

estudios y perspectivas

1

Política de apoyo a las
Pequeñas y Medianas Empresas:
análisis del Programa de
Reconversión Empresarial
para las Exportaciones

Juan Pablo Ventura



NACIONES UNIDAS



Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Buenos Aires, marzo de 2001

Este documento fue preparado por Juan Pablo Ventura, consultor del Área de PYME y Economías Provinciales de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1496-P

LC/BUE/L.170

ISBN: 92-1-321797-8

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.39

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Características del Programa	11
A. La construcción del diagnóstico exportador PYME.....	11
1. Síntesis de la visión del sector exportador argentino...	12
2. Características del análisis y evaluación del sector público.....	13
3. El sector privado	13
4. Debilidades de los oferentes de servicios de consultoría y capacitación.....	15
B. Lecciones de la experiencia internacional.....	15
C. Síntesis de problemas y necesidades	16
D. Dimensión estimada de la demanda	16
E. El ciclo del Programa	17
II. Resultados del Programa	21
A. Análisis de los resultados	21
1. Programación versus ejecución: desvíos y retrasos.....	22
2. Tamaño de las empresas	25
3. Distribución geográfica.....	26
4. Sector de actividad.....	27
5. Servicios elegidos: comprometido versus ejecutado ...	27
B. Empresas y proyectos según el grado de ejecución.....	30
C. Desempeño exportador de las empresas participantes	31
D. Eficiencia del Programa.....	39
III. Conclusiones	43

Serie Estudios y perspectivas, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires: números publicados	47
---	-----------

Índice de cuadros

Cuadro 1	Planeado versus ejecutado. Resultados generales	22
Cuadro 2	Resultados generales evolución en la ejecución del Programa por trimestres octubre 1996-junio 1999	23
Cuadro 3	Empresas por tramo de facturación	26
Cuadro 4	Empresas por distribución geográfica	26
Cuadro 5	Empresas por sector de actividad	27
Cuadro 6	Servicios elegidos: montos y grado de ejecución.....	28
Cuadro 7	Servicios elegidos por función: distribución y grado de avance	29
Cuadro 8	Características generales de los proyectos por rango de ejecución.....	32
Cuadro 9	Empresas clientes – desempeño exportador 1996-1998.....	33
Cuadro 10	Empresas clientes – diversificación de mercados 1996-1998	34
Cuadro 11	Empresas clientes – diversificación de productos 1996-1998	35
Cuadro 12	Empresas clientes – variación en mercados de destino y productos por rango de exportación 1996-1998.....	35
Cuadro 13	Grado de utilización de los ANR por desempeño exportador.....	36
Cuadro 14	Grado de utilización de los ANR por tipo de servicio	37
Cuadro 15	Indicadores agregados de eficiencia	39
Cuadro 16	Eficiencia planeada versus eficiencia real.....	41

Índice de recuadros

Recuadro 1	Ejes estratégicos del Programa.....	18
------------	-------------------------------------	----

Índice de gráficos y esquemas

Esquema 1	Entidades participantes del Programa y sus relaciones. Esquema institucional del Programa	17
Gráfico 1	Proyectos aprobados: contrato versus realidad	24
Gráfico 2	ANR desembolsados: contrato versus realidad.....	24
Gráfico 3	Índices de eficiencia – planeado versus real	40
Gráfico 4	Costos planeados versus costos del operador privado	40

Resumen

En el marco del pensamiento económico y político que lideró el proceso de reestructuración macroeconómica en Argentina desde comienzos de los años noventa, se pusieron en marcha un conjunto de políticas e instrumentos específicos destinados a fomentar y facilitar la reconversión productiva y modernización empresarial del segmento de pequeñas y medianas empresas (PYME). Estos instrumentos fueron, por lo general, de un carácter muy diferente a los implementados en el pasado en varios sentidos. Por una parte, se intentó propiciar una mecánica de acción fuertemente basada desde la demanda, desde los usuarios de los instrumentos; quienes debían precisar sus requerimientos, definir los proyectos que atendieran a sus necesidades, seleccionar a los oferentes de los servicios y compartir los costos de los mismos. En cierto sentido, estas políticas buscaban atender las demandas puntuales de las empresas y además crear una situación de mercado en la cual se canalizasen posteriormente los requerimientos empresariales. Un funcionamiento de estas características permitiría tanto desarrollar un sistema relativamente libre de precios por los servicios como introducir elementos claros de competencia entre los oferentes, rompiendo la modalidad de mercados cautivos, cuando opera como oferente de las acciones previstas en los instrumentos de políticas un proveedor público. Por otra parte, se intentó diferenciar las funciones estatales de orientación y definición

de las políticas públicas de las funciones de la gestión y administración de programas e instrumentos; así, se buscó no sólo mayor transparencia en la asignación de los recursos públicos entre los beneficiarios sino además una mayor eficiencia en la administración misma de estos recursos, una reducción en los costos operativos y una mayor *accountability* del manejo de los recursos financieros asignados al Programa.

Un programa pionero desde esta perspectiva fue el Programa de Reversión Empresarial para las Exportaciones que se implementó en Argentina en el período 1996-1999 y que contó con el apoyo técnico en el diseño y la financiación del Banco Mundial, la coordinación, dirección y financiamiento del Gobierno Argentino, la participación de un “operador” privado para su gestión y ejecución y en el cual participaron casi mil empresas PYME. El trabajo que aquí se presenta se propone documentar dicha experiencia, examinar algunas características de la operatoria y extraer algunas lecciones para futuras iniciativas semejantes.

Introducción

El Gobierno Nacional 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 para pequeñas y medianas empresas (PYME) orientado a superar dos obstáculos principales: los problemas de las PYME argentinas para acceder eficientemente a mercados externos y las dificultades que debían enfrentar las empresas originadas en el funcionamiento de los organismos públicos que intervenían en el proceso exportador.

En la estructura del Programa de Reversión Empresarial para las Exportaciones, cada uno de estos aspectos tomó la forma de un componente con una lógica de intervención diferente, aunque complementaria. Los componentes fueron los siguientes.

- Apoyo directo a 900 empresas pequeñas y medianas con interés exportador, mediante un subsidio parcial a la compra de servicios no financieros, para desarrollar nuevos mercados externos, colocar nuevos productos o iniciar su actividad exportadora.
- Fortalecimiento institucional de organismos involucrados en el proceso exportador, diseño e implementación de proyectos de mejora de la capacidad, actuando sobre sus recursos humanos, equipamiento, infraestructura básica y procedimientos y metodologías.

El producto esperado era una simplificación de trámites de costos y de tiempos, reduciendo los plazos de gestión 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 de capacidades técnicas que les permitieran orientarse de forma más apropiada al mercado externo. Para alcanzar la meta de trabajar con 900 empresas, en 30 meses, en un entorno que contaba 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). 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 diferente respecto al universo de la política pública argentina en general, y la destinada a apoyar a las PYME en particular:

- La política de apoyo a la reconversión de empresas fue concebida como una intervención temporal acotada destinada a crear las condiciones para el desarrollo de una solución de mercado (oferta de servicios - demanda empresarial). El rol del Estado en ese escenario fue crear esas condiciones y proveer el estímulo inicial.
- La concepción y el diseño del Programa reflejaron un esfuerzo por resolver problemas de desconfianza hacia la capacidad del Estado Nacional para cumplir los compromisos en los plazos pactados con las empresas; facilitar la accesibilidad a los programas públicos, habitualmente caracterizados por múltiples y complejos trámites de ingreso; prestar soluciones a medida de demandas y necesidades; alcanzar un porcentaje adecuado de penetración en el universo de PYME exportadoras o con potencial exportador, pero respondiendo a las necesidades particulares de cada firma; y dar cumplimiento a obligaciones financieras de pagos y reintegros, entre otros.
- La combinación de procedimientos de provisión (“entrega”) estandarizados con mecanismos que faciliten 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 armado del proyecto lo realizaba un ejecutivo de cuentas del Programa junto a personal de la empresa y el menú de actividades elegibles sólo excluía la compra de bienes de capital, servicios financieros y realización de obras.
- La ejecución operativa del Programa se transfirió a una empresa de consultoría, elegida por medio de una licitación pública internacional. El “operador” era el responsable de 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 las siguientes tres preguntas:

- ¿Qué resultados arrojó la ejecución del Programa?

- ¿Cuál fue el impacto económico, especialmente en volumen de exportaciones, que generó el Programa durante el período 1996-1998?
- ¿Cuál es la eficiencia del Programa?

Para ello, en la sección que sigue se describe el diagnóstico de situación sobre el cual se diseñó el Programa; en la siguiente se analiza su funcionamiento y, a continuación, se presentan 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. Finalmente, en la cuarta sección se exponen las conclusiones.

I. Características del Programa

La Secretaría de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos 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 dicho país para cumplir con las condiciones previas al primer desembolso. La Secretaría encomendó una evaluación general de la propuesta y los resultados de ésta fueron favorables. Se presentó al Banco un proyecto inicial 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 Desarrollo.

A. La construcción del diagnóstico exportador PYME

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

- dimensión y características del 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.

1. Síntesis de la visión del sector exportador argentino

Las exportaciones argentinas se caracterizaron por:

i) Alta 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 representaban más del 60% de las ventas argentinas al exterior. Los cambios en el peso de algunos productos en la canasta de bienes exportadores 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) Fuerte 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 concentran en los mercados tradicionales de América y Europa (que reúnen el 80% de las ventas) con escaso volumen en los mercados de Asia Pacífico, el bloque importador más dinámico del mundo.

iii) Concentración de empresas en los volúmenes de exportaciones totales

En 1994, un 10% de las empresas exportadoras concentraba el 92.5% de las exportaciones totales, registrándose una baja participación de PYME, que se ubicaban por debajo del 10% de las exportaciones de manufacturas. 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 MERCOSUR – 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. 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.

v) *Concentración geográfica de las empresas exportadoras*

Según datos de la Dirección General Impositiva (DGI-Sistema 2000), se registraba a mediados de los noventa 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. No necesariamente estos porcentajes coinciden con el origen geográfico de los bienes, dado que muchas empresas tienen su sede principal en Buenos Aires.

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

En casi ningún producto o bien, la oferta exportable de Argentina es considerada como la mejor 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 presentaban todavía un complejo recorrido para el exportador. Así, el Sistema María –en proceso de implementación por la Administración General de Aduanas– ofrecía servicios que permitían la rápida resolución del trámite de exportación, pero aún subsistían 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 e involucran a distintos organismos de fiscalización y control.

2. Características del análisis y evaluación del sector público

Se relevó y analizó el universo de instituciones públicas, vinculadas con la temática exportadora, formulando un diagnóstico de las capacidades técnicas y operativas para cumplir con sus funciones. Una consecuencia importante de este trabajo fue la identificación de debilidades de capacidad institucional que, al afectar la efectividad de las acciones del sector público, obstaculizaban el desempeño exportador de las empresas.

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

- Gran cantidad de organismos relacionados con la promoción de exportaciones.
- Deficiencias por parte de los organismos a cargo de la asistencia tecnológica a las empresas para responder a los requerimientos de los mercados internacionales.
- Escasa asignación presupuestaria a los organismos públicos encargados de las acciones directas de promoción de exportaciones.

3. El Sector Privado

Se realizaron una serie de estudios destinados a identificar los problemas de las PYME productoras de bienes o servicios transables y las características del sector de oferentes de servicios para la exportación. Las debilidades de las PYME en relación con el proceso exportador, se clasificaron por áreas de problemas.

i) Relacionadas con la gestión empresarial

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

ii) Relacionadas con la comercialización

- Canales de distribución restringidos. Dificultades para obtener información en las primeras etapas del proceso
- Asistencia a ferias comerciales como única forma de promoción de productos. Insuficiencias a nivel de marketing internacional
- Conocimiento intuitivo de la imagen país e imagen marca-país. Viajes personales en lugar de viajes de negocios
- Escaso apoyo de los Agregados Comerciales
- Mercados de exportación limitados

iii) Relacionadas con el crédito

- Necesidades de capital de trabajo y financiamiento externo y dificultades de acceso al crédito (garantías)
- Costo de financiamiento

iv) 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 infraestructuras (puertos, transporte)
- Imagen deficiente de los organismos públicos de promoción de exportaciones

- Deficiencias en el sistema de aduanas
- Corrupción

4. Debilidades de los oferentes de servicios de consultoría y capacitación

i) 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. El incipiente dinamismo en el mercado de servicios de consultoría se refleja en que alrededor del 20% de las firmas entrevistadas se establecieron a partir de 1993.

ii) 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.

iii) 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.

iv) 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.

v) Déficit en la consultoría en temas de 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).

iv) 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 PYME. En consecuencia, son muy pocas las consultoras especializadas en este tema.

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).

- Claridad de objetivos y prioridades que se traduce en 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.
- Unidad responsable del Programa ubicada en una posición de alto rango dentro de la estructura pública, que permite una óptima coordinación de acciones con instituciones públicas y privadas, con 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 el diseño de las acciones a realizar.
- Distribución de riesgos entre los actores públicos y privados a través de la implementación de mecanismos de cofinanciación. Las experiencias internacionales indican que los esquemas de acceso totalmente gratuitos no resultan viables ni efectivos.

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 de la institucionalidad del comercio exterior que obstaculizaba el desarrollo de las exportaciones PYME.
- 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).
- Lentitud del desarrollo exportador por escasez de actores individuales e institucionales, experimentados y conocedores de las redes de comercialización internacional, que catalicen el proceso de internacionalización.

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 transables¹ y en ese momento no exportaban.

¹ La estimación de la dimensión del grupo objetivo estuvo afectada por factores correspondientes a la naturaleza de las bases de la información: a) Dirección General Impositiva (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); b) 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; y c) los datos de Aduanas no permitían separar los *commodities* sin eliminar al mismo tiempo rubros identificados como manufacturas, especialmente MOA.

Esto es:

i) Empresas exportadoras

De acuerdo a la base de datos de la Administración de Aduanas, 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 3 500 empresas, que exportaban bienes o servicios no *commodities*, por montos entre 50 mil y 25 millones de pesos.

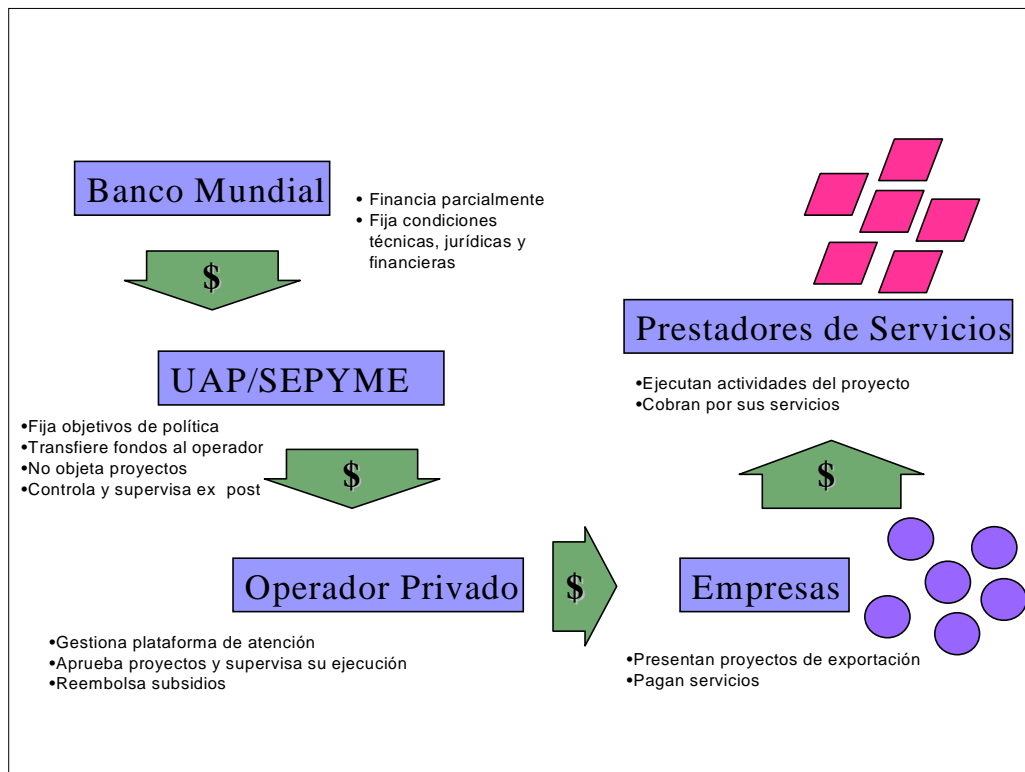
ii) Empresas con potencial exportador

Este grupo se componía de 8 200 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.

E. El ciclo del Programa

El funcionamiento del Programa 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 Programa 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.

Esquema 1
ENTIDADES PARTICIPANTES DEL PROGRAMA Y SUS RELACIONES.
ESQUEMA INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA



Fuente: 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.

En el Recuadro 1 se presentan los aspectos centrales del Programa:

Recuadro 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: apertura a cualquier usuario potencial PYME, 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 PYME con la capacidad del Estado para 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.

Otros elementos significativos son los siguientes:

- El Programa proveía apoyo a las empresas para la identificación y preparación de un proyecto destinado a iniciar o profundizar la actividad 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, aquéllos debían inscribirse en un Directorio de Consultores, operado por la Unidad Administradora del Programa (UAP). 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 (OP) y luego elevado a la UAP para que diera consentimiento dentro de un plazo determinado; si no lo hacía

así, el proyecto se consideraba automáticamente aprobado y listo para iniciar su ejecución.

- El OP supervisaba la ejecución de las actividades del proyecto y pagaba, en carácter de reembolso, el costo de cada una de las actividades siempre que se respetasen las condiciones previamente establecidas. Cada una de las etapas de un proyecto se reflejaba en una base de datos en la UAP.

Algunos aspectos merecen mayor precisión, según se detalla a continuación.

i) Flujos de fondo

El Banco Mundial proveía parcialmente (la parte restante era cubierta por el Tesoro Nacional) los recursos financieros a la UAP para cubrir los costos de su operación, pagar a los contratistas de servicios – en particular el OP – y el monto de los aportes no reembolsables. A su vez, la UAP transfería al OP los recursos necesarios para cubrir las proyecciones de desembolsos de aportes no reembolsables (ANR), contra la presentación de la documentación probatoria correspondiente. El OP reembolsaba a las PYME la parte de los costos contra la presentación de facturas o recibos.

ii) Relación entre la UAP y el OP

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 ANR;
- cubrir un porcentaje de proyectos destacados; y
- cubrir un mínimo de proyectos en las provincias de menor concentración económica

iii) Relación del OP con las PYME

El contrato UAP-OP estableció un conjunto de obligaciones para la prestación del servicio de apoyo a las PYME 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 de un cuerpo de ejecutivos de cuenta responsable del 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; y
- supervisar la ejecución de los proyectos.

iv) 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.

- **Reconversión Productiva:** cofinanciación de servicios de consultoría para proyectos en los que se contemplaba la provisión de asistencia 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).

II. Resultados del Programa

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 construidos a partir de costos de operación del Programa, cantidad de empresas y grado de uso de los ANR.

A. Análisis de los resultados

Los resultados del Programa son analizados en relación a tres elementos.

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.

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.

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).

Participaron del Programa 967 empresas que elaboraron 1 089 proyectos, los cuales comprometieron \$26 678 964 y desembolsaron \$17 681 447 (cuadro 1).

Cuadro 1
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.

El Programa tuvo un desempeño muy diferente según la etapa del proceso del Programa 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.

1. 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.

Las metas fijadas por el Programa, y luego contenidas como parte esencial del contrato firmado por la UAP con el 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 diez trimestres, de los cuales los ocho primeros estaban destinados a identificar/preparar proyectos y realizar los pagos de las actividades ejecutadas; mientras los dos últimos, se preveía, se dedicarían al cierre administrativo del Programa, entendido como la finalización de los pagos y rendición de cuentas del OP a la UAP. La curva prevista de empresas con proyectos aprobados y ANR comprometidos se presenta en el cuadro 2 y en el gráfico 1.

Cuadro 2

RESULTADOS GENERALES EVOLUCIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA POR TRIMESTRES OCTUBRE 1996 – JUNIO 1999

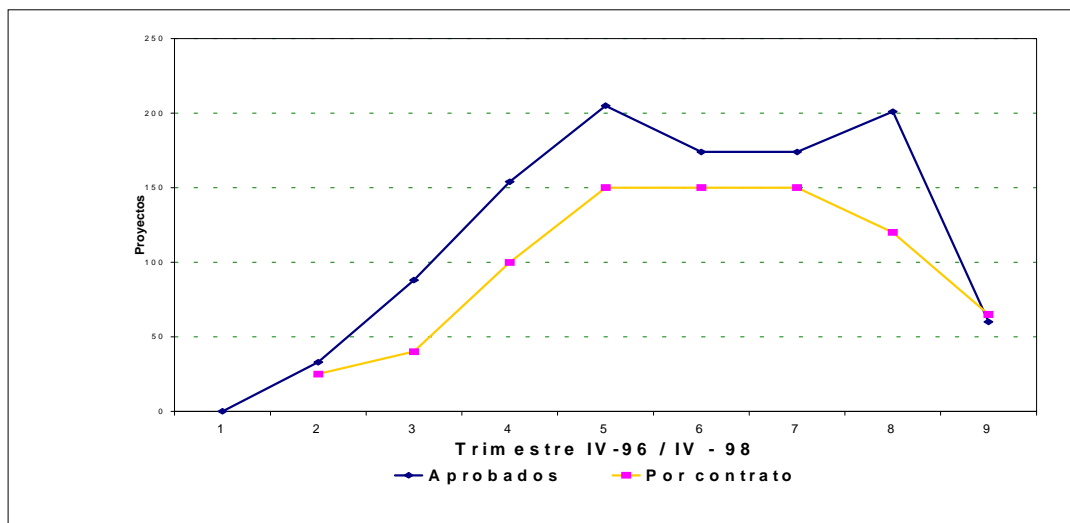
		Compromisos contractuales		Proyectos*		Empresas*		ANR Comprometido*			ANR Ejecutado*	
Trimestre	Año	Proyectos	Desembolso ANR	Aprobados	Acumulado	Cantidad	Acumulado	Trimestral	Acumulado	Promedio	Trimestral	Acumulado
I	III 96			0	0	0	0	0	0	0	0	0
II	IV	25		33	33	33	33	578 243	578 243	17 523	31 088	31 088
III	I 97	40	250 .00	88	121	83	116	1 848 723	2 426.967	21 008	239 361	270 449
IV	II	100	600 000	154	275	143	259	4 422 167	6 849 133	28 715	847 570	1 118 019
V	III	150	1 300 000	205	480	181	440	5 849 008	12 698 141	28 532	1 307 780	2 425 799
VI	IV	150	2 200 000	174	654	161	601	3 905 073	16 603 214	22 443	2 263 571	4 689 370
VII	I 98	150	2 500 000	174	828	150	751	3 610 667	20 213 881	20 751	2 924 845	7 614 215
VIII	II	120	3 500 000	201	1.029	165	916	5 153 670	25 367 551	25 640	2 898 564	10 512 779
IX	III	65	3 500 000	60	1.089	51	967	1 311 413	26 678 964	21 857	2 960 572	13 473 351
X	IV		3 500 000	0		0		0			1 810 188	15 283 539
XI	I 99		4 .800 000	0		0		0			2 028 784	17 312 323
XII	II		4 850 000	0		0		0			369 125	17 681 448
Total		800	27 000 000	1.089		967		26 678 964		24 499	17 681 448	

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

* Datos correspondientes a la ejecución del Programa.

Gráfico 1

PROYECTOS APROBADOS: CONTRATO VERSUS REALIDAD



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

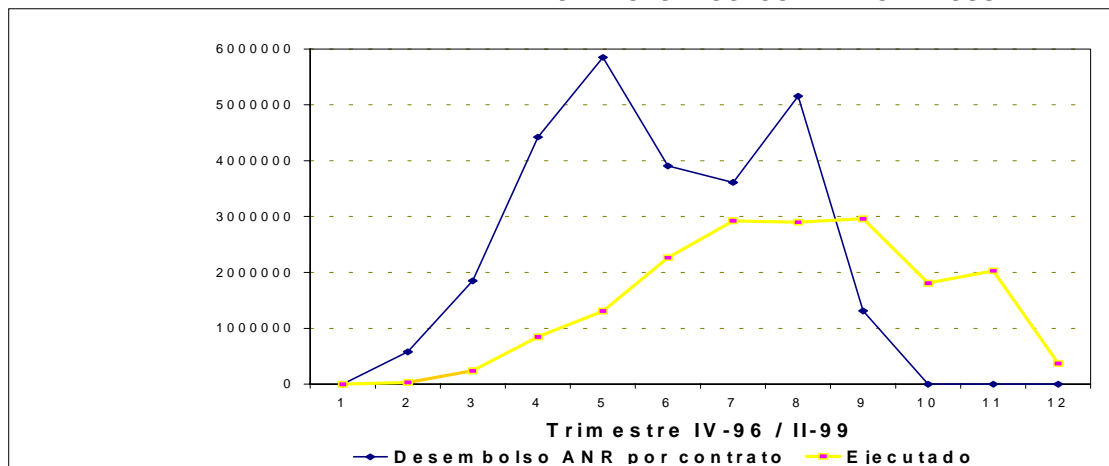
La curva de proyectos aprobados es creciente hasta el trimestre 6 (último de 1997), donde el Programa alcanza su máximo régimen de operación (en cuanto a esta variable). La reducción observada en los dos trimestres siguientes puede deberse al cambio de jurisdicción del Programa desde la Secretaría de 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 poco afectado por el mencionado traspaso. La razón principal es que las actividades operativas directas con las PYME estaban en manos del operador privado.

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 2 y en el gráfico 2.

Gráfico 2

ANR DESEMBOLSADOS: CONTRATO VERSUS REALIDAD



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

Sólo en dos trimestres 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 UAP hacia el cuarto trimestre de ejecución (julio de 1997) y fue planteada al OP y al Banco Mundial. La principal causa del problema fue la ausencia de antecedentes (información) en el país de experiencias similares. Ello afectó a los siguientes aspectos.

- Mala estimación de la ejecución de los proyectos por parte de las PYME. 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 OP como la UAP, por diversas razones que a continuación se considerarán, resintieron sus tareas de monitoreo de los proyectos. En el caso del OP, el sistema de remuneración establecido, que premiaba los proyectos aprobados y luego el monto desembolsado, significó que durante la primera etapa el esfuerzo se concentrara 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 OP 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 arrastre de las crisis financieras originadas en México primero y en Brasil, después, 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 OP y, consecuentemente, los costos de operación del Programa. Con una remuneración en parte fija y la restante dependiente de resultados, el operador tuvo un estímulo a extender la duración del contrato si se le pagaba el fijo mensual. De esa manera podía maximizar el desembolso de ANR con una dotación controlada de recursos (atendida por el pago fijo) y lograr el mayor pago por incentivo.

2. 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 3.

Se observa que dos grupos concentran casi el 70% de las empresas, con una mayor incidencia de las PYME con facturación entre 1 y 5 millones (391 empresas; 40.4%), seguida por el segmento de 0.25 a 1 millón (266 firmas; 27.5%). 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.

Cuadro 3

EMPRESAS POR TRAMO DE FACTURACIÓN

Intervalos de Facturación (US\$)	Empresas	Participación (%)
Hasta 250,000	132	13.6
250,001 – 1,000,000	266	27.5
1,000,001 – 5,000,000	391	40.4
5,000,001 – 10,000,000	95	9.8
Más de 10,000,000	83	8.6
Total	967	100.0

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

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 ANR, comercialización, rol del ejecutivo de cuenta, servicios elegibles, considerar la incorporación de asistencia crediticia para realizar inversiones en bienes o intangibles, entre otros).

3. Distribución geográfica

Cuadro 4

EMPRESAS POR DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

Provincia	Empresas	Acumulado	Participación	Acumulado
Buenos Aires	315	315	32.7	32.6
Ciudad de Bs. As.	204	519	21.1	53.7
Santa Fe	135	654	14.0	67.6
Córdoba	122	776	12.6	80.3
Mendoza	67	843	6.9	87.2
San Juan	15	858	1.5	88.7
Río Negro	10	935	1.0	96.7
Corrientes	9	867	0.9	89.7
Entre Ríos	9	892	0.9	92.2
Salta	9	944	0.9	97.6
Tucumán	9	966	0.9	99.9
Jujuy	8	902	0.8	93.3
Neuquén	8	925	0.8	95.7
Santiago del Estero	8	957	0.8	99.0
Chubut	7	874	0.7	90.4
Catamarca	7	881	0.7	91.1
La Rioja	6	912	0.6	94.3
San Luis	5	949	0.5	98.1
Misiones	5	917	0.5	94.8
La Pampa	4	906	0.4	93.7
Formosa	2	894	0.2	92.5
Chaco	2	883	0.2	91.3
Tierra del Fuego	1	967	0.1	100.0
Total	967		100.0	

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

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 (cuadro 4).

Los primeros cinco distritos acumulan el 87.2% de las empresas (843 firmas), con una clara mayoría de la provincia (32.6% y 315 empresas) y la Ciudad de Buenos Aires (21.1% y 204 firmas). Santa Fe, Córdoba y Mendoza (33.5% y 324) apenas superan la incidencia de la provincia de Buenos Aires.

4. Sector de actividad

Según muestra el cuadro 5, se observa una fuerte concentración en empresas de manufacturas de origen industrial (670 firmas; 69.3%), seguidas por firmas industriales de origen agropecuario (179 empresas; 18.5%). En consecuencia, las PYME manufactureras representan el 87.8% de las firmas (849). Las empresas de productos agropecuarios (49, 5.1%) tienen una incidencia marcadamente inferior, al igual que las firmas provenientes de los servicios y la minería (58; 5.9%).

Cuadro 5
EMPRESAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD

Sector	Empresas	Participación (%)	Acumulado
MOI	670	69.3	69.3
MOA	179	18.5	87.8
Agropecuario	49	5.1	92.9
Servicios	44	4.5	97.4
Minería	14	1.4	98.9
Construcción	7	0.7	99.6
Comunicaciones	4	0.4	100.0
Total	967	100.0	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Reversión 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 PYME exportadoras de servicios sigue la tendencia del universo de firmas exportadoras en Argentina. Para este caso vale una observación similar a la que se realiza respecto de la distribución geográfica: al ser un Programa conducido por la demanda, los porcentajes tienden a reflejar lo que acontece con el universo de empresas.

5. Servicios elegidos: comprometido versus ejecutado

Como se aprecia en el cuadro 6, la actividad que mayor cantidad de fondos comprometió fueron servicios de calidad/certificación de calidad (22.1%; 6.2 millones), seguida por folletería, videos y *websites* (12.5%; 3,5 millones); ferias (11.6%, 3.2 millones); desarrollo de productos (10.5%; 2.9 millones); y giras comerciales (9.3%; 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 productivos y desarrollar nuevos productos.

Cuadro 6

SERVICIOS ELEGIDOS: MONTOS Y GRADO DE EJECUCIÓN

Actividad	Comprometido		Ejecutado		Grado de Ejecución
	pesos	%	pesos	%	
Calidad/certificación de calidad	6 210 859	22.1	4 310 983	24.3	69.4
Folletería, videos, <i>websites</i>	3 495 049	12.5	2 202 019	12.4	63.0
Ferías	3 242 189	11.6	1 880 407	10.6	58.0
Desarrollo de productos	2 953 172	10.5	2 420 338	13.7	82.0
Giras comerciales	2 611 914	9.3	632 990	3.6	24.2
Análisis de mercado	2 457 647	8.8	1 873 915	10.6	76.2
Otros	1 640 804	5.8	1 148 088	6.5	70.0
Capacitación	1 481 017	5.3	979 608	5.5	66.1
Planificación	1 090 731	3.9	814 963	4.6	74.7
Envío de muestras	716 179	2.5	183 249	1.0	25.6
Patentes y marcas	636 850	2.3	197 190	1.1	31.0
Adaptación de productos	495 301	1.8	406 686	2.3	82.1
Diseño de <i>packaging</i>	437 090	1.6	327 844	1.8	75.0
Establecimiento en mercados	232 338	0.8	115 794	0.6	49.8
Información	144 262	0.5	110 128	0.6	76.3
Testeo de productos y conceptos	98 775	0.3	54 762	0.3	55.4
Formación de <i>joint ventures</i>	42 898	0.1	28 035	0.2	65.4
Reclutamiento	31 094	0.1	4 000	0.0	12.9
Acuerdos de licencias	13 560	0.0	8 050	0.0	59.4
Acuerdos de regalías	8 000	0.0	6 000	0.0	75.0
Total	28 039	100.0	17 705 049	100.0	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 0.5% (\$144 252) en compra de información y el 2.5% (\$701 308) en actividades de vinculación tecnológica o productiva con empresas del exterior, en patentes y marcas (2.3%; \$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).

Los grados de ejecución (cuadro 6) 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%).

Si se agrupan los servicios de acuerdo a su función, ver cuadro 7, 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%). En cuanto al grado de avance, la vinculación con agentes del exterior (34.1%) y promoción comercial (54%) presentaron los índices más bajos. En el otro extremo, mejoras en producto (80.6%), mejoras en organización (74.9%) 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 \$5 860 000 (22% del total de ANR comprometidos).

Cuadro 7
SERVICIOS ELEGIDOS POR FUNCIÓN: DISTRIBUCIÓN Y GRADO DE AVANCE

Agregado	ANR Comprometido (%)	ANR Ejecutado (%)	Avance ejecución (%) ^a
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

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

^a Monto de ANR comprometido/Monto de ANR ejecutado.

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 sobrestiman las proyecciones de inversión en los proyectos.

Como consecuencia de lo señalado anteriormente, cualquier programa futuro debería prever que un porcentaje de los fondos comprometidos por las firmas no será ejecutado y, por lo tanto, debería adoptarse algún mecanismo que mejore el grado de utilización. Aunque no es éste el espacio para considerar mejoras concretas al funcionamiento de programas similares, 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 ejemplo, el Programa compromete ANR por \$33 millones, lo que excede la efectiva disponibilidad de \$27 millones) lo que podría redundar en un mejor uso de los fondos disponibles.

Esta situación de subutilización de los ANR comprometidos por las firmas afecta la eficiencia del sistema previsto de remuneración del OP, ya que no logra optimizar la relación entre fondos realmente operados y desembolsados y la retribución al 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, las

firmas focalizan servicios en los aspectos que la empresa considera más necesarios y para las cuales cuenta —o cree contar— con menores recursos humanos al interior de la empresa.

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.

B. 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 exportación². Sin embargo, el comportamiento de las firmas no fue homogéneo, pues se observaron variaciones en los grados de ejecución. 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%. 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 del cuadro 8 permiten identificar dos grupos de clientes del Programa, cuyos comportamientos diferentes tienen gran incidencia en el desempeño del Programa:

- 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 8 permite destacar algunos otros aspectos que son de interés.

- La incidencia de los proyectos con menor grado de ejecución evidencia que resulta crítico para el uso de los recursos del Programa la identificación de empresas con un firme propósito de ejecutar 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 comprometidos y ejecutados.
- La evidencia indica que a menor tamaño de la empresa existe un mayor riesgo en la 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 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 encuentran en el centro (rango 25-75%), mientras que en los dos extremos (0-25 y 75-100%) lo harán, por lo general, los proyectos con una sola actividad. Este comportamiento estaría

² Lo que, como vimos en la sección anterior, puede ser visto como un problema de selección de actividades contenidas en los proyectos de exportación.

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 con 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%.

Los dispares niveles de ejecución están vinculados con el esquema de incentivos establecidos contractualmente con el OP. 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 OP tendía a concentrarse en las de mayores 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.

C. 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 de 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. 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 grupo 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 propósito del Programa de apoyar la inserción en los mercados externos de 900 PYME se precisó, con el fin de volverlo más operativo, en tres objetivos que debían buscar los proyectos de exportación³ de las empresas:

³ 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.

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 250 mil) 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 250 mil y de 250 mil 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.

- convertirlas en nuevos exportadores;
- alcanzar nuevos mercados; y
- 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 diez 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 Programa⁴. 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 Aduanas alguna operación de exportación en los años 1996 o 1998 y reúnen esta condición 510 de las firmas participantes del Programa.

En lo que respecta al desempeño exportador (ver Cuadro 9) 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.

Cuadro 9
EMPRESAS CLIENTES – DESEMPEÑO EXPORTADOR 1996-1998

	Empresas		FOB 1996		FOB 1998		Variación 98-96	
	Cantidad	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
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	137,952,572	35.2	96,432,258	32.6	-34,520,314	-26.4
<i>Subtotal disminución</i>	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	-
<i>Subtotal aumento</i>	301	31.5	67,398,066	18.1	173,134,512	58.6	105,736,446	156.9
<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	-76,369,741,0	-20.5

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

Por otra parte, el 31.5% de las firmas (301) incrementó sus ventas al exterior; se observa que los subgrupos que iniciaron ventas al exterior y los grupos 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.

⁴ La información correspondiente a 1999 no se incorporó por que aún no se encuentra disponible en su totalidad.

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 y aquéllas que dejaron de exportar (-100%). Es decir, la reducción en las exportaciones de las empresas del Programa proviene mayoritariamente de firmas 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.

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 a 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%) de las empresas explica casi dos tercios de las variaciones en los valores FOB, indicando que el desempeño exportador del Programa está asociado a un grupo minoritario de firmas que presentan grandes variaciones en sus ventas al exterior.

El cociente 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) que se debían exclusivamente a la acción del Programa de los generados por factores de la economía doméstica o internacional; y
- 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.

Según muestra el cuadro 10, un grupo de empresas amplió sus mercados de destino (28.8%; 276); este incremento se reflejó en los valores FOB vendidos al exterior, donde pasó de ser responsable del 29.8% al 53.7% de las exportaciones. Por otra parte, las empresas que redujeron sus mercados de destino representaron el 16.3% (156) y su incidencia en los valores FOB se redujo del 58.6 al 33.2%. Finalmente, el 8.2% de las firmas (78) no registró cambios en el número de mercados alcanzados.

Cuadro 10
EMPRESAS CLIENTES – DIVERSIFICACIÓN DE MERCADOS 1996-1998

	Empresas		FOB 1996		FOB 1998		Variación 98-96	
	Cantidad	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Dejó de exportar (-100%)	47	4.9	35,904,547	9.7	0	0	-35,904,547	-100.0
Disminuyó mercados	109	11.4	181,986,612	48.9	98,020,052	33.2	-83,966,560	-46.1
<i>Subtotal disminución</i>	156	16.3	217,891,159	58.6	98,020,052	33.2	-119,871,107	-55.0
<i>Sin cambios</i>	78	8.2	43,104,298	11.6	38,614,587	13.1	-4,489,711	-10.4
Aumentó destinos	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>	276	28.8	110,790,417	29.8	158,781,494	53.7	47,991,077	43.3
<i>No exportador</i>	447	46.7	0	0.0	0	0.0	0	0
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.

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), como se aprecia en el cuadro 11. El segmento de las firmas que no registraron cambios en la cantidad de posiciones arancelarias incidió en el 5.3%, en tanto el grupo de no exportadores fue el de mayor participación con el 46.7% (447).

Cuadro 11
EMPRESAS CLIENTES – DIVERSIFICACIÓN DE PRODUCTOS 1996-1998

	EMPRESAS		FOB 1996		FOB 1998		VARIACIÓN 98-96	
	Cantidad	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Dejó de exportar (-100%)	47	4.9	35,904,547	9.7	0	0,0	-35,904,547	-100.0
Disminuyó productos	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
Aumentó posiciones arancelarias	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	-76,369,741	-20.5

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

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 de 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 la *mix* de productos y la cantidad de mercados alcanzados. El cuadro 12 presenta la información del comportamiento (aumento, disminución, sin cambios) de mercados de destino y productos exportados 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 éste aumenta, la mayoría de las empresas presenta un aumento en aquéllos también), se observa que un grupo de firmas adopta decisiones en sentido contrario o no presenta cambios. La asociación más nítida es la siguiente:

Cuadro 12
EMPRESAS CLIENTES – VARIACIÓN EN MERCADOS DE DESTINO Y PRODUCTOS POR RANGO DE EXPORTACIÓN 1996-1998

	EMPRESAS	MERCADOS DE DESTINO			PRODUCTOS		
		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	16.7	27.8	47.5	24.7	38.9	49.4	11.7
<i>Subtotal disminución</i>	21.6	21.5	59.3	19.1	30.1	60.8	9.1
Aumento	21.6	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>	31.7	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	--	--	--	--	--	--

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

Las empresas que aumentaron sus exportaciones han tendido claramente a aumentar los mercados de destino alcanzados (76.7%) y las posiciones arancelarias cubiertas (79.7%); esto parece asociarse con firmas con estrategias expansivas basadas en el desarrollo de nuevos productos o mercados que, en su mayoría, logran mantener los mercados actuales.

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 o del deterioro de la posición competitiva de la firma que la lleva a buscar con regular éxito nuevas combinaciones de mercados y productos.

Los datos contenidos en el cuadro 13 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 (37.6%). 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 13
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

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

Estos datos no parecen 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, 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 concurrieron 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 contempla⁵.

⁵

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.

El cuadro 14 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 PYME: comprometido y ejecutado.

Cuadro 14
GRADO DE UTILIZACIÓN DE LOS ANR POR TIPO DE SERVICIO

	ANR comprometido (%)			ANR ejecutado (%)		
	Producto-Empresa	Promedio 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
Total	46.6	53.4	100.0	52.3	47.7	100.0

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

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

Promoción comercial: servicios elegidos por las PYME 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).

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 disminución y no exportación son los menores 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).

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 14 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 de 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*.

A continuación se presenta una síntesis de los principales resultados.

- 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%.
- Noventa y seis 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.
- 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 dos tercios del desempeño exportador del Programa.
- 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 negativo debido a la reducción en los valores FOB en 1998 respecto a 1996 (este indicador tiene serias deficiencias metodológicas).
- Las empresas que aumentaron sus exportaciones aumentaron también los mercados de destino alcanzados (76.7%) y las posiciones arancelarias cubiertas (79.7%); esto se asocia a la existencia de firmas con “estrategias” expansivas.
- Las firmas que redujeron sus ventas al exterior presentan caídas en sus valores levemente inferiores al 50% en mercados de destino (47.5%) y productos (49.4%) pese a registrar 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.
- 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.
- 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 menores 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.

D. Eficiencia del Programa

El costo total de operación del Programa ascendió a \$8 119 570, entendidos éstos 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.

En el Cuadro 15 y en los gráficos 3 y 4 se presenta información de costos concerniente 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).

Cuadro 15
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		36.3
5	Costo operación UAP		9.8
6	Costo operación total		46.1

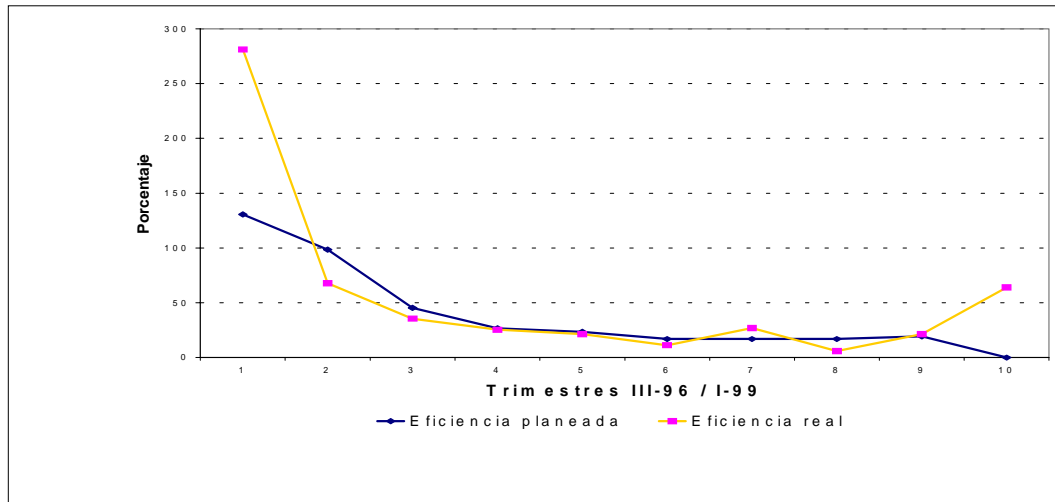
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Administración Nacional de Aduanas.

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

- 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).
- 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.
- Es la suma de los puntos 1 y 2, y refleja el costo operativo total para cada empresa cliente.
- 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).
- 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).
- 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.

Gráfico 3

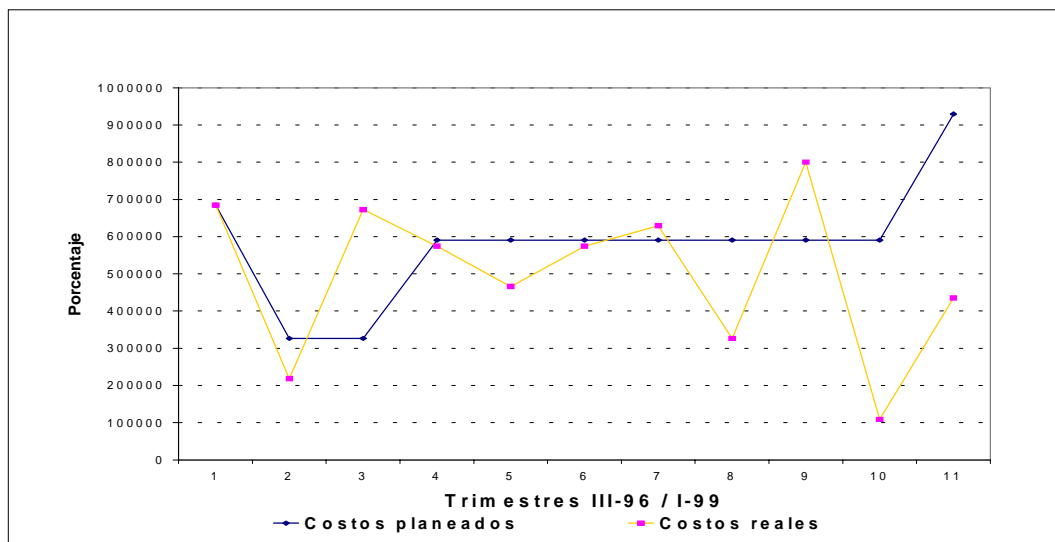
ÍNDICES DE EFICIENCIA – PLANEADO VERSUS REAL



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

Gráfico 4

COSTOS PLANEADOS VERSUS COSTOS DEL OPERADOR PRIVADO



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

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 se debe fundamentalmente a que se desembolsaron el 65.5% de los ANR comprometidos (17.7 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 *versus* 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 operador privado no tuvieron grandes diferencias (6 400 000 planeados contra 6 415 663 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).

Cuadro 16
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.

La curva de pagos presenta numerosos altibajos respecto a la planeada; esto se transforma en una fuente de incertidumbre que, para el operador privado 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 operador privado), los cuales afectaron significativamente la frecuencia de pagos fijos y variables. Este fenómeno queda registrado en los coeficientes de eficiencia de los trimestres VIII y X, donde se observa que los reales son inferiores a los planeados debido a la postergación en los pagos al operador privado.

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.

- 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.
- El instrumento legal que determina la división de tareas y que da como resultado que el segundo (Operador Privado) acumule conocimientos sobre el tema y pase a prestarlos en otro/s país/es o provincia/s, en tanto el primero (UAP) “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 fraude⁶, 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.

⁶ Los estudios de satisfacción del cliente del programa indican que la honestidad —entendida fundamentalmente como la ausencia de pedidos de pagos extra para ingresar— es el elemento que más apreciaron las empresas participantes.

III. Conclusiones

El Programa de Reversión Empresarial para las Exportaciones fue creado con el fin de ampliar la base de PYME 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:

a) cumplir parcialmente las metas cuantitativas: se superó el horizonte de 900 PYME participantes (fueron 967 empresas con proyectos de exportación aprobados) y se ejecutó el 65% de los ANR disponibles;

b) aunque hasta el momento tuvo un grado relativamente bajo de cumplimiento del objetivo de profundizar la inserción externa de 900 empresas, desarrolló nuevos mercados (28.8%-276 empresas incrementaron la cantidad de mercados de destino), y nuevos productos en los mercados externos (31.7%-303 firmas aumentaron la cantidad de posiciones arancelarias a través de las cuales exportaban).

Para alcanzar estos resultados se gastaron \$0.46 por cada peso de ANR efectivamente utilizado por las empresas, de los cuales \$0.36 correspondieron al operador privado y \$0.10 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 del Programa para empresas en Argentina.

Sin embargo, el trabajo realizado permite analizar algunos aspectos del Programa, con el fin de identificar fortalezas y debilidades del modelo. A continuación se presentan algunas observaciones relevantes:

1. 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.

- Se requiere un claro establecimiento de objetivos y metas y de compromisos y obligaciones para ambas partes;
- los instrumentos contractuales que perfeccionan la relación (ya 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;
- 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;
- es altamente conveniente que exista más de un operador y que haya competencia entre ellos durante la ejecución⁷; y
- 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.

2. Coherencia entre objetivos de la política, proceso del Programa 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 que 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

⁷ 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.

demonstró ser efectivo al permitir preparar 1 089 proyectos de 967 empresas, la experiencia permite realizar algunas observaciones:

- 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;
- los operadores, para quienes cada uno de los recursos mencionados anteriormente tiene un costo, tienen un fuerte incentivo para minimizar el esfuerzo económico requerido para identificar empresas, preparar proyectos, supervisarlos y pagar los ANR; y
- 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 alguno/s de los restantes involucrados. La función de asegurar la disponibilidad de información sobre el Programa es de la UAP; ésta 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:

- 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 (éstos 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.
- 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. 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 aquéllas 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 más un esfuerzo metodológico y de identificación de las condiciones necesarias para llevar adelante una evaluación de un programa de apoyo a empresas, que la evaluación en sí misma de PYMEXPORTA.



Serie

estudios y perspectivas

OFICINA
DE LA CEPAL
EN
BUENOS
AIRES

Números publicados

1. Política de apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas: análisis del Programa de Reversión Empresarial para las Exportaciones, Juan Pablo Ventura, N° de venta: S.01.II.G.39 (US\$ 10.00), febrero de 2001. [www](http://www.cepal.org)

Otros títulos elaborados por la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires y publicados bajo la serie Documentos de Trabajo:

- 1 Los servicios de consultoría en la Argentina: la oferta local y la experiencia exportadora, 1983.
- 2 Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia en Argentina entre 1976 y 1981, Juan V. Sourrouille, 1983.
- 3 Las empresas públicas en la Argentina: su magnitud y origen, Alberto Ugalde, 1983.
- 4 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1982, 1983.
- 5 Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina. Tomo III: precios, salarios y empleo, 1983.
- 6 Exportación argentina de servicios de ingeniería y construcción, Francisco Gatto y Bernardo Kosacoff, 1983.
- 7 La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina, Juan Carlos Sánchez Arnau, 1983.
- 8 Argentina y la cooperación interregional Sur-Sur. Un análisis de la cooperación económica con la India e Indonesia, Jaime Campos, 1983.
- 9 América Latina y la nueva situación económica mundial, Javier Villanueva, 1983.
- 10 Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina. Tomo V: moneda, crédito y finanzas públicas. 1984.
- 11 Un enfoque alternativo para el análisis del desarrollo regional: estudio de la estrategia de crecimiento agrícola de la región NOA en el decenio 1970-80, Francisco Gatto y Aída Quintar, 1984.
- 12 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1983, 1984.
- 13 El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976-83, Bernardo Kosacoff, 1984.
- 14 La evolución del empleo y los salarios en el corto plazo. El caso argentino. 1970-1983, Luis A. Beccaria y Alvaro Orsatti, 1985.
- 15 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1984, 1985.
- 16 Las empresas transnacionales en la Argentina, Daniel Azpiazu y otros, 1985.
- 17 Principales consecuencias socioeconómicas de la división regional de la actividad agrícola, Francisco Gatto y Aída Quintar, 1985.

- 18 Tres ensayos sobre inflación y política de estabilización, Daniel Heymann, 1986.
- 19 La promoción industrial en la Argentina. 1973-1983. Efectos e implicancias estructurales, Daniel Azpiazu, 1986.
- 20 Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina: sector externo y condiciones económicas internacionales. (LC/BUE/L.102) 1986.
- 21 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1985. (LC/BUE/L.101) 1986.
- 22 Exportación de manufacturas y desarrollo industrial. Dos estudios sobre el caso argentino. 1973-1984. (LC/BUE/L.103) 1986.
- 23 La distribución personal del ingreso en el Gran Buenos Aires en el período 1974-1983. (LC/BUE/L.104) Alvaro Orsatti, Luis A. Beccaria, 1986.
- 24 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1986. (LC/BUE/L.105) 1987.
- 25 Despoblamiento rural y cambios recientes en los procesos de urbanización regional. (LC/BUE/L.107) Francisco Gatto, Aída Quintar, 1987.
- 26 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1987. (LC/BUE/L.108) 1988.
- 27 La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial. 1974-1987. (LC/BUE/L.109) Daniel Azpiazu, 1988.
- 28 Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina: cuentas nacionales, industria manufacturera y sector agropecuario pampeano. (LC/BUE/L.110) 1988.
- 29 Tendencias y fluctuaciones del sector agropecuario pampeano. (LC/BUE/L.111) 1988.
- 30 Biotecnología e industria farmacéutica. Desarrollo y producción de interferón natural y recombinante en un laboratorio argentino. (LC/BUE/L.112) Jorge M. Katz y Néstor Bercovich, 1988.
- 31 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1988. (LC/BUE/L.113) 1989.
- 32 Proceso de industrialización y dinámica exportadora: las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina. (LC/BUE/L.114) 1989.
- 33 Nuevas formas de inversión de las empresas extranjeras en la industria argentina. (LC/BUE/L.115) Mariana Fuchs y Eduardo M. Basualdo, 1989.
- 34 Política industrial y desarrollo reciente de la informática en la Argentina, Daniel Azpiazu y otros. (LC/BUE/L.116) 1990.
- 35 Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: la experiencia argentina en la última década. (LC/BUE/L.117) Roberto Bisang, 1990.
- 36 La desarticulación del pacto fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas. (LC/BUE/L.118) Ricardo Carciofi, 1990.
- 37 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1989. (LC/BUE/L.119) 1990.
- 38 Difusión de tecnologías de punta en Argentina. Algunas reflexiones sobre la organización de la producción industrial de IBM. (LC/BUE/L.120) Adolfo Vispo y Bernardo Kosacoff, 1991.
- 39 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1990. (LC/BUE/L.121) 1991.
- 40 La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil. (LC/BUE/L.122) Bernardo Kosacoff y otros, 1991.
- 41 Importación de bienes de capital. La experiencia argentina en la década del ochenta. (LC/BUE/L.123), Gabriel Bezchinsky, 1991.
- 42 Evolución reciente del complejo electrónico en la Argentina y lineamientos para su reestructuración. (LC/BUE/L.124) Hugo Nochteff, 1992.

- 43 Internacionalización y desarrollo industrial: inversiones externas directas de empresas industriales argentinas. (LC/BUE/L.125) Roberto Bisang y otros, 1992.
- 44 El MERCOSUR en el período de transición. Funcionamiento institucional, participación empresaria e impacto sobre el comercio. (LC/BUE/L.126) Gloria Worcel, 1992.
- 45 Coordinación de políticas macroeconómicas: Aspectos conceptuales vinculados con el Mercosur. (LC/BUE/L.127) Daniel Heymann y Fernando Navajas, 1992.
- 46 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1991. (LC/BUE/L.128) 1992.
- 47 Balance del comercio internacional de manufacturas de Argentina: las tendencias al incremento del comercio internacional. (LC/BUE/L.129) Mariana Fuchs y Bernardo Kosacoff, 1992.
- 48 Exportaciones industriales en una economía en transformación. Las sorpresas del caso argentino. 1974-1990. (LC/BUE/L.130) Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff, 1993.
Manufacturing exports in a changing economy: Argentina's case, 1974-1990. (LC/BUE/L.130) Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff, 1993.
- 49 La inversión en la industria argentina. El comportamiento heterogéneo de las principales empresas en una etapa de incertidumbre macroeconómica. (LC/BUE/L.131) Daniel Azpiazu y otros, 1993.
- 50 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1992. (LC/BUE/L.132) 1993.
- 51 El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-1990. Políticas comerciales, cambios estructurales y nuevas formas de inserción internacional. (LC/BUE/L.133) Bernardo Kosacoff, 1993.
- 52 De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina. (LC/BUE/L.134) Bernardo Kosacoff y Gabriel Bezchinsky, 1993.
- 53 La industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada. (LC/BUE/L.135) Bernardo Kosacoff, 1993.
- 54 Industrialización e incorporación del progreso técnico en la Argentina. (LC/BUE/L.136) Roberto Bisang, 1994.
- 55 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1993. (LC/BUE/L.137) 1994.
- 56 Rueda de negocios y cooperación empresaria en el Mercosur: análisis y seguimiento de las ruedas de negocios organizadas por el SEBRAE. (LC/BUE/L.138) Francisco Gatto y Carlo Ferraro, 1994.
- 57 Calificación de los recursos humanos e industrialización. El desafío de los años noventa. (LC/BUE/L.139) Mariana Fuchs, 1994.
- 58 Tecnologías de organización y estrategias competitivas. (LC/BUE/L.140) Adolfo Vispo, 1994.
- 59 Tres etapas en la búsqueda de una especialización sustentable. (LC/BUE/L.142) Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff, 1995.
- 60 Nuevas bases de la política industrial en América Latina. (LC/BUE/L.143) Bernardo Kosacoff, 1995.
- 61 Participación de las empresas transnacionales en las exportaciones argentinas. (LC/BUE/L.144) Adrián Ramos, 1995.
- 62 Las filiales argentinas de las empresas transnacionales de EE.UU. Rasgos centrales y desempeño reciente. (LC/BUE/L.145) Carlos Bonvecchi, 1995.
- 63 Vientos de cambio: los nuevos temas centrales sobre las empresas transnacionales. (LC/BUE/L.146) Javier Finkman y Maximiliano Montenegro, 1995.
- 64 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1994. (LC/BUE/L.147) 1995.
- 65 Perfil de la inserción externa y conducta exportadora de las pequeñas y medianas empresas industriales argentinas. (LC/BUE/L.148) Virginia Moori Koenig y Gabriel Yoguel, 1995.

- 66 Hacia la calidad total: la difusión de las normas I.S.O. de la serie 9000 en la industria argentina. (LC/BUE/L.149) Adrián Ramos, 1995.
- 67 Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina. (LC/BUE/L.150) Bernardo Kosacoff, 1996.
Business strategies and industrial adjustments: the case of Argentina. (LC/BUE/L.150) Bernardo Kosacoff, 1996.
- 68 La transformación industrial en los noventa: un proceso con final abierto. (LC/BUE/L.151) Roberto Bisang y otros, 1996.
- 69 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1995. (LC/BUE/L.152) 1996.
- 70 Estrategias de cooperación empresarial de las Pymes argentinas y brasileñas a partir de los noventa. (LC/BUE/L.153) Gabriel Yoguel, 1996. [www](#)
- 71 La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: el caso de las Pymes exportadoras argentinas. (LC/BUE/L.154) Gabriel Yoguel y Fabio Boscherini, 1996. [www](#)
- 72 Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las Pymes. Aprendiendo de la experiencia europea. (LC/BUE/L.155) Patrizio Bianchi, 1996. [www](#)
- 73 Inercia e innovación en las conductas estratégicas de las Pymes argentinas. Elementos conceptuales y evidencias empíricas. (LC/BUE/L.156) Hugo Kantis, 1996. [www](#)
- 74 Articulación productiva a través de los recursos naturales. El caso del complejo oleaginoso argentino. (LC/BUE/L. 157) Edith Obschatko, 1996. [www](#)
- 75 Algunas características del financiamiento bancario a las exportaciones de pymes industriales. (LC/BUE/L.158) Virginia Moori- Koenig, 1996. [www](#)
- 76 Consideraciones económicas sobre política industrial. (LC/BUE/L.159) Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos, 1997. [www](#)
- 77 La inversión extranjera directa en la industria argentina; tendencias y estrategias recientes. (LC/BUE/L.160) Bernardo Kosacoff y Fernando Porta, 1997. [www](#)
- 78 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1996. (LC/BUE/L.161) 1997. [www](#)
- 79 Consecuencias iniciales de los comportamientos Pymes en el nuevo escenario de negocios en Argentina. (LC/BUE/L.162) Francisco Gatto y Carlo Ferraro, 1997. [www](#)
- 80 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1997. (LC/BUE/L.163) 1998. [www](#)
- 81 Ensayos sobre la inserción regional de la Argentina. (LC/BUE/L.164) 1998. [www](#)
- 82 Hacia un mejor entorno competitivo de la producción automotriz en Argentina. (LC/BUE/L.165) Bernardo Kosacoff, 1999. [www](#)
- 83 Las multinacionales argentinas. Una nueva ola en los noventa. (LC/BUE/L.166) Bernardo Kosacoff, 1999. [www](#)
- 84 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1998. (LC/BUE/L.167) 1999. [www](#)
- 85 Apoyo al desarrollo Pyme: experiencia inicial del Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense -IDEB- (LC/BUE/L.168) 2000. [www](#)
- 86 Buenas prácticas internacionales en apoyo a pymes. Análisis de algunas experiencias recientes en Argentina. (L/BUE/L.169) Francisco Gatto y Carlo Ferraro, 2000. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](http://www.eclac.cl): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: