las Oficinas Regionales.

El Directorio tiene a su cargo funciones administrativas, organizativas/operativas e institucionales y se compone por ocho integrantes de los cuales cuatro son de ProChile, cuya institución preside el Directorio y cuatro de la CCS.

El programa se justifica por la necesidad de apoyo técnico y comercial por parte de las PyMEs para poder acceder a las economías con las que Chile mantiene acuerdos comerciales. A partir de 1990 el gobierno chileno ha logrado negociar con varios países lo que ha abierto importantes oportunidades para diversificar la canasta exportadora de las PyMEX. Hasta el momento dichas oportunidades no habían sido aprovechadas por este tipo de empresa.

Antes de la implementación del programa se encontraba en ejecución el programa INTERPYME⁸ que funcionó entre 1999 y 2004. A pesar de que el fin y propósito de INTERPYME coincidía con el de PyMEXPORTA, su población objetivo era más amplia, pues no condicionaba el mercado objetivo al que accedían⁹ ni el tipo de problema que enfrentaba la empresa. Sus principales clientes tendieron a ser empresas sin experiencia exportadora o con experiencia muy débil en esta actividad, y cuya calidad del recurso gerencial era insuficiente. El actual programa en cambio, se enfoca en empresas que ya enfrentaron los obstáculos que son previos a los requeridos para proceder a exportar.

1.5.1 Componente

El programa presenta un único componente que es “Empresas PyMEX reciben consultorías requeridas en sus planes de mejora”. Las asesorías técnicas a las PyMEX tienen como objetivo potenciar la capacidad exportadora de estas empresas¹⁰. Las consultorías se desarrollan dentro de un enfoque de 3 líneas específicas:

⁵ Se define por la combinación de capacidades productivas, comerciales, gerenciales y financieras. El potencial exportador se mide por la aplicación del TPE el que es aplicado por consultores externos al programa.

⁶ Los mercados objetivo son aquellos con los cuales Chile ha establecido Acuerdos Comerciales: USA, Canadá, UE, EFTA (Suiza, Noruega, Islandia, Liechtenstein) y Corea.

⁷ La principal responsabilidad de DIRECON consiste en la ejecución de las actividades del programa mientras que CCS tiene una responsabilidad co-ejecutora.

⁸ Programa de internacionalización de la PyME.

⁹ Informe ProChile, 2004.

¹⁰ Actualmente las PyMEX son altamente dependientes y vulnerables a los mercados a los que exportan, un 60% de ellas lo hace hacia un solo mercado.

Línea 1. Adecuación a normas técnicas para superar barreras para-arancelarias y no arancelarias.

Línea 2. Adecuación de la oferta exportable:

- (i) Diseño y adecuación de los productos exportables.
- (ii) Apoyo al proceso de empaque y embalaje.
- (iii) Servicios de post-venta.

Línea 3. Desarrollo de canales adecuados de logística, distribución y comercialización:

- (i) Asesoría en logística.
- (ii) Asistencia técnica para levantar restricciones de comercialización en países de destino.

El diseño del programa contempla la entrega de un solo servicio por cada PyMEX seleccionada para proveer asistencia técnica y capacitación en una de las líneas mencionadas anteriormente. Para lograr parte de la implementación del componente se contratarán consultores especialistas en cada tema, de preferencia extranjeros. La subvención puede llegar a un máximo de US\$ 7.500 por empresa beneficiaria.

El proceso de producción se inicia con la convocatoria y selección de empresas en base al conjunto de criterios que definen la población objetivo¹¹. A estas empresas se les aplica el Test de Potencialidad Exportadora, mecanismo de selección en base a la medición y ponderación de 12 factores que determinan cuáles empresas son las que realmente poseen condiciones para acceder a los mercados objetivo del programa. Entre los más importantes se encuentran el Producto o Servicio, Recursos Disponibles, Precios y Compromisos del Equipo Directivo¹². El test es aplicado por empresas consultoras externas seleccionadas por licitación pública. Las empresas que obtienen más de 60 puntos en el TPE, quedan automáticamente pre seleccionadas y deben elaborar y presentar un Plan de Mejora¹³. Aquellas que tienen 50 y 60 puntos son analizadas caso a caso por el Comité Técnico y evaluadas finalmente para su selección por el Directorio. En esta etapa del proceso de producción, el programa provee información y atención de consultas. Posteriormente se seleccionan Planes de Mejora a ser implementados en alguna de las tres líneas de consultorías específicas que el programa provee.

La forma de operar del programa no contempla la transferencia directa de recursos a las empresas beneficiarias, si no que a través de un contrato con el consultor encargado de la asesoría requerida. Una vez que se tenga formalizado el contrato entre la empresa y el consultor, es ésta la que realizará el primer pago y posteriormente, con la acreditación del pago respectivo, la institución realizará también el primer pago comprometido.

¹¹ PyMEX que cumplan con: ventas totales anuales mayores a US\$ 50.000 e inferiores a US\$ 7.5 millones; al menos 40% de capital chileno; experiencia exportadora previa y que pretendan acceder a un nuevo mercado objetivo o a un mismo mercado con un nuevo producto.

¹² Estos 4 factores concentran un 40% del puntaje total. Estos factores se refieren a las virtudes comerciales competitivas del producto exportable; la capacidad económica, organizacional y técnico productiva para abordar el mercado exigente; lo competitivamente adecuado y rentable del precio; y la voluntad emprendedora o grado de compromiso del liderazgo gerencial para emprender la nueva acción emprendedora. Los 8 criterios restantes (motivación, calidad de procesos, gestión operativa internacional, experiencia acumulada, información disponible, expectativas adecuadas, barreras existentes y gestión ambiental) se ponderan con un factor promedio inferior al 7,4%.

¹³ El Plan de Mejora contiene: las acciones que se planean ejecutar de acuerdo a las recomendaciones del TPE, plazo de ejecución, servicios requeridos, resultado a obtener en cuanto a la solución del problema, resultado a obtener en el comercio exportador y plazo, presupuesto, riesgos y tema de consultores que podrían prestar el servicio

1.6 Antecedentes Financieros

El presupuesto considerado para los 3 años de ejecución del programa es de US\$3,28 millones¹⁴ proveniente de 3 fuentes de financiamiento: Aporte Fiscal, BID y CCS. El presupuesto del programa para el año 2005 fue de MUS\$ 875. Para dicho año el BID realizó el mayor aporte el que representó el 72%. Para el mismo año el aporte fiscal representó el 21% y el de la CCS el 7%. El presupuesto para el año 2006 es de MUS\$ 1.440 del cual el 69% corresponde al BID.

El gasto ejecutado en el año 2005 alcanzó los MUS\$ 279.

Según una proyección lineal efectuada por el panel, el aporte de las empresas para la realización de las asesorías técnicas debiera ser de MUS\$ 750 por año¹⁵.

2. Resultados de la Evaluación

El programa no cuenta con información para realizar una evaluación de resultados debido a que entró en operación en mayo del 2005 y aún no se ejecuta el primer ciclo de asistencia técnica a empresas. Por lo tanto, sólo es posible evaluar el diseño del programa y los avances en la ejecución de algunas de sus actividades.

2.1 Diseño

El diseño del programa identifica, acota y responde claramente al problema que pretende resolver: asegurar que las PyMEX que se proponen abordar los mercados objetivos definidos por el programa y que son altamente exigentes superen incapacidades críticas de gestión para acceder y consolidarse en dichos mercados¹⁶.

Dado que se cuenta con recursos limitados para el financiamiento definido para el periodo de su ejecución, la evaluación considera que la población objetivo definida de máximo 300 empresas es adecuado. A pesar de que la población potencial del programa no está cuantificada, se considera adecuado que se tome como población potencial referencial la población que define ProChile para sus acciones.

Los criterios de selección definidos para determinar la población objetivo y el TPE caracterizan de forma adecuada a la población potencial y objetivo, lo que, a juicio del panel permite focalizar la acción del programa de forma objetiva y eficaz hacia las empresas que tienen mayores oportunidades de éxito en aquellos mercados definidos por el programa como exigentes y sofisticados. Las ponderaciones asignadas a cada uno de los ítems del test se consideran adecuadas, ya que por orden de importancia marcan la capacidad estructural adquirida y que además constituyen los aspectos más difíciles de desarrollar en una empresa exportadora.

¹⁴ Fuente: Reglamento Operativo del Programa.

¹⁵ Este valor se obtiene de suponer que el programa atenderá 100 empresas por año y que el aporte máximo en la asistencia es de US\$ 7.500.

¹⁶ Se considera que el principal problema de las PyMEX chilenas es la dificultad para superar barreras para-arancelarias y no arancelarias, problema que se enmarca dentro de uno más general relacionado con la desigualdad entre PyMEX y las grandes empresas en el acceso a los recursos productivos.

Aún cuando no hay una evaluación formal del componente, el panel considera que la asignación de sólo un servicio por empresa posiblemente no sea suficiente para lograr el Propósito en un período más breve. Algunas de las empresas seleccionadas podrían requerir apoyo en más de una línea de acción para que se logre el objetivo de mejorar su capacidad exportadora.

El diseño del programa presenta debilidades en algunos de los indicadores propuestos por la institución. A nivel de Fin se considera que el indicador “Variación porcentual en el N° de empresas que logran acceder a los mercados objetivo” no es suficiente para evaluar eficacia, ya que por sí solo no contribuye a medir el incremento en las exportaciones. A nivel de Propósito se piensa que el indicador que mide eficacia “la variación porcentual en la nota del TPE” no es adecuado ya que varios de los ítems que lo componen no necesariamente deberán variar producto de la intervención del programa.

2.2 Organización y Gestión

El programa se encuentra en sus primeras etapas de ejecución, por lo que no se puede emitir juicios conclusivos desde un punto de vista global con respecto al desempeño de la estructura organizativa para producir el único componente. Sin embargo, la interacción entre el Directorio relacionado a la UE, junto con el Comité Técnico y las Direcciones Regionales se ha desenvuelto de forma satisfactoria en cuanto a la puesta en marcha del programa, lo que se manifiesta en la alta convocatoria de PyMEX para postular al primer ciclo de asistencia técnica¹⁷.

Por su parte, la estrecha relación vertical, en sus tres niveles, ha demostrado ser eficaz en el cumplimiento de las actividades de programación e implementación de los seminarios de lanzamiento, convocatoria de empresas y en el diseño y aplicación del test. En esta relación ejecutora vertical ha sido especialmente importante el accionar de la Cámara de Comercio como entidad coejecutora, lo que ha permitido llegar de forma más focalizada a la población objetivo por la cercanía que ella tiene con los beneficiarios potenciales.

A pesar de lo anterior, se ha observado un atraso en las actividades de difusión, aplicación del test y proceso de selección de PyMEX. Dicho atraso se debe a que el programa se encuentra en un periodo de ajuste y aprendizaje inicial. No obstante, el panel aprecia que producto de la experiencia adquirida las fechas establecidas para el resto de las actividades del programa pueden ser recuperadas.

La evaluación establece que el programa no se coordina con otros programas de fomento a las PyMEs debido a la especificidad del mismo. No obstante, se observa una complementariedad secuencial con programas de CORFO como Profos, Chile Emprende, PDP, fondos tecnológicos y otros. Las PyMEX elegibles para recibir los beneficios del programa deben haber superado limitaciones de gestión que determinan su capacidad exportadora. Luego, los programas de fomento a las PyMEs ayudan a las empresas a llegar a esta fase final de desarrollo, lo que las deja en condiciones adecuadas para ser potenciales beneficiarias de este programa.

¹⁷ La primera convocatoria se conformó de 236 empresas de las cuales se seleccionaron 143 a través del TPE, lo que se considera alto dado el máximo de 300 empresas a ser atendidas dentro del periodo de 3 años.

No se identifican otros programas que estén orientados a la misma población objetivo y vinculados directamente con los objetivos de PYMEXPORTA, por lo que no se observan duplicidades.

2.3 Eficacia y Calidad

Estando el programa en su puesta en marcha, no existen resultados para evaluar su desempeño en cuanto a la producción de su componente ni menos su propósito. Solo es posible detectar avances en las actividades programadas.

A pesar de que no es posible contar con una cuantificación de los beneficiarios efectivos, se puede mencionar que como avances del primer ciclo de asistencia técnica se constata una alta convocatoria de empresas que asistieron a los seminarios de lanzamiento, de las cuales se aplicó el test a 236 PyMEX, se seleccionaron 143 y actualmente el programa está impulsando la elaboración de los planes de mejora. La pre selección inicial de este número de empresas permite suponer que es viable cumplir la meta de 300 empresas que el programa se ha propuesto en los tres años de duración. Sin embargo, está por verificarse cuántas de ellas presentan planes aprobables. Además, se deberá esperar los resultados de la segunda convocatoria en cuanto a cantidad y calidad de empresas que postulen, ya que también podría ocurrir que decrezca la respuesta de las empresas, tal como ocurrió en el anterior programa INTERPyME.

2.4 Eficiencia y Economía

Debido a que el programa tiene menos de un año de ejecución, sólo es posible calcular algunos indicadores de eficiencia y economía en relación al uso de recursos en el año 2005.

Al respecto se hacen algunas apreciaciones en relación a la etapa inicial de puesta en marcha del programa. Por el lado de la eficiencia, del total del gasto efectivo incluyendo los gastos valorados¹⁸, un 45% corresponde a gastos de administración, cifra que disminuye a un 23% cuando no se consideran estos gastos. El restante 55% y 77% respectivamente corresponde a los costos de producción del componente¹⁹.

A la fecha de esta evaluación, solo se han ejecutado actividades de difusión y aplicación del test a 236 empresas, de las cuales 143 fueron seleccionadas para presentar planes de mejora. El gasto efectivo por empresa hasta el momento es de US\$ 1.090²⁰. La razón entre el gasto efectivo sobre el gasto esperado por empresa de US\$ 7.500 es de 15%, lo que se estima razonable. Conclusiones definitivas con respecto a este aspecto no pueden ser obtenidas considerando que falta que se ejecute el 82% de los recursos totales del programa .

¹⁸ Los gastos valorados corresponden a aquellos gastos de la institución que no son específicos al programa. Por ejemplo, para el caso de los salarios pagados a empleados de la institución, los gastos valorados cooresponden al número de horas-hombre que tales empleados destinan al desarrollo del programa por el salario por hora correspondiente, también corresponden al valor de las horas-máquina.

¹⁹ Para el año 2005 el presupuesto asignado fue de MUS\$ 875. Para tal año los gastos administrativos fueron de MUS\$ 36 y los costos de producción del componente de MUS\$ 121. Considerando los gastos valorados, los gastos administrativos fueron de MUS\$ 125 y los costos de producción del componente MUS\$ 154.

²⁰ El costo promedio se obtiene al dividir el gasto total correspondiente al año 2005 por el número de empresas seleccionadas (MUS\$ 156/143).

Para el año 2005 la ejecución del presupuesto fue del 18% con respecto al presupuesto asignado. Este bajo porcentaje se explica por el retraso en la realización de actividades debido a los procesos de aprendizaje inicial.

2.5 Justificación de la Continuidad del Programa

El programa se encuentra en sus inicios no efectuándose aún la selección de los planes de mejora, por lo que no es posible emitir juicios con respecto a la justificación de la continuidad del programa. La justificación del programa vendrá dada por su validación como programa piloto que dependerá de los resultados obtenidos dentro de sus tres años de operación. De acuerdo a las razones mencionadas cabe señalar que el problema que dio origen al programa se encuentra vigente.

Sin embargo, el panel considera que hasta la fecha el desempeño de las instituciones ejecutoras, tanto públicas como privadas, ha sido satisfactorio y que de justificarse la continuidad del programa éstas cuentan con capacidad técnica y de gestión para hacerse cargo del mismo.

2.6 Recomendaciones

Diseño

1. Se sugiere eliminar el indicador que mide eficacia a nivel de Fin en la MML y reemplazarlo por el indicador “Variación porcentual y absoluto del valor exportado a los mercados objetivos, después de la intervención del programa, por la totalidad de las empresas beneficiarias respecto al que mantenía antes”, distinguiendo por separado al subconjunto de empresas que exportaban a esos mercados objetivos antes de beneficiarse del programa de aquellas que no lo hacían. Con esto se estará ganando información complementaria acerca de la representatividad de uno y otro tipo de beneficiarios y de su respectiva eficacia de éxito. La medición debiera realizarse en dos a tres años después de implementados los planes de mejora. Este podría convertirse en un indicador de resultado en un año puntual de maduración para cada generación o ciclo de empresas beneficiarias.

Además, se propone incorporar para medir eficacia a nivel de Propósito el indicador “Variación del N° absoluto y relativo de empresas beneficiarias que antes de la intervención del programa exportaban a los mercados objetivos y de aquellas que no lo hacía”. Este indicador se complementa con el indicador de eficacia estática comparada del Fin para calificar la distribución entre las empresas de los incrementos establecidos de los valores exportados, es decir, cuántas empresas (la medición absoluta) constituyen el soporte de esa variación en cada grupo. Con este indicador de Propósito no sólo se podrá establecer si el logro del Fin se concentra en unas pocas empresas beneficiarias, o si por, el contrario, la eficacia del programa se ha hecho extensiva a un número mayor de empresas. Se sugiere eliminar el indicador de variación de nota del test.

2. Si al término del programa éste se valida y se convierte en una política definitiva de fomento a este tipo de PyMEX, deberá clarificar su población potencial, objetivo y metas de cobertura. Entre tanto no se percibe problema alguno que frente a sus alcances limitados pueda seguir operando con las poblaciones de ProChile como referentes de trabajo.

3. Analizar la posibilidad de flexibilizar la prestación que otorga el programa a más de un servicio por empresa ya que una misma empresa puede presentar déficits en más de una de las líneas de acción del programa. Considerando que la maduración de la adquisición de potencialidad exportadora es un proceso que tarda cierto tiempo, y que el programa solo otorga una prestación por empresa beneficiaria, incrementar la cantidad de servicios que puede recibir una empresa podría apresurar su proceso de inserción y consolidación en mercados exigentes. Esta posibilidad debería ser estudiada caso a caso.

ORGANIZACIÓN Y GESTION

4. Fijar metas anuales o por ciclo de ejecución de PyMEX beneficiarias, que permitan llevar un mejor control de los avances y poder actuar proactivamente si no se estuviera alcanzando el número adecuado de beneficiarios objetivos en los primeros períodos. Lo anterior se hace aun más necesario por la experiencia de Interpyme.

5. Precisar en el calendario de actividades las fechas de inicio y término de las consultorías que señala el convenio del programa, ya que son eventos fundamentales para alimentar cualquier monitoreo y evaluación final. Esto se refiere especialmente a definir el plazo en que deberá quedar definitivamente establecida la línea de base del programa, terminar de elaborar un manual para el sistema de recolección de información y seguimiento y definir herramientas de recolección de datos.

6. Programar en el cronograma de actividades la generación de al menos dos informes que recojan los resultados de la implementación de los planes de mejora de los dos primeros ciclos de asistencia técnica. Con estas sugerencias se busca elevar la capacidad del programa para darle seguimiento a sus acciones más relevantes, generando explícita y formalmente, información crítica pertinente de forma oportuna, sobre todo, para facilitar decisiones en la etapa final del programa, cuando haya que tomar decisiones respecto de su continuidad.