

**Grupo de Trabajo sobre Servicios de Desarrollo Empresarial**

**SERVICIOS DE DESARROLLO  
EMPRESARIAL PARA PyMEs:  
UNA GUIA PRELIMINAR PARA  
INTERVENCIONES CON  
RECURSOS DE  
DONANTES**

**INFORME A LA COMISIÓN DE DONANTES SOBRE EL  
DESARROLLO DE LAS PEQUEÑAS  
EMPRESAS**

**PRIMERA REVISIÓN, OCTUBRE 1997**

## *PRÓLOGO*

El presente Documento de Trabajo provee los resultados y trabajos, a la fecha, del Grupo de Trabajo sobre Servicios de Desarrollo Empresarial formado inicialmente por la Comisión de Agencias de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa en su Reunión Anual en Budapest en 1995. Un informe inicial del Grupo de Trabajo coordinado por la OIT fue presentado ante la Comisión de Donantes en su reunión en Frankfurt en abril de 1996. Basándose en lo discutido en dicha reunión se decidió continuar con el trabajo. Para facilitar este esfuerzo, el Ministerio Alemán para la Cooperación Económica facilitó recursos que hicieron posible que el Grupo de Trabajo reclutara un grupo de consultores para continuar la tarea que había sido iniciada. Luego de la reunión de Frankfurt, el Grupo de Trabajo se reunió por un total de tres veces en la sede de la OIT en Ginebra con el fin de preparar los términos de referencia para el estudio, así como para revisar y comentar sobre el trabajo realizado, y brindar sugerencias para la finalización del informe.

El análisis del equipo de consultores se ha basado principalmente en documentos de proyecto provistos por miembros de la Comisión de Donantes, en tempranas encuestas de miembros de la Comisión y en discusiones con otros investigadores comprometidos en tareas similares.

Los resultados de esta tarea fueron presentados a la Comisión de Donantes en su reunión en Ginebra en abril 1977, oportunidad en que se decidió preparar un informe resumido para ser publicado como un Documento de Trabajo de la Comisión de Donantes. Se espera que el documento formará la base para una conferencia internacional que tendrá lugar en 1998, la cual desarrollará y depurará, aún más, las conclusiones y recomendaciones establecidas en el Documento de Trabajo.

Entre los miembros del Grupo de Trabajo se incluyen representantes de las siguientes organizaciones: OIT, GTZ, SDC, ODA, UNIDO, UNCTAD. Además, IDB, DGIS, y EU han participado en una o más reuniones. También varios miembros de la Comisión de Donantes más amplia, particularmente el IBRD, han provisto comentarios escritos que han significado aportes muy útiles al presente informe.

El Grupo de Trabajo desea agradecer a muchas personas, cuyos esfuerzos fueron críticos para la preparación del documento. Simon White fue la principal persona responsable del primer informe y Alan Gibson (Líder de Equipo), Roel Hakemulder y Meenu Tewari, fueron responsables por el segundo informe, del cual el presente documento de trabajo es un resumen. También extendemos nuestro sincero agradecimiento al Ministerio Alemán de Cooperación Económica, sin cuyo generoso apoyo financiero este trabajo no hubiera sido posible y a la generosa contribución brindada por la Agencia Suiza para Desarrollo y Corporación (SDC) en la elaboración del informe inicial.

Finalmente, deseamos agradecer a aquellos miembros de la Comisión, quienes durante los últimos años han provisto información adicional y detalles que han facilitado enormemente el trabajo de los consultores.

Asimismo, el Grupo de Trabajo desea reconocer el trabajo de traducción al español del presente documento realizado y supervisado por Patricia Sepiurca de FONCAP Argentina y por Mario Tueros, OIT Lima.

En nombre del Grupo de Trabajo.

Michael Henriques, OIT

## INDICE

<i>PRÓLOGO</i> .....	2
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
1.1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS. ....	5
1.2. DEFINICIONES. ....	6
1.3. LA IMPORTANCIA DEL DESARROLLO DE LAS PYMES. ....	6
1.4. ESTRUCTURA DE LA GUÍA .....	7
1.5. ADVERTENCIAS.....	8
1.6. CÓMO UTILIZAR ESTA GUÍA .....	9
<b>2. NECESIDADES DE LAS PYMES</b> .....	<b>9</b>
2.1. UN PUNTO DE INICIO LÓGICO .....	9
2.2. ¿QUÉ QUEREMOS DECIR CON NECESIDADES DE LAS PYMES?.....	10
2.3. EL PROCESO DE ANÁLISIS DE NECESIDADES. ....	13
<b>3. PRÁCTICA APROPIADA: SIGNIFICADO Y MEDICIÓN</b> .....	<b>17</b>
3.1 DEFINICIÓN DE ‘ PRÁCTICA APROPIADA’ .....	17
3.2. INDICADORES DE PRÁCTICA APROPIADA:.....	19
3.3. LA CUESTIÓN DE LA NORMA COMPARATIVA ( <i>BENCHMARK</i> ): .....	20
3.4. EVALUAR LA PRÁCTICA APROPIADA.....	22
3.5. DIFICULTADES Y ERRORES EN LA EVALUACIÓN .....	24
<b>4. INSTRUMENTOS DE SDE</b> .....	<b>27</b>
4.1 INTRODUCCIÓN .....	27
4.2 EL NIVEL MICRO .....	27
4.2.1 <i>Capacitación</i> .....	28
4.2.2. <i>Consultoría y Asesoría</i> .....	34
4.2.3. <i>Desarrollando entidades comerciales</i> .....	39
4.2.4. <i>Desarrollo y Transferencia de tecnología</i> .....	43
4.2.5. <i>Información</i> .....	47
4.2.6. <i>Enlaces de Negocios</i> .....	51
4.3. EL NIVEL MEDIO: GENERANDO CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	55
4.3.1. <i>Introducción</i> .....	55
4.3.2. <i>Definición</i> .....	56
4.3.3 <i>Aplicación</i> .....	60
4.3.4. <i>Lecciones</i> .....	61
4.3.5 <i>Cuestiones no resueltas</i> .....	71
4.3.6. <i>Innovaciones</i> .....	72
4.4. EL MACRO NIVEL.....	74
4.4.1 <i>Definición</i> .....	75
4.4.2. <i>Aplicación</i> .....	77
4.4.3 <i>Lecciones</i> .....	78
4.4.4. <i>Cuestiones no resueltas</i> .....	80
4.4.5. <i>Innovaciones</i> .....	81

<b>5. PRINCIPIOS GENERALES .....</b>	<b>81</b>
5.1 ENFOQUE EMPRESARIAL Y ORIENTACIÓN HACIA LA DEMANDA .....	82
5.2 SOSTENIBILIDAD .....	83
5.3. INTERVENCIONES “A MEDIDA”: RELEVANCIA A TRAVÉS DEL ENFOQUE .....	84
5.4. PROPUESTAS PARTICIPATORIAS .....	85
5.5. MAXIMIZAR LA COBERTURA .....	86
5.6. APOYO EN INICIATIVAS DEMOSTRADAS .....	86
5.7. SEPARACIÓN Y ENFOQUE EN LA PRESTACIÓN .....	87
5.8. PROPUESTAS SISTEMÁTICAS E INTEGRACIÓN DEL PROGRAMA .....	88
5.9. ENFOQUE RENOVADO EN EL ANÁLISIS DE COSTOS .....	88
5.10. IMPORTANCIA CONTINUA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO. ....	89
5.11. SUBSIDIARIEDAD .....	90
5.12. CRITERIO DE DESARROLLO DE CORTE TRANSVERSAL .....	91
<b>6. LA AGENDA FUTURA .....</b>	<b>93</b>
6.1. LOS TEMAS PRINCIPALES .....	93
6.2 CUESTIONES ESPECÍFICAS .....	96
6.2.1. <i>Crear una Organización con enfoque Empresarial (sin fines de lucro)</i> .....	96
6.2.2. <i>Trabajar en SDE que ya son provistos por el sector privado</i> .....	97
6.2.3. <i>Desarrollar redes y asociaciones locales</i> .....	98
6.2.4. <i>Desarrollar intervenciones de SDE para grupos desfavorecidos</i> .....	98
6.2.5. <i>Seleccionar empresas orientadas al crecimiento</i> .....	99
6.2.6. <i>Decidir sobre el equilibrio apropiado entre distintos niveles de intervención</i>	99
6.2.7. <i>Educación empresarial y Capacitación</i> .....	100
6.2.8. <i>La problemática cuestión del subsidio</i> .....	100
6.2.9. <i>Desarrollar propuestas genéricas para una ulterior adaptación y expansión</i>	100
6.2.10. <i>Adoptar una propuesta de proceso</i> .....	101
6.2.11. <i>Lograr una mayor actividad del sector privado</i> .....	102
6.2.12. <i>El impacto de la globalización y el cambio tecnológico en las PyMEs</i> .....	102
6.2.13. <i>Crear mecanismos más efectivos de coordinación entre donantes</i> .....	103
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>104</b>

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS.

El desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) ha sido considerado durante mucho tiempo como esencial para el logro de objetivos de desarrollo más amplios, que incluyen el alivio de la pobreza, el desarrollo económico y el desarrollo de sociedades más democráticas y pluralistas. El apoyo de las agencias donantes para las intervenciones de desarrollo de la PyME se ha incrementado sustancialmente en las últimas décadas, habiéndose acumulado considerable experiencia en este campo. Sin embargo, se vienen registrando importantes cambios en los planteamientos adoptados.

Los donantes han apoyado el desarrollo de las PyMEs en diversas formas. Desde comienzos de 1980, el apoyo para los servicios financieros ha recibido especial atención, lo cual refleja el avance realizado en el diseño y prestación de éstos a las PyMEs. La asistencia para la provisión de servicios de desarrollo empresarial (en adelante, SDE) para la PyME ha sido también popular con los donantes desde mediados de 1970. Sin embargo, durante los años 1970 y comienzos de 1980, las intervenciones de SDE tendieron a verse confinadas a capacitación y tecnología y a menudo involucraban a donantes y agencias de implementación que trabajaban directamente con las PyMEs. La sostenibilidad de las intervenciones no fue considerada como un aspecto prioritario ya que los subsidios eran tomados como inversiones para el futuro; de esta forma, se prestó poca atención a las cuestiones referidas al impacto, efectividad y eficiencia.

Durante los años 1980, la gama de servicios que fueron apoyados, además del crédito, se amplió sustancialmente para incluir la consultoría, la facilitación del acceso a los mercados, el desarrollo de redes y grupos, la provisión de información sobre diferentes tópicos tales como equipamiento, tecnología y mercados, así como también facilidades de planta y servicios compartidos. En particular, a medida que las metodologías para la prestación de servicios financieros (facilidades de ahorro y micro-crédito) para la PyME se han desarrollado, se ha mostrado que los servicios al sector pueden ser provistos con sostenibilidad. Gradualmente, los donantes, países receptores y organizaciones intermediarias se han mostrado más interesados en el impacto y la efectividad de costos de las intervenciones, por lo que la sostenibilidad se ha convertido en el objetivo principal en términos tanto de recuperación de costos como de capacidad institucional a nivel nacional. Los *beneficiarios* se han convertido en *clientes* dispuestos a pagar por el costo de los servicios prestados.

A inicios de esta década, se dieron grandes pasos en traducir la experiencia de los programas de crédito para las pequeñas empresas en un conjunto bien definido de principios de práctica óptima que pudieran ser ampliamente replicados, llevando así a niveles mejorados de impacto, sostenibilidad y costo-efectividad. En 1995, la Comisión de Agencias de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa publicó una guía de lineamientos de práctica apropiada sobre principios básicos en las intervenciones basadas en financiación.

En los últimos años, se ha visto un esfuerzo similar para identificar las prácticas óptimas en el área de servicios no financieros. Sin embargo, estos servicios son muchos más

amplios en su gama y más complejos en términos de sus contenidos y formas de prestación. Las pautas para las intervenciones de SDE no financieros, a diferencia del caso de los servicios financieros, aún no han sido desarrolladas.

El campo de la prestación de SDE sigue cambiando rápidamente a medida que las metodologías para definir y entregar servicios se vuelven más sofisticadas y más enraizadas en las realidades comerciales cotidianas de las pequeñas empresas. Esta guía está diseñada para contribuir al desarrollo de principios para una práctica óptima en la prestación de SDE, al entregar una “instantánea” del estado actual de su ejercicio, e identificando los vacíos más importantes en el conocimiento actual.

## **1.2. DEFINICIONES.**

En esta guía, el término ‘servicios de desarrollo empresarial’ (SDE) se refiere a una gama de servicios no financieros prestados a las PyMEs en varias etapas de desarrollo (incluyendo aquellas previas a su inicio). Estos servicios pueden incluir, por ejemplo, capacitación, consultoría y asesoría, provisión de información, desarrollo y transferencia de tecnología y contactos de negocios. Los SDE están orientados a asistir a las PyMEs a superar restricciones internas y externas en su desarrollo y así mejorar su desempeño. La guía no contiene ningún análisis de intervenciones de SDE relacionadas con el desarrollo de infraestructura de planta.

No existe una definición de PyMEs que convoque un acuerdo general, y no es la intención de esta guía de añadir otra definición a la lista ya existente y numerosa de las mismas. La siguiente es la definición abierta de la Comisión de Donantes:

*“El término pequeña empresa nunca ha sido explícitamente definido. La Comisión considera que este término incluye empresas formales e informales no agrícolas, que fluctúan de un tamaño micro a mediano”.*

## **1.3. LA IMPORTANCIA DEL DESARROLLO DE LAS PYMES.**

Los donantes apoyan el desarrollo de las PyMEs por cinco razones principales:

- 1. Su importancia para la promoción del desarrollo económico nacional y regional.**  
Las PyMEs proveen un medio de movilizar los recursos de un país y fortalecer su capacidad para generar empleo y bienestar en beneficio general de las economías regionales y nacionales.
- 2. Su rol en aliviar la pobreza y asistir a aquellos que están en desventaja.** Para muchos donantes el alivio de la pobreza y una distribución más equitativa de los ingresos (y oportunidades) son objetivos claves. Los programas de desarrollo de las PyMEs pueden concentrarse en potenciar a grupos específicos de la población, tales como mujeres o aquéllos marginados por la sociedad.

3. **Su importancia en la transición a una economía de mercado.** El desarrollo de las PyMEs puede desempeñar un rol importante en el desarrollo general del sector privado, incluyendo la promoción de la privatización.
4. **Su rol en promover la democracia y una sociedad civil.** El desarrollo de la PyME puede ayudar al desarrollo del sector privado y de las instituciones que promueven la participación de los empresarios en los sistemas económicos, políticos y sociales de un país.
5. **Su rol en promover una estructura económica más flexible, innovadora y competitiva.** En algunos sectores, las PyMEs tienen considerables ventajas comparativas con relación a empresas más grandes, lo que les permite responder más rápida y efectivamente a las tendencias cambiantes y cada vez más globales.

La importancia percibida del desarrollo de las PyMEs en el apoyo de los objetivos de desarrollo arriba señalados se manifiesta en un incremento del compromiso de los donantes. Aunque no se cuenta con un cotejo claro de estadísticas sobre los recursos de donantes dedicados al desarrollo de PyMEs, algunos ejemplos ilustran una clara tendencia general.

- Los desembolsos anuales del BID al sector microempresarial promedian anualmente \$8.2 m. para el período 1978-89, \$63 m. en 1990-96 y se estiman serán \$100 m. en 1997-2001.
- El apoyo de la ODA inglesa para el desarrollo de las PyMEs en África aumentó de 0,3 millones de libras esterlinas en 1992-93 a 10.1 millones en 1996-1997.
- Las cifras de la Corporación Suiza para el Desarrollo (COSUDE) muestran que la proporción del total de los desembolsos COSUDE para la promoción de industrias y artesanías ha aumentado ligeramente del 8,2% en 1982-85 al 9,5% en 1992-95.
- El portafolio de la GTZ alemana en la pequeña empresa aumentó de 26.9 DM a 58,2 DM entre 1990 y 1993.

La conclusión de lo expuesto es clara: la importancia del desarrollo de las PyMEs para los donantes está en crecimiento.

#### **1.4. ESTRUCTURA DE LA GUÍA**

Al igual que en cualquier intervención de desarrollo de las PyMEs, el punto de inicio para esta guía son las necesidades y percepciones de las propias PyMEs. **La Sección 2** examina los distintos tipos de restricciones usualmente encaradas por las PyMEs en diferentes situaciones. También desarrolla algunos principios básicos sobre cómo debe llevarse a cabo la evaluación de necesidades y, brinda un breve resumen de algunos abordajes para el análisis de PyMEs, que están obteniendo resultado.

**La Sección 3** señala el significado de la práctica apropiada en el desarrollo de la PyME y cómo esta puede ser medida. Una práctica apropiada se refiere a cómo son realizadas las intervenciones, aunque lo que finalmente importa es el resultado de éstas. Se examinan

los criterios de desempeño utilizados y los indicadores específicos asociados con las intervenciones y, finalmente, se presentan algunos principios clave de evaluación.

**La Sección 4** clasifica el amplio universo de los SDE en instrumentos específicos de intervención. El término “instrumentos” engloba a aquellas actividades específicas realizadas o, siguiendo el lenguaje empresarial empleado por los proveedores de SDE, sus “productos”. Los instrumentos son evaluados en tres niveles:

- El Micro nivel (es decir, el nivel de las PyMEs)
- El Nivel medio (es decir, el nivel de las instituciones de SDE intermediarias)
- El nivel macro (es decir, el nivel de políticas y regulaciones)

Para cada nivel, la guía procura brindar un marco detallado del conocimiento actual de las prácticas apropiadas y especifica las lecciones básicas que emergen de la experiencia del donante a la fecha.

**La sección 5** se aparta del análisis específico de los instrumentos individuales y resume los principios generales de una práctica apropiada de los SDE. Se brinda una matriz que cruza instrumentos y principios, la cual ofrece una visión resumida de *dónde nos encontramos* en cuanto a SDE.

**La Sección 6** presenta una breve revisión de algunas de las áreas clave donde existen vacíos significativos en la comprensión de las prácticas apropiadas y en las cuales se requiere más trabajo si que quiere desarrollar el conocimiento actual. Esta lista puede formar la base para una agenda de investigación-acción futura.

Se incluye una bibliografía seleccionada al final del reporte. Se intenta ofrecer un primer conjunto de textos informativos para aquellos interesados en conocer más de los diferentes aspectos de los SDE. En el presente documento se hacen las referencias a estos textos; debe tenerse en cuenta sin embargo, que no existe la intención en esta guía de enumerar exhaustivamente otras referencias que soporten *cada* afirmación hecha, como podría esperarse, por ejemplo, de una revista académica. El propósito aquí es permitir a los lectores interesados seguir cualquiera de las muchas formas de análisis que correspondan a una práctica apropiada en los SDE.

A lo largo del documento, se proveen ejemplos (en cuadros) de las diferentes propuestas o temas de SDE, a modo de ilustración de algunos puntos especiales. Se tratan básicamente de casos reales, aunque presentados en forma anónima. **Debe tenerse en cuenta que los ejemplos en los cuadros no representan necesariamente una práctica apropiada.**

## 1.5. ADVERTENCIAS

Existen tres puntos que deben tenerse en cuenta acerca de esta guía.

Primero, los SDE son muy diversificados. Las PyMEs se diferencian por muchos factores tales como tamaño, tipo de producto o servicio, la educación de los propios gerentes, niveles de habilidades, beneficios y redes, sector, clientes base, niveles de inversión y acceso a servicios. Sus necesidades son inevitablemente variadas y el rango de SDE que han surgido para cubrir es igualmente amplio. Además, los donantes pueden enfatizar diferentes objetivos en sus intervenciones de SDE; algunas dan mayor énfasis, por ejemplo, al alivio de la pobreza que al desarrollo de una sociedad más pluralista. Esta



diferenciación considerable en los SDE significa que no es realista esperar una aproximación estandarizada para su diseño y prestación. El análisis de las prácticas óptimas que sigue puede ser visto a la luz de la diversidad intrínseca de los SDE.

Segundo, en comparación con los servicios financieros, los cuales se han mantenido al frente del desarrollo de la PyME en años recientes, la experiencia de la comunidad de donantes en SDE ha estado menos expuesta a un análisis sistemático y detallado. No es por lo tanto realista esperar respuestas concluyentes y aceptadas ampliamente teniendo en cuenta los diversos desafíos encontrados por los SDE. Por el contrario, la comunidad donante está siguiendo en este tema una clara curva de aprendizaje.

Tercero, la guía es en gran parte el resultado de la auto-evaluación de los donantes acerca de su experiencia, revelada en discusiones, cuestionarios, documentos de proyecto y declaraciones de política. Si bien es facilitada por consultores externos, es básicamente una manifestación de la reflexión que hace la comunidad donante sobre su propia experiencia.

## **1.6. CÓMO UTILIZAR ESTA GUÍA**

La estructura de la guía – que empieza con la evaluación de necesidades y se mueve en dirección a una agenda futura - intenta brindar una visión completa de todos los aspectos principales de una práctica apropiada de los SDE. Sin embargo, cada sección individual es relativamente autosuficiente y puede ser revisada sin consultar las demás secciones.

El foco del reporte se concentra en *cómo* pueden intervenir los donantes, antes que en las acciones específicas que deben realizar. En cada sección, existen principios de la práctica apropiada que ayudan a los responsables de los programas de los donantes en la identificación, desarrollo y gestión de las intervenciones de SDE. Las referencias proveen guías para aquellos que desean encontrar más sobre algunas de las áreas clave cubiertas en el reporte.

## **2. NECESIDADES DE LAS PYMES**

### **2.1. UN PUNTO DE INICIO LÓGICO**

El tema de entrada al considerar el diseño de cualquier intervención para promover el desarrollo de la PyME es la evaluación de las necesidades y las percepciones de los empresarios. Este es el lugar adecuado para empezar por dos razones principales:

- Primero, en el centro de toda intervención está la necesidad de una comprensión detallada de las PyMEs y de su situación. El apoyo del donante para una intervención en el desarrollo de la PyME está centrada en la creencia de que la influencia de los diferentes factores que afectan a las PyMEs puede ser cambiada positivamente para promover la mejora del desempeño. Las PyMEs existen en un entorno amplio de mercado en el cual la demanda por sus productos está influenciada por numerosos factores relacionados a la geografía, preferencias de los consumidores, poder de compra, comercio, clima, políticas y gobierno. Estos pueden ser clasificados generalmente como factores *del lado de la demanda*.

- El desempeño de las PyMEs dentro de un mercado está también afectado por factores tales como habilidades, redes, acceso a recursos, infraestructura física, disponibilidad de información, así como las regulaciones y políticas del gobierno. Estos pueden ser clasificados como factores *del lado de la oferta*.
- Muchas intervenciones están focalizadas en la mejora de los factores de lado de la oferta. Algunos, sin embargo, se focalizan en el cambio de los factores de demanda, por ejemplo: acuerdos de comercio internacional y organizaciones alternativas de comercio. Cualquiera que sea la intervención, un requisito debe ser una clara comprensión de la situación de las PyMEs.
- Segundo, existe ahora un acuerdo entre las agencias sobre la importancia de operar de *modo empresarial* (Gibb, Manu, 1990). La comparación de las organizaciones prestadoras de SDE y las empresas es un tema explorado con más detalle en las secciones 4 y 5. Por ahora, sólo debe tenerse en cuenta que las empresas exitosas son aquellas que manejan una clara comprensión de las necesidades de sus clientes, por lo que pueden responder a éstas apropiadamente. Las organizaciones de SDE necesitan tener la misma comprensión de la situación de sus clientes y de las PyMEs con las cuales piensan trabajar antes de desarrollar sus propuestas. Esto significa que tanto las PyMEs como las organizaciones de SDE deben analizar las necesidades de aquellos con los cuales van a trabajar, siendo este análisis el mejor punto de inicio para cualquier intervención/producto.

En la práctica, por supuesto, otras intervenciones de los donantes pueden alterar este cuadro. Por ejemplo, las intervenciones en salud, educación y capacitación técnica pueden también afectar claramente el entorno de las PyMEs. Pero éstas no constituyen el tema de este documento.

## 2.2. ¿QUÉ QUEREMOS DECIR CON NECESIDADES DE LAS PYMES?

Las necesidades de las PyMEs han sido objeto de diferentes análisis. Por ejemplo, el cuadro 2.1 categoriza las necesidades en torno a los factores de demanda y de oferta que influyen el entorno PyME. El término “necesidades de las PyMEs” se refiere entonces a los problemas específicos encontrados en el desarrollo de las empresas. Las necesidades cambian dependiendo de las circunstancias particulares de una empresa. Normalmente, el patrón de necesidades varía de acuerdo a factores tales como el sector, sexo, localidad, tamaño y etapa de desarrollo. Las necesidades no son estáticas; ellas cambian a lo largo del ciclo de desarrollo empresarial. El rango de diferentes posibilidades aquí es vasto y es peligroso tratar de generalizar la naturaleza de las necesidades de las empresas. Aún así, una práctica correcta de la evaluación hace posible que las organizaciones de SDE sean más precisas en sus análisis de necesidades.

<b>Cuadro 1: Dos Aproximaciones para Examinar las Necesidades</b>
---

<b>1. El concepto CARE</b>
----------------------------

Está basado en un continuo de restricciones (para el desarrollo) que pueden ser internas (capacidad), de acceso (a los servicios) y externas (tales como políticas perjudiciales o infraestructura deficiente). A lo largo de este continuo se ubican categorías más específicas: gestión deficiente, escasas habilidades, tecnología inadecuada, estructuras de mercado poco ventajosas, infraestructura inadecuada y políticas y normas gubernamentales. Al ubicar estas restricciones (o necesidades) en una matriz cruzándolas con los instrumentos de intervención, es posible crear un cuadro general que muestre lo que están haciendo las intervenciones apoyadas por los donantes y cuáles son los problemas que están tratando de resolver.

## **2. El Modelo MHIR (MAIR)**

Esta aproximación (desarrollada por la Escuela de Negocios de la Universidad de Durham) visualiza el proceso de inicio y desarrollo de una empresa como uno iterativo, que consta de varias etapas: adquisición de motivación, hallazgo de una idea, validación de una idea e identificación de recursos. Los factores clave que influyen en el progreso individual a lo largo de este camino están categorizados bajo cuatro puntos principales:

**Motivación:** razones para manejar un negocio, grado de soporte familiar y evidencia de una preparación adecuada;

**Habilidades:** trabajo previo, especialmente en pequeños negocios, destrezas (técnicas, de negocios, personales) y carácter;

**Ideas:** la idea básica de negocio, las necesidades que deben cubrirse, clientes potenciales, competidores, viabilidad;

**Recursos:** equipamiento, implementos básicos y capital.

Las intervenciones SDE pueden ser agrupadas también en función de estos cuatro puntos.

Lamentablemente, no existe un modelo claro y preciso referente a las etapas particulares o tipos de empresas, aunque sí existen estructuras útiles tales como aquella desarrollada por CARE (Mc Vay, 1996) y por la Escuela de Negocios de la Universidad de Durham (Gibb, 1988) (Cuadro 1) las cuales pueden ser usadas para la clasificación de necesidades. Además, existen muchos estudios específicos de situaciones particulares que ilustran el tipo de prioridad dada por los propietarios-gerentes de las PyMEs ante diferentes necesidades (Cuadro 2).

Las discusiones acerca de las necesidades de las PyMEs están mayormente caracterizadas por el uso de diferentes términos los cuales a veces resultan más confusos que aclaratorios. Por ejemplo, las *necesidades*, *problemas*, *restricciones* y *barreras* se refieren esencialmente a los mismos factores que influyen en el desempeño empresarial. Sin embargo, existe un conjunto específico de términos que requiere ser clarificado; este es el caso de los siguientes términos: necesidad percibida, necesidad lógica, objetiva o real y demanda.

- **Necesidades percibidas/sentidas:** estas son las que las PyMEs perciben e identifican como sus problemas. Reflejan el análisis inmediato que ellas hacen de su situación.
- **Necesidades objetivas, reales, lógicas:** estas son las que las organizaciones de SDE creen que son las necesidades de las PyMEs. Estas reflejan el análisis que estas organizaciones hacen de la situación de las PyMEs.

- **Demanda:** esta implica una disposición a pagar por un servicio prestado por una organización de SDE. Esto refleja no solo el análisis de las PyMEs sino también la disposición que tienen por pagar un servicio que cubra las necesidades analizadas.

**Cuadro 2 Priorizar sus Propias Necesidades: ejemplos de Necesidades Percibidas por PyMEs**

Las organizaciones de SDE están buscando cada vez más basar sus estrategias de intervención en un análisis detallado de las necesidades percibidas de las PyMEs. Un número de ejemplos muestran la clase de información que este tipo de análisis puede generar. Un estudio en Kenya, de 1995, encontró que los empresarios destacaban dos problemas principales: financiación y mercados (Documento de Investigación K-Rep Nro. 26, *Empleo e Ingresos en Empresas Micro y Pequeñas en Kenya*; Daniels, L., D. Meady M. Musinga). En Zimbabwe, una investigación similar encontró que los mismos temas - financiación y mercado - eran los problemas principales enfrentados por las PyMEs (Mc.Pherson, *Empresas de Micro y de Pequeña Escala en Zimbabwe: Resultados de una Investigación a Nivel Nacional*). En la República Dominicana, en contraste, la saturación del mercado y otras cuestiones relacionadas con el mercado, fueron presentados como los problemas más acuciantes por más del 30% de los empresarios comparados con un 14% que citó la financiación. (Pons, F.M. y Martina Ortiz, *Microempresas y Microempresarios, 1993-94*). Un estudio GEMINI en Malawi encontró que el crédito era la barrera clave enfrentada por las PyMEs, pero también se registró a la falta de acceso a materias primas como una importante restricción. (Silcox, S. y otros; *Documentos de Opciones Estratégicas para Instituciones de Apoyo de la Pequeña Empresa de Malawi*; USAID, 1994).

Estos estudios ofrecen un punto inicial útil en el desarrollo de SDE para grupos específicos. Sin embargo, no son suficientes como para proveer un análisis lo suficientemente profundo del desarrollo de SDE relevantes y apropiados.

En muchos casos, estos términos son usados uno en reemplazo del otro sin una definición propia, a pesar de ser claramente diferentes. Para las agencias donantes, esto da lugar a una pregunta: si es aceptado que las intervenciones deberían estar basadas en las necesidades de las PyMEs, ¿cuáles necesidades deberían ser satisfechas? Aquí se tienen que considerar dos puntos:

En primer lugar, las organizaciones de SDE deben desarrollar servicios para los cuales existe una demanda por parte de las PyMEs, es decir, que las PyMEs sientan que necesitan estos servicios y por los cuales estarían dispuestas a pagar. Existe un número cada vez mayor de ejemplos de PyMEs que pagan por los servicios que perciben útiles y beneficiosos.

Esta prioridad hacia la demanda no debe ser considerada como una señal de que las necesidades objetivas de las PyMEs no pueden ser las bases para intervenciones. Es claro que no siempre las PyMEs saben lo que les conviene. No tienen un conocimiento perfecto de todos los factores pertinentes a su labor empresarial, por ejemplo, oportunidades de mercado, prácticas de gestión de negocios o compra y venta de tecnología. Sin embargo, las intervenciones que están basadas en un análisis externo de la situación de las PyMEs pueden educar a éstas en los beneficios potenciales de una intervención. Las intervenciones innovadoras tales como el análisis subsectorial pueden estar basadas en una idea que surge fuera de la propia esfera de conocimiento de las PyMEs.

Es importante que el desarrollo de las intervenciones en las PyMEs tengan claro lo que significan las necesidades de las mismas. Hoy en día, muchos proyectos *manifiestan* estar basados en necesidades. Con frecuencia, esto forma parte del rito del diseño de proyectos. Sin embargo, sin una definición específica de estas necesidades, tal afirmación permanecerá carente de significado. Existen muchos ejemplos de proyectos de intervenciones que están basados en supuestas necesidades reales de las PyMEs y que no son más que débiles intentos de justificar la intervención que la organización de SDE tenía planeada desde el principio. Los análisis de necesidades generalizados son raramente útiles para desarrollar diseños de proyecto.

**Cuadro 3: Énfasis en las Necesidades Percibidas en Kenya**

ApproTEC y SITE (Fortalecimiento del Sector Informal en Capacitación y Empresa) son dos ONGs de Kenya que ofrecen SDE al sector informal. La principal intervención de ApproTEC está relacionada al desarrollo de tecnología y mercadeo de las PyMEs; SITE se focaliza en los programas de capacitación para el sector informal PyME. La experiencia de ambas es que las PyMEs responden positivamente a las oportunidades de capacitación que cubren una necesidad percibida inmediata. ApproTEC ha encontrado que las PyMEs pagarían alrededor de \$18-20 por día de capacitación específicamente relacionada a las tecnologías en las cuales han invertido, cubriendo todos los costos directos de ApproTEC. En los programas más genéricos, la recuperación de costos es más lenta. En una primera ronda de programas de capacitación, SITE cubrió casi un tercio de los costos directos de los participantes; al haber quebrado la resistencia inicial a la idea de pago por capacitación, ellos buscan desde ahora cobrar por encima del 50% por los programas

**2.3. EL PROCESO DE ANÁLISIS DE NECESIDADES.**

En la práctica, el tema de *cuáles* necesidades son identificadas está relacionado estrechamente a *cómo* las necesidades son evaluadas y a las intervenciones que son desarrolladas posteriormente. Es decir, el proceso mediante el cual la evaluación de necesidades se lleva a cabo está vinculado directamente a cuáles necesidades son evaluadas. Un número de propuestas específicas de evaluación de necesidades ha surgido en los últimos años. Detrás de estas propuestas se hallan cinco ideas clave:

1. Mantenerse cerca de las PyMEs

*Quién* realiza las evaluaciones de necesidades puede ser una influencia crucial en las necesidades que son evaluadas. Las perspectivas “clásicas” de las organizaciones de SDE para identificar las necesidades de las PyMEs involucran usualmente encuestas y cuestionarios, aplicados posiblemente por investigadores jóvenes o bajo la supervisión de una institución académica. Mientras que éstas pueden aportar valor en cuanto a la generación de datos básicos de las PyMEs - tamaño, ubicación, tipo de empresa, tendencias globales, etc. -, brindan mucha menor utilidad en lograr la real comprensión de una empresa. Esto requiere evaluaciones de necesidades realizadas por expertos con experiencia en intervenciones en PyMEs, que tengan interés en asuntos empresariales y que se sientan a gusto en discusiones con los propietarios-gerentes de las PyMEs. Idealmente, estas deberían ser las mismas personas que van a trabajar en la intervención.

En muchas situaciones, existe una necesidad de interpretar *activamente* los resultados del ejercicio de evaluación de necesidades.

En forma similar, en muchas áreas, los resultados de las evaluaciones de necesidades tienen que ser vistos en la perspectiva de otras actividades de cooperación. Algunas “áreas saturadas de cooperación” pueden haber sensibilizado las PyMEs contra nuevas intervenciones, lo cual puede influenciar las respuestas de potenciales clientes de PyMEs, por ejemplo, al promover en ellos la exageración de una debilidad particular en espera de una intervención especial dirigida a eliminarla. Sin embargo, este problema es menos agudo para los SDE que para las intervenciones relacionadas con asuntos financieros.

#### **Cuadro 4. Una Evaluación de Necesidades Inadecuada en Europa Oriental**

Un proyecto en Europa oriental decidió llevar a cabo una evaluación de necesidades antes de diseñar un programa de asistencia a las PyMEs y contrataron a una institución académica para llevar a cabo una encuesta. Esta planeó cubrir a muchas PyMEs del área, visitándolas y haciendo que llenen un cuestionario. El tipo de información reunida incluía preguntas acerca del tipo de negocio y tamaño, desempeño actual, planes futuros y los pasos que deberían tomarse para realizarlos. La institución nunca había realizado este tipo de trabajo antes y le llevó dos meses hacer el trabajo, que era dos veces el tiempo pensado originalmente. Los datos reunidos fueron de una calidad razonable pero ya que la institución había estado trabajando con autoridades locales, muchas PyMEs rehusaron cooperar, particularmente aquellas que no estaban registradas ya que temían incorporarse en una red tributaria. Esto significa que la muestra de PyMEs cubierta no fue representativa y que el proceso de evaluación de necesidades había creado cierta suspicacia en la comunidad PyME.

El análisis sirvió para confirmar las conclusiones a las que el personal del proyecto ya había ya arribado luego de efectuar visitas de seguimiento a las áreas comerciales y sostener discusiones informales con los dueños de las empresas: existía poca diversificación, la competencia era alta, los mercados estaban limitados aún cuando los gerentes decían que querían crédito para expandir su actividad. La encuesta no aportó nada nuevo; lo que esta realmente pudo hacer es haber empeorado las cosas al indisponer a los potenciales clientes del proyecto. Se decidió que en las otras áreas, antes que una encuesta, las necesidades deberían ser evaluadas mediante discusiones focales con grupos de empresarios. Esto tomaría solo un día y ayudaría a generar el proceso de formación de relaciones con el cliente.

#### 2. Ser participativo.

La participación es aceptada ahora como un principio clave para la práctica apropiada de las intervenciones de desarrollo en general. Involucra a los clientes potenciales y a otras partes relacionadas tanto con la identificación de necesidades como con el diseño de las intervenciones, lo cual hace posible un diseño mejorado y una mayor sentido de responsabilidad a lo largo de todo el proceso de desarrollo. Esto es particularmente importante al considerar la sostenibilidad de las intervenciones. Las perspectivas más comunes de los donantes en cuanto al diseño de proyectos – variaciones de la estructura lógica – ponen mucho más énfasis en el proceso de diseño de la intervención antes que en la estructura final del mismo.

#### 3. Aprendizaje sobre la marcha y planeamiento.

Las intervenciones que buscan operar en función de la demanda no consideran a la evaluación de necesidades como una actividad que se debe realizar únicamente al inicio

de la intervención, sin que pueda repetirse en etapas posteriores. Por el contrario, ya que las PyMEs necesitan revisar la situación de sus clientes en forma regular y aprender gradualmente de ella, las organizaciones de SDE deben revisar las necesidades de las PyMEs frecuentemente y “aprender mediante la acción”. En la práctica, esto significa que la diferencia entre las evaluaciones de necesidades y las evaluaciones del programa debe ir desapareciendo. Las revisiones frecuentes de desempeño cumplirán una función adicional en la evaluación de las futuras necesidades de los clientes.

#### 4. Ser más precisos

Un problema común con las evaluaciones de necesidades es que ellas acaban siendo exposiciones generalizadas de necesidades. Se dice que las PyMEs, por ejemplo, necesitan “habilidades en gestión de empresas”, “acceso a mercados” o “asistencia tecnológica”. Este tipo de conclusiones es tan vaga como carente de significado. Las evaluaciones de necesidades deben generar información *muy específica* acerca de los problemas que enfrentan las PyMEs:

- lo que las PyMEs no pueden hacer ahora y que deberían ser capaces de hacer; y
- lo que les impide actuar como ellas quisieran;

De esta forma, el diseño de las intervenciones podría ser mucho más preciso.

#### 5. No sólo lo que ellas necesitan, sino cómo lo necesitan

Las evaluaciones de necesidades no sólo deben identificar las situaciones de las PyMEs sino también brindar una apreciación de la forma de intervención que ellas necesitan. Por ejemplo, muchos programas de capacitación se dirigen a las PyMEs y se ofrecen durante los días útiles de la semana porque tal horario conviene a la organización de SDE. Sin embargo, ¡ese horario puede ser muy inconveniente para los potenciales clientes! El tener en cuenta cuestiones como el cómo, cuándo, dónde y qué tipo de intervenciones quieren las PyMEs es también una parte importante del ejercicio de evaluación de necesidades para las organizaciones de SDE.

Muchas técnicas diferentes se usan en la evaluación de necesidades para las intervenciones en las PyMEs. Es llamativo que muchas técnicas “convencionales” de planificación de desarrollo, tales como el FODA (ZOPP) y el análisis de marco lógico, usadas no sólo en el desarrollo de las PyMEs sino también en otros sectores, pongan ahora más que antes un mayor énfasis en la evaluación de necesidades. Tres técnicas que pueden coincidir en la práctica y se han hecho muy populares en los últimos años, son resumidas a continuación:

##### **A. Análisis Subsectorial**

Esta técnica se ha hecho muy conocida y usada en los últimos años, siendo considerada por muchas organizaciones de SDE como un excelente análisis inicial para cualquier intervención. Un subsector es un grupo de empresas integrado verticalmente (tanto grandes como pequeñas) y que pertenecen al grupo de un mismo producto. Esta perspectiva se basa en la visión de que las PyMEs del mismo sector o área comercial enfrentan restricciones y cuestiones comunes, diferentes de las de otros sectores. Las intervenciones que están dirigidas a enfrentar estas restricciones específicas tienen más posibilidades de lograr un efecto significativo que aquellas más genéricas. Los manuales

más importantes del enfoque subsectorial enumeran algunos pasos clave (Lusby, 1995; Chen, 1996):

- Elegir un subsector: ¿está concentrado un considerable número de empresas del grupo objetivo en este subsector?.
- Introducción al subsector: ¿qué es lo que su grupo objetivo puede decir acerca de las operaciones, tecnologías, participantes y contactos dentro del sector?
- Mapa del subsector: ¿cuáles son las principales operaciones o funciones, participantes, tecnologías, distribución de sistemas de mercadeo, flujo de productos, relaciones productivas o algunas otras características importantes del subsector?
- Entorno de trabajo: ¿cómo afecta el entorno regulatorio e institucional a las empresas del subsector?
- Dinámicas dentro del subsector: ¿cuáles son las fuerzas activas dentro del subsector y cómo interactúan éstas?, ¿cuáles son las restricciones y oportunidades con relación a la demanda de mercado, cambio tecnológico, rentabilidad, barreras para entrar, abastecimiento de recursos, etc?, ¿cuáles son las percepciones comunes de las restricciones y cómo éstas reflejan las que existen actualmente?
- Estrategias del subsector y puntos de apoyo: ¿cuáles son las principales intervenciones planeadas?, ¿qué intervenciones pueden influenciar a un considerable número de personas?, ¿qué tipos de infraestructura institucional, servicios y habilidades son propuestas?
- El análisis de un subsector puede ser realizado de forma participativa, lo cual fortalece el análisis del propio grupo objetivo y el desarrollo de ideas para las intervenciones antes que los de un catalizador externo.

## **B. Investigación - Acción**

Esta es una perspectiva flexible basada en el ciclo acción-reflexión-acción, el cual promueve el aprendizaje mediante la experimentación de intervenciones para el desarrollo de la PyME. Es decir, promueve un rápido proceso circular de evaluación de necesidades, implementación y evaluación. Existen algunas características notables de la investigación - acción (Gagel, 1995):

- Facilitada por un agente externo, trata de poner el aprendizaje del usuario al centro de la intervención. Como facilitadores, los agentes externos no deben imponer sus ideas o sus modelos en el proceso de investigación - acción.
- Los usuarios tienen la oportunidad de desarrollar objetivos, métodos y medidas de implementación como “pruebas de ensayo” para la cooperación entre un grupo de PyMEs y una agencia de SDE.
- Ya que los propietarios-gerentes de las PyMEs son más capaces de tomar en cuenta la complejidad de la situación, las opciones que ellos generan pueden ser las más sostenibles.
- Algunos donantes están usando actualmente la investigación-acción como una fase preliminar en las intervenciones para probar ideas y potenciales asociados, con el fin de definir si es posible invertir en una mayor colaboración.
- La investigación-acción parece haber sido usada particularmente al trabajar con asociaciones de empresarios.



En la práctica, el término investigación acción es usado actualmente para cubrir cualquier intervención que tiene un componente experimental y que busca explícitamente tanto aprender como hacer.

**Cuadro 5: Análisis de Subsector en la Industria del retazo en Filipinas**

Los principales objetivos de la iniciativa en redes PyMEs de la Fundación Salven a los Niños (SCF) en Filipinas son incorporar a un gran número de mujeres de bajos ingresos, aumentar sus ganancias y ejercer influencia en el entorno legal. También se busca desarrollar un programa autosostenible. El análisis subsectorial ha sido una característica central en el logro de estos objetivos por la SCF. Esta fundación buscó identificar industrias que empleaban a mujeres de bajos ingresos, que exhibían una creciente demanda y mostraban un potencial para la formación de una coalición (contactos con el gobierno, otras ONGs, etc). La industria del retazo – restos de tela de sub-productos de la industria del vestido – cumplía con los tres criterios: empleaba cerca de 50,000 personas en Manila con ganancias promedio que estaban por debajo de la línea de pobreza, la demanda era creciente, especialmente de las industrias y una red de ONGs ya trabajaba con las mujeres. El análisis de subsector reveló una característica clave de la industria: las mujeres usualmente tenían una sola fuente de recursos y pocos proveedores institucionales. En particular, las mujeres eran a menudo ignorantes de las especificaciones de productos de las diferentes industrias. Esta restricción en el desarrollo representó una oportunidad para el proyecto y llegó a ser el factor clave para diseñar la iniciativa: permitir a las mujeres comprar al mayoreo (con pagos apropiados) y vender en gran volumen a los mayores compradores. El proyecto está aún en marcha pero se ha hecho un progreso significativo en la mejora de abastecimiento de materiales a los empresarios y acceso a clientes institucionales.

**C. Evaluación Rural Participativa (PRA) (*Participatory Rural Appraisal*)**

Este término es usado para describir al conjunto de técnicas empleadas por las organizaciones de desarrollo rural en su trabajo con comunidades rurales. Su principal característica es permitir a la población rural describir su propia situación como punto inicial para una intervención. Los ejercicios de esta técnica pueden demandar considerable tiempo (la marcha es definida por las propias personas) e involucra usar una variedad de herramientas – a menudo material cercano al grupo – para analizar varios aspectos de su entorno incluyendo, por ejemplo, recursos productivos, tendencias del entorno y evaluación de la riqueza.

Esta técnica ha probado ser una herramienta muy efectiva en obtener una apreciación precisa de la real situación de las personas, al brindarle a estas la responsabilidad por las siguientes intervenciones y también al brindarles información de base. Su uso en situaciones urbanas ha sido mucho menos exitosa (Chambers, 1997).

**3. PRÁCTICA APROPIADA: SIGNIFICADO Y MEDICIÓN.**

**3.1 DEFINICIÓN DE ‘PRÁCTICA APROPIADA’**

El apoyo de los donantes a los SDE está dirigido a proporcionar una respuesta apropiada a las necesidades de las PyMEs (identificadas en la sección 2) de modo que su desempeño

pueda ser mejorado. Como se mencionó anteriormente, si bien este objetivo puede tener sus orígenes en factores económicos y/o sociales, se halla finalmente ligado a incrementar el proceso de desarrollo empresarial, es decir, más empresas (buen inicio y supervivencia) que se desempeñen mejor (larga duración, mayor desarrollo). Una “práctica apropiada”, entonces, tiene que ser vista en relación a este objetivo global.

Este reporte busca ofrecer un conjunto de principios y perspectivas que enfatizan el diseño e implementación de SDE efectivos. Sin embargo, como ya se discutió, el área de los SDE es una área que aún falta desarrollar; los donantes y ejecutores deben ser conscientes tanto de lo mucho que conocen como de lo que no conocen. En ese sentido, el uso de los términos “práctica apropiada” u “óptima” necesita ser calificado con mucha precaución. Existe aún mucho por conocer.

Esta sección tiene dos temas. Primero, se examina la cuestión de *qué* es lo que significa una práctica apropiada en SDE. ¿Qué criterio puede ser usado al definir una correcta práctica?, ¿Existen algunas normas de comparación (*benchmarks*) que pueden ser usadas para especificar rangos amplios de desempeño aceptable?. Segundo, la cuestión de *cómo* debe evaluarse la práctica apropiada es también abordada. ¿Cuáles son los puntos clave que deben tenerse en cuenta al evaluar los SDE?, ¿Cuáles son las perspectivas de evaluación más exitosas?

Una “práctica apropiada” en SDE se refiere a las propuestas que aportan los resultados más beneficiosos. Las secciones 4 y 5 presentan los principios emergentes de una práctica apropiada en SDE. Sin embargo, una práctica así tiene que manifestarse mediante el logro exitoso de los objetivos finales: es decir, son los resultados los que realmente importan. Sólo las prácticas que obtienen resultados ‘apropiados’ en términos de los objetivos de la intervención pueden tomarse como apropiadas.

La práctica apropiada en las intervenciones de SDE es definida aquí en relación a cuatro niveles de impacto y cuatro criterios de desempeño (Figura 3.1).

### **Niveles de impacto**

1. Nivel de empresa: cambios en las actividades y conducta (capacidad) de una empresa, de su propietario-gerente y el desempeño de la empresa que se obtiene como resultado de estos cambios.
2. Nivel intermedio: cambios en la capacidad y desempeño de las instituciones de nivel ‘meso’;
3. El nivel “más allá de la empresa”: cambios amplios en la sociedad, especialmente a nivel de familias
4. El nivel macro: cambios en la política y entorno normativo.

### **Criterios de desempeño**

- a. *Cobertura*: escala cuantitativa de influencia del programa – número de personas, empresas, organizaciones, etc., a las que alcanza la intervención.

- b. *Eficiencia*: relacionada a la prestación del servicio, y la tasa y costos que demandan convertir los insumos en productos. La eficiencia en sí misma no está relacionada directamente al impacto de una intervención.
- c. *Efectividad*: estas medidas se refieren a la forma en que los objetivos de una intervención han sido satisfechos (incluyendo una comparación de los impactos con los costos). Asumiendo que estos objetivos están relacionados a metas generales de desarrollo, la efectividad también es una medición de la *relevancia* para el desarrollo. Puesto que las intervenciones BDS tienen diferentes objetivos, obviamente los indicadores de efectividad de las intervenciones de SDE van a variar de acuerdo a los objetivos que cada una de ellas tiene.
- d. *Sostenibilidad*: esta puede ser vista en dos niveles: 1. El grado en el que el servicio ofrecido por la organización puede ser financiado por pagos de los clientes y, 2. El grado en el que los cambios en las PyMEs (y más allá) sean duraderos.

Todos estos criterios representan aspectos del desempeño de los SDE. Juntos, ofrecen una visión balanceada de los diferentes temas relacionados al impacto cualitativo, escala cuantitativa y eficiencia. Sin embargo, existen dos dificultades con una definición de buen desempeño basada en estos indicadores.

- Muy pocas intervenciones son capaces de medir el desempeño en relación a todos estos criterios. En ese sentido, ellas representan un ideal que muy pocas organizaciones de SDE son capaces de lograr.
- Existen conflictos potenciales entre algunos de estos criterios. Por ejemplo, una cobertura amplia puede lograrse a costa del impacto sobre los negocios y el desarrollo. Altos niveles de sostenibilidad financiera pueden darse a costa de la cobertura, especialmente entre los grupos menos favorecidos. Observando el desempeño en relación a uno o dos criterios solamente, puede distorsionarse fácilmente la situación real de desempeño.

### **3.2. INDICADORES DE PRÁCTICA APROPIADA:**

En términos prácticos, con el fin de medir el desempeño de los SDE, se necesita saber cómo hacer tangibles cada uno de los criterios anteriores. ¿Cómo se puede reconocer una correcta práctica?, ¿qué indicadores se requieren?. Para cada uno de los criterios enumerados, es posible identificar un número de indicadores comunes, que están incluidos en la figura 3.1. Si bien estos pueden ser útiles al evaluar el desempeño, se deben tomar algunas precauciones:

(Figura 3.1, Figura 5.1 y 5.2 no son parte de este documento)

- La lista de indicadores puede no ser entendible y aquellos dados en la figura 3.1 deben ser reemplazados por indicadores locales más apropiados cuando sea necesario.

- Invariablemente, existen claros aspectos cualitativos para una práctica apropiada que no están capturados en los indicadores cuantitativos. No es posible reducir la evaluación de SDE a un mero ejercicio de llenado de formularios.
- Existen a menudo indicadores del *proceso* de prestación de los SDE que son significativos al evaluar el desempeño. La eficiencia y cobertura *son* medidas internas de desempeño y, en sí mismas, no conciernen al impacto. Sin embargo, existen muchos otros indicadores operativos valiosos en los SDE que no están señalados aquí pero que podrían ser cubiertos en un sistema de monitoreo.
- Los indicadores elegidos en la figura 3.1 son genéricos y no específicos para un tipo particular de intervención. Obviamente, uno podría esperar ver indicadores más específicos. Por ejemplo, en un programa de capacitación en mercadeo, ciertos cambios específicos en las estrategias de mercadeo de los SDE pueden ser un resultado anticipado.
- Los diferentes criterios se hallan vinculados y a menudo se entrecruzan. Por ejemplo, generar una alta proporción de recuperación de costos mediante los pagos de los clientes puede ser visto como un indicador de impacto útil, así como de sostenibilidad ya que éste prueba la disposición de los clientes a pagar por un servicio (por el valor que le asignan a este).
- Desarrollar indicadores al nivel *meso* es particularmente difícil. Los criterios enumerados en la figura 3.1 (Edgcomb, Cawley, 1993) – visión, capacidad, recursos y vínculos – buscan brindar una estructura circular para la evaluación del desarrollo institucional.

### **3.3. LA CUESTIÓN DE LA NORMA COMPARATIVA (*BENCHMARK*):**

El análisis previo intenta desarrollar un criterio relativamente estandarizado e indicadores de desempeño. El corolario de este análisis es probar y desarrollar valores para cada uno de estos criterios con el fin de lograr una comparación normativa (*benchmarking*) más detallada del desempeño. Este podría ser usado por los donantes y las organizaciones de SDE para comparar el desempeño con los competidores, brindar una base sólida para el análisis y evaluación y sentar las bases para el diseño mejorado de intervenciones futuras. La comparación normativa ha sido una de las características del desarrollo del sector de microfinanzas y es una práctica establecida en las empresas.

Si bien es claro en la teoría que la comparación normativa puede ser una herramienta útil en el desarrollo de los SDE, su aplicación actualmente está limitada por un número de restricciones.

1. No existe una aproximación estandarizada: a diferencia de las microfinanzas, donde existen muchas similitudes entre los diversos programas y un gran campo de comparación con el uso de un buen número de criterios operacionales, los SDE se refieren a una amplia colección de aproximaciones que por lo general no están estandarizadas. Por ello, una práctica correcta requiere que los SDE se focalicen en grupos específicos de clientes. Existen pocos productos de SDE genéricos. Por ejemplo, en la base del criterio de costos por empresa cliente, las intervenciones basadas en tecnología pueden ser siempre mucho más caras que las intervenciones de capacitación.

2. Los indicadores basados en costos pueden ser engañosos: los diferentes costos de vida entre los países hace que las comparaciones basadas en costos sean potencialmente engañosas.

3. Definición de indicadores precisos: parece existir un mayor campo para la comparación normativa a nivel nacional, donde los costos son ampliamente comparables. Sin embargo, se debe buscar definir los indicadores de una forma precisa. Por ejemplo, el costo por participante muestra un aspecto de la eficiencia de la prestación, pero el *costo por participante por día de capacitación* puede ser una unidad mucho más precisa de comparación. Sin embargo, es raramente estimado.

4. Problemas con la medición de impacto: existen problemas formidables asociados con la medición del impacto de los SDE (ver 3.5 y Cuadro 7 más adelante), lo cual la convierte en una base frágil para la comparación entre las diferentes organizaciones de SDE. La comparación normativa para los programas de microfinanzas no se realiza usualmente a base de las mediciones de impacto. En los SDE, algunos esfuerzos han sido realizados comparando los costos y beneficios, pero existen aún algunas cuestiones principales sobre la precisión y utilidad de estas mediciones (Cuadro 6)

5. Datos inadecuados: no existen suficientes datos disponibles (de documentos de proyectos existentes) que sean relevantes y que brinden una buena base para la comparación. Intentar hacer una estimación tomando como base el pequeño número de casos podría presentar el riesgo de distorsionar la información.

Dadas estas restricciones, y siguiendo las propuestas de un conjunto de documentos de proyectos\*, existen sólo tres indicadores con rangos de valores preliminares para una práctica apropiada que pueden ser sugeridos, y uno de estos, la tasa de supervivencia, es de un valor limitado en comparación con las cifras de supervivencia promedio. Los tres indicadores están relacionados a la capacitación/consultoría (los datos estuvieron disponibles sólo para estos instrumentos):

- **Porcentaje de recuperación de costos directos en los programas de capacitación:** en promedio 50%; para PyMEs orientadas al desarrollo, 100% o más; para las PyMEs más pequeñas cercanas a la fase inicial, menos de 50%.
- **Tasa de apertura** (la proporción de participantes de un programa de creación empresarial que crean una empresa poco tiempo después): 30-60%
- **Tasa de supervivencia** (la proporción de empresas que sobreviven un año después del programa de capacitación): 80%

\*Estas cifras están derivadas de documentos de proyectos de GTZ, SDC, ODA, IDB, UNDP y UNIDO.

<b>Cuadro 6: Comparación Normativa usando tasas de Efectividad</b>
--

La comparación normativa ( <i>benchmarking</i> ) ha sido usada exitosamente para la comparación y mejora del desempeño en programas de microfinanzas pero, en general, está confinada a las medidas de cobertura y eficiencia. La comparación en base a la efectividad – el impacto real del programa – es mucho más inusual y está llena de dificultades. Un estudio reciente (Harper, 1995) hizo un intento de comparar la efectividad de una variedad de programas usando diferentes mediciones costo-beneficio, siendo la mayor la del costo por puesto de trabajo creado. Para los programas de capacitación, las cifras de la India muestran que el costo por puesto de trabajo
---

figura entre los \$60-\$150; en Indonesia, \$42-\$125; y en Nepal, \$470. Para los programas de desarrollo de tecnología, la proporción oscila desde los \$1800 hasta los \$23,000 dependiendo del país y de la tecnología; las cifras del Banco Mundial para 1980-90 estimaron el costo por puesto de trabajo creado en \$4,675. Dejando de un lado las cuestiones sobre la precisión de estas cifras – y la importancia que se les debería otorgar –, su total diversidad complica los intentos de una interpretación. Si bien son “interesantes”, el peso que se le debería dar a las cifras de tal comparación normativa es en gran medida una pregunta sin respuesta.

### **3.4. EVALUAR LA PRÁCTICA APROPIADA**

Dada la anterior definición de lo qué es una práctica apropiada, la siguiente cuestión es considerar cómo esta práctica apropiada puede ser evaluada. La evaluación de los programas de desarrollo de las PyMEs ha surgido como una importante y compleja área de estudio en los últimos años (Red SEEP, 1987; Gibson, 1997). De esta experiencia, existen muchos puntos clave que deben ser considerados en cualquier evaluación del trabajo de una organización de SDE. Diez de ellos se señalan a continuación:

#### **Una buena evaluación**

##### **1. Está basada en un buen sistema de monitoreo**

El monitoreo debe capturar la información diaria y semanal referida a la prestación de los servicios. Esto incluye datos de todos los costos apropiados, cantidades e identificación de clientes en intervenciones determinadas, retroalimentación de los clientes acerca de la ejecución y utilidad del servicio y, un análisis de los pagos de los clientes.

##### **2. Requiere comparación**

Idealmente, la comparación debe hacerse entre la situación de los clientes antes, durante y después de una intervención. Esto requiere la reunión de alguna información de base de todos los clientes o por lo menos de algunos. Si es que no se dispone de esta información, las evaluaciones tienen que derivarse de algún otro punto de comparación: de estadísticas nacionales, de otras organizaciones de SDE, o de otras personas (no clientes) de la misma área. Es común que los evaluadores busquen sondear a los propios clientes para que hagan una comparación ‘antes y después’ en sus propios términos.

##### **3. Converge cada vez más con la evaluación de necesidades y técnicas de planeamiento avanzando como una parte integral del proceso de desarrollo de una organización SDE.**

La evaluación “clásica” es un evento que se da ocasionalmente por una vez (usualmente al final del proyecto) y se enfoca sólo en la evaluación de impacto. Una aproximación más empresarial a la evaluación (abierto por organizaciones que tienen un enfoque de sistemas financieros, Otero, Rhyne, 1994) considera a ésta como una parte de un proceso activo de investigación de mercado y del cliente, que busca conocer las fortalezas y debilidades del producto de SDE e identificar las oportunidades para nuevos productos. También reconoce que la evaluación *real* que se realiza continuamente es aquella efectuada por los clientes de las organizaciones de SDE al pagar por sus servicios antes que utilizar los servicios de otras organizaciones u otros productos.

### **Cuadro 7: Problemas con la Medición de Impacto**

Uno de los indicadores de impacto más comunes en las intervenciones de SDE es el número de puestos de trabajos creados, o el costo por puesto de trabajo creado. Las razones de ellos son claras. El desempleo es visto como la mayor causa y síntoma de pobreza y desequilibrio social. Además, a diferencia de otros indicadores, los puestos de trabajos son altamente identificables y contables. En el incierto mundo de la evaluación, parece existir una certidumbre satisfactoria acerca de los puestos de trabajos.

Sin embargo, ¿ofrece este indicador una *evidencia* indiscutible de impacto? La respuesta es que usualmente es muy útil, pero aún así existen una serie de preguntas que muestran que la aparente simplicidad puede resultar sólo una ilusión; un “puesto de trabajo” creado puede variar de un proyecto a otro:

- ¿es a tiempo completo o a tiempo parcial?, ¿qué significa a tiempo completo?, ¿el de tiempo parcial puede ser expresado como una fracción de su equivalente a tiempo completo?
- ¿es permanente o estacional?
- ¿cuál es la probable duración del trabajo? (depende de la solidez de la empresa)
- ¿cuál es el ingreso promedio del puesto de trabajo?
- ¿el puesto de trabajo ha sido creado por la intervención del proyecto o podría haber sido creado independientemente de éste?, ¿la pequeña empresa podría haberse expandido?, ¿la persona habría entrado en negocios aún sin el programa de capacitación, préstamo o asesoría del proyecto?
- ¿Qué hacía la persona que cuenta actualmente con el puesto de trabajo antes del proyecto?, ¿esta persona se hallaba trabajando o estaba desempleada?
- ¿Quién es la persona en el puesto de trabajo?, ¿cuál es su nivel de educación, género, edad, clase social, raíz étnica?
- ¿La creación del puesto de trabajo se hace a costa de otro puesto de trabajo en la zona inmediata o en la región más amplia?
- ¿Cómo afecta la expansión o inicio de la empresa a otras?, ¿tiene la empresa algún tipo de contacto directo con otras empresas del área, ya sea como comprador o proveedor?

Para cada trabajo, estas preguntas producirán diferentes respuestas, las cuales reflejarán un impacto diferente en la economía local y en la comunidad. No puede esperarse que las ONGs respondan a todas estas preguntas, pero tampoco puede esperarse que un “puesto de trabajo” creado signifique siempre lo mismo para cada intervención.

#### 4. Está bien preparada, especialmente si usa evaluadores externos

La elección del evaluador es muy importante, pero otro aspecto de la preparación de la evaluación que es descuidado a menudo es la definición de los términos de referencia (TdR). Los TdR definen la labor de evaluación. Aquellos TdR que son diseñados sin una consulta previa con diferentes agentes involucrados – por ejemplo entre los donantes y organización que implementa los SDE – son a menudo poco realistas o focalizados en los aspectos errados. El valor de la evaluación resultante (para todos) se verá disminuido.

#### 5. Adopta una perspectiva realista de recolección de información

Un problema permanente en la evaluación de los SDE es que los evaluadores pueden tener expectativas poco realistas acerca de la información que debe reunirse de los

clientes. Intentando obtener información convencional, los evaluadores a menudo encuentran problemas con los clientes (especialmente al micronivel) ya sea por un auténtico desconocimiento o por la resistencia a divulgar las respuestas “correctas”. Los evaluadores necesitarán adoptar una variedad de estrategias ante este problema.

6. Puede ser realizada ya sea por agentes externos o personal interno

Las evaluaciones internas pueden ofrecer ventajas como la familiaridad, escasa conflictividad, bajo costo, mayor empatía con los clientes y posiblemente mayor practicidad en las conclusiones finales y recomendaciones. Las evaluaciones externas pueden ofrecer ventajas como la objetividad, extraer lecciones de distinta fuente y usar técnicas “sofisticadas” que podrían ser necesarias. En la práctica, una combinación de personal interno y externo puede brindar un balance positivo.

7. Se hace con las personas y no sobre ellas

La persona encargada de la evaluación debe procurar hacerla con personal de los SDE (y clientes) de modo que las conclusiones tengan credibilidad y las decisiones que se adopten sean motivo de compromiso para la organización.

8. Es consciente tanto de los costos como de los beneficios

Una de las críticas más serias a los SDE en el pasado ha sido el rechazo a incluir los costos en el análisis del desempeño de las organizaciones de SDE. Una práctica apropiada en los SDE, sin embargo, requiere la inclusión de estos costos en el análisis de desempeño.

9. Usa metodologías que ofrecen una combinación de rigor y practicidad

Las evaluaciones deberían partir de ideas de investigación sólidas y que cumplan con el requisito de los hallazgos de las evaluaciones de ser *concretas* y útiles en el mundo real de los SDE. Las metodologías efectivas y apropiadas vienen en una amplia variedad de enfoques, tales como encuestas, estudio de casos, técnicas de evaluación rápidas, informantes clave, análisis de incidentes críticos y discusión de grupos focales.

10. No es excesivamente costosa

El propósito principal de cualquier intervención es ejecutar una acción y tener un impacto positivo. La evaluación existe simplemente para proveer una guía a estas actividades y por ello debe ser vista como una función subsidiaria. Como recomendación práctica general, la evaluación no debería costar más del 10% de un presupuesto total y usualmente, en grandes intervenciones, debe representar un porcentaje claramente inferior. Solo en pequeñas intervenciones de tipo investigación-acción, donde existe una prioridad específica de aprendizaje, puede justificarse un porcentaje mayor al 10%.

### **3.5. DIFICULTADES Y ERRORES EN LA EVALUACIÓN**

Si bien existen lecciones claras acerca de cómo evaluar los SDE, la evaluación aún no viene a ser aún un campo preciso que haya respondido a todas las preguntas relacionadas



con el desempeño de los SDE. Por el contrario, existen ciertas cuestiones metodológicas fundamentales que representan grandes dificultades en la evaluación de los SDE.

### 1. El problema de la adicionalidad

Como muestra la figura 2.1, existen muchas influencias en el desempeño de los SDE. Una de éstas es el efecto de los SDE. Lo que se asume en forma implícita en muchas evaluaciones es que el cambio - especialmente el cambio positivo - en el desempeño de las PyMEs en términos de ganancias o ventas o empleo puede ser atribuido solamente a los SDE y que la influencia de otros factores es deleznable, es decir, que existe una clara línea de causalidad entre el servicio brindado y el impacto social. Esta es una atrevida y usualmente ingenua conclusión. Es claro que el desempeño de una empresa *estará* afectado por una serie adicional de factores del entorno, especialmente, del nivel general de demanda en la economía.

¿Cómo puede ser aislado el impacto de los SDE de otras influencias en las PyMEs?. ¿En qué sentido los aparentes cambios pueden ser atribuidos y causados realmente por una intervención de los SDE?. La clásica respuesta “científica” a este problema es usar grupos de control y algunas organizaciones de SDE están intentando la aplicación de estos grupos. En la práctica, sin embargo, existen a menudo serios costos, cuestiones prácticas (hallar grupos similares y obtener su cooperación) y éticas (controlar a personas en condiciones de pobreza) que dificultan la dirección y manejo de estos grupos.

### 2. El problema de desplazamiento (*displacement*)

Las PyMEs existen en mercados competitivos. Su desempeño afecta no sólo a sus clientes y personal sino también a los competidores. Si una PyME es exitosa, su éxito pueda darse a costa de un competidor. Este es el efecto de desplazamiento: el impacto negativo en otras empresas (y personas) resulta directamente del éxito de las empresas apoyadas por los SDE. A veces, esta puede ser una influencia positiva a través de vínculos con otras empresas. Además, en las economías en desarrollo y en transición, un desplazamiento negativo actual puede ser mínimo. Puede decirse que el desplazamiento es un elemento inevitable en una economía vibrante y dinámica. Sin embargo, se da a menudo el caso de que si una PyME gana, otra pierde. En la práctica, esto significa que el impacto neto de una intervención de SDE es usualmente menor que el impacto aparente. Al evaluar la escala del efecto de desplazamiento, los evaluadores deben tener en cuenta la área geográfica en cuestión, la identidad del grupo objetivo de PyMEs, la ubicación de sus principales competidores y las tendencias generales de demanda en el mercado.

### 3. Definir costos

Mientras que muchas organizaciones de SDE aceptan ahora que el control de costos, manejo y colocación de productos específicos de SDE son importantes al evaluar el desempeño global, aún no existe un acuerdo amplio sobre los costos que deben ser incluidos / excluidos de las mediciones de desempeño. Existe un margen muy amplio para las distorsiones entre las diferentes intervenciones de los SDE. Como ocurre en microfinanzas, existe necesidad de una mayor claridad y transparencia en el significado de los costos. El análisis de costos es generalmente más fácil que el examen de beneficios; existen técnicas de gestión financiera relativamente estandarizadas que son

aplicables en las organizaciones de SDE. A menudo, el desafío más inmediato para estas organizaciones es ver los costos no desde la perspectiva de una responsabilidad financiera externa sino en términos de gestión de recursos de la organización; esta es la diferencia entre una perspectiva de “proyecto” y una de “empresa”. Detrás de esta diferencia, se hallan algunos problemas comunes al observar los costos, tales como:

- Costos ocultos del cliente: los gastos de las organizaciones no son sólo aquellos derivados del prestar los SDE; los clientes también tienen costos, especialmente el costo de oportunidad de su tiempo. Los “costos de transacción” usualmente no son costeados formalmente por los propietarios/gerentes de las PyMEs, aunque éstos sean muy reales.
- Insumos de otras agencias: en algunas situaciones, las PyMEs pueden ser clientes de más de una agencia de SDE y ser beneficiarios de más de un subsidio externo. El desconocimiento de esta múltiple asistencia puede ocasionar la subestimación de los costos totales.
- Costos de inversión inicial: mientras que las organizaciones de SDE pueden elegir *no pasar a sus clientes* los costos de desarrollo de una intervención –programas desarrollados, gente capacitada, tecnologías mejoradas, etc.–, estos costos aún necesitan ser transparentes. Aún si ellos no son incluidos en una comparación de costos directos y resultados, es importante que no sean olvidados.
- Prorrateo de costos fijos: mientras que las organizaciones de SDE pueden asignar costos directos (o variables) a los resultados en forma relativamente fácil, los costos indirectos (asociados usualmente con administración y apoyo central) son más difíciles de prorratear correctamente y, en razón de su escala, a menudo alteran completamente las cifras de recuperación de costos. Sin embargo, el control de costos fijos es una tarea gerencial clave, que requiere en primer lugar la identificación de dichos costos fijos.

#### 4. Definir beneficios

La cuestión crítica al considerar los beneficios es: ¿cómo se manifiestan en las PyMEs los cambios que resultan de la acción de los SDE?. Contestar a esta pregunta requiere respuestas a problemas metodológicos significativos, no sólo aquellos asociados con la adicionalidad y el desplazamiento. Existen además tres cuestiones centrales que necesitan señalarse al considerar los beneficios:

- *Definir medidas intermediarias*: la línea de causalidad que va desde los SDE hacia el mejoramiento del desempeño de la empresa involucra etapas intermedias, tales como el incremento del conocimiento/técnica y cambios en las prácticas empresariales. Si estos impactos intermediarios no son evaluados y sólo se miden resultados finales (ganancias, ventas, etc.), existe el peligro de que otros factores más generales (desarrollo económico, políticas gubernamentales, desastres, etc.) sean medidos en vez del impacto del SDE.
- *Definir beneficios indirectos*: los efectos multiplicadores de las intervenciones de los SDE son especialmente difíciles de capturar en las evaluaciones. Por ejemplo, el proceso natural de aprendizaje en las PyMEs está basado en la imitación de los competidores. El impacto global de, por ejemplo, una intervención tecnológica puede alcanzar a muchos más que a los beneficiarios directos.
- *Definir beneficios a largo plazo*: nuevamente, mientras que los cambios inmediatos de un SDE pueden ser relativamente fáciles de identificar, es más difícil de evaluar los

cambios a largo plazo. Por ejemplo, puede parecer que formación de capacidad institucional (*institutional capacity-building*) y la de capacidad de representación (*advocacy*) no tienen ningún impacto discernible a corto plazo. Sin embargo, *podría ser* irrazonable pensar que el cambio real pueda producirse a excepción del mediano a largo plazo.

## **4. INSTRUMENTOS DE SDE**

### **4.1 INTRODUCCIÓN**

Considerando el amplio criterio que puede ser usado en la evaluación de la práctica de los SDE, ahora es apropiado ver con más detalle los instrumentos empleados por las organizaciones de SDE, es decir, lo que las organizaciones hacen en la práctica.

En esta sección, los instrumentos son examinados a los tres niveles comúnmente entendidos por los donantes: micro, meso y macro. Una cantidad considerable de material se halla disponible para cada instrumento. Para cada uno, se presenta lo siguiente:

- a) definición del instrumento
- b) una breve descripción de cómo este ha sido aplicado
- c) las lecciones derivadas de una práctica apropiada
- d) las principales cuestiones a resolver en la práctica apropiada
- e) innovaciones e ideas actuales

Al hacer ello, especialmente al examinar las lecciones derivadas de la práctica apropiada, retomaremos los criterios de cobertura, eficiencia, efectividad y sostenibilidad establecidos en la sección 3. Ya que no siempre es posible (o deseable) tratar de aislar la evaluación en base a cada criterio individual, colectivamente ellos están reflejados en el siguiente análisis:

### **4.2 EL NIVEL MICRO**

Los instrumentos de SDE usados al nivel micro son aplicados directamente por las organizaciones de SDE a las PyMEs. Los donantes raras veces se hallan en la posición de ser los proveedores directos de los servicios, aunque sí cuentan con la capacidad de reconocer la práctica apropiada en la evaluación de los programas de SDE existentes y potenciales. Diversas intervenciones son usadas por las organizaciones de SDE al nivel micro y estas frecuentemente involucran un uso simultáneo de más de un instrumento. Por ejemplo, la capacitación y la asesoría a menudo se hallan combinadas, como es el caso de una capacitación con una red de contactos o una iniciativa de vinculación. En alguna forma, el análisis que sigue a continuación presenta instrumentos en un estado artificial de separación. Sin embargo, el análisis llega a ser bastante complicado si se evalúa cada combinación potencial de instrumentos.

#### 4.2.1 CAPACITACIÓN

##### a) Definición

La capacitación cubre un amplio rango de intervenciones basadas en insumos de tipo educativos, que involucra a facilitadores/capacitadores y grupos de participantes/capacitados. La capacitación busca incrementar el aprendizaje de las PyMEs. Esta cubre tanto gestión empresarial como asuntos empresariales y vocacionales. Busca también desarrollar conocimiento y técnicas que cubran:

- Lo que las PyMEs hacen: capacitación en mercadeo, contabilidad, técnicas de producción, desarrollo del producto, etc.
- Cómo enfrentar los problemas: cómo hallar nuevos clientes, lograr precios más altos, reducir costos del material, desarrollar nuevas ideas de productos, etc.
- Con quién: presentar o contactar a los propietarios /gerentes de las PyMEs con potenciales clientes, proveedores o colaboradores.

##### a) Aplicación:

La capacitación es la forma más común de intervención de SDE (CEDEFOP, Escuela de Negocios de la Universidad de Durham, 1993; Grierson, McKenzie, 1996). Incluso, previamente a la revolución microfinanciera, fue probablemente el instrumento más prominente empleado en el desarrollo de las PyMEs. Existe un amplio acuerdo de que las primeras intervenciones de capacitación sufrieron al :

- Utilizar de manera *muy generalizada* material estandarizado e inespecífico;
- Estar demasiado *impulsada por la oferta*, con temas poco prácticos y muy alejados de la realidad de las PyMEs;
- Ser ofrecida en un *estilo de enseñanza vertical y autoritario*, el cual no lograba comprender las formas de aprendizaje de los propietarios/gerentes de las PyMEs
- Realizadas por personas *no calificadas* para la tarea
- Poco conscientes del *control de costos*
- Poco conscientes de la necesidad de promover el *compromiso del participante* hacia el proceso de aprendizaje
- Poco interesadas en el *seguimiento in situ*

La visión de la capacitación como un “hoyo negro” que consume recursos y que ofrece pequeña evidencia de impacto ha sido ampliamente compartida. Sin embargo, han habido estudios detallados que han mostrado evidencia que las mejoras en los mecanismos de aprendizaje en las PyMEs tienen un impacto sustancial en la productividad y valor agregado (Biggs, Shah, Srivastava, 1995). Al menos, algunas de las críticas que pueden hacerse a la capacitación pueden radicar en la dificultad de hacer una conexión transparente entre su instrumento y su impacto.

Un buen número de productos de capacitación semi-genéricos han surgido a lo largo de los últimos 10-20 años, los cuales gozan ahora de un amplio uso:

Programas de Desarrollo Empresarial (PDE): se iniciaron originalmente en India, se focalizaron en empresas recién creadas y fueron adaptados a las condiciones locales de diferentes países.

Formación Económica de Empresas basada en las Competencias (CEFE): este programa, desarrollado por GTZ, ha sido fuertemente influenciado por la perspectiva PDE. En este caso, también se han hecho significativas adaptaciones locales.

Inicie / Mejore su Negocio (IMESUN): desarrollado por la OIT y dirigido a empresas potenciales y a las ya existentes.

Programas de Crecimiento (Growth Programmes): los más recientes, desarrollados originalmente en Reino Unido y dirigidos a las PyMEs con potencial de alto crecimiento.

En los últimos años y teniendo como referencia el ejemplo de la microfinanza, se ha observado la renovación del interés en los esfuerzos de capacitación, orientados hacia la demanda y el mercado.

## **a) Lecciones**

### 1. Tratar la Capacitación de Manera Empresarial

La capacitación no es simplemente la extensión de un sistema nacional de educación, sino un servicio que requiere clientes que saben lo que quieren. En la práctica, esto significa que el proceso de desarrollo de las intervenciones de capacitación requiere que los proveedores de los SDE hagan los siguientes tipos de preguntas (como se haría en cualquier empresa):

\*¿Cuál es nuestra posición en el mercado?, ¿Con quiénes queremos trabajar?, ¿En qué segmento de mercado (sector, tamaño de empresa, grupo socioeconómico) estamos más interesados?

\* ¿Cuales son las necesidades de nuestro grupo objetivo potencial?

\*¿Cuál debería ser el diseño de programa de capacitación adecuado para nuestro segmento objetivo?

\*¿Qué capacidad se requiere para brindar este programa?

\*¿Cómo podemos llegar al mercado con este programa?

\*¿Cómo realizaremos el monitoreo y la evaluación de nuestro trabajo?

### 2. Diferenciarse de los servicios financieros

La experiencia de combinar la capacitación con servicios financieros, en general, no ha sido exitosa. Si una misma organización desea brindar ambos servicios, es importante que los mantenga separados operacionalmente. Combinar los dos involucra a menudo a las PyMEs que están interesadas sólo en el acceso a préstamos acudir a la capacitación sintiéndose obligados, con un menor compromiso de aprendizaje. El objetivo de aprendizaje llega a ser, por lo tanto, opacado.

### 3. Diseñar en base a las necesidades de los clientes

Todas las necesidades de capacitación de las PyMEs deben estar basadas en un conocimiento *concreto* de su realidad. La capacitación debe estar diseñada en base a los requerimientos de aprendizaje de las PyMEs y en su necesidad de conocimiento (ver sección 2). Inevitablemente, será difícil pensar en una replicación de la capacitación a gran escala. La capacitación que busca promover en los propietarios/gerentes el “aprender para aprender” de su entorno y que es brindada mediante asociaciones, puede ayudar a crear una capacidad de aprendizaje sostenible y con ello, en cierto grado, resolver algunos de sus problemas. Existe un campo considerable para adaptar modelos genéricos a diferentes grupos de clientes.

### 4. Diseñar y brindar la capacitación en base a los estilos de aprendizaje práctico de las PyMEs

La investigación sugiere que los métodos de aprendizaje menos efectivos son los convencionales, tales como las exposiciones de aula; el más efectivo está basado en el aprendizaje mediante la acción. Los propietarios/gerentes de las PyMEs suelen incrementar su aprendizaje a partir de la experiencia; este tipo de aprendizaje es la esencia del desarrollo empresarial. La capacitación, por ello, debe estar basada en situaciones reales de las PyMEs, debe permitir el intercambio de experiencias entre los participantes y motivarlos a aplicar la capacitación a su propia realidad empresarial. Entre las expectativas clave de los clientes sobre un programa de capacitación están las de que debe ser práctico, orientado a problemas de relevancia inmediata y no poseer una atmósfera de “aula de clase”. El diseño de programas también necesita considerar qué locales y qué horarios son los más adecuados para los participantes. A menudo, éstos suelen ser en las noches o los fines de semana.

#### **Cuadro 8: CEFÉ: Impacto de un Producto de Capacitación Semi-Genérico**

Este programa fue desarrollado en Nepal en la década de los ochenta por GTZ y desde entonces ha sido adaptado e implementado en muchos otros países. El modelo general CEFÉ enfatiza en el desarrollo de las capacidades, motivación y recursos de las personas que ya están inmersas en empresas o que aspiran a iniciar una (existen programas diferentes para cada caso). CEFÉ señala la importancia de la adaptación local de esta perspectiva, dependiendo de las necesidades locales y del entorno. Sin embargo, la estructura amplia del programa es común. Una evaluación reciente del piloto de actividades internacionales del CEFÉ, sobre todo de su programa de inicio empresarial (sin incluir actividades de seguimiento) encontró que un promedio de 45% de los capacitados habían iniciado una empresa. En proyectos a largo plazo (incluyendo servicios posteriores a la capacitación), la cifra correspondiente es mayor al 50%. Las contribuciones de los participantes equivalían a un 30-50% de los costos directos.

### 5. Prestación del servicio: instituciones y personas adecuadas

Las organizaciones de SDE y las personas más efectivas son aquellas que se hallan más cercanas a los propietarios/gerentes de las PyMEs. Adicionalmente a las competencias centrales en capacitación y conocimiento de las PyMEs, los capacitadores deberían estar cerca de los potenciales participantes en término de valores, lenguaje y conducta en general. Las instituciones que muestren una imagen de superioridad o distancia tienen muy pocas probabilidades de tener éxito.

## 6. Llegar al mercado

Existen diferentes modos de promover la capacitación. Estos incluyen, por ejemplo, usar asociaciones comerciantes como canales, empaquetar la propuesta de capacitación (precio, local, beneficios potenciales, etc.) de una forma apropiada y, especialmente para los programas nuevos, reunirse con potenciales clientes y discutir el programa.

## 7. Monitoreo y Evaluación

Mientras que muchos programas cuentan con un mecanismo de retroalimentación de sus clientes, en realidad sólo recogen algunas señales de las reacciones inmediatas de estos (llamadas a menudo “hojas felices”). Este mecanismo tiene poco valor en la evaluación del impacto que ha tenido la capacitación en los participantes. Para este propósito, se requieren visitas de seguimiento, las cuales ofrecen además la oportunidad de evaluar necesidades futuras (ver sección 3)

## 8. Asegurar compromiso del cliente; lograr la relación correcta

Uno de los mayores cambios en cuanto a la capacitación es aquel observado en las actitudes hacia el cobro por este servicio. Todos los proveedores de SDE están de acuerdo en que un fuerte compromiso del participante es vital para el éxito de la capacitación; muchos ahora aceptan ahora que el cobro ayuda a fortalecer la decisión del capacitado. Los propietarios/gerentes están acostumbrados a relaciones transaccionales, basadas en el intercambio; ellos pagan por cosas que valoran. Los argumentos en contra del cobro son más comunes en entornos en los cuales existe un fuerte precedente de capacitación gratuita y están basados más en la fuerza de la tradición que en una capacitación efectiva.

### **Cuadro 9: Potenciación de Clientes PyME: el Esquema de Capacitación por Bono en Paraguay**

El punto inicial para este esquema (apoyado por el IDB) es la visión de que la creación de un sistema exitoso requiere estar dirigido por la demanda y orientado hacia el mercado. Si bien los subsidios externos son requeridos para la capacitación en microempresas, ellos deben ser ofrecidos de modo que se consolide la relación mercantil entre los clientes de capacitación y los proveedores. En este sistema, las microempresas pueden obtener bonos de oficinas gubernamentales a una tasa subsidiada y usar estos para pagar por los programas de capacitación en instituciones que hayan sido aprobadas por el gobierno. Las instituciones pueden intercambiar bonos sólo después de que los programas hayan sido completados y sólo si los participantes han recibido más del 75% de las clases.

En los primeros 20 meses de operación, 11,324 microempresarios participaron en 696 programas de capacitación con un costo externo de solo \$220,000 (un subsidio relativamente modesto). Potenciados por el poder adquisitivo de los bonos, los empresarios se ejercitan en sus opciones y existen ya señales que las instituciones están llegando a ser más sensibles a sus necesidades. Del mismo modo, estos son signos de que los empresarios están re-evaluando sus propias actitudes hacia la capacitación, lo que puede resultar en una posible reducción de los subsidios externos en el futuro.

### **a) Cuestiones no resueltas**

### 1. ¿Hasta qué punto pueden recuperarse los costos de capacitación mediante el pago de cuotas por los clientes?

Si bien existe una práctica creciente que indica la importancia del principio de pago, no existe consenso sobre la cantidad apropiada de este pago (la sección 3.2 brinda ciertas ideas de normas de comparación actuales). Existen dos visiones con fines diferentes; tenemos:

a) Como en cualquier intervención educativa, los beneficios de la capacitación son amplios, a menudo intangibles, algunas veces solo discernibles a largo plazo y usualmente difíciles de medir (en jerga económica, existen significativas *externalidades* positivas a largo plazo). Aún así, estos beneficios son reales. En ningún país industrializado las PyMEs pagan el costo total de la capacitación, así como tampoco debe esperarse que las PyMEs de los países en desarrollo lo hagan. Una ayuda continua para la capacitación es una sabia inversión.

b) Si los propietarios/gerentes no están preparados para pagar los costos totales de la capacitación, es porque realmente no quieren recibirla. La capacitación en realidad no es diferente a ningún otro producto comercial que las PyMEs adquieren para su negocio. Se pueden necesitar intervenciones para presentar la idea de que la capacitación es un producto valioso y que se deben desarrollar instrumentos apropiados; no se justifican los subsidios. La práctica en las naciones más ricas no es necesariamente relevante.

Los argumentos fluctúan entre estos extremos; la práctica actual ocupa generalmente un término intermedio. En años recientes, sin embargo, las percepciones de la práctica óptima se han movido indudablemente hacia la última posición.

### 2. ¿Se puede llegar a los pobres y menos favorecidos?

Para aquellas agencias donantes que tienen que garantizar que las intervenciones beneficien particularmente a los grupos menos favorecidos, la cuestión problemática es cómo llegar a ellos. Nuevamente, existen diferentes puntos de vista opuestos:

a) Los principios de la práctica apropiada esbozados anteriormente no han sido aplicados realmente a los grupos menos favorecidos. No ha habido un intento sistemático de saber más sobre sus necesidades y desarrollar estrategias de capacitación basadas en estas. Mucho de lo que se hace actualmente en capacitación ha estado basado en una actitud “nosotros sabemos más”. Es demasiado pronto para decir que la capacitación es relevante para las personas de bajos recursos.

b) Las personas de bajos recursos tienen que ser incluidas y vistas dentro de sectores comerciales y de producción. Si se incrementa el desarrollo del sector, todos los participantes se beneficiarán.

c) Los negocios manejados por gente de bajos recursos son empresas relativamente simples. Con un pequeño margen para agregar valor en mercados saturados, el único apoyo externo de valor es el financiamiento a fin de realizar economías de escala al



comprar insumos y con ello lograr márgenes crecientes. En realidad, existe poco espacio para incrementar el conocimiento o técnicas como para obtener una diferencia significativa en el desempeño empresarial. Sólo en las PyMEs más grandes y sofisticadas existe una oportunidad real de que la capacitación haga diferencias.

### 3. ¿Cómo pueden ser identificadas las empresas “ganadoras” orientadas al crecimiento?

Los donantes cuyos objetivos primarios están relacionados con el desarrollo económico antes que con el alivio de la pobreza están a menudo interesados en identificar a las PyMEs con real potencial de crecimiento. Desafortunadamente, “elegir ganadores” es un ejercicio en el cual han fracasado a menudo algunas agencias externas. Existen algunas herramientas usadas por las agencias en el análisis de PyMEs, pero nuevamente existen preguntas acerca de su efectividad. Una intervención orientada a la demanda sugiere que la identificación de la PyME debería ser mediante un proceso de *auto-selección sobre la base de una disposición al pago*, aunque esto implica que el potencial de crecimiento equivale al reconocimiento que tiene la propia PyME de su potencial y recursos. Este no siempre puede ser el caso. De alguna forma, el análisis subsectorial ofrece una forma de enfocar los recursos y con ello aliviar en parte la dificultad de “elegir ganadores”.

#### **e) Innovaciones actuales de interés**

a) Bonos como medios de educar a las PyMEs sobre los beneficios de la capacitación: haciendo que la provisión esté más en función de la demanda y obteniendo mayores contribuciones de las PyMEs (ver Cuadro 9).

b) Organización grupal de la capacitación: tomando como referencia la perspectiva de la microfinanza, haciendo que pequeños grupos de PyMEs con similares necesidades se agrupen y ofrecerles la capacitación en bloque. La presión de pares puede ser usada como medio de promover una alta participación. Esta idea está siendo considerada actualmente por algunas organizaciones en Kenya.

c) Acoplamiento con otras intervenciones: mientras que existen peligros en la capacitación que se usa sólo como medio para un fin (como ocurre en las situaciones de crédito), un problema clave es que las PyMEs encuentran difícil imaginar (y por lo tanto valorar) sus beneficios. Algunas agencias han descubierto que al tener a la capacitación como un componente en una intervención más amplia – quizás mediante una estrategia subsectorial – puede ayudar a desarrollar una oferta más atractiva para las PyMEs.

d) Expandiendo la cobertura del capacitador: esta idea está basada en la evolución de la capacitación y servicios de consultoría para grandes empresas, la cual se ha expandido en gran medida en los últimos 20 años. Las PyMEs, sin embargo, especialmente al nivel micro, no están usualmente consideradas como poseedoras del potencial necesario como mercado viable de productos de capacitación. El cambiar esta percepción, consolidando un conjunto de capacitadores y proveerles de herramientas analíticas útiles, puede hacer que más organizaciones se decidan por ofrecer servicios equivalentes para las microempresas.

e) Esquemas flexibles de pago: en los esquemas financieros, las PyMEs tienen que pagar por su asesoría a lo largo de un período de tiempo. La capacitación requiere un pago inicial, aún cuando los beneficios puedan no ser visibles hasta después de concluida la

capacitación. Una idea que debe ser considerada por algunas agencias es la de un acuerdo flexible que -si es que este no es forzado- puede permitir que coincidan el flujo de beneficios y costos.

f) Usar tecnología que incremente el aprendizaje: el campo de la capacitación en general ha encontrado muchas formas innovadoras de usar avances tecnológicos -aprendizaje basado en sistemas computarizados, aprendizaje a distancia, etc.- con el fin de mejorar su calidad y cobertura. La capacitación para PyMEs está empezando a seguir una ruta similar, pero existen aún muchos aspectos por mejorar.

#### 4.2.2. CONSULTORÍA Y ASESORÍA

##### a) Definición

Los términos anteriores son frecuentemente usados en forma relativamente intercambiable y es por ello importante definir sus características específicas:

- *Extensión* es la entrega de cualquier forma de asesoría o ayuda no material, fuera de un ambiente de instrucción, usualmente a clientes en sus lugares de trabajo. Es un término genérico e incluye tanto consultoría como asesoría.
- *Consultoría* es asesoría experta en cuestiones técnicas y administrativas especializadas brindadas por un consultor experimentado y calificado, quien evalúa la situación y recomienda un curso de acción.
- *Asesoría* es un proceso guiado de autodescubrimiento, donde el asesor guía y apoya al cliente en la identificación de problemas, oportunidades y recursos, define opciones y selecciona un curso de acción. También puede ser descrito como el “entrenamiento (*coaching*)” para empresarios, que busca consolidar su capacidad y competencia empresarial. La asesoría requiere un alto nivel de habilidades interpersonales, tales como disposición a escuchar, empatía, comunicación y motivación.

##### b) Aplicación

Por un largo tiempo, la *consultoría*, tanto “en el lugar” como “fuera del lugar”, fue un instrumento clásico de promoción de las PyMEs. A su vez, los servicios de extensión, en términos de brindar asesoría especializada, fueron uno de los principales instrumentos de multi-propósito de las Organizaciones de Desarrollo de la Pequeña Industria y de las Agencias de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa, mucho antes que los Programas de Desarrollo Empresarial fueran desarrollados y difundidos. La consultoría es también parte de diversas actividades de pre-inversión y es a menudo vinculada a esquemas de préstamos. Sin embargo, en los últimos años, ha habido un mayor interés en ciertos aspectos de la consultoría:

- La consultoría requiere personal calificado y con experiencia. Sin embargo, el personal de las agencias de soporte empresarial es generalmente joven y carece de la

experiencia práctica y especialización que son necesarios para una administración efectiva y confiable y para consultoría técnica.

- A menudo, existe una distancia social y cultural entre el asesor y el empresario de una PyME. Más aún, si el consultor viene de una organización de SDE estatal, los empresarios desarrollan cierto recelo y pueden evitar dar información crítica sobre los turnos, sistemas, etc., debido a que temen cargas tributarias u otras cuotas.
- La asesoría de consultoría ha sido brindada a menudo en una forma estandarizada y por lo tanto inapropiada para la situación actual y potencial de una empresa. Se han reportado casos de recomendaciones en inversión en tecnología muy sofisticada, lo cual puede reflejar los lazos del consultor con un proveedor de productos o la existencia de líneas especiales de crédito para tales inversiones, antes que las actuales necesidades de la empresa.
- Particularmente, en los casos de asesoría de consultores externos, temporales, suele suceder que estos no están completamente informados de la situación de una empresa en su contexto nacional y por ello, la asesoría que brindan puede ser inapropiada.
- La consultoría, especialmente si es gratuita o fuertemente subsidiada, a menudo tiene una aceptación débil del empresario.
- La consultoría ha sido frecuentemente una intervención aislada sin actividades de seguimiento.
- La consultoría individual es un recurso intensivo y por lo tanto costoso.
- El monitoreo y evaluación han sido a menudo omitidos, dando como resultado la existencia de pocos registros sobre el resultado e impacto de la consultoría.
- Finalmente, la consultoría de largo término ha sido usada a menudo para obligar a los empresarios a hacerse clientes de un proveedor estatal de SDE relativamente efectivo (clientelismo).

La *asesoría* ha sido desarrollada debido a la deficiencia de la consultoría individual y también debido a los problemas experimentados por los proveedores de SDE al reclutar y retener personal calificado y con experiencia. De ahí que los problemas relacionados a la asesoría incluyan:

- Asesoría por personas en forma voluntaria (ej: redes voluntarias, ONGs); los costos se reducen aunque esto vaya en detrimento de la calidad.
- Las personas que provienen de una gran empresa, con un mayor antecedente educacional, pueden hallar difícil persistir en el proceso de fortalecimiento de la asesoría (promoviendo que las personas aprendan por sí mismas), optando por indicar a los propietarios/gerentes de las PyMEs qué es lo que deben hacer, algunas veces con graves consecuencias.
- Es difícil evaluar los beneficios de la asesoría, dado que el resultado no es tangible; y
- Es difícil obtener algún pago significativo directo de los clientes por el servicio de asesoría, dado que el empresario no puede identificar un impacto directo en un plan de negocios, por ejemplo, o en recomendaciones escritas.

## **b) Lecciones**

La aceptación de estas críticas y problemas han generado ajustes, con el desarrollo de nuevas y adicionales formas de brindar asesoría a los empresarios, tales como fortalecer los servicios de consultoría local, consultoría grupal, centros de servicios empresariales y asesoría. Los servicios de extensión continúan siendo importantes para el desarrollo de las PyMEs, especialmente si ellos están acompañados de capacitación (seguimiento), y también por una expansión empresarial. Si bien la consultoría y asesoría son diferentes en su naturaleza, existen algunas lecciones comunes y también diferenciadas que deben ser asimiladas.

### 1. Fortalecimiento de la consultoría local y de la capacidad de asesoría

La consultoría temporal a cargo de expertos extranjeros debe ser una excepción, y aplicada sólo en casos bien justificados. El centro de atención debe estar dado en la consolidación de las instituciones nacionales y regionales. Esto puede llevarse a cabo mediante capacitación convencional (ambiente instruccional), en el ambiente de trabajo, independiente o empleando a personal de extensión. Además de la capacitación convencional, los consultores locales pueden ser apoyados por consultores extranjeros de plazo fijo para una capacitación en el trabajo. Además, pueden llevar a cabo la posterior actividad de seguimiento y con ello asegurar la continuidad de la consultoría.

Lo mismo se aplica para la *asesoría*. Antes que establecer sistemas artificiales con ayuda externa, se debe poner más énfasis en el desarrollo de iniciativas y redes locales y privadas. Las metodologías de aprendizaje empresarial y los mecanismos de asesoría más efectivos han sido siempre privados y desarrollados localmente, apoyados por la cultura y las instituciones locales.

### 2. Profesionalismo: El personal adecuado para servicios de consultoría y asesoría

La cuestión del profesionalismo está vinculado estrechamente con la capacidad de un proveedor de SDE para reclutar y retener a personal calificado, con experiencia y lo suficientemente motivado. Esto se relaciona nuevamente a la capacidad de la organización de SDE para desarrollar sus propias normas sobre asuntos tales como clasificación de puestos de trabajo, términos de empleo, esquemas salariales, recompensas y sanciones, y desarrollo del personal. La elección entre consultoría o asesoría debe estar basada entonces en la capacidad del personal, en la demanda potencial y en los aspectos económicos de las dos opciones.

. *Consultoría*: Una consultoría efectiva, confiable y de carácter técnico solo puede ser brindada por un personal calificado, especializado y con experiencia.

. *Asesoría*: Unos buenos asesores de empresas requieren un conocimiento amplio con el fin de ser capaces de comprender cuestiones a lo largo de un rango de funciones de las PyMEs y un alto nivel de habilidades interpersonales y capacidad de generar redes de contactos.

### 3. Diagnóstico antes de la acción

La consultoría estandarizada y generalizada debe ser evitada. Ya que la consultoría individual es un instrumento costoso, esta debe ser aplicada solo después de un completo

diagnóstico (perfil empresarial, necesidades y potencial) de la empresa. La consultoría continuará siendo de particular relevancia para el segmento más desarrollado de las PyMEs y para aquellas que están en proceso de expansión.

Para las empresas de menor desarrollo, la asesoría parece la forma más efectiva de incrementar las competencias empresariales. Además, la asesoría debe ser aplicada sólo después de la evaluación del grupo cliente, de sus características y necesidades.

#### 4. Relevancia a través de especificidad

Basado en el diagnóstico, un plan para consultoría hecha a la medida (si es necesario incluyendo asesoría y otros SDE) debe ser desarrollado juntamente con el empresario. El involucramiento del cliente garantizará la aceptación de la consultoría. El ajuste se realizará en el curso de la implementación y para ello se requerirá de un sistema apropiado de monitoreo y evaluación.

#### 5. Brindar servicios de consultoría y asesoría con enfoque empresarial

Los servicios de extensión deben ser ofrecidos y promocionados como cualquier otro producto SDE. La disposición del cliente a pagar por un servicio de extensión es un buen indicador de si la consultoría o asesoría es apreciada por el cliente o no. Existe evidencia de que el cobro puede delinear las actitudes tanto del cliente como del consultor/asesor. Como la capacitación, las cuotas pueden producir una relación de oferta-demanda más coherente. Con el fin de sostener las capacidades de extensión locales, un monitoreo apropiado y un sistema de evaluación deben ser establecidos para brindar información sobre el resultado y el impacto de los servicios.

#### 6. Costo/Eficiencia: Actividades grupales y consultoría/Asesoría Individual

Al reducir costos, teniendo en cuenta en particular la sostenibilidad financiera de las organizaciones de SDE, la introducción de pagos le da más importancia a presentar más actividades grupales que de asesoría/consultoría individual.

Se argumenta a menudo que los empresarios no están dispuestos a discutir sus problemas frente de otros competidores potenciales. Esta afirmación no es correcta. Estudios de caso indican que muchos empresarios están dispuestos a compartir experiencias y problemas; de hecho, muchos realizan ambas cosas en los cursos de capacitación. Sin embargo, no desean compartir información que les dé a otros empresarios una ventaja competitiva. Con esto en mente, las cuestiones generales de administración pueden ser afrontadas en los seminarios, discusiones empresariales y consultorías grupales. Si un grupo de empresarios del mismo subsector puede ser reunido, la consultoría grupal puede también enriquecerse con asuntos específicos de este subsector o con cuestiones técnicas tales como desarrollo de productos, productividad, mejoras en la calidad y administración económica. Para obtener un resultado óptimo, debe organizarse una combinación de consultoría grupal e individual.

#### 7. Asegurar la calidad de los servicios de extensión

Los estándares de calidad tanto de la consultoría como de la asesoría tienen que ser definidos y monitoreados. Es razonable definir un “código de conducta” para los

consultores y asesores que obtengan un conocimiento profundo de una empresa y puedan estar tentados a obtener ganancias extras. Esto es de particular relevancia en sociedades donde prevalecen el cinismo y la corrupción

#### 8. Acoplamiento con otros servicios

Incluyendo a la consultoría y a la asesoría como parte de un amplio paquete de intervención en las PyMEs, se puede compensar la carga de costos e incrementar la efectividad de las intervenciones. La extensión, como el seguimiento a la capacitación, es cada vez más reconocida como una forma más efectiva y eficiente de incrementar la habilidad de los dueños de las PyMEs en comparación con intervenciones aisladas. Esta también toma en cuenta el rango de funciones en las PyMEs.

#### 9. Vinculación con otras organizaciones de SDE

Ejercer nuevas funciones puede en ocasiones exceder la capacidad de una organización de SDE. La especialización en unos pocos servicios (ej: capacitación, asesoría), de alta calidad y vinculados con otras organizaciones de SDE para servicios adicionales si es necesario (ej: consultoría, mercadeo, estudios de viabilidad) puede ser una modalidad factible de ofrecer un apoyo integral a las PyMEs.

### **d) Cuestiones No Resueltas**

#### 6. ¿Cómo pueden sostenerse los servicios de consultoría y asesoría a las PyMEs?

Definir cuotas para una asesoría experta es complicado debido al hecho de que el beneficio inmediato para el empresario no es a menudo algo tangible. Esto es particularmente cierto en el caso de la asesoría, ya que el “producto” y sus beneficios son difíciles de definir y los sistemas de pago son difíciles de implementar. Dado que existe la larga tradición del subsidio de este tipo de servicios en muchos países - mediante donantes o instituciones gubernamentales nacionales -, lo que se debe generar es un gran cambio de actitudes. El desafío será desarrollar servicios de extensión de alta calidad – ejecutados por consultores independientes u organizaciones de SDE – al mismo tiempo que se introduce una estructura apropiada de pago por los servicios.

#### 2. ¿Cómo las instituciones no estatales pueden brindar servicios de consultoría/asesoría?

En muchos países la promoción de las PyMEs se halla aún en manos de instituciones estatales y pro-estatales. El Estado continúa viéndose a sí mismo como el “motor” de la modernización y desconfía de cualquier otra organización que trata de entrar en su campo de actividad. En los países en transición, la estructura legal a menudo no reconoce a las organizaciones sin fines de lucro, ONGs, etc. Asumiendo, según los principios de la subsidiación, que la consultoría y la asesoría son mejor brindadas por las organizaciones no estatales o privadas, los gobiernos tendrán que convencerse de esta perspectiva.

#### 3. ¿Cómo puede desarrollarse la capacidad de asesoría en organizaciones voluntarias ya existentes?

A largo plazo es claro que un vibrante sector de las PyMEs requiere fuertes mecanismos privados de aprendizaje. Como ocurre con el desarrollo de habilidades de asesoría y guía, el desafío será desarrollar una cultura e instituciones de soporte mutuo.

**e) Innovaciones actuales de interés**

7. Asesoría/Consultoría en grupos: las cuales reducen considerablemente el costo de asesoría por cliente al reunir a empresas similares en un grupo. Los Grupos de Mejoramiento Empresarial de la OIT representan una iniciativa en ese sentido.

8. Combinar Consultoría y Asesoría: Algunas agencias combinan ambas, ej: usar la asesoría como “entrada” o como “refuerzo” de otros servicios de consultoría.

<b>Cuadro 10: Consolidar el Aprendizaje mediante la Asesoría regular: el Programa de Crecimiento en Kenya</b>
---

<p>El Programa de Crecimiento de Empresas implementado por el Programa de Asistencia Administrativa de Kenya (K-MAP) está orientado a compañías con potencial de alto crecimiento. Está basado en doce sesiones de un día de entrenamiento y un aporte de asesoramiento de seis días sobre un período de un año. El programa cubre todos sus costos directos y efectúa alguna contribución a los gastos generales del K-MAP. El asesoramiento está considerado como una parte integral del programa. El rol del asesor es ayudar a dueños gerentes individuales a desarrollar un perfil de empresa midiendo el desempeño actual de la empresa, ayudándolos a reflexionar sobre su situación y progresar en relación con su plan de actividad, estimulando apropiados cambios de comportamiento y evaluando futuras necesidades de entrenamiento. Una evaluación preliminar del programa - entrenamiento y asesoramiento - muestra un impacto significativo en términos de empleo, ventas, ganancias y desarrollo de producto. En años recientes, el K-MAP ha colocado considerable énfasis en entrenar asesores para mejorar aún más la calidad y el impacto del asesoramiento.</p>
---

*4.2.3. DESARROLLANDO ENTIDADES COMERCIALES*

**a. Definición**

Estas son intervenciones que intentan crear empresas rentables y sostenibles a fin de superar una restricción clave identificada o llenar un vacío identificado en la estructura de mercado existente. El desarrollo de entidades comerciales es una intervención activa diseñada para crear un nuevo actor en el mercado que desempeñe el rol de “agente” en las actividades comerciales de compra, venta y, en el proceso, de dar un valor agregado. En este sentido, este tipo de intervención es comparable con desarrollos en la esfera de la microfinanza, donde un considerable número de nuevas entidades han empezado a llenar el vacío dejado por los bancos formales y las fuentes informales de préstamo.

La justificación de la intervención aquí es raramente articulada en profundidad. En forma implícita, la razón para la intervención es que las estructuras de mercado existentes no están brindando un servicio adecuado a las PyMEs en forma individual. Al intervenir, el

mercado trabajará con más efectividad. Sin embargo, dado que los mercados nunca son perfectos, la justificación se vuelve en la práctica vaga e imprecisa.

Incluidas en el análisis están las nuevas empresas interesadas en el mercadeo de los productos para las PyMEs o en el acceso de insumos para las PyMEs. No se incluyen aquí (aunque están claramente relacionadas) las intervenciones de mercadeo de tecnología, las cuales serán tratadas en adelante.

### a) Aplicación

Las organizaciones de SDE han llegado a este tipo de intervención desde un diferente número de ángulos.

- El análisis subsectorial puede mostrar un vacío o una restricción que puede ser considerada como una oportunidad empresarial
- Las ONGs que buscan incrementar sus ingresos para financiar sus operaciones han propiciado estas empresas con el fin de ser actores principales en el mercado.
- Las relaciones comerciales percibidas como “explotadoras” han estimulado la generación de organizaciones alternativas de comercio que ofrecen condiciones “justas” (incluyendo precios) a productores nacionales de países en desarrollo que exportan a mercados industrializados.
- De forma menos formal, el trabajo en un sector particular o área muestra que existen oportunidades para crear nuevos partícipes en el mercado con un amplio impacto potencial. Muchos proveedores de SDE están aplicando una visión empresarial en su trabajo y el corolario de esta dirección es (algunas veces) iniciar una empresa.

En forma general, la experiencia de las organizaciones que brindan los SDE con este tipo de intervención está fragmentada y no emerge una imagen clara. Algunas organizaciones de SDE han llegado a esta intervención sin ninguna estrategia clara. Sin embargo, parece ocurrir que muchos proveedores de SDE estén generando intervenciones para crear nuevas entidades en el mercado. Una buena razón para este interés es el potencial de tales intervenciones para cubrir eventualmente los costos y llegar a ser autosuficientes.

#### **Cuadro 11: Reducción de Costos de los Insumos mediante el Desarrollo de Proveedores Especializados de Materia Prima en Ecuador**

Un problema clave enfrentado por los pequeños empresarios de madera fue el costo y la disponibilidad de materias primas - madera y otros recursos importados -. La Asociación Nacional de Pequeños Empresarios en Maderera (ANPIM), junto con una organización de ayuda, el Instituto de Investigación Socio-Económica y Tecnológica (INSOTEC), identificó y examinó esta cuestión en un análisis de subsector y llevaron a cabo un estudio de factibilidad para el establecimiento de un mercado de suministro de materias primas para la industria maderera. Sobre la base de este estudio, una nueva entidad – CENTRIMA – fue formada con capital inicial de INSOTEC y de contribuciones de \$400 de 22 miembros del ANPIM. La capacidad de compra en volumen de CENTRIMA le permitió negociar considerables descuentos en materias primas y hasta tomar un margen apropiado para su propia operación. CENTRIMA opera rentablemente y los costos de los insumos para sus miembros se han reducido notoriamente, lo que les permite



además incrementar sus márgenes de ganancia.

### c) Lecciones

#### 1. Tener claro el análisis de la intervención

Establecer operaciones comerciales en cualquier mercado es un paso principal y genera muchas preguntas relacionadas a la imparcialidad de la competición y la distorsión del mercado. Las organizaciones de SDE necesitan tener muy claro por qué están tomando este paso. Mientras que cualquier SDE es una intervención, desarrollar un nuevo actor en un mercado competitivo es particularmente intervencionista. Si existe una oportunidad comercial disponible, ¿por qué el sector privado no la identificó y actuó en ella previamente?. Si existen potenciales perdedores en la intervención, ¿quiénes son? ¿el mercado será más eficiente debido a la intervención?. Razones posibles pueden implicar satisfacer una restricción del lado de la oferta como “agente” de mercadeo (ya sea porque no existe suficientes agentes o sus prácticas son monopolísticas/explotadoras) o como proveedor que realiza economías de escala en la compra de insumos.

#### 2. Actuar como una empresa desde el principio

A largo plazo, el éxito o fracaso de este tipo de intervención será enteramente atribuible al desempeño de la institución como empresa. Un análisis previo, por lo tanto, tiene que tomar en cuenta a los elementos usuales de cualquier propuesta empresarial: clientes, el mercado, competidores, la oferta, finanzas, etc.

#### 3. Ubicar la ética en un contexto de consumo

Las organizaciones comerciales alternativas han tenido suerte mixta como actores directos del mercado (a diferencia de su rol como defensores de un comercio más ético, donde su historial es mejor). Allí donde el éxito ha sido obtenido, se debe principalmente a una identidad de marca, que incluye un criterio ético y por el cual los consumidores no tienen reparos de pagar un sobreprecio. Esto no reemplaza por supuesto al criterio del consumidor normal asociado con calidad, seguridad, etc.

#### 4. Pensar en *propiedad y administración*

La esencia de las PyMEs es una acentuada propiedad individual del dueño/gerente; este es su rasgo más característico. Muchas ONGs que han tratado de obtener ingresos generando empresas han fallado y la ausencia de una fuerte responsabilidad personal de estas empresas ha sido una razón clave de esta falla. En la práctica, esto significa que:

- Las operaciones de la nueva estructura de mercado deberían estar separadas de la organización de SDE (es decir, esta no debe ser un departamento de otra organización).
- Debe brindarse una considerable libertad operacional a la administración para promover la toma de una responsabilidad personal, que cubra también el desempeño.
- Las condiciones para el personal deben reflejar aquellas del sector privado y, en particular, deben introducirse los incentivos relacionados al desempeño.
- La administración colectiva, cooperativa o grupal debe ser dejada de lado. El registro de este tipo de empresas es generalmente deficiente debido a que se pierde el sentido de

responsabilidad y la toma de decisiones se hace lenta e imprecisa. La responsabilidad legal puede involucrar aún muchas partes y esto puede ser deseable si es que las asociaciones de empresas son las que toman la iniciativa de la idea.

- La estructura legal debe ser clara y promover la autonomía operacional, pero con cierto elemento de disponibilidad de información.

5. Brindar soporte financiero (si es posible) sobre una base comercial

Las inversiones equitativas por las organizaciones de SDE ayudan a mantener la disponibilidad de información y brinda un valioso soporte que no se halla disponible.

**Cuadro 12: Privatización Social como Oportunidad Comercial**

Desde 1989, el Instituto para el Desarrollo Social (IPES) en Lima, Perú, ha estado desarrollando una metodología para el desarrollo de nuevas entidades comerciales que trabajen en problemas ambientales y de salud. En Lima, los servicios municipales de gestión ambiental se han mostrado ineficientes debido a la estructura organizacional de las municipalidades, el alto costo involucrado en sus sistemas ambientales “convencionales” y la indiferencia pública hacia los problemas ambientales. Para el IPES, este problema ha sido tomado como una oportunidad para el desarrollo de una solución práctica: la privatización social. Con esta visión, IPES brinda ayuda técnica de 6-12 meses a los microempresarios que han accedido a contratos o licencias de la municipalidad para el manejo de servicios específicos relacionados, por ejemplo, a la recolección de desechos y depósito, mantenimiento de parques, jardines y avenidas. Las empresas están formadas por gente de las zonas o localidades involucradas; esto es muy importante ya que existe una disponibilidad real de la comunidad. Las empresas son pagadas por la municipalidad o directamente por la comunidad.

El programa ha sido muy exitoso en Lima, donde se han formado a 140 empresarios de servicio ambiental, que sirven a 1.2 millones de personas, y las cuales operan en forma sostenible.

**c) Cuestiones no resueltas**

1. ¿Se deben crear empresas nuevas o empresas que ayuden a las ya existentes?

Desarrollar una nueva empresa mediante una organización de SDE no es por lo general una actividad simple. En algunos casos, donde el lado de la oferta está subdesarrollado, puede no existir la opción de generar una nueva estructura. Sin embargo, en otros casos, pueden existir potenciales patrocinadores entre el sector privado que simplemente no son conscientes de las oportunidades. Esta es una opción que a menudo permanece inexplorada.

2. ¿Cuándo darles independencia?

Las organizaciones de SDE que ayudan a establecer empresas en el mercado, sentirán naturalmente un fuerte sentido de responsabilidad sobre su desarrollo. Si bien esto puede ser particularmente útil al inicio, también puede deteriorar la administración de la empresa y prevenir la toma de una responsabilidad real por el desempeño. Dejarlas operar independientemente es necesario y debe ser planificado otorgando una fuerte prioridad a la administración empresarial.

3. ¿Cuándo es correcto, cuándo no?

La naturaleza competitiva de los mercados significa que usualmente existe algún desplazamiento negativo como resultado de una intervención. No es claro, sin embargo, cuándo la intervención se dirige a una distorsión artificial en los mercados. Las organizaciones de SDE necesitan conocer el poder del mercado que pueden manejar, especialmente en los países de bajos ingresos, debido al acceso existente a moneda extranjera. Los donantes necesitan saber que las intervenciones directas de este tipo son ocasionalmente aceptadas debido a los subdesarrollados sistemas regulatorios que dirigen la competencia empresarial en algunos de esos países, y que las mismas acciones no habrían sido permitidas en naciones industrializadas.

#### **e) Innovaciones de interés**

El área completa de la creación de nuevas entidades en el mercado es cambiante; todo puede parecer innovador. La cuestión clave para muchas intervenciones es cómo crear capacidad y con quién. Las opciones incluyen definir una nueva organización (quizás con personal de SDE); trabajar con asociaciones empresariales para generar una unidad relacionada pero diferenciada, o trabajar con empresas privadas existentes.

#### *4.2.4. DESARROLLO Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA*

##### **a) Definición**

Esto se refiere al diseño y desarrollo de tecnologías y su difusión para el desarrollo de las PyMEs. El propósito es elevar los estándares de la tecnología que es usada, fabricada y vendida por las PyMEs, con el fin de mejorar la calidad de sus productos. Esto también se relaciona con el incremento de conocimiento en tecnología y la capacidad en las PyMEs.

Existen diferentes tipos de intervención que comparten ampliamente el objetivo de una tecnología mejorada en las PyMEs, que incluye capacitación técnica, desarrollo de infraestructura física y mejora de los servicios de información. Sin embargo, el punto de interés en esta sección está en dos visiones distintas y comunes: una *visión corporativa* para el diseño, desarrollo y transferencia de tecnologías apropiadas, dirigidas específicamente a mejorar el nivel de vida de la gente de bajos recursos y, una *visión local* para incrementar las capacidades de desarrollo de tecnología de las PyMEs.

##### **b) Aplicación**

Las intervenciones en tecnología dirigidas a mejorar los niveles de vida de los grupos menos favorecidos se originan en el movimiento de tecnología apropiada de los '70s. Si bien algunas tecnologías importantes fueron introducidas en ese tiempo, existe una visión compartida de que mucho de este esfuerzo no consiguió el nivel de impacto esperado. La razón principal para esta frustración es la naturaleza del desarrollo mismo de tales tecnologías (impulsado por la tecnología en si). La tecnología por sí misma fue la respuesta a los problemas. No se aceptó o no se prestó la suficiente atención al hecho de que la tecnología es usada mediante mecanismos del mercado.

Las perspectivas actuales de desarrollo de tecnología y transferencia están polarizadas entre dos tendencias. La primera está basada en el desarrollo externo de la tecnología (“por expertos”) y enfatiza la importancia de la calificación técnica o profesional en el desarrollo de la tecnología, su aplicación en un proceso dirigido por la demanda y la necesidad de fuertes habilidades y sistemas de mercadeo para garantizar su uso. Esta tendencia es “corporativa” en el sentido que refleja la visión de que una organización comercial debe desarrollar y distribuir su producto. El empuje global es hacia la distribución de tecnologías relevantes y útiles para el beneficio de los consumidores finales, con las PyMEs como medios para este fin.

La segunda tendencia alternativa está basada en el desarrollo de tecnología local y enfatiza la importancia de las PyMEs en el desarrollo de tecnología sobre la base de su propia capacidad. Los esfuerzos de las organizaciones de SDE se enfocan en incrementar la habilidad de las PyMEs para aprender del entorno (especialmente clientes) y en brindarles acceso a información o tecnología y diseño de productos. El empuje global se dirige hacia el incremento y desarrollo sostenible de las capacidades de las PyMEs.

Las dos tendencias ofrecen visiones muy diferentes de desarrollo de tecnología y transferencia. En esta etapa, no es claro qué es lo que constituye una buena (o mejor) práctica. Cada uno muestra diferentes fortalezas y debilidades (Cuadro 13) y, a estas alturas, existe ciertamente cabida para ambas en el desarrollo de la PyME.

**Cuadro 13: Desarrollo de Tecnología Corporativa vs. Local: Argumentos Clave**

El debate en marcha entre las dos tendencias tiene muchos cabos. Sin embargo, usando el criterio de evaluación mostrado en la Sección 3, se puede tener una visión más clara, como la que se ofrece a continuación:

**CORPORATIVA**

**Cobertura:** Potencial de llegar a un gran número de usuarios finales por medio de un número relativamente pequeño de productores y distribuidores PyMEs.

**Eficiencia:** Altos costos iniciales de desarrollo de tecnología, sistemas de mercadeo y distribución. Potencial para economías de escala, hacia un más bajo costo por unidad y por cliente.

**Efectividad:** Si las evaluaciones iniciales del mercado son (y permanecen) correctas y las destrezas y recursos se hallan disponibles, existe la oportunidad de amplios beneficios para los consumidores. El desarrollo de la PyME significa básicamente un *medio* para un *fin*.

**Sostenibilidad:** La fijación de costos ya sea para tecnología y mercadeo/distribución no busca recuperar costos. La operación del sistema deberá ser sostenible. El desarrollo del sector privado solo espera la sostenibilidad completa.

**LOCAL**

**Cobertura:** Trabaja directamente con un pequeño número de PyMEs; promueve el alcance mediante un proceso “natural” de aprendizaje inter-empresa.

**Eficiencia:** Bajos costos iniciales y un bajo número de beneficiarios iniciales directos. La eficiencia global mejorada depende del aprendizaje a partir de otras PyMEs.

**Efectividad:** Dirigidas a incrementar la capacidad de la PyME (para producir un rango de diferentes productos). Beneficios menos discernibles, probablemente intangibles. El rol de la organización de SDE es de facilitadora antes que de distribuidora directa.

**Sostenibilidad:** Busca consolidar los procesos “naturales” de desarrollo tecnológico y aprendizaje antes que crear nuevas entidades y sistemas.

a) **Lecciones**

**LA PROPUESTA CORPORATIVA**

1. Colocar a la tecnología en el mercado

El primer punto es que ninguno de los beneficios derivados de la tecnología proviene de su uso. Aún si un diseño formidable tiene muchos beneficios potenciales, el potencial tecnológico solo puede darse cuando este es fabricado, distribuido, vendido y usado en un contexto mercantil.

2. Generar desarrollo tecnológico orientado al mercado

El proceso global de desarrollo de tecnología debe seguir estas etapas básicas:

- Identificación de un nicho de mercado
- Identificación y (si es necesario) adaptación de tecnologías para cubrir necesidades específicas
- Investigación de mercado detallada y análisis financiero (usando un análisis de subsector para obtener una total comprensión)
- Prueba y refinamiento del producto
- Planeamiento del producto
- Desarrollo de formas promocionales y de mercadeo
- Desarrollo de sistemas de ventas y de distribución

**Cuadro 14: Mercadeo de la Bomba a Pedal en Bangladesh**

La bomba a pedal fue diseñada por una ONG en la década de los 80. Si bien se hallaba accesible a nivel comercial, hubo una significativa distribución subsidiada por ONGs. Desarrollo Internacional de Empresas (IDE) llegó a involucrarse cuando se finalizó el diseño. Ellos definieron un cambio de la idea existente de transferencia de tecnología, argumentando que esta no debe ser un proceso subsidiado y que la forma más efectiva de llegar a un mayor número de personas es por medio de una red autosuficiente y privada de fabricantes y minoristas. Eventualmente, después de la resistencia de algunas ONGs, esta idea prevaleció. IDE inició entonces un proceso de selección de comerciantes locales y acordó una serie de condiciones con ellos (entre los cuales estaba el requisito de que tenían que contar con una bomba para demostración), capacitación y hacer propaganda usando una variedad de medios. El resultado de este esfuerzo fue la venta de casi un millón de bombas (4 veces el objetivo inicial) y de acuerdo a una investigación externa, la proporción de beneficios/costos es de 40:1

3. Hacer tangible el mensaje empresarial

En la práctica, seguir el principio empresarial tiene una serie de implicaciones en la forma como se desarrollan las intervenciones:

- Los usuarios finales tienen que ser tratados como clientes (y no receptores de caridad)

- Los incentivos tienen que ser asimilados y generados dentro de una cadena de valor agregado, que se extiende desde el fabricante, pasa por el distribuidor y llega por medio de los agentes de venta a los consumidores.
- Emplear técnicas de mercadeo que eduquen a los potenciales clientes sobre el producto y aumente el conocimiento de la marca del producto.
- Reclutar a personas que tienen espíritu empresarial así como compromiso con el alivio de la pobreza.

#### 4. Autofinanciamiento después de los costos de desarrollo iniciales

Sobre la base de la experiencia actual, el diseño, los costos de desarrollo de la tecnología y los costos iniciales de definición de los sistemas de mercadeo y de distribución necesitan ser financiados externamente. Después de ello, los sistemas deberán ser enteramente sostenibles.

### **LA PROPUESTA LOCAL**

Muchos de los instrumentos usados aquí están relacionados actualmente con la capacitación o información antes que con el desarrollo de tecnología propiamente dicho. Las lecciones identificadas para estos instrumentos son por lo tanto, aplicables aquí también.

#### 1. Identificar a las PyMEs “Estrella”

La visión integral está basada en el liderazgo tecnológico y de mercado ejercido por los empresarios orientados al crecimiento y asumir que, al ayudarlos, se está fortaleciendo un proceso natural de aprendizaje tecnológico. La dificultad experimentada por las agencias externas en la selección de “ganadores” ha sido planteada anteriormente (ver 4.2.2) y es especialmente importante en este contexto.

#### 2. Promover (y no dificultar) la innovación

Permitir a las PyMEs orientadas al crecimiento operar empresas exitosas significará un compromiso con sus innovaciones. Garantizar que el soporte externo no dificulte estos procesos sino que facilite su realización, es un acto crucial de balance –que facilita el desarrollo de tecnología antes que distribuirla directamente.

### **d) Cuestiones no resueltas**

#### 1. ¿Por qué el sector privado no lo ha hecho antes?

Varias razones justifican el soporte externo para lo que es esencia el desarrollo de un producto comercial. Trabajar con gente de bajos recursos no representa una oportunidad comercial confiable para una empresa; la inversión en tecnologías de bajo costo es vista como una actividad de alto riesgo con ganancias relativamente bajas. La investigación industrial básica en las naciones industrializadas recibe a menudo alguna forma de apoyo estatal, lo cual no ocurre con ninguna investigación técnica en varios países en desarrollo, y, la capacidad de fabricación, mercadeo, ventas y mantenimiento de redes es tan baja que

ningún sector privado se muestra interesado en invertir significativamente en la generación de dichas capacidades.

A largo plazo, sin embargo, el desarrollo de tecnología en los países en desarrollo requiere primero que las PyMEs evalúen los beneficios potenciales de este tipo de desarrollo y que estén preparadas para aceptar los riesgos que implica la inversión en este. La forma en la que las intervenciones promueven actualmente en las PyMEs el inicio de este proceso aún no es muy clara.

## 2. ¿Cómo se realizará el diseño y el desarrollo de capacidad?

El éxito del desarrollo de tecnología y de la transferencia está basado en un beneficio mutuo para todas las partes de la cadena. Sin embargo, en el caso de las PyMEs que compran sus tecnologías, su propia capacidad para desarrollar tecnologías puede no ser muy extendida. Por el contrario, es muy difícil desarrollar estas destrezas rápidamente ya que estas son normalmente el producto de una educación vocacional y técnica temprana. Si bien las PyMEs pueden ser innovadoras, esto en sí no sustituye las complejas destrezas de diseño que requiere el cambio tecnológico. Sin desarrollo de estas destrezas, es muy difícil imaginar cómo las PyMEs serán capaces de desarrollar o adaptar la próxima ola de tecnologías para los clientes de bajos ingresos.

## 3. ¿Cuándo se alcanza la sostenibilidad?

En la práctica, puede ser difícil especificar cuándo el desarrollo de tecnología y sistemas de transferencia ha llegado a una etapa en la que ya no requiere más asistencia financiera. Puede existir un involucramiento continuo de la organización de SDE y, por otro lado, puede permanecer también entre las PyMEs la expectativa de que se contará siempre con esta organización. Sin embargo, existe la necesidad de ser específicos acerca del criterio que va a definir la sostenibilidad. De otro modo, el desarrollo de tecnología externa (corporativa) puede generar un compromiso aparentemente perpetuo.

### **e) Innovaciones actuales de interés**

Nuevamente, esta es una área dinámica donde la práctica apropiada está siendo desarrollada según la forma en la que las organizaciones de SDE confrontan y encaran los problemas. Para aquellos que siguen la visión corporativa, la parte del proceso donde se están dando los avances más interesantes está en el hallazgo de las formas más apropiadas de desarrollar sistemas efectivos de mercadeo. El desarrollo de proyectos de colaboración efectivos con empresas del sector privado que tienen la capacidad técnica para desarrollar productos es actualmente discutido. Para aquellos que siguen la visión local, es especialmente interesante incrementar los procesos naturales de aprendizaje técnico de la PyME, de modo que las intervenciones puedan ser mejoradas progresivamente.

#### *4.2.5. INFORMACIÓN*

##### **a) Definición**

Los servicios de información para las PyMEs están referidos a proveer de acceso a una variedad de información ya sea escrita o hablada. En ese sentido, existe claramente una extensión de la capacitación y asesoría, ambas dirigidas al conocimiento, información y ofrecimiento de una oportunidad de aprendizaje.

La justificación para las intervenciones que se focalizan en la entrega de información es que el desarrollo de la PyME es restringido por un entorno “pobre en información”. Las señales del mercado en oportunidades empresariales, preferencias de los clientes, métodos de organización, etc, no son comunicados efectivamente a las PyMEs. Las PyMEs se desempeñan mejor en entornos ricos en información. Los servicios de información buscan crear dichos entornos.

## **b) Aplicación**

Ha existido un amplio rango de actividades patrocinadas por los donantes y que estaban dirigidas a mejorar el acceso a información de las PyMEs. Este incluye:

- Asistencia para la realización de ferias comerciales nacionales e internacionales y exhibiciones empresariales.
- Servicios integrales (*one-stop shops*) que proveen una variedad de información, incluyendo potenciales socios de negocios para iniciativas comunes (*joint-ventures*), información legal y de dispuestos, etc.
- Información técnica resumida.
- Visitas de aprendizaje a otras PyMEs en diferentes localidades pero dedicadas a un mismo sector, y
- Intervenciones dirigidas al desarrollo de asociaciones de empresas, que también se han mostrado interesadas en la mejora del flujo de información entre las PyMEs.

Es muy difícil evaluar la amplia experiencia de los donantes con las iniciativas de servicios de información. Hasta hace poco, se había prestado poca atención al criterio de disposición al pago como un indicador del valor que las PyMEs otorgan a la información. Además, las formas de evaluación estándar que buscan conectar las intervenciones con los impactos son a veces difíciles de usar debido a la intangibilidad de la provisión de información. Sin embargo, las iniciativas menos exitosas han sido aquellas que han asumido que las PyMEs buscan proveedores pasivos de SDE para acceder a información. Actualmente, se considera que la información ha sido objeto de desarrollos muy innovadores.

## **c) Lecciones**

### 1. Basada en las necesidades y precisa

La información valiosa para las PyMEs tiene que ser precisa, concentrada en lo que ellos necesitan saber (antes que en lo que ellos quisieran saber). Los análisis subsectoriales pueden ser herramientas útiles para obtener el conocimiento específico necesario para generar la información sobre los productos buscados por las PyMEs. Si la información



está basada en las necesidades, los beneficios potenciales serán bastante visibles para las PyMEs.

2. No solo *qué* es lo que se presenta sino *cómo* se presenta

Muchos propietarios-gerentes de PyMEs, especialmente al nivel micro, no están acostumbrados a aprender de materiales escritos. La información tiene que ser accesible. Esto significa que la forma de presentación necesita tener en cuenta el estilo de aprendizaje de los potenciales usuarios. En forma similar, las visitas de intercambio y las ferias comerciales solo serán útiles si la gente está dispuesta tener la oportunidad de llevarlas a cabo y de visitarlas, respectivamente.

3. Fuentes de información con credibilidad (*quién* entrega)

La entrega efectiva de los servicios de información para las PyMEs tiene que estar basada en un fuerte conocimiento de su propio modo de aprendizaje. Las PyMEs aprenden en forma progresiva en base a la experiencia, mediante ensayo y error y, también aprenden de su entorno, especialmente de sus colegas, competidores, proveedores y clientes. Como con todos los SDE, los propietarios/gerentes de las PyMEs valorarán más aquella información que proviene de personas cercanas a ellos, que muestren que la información brindada es confiable y útil.

4. Los propietarios/gerentes de las PyMEs están dispuestos a pagar por oportunidades de información

Existe una evidencia emergente de que las PyMEs *pagarán* por el tipo de información adecuada (es decir, información que es útil para su empresa en forma relativamente inmediata), y que a su vez puede ofrecerles la opción de una ganancia tangible (ej: ideas para el desarrollo de productos).

**Cuadro 15: Visitas Empresariales para Promover el Intercambio y Aprendizaje en Kenya**

En Kenya, las organizaciones de SDE patrocinadoras del programa FIT organizan visitas empresariales para las PyMEs (sector informal) dirigidas a brindarles una oportunidad real de aprender, intercambiar información y desarrollar vínculos comerciales. El proceso ha tenido diversas etapas. Primero, las organizaciones de SDE seleccionan el subsector que va a ser el centro de interés del programa, evalúa sus principales necesidades y sobre esta base se diseña el programa inicial. Segundo, los empresarios participantes son seleccionados. Se debe tener la precaución necesaria de modo que no se incluyan a competidores directos, con el fin de facilitar el intercambio de información. A continuación se realiza el taller, durante el cual se presenta a los participantes los objetivos del programa y son orientados en la definición de metas personales y en la formulación de un plan de trabajo para la visita y actividades posteriores. Se reúnen los datos básicos de los empresarios. Las visitas son en grupos, acompañadas por un miembro de la organización. Después de la visita, se brinda servicios de asesoría individual para el diseño de productos, desarrollo y mejora de destrezas. El aprendizaje posterior es facilitado por talleres con los empresarios, los que a su vez ayudan a evaluar el impacto.

La visita a empresas parece haber tenido un relativo éxito en términos de nuevas prácticas y habilidades adquiridas por los empresarios. Los costos directos de las visitas son cubiertos por las PyMEs. También existen algunos indicios de que algunos empresarios

que no participaron en ellas sí aprendieron en cambio a organizarlas por su cuenta, lo cual es un indicador útil del impacto percibido.

5. Debe invertirse en el conocimiento inicial del cliente

La relativa novedad del aprendizaje mediante materiales o visitas a otras empresas significa que las PyMEs son a menudo escépticas acerca del valor de dicha información. Una vez que los beneficios son identificables, son más probables de estar dispuestas a pagar por información.

6. La información como producto de venta

Ha existido una visión pasiva respecto a la entrega de información, la cual es inapropiada dada la naturaleza de las PyMEs y dada la necesidad de educar a su ocasional escepticismo en los beneficios.

7. Las ferias comerciales son percibidas como valiosas

Existe evidencia significativa que considera a las ferias internacionales como una importante fuente de información sobre el mercado para las PyMEs orientadas a la exportación. Menos clara es la justificación de los subsidios financieros externos que las PyMEs requieren para participar en dichos eventos.

a) **Cuestiones sin resolver**

1. ¿Cómo puede evaluarse la sostenibilidad de las intervenciones en información?

En las situaciones donde las intervenciones buscan iniciar el intercambio entre diferentes empresas en un mismo subsector, el indicador más directo de sostenibilidad es si se mantiene o no la práctica del intercambio. La forma en la que las operaciones de otras operaciones del sector privado buscan copiar la información impresa es también un indicador de la aprobación del mercado. Sin embargo, en otros casos, pueden no existir mecanismos de mercado efectivos. La información de las naciones industrializadas tiene sus instrumentos en una multiplicidad de organizaciones e individuos; es irrealista esperar que las PyMEs de países en vías de desarrollo puedan cubrir el costo de dichos instrumentos.

e) **Innovaciones actuales de interés**

1. Promoción de visitas de intercambio y encuentros entre PyMEs que operan en un mismo subsector, pero en diferentes áreas. Existe evidencia que sugiere que las PyMEs organizarán estas visitas por su cuenta una vez dado el intercambio inicial.

2. Reunir a productores y clientes para un intercambio abierto acerca de cómo los productos deben ser mejorados para hacerlos más útiles y atractivos; con ello se pueden crear algunos indicadores de impacto positivo. FIT está ayudando en estas innovaciones.

3. Publicación de folletos técnicos, que incluyan imágenes, financiados por los clientes y patrocinadores. Esto se está promoviendo actualmente en Kenya.

#### 4.2.6. ENLACES DE NEGOCIOS

##### a) Definición

Este encabezamiento cubre intervenciones orientadas a mejorar los enlaces comerciales entre las PyMEs (Mead 1994). Se consideran tres tipos principales de enlace:

1. Sub-contratación: esto se refiere usualmente a un arreglo según el cuál un gran cliente sub-contrata una parte de su trabajo a proveedores más pequeños. En realidad, sin embargo, sub-contratar también incluye una variedad de enlaces en los cuales pequeñas firmas sub-contratan trabajo a otras empresas pequeñas en toda la cadena de producción. Las intervenciones apuntan a promover y organizar este tipo de relación.

2. Franquicia: bajo este acuerdo, una empresa vende a otra el derecho a producir o vender un servicio/producto cuya marca comercial pertenece al dueño de la franquicia. Esto significa que la persona que adquiere la franquicia debe seguir estándares y procedimientos establecidos por el dueño de la franquicia.

3. Conglomerados y redes de colaboración productiva: esto se refiere a un sistema amplio de producción que involucra a diversas empresas de diferentes tamaños y posiblemente a otros actores tales como asociaciones de empresas, redes de I&D (investigación y desarrollo) y proveedores de servicios especializados, en un acuerdo complejo de producción. Se diferencia de la sub-contratación por el número de actores involucrados y la completa escala de acuerdos de colaboración requeridos, y en ocasiones es considerada como un sistema de flexible de fabricación. Este tipo de acuerdo (y sub-contratación) permite a las PyMEs actuar en conjunto para hacer frente a las limitaciones comunes, donde cada una toma parte en la cadena global de producción, sin abandonar la flexibilidad que es una ventaja clave de su naturaleza.

Los vínculos empresariales también están referidos en ocasiones a funciones de intermediación (*brokerage*), cuyo análisis fue incluido en la sección 4.2.3.

##### b) Aplicación

Se ha dado un impulso hacia una mayor sub-contratación y dotación externa de personal (*outsourcing*) en las naciones industrializadas durante los últimos años (Tewari, 1994; Humphrey, Schmitz, 1995). Inspirados por el rol clave de los acuerdos de sub-contratación en Japón, las grandes empresas han puesto una mayor atención a las actividades de sus áreas más importantes y han subcontratado las funciones periféricas a otras empresas que cuentan con una gran experiencia. La sub-contratación debe ofrecer por lo tanto un beneficio mutuo a ambas empresas, a los clientes -quienes reciben un mejor producto- y a la economía como un todo, por medio de una mayor eficiencia colectiva. En la práctica, la sub-contratación puede tomar diferentes formas. En algunos

casos, esta puede ser una fuente principal de aprendizaje para el sub-contratista. En otros, es una relación más transitoria que involucra un pequeño beneficio técnico para el sub-contratista.

Si bien la sub-contratación se ha vuelto mucho más popular en los últimos años, en muchas economías en desarrollo, particularmente en África, ha habido un crecimiento relativamente pequeño de la sub-contratación. Dentro de las posibles razones para esta situación se halla la importancia histórica de las empresas integradas verticalmente, un olvido central de las PyMEs que tienen el potencial para actuar como sub-contratistas y las diferentes redes en las que operan las pequeñas y grandes empresas, a menudo sostenidas por diferencias étnicas y raciales.

Han habido algunos intentos de promover la sub-contratación, con resultados mixtos. Los primeros intentos en la India establecieron intercambios de sub-contratación que llegaron a ser excesivamente regulados o desconocidos para las PyMEs, especialmente las regulaciones de precios bases para tratar de garantizar que los acuerdos no fueran “explotadores”. En la práctica, las PyMEs aprovecharon la oportunidad para generar contactos y consideraron a la regulación de precios como una medida entrometida.

En la actualidad, existen señales de que la sub-contratación está recibiendo una mayor atención por parte de los donantes. UNIDO se ha mostrado particularmente activo en la promoción de la sub-contratación desde hace algunos años.

La franquicia se ha hecho más popular también durante los últimos años en las naciones industrializadas. Si bien se trata de una relación circunscrita y relativamente estática en términos de su potencial para un posterior desarrollo, la franquicia es una forma simple de iniciar una empresa. Esta promueve el aprendizaje al demandar a los propietarios-gerentes principiantes familiarizarse con el mercado y satisfacer estándares de calidad definidos en el servicio/producción. La franquicia ha progresado en las economías en desarrollo pero aún no es claro cuál es el rol que tienen las intervenciones de los donantes para promoverla en el futuro.

Los conglomerados empresariales han sido recientemente objeto de gran interés de investigación (Tewari, 1994; Humphrey, Schmitz, 1995) y han sido investigados en detalle en algunos países con economías en desarrollo, especialmente América del Sur y Asia. De alguna forma el crecimiento del uso del análisis subsectorial refleja el interés en los conglomerados de las PyMEs que operan en sistemas flexibles de fabricación. En ambos casos, la unidad primaria de análisis no es el individuo empresario de una PyME sino el grupo del subsector como un todo: lo que importa es el bienestar colectivo del subsector. Mientras que se han dado casos exitosos de intervenciones basadas en análisis subsectoriales, no es claro aún cómo los donantes pueden ayudar al desarrollo de este tipo de complejos conglomerados, presentes en muchos países.

### **c) Lecciones**

Las siguientes lecciones generales se aplican igualmente a la sub-contratación y a los enlaces comerciales (no se cuenta con la experiencia necesaria para hacer algún comentario sobre la franquicia).

1. No fijar demasiadas reglas

Al definir intercambios de sub-contratación, reuniones con sub-contratistas y sus clientes, es importante que el rol de facilitación –propiciar un medio de reunir a la gente- no trate de imponer acuerdos entre las partes. Los precio tope y de base no son apropiados; una interferencia excesivamente entusiasta puede generar cierto rechazo. Cualquier intento de forzar a las empresas para una sub-contratación será obviamente contraproducente.

2. Emplear una lógica comercial

Las redes y sub-contrataciones están basadas en una fuerte ventaja mutua (una situación “ganar-ganar”). Si las potenciales situaciones de sub-contratación no se materializan, pueden existir fuertes razones comerciales que expliquen dicha situación. No se deben forzar relaciones que contradigan la lógica del mercado.

3. Inversión para enfrentar las distorsiones del mercado

En el caso de que la sub-contratación o redes de contactos no se hayan desarrollado de la forma que se esperaba que se hiciera, pueden haberse presentado significativas restricciones a una operación eficiente en el mercado, tales como falta de información, falta de comunicación empresarial, falta de conocimiento de los estándares del cliente, de las capacidades del sub-contratista y los beneficios potenciales y, prácticas empresariales referidas especialmente a términos de pago, que no conducen al desarrollo de confianza entre las partes empresariales potenciales. Encarar estas imperfecciones identificables en el mercado es un caso apropiado para un subsidio limitado y temporal.

4. Un enfoque subsectorial

Mientras que el sistema de intercambios de sub-contratistas de UNIDO no está focalizado usualmente en un subsector, las iniciativas recientes están buscando ser más especializadas. Desde una perspectiva práctica de conocimiento de mercados, las industrias y los actores clave, parece ser que una aproximación subsectorial más clara sería probablemente más exitosa. Sin embargo, pueden existir aspectos complementarios útiles en las iniciativas inter-sectoriales.

<b>Cuadro 16: Generar Redes de Sub-contratación en América Latina</b>
---

<p>El programa de UNIDO para apoyar el programa de desarrollo de sub-contratación industrial surgió de la substancial regionalización de la economía, con enlaces comerciales en aumento a cada nivel. Basándose sobre este interés concreto, UNIDO apoyó el desarrollo de una cantidad de intercambios de sub-contratación y asociaciones. Estos son mercados y bancos de datos computarizados a través de los cuales los arreglos de sub-contratación pueden ser identificados, promovidos y concluidos. El desarrollo de software ha permitido el desarrollo de una terminología común y métodos para obtener y colocar contratos en diversos países, de modo que las ineficiencias resultantes de la ubicación física y la falta de información se han visto reducidas. Existen contrapartes nacionales en 14 países y en total hay 30 arreglos de sub-contratación. 15.000 empresas se han registrado para los intercambios y, de éstas, el 40% por año</p>
--

se ocupan de trabajo obtenido a través de los intercambios. El manejo general de esta red de intercambios está ahora a cargo de una organización sin fines de lucro. El éxito de este programa parece haberse materializado en (Gibb, Manu 1990) en tempranas detecciones de un interés de mercado en sub-contratar y (McVay, 1996) detectar una forma a través de la cuál la colaboración puede extender los beneficios de esta tendencia.

#### 5. Lograr agrupar a las PyMEs

La verdad básica de las intervenciones de sub-contratación está basada en la idea de que una restricción clave es el desconocimiento de los beneficios y las oportunidades potenciales de la sub-contratación y de las capacidades del potencial subcontratista.

Ayudar a la construcción de relaciones iniciales ofreciendo a las diferentes partes una oportunidad de obtener la confianza necesaria es el rol principal de una organización de SDE externa. Sin embargo, existen muchos problemas principales adicionales que restringen la sub-contratación, tales como problemas relacionados a las capacidades de administración del sub-contratista, la mutua desconfianza, y la falta de experiencia en relaciones contractuales legales. En estas situaciones, las intervenciones deben buscar afrontar estas restricciones. En aquellos casos donde el vacío entre las partes es demasiado grande, al quedar por desarrollar aún una relación de trabajo significativa, un rol proactivo que debe ser tomado en cuenta es promover la agrupación de las PyMEs en una red, como una entidad nueva creada para representarlos como “sistema articulador”.

#### 6. Dar cabida a la responsabilidad por el desarrollo

En contextos de redes, seguir un proceso desde fuera, con los actores clave tales como asociaciones empresariales y cámaras de comercio e industria, hacia el centro de la actividad de planeamiento, genera un cierto entusiasmo. Los vínculos de cualquier tipo deben ser dirigidos solo por los asociados y la participación efectiva durante el planeamiento puede enriquecer este compromiso.

#### **Cuadro 17: Reestructuración y Modernización de los Conglomerados PyMEs en India**

En este proyecto en marcha, financiado por el UNDP y otros donantes, la UNIDO se orienta a apoyar la formación de redes PyME desarrollando la capacidad local entre PyMEs agrupadas geográficamente y que operan en el mismo subsector, a identificar y priorizar sus propias necesidades específicas y luego, con la ayuda de organizaciones asociadas, desarrollar programas enfocados a producir colectivamente su competitividad. El elemento principal para formular programas de agrupamiento y específicos de sectores es el estudio de diagnóstico. Todos los participantes que probablemente estarían implicados en el diseño e implementación del programa (asociaciones, cámaras de comercio, bancos y agencias clave de gobiernos locales) estuvieron involucrados desde el principio con el fin de establecer su propiedad del programa. Basándose en los resultados de los estudios de diagnóstico, los actores clave en cada agrupación desarrollaron programas que mejor atendieron sus necesidades específicas. Por ejemplo, 22 empresarios pequeños y medianos de una exitosa agrupación de fabricantes de medias pagaron sus propios gastos para visitar Italia para ver como dichas agrupaciones encararon el problema del tratamiento de la deserción, un problema que estaba fastidiando esta agrupación. En otra agrupación firmas locales de procesamiento de alimentos prepararon un programa detallado de colaboración con una institución local de investigación de alimentos para el desarrollo de estándares en común. La experiencia resultante señala la importancia del rol de facilitador en permitir a las PYME la oportunidad de intercambiar opiniones y experiencias y de intervenciones

enfocadas que son pertinentes a las condiciones específicas en un determinado subsector.

#### **d) Cuestiones sin resolver**

##### 1. ¿ De qué forma pueden intervenir los donantes para promover otras formas de vínculo empresarial tal como la franquicia?

Existe un considerable interés en el mercado PyME es esta área pero, como ya se vio, no es claro qué tipo de intervención puede realizarse para incrementar el acceso de dichos vínculos a las PyMEs.

#### **e) Innovaciones actuales de interés**

Los enlaces empresariales son un área relativamente joven y fluida. El empleo de un enfoque subsectorial para promover la mejora de los vínculos está recibiendo una mayor atención en diferentes países, en algunos casos mediante asociaciones empresariales locales. Si las asociaciones son débiles, sin embargo, como ocurre en muchos países en África, hallar el vehículo apropiado para la intervención es un desafío significativo.

### **4.3. EL NIVEL MEDIO: GENERANDO CAPACIDAD INSTITUCIONAL**

#### *4.3.1. INTRODUCCIÓN*

Esta sección está dedicada a las intervenciones que se dirigen al desarrollo de la capacidad de las instituciones que pueden brindar servicios (de varios tipos) a las PyMEs. El desarrollo en el meso nivel ha sido la mayor área de involucramiento para muchos donantes. La estructura sigue la planteada en la sección 3. Sin embargo, dado el tamaño del tema, alguna explicación posterior será útil.

Definición (4.3.2): se centra en:

- a) la justificación: ¿por qué es importante el desarrollo en el meso nivel?
- b) ¿qué tipo de instituciones se hallan dentro del nivel meso?
- c) ¿qué es lo que significa capacidad institucional?
- d) ¿qué instrumentos se emplean para la generación de esta capacidad?

Aplicación (4.3.3): aquí se hacen algunos comentarios generales sobre las experiencias de los donantes en desarrollo institucional.

Lecciones (4.3.4): se centran en las lecciones que emergen de la experiencia de los donantes bajo tres aspectos:

- e) los principales factores para el desarrollo de una organización empresarial
- f) adecuación de los diferentes tipos de organización
- g) principios generales que propician la generación de capacidad

Cuestiones sin resolver (4.3.5): estas identifican algunas cuestiones sobre las cuales queda aún un considerable debate sobre la práctica apropiada

Innovaciones (4.3.6): esta enumera (brevemente) algunas de las más importantes y actuales innovaciones en desarrollo institucional.

#### 4.3.2. DEFINICIÓN

##### a) Fundamentos

Muchos donantes involucrados con el desarrollo de la PyME no intentan más la prestación directa de servicios a las empresas. Su centro de atención está dirigido más bien al desarrollo de organizaciones de SDE locales y nacionales. Dichas organizaciones son llamadas a menudo *intermediarias o contrapartes*. En realidad existe un acuerdo creciente de que la función apropiada del donante es desarrollar la capacidad de *prestación del servicio* de las organizaciones contrapartes; el rol de las organizaciones de SDE contrapartes es brindar servicios a las PyMEs.

Las intervenciones en el nivel meso se han hecho más populares en el campo de actividad directa en el micro nivel por dos razones principales.

1. Sostenibilidad: los servicios brindados directamente por un proyecto financiado por un donante concluyen con el proyecto. En cambio, una organización local sostenible de desarrollo de la PyME debe ser capaz de distribuir los beneficios al grupo cliente por un período de tiempo adicional al tiempo de apoyo del donante. Si bien puede requerirse una mayor inversión del donante para lograr esto, una organización sostenible podrá eventualmente servir a un mayor número de PyMEs que un proyecto temporal.
2. Efectividad: una organización local deberá tener un mejor conocimiento de las necesidades y demandas de los grupos clientes y debe ser capaz de desarrollar servicios más efectivos para satisfacerlas.

El objetivo de las intervenciones en el nivel meso es el incremento de la eficiencia, efectividad y sostenibilidad de las organizaciones de SDE. Esto se logra mediante *el desarrollo institucional o generación de capacidad*. Siendo más específicos, la generación de capacidad busca:

- Fortalecer y expandir a las organizaciones de SDE existentes, para mejorar sus servicios, añadir nuevos servicios y expandirse hacia nuevos grupos objetivos o áreas geográficas.
- Ayudar en el establecimiento de nuevas organizaciones, especialmente donde las existentes no cuentan con una base adecuada.
- Ayudar en la formación de redes entre las organizaciones mediante servicios de referencia o de enlace. Esto reconoce que ninguna institución por sí sola puede distribuir todos los servicios posibles.



## **b) Tipos de organización**

Los donantes trabajan con un rango de organizaciones de SDE locales y nacionales. Existen diferencias significativas entre estas organizaciones, especialmente aquellas relacionadas con la propiedad, administración, financiación y servicios que ofrecen. Tales diferencias pueden tener importantes consecuencias en su desempeño, en el potencial de ayuda y tipo de ayuda del donante.

Una de las distinciones más útiles entre sociedad y organizaciones proveedoras de servicios se relaciona directamente a la *propiedad* de la organización.

### Sociedades

Estas son esencialmente organizaciones de auto-ayuda, creadas y poseídas por dueños-gerentes de PyMEs para apoyar o representar sus intereses y proveer a los afiliados con servicios. Incluyen cámaras de comercio, asociaciones de empresa, asociaciones de comercio o sectoriales y diferentes tipos de cooperativas. La mayoría tiene algún tipo de identidad legal, pero algunas son tan informales como las empresas que las comprenden. No tienen fines de lucro. La más grande puede cubrir toda la nación e incluir miles de empresas de diferente tamaño, mientras que las más pequeñas pueden tener apenas una docena de miembros.

Las organizaciones genuinas de afiliados son por definición organizaciones de sector privado. Financian sus actividades a través de honorarios de los afiliados, honorarios por servicios y, en algunos casos, apoyo de donantes. En una cantidad de países, sin embargo, las cámaras de industria y comercio reciben subsidios del gobierno y caen bajo la autoridad del ministro de industria o comercio. Más aún, en muchos países las cámaras han tenido una condición semi-gubernamental dado su rol casi estatal en relación con los mercados de divisas y regulaciones laborales. La liberalización está ahora cambiando este rol. Un tipo alternativo y menos común de organización de afiliados que califica para el nivel medio son las asociaciones de profesionales de desarrollo de PyME. Estos proveedores de servicios para PyMEs, usualmente comerciales son un elemento importante del panorama institucional en el cuál las PyMEs operan, en especial en economías en transición y de ingresos medios.

### Organizaciones de prestación de servicios

Estas son instituciones que son dirigidas por agentes antes que por empresarios, con el objetivo de brindar servicios específicos a las PyMEs y, en pocas ocasiones, representar sus intereses. Si bien ellas tienen una membresía base (lo cual no ocurre generalmente), esta no está conformada por empresarios. Los empresarios se hallan de alguna forma involucrados en la administración de la organización mediante la asociación de su consejo o comités de asesoría. Muchos no tienen fines de lucro. Algunas tienen alcance nacional, otras son locales.

Las organizaciones de prestación de servicios pueden ser diferenciadas sobre la base de la propiedad, administración y financiación, entre:

3. Organizaciones gubernamentales o semi-gubernamentales: estas incluyen departamentos de ministerios de gobierno y un rango de agencias gubernamentales, con un presupuesto en el cual el Estado contribuye significativamente.

4. Organizaciones sin fines de lucro y no gubernamentales: estas se hallan fuera de la jurisdicción gubernamental y brindan servicios sin fines de rentabilidad. La financiación puede facilitarse mediante cuotas, actividades de generación de ingresos y contribuciones de donantes. Muchos países cuentan con una legislación que regula este sector.

5. Organizaciones comerciales del sector privado: las cuales incluyen empresas tales como consultoras, institutos de capacitación privados y otras formas equivalentes de empresas privadas (que incluyen proveedores mayoristas, empresas sub-contratistas, proveedores de equipos). Estas organizaciones brindan servicios con un fin de rentabilidad.

Las sociedades así como las organizaciones de prestación de servicios muestran una gran variación con respecto a los servicios que otorgan. Mientras que la defensa es el rol central de las sociedades, ellas también ofrecen algunos SDE tales como capacitación, información y servicios financieros (ahorros y crédito).

Las organizaciones de prestación de servicios pueden ubicarse en un continuo que va desde niveles bajos de especialización hasta niveles más altos. En el primer caso, se trata de organizaciones que ofrecen un solo servicio, tales como las instituciones de capacitación o de desarrollo tecnológico. En el otro caso, se trata de organizaciones para las cuales el desarrollo de la PyME es sólo una parte de su interés más amplio de desarrollo. Estas organizaciones de desarrollo multi-sectoriales pueden incluir asistencia a las PyMEs en un programa más integral, que trate al mismo tiempo, por ejemplo, con desarrollo comunitario, agricultura o salud, ya sea en un paquete integrado o relativamente independiente. Una distinción importante debe hacerse entre las organizaciones que combinan SDE financieros y no financieros y aquellas que no lo hacen

Finalmente, es importante hacer una diferenciación entre instituciones y organizaciones. Mientras que las últimas se refieren a entidades (tales como las sociedades y las organizaciones de prestación de servicios) que tienen una estructura formal, las primeras son más flexibles y se relacionan tanto con organizaciones y alianzas o redes de individuos (ver 4.3.5).

### c) **El significado de 'capacidad'**

Capacidad es un término que es usado frecuentemente (a veces vagamente) al referirse a las intervenciones de los donantes en el nivel meso. Antes de proceder con un análisis

detallado de la generación de capacidad, es importante desarrollar una visión más precisa de lo que significa capacidad. Las instituciones de SDE, sea cual sea su variedad, requieren capacidad en cuatro áreas principales (Henriques, 1994):

1. Capacidad Organizacional: esta se relaciona con la visión de la organización, es decir, la habilidad de “articular y generar compromiso en pro de su misión, metas y objetivos, población cliente y nivel de impacto deseado” (referencia), y con una cultura corporativa que refleje y sostenga esta visión. También se halla relacionada a la legitimidad externa e interna que la organización necesita para crecer y la red de relaciones que esta establece con otras organizaciones.

2. Capacidad Administrativa: una organización requiere una estructura legal y organizacional que le permita concretar su visión, además de sistemas y procedimientos administrativos y personal con las capacidades necesarias de administración. Los sistemas y procedimientos incluyen normas administrativas y de personal; planeamiento, sistemas de monitoreo y evaluación; sistemas de información y sistemas de administración financiera. Estos permiten a la organización planificar, controlar, monitorear, informar y evaluar su programa.

3. Capacidad Técnica: una organización debe usar los instrumentos o métodos que le permitan concretar su visión y contar con personal calificado para usar estos instrumentos. Este debe incluir una capacidad para el posterior desarrollo del programa, para satisfacer las cambiantes necesidades de los clientes.

4. Capacidad Financiera: esta se refiere a la habilidad de una organización para obtener fondos para la implementación y desarrollo de su programa, mediante el auto-financiamiento o soporte externo y, mantener los costos a un nivel aceptable.

d) **Instrumentos de formación de capacidad:**

Mientras que muchos donantes enfatizan la importancia de la generación de capacidad, ellos no buscan diferenciar las diferentes perspectivas adoptadas. La generación de capacidad es un término usado generalmente para describir una variedad de insumos, muchos de los cuales caen dentro de estos cuatro principales:

- “guía/asesoría”, consultorías, soporte técnico de “expertos”: estos pueden tomar una variedad de formas y enfocarse en una serie de objetos, ser otorgados en forma individual o grupal y ser continuos o temporales.
- Algunos donantes enfatizan el importante rol del desarrollo organizacional (DO) en enfoques 'holísticos' de formación de capacidad, que va mas alla de la formación técnica para adoptar las cuatro dimensiones de capacidad identificadas anteriormente.
- Capacitación del personal y administración (o miembros)
- Soporte financiero: este puede tomar la forma de fondos para proyectos específicos o, en forma menos frecuente, soporte presupuestal general.

El análisis que hacen los propios donantes de su nivel meso y las intervenciones de formación de capacidad no consideran en detalle estas perspectivas. Se brinda mucha más importancia a “cómo” es implementada la generación de capacidad. El centro de atención a lo largo de esta sección está dado en los principios que se aplican a todos los instrumentos (Duval, Waterfield, 1996).

#### 4.3.3 APLICACIÓN

La mayoría de intervenciones facilitadas por donantes comprenden la generación de capacidad principalmente como una de tipo **técnica** y en menor grado, como **gerencial**. El instrumento más común es la Capacitación de Capacitadores y de otro personal técnico, el cual va juntamente con el soporte brindado al proyecto para el diseño y desarrollo de servicios. La capacitación de gerentes es una intervención menos usual pero no menos común. El desarrollo de sistemas administrativos está generalmente limitado al monitoreo y evaluación, que se halla claramente vinculado al donante y a los objetivos del proyecto. Los sistemas de monitoreo y evaluación pueden servir a las necesidades temporales de los proyectos de los donantes, antes que a las necesidades a largo plazo de la organización contraparte. Todos los otros sistemas de administración requeridos por una organización, así como su estructura organizacional global, generalmente se extienden más allá del alcance de la mayoría de proyectos.

Existe un creciente reconocimiento de la necesidad de articular las organizaciones con redes. Esto es visto más en términos de prestación de servicios (si alguna organización no puede brindar cierto servicio, entonces otra en su red lo hará), pero debe existir el propósito más amplio de establecer una sustancial *legitimidad*. En general, son escasas las intervenciones que buscan desarrollar lo que se ha denominado “capacidad **organizacional**”.

La capacidad **financiera** es de especial interés para un creciente número de intervenciones, en línea con el énfasis creciente que los donantes han puesto en la sostenibilidad financiera. Esta generalmente toma la forma de proyectos que introducen pagos por los servicios. Estos son, sin embargo, frecuentemente nominales. Reducir los costos atrae la atención del donante, pero esto se refleja inadecuadamente en las intervenciones al nivel de las estructuras organizacionales y sistemas administrativos.

De todo lo anterior, lo más notable en la mayoría de intervenciones de donantes es que ellas no sean intentos amplios de generación de capacidad institucional. Por el contrario, son fragmentadas y limitadas a cuestiones directamente relacionadas a la mejora inmediata de los servicios. Un proyecto que añade capacitación al paquete de servicios para una organización, por ejemplo, puede desarrollar la capacidad técnica requerida, capacitar a un gerente de capacitación y establecer un sistema de monitoreo y evaluación; sin embargo, es improbable observar la integración de la capacitación al interior de la visión de la organización, en su administración global y capacidad financiera. Esto puede representar un intento de incorporar una unidad exitosa en una organización débil, que no es sostenible a largo plazo.

Inevitablemente, en un campo dominado por especialistas en el desarrollo de pequeña empresa, muchas intervenciones en el nivel meso han sido focalizadas como el desarrollo de capacidad técnica, con una atención limitada a las cuestiones administrativas y financieras más obvias, y muy poca a aspectos más amplios de desarrollo institucional.

#### 4.3.4. LECCIONES

##### a) **Factores importantes para el desarrollo de una organización con mentalidad empresarial**

Como se mencionó en la sección 2, existe un amplio acuerdo de que el patrón guía para la administración y operación de organizaciones de SDE deben ser las propias PyMEs, es decir, las organizaciones de SDE deben funcionar como empresas. Una organización de SDE que funciona en forma empresarial es aquella que:

- Tiene una mejor comprensión de sus clientes, puesto que es un negocio (al igual que ellos).
- Tiene un interés inherente en ofrecer servicios que necesitan los clientes antes que en aquellos que pueden ser fácilmente brindados, dado que sin sus clientes la empresa no puede sobrevivir.
- Es capaz de hacer uso de las oportunidades emergentes para desarrollar servicios que tienen una alta demanda.
- Puede ser auto-financiada en cierta forma (por medio del cobro de servicios) y con ello ser más sostenible
- Ofrece un programa orientado por la demanda de servicios, lo que le permite existir y crecer en un mercado en el cual las PyMEs son los clientes.

Usando la estructura anterior para definir capacidad –organizacional, administrativa, técnica y financiera – los factores que hemos esbozado han sido considerados como importantes para la creación de organizaciones de SDE que funciones al estilo empresarial.

##### (1) **Capacidad Organizacional**

###### Visión empresarial y cultura corporativa

El grupo objetivo debe ser definido como clientes y debe existir un fuerte compromiso hacia la organización y hacia la entrega de servicios apropiados a los clientes. La relación con los clientes debe ser definida como transaccional, es decir, una en la cual el servicio es ofrecido a cambio de un precio, con beneficio para ambas partes. Generalmente, la importancia económica del desarrollo de la PyME debe ser enfatizada no sólo en función de aspectos sociales y de bienestar sino como pre-requisito fundamental para la mejora de estos aspectos.

Si bien una aproximación empresarial es a veces percibida como contradictoria a objetivos sociales, en realidad no existe necesariamente dicha contradicción. La situación de los clientes determina claramente sus necesidades, la naturaleza de los servicios a ser ofrecidos y la forma de contribución que estos pueden significar; el diseño e implementación de las intervenciones ha de estar basado en torno a estos aspectos. Sin embargo, la aproximación global de *cómo* las organizaciones de SDE trabajan no se ve afectada; las personas son siempre clientes válidos, sin importar cuánta sea la desventaja de su situación. La única alternativa real a una propuesta empresarial es una relación caritativa (tradicional), la cuál es en realidad solo apropiada para situaciones de asistencia/alivio.

## **(2) Capacidad Administrativa**

### **1. Una forma legal de promover la conducta empresarial**

Este es el caso con cualquier forma de organización en la cual el desempeño está relacionado a su existencia continua, el número de trabajos que esta puede ofrecer, y los incentivos que los empleados reciben. Desarrollar organizaciones como empresas actuales en las cuales los miembros del personal dirigen (al menos en parte) su organización puede ser más efectivo. En el caso de que se otorguen subsidios, estos no deben ser automáticos sino relacionados al desempeño.

### **2. Estructuras descentralizadas**

Colocando a personal que interactúe con los clientes a nivel local y que conozca sus necesidades, se logra un alto grado de autoridad y propiedad. Debe existir una fuerte presencia local que sea capaz de llegar a sus clientes.

### **3. Un alto grado de autonomía del gobierno**

Las estructuras deben permitir a la organización ser autónoma de influencias políticas y de la burocracia.

### **4. Incluir clientes representativos en la estructura organizacional**

En una junta, por ejemplo, es útil incluirlos con el fin de generar un estilo más empresarial en la organización, así como una mayor relevancia de los servicios.

### **5. Sistemas de administración para presentar o simular mecanismos de mercado**

Los mecanismos deben ser presentados para brindar una retroalimentación inmediata y significativa sobre el grado en que los servicios están cubriendo las demandas. Estos deben incluir investigación de mercado, un monitoreo y evaluación continuos y un cobro por los servicios. Se puede fortalecer el impacto de dichos mecanismos vinculando el desempeño individual o del equipo a incentivos financieros o de otros tipos.

### **6. Sistemas y estilos de administración participativos**

Las aproximaciones empresariales permiten la iniciativa individual y promueven un sentido de responsabilidad; con ello se promueve el espíritu “empresarial” en todos los niveles.

## 7. Administración flexible

Esta es necesaria para permitir a la organización reaccionar ante las necesidades cambiantes y demandas.

### (3) **Capacidad Técnica**

#### 1. Especializarse en áreas centrales

Antes que tratar de brindar servicios para todas las posibles necesidades de los clientes, las organizaciones deben focalizar sus actividades. Esto les permite conseguir un mayor grado de pericia técnica, cubrir la demanda en forma más efectiva y simplificar las funciones de administración.

#### 2. Desarrollar la capacidad técnica para adaptar o desarrollar nuevos “productos”

Además de ser capaz de entregar servicios que cubran las necesidades cambiantes y las demandas, las organizaciones deben tener su propia capacidad de desarrollo de productos, o deberían tener acceso a dicha capacidad en su red.

### (4) **Capacidad Financiera**

#### 1. Desarrollo de relaciones transaccionales

Enfatizar y definir relaciones mediante el cobro por los servicios. De esta forma, puede facilitarse cierto grado de auto-financiamiento.

#### 2. Diversificación de fondos

Aquellas organizaciones que no hallen factible un total auto-financiamiento, deben diversificar sus fuentes de fondos con el fin de reducir riesgos.

#### 3. Realizar economías de escala

\*Organizaciones más grandes (pero descentralizadas)

\*Especialización

#### 4. Reducir costos

- Trabajando con un grupo pequeño, central y permanente y contratando a los especialistas externos temporales (*freelance*) que sean requeridos (manteniendo el costo base fijo bajo control)
- Brindando servicios a las empresas en forma grupal antes que en forma individual, en donde sea técnicamente factible.
- Desarrollando una capacidad administrativa profesional en la organización, tanto en términos de recursos humanos como de sistemas. Los sistemas de administración computarizados pueden reducir costos en muchas situaciones.

Existe una certeza, aunque paradójica, sobre los aspectos financieros de las organizaciones de SDE que funcionan como empresas. La forma en la que el desarrollo empresarial puede ser totalmente auto-financiado, en cambio, es aún dudosa. La

considerable experiencia parece indicar que el auto-financiamiento de algunos servicios tal y como son brindados en la actualidad no es del todo posible si:

- Si los principales clientes son empresas micro y pequeñas antes que medianas.
- Si los grupos objetivos principales se hallan entre los grupos menos favorecidos, tales como la gente en condiciones de pobreza o mujeres.
- El ingreso per capita en el país es bajo y la economía no crece en forma rápida.

En donde el poder de compra de los clientes sea bajo y las perspectivas de crecimiento sean limitadas, puede deberse simplemente a que no existe un mercado lo suficientemente grande como para que las organizaciones se sostengan a sí mismas como empresas. Una forma de encarar esto, sin que las organizaciones se tornen permanentemente dependientes de subsidios de donantes o del gobierno, es subsidiar los servicios con ingresos de actividades que produzcan un ingreso excedente. Mientras la práctica apropiada claramente indica que los servicios financieros y no-financieros deben ser separados, hay claros ejemplos de organizaciones de desarrollo de PyMEs que no logran esta separación operacional dentro de la misma organización. Donde esto sea posible (la experiencia sugiere que usualmente no lo es), puede existir un espacio para una subsidiación en forma transversal..

#### 5. Conveniencia de distintos tipos de organización

En oposición a los estándares empresariales planteados anteriormente, ¿cómo les va a distintos tipos de organizaciones de SDE? Para cada una, se resume a continuación la experiencia del donante.

##### Sociedades

Las sociedades han demostrado el potencial para jugar un importante rol en la defensa de los intereses de las PyMEs y, en menor forma, en la provisión de servicios. Siendo constituidas por PyMEs, están más cerca a ellas que a cualquier otro tipo de organización y tienen el conocimiento más inmediato de sus necesidades. Las sociedades pueden estar afectadas, sin embargo, por un rango de debilidades que detractan significativamente su habilidad para actuar en forma empresarial en el trabajo que realizan para las PyMEs (Havers, Gibson, 1994).

- Su visión a menudo está subdesarrollada, y a menudo se enfoca en una sola cuestión de importancia inmediata, abordada mediante interlocución antes que por la prestación de un servicio a largo plazo. Con frecuencia, la afiliación no está claramente definida.
- Las organizaciones más grandes, particularmente las cámaras de comercio, están a menudo dominadas por los intereses de grandes empresas y desarrollan propósitos propios, muy poco relacionados a las necesidades de sus miembros. Las organizaciones más pequeñas están a menudo más cerca de la organización impulsada por los afiliados ideal. Muchas organizaciones, tanto pequeñas como grandes, están politizadas.



- La capacidad administrativa, en términos de sistemas como también de recursos humanos, a menudo es muy débil. Como esto puede resultar en un bajo nivel de responsabilidad, los conflictos y la falta de compromiso son comunes.
- La capacidad técnica es, por lo general, débil también: las sociedades más pequeñas típicamente no cuentan con personal profesional, mientras que la calidad del personal en las más grandes, es baja. La base financiera de muchas sociedades es frágil, dado que los miembros fallan en pagar sus cuotas y las organizaciones se muestran reacias al cobro de honorarios de recuperación de costos, tales como los que cobran las organizaciones gubernamentales y las ONGs. Es osado asumir que las organizaciones integradas por empresas aplicarán principios de empresas a sus operaciones.

En la práctica, es claro que existen tradiciones muy distintas relacionadas con las sociedades y que chocan con su desempeño en intervenciones apoyadas por donantes. Por ejemplo, tanto Sudamérica como el sub-continente asiático, existen fuertes tradiciones de asociación arraigadas en sus instituciones sociales y comerciales. En África oriental y del sur, esta tradición por lo general se halla ausente y muchas de las intervenciones no han sido exitosas.

#### Organizaciones gubernamentales o semi-gubernamentales

Entre las organizaciones de entrega de servicios, las organizaciones de SDE gubernamentales son generalmente las menos exitosas en adoptar un estilo empresarial. La experiencia global es que el gobierno no es un buen proveedor de SDE. Esto no es motivo de sorpresa. Las organizaciones gubernamentales usualmente están sujetas a reglas y normas que desalientan un comportamiento de toma de riesgos y una cultura organizacional empresarial. Muchas carecen de visión general: tienen un mandato impuesto desde afuera antes que un sentido de misión que genera compromiso externo e interno. La financiación para la institución o los incentivos para las personas no tienen relación con el desempeño. Los salarios son muy bajos como para atraer a personal motivado y bien calificado. Las organizaciones gubernamentales a menudo tienen una baja calificación en descentralización, participación y propiedad, y, están frecuentemente sujetas a interferencia política y burocrática.

#### Organizaciones sin fines de lucro o no-gubernamentales

Las ONGs han demostrado un mayor nivel de éxito, además de tener el potencial de desempeñarse en una forma más empresarial. A menudo deben probarse a sí mismas en el mercado, ya sea si se trata del mercado para financiación de donantes o del formado por las PyMEs. Sea cual sea el caso, existe una fuerte motivación para el logro de resultados. Existe en ellas por lo general un sentido más grande de propiedad, una mayor descentralización, estímulo a la iniciativa individual y una mayor flexibilidad. Las ONGs generalmente tienen una visión más fuerte y un mayor nivel de compromiso para concretar su visión. Sin embargo, esta no es siempre una visión que genera una cultura organizacional empresarial ya que muchas ONGs tienden más a una orientación caritativa

que resulta sospechosa o definitivamente contraria a las empresas. Además, la administración global y la capacidad técnica son a menudo débiles: las buenas intenciones y la motivación reemplazan a menudo al profesionalismo, especialmente cuando la organización depende significativamente de personal voluntario o con bajos sueldos.

### Organizaciones comerciales

La conclusión lógica de la búsqueda de organizaciones de SDE empresariales, es por supuesto, el sector privado comercial. Las empresas son los proveedores de servicios más exitosos para las PyMEs. Sin embargo, se debe tener en cuenta una importante advertencia: los servicios que ellas venden no son generalmente los que brindan las ONGs y los gobiernos, tales como capacitación empresarial y asesoramiento. Su mercado es más bien distinto: puede no incluir a las empresas más pequeñas y con menos recursos, objetivo de muchos programas no comerciales. El éxito de las empresas en atender a las PyMEs no significa por lo tanto que sean el mecanismo apropiado para concretar los objetivos de los donantes. Sin embargo, como se informa en 4.1, la extensión de la gama de provisión comercial de los SDE es una tendencia actual importante.

#### a) **Principios generales que facilitan la formación de capacidad.**

##### 1. Intervenciones globales y sistemáticas de formación de instituciones.

Tales intervenciones están basadas en evaluaciones que analizan la capacidad de la institución, y definen hasta qué punto ésta permite que la organización se desempeñe en forma empresarial al identificar y satisfacer las necesidades de las PyMEs. Esto a menudo requiere una intervención inicial para desarrollar la capacidad organizacional de una institución - más importante aún, su visión -, luego de lo cuál se pueda establecer lo que se necesita para concretar esta visión. Algunos donantes se están interesando en intervenciones de desarrollo organizacional (DO) para lograr el espacio necesario l en el desarrollo de intervenciones de formación de capacidad.

##### 2. Parte de un proceso dinámico

Las intervenciones exitosas se conciben y se implementan como parte de un proceso dinámico, antes que estar diseñadas al inicio de un proyecto como un conjunto de actividades que pueden ser implementadas mecánicamente. Las intervenciones iniciales a menudo tendrán efectos que requieren modificaciones en cuanto a estrategia. Las evaluaciones de necesidades organizacionales deben por lo tanto, ser una actividad continua.

##### 3. Asociación

Las intervenciones deben estar planeadas e implementadas en una asociación entre la agencia donante y la organización de desarrollo PYME. El cambio organizacional

impuesto por los donantes tiene pocas probabilidades de generar los cambios deseados. Si lo hace, no se puede esperar que tales cambios sean sostenibles. En esta sociedad, la organización receptora debería tener, en el análisis final, la última palabra sobre las intervenciones planeadas. El donante debería, por otro lado, tener la opción de discontinuar el apoyo en el proceso de desarrollo institucional en el caso de que la respuesta de la contraparte no cumpla con sus expectativas.

**Cuadro 18: Desarrollo Institucional Global: La Asociación de Agencias de Desarrollo Económico Local de Camboya (ACLEDA).**

Este proyecto ejecutado por la OIT, financiado por la UNDP y otros donantes, se prolongó de 1992 a 1995. Estableció una organización no-gubernamental nacional que implementa un programa integrado de servicios financieros y no-financieros para micro y pequeñas empresas de grupos objetivos de bajos ingresos. El proyecto y ACLEDA desarrollaron e implementaron un programa global de desarrollo institucional, que abarcó la necesidad de una formación de capacidad organizacional, administrativa, técnica y financiera. Esto comenzó casi inmediatamente, cuando el programa se hizo operacional. Una de las primeras intervenciones apoyó a la organización en el desarrollo de su plan estratégico, mediante una metodología innovadora que permitió la participación de todos sus miembros (personal). Este fue un elemento clave en el desarrollo de una visión y un sentido de propiedad. Se siguió una propuesta estructurada para transferir autoridades y responsabilidades del proyecto a la ONG. Un programa mutuamente acordado para tales transferencias fue enlazado con intervenciones de desarrollo de capacidad. Estas incluyeron, además de capacitación, el desarrollo de sistemas globales. ACLEDA funciona ahora como una organización autónoma, aunque la limitada asistencia técnica que recibe sea aún desfasada. Se espera que un total autofinanciamiento será alcanzado en 1999, en base al ingreso por crédito, que subsidie la capacitación empresarial y el asesoramiento.

4. Compromiso a largo plazo.

El compromiso de largo plazo, tanto del donante como de la contraparte en el proceso de formación institucional, es otra característica de las intervenciones exitosas. Tanto el donante como la contraparte necesitan reconocer que el desarrollo institucional general es un proceso que requiere precaución y demanda tiempo. El tiempo que demande está en función, por supuesto, del punto de partida y los objetivos a ser concretados, además de algunos otros factores. En proyectos de formación de instituciones globales, una duración de 5 a 10 años no es inusual.

5. Fase de orientación

Algunas experiencias indican la importancia de un período inicial de orientación, de aproximadamente seis meses a un año, durante el cuál el donante y la organización contraparte aprenden más uno del otro y gradualmente le dan forma a las estrategias generales que deben seguirse. Los proyectos que no tienen tal período de orientación, y están diseñados durante una misión breve, a menudo encuentran que sus documentos de proyecto requieren un cambio significativo. Este período puede ser extendido a una fase piloto, dando tanto al donante como a la organización contraparte de SDE, la oportunidad de probar las estrategias antes de decidir la dirección futura.

#### 6. Pensar en la sostenibilidad desde el inicio

Las actividades para obtener sostenibilidad deben comenzar con la inepción del proyecto. La postergación de decisiones importantes sobre cambio organizacional, el cobro de honorarios u otros factores que afectan la sostenibilidad, generalmente dan como resultado la atención tardía (o nula) de dichas cuestiones. En tales situaciones, se arraiga una mentalidad de dependencia de fondos y de experiencia extranjera para el proyecto, lo cual hace bastante improbable el logro de la sostenibilidad.

#### 7. Los donantes no toman responsabilidad directa en la entrega de los servicios

Desde el comienzo, la responsabilidad final debe yacer en la organización de SDE contraparte. El rol del personal del donante es el de asistencia técnica y de asesoría, es decir, una función de personal antes que una función de línea. Esto obligará tanto al donante como a la contraparte a trabajar activamente en la formación de capacidad y en la planificación para cuando cese el proyecto. Si bien la organización contraparte debe involucrarse desde un principio, la responsabilidad de implementación del programa debe ser gradualmente transferida a la nueva organización tan pronto como esta haya desarrollado las capacidades necesarias.

#### 8. Siendo consistente en cuanto a las relaciones

Mientras los donantes puedan predicar las virtudes de una relación empresarial entre las organizaciones de SDE y sus clientes, este mensaje se verá minado si la relación que aspiran desarrollar con la organización de SDE es opuesta al tema empresarial. Es importante que la relación que se desarrolla entre el donante y la organización de SDE estimule a esta última a adoptar un estilo empresarial. Esto tiene implicaciones en el reporte de acuerdos, flexibilidad de acción y fijación de objetivos, entre otros aspectos. (ver Cuadro 20).

#### 9. Reconocer la visión individual

Las organizaciones de SDE, así como las PyMEs, están a menudo dominadas por un individuo con un fuerte sentido de propiedad personal sobre la organización y su trabajo. En muchas formas, esto es tanto la fuerza como la debilidad de estas organizaciones. Eventualmente, las PyMEs deben crear equipos administrativos que permitan un desarrollo posterior y, lo mismo debe aplicarse con las organizaciones de SDE en crecimiento. Sin embargo, en la mayoría de ellas, un individuo clave aún ejerce gran influencia y su propio sentido de visión puede hallarse inevitablemente atado a la organización. Esto define a la organización de SDE. Es importante que las intervenciones de donantes traten de formar y fortalecer esta visión antes que obstaculizarla.

#### 10. Utilice el apoyo financiero con precaución

Los proyectos exitosos al nivel medio utilizan el apoyo financiero con precaución, dado que la financiación de las intervenciones de formación institucional disminuye conforme avanza el tiempo. Esto es acorde con la necesidad de que las organizaciones se desempeñen al estilo empresarial. El período en el cual la asistencia financiera es finalmente terminada depende de la situación.

### 11. Legitimidad externa para proveedores de SDE del sector privado

Obtener legitimidad externa, sobre todo con los gobiernos, es especialmente importante para las ONGs. Los gobiernos en muchos países observan con desconfianza a las ONGs como competidoras por fondos, percibiéndolas como difíciles de controlar y posiblemente contradictorias a la política del gobierno. Los donantes pueden jugar un importante rol en convencer a los gobiernos de la efectividad de las ONGs y en desarrollar relaciones más constructivas entre ellos. Por otro lado, apoyar a las ONGs en el fortalecimiento de su dimensión política - objetivo de algunas intervenciones de donantes -, es probablemente contraproducente en lo que respecta a la entrega de servicios de desarrollo de las PyMEs, aunque puede ser justificable en otros términos.

#### **Cuadro 19: Desarrollo de Servicios en las Cámaras de Comercio e Industria en Brasil mediante una Asociación dinámica.**

Este proyecto GTZ fue concebido como una intervención al nivel micro: las PyMEs recibirían capacitación y asesoría de artesanos alemanes, que vendrían a Brasil o recibirían aprendices en Alemania. Las Cámaras de Comercio en Alemania y Brasil fueron consideradas intermediarias apropiadas. Sin embargo, el proyecto resultó en una intervención a nivel medio al encontrarse que se requería un cambio institucional para permitir que las Cámaras en Brasil, que funcionaban como un grupo de interés solo para grandes empresas, brindaran a las PyMEs servicios basados en necesidades de una forma sostenible. Una fase de orientación al comienzo del proyecto hizo posible ésta re-dirección. Introduciendo propuestas participativas al planeamiento, toma de decisiones y capacitación, sin infringir la autonomía de las organizaciones, el proyecto permitió que se desarrollara un nuevo sentido de misión con respecto a las PyMEs, lo cuál hizo que las Cámaras abrieran su afiliación a las PyMEs y ofrecieran servicios específicamente orientados a este grupo. Un cambio organizacional tuvo lugar en el contexto de las actividades concretas de las PyMEs, iniciado por el proyecto como parte de un proceso dinámico. Tanto las PyMEs como las Cámaras se involucraron activamente en todas las etapas de identificación, planeamiento, implementación y evaluación de servicios. Las organizaciones han comenzado a verse a sí mismas como empresas que ofrecen como productos el apoyo y servicios, mientras que las PyMEs han comenzado a reconocerlas como sus representantes legítimas y una fuerte fuente de apoyo.

### 12. Incrementar especialización manteniendo una amplia oferta

Se ha encontrado que las agencias especializadas son más efectivas en servir a las PyMEs. Esto refleja el desarrollo del sector microfinanciero hacia el “minimalismo” y el apoyo a instituciones financieras antes que a programas integrados. Esto se basa también en un mayor énfasis al enfoque de administración empresarial (hacer lo que uno hace bien y no dispersarse en otras áreas). Una consecuencia de la tendencia hacia la especialización es la atención creciente al desarrollo de redes. Las organizaciones enlazadas a través de redes pueden referir clientes a los mutuos servicios especializados, y así satisfacer una diversidad de necesidades. En su forma más extrema, esto ha tenido como resultado el establecimiento de instituciones cuyo único servicio son las

referencias. Como cualquier proveedor de servicios no-financieros, es importante equilibrar el enfoque con un amplio conocimiento de otros servicios.

### 13. Aumentar la capacidad sin perder control sobre costos fijos

Otra recomendación empresarial básica en el desarrollo institucional es la importancia de mantener un precio base fijo “ajustado” que sea compatible con las ambiciones organizacionales y la sostenibilidad a largo plazo. Inevitablemente, esto significará, entre otras cosas, procurar utilizar recursos externos para determinadas tareas y utilizarlos en la formación de enlaces apropiados.

Los principios citados son válidos para intervenciones de formación institucional en apoyo a las organizaciones de desarrollo de las PyMEs, incluyendo a las sociedades. Sin embargo, las sociedades son, en muchas formas, una categoría especial porque están constituidas por las propias PyMEs; generalmente tienen la interlocución como su primer objetivo y sufren más que cualquier otro grupo de organizaciones de una falta de capacidad.

### 14. Formar capacidad sin destruir la auto-confianza

Las intervenciones de donantes para formar capacidad en tales organizaciones deben ser llevadas a cabo con extrema precaución, para evitar desarrollar una dependencia en la asistencia externa, a la cual las sociedades se han mostrado particularmente susceptibles. Tal dependencia no sólo perjudica la sostenibilidad sino que también ha mostrado que desalienta la iniciativa en las sociedades: la auto-ayuda y la dependencia son, después de todo, opuestos naturales. Además, mover demasiado rápido el proceso de desarrollo institucional puede destruir fácilmente a las organizaciones muy frágiles. La ayuda por lo tanto, no deberá forzar más allá de su capacidad a una organización, sino que debe buscar desarrollarla gradualmente, sin interferir con su autonomía y limitar la asistencia financiera a un minimum. Los donantes deben asegurarse de no recargar con ayuda y tareas a una organización.

### 15. Formar desde la base hacia arriba

Es importante asistir a las sociedades en la formación de una capacidad organizacional y administrativa desde la base hacia arriba, antes que desde el nivel gerencial hacia abajo. Esto se puede lograr ayudando a las organizaciones a establecer procedimientos más transparentes y formales para elegir su dirección, introducir mecanismos para la participación activa de los miembros en la toma de decisiones y establecer una comunicación de doble vía entre los miembros y la gerencia.

### 16. Más allá del núcleo de interlocución

Las intervenciones exitosas han mostrado que mejorar la prestación de servicios es importante para proveer a los miembros de beneficios tangibles y para fortalecer la base de afiliados. La interlocución es rara vez suficiente en sí misma. Los donantes pueden ser particularmente útiles en desarrollar la capacidad técnica requerida. Es particularmente importante, sin embargo, que los donantes no contemplen las sociedades en forma aislada de la red de apoyo y del medio ambiente para el desarrollo de las PyMEs. Las sociedades

no son necesariamente la respuesta a todas las necesidades de las PyMEs, y no se debe esperar que brinden todos los servicios posibles. Las ventajas de la especialización se aplican a las sociedades como también a otras organizaciones.

17. Cuidado con lo grande y burocrático.

Existen evidencias de que la asistencia a sociedades pequeñas puede tener más éxito que a aquellas que son más grandes en escala, siempre que los donantes sean lo suficientemente precavidos en no ahogarlas en ayuda. Puede ser difícil superar la distancia entre el liderazgo y miembros en organizaciones grandes, como puede serlo revivir una visión de autosuficiencia y servicio a las PyMEs. El potencial para la entrega de servicios en forma empresarial puede también ser mejorado con las organizaciones más pequeñas, donde el liderazgo es a menudo más empresarial y no se halla obstaculizado por la burocracia de las grandes organizaciones. Sin embargo, a las pequeñas organizaciones les resulta difícil concretar economías de escala y por lo tanto puede ser más costoso.

18. Cuidado con las instituciones politizadas.

Mientras es importante para las sociedades encontrar aliados entre gente influyente y mantener amplios contactos políticos, las políticas de partido deben ser evitadas en todo lo posible. En algunos países por ejemplo, las cámaras de comercio e industria se han convertido en organizaciones altamente politizadas, en donde las elecciones pueden generar situaciones de división. Invariablemente en tales organizaciones, las cuestiones políticas prevalecen sobre las de los socios.

**Cuadro 20: Extender el Principio Empresarial a las Relaciones Donante – Contraparte**

Los Centros de Servicios de Desarrollo (CSD) en Ecuador y Perú procuran una propuesta al desarrollo de la PyME que está basada en una relación empresarial con los proveedores de SDE. Las organizaciones de SDE son invitadas a presupuestar determinados contratos, tales como investigación y monitoreo de mercados de servicio y la provisión de servicios a PyMEs. El pago por estos contratos está basado en el desempeño, con incentivos de acuerdo a un criterio definido (en forma similar, las instituciones que no cumplen con los objetivos acordados no reciben más contratos). El propósito de estos contratos es tratar de desarrollar *ofertas de servicio* mejoradas de los proveedores de SDE, para satisfacer las demandas de las PyMEs y para estimular esta demanda en el largo plazo. Una temprana evidencia sugiere que la oferta de servicios se ha visto mejorada por el estímulo del SDC.

En cada caso, el programa es administrado por Swisscontact. Su compromiso como una institución de *segundo nivel* es importante; sería extremadamente difícil para un donante (con cierta rigidez y falta de acercamiento a la situación de las PyMEs) tal como el CSD, desarrollar el tipo de relación con los proveedores de SDE (primer nivel) que es necesaria para la base empresarial a ser establecida.

4.3.5 CUESTIONES NO RESUELTAS

1. ¿Son siempre necesarias las organizaciones de nivel meso?

Las intervenciones de nivel meso han sido consideradas en esta guía en términos de formación de capacidad de las organizaciones de desarrollo de las PyMEs. Sin embargo, tales organizaciones han alcanzado solo a un número limitado de empresas. Muchos más empresarios inician o mejoran sus empresas emulando a otros. El aprendizaje informal, en una base tanto comercial como no comercial, es el proceso normal de desarrollo para las PyMEs. Los dueños-gerentes de las PyMEs aprenden de sus colegas y competidores, copiando innovaciones técnicas y empresariales, y muchos han aprendido primero su ramo a través de largos períodos de aprendizaje, pagados o no pagados. También aprenden de sus clientes, que brindan retroalimentación de sus servicios o productos. En general, los mecanismos de enseñanza privados son relativamente más importantes que el aprendizaje formal de las organizaciones de SDE. Justamente, se debe reconocer que, cuando la mayoría de los países industrializados se encontraban en niveles de desarrollo comparables con la situación actual de las economías en desarrollo, las PyMEs tenían a su disposición pocos mecanismos de aprendizaje formales. En el contexto de diferencias de riqueza (basadas en comparaciones del poder de compra equivalente) típicamente de entre 10 y 50, una pregunta clave a ser contestada es hasta qué punto el total de la infraestructura de desarrollo de las PyMEs que ha evolucionado en naciones industrializadas, es apropiada para economías con relativamente pocos recursos. Como en el caso de las microfinanzas, donde las propuestas “locales” han florecido convirtiéndose en instituciones principales, quizás los SDE deban ser considerados en forma similar. De lo contrario, puede existir el peligro de que los donantes “carguen” una base de costos irrealista en el contexto de las economías más débiles y de bajos recursos.

## 2. La eficacia de diferentes instrumentos de nivel meso

“Desarrollo institucional”, “formación de capacidad” son términos genéricos que cubren una variedad de diferentes (aunque relacionados) instrumentos (capacitación, apoyo técnico, apoyo financiero, etc.). Mientras existe un consenso emergente sobre los principios de cómo la formación de capacidad debe ser llevada a cabo (ver 4.3.4), existe mucho menos acuerdo sobre los méritos relativos de los instrumentos particulares. Puede ser que esta distinción no tenga importancia y que los instrumentos son efectivos si observan los amplios principios arriba detallados. Sin embargo, dada la prioridad que se le da ahora al nivel medio, sería útil averiguar más sobre el desempeño de cada tipo de propuesta.

### *4.3.6. INNOVACIONES*

#### 1. Desarrollo de redes informales

Un pequeño número de proyecto de PyMEs están experimentando con formas en las cuales las relaciones de aprendizaje informales entre empresas y sus mercados puedan ser mejoradas o empleadas para la entrega de nuevos o mejores servicios. Estos proyectos definen la sostenibilidad de sus intervenciones como su adopción por el sector privado (por ejemplo, copiando empresas o mejoras técnicas). En teoría, tales intervenciones se tornarían totalmente autofinanciadas sin que se hayan establecido organizaciones de desarrollo de pequeña empresa. Estos proyectos, por lo tanto, desafían



la opinión de que las intervenciones de nivel meso deben estar interesadas sólo en la generación formal de instituciones.

Es prematuro evaluar su éxito. Sin embargo, cada vez es más claro que las intervenciones que apuntan a la duplicación del sector privado requieren un proyecto u organización que las inicie y las promueva, por lo menos en forma inicial. No existe evidencia aún que, una vez que el sector privado haya sido provisto con un modelo exitoso en una pequeña escala, un proceso auto-sostenible de duplicación será puesto en marcha. La duplicación del sector privado puede a la larga resultar en un mayor alcance, pero la organización de desarrollo de la pequeña empresa seguramente continuará teniendo un rol esencial como innovadora, facilitadora y catalizadora.

### 2. Explorar formas de hacer consistente el mensaje empresarial

Mientras que la mayoría de los donantes emplean ahora el lenguaje empresarial, en la práctica les es difícil promover en las organizaciones de SDE una acción que vaya acorde con este lenguaje a raíz de las restricciones que surgen de su condición (a menudo departamentos gubernamentales) y las presiones de la contabilidad. El legado de las “tradicionales” relaciones semi-caritativas entre donante y organización receptora es también una barrera clave. Hay ahora algunas innovaciones (ver Cuadro 20) a través de las cuales los donantes están tratando de desarrollar relaciones con organizaciones de SDE (a veces utilizando un intermediario de “primer nivel”)

### 3. Lograr que se involucre el sector privado

Hasta hace poco, la idea de trabajar directamente con organizaciones comerciales de SDE del sector privado era impensable para muchos donantes. Sin embargo, el corolario lógico del mensaje empresarial es trabajar directamente con estos tipos de organizaciones. Esto es complementario a la idea (4.2.3.) de establecer nuevas entidades comerciales. Aún así, ésta área permanece relativamente inexplorada.

### 4. Desarrollar asociaciones profesionales de PyMEs.

Esta idea parece tener más relevancia en países en transición y de ingresos medios. El objetivo es mejorar la calidad de los servicios disponibles, desarrollando estándares reconocidos de garantía de calidad y un sistema de acreditación; es decir, profesionalizando la consultoría de desarrollo de las PyMEs. (Ver Cuadro 21).

#### **Cuadro 21: Desarrollando Asociaciones Profesionales Auto-regulatorias en la República Checa.**

Ha habido un crecimiento significativo de los servicios comerciales del sector privado y consultorías de todo tipo en las economías en transición de Europa Centra y Oriental. En general, ellos tienen una pobre imagen, causada por una falta de disciplina en los negocios y una calidad altamente variable, particularmente en áreas no sujetas a regulaciones gubernamentales. Parece haber un campo considerable para el desarrollo de asociaciones profesionales auto-reguladas y una cantidad de donantes han apoyado a éstas a través de esquemas de acreditación. Un ejemplo es la asistencia provista por el Fondo “Know-How” del Reino Unido a la Asociación Checoslovaca de Consultores en Administración, para desarrollar un sistema de seguridad de calidad que establezca estándares mínimos para consultores acreditados. Este esquema está planificado para ser compatible con estándares internacionales y deberá eventualmente ser

autofinanciado a través de capacitación asociada y servicios de referencia. Esquemas similares están siendo desarrollados en Polonia. Estas iniciativas representan un paso importante para las organizaciones implicadas y necesitan ser desarrolladas paso a paso, junto con miembros que necesitan convencerse de los beneficios empresariales de acreditación en mercados frágiles.

#### 5. Investigación - acción como un método de implementación

Una cantidad de proyectos PyME (particularmente en África) utilizan la investigación activa como un método de intervención. Básicamente, esto significa que el tipo de servicios provisto por las organizaciones socias no está especificado con anticipación, sino que son determinados por los clientes de acuerdo con sus necesidades. Los servicios de las organizaciones de SDE están entonces confinados a brindar el estímulo necesario, creando condiciones apropiadas y permitiendo que se actúe (facilitación), dejando todas las decisiones y la acción a aquellos afectados por la situación (los clientes).

El personal de las organizaciones de SDE actúa así como facilitador. Ellos ofrecen a los usuarios o sus representantes alguna oportunidad de manifestar sus más serios problemas, buscar soluciones potenciales, establecer planes de acción y determinar actividades. Los estimulan a actuar en línea con sus planes e intenciones.

En todos los casos, la contribución de las organizaciones de SDE en la resolución de problemas implica proveer información, ej: presentando ideas desarrolladas y experiencia ganada en otros lados. En algunos casos, también se brinda apoyo para la implementación de las acciones determinadas por los clientes.

#### **Cuadro 22: Investigación - acción como un Método de Implementación**

Una cantidad de proyectos apoyados por la GTZ en África (Costa de Marfil, Etiopía, Gana, Guinea, Mauritania, Nigeria, Tanzania) aplican métodos de investigación - acción para apoyar la formación de grupos de artesanos de auto-ayuda y de micro y pequeños empresarios. Estos grupos son estimulados por facilitadores calificados a obtener conciencia de sus problemas, realzar su conocimiento, desarrollar su auto-confianza y subsecuentemente desarrollar ideas y planes de acción para resolver estos problemas e implementarlos por su cuenta o dirigirse a gente y organizaciones que estén en posición de ayudarlos. Los facilitadores que acompañan el proceso continuo de reflexión – acción – reflexión – acción – de los grupos de auto-ayuda son usualmente el personal de las organizaciones de SDE, tales como cámaras de comercio o de artesanías, y asociaciones de pequeñas empresas o ONGs que reciben entrenamiento específico para este fin.

Los problemas que los grupos de auto-ayuda (p. ej. herreros, metalúrgicos, ebanistas, reparadores de radios, fotógrafos, trabajadores del cuero, costureras, fabricantes de artesanías) buscan resolver, incluyen: obtención de materiales, acceso a crédito, infraestructura (provisión de energía, transporte, locales), estableciendo recursos de capital, mejoras tecnológicas, mejoramiento de la calidad del producto, mercadeo, obtención de contratos para el grupo, administración de la empresas y representación de sus intereses ante los cuerpos gubernamentales.

#### **4.4. EL MACRO NIVEL**

#### 4.4.1 DEFINICIÓN

Esta sección se ocupa de las intervenciones orientadas al nivel macro – es decir política nacional y regulación. Potencialmente, el impacto de éstas es muy significativo dado que la política (por definición) tiene un largo alcance. Para algunos donantes, ciertamente, el nivel macro es un área prioritaria para la acción y todos los donantes reconocen su importancia.

Las intervenciones de nivel macro son entendidas mejor en relación a:

- a. la forma general del cuadro macro relacionado con el desarrollo de las PyMEs que los donantes buscan facilitar, y
- b. las acciones que los donantes puedan adoptar en procura de este objetivo.

##### a) **La forma del cuadro macro-económico deseado**

La estrategia “amiga del mercado” general para el desarrollo macro-económico que recibe amplio apoyo de la mayoría de los donantes tiene cuatro pilares principales (Duval, Waterfield, 1996).

1. Una macroeconomía estable: una disciplina financiera de los gobiernos, una actitud prudente al manejo fiscal, un compromiso de baja inflación, reforma impositiva, reforma del sector financiero, tasas de cambio que reflejen la verdadera robustez de la economía y la privatización de empresas propiedad del estado. Esta es la base del cuadro económico y forma el ambiente económico para las PyMEs.

2. Una microeconomía competitiva: liberando los precios y los mercados de modo que los precios actúen como señales clave para los productores y consumidores, desarrollando un cuadro regulatorio para garantizar la competitividad, incluyendo la eliminación de barreras innecesarias al ingreso de mercados, desarrollando derechos legales y de propiedad que faciliten el cumplimiento de contratos comerciales e inversión en información y en infraestructura física, tal como transporte, para minimizar los costos de las transacciones.

3. Enlaces globales: apertura al comercio, a la inversión y a las ideas a través de una reducción de las barreras (tarifas y no tarifas) comerciales, estimular la inversión extranjera y la transmisión de tecnologías que con ella puedan venir, permitiendo un movimiento relativamente libre de la gente y, sobre la base de una tasa de cambio realista, estimular las exportaciones.

4. Invertir en la gente: fuerte inversión privada y pública en la salud de la gente, educación y nutrición, y especialmente inversión orientada a la educación primaria y al cuidado preventivo de la salud. Con respecto a esto, los donantes se han dado cada vez más cuenta del rol que la educación y los sistemas de capacitación pueden jugar en el desarrollo de actitudes empresariales, comportamiento y habilidades y por lo tanto,

contribuir directamente al desarrollo de una cultura empresarial y de un creciente sector de pequeña empresa.

Estos cuatro puntos forman la base de paquetes de ajuste estructural que una alta proporción de economías en desarrollo siguen y que definen generalmente el marco para las empresas, incluyendo las PyMEs. En general, el cuadro macro recomendable o deseable comprende un rol menos intrusivo del gobierno y, un re-enfoque en un número más limitado de funciones (regulación, salud, educación, infraestructura, etc.).

Sin embargo, mientras la mayoría de los donantes no estaría en desacuerdo con los principios principales de esta propuesta *per se*, no existe un acuerdo verdadero sobre lo adecuado de estas medidas en sí mismas para general condiciones de desarrollo para las PyMEs. Algunos donantes señalan la ausencia continua de una respuesta vigorosa de parte de las empresas hacia mejoras del “lado de la oferta” en las economías africanas y cuestionan la habilidad de propuestas neoclásicas para lograr un mayor crecimiento económico. Proponen por lo tanto un rol más proactivo del gobierno.

Una revisión específica del marco estándar propuesto se relaciona con *la protección de la industria infantil*. Ciertamente es el caso de que economías que han logrado el crecimiento más grande en los últimos 30-40 años, lo han hecho con la ayuda de algún grado de proteccionismo de las industrias clave. Más aún, en Asia del Este la protección ofrecida por defensas tarifarias o no tarifarias, provee la oportunidad para una inversión mayor, crecimiento y progreso tecnológico.

En contra de este argumento, existe una preocupación práctica de cómo implementar tales políticas. Anteriores intentos de protección en algunos países han aislado más a las empresas y las han hecho menos competitivas. En lugar de utilizar un refugio temporal y declinante a la inversión rápida y aprendizaje, pueden ser utilizados como una medida para incrementar las recaudaciones. Mas aún, es cuestionable – especialmente en África - la capacidad de administración de los sistemas públicos de muchos países, para implementar de manera efectiva los regímenes de protección comercial. En general, un problema clave en respaldar una interferencia más activa del gobierno es la capacidad de cumplimiento de departamentos gubernamentales con menos recursos en economías en desarrollo. Reformas que reduzcan o eliminen el rol del gobierno, tendrán probablemente más posibilidades de éxito. Justamente, los éxitos intervencionistas en las economías asiáticas se pueden atribuir en parte a la eficacia de sus sistemas de administración pública.

Otras áreas cruciales de política y regulación sobre las cuales existe un regular acuerdo incluyen temas tales como el reconocimiento del sector informal por parte del gobierno, políticas relativamente liberales hacia la zonificación de su actividad económica, la reducción de específicas barreras para el ingreso en algunos ramos, mercados de trabajo sin muchas restricciones y el empleo de un sistema de educación para promover una cultura de empresas.

b) **Acciones de los donantes** Con el fin de proseguir con el desarrollo del cuadro macro-económico arriba descrito, las acciones de los donantes pueden clasificarse en forma amplia en dos categorías:

- Donante con gobierno
- Donante con otras organizaciones

Claramente, la primera forma de iniciativa es la más común. La relación de los donantes con los gobiernos pueden variar de imposición de condicionalidad, a influenciar al asistente técnico. En muchos casos, el tipo de reformas de política que se requiere para un ajuste estructural se ha dado más bien con cierta resistencia antes que con un sentido de convencimiento intrínseco. Hay argumentos en competencia acerca del valor de los cambios obtenidos respecto a las presiones específicas de condicionalidad, durabilidad y el grado en el que la eliminación de la “propiedad” de los procesos políticos locales reduce realmente la responsabilidad política y puede incluso entorpecer el cambio a largo plazo. A la inversa, se aduce que los cambios obtenidos por influencias o asistencia técnica pueden lograr un cambio más duradero. Está claro, sin embargo, que en muchos casos las reformas económicas mayores han sido aceleradas masivamente por las fuertes presiones ejercidas en relaciones de condicionalidad.

El razonamiento para que los donantes trabajen con organizaciones externas al gobierno se basa en dos premisas:

1. Trabajar con y a través de organizaciones del sector privado, tales como asociaciones de empresas o investigadores, ayuda a crear una voz interlocutora y capacidad en la comunidad de la PyME. En el largo plazo, este tipo de capacidad jugará un rol importante en la creación de sociedades pluralistas, más democráticas y más eficientes.
2. Es más probable que la presión aplicada a través de organizaciones locales sea escuchada y obtenga un resultado.

En la práctica, los donantes persiguen usualmente ambas de éstas propuestas para el cambio al nivel macro.

#### ***4.4.2. APLICACIÓN***

Los donantes han tratado de alcanzar el cambio a nivel macro, empleando una serie de propuestas relacionadas:

- Estableciendo agencias nacionales de PyME, cuyos objetivos incluyen el desarrollo de una estrategia general y un marco para su promoción, la coordinación de programas, que incluyen iniciativas apoyadas por donantes y en ocasiones, actuar como un conducto para los fondos (ver Cuadro 23).
- Apoyando conferencias de alto perfil/nivel, grupos de trabajo y publicaciones que incluyan a las PyMEs en la agenda política de un país.

- Estableciendo comisiones regulatorias las cuales, en una base de continuidad, monitoreen y revisen regulaciones que tengan que ver con las PyMEs y que puedan, por ejemplo, lograr que se garantice el equilibrio entre las regulaciones apropiadas (por ejemplo, sobre condiciones de trabajo y seguridad) y la erradicación de una burocracia innecesaria.
- Iniciativas para apoyar el diálogo, en un nivel local y nacional, entre los principales participantes con respecto a estrategias y medidas que promuevan a las PyMEs.
- El establecimiento de procedimientos mejorados que aseguren que las PyMEs disfruten de un acceso apropiado a licitaciones gubernamentales, créditos para la exportación, créditos bancarios, etc.
- El apoyo de esfuerzos para desarrollar un ambiente cultural que lleve a la promoción de las PyMEs. Esto puede implicar el desarrollo de propuestas más emprendedoras en la educación de los niños o a través de campañas en los medios nacionales.
- Formación de capacidad en asociaciones comerciales, organizaciones de empleadores y otras organizaciones representativas que les permitan evaluar mejor el impacto de las políticas y regulaciones en sus miembros, y articular más efectivamente los deseos de sus miembros.

#### 4.4.3 LECCIONES

Al igual que en el nivel meso, generalmente no es posible aislar los beneficios relativos de determinados instrumentos. Los donantes tienden a considerar su apoyo a nivel macro, no en términos de instrumentos individuales, sino como una “asistencia técnica” general. Es muy difícil ser preciso sobre la práctica apropiada en el área de las reformas de políticas dado que, quizás más que en los niveles medio y micro, el camino de la intervención al cambio es rara vez simple y libre de otros efectos. Teniendo en cuenta la dificultad de ser categórico respecto a esto, existen una cantidad de puntos de una práctica apropiada que surgen de la experiencia de los donantes.

##### 1. Descentralizar a un nivel apropiado

Un principio clave que influencia los roles de distintos actores en el medio de las PyMEs – en especial el gobierno – es *la subsidiariedad* (ver Sección 5). En la práctica esto significa que la responsabilidad debe ser delegada al nivel más bajo posible. Esto tiene varias implicaciones para las intervenciones a nivel macro; en particular, donde sea posible, las organizaciones del sector privado (de lucro o sin fines de lucro) deben hacerse responsables por la entrega de servicios a las PyMEs. Si el gobierno va a estar involucrado, debe procurar estar lo más cerca posible de las PyMEs, descentralizando sus servicios.

##### 2. Crear presión permanente para el cambio

Uno de los mayores problemas que encaran las organizaciones de SDE, que persiguen un cambio a nivel macro, es que los administradores públicos en posiciones claves pueden ser cambiados sobre una base regular, lo cual significa que están enfrentando un objetivo cambiante! La inversión en relaciones personales y el desarrollo de capacidades, resulta entonces inútil. Se puede superar esto creando un movimiento más general para el cambio

(ver Cuadro 23), quizás a través de publicaciones de alto perfil o contactando políticos con influencias y no solamente servidores públicos.

### 3. Encontrar un 'gladiador'

La interlocución tiene más posibilidades de tener éxito cuando un individuo clave asume el desafío como una responsabilidad personal. Esto se da especialmente en situaciones (comunes) cuando la responsabilidad por las PyMEs no yace directamente en un departamento, sino que se divide entre una cantidad de ministerios que a veces compiten entre sí. A menos que una persona se haga cargo de iniciar y organizar actividades orientadas a reformas regulatorias y de política, la responsabilidad se puede perder, trayendo como resultado la falta de actividad.

#### **Cuadro 23: Maximizando la Influencia en Creadores de Políticas de Gobierno en Polonia.**

Los esfuerzos para influenciar a los operadores de políticas gubernamentales se ven a menudo frustrados por frecuentes cambios y rápido reemplazo tanto de representantes políticos y administradores, por ejemplo en momentos de cambios radicales, como sucede en las economías de transición de Europa Central y Oriental. Estos problemas se ven exacerbados por el hecho de que las políticas de desarrollo de las PyMEs son generalmente de interés político intermitente, de modo que aunque se establezcan unidades de gobierno para mejorar el ambiente regulatorio y comercial de las PyMEs, se carece de la confianza y de las habilidades necesarias para influenciar a ministerios más poderosos con responsabilidad directa en la regulación de las empresas.

Estos problemas se pueden mitigar si los resultados de los proyectos son publicados o por lo menos se les da amplia difusión fuera del gobierno. Es menos fácil para nuevos ministros o nuevos administradores ignorar recomendaciones publicadas y pueden también proveer una base para representantes ante los gobiernos de grupos de negocios con influencia. Un ejemplo de Polonia es el informe “Invirtiendo en el Futuro” del Grupo de Tareas para Pequeñas y Medianas Empresas, G-24, publicado en 1993. A pesar de un cambio de gobierno en el momento de la publicación y varios subsecuentes recambios ministeriales, ha quedado como un informe relevante y su influencia puede ser advertida en sucesivas políticas de gobierno. Otros ejemplos son los informes de “Situación de las Pequeñas Empresas” publicados recientemente en varios países con economías en transición, a menudo con asistencia de donantes directos o indirectos, que incluyen estadísticas objetivas y encuestas sobre tendencias y cuestiones de negocios. Los donantes también han ayudado a respaldar conferencias nacionales de representantes de organizaciones PyME, que ayudan a articular y publicar problemas de las empresas y pedidos de reformas.

### 4. Estimular armonía en las asociaciones de empresas

Mientras siempre puede existir algún conflicto entre asociaciones de empresas, es importante que en donde exista un interés común, las cuestiones de interlocución no se vean minadas por estrechos intereses personales. Generalmente se deben evitar asociaciones politizadas. Los comentarios hechos en 4.3. sobre cómo trabajar con sociedades son aquí relevantes.

### 5. Existe un centro estadístico objetivo en muchas discusiones sobre políticas

La interlocución necesita fuerte evidencia para evitar que las discusiones se vuelvan demasiado abstractas. Las organizaciones deben ser apoyadas en monitorear y evaluar reales tendencias entre las PyMEs.

6. La interlocución es necesaria en la cima

Aunque en sí mismos no son suficientes, los individuos clave a menudo ejercen una gran influencia en cuestiones de política. Las estrategias exitosas los harán su objetivo, comprenderán las presiones que tienen y sus propias opiniones y, sobre esta base, tratar de influenciarlos.

7. Promover la conciencia pública

La voz colectiva de las empresas – articulada a través de la acción – puede ser un fuerte elemento para el cambio. Aprender a utilizar con eficacia los medios de comunicación puede ser un recurso útil para influenciar la opinión de las PyMEs.

8. No esperar un pago significativo.

Mientras que los participantes esperan pagar por eventos clave, tales como talleres de trabajo, no es razonable, por ejemplo, esperar que las asociaciones de empresas paguen por interlocución. Actividades orientadas a “bienes públicos” tales como la interlocución raramente pueden cubrir sus propios costos.

**Cuadro 24: Creación de un Marco Nacional para el Desarrollo de PyME en Africa del sur**

Para la mayoría de los países en desarrollo, el desarrollo de servicios para las PyMEs es un proceso fragmentado e incremental que no está necesariamente coordinado. Sin embargo, algunos gobiernos de países de ingresos medios han tratado de jugar un rol más proactivo en el desarrollo de un marco nacional para el desarrollo de la PyME, que busca proveer una guía comprensiva para las instituciones de desarrollo de las PyMEs de diferentes tipos para trabajar eficazmente hacia el logro de metas comunes. Actualmente, Sudáfrica se está ocupando de desarrollar dicho marco. Entre los detalles clave de este proceso se encuentran el desarrollo de una agencia PyME de promoción nacional (la Agencia de Promoción de Empresas Ntsika (NEPA), una red nacional acreditada de proveedores de servicios, el establecimiento de una agencia de financiación al por mayor, el establecimiento de un Consejo Nacional de Pequeña Empresa para discusiones y propósitos consultivos, y el establecimiento de Despachos de Pequeñas Empresas en gobiernos provinciales. Finalmente, se espera que tal marco desarrolle un medio institucional de políticas, regulaciones y de servicios, que finalmente estimule el desarrollo de las PyMEs. Es demasiado pronto para juzgar la experiencia sudafricana, sin embargo, ésta es interesante porque propone un grado de coordinación gubernamental que va en contra de la tendencia neo-liberal de años recientes, y que está más cerca de la propuesta intervencionista perseguida por países del Este Asiático, todos los cuales tienen competentes sistemas públicos de administración.

4.4.4. CUESTIONES NO RESUELTAS

1. ¿Cuán proactivo debe ser un gobierno en la creación de un ambiente propicio para el desarrollo de las PyMEs?

Las tendencias en países de ingresos medios, tales como Sudáfrica, (ver Cuadro 23), Tailandia y Chile, hacia la creación activa de un marco para el desarrollo de PyMEs con



una agencia nacional coordinadora, van ligeramente en contra del penetrante mensaje neo-liberal de los años recientes. Está claro que no existe un único rol para los gobiernos en cada país; distintas tradiciones y capacidades influyen el rol del Estado. Ciertamente, en algunos casos, el rol proactivo de los gobiernos es una intención de duplicar aspectos de la experiencia del Este asiático. Habrá que ver hasta qué punto esto será transferible a otras situaciones.

## 2. ¿Cómo puede ser más efectiva la coordinación de los donantes?

En principio, la coordinación de donantes puede ser una herramienta útil para engendrar una influencia más efectiva en los gobiernos. En la práctica, tiene una historia mezclada de éxito y fracaso. Los donantes están de acuerdo que el intercambio en sí es una “buena cosa” para el aprendizaje del donante. Sin embargo, presentarse ante el gobierno con una voz colectiva, es una tarea más difícil y requiere, inevitablemente, que los donantes hagan cálculos dentro de sus presupuestos para este tipo de actividad y se pongan de acuerdo en trabajar juntos (no simplemente compartir información).

## 3. ¿ Con quién y haciendo qué: explorando la asistencia técnica del nivel macro en más detalle

Dentro del encabezamiento general de asistencia técnica, se sabe comparativamente poco (ó por lo menos así se ha registrado) sobre los méritos relativos de distintas propuestas al cambio de nivel macro. Por ejemplo, ¿es mejor trabajar con administradores públicos, políticos o asociaciones de empresa?. ¿Es la condicionalidad "dura" el mejor camino hacia el cambio o es que un mayor número de propuestas educacionales persuasivas producen más resultados sostenibles a largo plazo?

### **4.4.5. INNOVACIONES**

Si bien hay una cantidad de lecciones centrales en cómo implementar las intervenciones en el nivel macro, no existe actualmente un importante empuje discernible en lo que respecta a innovaciones. Una tendencia notable, sin embargo, es más bien un mayor enfoque en los resultados de las intervenciones antes que en el mero conteo de las actividades. La intangibilidad de un considerable esfuerzo en el nivel macro hace que esto sea una preocupación particular.

## **5. PRINCIPIOS GENERALES**

El análisis de la Sección 4 examinó la práctica apropiada con respecto a instrumentos específicos y las principales lecciones aprendidas sobre cómo los donantes deben reconocer y apoyar una práctica apropiada en términos de alcance, eficiencia, efectividad y sostenibilidad. De este análisis, once amplias lecciones emergen, las que parecen ser aplicables a todos (o por lo menos a la mayoría) de los instrumentos y que constituyen un grupo de principios que incorporan las actuales “reglas del oficio” de los SDE.

Esta sección tiene como referencia los instrumentos específicos de los SDE y se concentra en estos principios (interrelacionados), los que forman un marco entrelazado para las intervenciones de SDE apoyadas por donantes. Cada uno es descrito aquí brevemente; la Sección 4 ofrece más detalle sobre lo que significa la aplicación de estos principios en la práctica. Solo para aquellos principios que no han recibido considerable atención en la Sección 4, se brinda aquí un mayor detalle. Los párrafos 5.1 y 5.2 muestran cómo estos principios generales se manifiestan en los instrumentos de SDE específicos; estos párrafos representan una revisión general de las Secciones 4 y 5 y resume el actual conocimiento de la práctica apropiada en los SDE. Finalmente, tres principios transversales subyacentes de desarrollo – género, ambiente y condiciones de trabajo – son brevemente examinados con relación a los SDE.

### **5.1 ENFOQUE EMPRESARIAL Y ORIENTACIÓN HACIA LA DEMANDA**

Este es el principio fundamental para la práctica apropiada en el desarrollo y prestación de SDE. Le da una forma decisiva a los principales instrumentos de SDE y su influencia se siente en los otros principios generales examinados en esta guía. Surge tanto de la teoría como de la sólida experiencia, siendo bastante simple su mensaje esencial :

**Las mejores organizaciones de SDE para el apoyo de las PyMEs son ellas mismas como las PyMES, en términos de su personal, sistemas y valores.**

Este principio se manifiesta de distintas maneras, pero las que siguen son algunas de las más importantes:

#### **PARA LOS DONANTES**

- Seleccionando organizaciones de SDE socias capaces de desarrollarse en forma empresarial (los donantes y los gobiernos generalmente no deben prestar servicios al nivel micro)
- Desarrollando organizaciones de SDE con una visión, cultura, motivaciones y actitudes que reflejen el compromiso hacia un comportamiento empresarial.
- Estimulando organizaciones de SDE a tomar propiedad y responsabilidad por su trabajo y, de la misma forma, buscando estimular a los individuos para darles una oportunidad de desarrollar un sentido de propiedad personal al interior de estas organizaciones.
- Permitiendo flexibilidad en la implementación, de modo que las organizaciones de SDE no se encuentren demasiado restringidas en el logro de sus objetivos.

#### **PARA LAS ORGANIZACIONES de SDE.**

- Considerando como clientes que saber discernir a aquellos que “reciben” instrumentos de SDE y no como dóciles beneficiarios.
- Desarrollando relaciones transaccionales con los clientes (es decir, sobre la base del intercambio, no de caridad).

- Diseñando instrumentos con una comprensión sólida de las necesidades de los clientes y un conocimiento total de su situación.
- Considerando los instrumentos como “productos” y adoptando una propuesta rigurosa y transparente a su medida, tanto en término de costos como de ingreso.
- Manteniendo un contacto cercano con los clientes, de manera que no se debilite el impulso guiado por la demanda.

El principio empresarial y guiado por la demanda no requiere el abandono o la dilusión de los objetivos sociales. Trabajar al modo empresarial no se refiere *per se* a objetivos. Más bien, se relaciona con la forma en que los objetivos son alcanzados. Mientras exista diferencias en la práctica entre intervenciones enfocadas a distintos grupos de PyMEs, la esencia de la propuesta general no debe ser distinta.

## 5.2 SOSTENIBILIDAD

Esta es siempre una cuestión de preocupación clave para cada agencia donante. Cada intervención de SDE debe encarar las cuestiones de sostenibilidad desde un principio. Sin embargo, el significado de esto en la práctica dista aún de ser claro. La sostenibilidad se puede evaluar en dos niveles:

- El nivel de impacto (en relación a la PyME)
- El nivel del proveedor de SDE.

Todos los principios de práctica apropiada mencionados en estos lineamientos apuntan al objetivo de sostenibilidad del impacto en las PyMEs. Es justamente esta sostenibilidad al nivel de los SDE provistos lo que genera más debate (y es claro que los impactos en la propias PyMEs no pueden ser sostenibles si la capacidad de los SDE no es sostenible). ¿Qué es lo que debe significar a este nivel el compromiso de los donantes hacia la sostenibilidad?

No hay consenso que surja de la actual práctica sobre el significado específico que debe darse a la sostenibilidad en términos de capacidad de los SDE. Existe un acuerdo sobre el valor del cobro de honorarios y en adoptar un estilo empresarial. Existe también acuerdo sobre las distintas dimensiones de la sostenibilidad: organizacional, administrativa, técnica y financiera. Por otro lado se reconoce un cierto grado de incomodidad en la promoción de instrumentos SDE que realmente no existían en naciones industrializadas en los primeros días del crecimiento industrial y que actualmente son significativamente subsidiados en algunos países industrializados. La sostenibilidad requiere que los donantes digan: “no hagan lo que hacemos, hagan lo que decimos”!. Ciertamente está claro que no tiene sentido creer que la total panoplia de infraestructura SDE apoyada en subsidios, desarrollada en algunos países desarrollados, pueda ser sostenida (internamente) en economías con ingresos per cápita mucho menores (por debajo de un 10%) de los prevalecientes en países industrializados.

En la práctica, en esta etapa de comprensión de SDE, se pueden señalar dos puntos a considerar respecto a cómo debe aplicarse el principio de sostenibilidad:

La prioridad en SDE debería estar en el apoyo de aquellas intervenciones que parecen ofrecer una ruta creíble de sostenibilidad mediante, por ejemplo, la incorporación de mecanismos de aprendizaje privado o la comercialización de servicios. Es decir, aquellas que tienen un término y ofrecen un fin realista al compromiso del donante.

Las intervenciones que no ofrecen una terminación definitiva deben tener clara su racionalidad y tener una estrategia realista para el apoyo a largo plazo.

### **5.3. INTERVENCIONES “A MEDIDA”: RELEVANCIA A TRAVÉS DEL ENFOQUE**

Las PyMEs existen en situaciones complejas y variables; generalizar sus necesidades puede resultar una sobre- simplificación de la situación y se podrían iniciar intervenciones inapropiadas. Un elemento clave de cada una de las intervenciones de SDE es conocer específicamente lo que cada una de ellas está tratando de hacer y con quién. En este sentido, una intervención diseñada “a medida” es aquella que es específica y relevante.

Esta propuesta “a medida” ha estado dominada en años recientes por un mayor uso del análisis subsectorial (ver Sección 2). La esencia de esto es que las PyMEs deben ser contempladas dentro de su contexto económico laboral, lo cuál incluye a los proveedores de insumos, fabricantes, distribuidores, revendedores, clientes e instituciones de apoyo de gobierno y privadas que constituyen su determinado subsector. Con ello es posible que las organizaciones de SDE comprendan la totalidad de las situaciones de sus clientes potenciales. Muchas actuales intervenciones de SDE que parecen ser muy interesantes han comenzado con una propuesta subsectorial “a medida”.

Una propuesta subsectorial no impide buscar el objetivo con una base socioeconómica. Sin embargo, puede hacerlo más difícil, dado que los sistemas económicos no se confinan a uno u a otro grupo social. Más aún, está claro que las intervenciones que no apuntan a un grupo directamente pueden, sin embargo, beneficiarlo considerablemente. No obstante, hay ejemplos de un grupo en especial – notablemente las mujeres – que son los actores principales en intervenciones derivadas de intervenciones subsectoriales.

Hay un debate más amplio entre los proveedores de SDE sobre hasta qué punto el acceso a los servicios de SDE debería estar determinado por un grupo socioeconómico o por la posibilidad y disposición a pagar. Este es un debate en curso y en esta etapa parecería que ambos pueden ser válidos, según los objetivos de un programa. Sin embargo, el punto general a considerar aquí es que las intervenciones, sin importar a quién estén orientadas, necesitan conocer necesidades y construirse desde esa base. Un diseño apropiado y a medida, excluirá en todo caso, a aquellos a los que no les es relevante.

<b>Cuadro 25: Análisis Subsectorial Conducente a una Acción Exitosa en el Bangladesh Rural</b>
La Comisión de Progreso Rural de Bangladesh (BRAC) seleccionó el subsector avícola como foco de análisis por varias razones: es una actividad tradicional para muchas mujeres pobres y

puede ser llevada a cabo junto con las tareas domésticas, requiere poco insumo de capital, tiene el potencial para incrementar los estándares nutricionales, requiere pocas habilidades y parecía tener el potencial para la diversificación. Un análisis total del subsector reveló una gama de restricciones que inhibían su desarrollo, relacionadas con baja productividad, alta mortalidad, forraje pobre, falta de mecanismos de marketing y falta de crédito.

El alcance que tenía el BRAC en áreas rurales hizo que, en colaboración con el gobierno, pudiera desarrollar un programa para encarar estas restricciones. Las mujeres han sido capacitadas y han asumido roles en la crianza, vacunación, tratamiento, venta de forraje, recolección y venta de huevos. Se le agrega valor a cada paso del sistema. Más de 700.000 mujeres participaron en el programa y tanto los ingresos como el consumo de huevos se han incrementado notablemente. Futuras inversiones en el futuro procurarán encarar restricciones básicas de aprovisionamiento de forraje y polluelos y el programa apunta a verse duplicado en tamaño, entre 1996 el 2000.

#### **5.4. PROPUESTAS PARTICIPATORIAS**

Los procesos sociales se inician por la toma de conciencia o del reconocimiento por parte de los individuos o grupos de su desventaja ante circunstancias específicas y del deseo de cambiar esta situación. Si los procesos sociales van a ser exitosos, las partes concernientes deben por lo tanto ser inducidas a contribuir con el logro de un cambio social para su propio beneficio. Así, la participación activa de los clientes de los SDE y el personal de las organizaciones de SDE en la planificación, implementación y evaluación de las intervenciones, ha sido aceptada hoy en día como la condición sin la cuál la mayoría de los otros principios generales no podrían ser logrados.

Las ventajas de procurar propuestas participatorias en el planeamiento y en la evaluación están bien documentadas y se pueden agrupar bajo tres categorías relacionadas entre sí:

- Mayor conocimiento de la situación de las PyMEs (comprensión de sus necesidades);
- Mayor sentido de propiedad del personal de la organización de SDE, clientes y otras organizaciones participantes, tales como asociaciones de empresas; y
- Mayor posibilidad de sostenibilidad a largo plazo (la propiedad lleva a mayor responsabilidad y compromiso con el mantenimiento de servicios).

Un mayor énfasis en la participación ha puesto en duda el valor de algunas propuestas “clásicas” de la ciencia social a la evaluación de necesidades (tales como grandes encuestas) y la planificación en favor de métodos más rápidos y más integrados con la acción (tal como la investigación - acción).

Una consecuencia de aceptar una propuesta participatoria es que los programas de intervención deben permitir flexibilidad en su diseño. Claramente, este debe ser un tema de negociación y se deben imponer límites razonables. Sin embargo, también es claramente contradictorio que las intervenciones sean participatorias guiadas por la demanda por un lado, y por el otro, inflexibles.

La adopción de una propuesta participatoria en las intervenciones puede en algunos casos significar que el tipo de servicios provisto no está especificado con anticipación, aunque si esté determinado por las necesidades de los clientes. Los servicios de las organizaciones de SDE están entonces confinados a brindar el estímulo necesario, creando condiciones apropiadas y permitiendo que se tome “acción” (facilitación), dejando todas las decisiones y la acción a aquellos afectados por una situación dada (los propios clientes).

### **5.5. MAXIMIZAR LA COBERTURA**

Uno de los problemas clave asociados con los SDE es que, salvo algunas excepciones, no están estandarizados y rara vez pueden ser duplicados tal y como ha sido el caso de intervenciones de micro-financiación. Sin embargo, las intervenciones de SDE deben preocuparse por la escala de su impacto. Dada la dificultad de la duplicación, hay una cantidad posible de propuestas de influencia que las organizaciones de SDE están probando:

- Enfoques de subsector aunque esto no es siempre posible, en algunos casos, insumos relativamente pequeños y enfocados pueden tener un impacto significativo en todo un subsector.
- Apoyar sistemas de aprendizaje locales y privados: los países con sectores PyME exitosos usualmente tienen redes privadas de intercambio y aprendizaje bien establecidas e integradas en la cultura local. Estimulando a las PyMEs a “aprender a aprender” mediante un mejor intercambio, una mayor asociación y provisión mejorada de información, se puede ayudar a desarrollar sistemas mejorados de enseñanza privada. Las PyMEs aprenden a partir del logro visible de otros; apoyando a líderes empresariales y estimulando a la gente a considerar su ejemplo, se pueden incentivar procesos “naturales” de aprendizaje.
- Propuestas a nivel macro: las políticas del nivel macro ejercen una gran influencia en las PyMEs a través de las señales económicas que el sistema les envía, las políticas específicas hacia las empresas y en su rol como proveedores clave de educación para niños y gente joven. Esta última área puede ser una influencia clave en las actitudes culturales hacia la empresa.

### **5.6. APOYO EN INICIATIVAS DEMOSTRADAS**

Dado el compromiso de los donantes a apoyar un proceso de desarrollo que sea sostenible y de propiedad local, es imperativo que las intervenciones procuren (donde sea posible) construir sobre lo que ya está allí, antes que implantar una visión o modelo importado. Esto, por supuesto, **no** significa que los donantes no procuren ejercer cierta influencia o que se vuelvan actores pasivos en las discusiones con potenciales organizaciones socias de SDE. Esto, más bien, significa que:

- Las visiones individuales sean respetadas y que el punto en el cuál los egos individuales estén ligados con sus organizaciones sea reconocido.

- La escala del compromiso de recursos, especialmente si se trata de financiación o equipamiento, refleja la capacidad de los socios locales. El patrón típico de desarrollo de las PyMEs es un crecimiento incremental sobre la base del aprendizaje mediante la acción; se puede esperar que las organizaciones de SDE sigan un camino similar y el apoyo de los donantes debe apoyar antes que entorpecer este proceso.

Las experiencias del sector privado son evaluadas con miras a aprender de ellas. La “revolución” de la micro-financiación se basó en el aprendizaje de las prácticas de fuentes de crédito informales. Igualmente en los SDE, algunas iniciativas están procurando aprender de algunas propuestas del sector privado en cuanto al aprendizaje vocacional y puede existir un campo para extender éste patrón de aprendizaje a otros instrumentos.

### **5.7. SEPARACIÓN Y ENFOQUE EN LA PRESTACIÓN**

Los SDE pueden aprender de la tendencia hacia intervenciones micro-financieras minimalistas e implementar más intervenciones enfocadas y diferenciadas de otras funciones de desarrollo de las PyMEs por dos principales razones:

En primer lugar, éstas permite una relación simple y más efectiva con los clientes: las PyMEs se relacionan con otras organizaciones básicamente como agentes transaccionales; su primer pensamiento (consciente o no) es: ¿cuál es su oferta?. Al tener una intervención enfocada y una gama limitada de instrumentos “para ofrecer”, se obtiene una mayor claridad y es menor la probabilidad de enviar mensajes mixtos a los clientes como ocurre a veces, por ejemplo, cuando el crédito se mezcla con la asesoría.

En segundo lugar, éstas reconocen limitaciones de capacidad: cada organización de SDE tiene sus fuerzas y sus debilidades y es muy poco probable que puedan prestar todo tipo de intervención de SDE en forma efectiva. Es mucho mejor para las organizaciones enfocarse en lo que pueden hacer y hacerlo bien, antes que tratar de diversificarse en actividades que no dominan o entienden menos. Igualmente, es importante para el apoyo de donante no estimular una dispersión estratégica entre las organizaciones de SDE (aunque claramente existe un balance entre la certidumbre estratégica y el escuchar a los que nos respaldan).

Lo dicho líneas arriba no implica una visión rígida de los SDE. Las innovaciones y el cambio son elementos importantes de cualquier organización de SDE. Tampoco significa que los proveedores de diferentes servicios de SDE y servicios financieros no deban procurar coordinar y cruzar referencias de su clientela. Sin embargo, sí se reconoce que las organizaciones de SDE deben posicionarse en su mercado. Justamente, esta tendencia hacia el enfoque refleja los cambios en el mundo corporativo de la última década, en la cual las empresas han seguido centrándose en lo que ellas consideran como su rol central.

## **5.8. PROPUESTAS SISTEMÁTICAS E INTEGRACIÓN DEL PROGRAMA**

Los donantes necesitan tener un conocimiento claro del ambiente general dentro del cuál existen los SDE. Esto significa estar alertas no solamente de los vínculos entre los niveles, micro, meso y macro, sino también entre los SDE y los servicios financieros. Si bien es necesario que los proveedores de SDE adopten un enfoque significativo en su actividad, esto no debe contradecir la necesidad de una conciencia estratégica más amplia. Hay tres maneras claras en las cuales los SDE pueden ser promovidos sin que se genere un desequilibrio general en el ambiente de desarrollo de las PyMEs:

- Coordinación entre donantes: esto debería evitar la aparición de claros conflictos de interés entre los programas. Sin embargo, tan importante como el intercambio de información sobre lo que los donantes están haciendo es el consenso sobre cómo lo están haciendo. Por ejemplo, la existencia de otra iniciativa de SDE apoyada por donantes en un área vecina, no es en sí problemática, pero se torna un problema mayor si su método de trabajo contrasta con los principios dados en estos lineamientos. En otro caso, el fracaso en el esfuerzo para cobrar honorarios por determinados servicios puede tener un impacto muy perjudicial en el mercado general para los SDE.
- Redes entre diferentes proveedores: en la práctica, existe una competición entre las organizaciones de SDE que proveen el mismo tipo de servicio. Esto es probablemente inevitable y puede no ser totalmente malo. Sin embargo, es importante que los proveedores tengan un sentido de las necesidades de sus clientes que vaya más allá de lo que ellos mismos pueden proveer, de forma que estén preparados para referirlos al proveedor apropiado. Esto requiere que los proveedores sepan apreciar los beneficios mutuos de este tipo de colaboración. Igualmente, al igual que la necesidad de colaboración mutua entre las PyMEs, lo más conveniente para los intereses de las organizaciones de SDE puede ser una acción común referida, por ejemplo, a cuestiones de políticas.
- Acuerdos de riesgo compartido/sub-contratación: existen nuevas señales de que este tipo de relaciones se están desarrollando entre las organizaciones, por ejemplo entre las agencias de desarrollo “generalistas” y proveedores especializados de SDE. Esta es una señal positiva y ofrece considerables beneficios potenciales de enfoque y especialización, al tiempo que mantiene una perspectiva más amplia.

## **5.9. ENFOQUE RENOVADO EN EL ANÁLISIS DE COSTOS**

El análisis de costos ha sido una disciplina dejada de lado en el campo de los SDE. Por supuesto, las organizaciones de SDE tienen presupuestos y mantienen cuentas. Sin embargo, hasta hace poco, la mayoría de las organizaciones de SDE no sentían necesario adoptar una propuesta más activa de administración financiera que buscara emplear el análisis financiero como una herramienta para una mejor gestión y provisión de instrumentos. El problema principal ha sido la renuencia o incapacidad para asignar costos a distintas actividades, de modo que es difícil relacionar los resultados de las



intervenciones de SDE con los costos de sus insumos. Esto representa un problema por cinco motivos:

- Esto significa que los gerentes de las organizaciones de SDE no poseen la información correcta sobre la cual basar sus decisiones sobre lo que deberían o no deberían hacer. Dentro de una organización, esto estimula una cultura que separa los insumos de los resultados y no incluye los costos dentro de la conciencia del personal.
- Hace que las organizaciones de SDE sean menos transparentes en sus finanzas (especialmente en relación con la micro-financiación) y más propensas a despilfarrar recursos.
- No permite ningún progreso en la comparación y los puntos de referencia en el mercado, dado que muchas de estas medidas claves tienen una base en los costos.
- Ofrece una imagen engañosa de lo que un instrumento de SDE es realmente, al carecer de un costo.
- Evita que las organizaciones adopten una propuesta rigurosa y equilibrada al control de costos; el primer paso en un serio manejo de costos es medir los costos.

Nada de lo dicho líneas arriba implica que los costos deban ser considerados más importantes que la cobertura y el impacto de los SDE o que deban ser considerados aisladamente de estos dos aspectos. Sin embargo, muchas organizaciones de SDE han actuado con negligencia al no incluir costos en sus propios análisis de desempeño; la propia opinión sobre su trabajo y el de otros se ha visto distorsionada desfavorablemente.

#### **5.10. IMPORTANCIA CONTINUA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO.**

Las intervenciones de SDE deben tener siempre dentro de ellas un elemento de evaluación de impacto como una parte integral del programa. La sección 3 trató muchas de las cuestiones subyacentes relacionadas con la evaluación y no es necesario repetirlas aquí. Sin embargo, dos aspectos generales de la evaluación que acentúan su importancia deben ser tomados en cuenta:

- Mejorar la comparabilidad y las normas de referencia: los donantes deben tomar frecuentemente decisiones sobre los méritos respectivos de distintas organizaciones y propuestas de intervención de SDE. Las mismas organizaciones de SDE están también procurando aprender una de la otra para mejorar la práctica. Lamentablemente, mucho de este proceso de comparación tiene lugar en una atmósfera algo abstracta a raíz de la ausencia de información completa.
- Mejorar el diseño de instrumentos: con el fin de poder responder a presiones de demanda de los clientes, las organizaciones de SDE necesitan revisar regularmente su desempeño con miras a efectuar cambios para el futuro. Combinar análisis retrospectivo y

prospectivo – evaluación y análisis de necesidades – como parte de la actividad normal de una intervención es una manera diferente de pensar en la evaluación. Tradicionalmente, ha sido un hecho aislado al término del proyecto. Mientras existe aún un rol para este tipo de evaluación, es igualmente importante que las organizaciones sean capaces de utilizar métodos de análisis de necesidades como una actividad normal de investigación de mercado.

#### **5.11. SUBSIDIARIEDAD**

Un principio clave en el desarrollo general de las PyMEs y específico en relación al rol del Estado, es la subsidiariedad. En esencia, este principio destaca una idea de sentido-común sobre *quién puede hacer mejor qué cosa*. En los SDE, esto significa que la responsabilidad se delega usualmente al nivel más bajo posible, a quiénes están más cerca geográficamente y socialmente a las propias PyMEs.

En la práctica, aplicando el principio de subsidiariedad al rol del Estado, se llega a las siguientes conclusiones:

Primero, el rol primario del Estado en relación con el desarrollo de las PyMEs es crear las condiciones propicias para generar un ambiente empresarial. Esto significa que crea un ambiente caracterizado por:

- una sólida administración macro-económica, que incluye control fiscal y monetario.
- Un sistema económico relativamente liberal en el cuál las normas no son una carga pesada o altamente distorsionante.
- Provisión competente de servicios públicos, especialmente educación.

Ningún otro actor institucional de PyME puede desempeñar estas tareas.

Segundo, el Estado no debe procurar ser un proveedor directo de SDE para las PyMEs, dada la dificultad extrema que las agencias de gobierno tienen en convertirse en organizaciones empresariales. Los proveedores de SDE deben provenir del sector privado (con o sin fines de lucro).

Tercero, según las capacidades del gobierno y más amplias tradiciones, el Estado debe ser capaz de desempeñar un rol de liderazgo proactivo (facilitador antes que orientado a la entrega) en la formación de un marco de políticas, prácticas e instituciones para guiar el desarrollo de las PyMEs. Estas tentativas procuran estar basadas en algunos aspectos de la experiencia del este asiático y es muy pronto para ofrecer una apreciación calificada de su valor.

Más allá de estos tres puntos, existe menos acuerdo sobre lo que el Estado debe hacer. En particular, no hay un acuerdo general sobre el rol del Estado en relación con subsidios para las organizaciones de SDE, ya sea entregado a individuos o a la organización. En gran parte, esto depende de los recursos disponibles. Hay fuertes argumentos generales por subsidios que den acceso a grupos desaventajados a determinados servicios y existen maneras innovadoras por las cuales el Estado puede brindar apoyo fortaleciendo la

sensibilidad de los proveedores de SDE ante la demanda. Sin embargo, no tiene sentido brindar amplios principios que guíen el gasto del Estado cuando los recursos disponibles por los gobiernos varían enormemente.

## **5.12. CRITERIO DE DESARROLLO DE CORTE TRANSVERSAL**

Para la mayoría de los donantes, las intervenciones de desarrollo de cualquier tipo están sujetas a valoración en función de una cantidad de criterios estándar de corte transversal. Tres de los más importantes se relacionan con:

- Género,
- El entorno y,
- Condiciones de trabajo y empleo.

De estas, el género y el entorno son cuestiones genéricas: las condiciones de trabajo y empleo están relacionadas más específicamente con las PyMEs y por ello resultan aquí nuestra principal preocupación.

### **Género**

La cuestión de interés principal aquí es que las intervenciones de PyME deben contribuir a una mayor equidad en lo que hace al género. Esta es una amplia área y una en la cual se está realizando actualmente un considerable trabajo de investigación. En general, las intervenciones de desarrollo de las PyMEs pueden verse beneficiadas de una lista de preguntas compiladas por la OECD y su Comisión de Asistencia al Desarrollo (DAC's) y el Grupo Experto en Ayuda para la Evaluación. Entre las preguntas clave a considerar están:

- ¿Cómo fueron tomados en cuenta los intereses de las mujeres en el diseño del programa? ¿Cómo participaron las mujeres?
- ¿Qué información específica relacionada con el género se compiló y cómo ésta fue utilizada en el diseño e implementación?
- ¿Cuáles fueron las implicaciones del proyecto para las mujeres, en términos de producción y mercados, ingresos, carga de trabajo, división de trabajo, rol en el hogar y en la comunidad, en educación y capacitación?

### **El Entorno**

En cuestiones del medio ambiente, la misma guía OECD (ver párrafo anterior) provee preguntas útiles, si bien más generalizadas, al considerar el impacto en el medio ambiente. Es claro que los temas del medio ambiente son de preocupación más directa en algunos sectores – por ejemplo los hornos de ladrillo – que en otros, y los recursos que deben ser dedicados a análisis del medio ambiente variarán de acuerdo con éste y otros factores.

## Condiciones de Trabajo y Empleo

Las condiciones de trabajo y empleo en las PyMEs en países en desarrollo son generalmente peores que en las empresas más grandes. Esto es especialmente cierto en el sector informal, que escapa generalmente a la regulación. Los dueños de empresas y sus empleados, que a menudo trabajan en ambientes inseguros e insalubres, no están incluidos en programas de protección social, su paga es generalmente más baja que en las grandes empresas y los empleados a menudo trabajan sin contratos, con poca o ninguna seguridad. Algunas empresas inclusive emplean niños o trabajo servil.

Estas condiciones son preocupantes tanto para los gobiernos como para los donantes. Las intervenciones para mejorarlas enfatizan el nivel de las políticas. De particular importancia aquí es la OIT, donde el desarrollo y promoción de estándares de trabajo internacionales tienen un lugar prominente en su misión. Tales estándares comprenden ciertos derechos humanos básicos, así como también reglas más específicas y cotidianas relacionadas con todos los aspectos del trabajo. La legislación nacional refleja los estándares internacionales al punto que los gobiernos los han aceptado, así como las políticas nacionales y prioridades.

El principal argumento de las empresas para la mejora de las condiciones laborales es efectuado por la OIT (Kogi, 1994):

*“un creciente cuerpo de evidencia indica que las mejoras en condiciones de trabajo y el medio ambiente, una justa distribución de ingresos y la seguridad de la protección social pueden ser ingredientes clave de la eficiencia de las empresas y la competitividad”*

Las intervenciones principales, además del cambio a nivel de las políticas, que están orientadas a promover mejores condiciones incluyen:

- Fortalecer la capacidad de las agencias responsables de la legislación laboral y del medio ambiente; esto ha tenido un éxito limitado.
- Presión política y de los consumidores sobre los exportadores PyME para cumplir con estándares internacionales; esto está teniendo algún impacto en algunas corporaciones multinacionales que compran o subcontratan de las PyMEs. Muchas corporaciones cuentan ahora con códigos que gobiernan sus relaciones con los proveedores.
- Capacitación directa a través del programa Mejoras de Trabajo en las Pequeñas Empresas (WISE), que ha tenido relativo éxito (ver Cuadro 25).

En general, sólo una cantidad limitada puede ser obtenida por agentes externas. Es evidente que mejoras mayores en condiciones de trabajo sólo tendrán lugar cuando la gente sienta que es un problema que demanda una firme atención y acción y esta opinión por lo general se ve estimulada por el crecimiento económico. Actualmente, si bien el interés en la mejora de las condiciones de trabajo está creciendo, aún no es lo suficientemente fuerte como para crear un cambio generalizado.

**Cuadro 25: Mejoras de Trabajo en las Pequeñas Empresas (WISE)**

WISE es un programa con el que la OIT trabaja desde hace mucho tiempo. Se basa en el concepto de que las condiciones de trabajo, calidad de producto, productividad y competitividad de la empresa, son temas estratégicos clave e interrelacionados a las PyMEs. El instrumento principal es el programa de entrenamiento “Mayor productividad y un lugar mejor para trabajar”. Se hace evidente para los dueños de las empresas la relación entre condiciones de trabajo y productividad y aprenden a cómo identificar mejoras concretas en el lugar de trabajo. Ellos visitan las empresas de cada uno y trabajan en grupos para desarrollar mejoras simples y de bajo costo para sus empresas. En las sesiones de capacitación finales, los participantes presentan los cambios que han hecho y los que planean hacer.

El programa está implementado en colaboración con organizaciones de empleadores, universidades, institutos de capacitación e instituciones gubernamentales de seguridad y salud. La capacidad nacional está siendo creada gradualmente capacitando a los capacitadores.

En términos de la implementación de los planes de las empresas para mejorar las condiciones de trabajo y de las ganancias obtenidas en productividad, salud y seguridad, el programa es un éxito. Sin embargo, requiere significativos ingresos en experiencia (profesionales ergonomistas, de seguridad y de salud) y tiene un alcance limitado. Depende por lo tanto de los subsidios: aunque las ganancias en el ámbito de la empresa parecen ser sostenibles, esto no se aplica probablemente al programa mismo.

## 6. LA AGENDA FUTURA

### 6.1. LOS TEMAS PRINCIPALES

En las secciones precedentes, se ha establecido que existe un amplio grupo de principios que guían el diseño de las intervenciones de SDE y que, medidas siguiendo el criterio establecido en la Sección 2, se obtienen intervenciones que han mostrado ser comparativamente exitosas. Aún así, no deja de ser claro que:

- a. Este es un marco relativamente holgado, que aún no se llega a estar enfocado o prescrito.
- b. Aunque existen intervenciones útiles, pocas de estas cumplen con el criterio establecido en Sección 2, y
- c. Existen muchas cuestiones sin resolver asociadas con los SDE.

La evaluación cualitativa más realista del estado actual del conocimiento en SDE reconoce que existe una considerable cantidad de conocimientos adquiridos, junto con otra considerable cantidad de interrogantes que esperan respuestas.

Con el fin de mejorar la práctica en los SDE, es importante que las debilidades citadas líneas arriba sean asumidas y resueltas.

***El principal objetivo de la agenda futura para donantes y organizaciones SDE es mejorar el aprendizaje colectivo sobre la práctica apropiada.***

Mientras quedan algunas preguntas específicas que deben ser encaradas, existen dos temas principales que deben dirigir la actividad futura:

- **Mayor comparación normativa: evaluación de las prácticas actuales**

Está claro que queda un poco más por aprender a partir de un análisis más profundo de la documentación existente sobre la experiencia actual de SDE. La falta característica de especificación de datos y la vaguedad en la definición de costos e impactos significa que existen pocas probabilidades de obtener una comparación válida. Sin embargo, las debilidades actuales en información de SDE no deben ser confundidas con debilidad en la *idea* de la comparación normativa. El análisis de los SDE no se reduce a una serie de cuadros, además, existen limitaciones en el uso de indicadores aparentemente objetivos. Por ejemplo, un indicador de rentabilidad, “costo del puesto de trabajo”, es susceptible a una variedad de interpretaciones (y manipulaciones). Existen también preocupaciones legítimas sobre la amenaza de dejar a un lado el desarrollo de los aspectos cualitativos en favor de la aparente simplicidad de las medidas cuantitativas.

Sin embargo, existe la oportunidad de un uso mucho mayor de la comparación normativa. Esta puede comenzar fácilmente con medidas basadas en costos y que a su vez estén relacionadas con eficiencia operacional, de tal forma que se tengan menos dificultades metodológicas asociadas con el impacto y que sea posible encarar la histórica (y equivocada) separación de costos y resultados en los SDE.

- **Estimular una mayor innovación**

Si bien se tienen ejemplos emergentes de una interesante y visible práctica de SDE, existe aún una gran necesidad de expandir la cantidad de proyectos innovadores de los cuales los donantes pueden aprender. Sobre la base del marco de principios mostrado en el párrafo 5.1, los donantes deben apoyar a las organizaciones de SDE que están procurando desarrollar nuevas propuestas, a la vez que comprometerse a aprender de esta experiencia y estar abiertos a la difusión de las lecciones clave.

Siguiendo esta ruta más innovadora en el futuro, los donantes pueden ser guiados en adelante por los principios precedentes de una práctica apropiada. Sin embargo, sobre la base de los programas de desarrollo existentes que se han propuesto ser innovadores, especialmente el programa FIT, hay una cantidad de otros factores complementarios que deben ser tomados en cuenta en lo que respecta al diseño, implementación y evaluación.

#### La ubicación geográfica correcta

Aunque muchos donantes dan prioridad en su apoyo a los países de menores ingresos y a los grupos más desfavorecidos, las intervenciones que están ensayando una propuesta con miras a aprender de ella, estarán mejor ubicadas en donde las condiciones sean más propicias para el desarrollo de las PyMEs, es decir, las oportunidades se hallan en los lugares cuyas economías se hallan en crecimiento. De esta forma, existe la opción de que

las innovaciones puedan desarrollarse. Las ideas innovadoras aplicadas en situaciones no favorables probablemente morirán al nacer. En la práctica, la ruta de una idea de desarrollo a un instrumento viable, va invariablemente de un área de crecimiento o dinámica a una región más pobre.

### Planeamiento flexible e Implementación

Las intervenciones innovadoras requieren una considerable flexibilidad en su implementación. Este hecho tiene una cantidad de implicaciones para su diseño y manejo. El cuadro de planeamiento dentro del cual trabaja el personal debe ser suficientemente adaptable para permitir el cambio; el personal deberá ser capaz de trabajar en una situación relativamente inestructurada y ser capaz de modificar su trabajo regularmente en función de una evaluación sobre la marcha y, los sistemas de reporte deben ser lo suficientemente holgados como para capturar resultados inesperados.

### Mecanismos para permitir una guía apropiada

Como todas las intervenciones de SDE, aquellas interesadas en ser innovadoras deben ser impulsadas por la demanda. Por lo tanto es importante hallar formas que permitan que las mismas PyMEs contribuyan al diseño y evaluación continua de un programa. Lamentablemente, en algunos países donde la investigación PyME se ha convertido en una actividad principal, las PyMEs se muestran relativamente reacias a comprometer parte de su tiempo en actividades de investigación que parecen no ofrecerles ningún beneficio. La respuesta clásica a este problema es invitar a representantes de organizaciones participantes clave a ser guías oficiales del análisis. Sin embargo, la experiencia sugiere que estas organizaciones a menudo tienen sus propias (y competidoras) agendas, además de no hallarse muy cerca de las mismas PyMEs. Una forma de resolver este problema puede ser acercarse a individuos –antes que a organizaciones– con un alto potencial de compromiso y capacidad crítica para que brinden una guía en el proceso de innovación.

### Estableciendo prioridades

Las agendas de aprendizaje para proyectos piloto o de investigación-acción pueden resultar enfrascadas en objetivos múltiples, muchos de los cuales pueden incluso ser conflictivos. Por ello es importante diferenciar la relevancia de los distintos objetivos de modo que el personal del programa pueda priorizar las intervenciones; el enfoque vuelve a ser aquí tan importante como en las otras intervenciones de SDE.

### Evaluación continua

El objetivo de aprendizaje de los proyectos de innovación puede ser cumplido si existe el compromiso con un monitoreo continuo. Este debe procurar capturar los resultados esperados y no esperados, y aplicar una rigurosa medida de costos. Idealmente, con el fin de proveer de un punto de referencia continuo contra el cual medir el cambio, se deben

establecer grupos de control. Antes de establecer estos grupos, existen barreras que deben ser superadas y que básicamente son prácticas (encontrar grupos y empresas comparables, hablar con ellos sin influenciarlos, brindarles incentivos por su participación), de recursos (disponer de tiempo para consultas de grupos de control) y cuestiones de ética (controlando gente en condiciones de pobreza).

### Empleo de “expertos”

Los especialistas externos pueden cumplir diferentes roles en un proceso de innovación. Más importante aún, ellos proveen experiencia de otros lados a una situación local y proveen un insumo técnico de formación de capacidad a los socios locales, de modo que estos estén informados sobre las lecciones y tendencias que emergen. También facilitan el intercambio de resultados entre organizaciones y países.

Los dos temas anteriores– comparación normativa e innovación – forman los *amplios* desafíos para los donantes y las organizaciones de SDE. En términos más específicos, existen aún muchas brechas en nuestra comprensión de la práctica apropiada; varias de estas se presentan a continuación:

## **6.2 CUESTIONES ESPECÍFICAS**

### *6.2.1. LAS ORGANIZACIONES DE SDE: CREAR UNA ORGANIZACIÓN CON ENFOQUE EMPRESARIAL (SIN FINES DE LUCRO)*

De alguna forma, las intervenciones del nivel meso se han vuelto el tema central para los donantes. Desde la perspectiva de un donante, mucho del desarrollo en general está en función de encontrar y desarrollar buenos socios. El desarrollo de las PyMEs no es distinto. El mensaje general aquí es claro: las mejores organizaciones y gente se desempeñan al estilo empresarial. Sin embargo, existe el peligro de que esto sea aceptado como una verdad fácil o como una “palabra mágica”, sin pensar en los detalles prácticos de su aplicación. Como se mencionó antes, se ha prestado *comparativamente* poca atención al desarrollo institucional de los SDE, lo cual está comúnmente agregado a una intervención orientada a la prestación. ¿Cómo los donantes deben ayudar a desarrollar socios? Aquí tenemos algunos aspectos que son particularmente importantes:

- Crear el entorno de financiación propicio
- Apoyar la gente adecuada
- Permitirles aprender en forma incremental.
- Crear incentivos
- Apoyar su propio proceso de desarrollo de producto.

Sin embargo, aún falta obtener un conocimiento detallado sobre lo que estos puntos puedan significar en la práctica. ¿Qué sabemos de las dinámicas de creación de estas organizaciones, o de las acciones que las organizaciones de donantes pueden llevar a cabo para ayudar efectivamente?. Por ejemplo, la estimulación de la oferta de SDE tanto en



términos cualitativos y cuantitativos, como algunas intervenciones están procurando hacerlo, ¿también logrará estimular la demanda de servicios de los SDE?, ¿Es posible identificar instrumentos de formación institucional que sean prometedores para las organizaciones de desarrollo?

#### *6.2.2. TRABAJAR EN SDE QUE YA SON PROVISTOS POR EL SECTOR PRIVADO.*

En muchos países, las PyMEs reciben casi todos sus servicios de apoyo del sector privado. Estos pueden incluir, por ejemplo, capacitación, provisión de materias primas y equipamiento, acceso a información, comercialización de productos, etc. Estos servicios son dados sin ningún subsidio y por lo tanto son auto-sostenibles. El incremento o la duplicación de estos servicios mediante canales propios del sector privado, es muy atractivo ya que puede alcanzar a muchas más PyMEs de aquellas que son cubiertas por la comunidad de ONGs en muchos países.

La primera implicación de esta propuesta para la agenda de investigación es que probablemente no sabemos del todo cómo estos servicios son provistos; por ejemplo, estudios tales como los de Peter Kilby indican que el sistema tradicional de aprendizaje se encuentra profundamente inmerso en la cultura local. Igualmente, muchos servicios, tales como la provisión de información comercial, son en gran parte provistos de manera informal por parientes o vecinos. Las intervenciones que no estén basadas en una clara comprensión de esto pueden correr el riesgo de perjudicar estos mecanismos, más aún si la alternativa a implementar es subsidiada y por lo tanto temporal.

La segunda implicación para la agenda de investigación es que, si la intención es formar iniciativas de sector privado, los puntos de entrada tradicionalmente financiados por donantes pueden no ser apropiados. Las empresas que proveen de SDE a las PyMEs pueden comprender propuestas que implican una clara ganancia para todos los involucrados, al estimular, por ejemplo, el establecimiento de una iniciativa común en la cual ambos inversionistas. Sin embargo, hablar de “subsidios temporales” o de “impacto” puede ser muy confuso.

La tercera implicación es que los donantes pueden necesitar revisar su tradicional portafolio de socios, lo cual generalmente incluye a gobiernos locales, o por lo menos instituciones que claramente no tienen fines de lucro. Si los donantes van a trabajar a través de canales que son genuinamente de tipo empresarial, probablemente necesitarán persuadir tanto a sus constituyentes en casa, como a los gobiernos anfitriones en los países en desarrollo sobre los méritos de tal propuesta.

El diseño de los SDE que son a la vez provechosos y de valor para las PyMEs requerirán propuestas innovadoras y creativas. Una oportunidad mayor será encontrar servicios que son de especial valor para las PyMEs, y que además son por particularmente viables cuando son ofrecidos a estas. Un ejemplo de ello serían las economías de escala que son logradas a través de la provisión de servicios a miles de PyMEs, y que no podrían ser logradas brindando servicios a un número menor de empresas más grandes.

Además de estimular la provisión de servicios innovadores, los donantes también pueden jugar un rol catalizador en el establecimiento de enlaces entre participantes del sector privado. Probablemente se ha obtenido ahora suficiente experiencia en varios formatos para empezar a generar alguna información comparativa, por ejemplo, entre programas que enlazan compañías dentro del país (como es el caso de intercambios de sub-contratación), y programas que enlazan compañías locales con compañías en el país donante (caso de programas de industrias hermanas).

### *6.2.3. DESARROLLAR REDES Y ASOCIACIONES LOCALES*

Todas las economías exitosas de crecimiento rápido están lubricadas e impulsadas por mecanismos privados de aprendizaje, intercambio y apoyo mutuo. Dada la inhabilidad o renuencia del Estado a subsidiarlas en muchos países, la creación de estas instituciones de aprendizaje es una prioridad clave que ofrece una oportunidad para crear capacidades de aprendizaje sostenibles. Hay diferentes tradiciones asociadas con asociaciones de empresas y de SDE en naciones industrializadas; en algunos países son de importancia central mientras que en otros ocupan un rol más bien periférico. No sorprende entonces que exista una experiencia mixta en relación a las intervenciones de donantes y países en desarrollo; por ejemplo, intervenciones prometedoras en América Latina y que son generalmente menos exitosas en África.

¿Cómo pueden recibir apoyo estas asociaciones sin otorgarles los “emtrampamientos” de costo base y la mentalidad de una burocracia dependiente?, ¿Cómo puede ser creada una capacidad genuina sin aumentar los costos?, ¿Cómo se puede apoyar a las asociaciones sin minar la calidad local que es su característica más distintiva?

### *6.2.4. DESARROLLAR INTERVENCIONES DE SDE PARA GRUPOS DESFAVORECIDOS*

¿Cómo afectará la aplicación rigurosa del principio empresarial al interés general de los donantes sobre cuestiones de distribución y compromiso con los grupos desfavorecidos?. Una línea de pensamiento sugiere que:

- Utilizar una propuesta más guiada por la demanda significa inevitablemente que aquellos con más demanda (dueños-gerentes en mejores condiciones) serán los más beneficiados.
- La auto-selección implicada en esta propuesta significa que aquellos con más habilidad, empuje y recursos, se seleccionan a sí mismos, mientras que aquellos sin estas cualidades son dejados atrás.
- El auto-empleo en el que mucha gente en los países en desarrollo ha encajado es un estado no del todo deseable. Si se les brindara la oportunidad, muchos ingresarían contentos a un empleo; sus negocios son útiles en un sentido de bienestar y raramente se espera que estos contribuyan significativamente con el crecimiento económico.
- Muchas empresas manejadas por gente en condiciones de pobreza son relativamente simples y existe poco margen para la ayuda de los SDE.

- Si los pobres se benefician de los SDE, lo hacen básicamente como beneficiarios indirectos que trabajan como empleados en PyMEs más grandes.

Un enfoque alternativo es que, como cualquier producto, los proveedores de SDE pueden entregar productos útiles a grupos desfavorecidos si son diseñados en forma apropiada (y hay ejemplos de intervenciones exitosas orientadas a los pobres, tales como el programa avícola de BRAC). El punto es identificar a un grupo y averiguar sus necesidades.

La discusión mencionada líneas arriba refleja el debate (aún no resuelto) en el sector de la micro-finanza. Las futuras intervenciones deben tener claro a quién deben procurar asistir.

#### *6.2.5. SELECCIONAR EMPRESAS ORIENTADAS AL CRECIMIENTO*

Aunque el interés de los donantes en los pobres permanece fuerte, ha habido un considerable e identificable interés en la identificación y selección de “ganadores”. Se percibe como poseedores de la capacidad y potencial para hacer el mejor uso de algunos SDE (por ejemplo, capacitación), por lo que enfocarse en ellos sería más eficiente que una propuesta general que inevitablemente malgasta recursos al ser entregados los servicios a gente “inapropiada”. Las agencias externas no tienen un buen historial aquí. Una propuesta de tipo empresarial enfatiza la auto-selección y el mercadeo activo, lo cuál implica que aquellos con mayores recursos y auto-conocimiento son aquellos con el mayor potencial. Si las empresas con potencial de crecimiento son tan significativas como se cree, puede haber una necesidad de tratar de desarrollar formas adicionales de identificarlas.

#### *6.2.6. DECIDIR SOBRE EL EQUILIBRIO APROPIADO ENTRE DISTINTOS NIVELES DE INTERVENCIÓN*

Decidir sobre el equilibrio entre diferentes tipos de intervención es una cuestión difícil y una donde parece haber muy poca información contundente para los donantes. Una dimensión de este dilema es el punto al cuál algunas intervenciones – digamos con PyMEs existentes – están realmente tratando de encarar problemas cuyo origen (y solución real) es más fundamental. Por ejemplo, la capacitación técnica y el desarrollo de producto: los esfuerzos para mejorar el diseño de producto y desarrollo de las PyMEs en muchos países, se ven estorbados por una falta básica de habilidades de diseño y elaboración de ingeniería. Estos no pueden ser fácilmente desarrollados por una organización de SDE dado que son el resultado de una educación y capacitación sostenida, los que se hallan dentro de los servicios de educación pública.

Igualmente, mientras es ampliamente reconocido que una política de soporte y un medio ambiente regulatorio es un pre-requisito para intervenciones exitosas en los niveles macro, meso y micro, existe poca evidencia sólida sobre cuáles intervenciones son más críticas y qué equilibrio debe buscarse entre el portafolio de estas intervenciones en un país determinado.

### *6.2.7. EDUCACIÓN EMPRESARIAL Y CAPACITACIÓN*

Las PyMEs se desempeñan mejor en países y culturas que estimulan y apoyan a las empresas. Si bien es ampliamente aceptado que los sistemas de educación y entrenamiento tienen un rol en el desarrollo de valores empresariales, actitudes y comportamientos, no se sabe hasta qué punto este es el caso ni cómo se puede lograr este desarrollo en forma más efectiva. Se necesita más trabajo en la evaluación crítica del impacto de los programas que han sido implementados hasta la fecha, identificar estrategias para un mayor desarrollo y encarar desafíos tales como diseño de curriculum y desarrollo de la capacitación a maestros.

### *6.2.8. LA PROBLEMÁTICA CUESTIÓN DEL SUBSIDIO*

Para la mayoría de los donantes, los subsidios resultan uno de los temas más difíciles asociados con los SDE. Una postura general es que las intervenciones de generación de capacidad que requieren un período relativamente corto de intervención externa y que parecen tener posibilidades de sostenibilidad, son inversiones que valen la pena. Ejemplos de este tipo de intervención pueden incluir desarrollo y transferencia de tecnología, desarrollo de nuevas entidades en el mercado y enlaces empresariales. En cada caso, parece existir una oportunidad en el mercado. Sin embargo, lo que pasa con las intervenciones que requieren una autofinanciación efectiva a largo plazo es incierta, como es el caso de ciertos tipos de capacitación empresarial.

En este contexto, la práctica común de las naciones industrializadas puede no ser necesariamente relevante. Definir un rol “legítimo” para el Estado no puede estar separado de la cuestión de lo que el estado puede pagar. Aún si existen razones válidas relacionadas a beneficios positivos más amplios, si es que no se da la posibilidad significativa de que el gobierno adopte un rol de apoyo financiero a los SDE, ¿cómo el apoyo del donante puede ser visto como otra cosa que no sea más que un paliativo temporal o como una cuota en una serie de subsidios?

Esta preocupación parece apuntar a las futuras intervenciones en dos direcciones posibles:

- buscando minimizar o eliminar los subsidios financieros externos
- brindando formas creativas, menos costosas y menos distorsionadas de apoyo estatal (por ejemplo bonos).

### *6.2.9. DESARROLLAR PROPUESTAS GENÉRICAS PARA UNA ULTERIOR ADAPTACIÓN Y EXPANSIÓN*

El crecimiento de los SDE se ha visto restringido por la contradicción entre el enfoque y el desarrollo de productos especializados que satisfagan las necesidades del cliente, por un lado, y por el otro, por la duplicación de las propuestas y realización de economías de escala progresivas. Las propuestas actuales para obtener un mayor impacto de las intervenciones limitadas están concentradas en torno a los análisis de subsector y redes. Sin embargo, puede ser posible también desarrollar propuestas más estandarizadas que

puedan ser adaptadas y entregadas, con un costo relativamente bajo de desarrollo. Los peligros de la replicación automática de “modelos” son bien conocidos por la mayoría de los donantes, aunque también cada vez es más aceptado que, así como los principios de intervención poseen una amplia relevancia, también algunos productos específicos – tales como el CEFE – pueden ser desarrollados y mejorados con un bajo costo de adaptación.

#### *6.2.10. ADOPTAR UNA PROPUESTA DE PROCESO: IMPLICACIONES PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN*

Una gran fortaleza del sector PyME es su flexibilidad y su rápida respuesta a las demandas cambiantes del mercado y del entorno macro-económico. De allí que se requiera que los donantes muestren que sus fondos han sido empleados en función de los propósitos hacia los cuales se hallan comprometidos; este requisito puede haber ahogado iniciativas que probablemente hubieran generado beneficios reales y por ello es que existe un interés creciente en las propuestas de procesos antes que en propuestas en planificación. Una solución potencial al conflicto de las necesidades es cuantificar el impacto logrado mediante la entrega de SDE; la habilidad para demostrar los beneficios puede anular aquellas críticas que acusen a un proyecto de no haber hecho lo que se propuso hacer. Sin embargo, como ya se discutió anteriormente, las metodologías para cuantificar el impacto en forma precisa aún están en proceso de desarrollo.

Otra solución potencial es proveer SDE bastante flexibles, de modo que las PyMEs puedan adaptarlas a sus necesidades específicas en forma progresiva (dependiendo del empleo que hacen de estos). Esta es una lección del campo de micro-crédito, en el cuál los préstamos son usados por los clientes para una amplia variedad de propósitos y la agencia prestadora tiene poco interés directo en cuál es realmente el uso que se les da. Ejemplos en el campo de SDE pueden incluir oportunidades de redes para PyMEs, en las cuales los clientes pueden elegir con quién se reúnen y qué acuerdan para satisfacer sus necesidades en ese momento. Sin embargo, aún se ha trabajado poco en ésta área de provisión de un servicio sostenible y sistemático.

Una tercera solución puede ser asignar fondos a organizaciones que son consideradas como confiables y competentes, y confiar en que esas organizaciones lograrán los mejores resultados. Una dificultad aquí es que las organizaciones que proveen los SDE tienden a ser pequeñas; sin embargo, por lo general, se considera que las organizaciones más pequeñas son aquellas que pueden ser más efectivas. Otra dificultad es que la financiación flexible puede comenzar a parecer una financiación central, con sus efectos anestésicos bien conocidos.

Aún los donantes que tienen la capacidad de apoyar proyectos y que adoptan una perspectiva de proceso, a menudo están limitados en su capacidad para supervisar tales proyectos. El insumo técnico requerido para obtener el mayor beneficio puede ser alto; en particular, una perspectiva internacional y enlaces con conocimiento, experiencia y recursos en otros países, puede incrementar los logros en forma considerable. Arreglos que implican la sub-contratación de funciones de tutoría (*mentoring*) a organizaciones

apropiadas o a individuos, pueden hacer más factible la adopción de una propuesta de proceso para muchos donantes.

#### *6.2.11. LOGRAR UNA MAYOR ACTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO*

Muchas intervenciones de SDE se preocupan en destacar áreas donde los mercados han fallado en la entrega de buenos servicios. Mientras esto se puede atribuir a menudo a una falta básica de poder de compra por parte de los consumidores, existen también ocasiones donde esta falla de mercado es atribuible a la falta básica de creatividad por parte de la oferta en el desarrollo de soluciones a los problemas. Las organizaciones de SDE – con el apoyo de donantes – pueden aprovechar su condición para hacer nuevas propuestas que tengan el potencial de convertirse en sostenibles a partir de la demanda del mercado.

Habiendo mostrado que pueden existir oportunidades provechosas de servir a las PyMEs o, quizás más importante aquí, de desarrollar tecnologías que las PyMEs puedan comerciar o fabricar, puede también existir una oportunidad para estimular al sector privado a tomar en cuenta áreas no muy cotizadas previamente – tecnologías apropiadas – en un serio sentido comercial. “Sector privado” aquí puede incluir grupos de auto-ayuda, micro-empresas y empresas en el extremo superior de la gama de las PyMEs.

#### *6.2.12. EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN Y EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LAS PYMES*

Continuando con el aumento de la liberalización y avances en tecnologías de comunicación, la globalización de los mercados financieros, de los productos y del trabajo se ha acelerado. Esto ha llevado a una mayor competencia, con empresas cada vez más comprometidas en un abastecimiento global que incluyen incluso a regiones remotas, dentro de redes comerciales que abarcan a todo el mundo. Al mismo tiempo, todos los países se están volviendo mercados para las exportaciones de otros países. Mientras la economía mundial se vuelve cada vez más integrada, los estándares locales no son más competitivos y aumenta la presión para alcanzar estándares internacionales. También han habido cambios profundos en la organización de la producción. Las economías de escala han estado declinando a medida que las técnicas tales como fabricación racionalizada y producción “justo a tiempo” (“*just-in-time*”) han dirigido su atención a la puntualidad, y la producción computarizada ha permitido que pequeñas fábricas produzcan mercaderías apropiadas a las necesidades del cliente a precios de producción masiva. Los precios en picada de la tecnología de información permiten a las PyMEs competir con los gigantes y darles la ventaja agregada de flexibilidad e innovaciones dependientes de la información. Internet está abriendo un potencial tremendo para las pequeñas empresas en el acceso a mercados masivos en formas altamente rentables y competitivas.

Estos cambios están afectando profundamente el contexto en el cuál las PyMEs deben competir y sin duda tendrán un impacto mayor en los tipos de intervenciones de apoyo que ellas requieren y en la forma en que tales intervenciones deben ser diseñadas y entregadas.

### *6.2.13. CREAR MECANISMOS MÁS EFECTIVOS DE COORDINACIÓN ENTRE DONANTES*

Si bien todos los donantes están comprometidos en encontrar formas efectivas de trabajar juntos, en la práctica, son raros los esfuerzos para una colaboración activa. Muchas agencias de donantes persiguen una curva de aprendizaje relativamente solitaria, que si bien es consciente de algunas de las lecciones que emergen de otras partes, no aprenden en forma especialmente rápida o sustancial. Un problema central que enfrentan las agencias de donantes en la promoción de SDE es hasta qué punto un compromiso genuino de mayor colaboración, intercambio, proyectos en conjunto y acuerdos sobre prácticas, puede convertirse en una realidad tangible. Para que esto suceda, mecanismos prácticos de planeamiento y coordinación deben ser acordados en distintos niveles, tanto en el país como a nivel corporativo.

## BIBLIOGRAFÍA

- .1. Allen J. (1991); Islas Salomon; Promoción y Desarrollo de Industrias Pequeñas y de Mediana Escala. Informe final, UNIDO, Viena, Austria.
- .2. Awasthi, N.D. Murali, B.P. y Bhat, B.N. (1990); Desarrollo Empresarial y Creación de la Nueva Empresa: Experiencia del Instituto de Desarrollo Empresarial de la India, OIT, Ginebra, Suiza.
- .3. Biggs, T., Shah. M. and Srivastava, P. (1995); Capacidades Tecnológicas y Aprendizaje en Empresas Africanas; Documento Técnico del Banco Mundial No. 288, Serie Departamento Técnico del Africa.
- .4. CEDEFOP y Escuela Empresarial de la Universidad de Durham (1993); Capacitación como un Negocio Empresarial. CEDEFOP, Berlín.
- .5. Chambers, R (1997); Su Realidad es la que Cuenta: Colocando lo Último Primero; Publicaciones de Tecnología Intermedia, Londres.
- .6. Chen, M.A. (ed), (1996); Más Allá del Crédito: Una Propuesta de Subsector para Promover las Empresas de Mujeres: Fundación Aga Khan, Canada.
- .7. Comisión de Agencias de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa (1995); Financiación de Micro y Pequeñas Empresas: Principios Guía para Seleccionar y Apoyar a Intermediarios; (borrador sin objeción) Documento de trabajo no publicado.
- .8. Cooperación para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores, Países Bajos (sin fecha); Empresa de Pequeña Escala, Documento de Políticas Número 3, La Haya, Holanda.
- .9. Dias S. (1991); Sub-contratación en Industrias de Pequeña Escala: El caso de Sri Lanka; (UNIDO), Viena, Austria.
- .10. Duval A. y Waterfield, S. (1996); Herramientas de Asociación: Trabajando con Instituciones Locales para el Desarrollo de la Micro-empresa. CARE, Atlanta.
- .11. Edgcomb, E. Cawley, J. (eds), (1993); Una Guía Institucional para Organizaciones de Desarrollo Empresarial; La Red de Promoción y Educación de la Pequeña Empresa (SEEP).
- .12. Gagel D. (1995); Investigación - Acción y Promoción de la Pequeña Empresa; Métodos Participativos y Orientados a Procesos en el Desarrollo de la Cooperación; GTZ, Alemania.



- .13. Gibb, A.A. (1989); Estimulando el Desarrollo de Nuevas Empresas (¿algo además de EDP?); OIT, Ginebra, Suiza.
- .14. Gibb, A.A. (1989) Estimulando la Capacidad Empresarial y el Desarrollo de una Nueva Empresa, OIT, Ginebra, Suiza.
- .15. Gibb, A.A. (1990); Diseño de Extensión y Servicios de Apoyo relacionados para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, Diario Internacional de los Pequeños Negocios.Vol. 8 Nr.3.
- .16. Gibb. A.A. (1991); Definiendo el Éxito en Programas de Desarrollo Empresariales: Una Guía para una Propuesta Modelo; OIT, Ginebra, Suiza.
- .17. Gibson, A. (1997); Monitoreo y Evaluación de Proyectos de Desarrollo de la Pequeña Empresa en Sudáfrica: Una Guía para ONGs. ODA.
- .18. Goiburú, R.T. (1981); Medio de Comunicación Masivo para la Capacitación Gerencial en Pequeñas Empresas Rurales. OIT, Ginebra, Suiza.
- .19. Grierson, J.P. y McKenzie, I. (eds.); (1996); Capacitación para el Auto-empleo a través de Instituciones de Capacitación Vocacional. Centro de Capacitación Internacional, OIT, Turín.
- .20. GTZ (sin fecha); Promoción del Sector Privado en Economías Nacionales en Transición; GTZ. Alemania.
- .21. Guthrie, C. (1989); Métodos de Capacitación de Grupos para el Desarrollo Gerencial con especial referencia a las Empresas de Pequeña Escala. OIT, Ginebra, Suiza.
- .22. Harper, M. (1983); Selección y Capacitación para el Desarrollo Empresarial, OIT, Ginebra, Suiza.
- .23. Harper M. (1995); Desarrollo de la Pequeña Empresa; ¿Valor por dinero? OIT, Ginebra, Suiza.
- .24. Havers, M. y Gibson. A. (1994); El Rol de las Sociedades de las Pequeñas Empresas (SBMO) en el Desarrollo de la Pequeña Empresa. Fondo de Desarrollo de la Pequeña Empresa, ODA.
- .25. Henriquez, M.(1994); ¿Qué es Sostenibilidad en el Contexto de Desarrollo de la Pequeña Empresa?. Documento presentado en La Haya, 2 de Dic. 1994, OIT, Ginebra Suiza.
- .26. Hoppers, W. (1994); La Promoción del Auto-empleo en Instituciones de Educación y Capacitación. Perspectivas para África oriental y del sur. OIT, Ginebra, Suiza.

- .27. Humphrey, J. y Schmitz, H. (1995); Principios para Promover Grupos y Redes de PyMEs: Documento de Discusión 1. UNIDO, Programa de Pequeñas y Medianas Empresas, Viena.
- .28. OIT (1986); Comparación Inter-empresarial para la Mejora del Desempeño: ¿Cómo ayudan las Organizaciones de Empleadores a las Comunidades Empresariales?. OIT, Ginebra, Suiza.
- .29. OIT (1987); Lineamientos para el Desarrollo de Empresas de Construcción de Pequeña Escala. OIT, Ginebra, Suiza.
- .30. OIT (1989); El rol de las Mujeres en el Desarrollo de la Pequeña Empresa en Lesotho. OIT, Ginebra.
- .31. OIT (1995); Condiciones Generales para Estimular la Creación de Empleos en Pequeñas y Medianas Empresas. Informe V (1), OIT, Ginebra,
- .32. Grupo de Coordinación Internacional de Donantes sobre “Promoción de Pequeñas y Micro-empresas en Pakistán” (1995), Promoción de Empresas de Pequeña Escala en Pakistán.
- .33. Kochendorfer-Lucis, G. y Wolf, J. (Marzo 1992); Análisis Transectorial de Evaluaciones de Proyectos en el Campo de la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en el Sector Artesanal; Cooperación de Desarrollo Suiza, Berna, Suiza.
- .34. Kogi, K. (1994); Introducción a la Metodología WISE (Mejoras de Trabajo en Pequeñas Empresas) y Mejoras en el Lugar de Trabajo logradas por la Metodología en Asia; IEA.
- .35. Kolshorn, R. y Boschmann, N. (1995); Comprendiendo la Capacidad Empresarial y cómo Promocionarla. GTZ, Alemania.
- .36. Kolshorn R. y Tomecko, J. (1995); Formación Económica de Empresas basadas en la Competencia, (CEFE): Un Manual para Capacitado; GTZ. Alemania.
- .37. Kolshorn R. y Tomecko, J. (1995); Comprendiendo la Capacidad Empresarial; GTZ, Alemania.
- .38. Kolshorn R. y Tomecko, J. (1995); Formación Económica de Empresas basadas en la Competencia (CEFE) Sumario Conceptual. GTZ, Alemania.
- .39. Kolshorn R. y Zehender, W. (1992); Pequeña Empresa – un Desafío del al Siglo 21; GTZ, Alemania.

- .40. Lalkaka, R. (1991); Programa Internacional de Desarrollo Empresarial, USA. Taller de Trabajo en Incubadoras de Capacidad Empresarial y Estrategias para Estimular la Innovación entre Pequeñas y Medianas Empresas en Europa. UNIDO, Viena, Austria.
- .41. Levitsky, J. (1992); Apoyo del Sector Privado para las Pequeñas Empresas: Una Nueva Propuesta; GTZ. Alemania.
- .42. Loucks, K. (1988); Capacitando a Empresarios para la Creación de la Pequeña Empresa: Lecciones a partir de la Experiencia; OIT, Suiza.
- .43. Lusby, F. (1995); El Método del Grupo Comercial/Subsector: Una Propuesta impulsada por la Demanda para la Asistencia No Financiera para Micro y Pequeñas Empresas; Documento de Trabajo Gemini No. 55, USAID.
- .44. Maldonado, C. (1993); Formando Redes: Un Experimento en Apoyo de Pequeños Productores Urbanos en Benin; OIT, Suiza.
- .45. McVay, M. (1996); Servicios No Financieros para las Micro-empresas: Una Evaluación Situacional; (borrador), CARE.
- .46. Mead, D.C. (1994); Enlaces dentro del Sector Privado: Revisión del Pensamiento Actual; Documento de Trabajo FIT No. 3, OIT, Ginebra, Suiza.
- .47. Miles D. (1993); Impacto del Programa de Administración de la Construcción de la OIT en el Desarrollo de Pequeñas Empresas de la Construcción. OIT, Ginebra, Suiza.
- .48. Miles D. y Ward (1991); Empresas de la Construcción de Pequeña Escala en Ghana: Prácticas, Problemas y Necesidades. OIT, Ginebra, Suiza.
- .49. Neck P. y Nelson R. (1987); Desarrollo de la Pequeña Empresa: Políticas y Programas; (2da. Edición revisada). OIT, Ginebra, Suiza.
- .50. OECD (1995); Mejorando las Empresas; Servicios de Asesoramiento; OECD, París, Francia.
- .51. Otero, M. y Ryhne, E. (eds.) (1994); El Nuevo Mundo de la Finanza de la Micro-empresa; Kumarian Press. USA.
- .52. Red de Promoción y Educación de la Pequeña Empresa (SEEP) (1987); Monitoreando y Evaluando los Proyectos de la Pequeña Empresa: Una Guía paso a paso para Organizaciones Privadas de Desarrollo. PACT.
- .53. Cooperación de Desarrollo Suiza (Julio 1989); Estudio de Sector: Artesanías e Industrias: Sumario; Cooperación de Desarrollo Suiza; Berna, Suiza.

- .54. Cooperación de Desarrollo Suiza (Sept. 1992); Política de Sector SDC sobre Artesanías y Promoción Industrial, Berna, Suiza.
- .55. Cooperación de Desarrollo Suiza (Oct. 1994); Desarrollando un Concepto Nacional para la Promoción de Artesanías e Industrias. (CIP); Cooperación de Desarrollo Suiza, Berna, Suiza.
- .56. Tanburn J. (1995); Fortaleciendo Redes del Sector Informal en Kenya a través de un Intercambio de Visitas. Documento síntesis FIT, OIT, Marzo 1995.
- .57. Tewari, M. (1994); Relaciones de Sub-contratación en la Época de la Flexibilidad;
- .58. Banco Mundial (1991); Informe de Desarrollo Mundial: el Desafío del Desarrollo, Oxford University Press.
- .59. Thorbecke, E. (1994); Enlaces Inter-sectoriales y su Impacto en el Alivio de la Pobreza Rural: Una Propuesta Matriz de Rendición de Cuentas Sociales. UNIDO, Viena, 1994.
- .60. Tolentino, A. y Theocharides. S. (1994); Estrategias Integradas para el Desarrollo de la Pequeña Empresa. Un documento normativo; OIT.
- .61. Tolentino A. y Theocharides S. (1992); Fortaleciendo las Pequeñas Empresas Existentes; OIT.
- .62. Trah, G. (1994); Promoción del Sector Privado en Economías Nacionales en Transición. GTZ/
- .63. Trisoglio A. (1995); Mujeres, Industria y Capacidad Empresarial.
- .64. UNDP. Gobierno de los Países Bajos, OIT, UNIDO, (1988); Desarrollo para Pequeñas Empresas Rurales Industriales; UNDP, Nueva York, USA.
- .65. UNIDO (1993) Alivio de la Pobreza e Industrias Rurales de Pequeña Escala; UNIDO, Viena, Austria.
- .66. UNIDO (1995); Documento de Discusión No. 1: Principios para Promover Grupos y Redes de PyMEs. John Humphrey y Huber Smitz.
- .67. UNIDO (1995); Programa PyME: Historias de Proyectos.
- .68. UNIDO (1995); Paquete de Pequeña y Mediana Empresa: Servicios provistos bajo el Programa PyME.

.69. White S. (1995); Creando un Medio Ambiente Propicio para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana empresa. OIT, Ginebra, Suiza.

Para más información, por favor contactarse con el Departamento de Desarrollo de Empresas y Cooperativas – Rama de Desarrollo Empresarial y Administración. OIT, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, (ENTREPRISE) Tel. +41-22-799-7582 o Fax +41-22-799-7978.