



**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

División de Mercados
de Capital e
Instituciones
Financieras

**El análisis de arreglos
institucionales y
programas de desarrollo
productivo en América
Latina y el Caribe
Propuesta metodológica y
resultados de prueba**

Martin Chrisney
Marco Kamiya

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-305

Septiembre 2011

El análisis de arreglos institucionales y programas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

Propuesta metodológica y resultados de prueba

Martin Chrisney
Marco Kamiya



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

INDICE

RESUMEN.....	2
1. Oferta de PDP, base teórica y su clasificación.....	4
1.1 Dimensiones teóricas de PDP	7
1.2 Clasificación de las instituciones y Programas.....	8
2. Metodología del Mapeo e Índice de Desempeño Institucional (MIDI)	11
2.1 Aproximación metodológica del MIDI	11
2.2 Métodos alternativos.....	13
3. Propuesta metodológica para el Índice de Efectividad y Eficiencia	15
3.1 Clasificación de PDP	15
3.2 Atributos de PDP para instituciones y programas	16
a. Instituciones.....	18
b. Programas	19
4. Resultados de las pruebas piloto	19
4.1 Resultados agregados	20
5. Lecciones y tareas	36
Referencias	38
ANEXO I. Criterios de calificación para instituciones y programas.....	42
A. Instituciones.....	42
B. Programas	45
ANEXO II. Instituciones y programas cubiertos por las pruebas piloto.....	49
ANEXO III. Algoritmo para cálculo de puntuaciones del MIDI.....	50
ANEXO IV. Contenido de la Ficha para instituciones y programas	52

RESUMEN¹

En esta era posterior al consenso de Washington se ha reabierto un espacio nuevo para la discusión del papel del Estado en el fomento productivo. Esta apertura ha generado un amplio debate acerca del rol de las instituciones y programas de desarrollo productivo del sector privado, que forman el fundamento para las intervenciones estatales de fomento productivo. En general, estas intervenciones se efectúan a través de servicios de desarrollo empresarial, apoyo a la innovación, promoción de exportaciones y otros que respaldan a sectores y actividades específicas. Aquí, se llamará a estas intervenciones programas de desarrollo productivo (PDP).

Hoy en día los países de la región dedican considerables recursos a servicios de PDP que entidades oficiales e intermediarios privados proporcionan a las empresas. A pesar de su clara justificación económica, todavía no existe una clara metodología establecida para estimar su desempeño ni para clasificarlos de acuerdo con su naturaleza, magnitud, mercado objetivo y mecanismos de entrega.

Este documento presenta una contribución al desarrollo de una herramienta de análisis de PDP. La propuesta metodológica del Mapeo e Índice de Desempeño Institucional (MIDI) constituye un esfuerzo para cuantificar y medir los aspectos institucionales que contribuyen a un mejor balance entre el costo y los beneficios de los PDP. El objetivo del MIDI es la evaluación de la calidad de los programas y los arreglos institucionales que los sustentan e influyen en su capacidad de lograr los resultados esperados. Desde esta perspectiva, es evidente la importancia de formular métricas para el análisis de las funciones de diseño, ejecución y monitoreo de estos programas y los arreglos institucionales que los hospedan.

La herramienta MIDI se basa en un cuestionario que permite fijar puntos de referencia (*benchmarking*) y realizar un análisis comparativo entre países y a nivel regional. La metodología fue usada para formular un marco con el cual se elaboró un primer cuestionario que

¹ Este trabajo tiene su origen en una propuesta metodológica diseñada por Gonzalo Rivas y Roberto Degroote. La compañía ACE y el Dr. Jesús Esteban apoyaron en la ejecución de las pruebas en la región y contribuyeron a mejorar la metodología. Se agradecen los comentarios a un primer borrador de Alessandro Maffioli, Carlo Pietrobelli, Joan Prats, Gonzalo Rivas y Jesús Esteban.

fue probado en cuatro países de la región. A partir del cuestionario piloto se han elaborado fichas de desempeño de las instituciones y programas analizados, y se han identificado regularidades de las que pueden extraerse conclusiones preliminares, tanto para mejorar la metodología como para sugerir nuevas vías de análisis.

El MIDI es una herramienta útil para identificar regularidades y efectuar comparaciones de carácter institucional. Asimismo es una metodología que permite la elaboración de métricas ordinales y la formulación de recomendaciones de políticas basadas en variables tanto objetivas como normativas. En particular, el MIDI ofrece guías sobre:

- La comparación entre PDP similares y las instituciones que los brindan.
- La automedición de fortalezas y debilidades de instituciones y programas.
- La identificación de mejores prácticas y su diseminación y aplicación.
- Un mapa de la oferta de programas por tipo, beneficiario, costo y otras variables.

Esta nota técnica se divide en las secciones que se detallan a continuación. La sección 1 proporciona una introducción general a la oferta de PDP y, además, describe las bases teóricas y define sus diferentes dimensiones e implicaciones para establecer una métrica. La sección 2 describe la metodología del MIDI y algunos métodos alternativos. En la sección 3 se muestran los criterios y subcriterios utilizados para la elaboración del MIDI para instituciones y para programas, y en el anexo se presenta la ficha confidencial para responsables de políticas e información adicional de utilidad general. La sección 4 presenta resultados agregados de la prueba piloto. La sección 5 señala las lecciones y tareas del estudio así como sus principales conclusiones.

Palabras clave: La política de la empresa; evaluación institucional; la política industrial; las políticas del desarrollo productivo; la política pública; la estructura, el alcance, y el desempeño del gobierno.

Códigos JEL: L38, L53, H11, O25

1. BASE TEÓRICA Y SU CLASIFICACIÓN DE PDP

En esta era posterior al consenso de Washington se ha reabierto un espacio para el debate sobre el papel del Estado en el fomento productivo. Por otro lado, existe evidencia empírica paralela del crecimiento acelerado de países que, en mayor o menor grado, aplican políticas de apoyo a la industria, como Brasil, China, India o Sudáfrica. Estos elementos han preparado el terreno para reconocer las ventajas de una inteligente política industrial, tal como ha sido indicado por Rodrik (2008), Hausmann (2008), Hausmann y Klinger (2008) y Melo y Rodríguez-Clare (2006). El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), e incluso consultoras privadas como McKinsey resaltan hoy la importancia de la intervención pública en política industrial (véanse BID, 2010; CEPAL, 2007, Banco Mundial, s/f; McKinsey Global Institute, 2010).

Un aspecto central de estas políticas lo constituyen las instituciones y programas en los cuales se definen e implementan las intervenciones de desarrollo productivo. En la práctica, es común que estas intervenciones se efectúen a través de servicios de desarrollo empresarial, apoyo a la innovación y promoción de exportaciones que respaldan a sectores industriales, empresas de distintos tamaños y actividades específicas. Aquí llamaremos a estas intervenciones programas de desarrollo productivo (PDP). Hoy en día los países de la región dedican considerables recursos a PDP proporcionados por entidades oficiales y por intermediarios privados; no obstante, existe poca información sobre su efectividad y eficiencia, y todavía menos acerca de su impacto sobre los beneficiarios finales.

La unidad de análisis en cuanto a las instituciones² está conformada por aquellas que diseñan y ejecutan programas de desarrollo productivo. Por un lado el diseño involucra la definición de los aspectos fundamentales, incluidos sus objetivos específicos, los incentivos que entregan, los aspectos operativos de su implementación y los mecanismos e indicadores para su posterior evaluación. La responsabilidad en el diseño de un programa se traduce en la potestad respecto

² Las instituciones y los programas se refieren a una unidad que ofrece un programa de desarrollo productivo. En la definición de algunos autores (como Edquist, 1997, 2001) se diferencia entre organizaciones e instituciones. Aquí se reconoce esa distinción, pero se mantiene el término “institución” por su amplio uso en la región.

del reglamento que guía su ejecución y el control sobre la decisión final respecto de la asignación de los recursos disponibles. Es importante notar que una institución no necesariamente tiene que tener la relación directa con los clientes finales dado que puede canalizar los recursos por un tercero, aun si guarda la potestad de aceptar o rechazar una determinada asignación o uso de los recursos (Rivas y De Groote, 2009).³

Aquí se define a los programas como aquellos servicios de apoyo al desarrollo empresarial de carácter no financiero cuya administración sea de responsabilidad pública, que tengan como objetivo principal el apoyo a las empresas privadas para el diseño y la implementación de proyectos dirigidos a mejorar su competitividad. Estos servicios benefician a la empresa o al empresario a través de la optimización de sus actuales negocios, la generación de nuevos negocios o su ampliación, y/o a través de la creación y/o incorporación de nuevas competencias y/o capacidades. Los programas tienen la característica de que sus beneficios son apropiables por parte de las empresas, independientemente de que existan beneficios externos (externalidades positivas) que impliquen la generación de riqueza o valor fuera de la empresa y que beneficien a otras empresas, entidades o a la sociedad en general (Rivas y De Groote, 2009). Un programa suele distinguirse por tener un apartado presupuestal dentro de la institución, un enfoque integral en los servicios que proporciona dado su mercado meta, su mecanismo de entrega, o los instrumentos que se utilizan. Es decir que dentro de una institución se puede encontrar solo uno o varios programas.

La base teórica para el diseño de estas intervenciones reside fundamentalmente en el aprovechamiento de externalidades positivas, la superación de fallas del mercado y la reducción de costos de transacciones que presentan barreras a la actividad económica.⁴ Aun cuando existen sólidos fundamentos en la teoría económica que justifican las intervenciones correctoras, no

³ Las funciones de diseño y de ejecución pueden no estar presentes simultáneamente en la misma institución, como es el caso de Corporación de Fomento (CORFO) en Chile, que está integrada por diversas agencias, unas con la responsabilidad del diseño y otras con las de su ejecución.

⁴ Melo y Rodríguez Clare (2006) definen los PDP como: "...políticas que se dirigen a fortalecer la estructura productiva de una economía nacional. Esta amplia definición incluye cualquier medida, política o programa dirigido a mejorar el crecimiento y la competitividad de grandes sectores de la economía (manufactura, agricultura); sectores específicos (textiles, industria automotriz, producción de *software*, etc.) o el crecimiento de ciertas actividades clave (investigación y desarrollo, exportaciones, formación de capital fijo, formación de capital humano). El objetivo final es elevar el crecimiento y mejorar la competitividad del conjunto de la economía mientras se mantienen crecientes los estándares de vida".

cualquier intervención es automáticamente justificable, pues la acción del Estado puede generar costos adicionales derivados de lo que se conoce como “fallas del gobierno”. La experiencia del BID en el campo pone en evidencia las limitaciones que rigen en la aplicación de estos instrumentos: la existencia de un sesgo hacia la oferta de servicios y una menor atención a la demanda real; los procesos complejos y burocráticos para acceder a los beneficios; una frecuente falta de coordinación entre una iniciativa y otras en instituciones relevantes; la escasa interacción entre los diseñadores de las iniciativas y sus clientes finales, y una débil capacidad de evaluar el impacto de los programas. Como resultado, en varios países se observan procesos acumulativos, donde las autoridades justifican la creación de nuevos programas e incentivos muchas veces redundantes, sin eliminar los programas antiguos e inefectivos.

A pesar de la clara justificación económica de estos programas, todavía no existe una clara metodología establecida para evaluar su desempeño o para clasificarlos de acuerdo con su naturaleza, magnitud, mercado objetivo o mecanismo de entrega. La propuesta metodológica del Mapeo e Índice de Desempeño Institucional (MIDI) constituye un esfuerzo para cuantificar y medir los aspectos institucionales que contribuyen a un mejor equilibrio entre el costo y los beneficios de estos PDP. El objetivo del MIDI es la evaluación de la calidad de los programas y los arreglos institucionales que los sustentan e influyen en su capacidad de lograr los resultados esperados. Desde esta perspectiva, es evidente la importancia de formular métricas para el análisis de las funciones de diseño, ejecución y monitoreo de estas instituciones y programas.

La herramienta MIDI se basa en un cuestionario que permite fijar puntos de referencia (*benchmarking*) y realizar un análisis comparativo entre países y a nivel regional. Además, la metodología permite el mapeo de la oferta institucional de programas en un país, con lo cual se da lugar a una valorización de la coherencia en la provisión de estos servicios y del enfoque estratégico de las autoridades, y se habilita la identificación de solapas y brechas. Inicialmente, la metodología fue usada para formular un marco con el cual se elaboró un primer cuestionario que fue probado en cuatro países de la región. A partir del cuestionario piloto se han elaborado fichas de desempeño de las instituciones y programas analizados, y se han identificado regularidades de las que pueden extraerse conclusiones preliminares tanto para mejorar la metodología como para sugerir nuevas vías de análisis.

1.1 DIMENSIONES TEÓRICAS DE PDP

En la teoría económica, el argumento fundamental para justificar la intervención pública está basado en la existencia de fallas de mercado que contribuyen a equilibrios económicos que no son óptimos en cuanto a la asignación de recursos. Por un lado, las fallas de mercado comprenden asimetrías de información entre actores, problemas de coordinación, externalidades negativas/positivas o existencia de barreras a la competencia que requieren políticas correctivas. Estas fallas de mercado justifican la actuación del Estado para alcanzar la eficiencia de Pareto. Por otro lado, existen fallas de mercado que admiten una dimensión del Estado como promotor de actividades económicas. En estos casos, unos PDP más proactivos pueden aprovechar la presencia de externalidades positivas, por ejemplo los beneficios de aglomeración en distritos industriales identificados originalmente con la visión marshalliana.⁵

Otra línea de argumentación basada en la teoría económica identifica los costos de transacción como un elemento importante en la determinación de la estructura organizacional, y también como objeto de políticas públicas que tienden a bajar costos.⁶ Existen costos de transacción cuando se encuentran barreras legales, institucionales o burocráticas que impiden la eficiente asignación de los recursos económicos a sus mejores usos productivos. A veces, estos surgen de “fallas del gobierno”, políticas y procedimientos que inciden en mayores costos a la empresa en la realización de sus actividades. Entre los ejemplos de estos costos se incluyen las barreras para el registro de una empresa, los procedimientos engorrosos para el pago de impuestos, las normas laborales complicadas, y la ausencia de procesos legales claros y eficaces para quiebras o recuperación de activos.

⁵ Variaciones del tema se encuentran en los trabajos de Hirschman –con su concepto de eslabones industriales hacia adelante y hacia atrás para fomentar encadenamientos productivos– así como en los de Michael Porter con el desarrollo de conglomerados (*clusters*) y cadenas de valor, y los aportes más recientes de Rodrik y de Hausmann y Klinger con las formulaciones de redes de producción, experimentación y búsqueda de ventajas comparativas. Véanse Hirschman (1958), Porter (1990), Rodrik (2008), Hausmann y Klinger (2008).

⁶ En la clásica formulación de Coase (1990), los costos de transacción son determinantes en la estructura organizacional de una empresa. Los trabajos de Arrow (1971), North (1990) y Williamson (1985) muestran que dichos costos son igualmente críticos en la esfera pública.

Además de las fallas de mercado y los costos transaccionales, el diseño y la provisión de PDP también implican el clásico problema de principal-agente.⁷ A veces los instrumentos los proporciona una institución (principal) a través de consultores o implementadores (agentes), lo que deja abierta la posibilidad de que los intereses de las partes no estén alineados. Por ejemplo, si una institución paga a sus intermediarios por empresa atendida en un programa de incubación empresarial, se incentiva la ampliación de la cobertura sin mayor atención a su calidad y, por ende, a los impactos esperados. En el sector público, el problema de principal-agente cobra especial importancia en el diseño e implementación de PDP,⁸ y añade una dimensión de mayor complejidad al análisis, dado que los incentivos pueden ser difíciles de identificar.

Finalmente, es evidente que la provisión de PDP en un país implica un gran número de instituciones, tanto nacionales como locales. Estas instituciones y sus programas forman parte de un conjunto de apoyo al desarrollo del sector privado que se debe clasificar y “mapear”. En cierto sentido, este mapa muestra las preferencias de las autoridades y de los beneficiarios frente las varias alternativas de PDP. No obstante, no es cierto que este mapa coincida con la estrategia de las autoridades ni con los intereses de los beneficiarios. De hecho, la coherencia entre la oferta y la estrategia debe comprobarse con un análisis más profundo.

1.2 CLASIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y PROGRAMAS

Para facilitar el análisis de instituciones y programas es esencial plantear una clasificación de los tipos de intervenciones y sus características. Esta clasificación será el fundamento para la definición de las características de las instituciones y de los programas objeto del análisis propuesto, facilitará la identificación de las relaciones entre ellos, y permitirá un mapeo de la oferta de PDP en cada país. Además, se deben incorporar en la clasificación las variables endógenas que se consideran relevantes para la evaluación del desempeño de las instituciones y programas y, finalmente, para el análisis de su impacto económico.

⁷ El desarrollo de estos conceptos aparece en Spence y Zeckhauser (1971), sobre la base de anteriores trabajos de Arrow (1971) y Wilson (1968).

⁸ Generalmente, el agente, por estar más cerca del cliente final, posee más información que el principal, mientras que, al mismo tiempo, el principal requiere información de campo para poder tomar decisiones que le permitan optimizar su programa.

Una primera clasificación se basa en el **beneficiario** de las actuaciones de una institución o programa. El beneficiario (o cliente) puede ser definido por su tamaño, tipo, sector de actividad o localidad. Por ejemplo, varios PDP se dedican a atender micro, pequeñas, medianas o grandes empresas según la misión de la institución. En varios países, por ejemplo, existe una línea de demarcación entre los programas e instituciones para pequeñas y medianas empresas (PyME) y los que fomentan innovación o exportaciones. También es común encontrar servicios definidos por los sectores atendidos (servicios, agricultura o industria) o por su localización (internacional, nacional o local). Finalmente, pueden agruparse beneficiarios entre los que existen ciertas relaciones que los asocian como cadenas de valor (verticales) o conglomerados (*clusters*) (horizontales).

Otra clasificación relevante se centra en las **áreas de intervención**. El análisis presentado en este informe se enfoca exclusivamente en los servicios no financieros que se entregan a un beneficiario, sea una empresa, un empresario o un grupo de empresas.⁹ Es decir, se concentra en intervenciones que ofrecen productos tales como sistemas de gestión, capacitación laboral, certificaciones diversas, asesoría para la contabilidad y declaración de impuestos, sistemas de control de calidad, innovación, fomento de asociación, promoción de exportaciones y promoción de inversiones. En la fase de diseño la selección de una intervención o varias intervenciones debe ser el resultado de un estudio del problema y de la formulación de una estrategia para superarlo. Finalmente, la **modalidad de provisión** está relacionada con el mercado meta de beneficiarios y el tipo de intervención. Claramente, en el caso de asistencia técnica completamente gratuita, la modalidad es distinta de la de una provisión donde se cobra el precio del mercado. Las modalidades pasan desde pago completo por los servicios entregados (sin subsidio ninguno) al pago parcial o subsidiado. Generalmente, estas modalidades tienen instrumentos asociados, entre otros: bonos o certificados que las empresas usan libremente para comprar servicios, donaciones de contrapartida para proyectos específicos y asistencia técnica por parte de entidades públicas donde los servicios pueden ser gratuitos. En general, el proveedor o agente, cuando sea un

⁹ El análisis realizado con este instrumento no incluye los programas de carácter exclusivamente financiero (es decir, aquellos cuya única finalidad consiste en proveer líneas de crédito, inversión o factoraje) por entender que el análisis de su sistema de gestión, sus necesidades de coordinación y orientación al cliente y sus mecanismos de aprendizaje difieren de los de las instituciones o los programas destinados al desarrollo productivo.

tercero asignado por el programa o institución, es un elemento más en la clasificación de la modalidad de provisión (este proveedor puede ser una entidad pública, privada o mixta).

Entonces cada programa se puede clasificar por estas tres variables y, a su vez, estos elementos definen la naturaleza de las instituciones donde se alojan, siendo necesaria la definición de las tres variables en simultáneo para establecer la naturaleza del PDP. Una vez que un PDP ha sido clasificado, se pueden examinar con mayor detalle sus características propias que, en última instancia, determinan la calidad de las actividades realizadas. La matriz que se presenta abajo muestra el rango de elementos que definen la naturaleza de un programa y, por ende, la de las instituciones donde se albergan uno o varios programas.

Gráfico 1. Elementos para la clasificación de instituciones y programas

Beneficiarios		Área de intervención	Modalidad de provisión		
Tamaño	Calidad		Pago	Instrumento	Proveedor
Micro	exportadora	Promoción de exportaciones	Gratuita	Bonos	Público
Pequeña	Alta tecnología	Sistemas de gestión	Pago parcial	Concursos	Privado
Mediana	Servicios, etc.	Transferencia tecnológica, etc.	Precio de mercado	Ventanilla, etc.	Mixto
Grande					

Fuente: Elaboración propia.

La mera clasificación de los programas e instituciones no lleva a un juicio de valor sobre sus calidades frente su desempeño, pero sí permite asegurar que las comparaciones que se realizan entre programas e instituciones son comparables en cuanto a sus mercados meta, la visión sobre el problema a resolver y las modalidades de entrega. También, es evidente que los programas están inmersos en el contexto político y cultural de las instituciones que los implementan en sus múltiples facetas. En algunos casos el apoyo financiero se ofrece en conjunción con servicios no financieros: en Colombia, Bancóldex combina ambos servicios, y lo mismo hacen el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el Servicio Basileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae) en Brasil, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) en Chile, la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide) en Perú o la Nacional

Financiera S.A. (Nafin S.A.) en México. Es común que el sector privado, incluidas organizaciones no gubernamentales (ONG), también ofrezca PDP en diversos países. En Chile, la Fundación Chile, que es una institución privada con estrechos vínculos con el sector público, proporciona financiamiento para ideas innovadoras. En Brasil, la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), y sus similares en el resto del país, ofrecen numerosos PDP que cubren una amplia gama de necesidades, desde capacitación hasta productividad, pasando por calidad e integración productiva. Estos factores también condicionan el desempeño del programa o de la institución a analizar.

2. METODOLOGÍA DEL MAPEO E ÍNDICE DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL (MIDI)

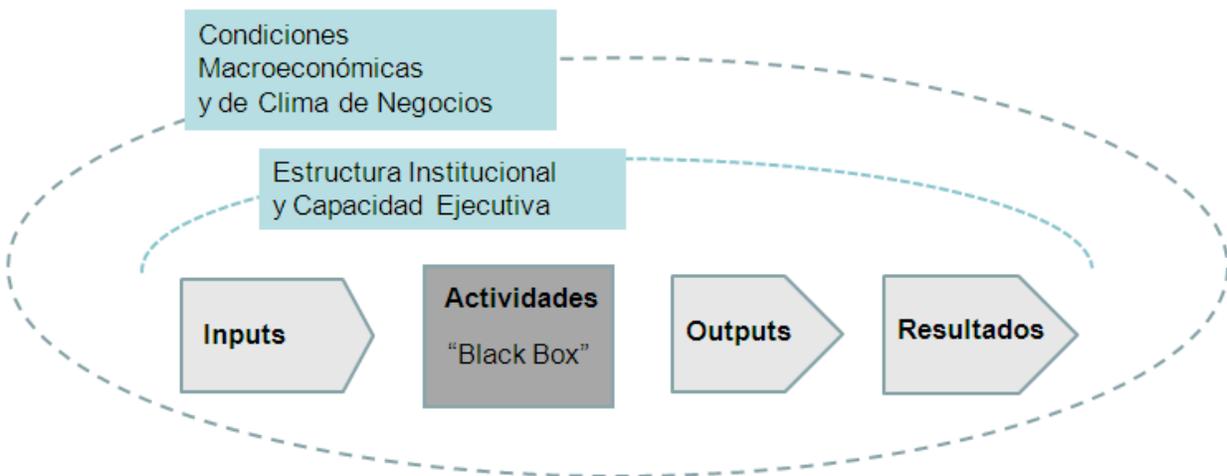
En esta sección se presenta una aproximación metodológica al MIDI, de acuerdo con la cual se distingue entre instituciones y programas como sujetos del análisis. Las instituciones son cruciales no solo por su rol en la formulación de políticas, sino también porque son las encargadas de diseñar, ejecutar y monitorear los programas de desarrollo productivo. En la región se observan fallas institucionales y, por ende, es clara la necesidad de tener métodos que permitan evaluar las funciones institucionales subyacentes. También existe una gran variedad de modelos organizativos, con instituciones que no albergan ningún programa (y actúan como tercer piso) y otras que ejecutan uno o varios. Sin embargo, no es correcto suponer *a priori* que la calidad institucional tiene un efecto positivo o negativo sobre los programas que la institución alberga. En instituciones de bajo desempeño es posible encontrar programas que son verdaderas joyas de excelencia, y viceversa (Rivas y DeGroot 2009). Al separar programas e instituciones como sujetos del análisis, se facilita la identificación de la relación entre las características observadas y sus impactos, y se logra así un mayor rigor en la explicación de las causas. En la sección que sigue, se presentan los fundamentos conceptuales del MIDI y su contenido para, posteriormente, revisar los resultados de su aplicación piloto en varios países de la región.

2.1 APROXIMACIÓN METODOLÓGICA DEL MIDI

El marco conceptual que guía el presente trabajo se puede apreciar en el gráfico 2, donde se muestra un proceso estilizado de *producción* tanto por una institución como por un programa. En principio los *insumos* para instituciones y programas son iguales: presupuestos, infraestructura y

recursos humanos asignados. Se diferencian en cuanto a sus actividades, ya que una institución diseña programas y los planes de implementación, monitoreo y evaluación de estos programas, mientras que un programa produce bienes o servicios para sus clientes. Entonces, en un caso los *productos* son los programas mismos, y en el otro el apoyo directo a la empresa. Al final de la cadena, lo que cuenta son los resultados finales o los efectos esperados del programa. Por tanto, al medir una institución o programa, se lo contrasta con los resultados que se plantean como su razón de ser. Sin embargo, la realidad indica que el análisis de programas se limita, en la mayoría de los casos, a contar el número de clientes atendidos y los montos desembolsados, y el de las instituciones se basa meramente en la sostenibilidad de sus programas. En cuanto al entorno de una institución o programa, existen factores condicionantes que incluyen tanto la estructura institucional y su capacidad ejecutiva, como las condiciones macroeconómicas y el clima de negocios.

Gráfico 2. Proceso de producción de instituciones y programas de desarrollo productivo



En la práctica, es relativamente fácil medir insumos y productos. Por el contrario, los procesos internos, de acuerdo con los cuales se formulan e implementan los instrumentos de desarrollo productivo, son una “caja negra”.¹⁰ Observar las actividades dentro de esta caja negra, y compararlas entre programas o instituciones requiere una metodología capaz de cuantificar aspectos cualitativos como la gobernanza institucional, los mecanismos de toma de decisiones

¹⁰ Rivas (2009), Hall y Maffioli (2008) utilizan esta formulación que Williamson (1985) concibe para justificar la necesidad del análisis institucional comparativo.

estratégicas, la capacidad de aprendizaje y la transparencia. Esta apreciación no implica minimizar el desafío que representa cuantificar los resultados de un programa; simplemente reconoce que los conceptos aplicables allí son más conocidos y las metodologías mejor desarrolladas, como es el caso de evaluación de impactos. Por esta razón, el MIDI se enfoca en la medición de los insumos, productos, así como en transparentar los procesos que ocurren dentro de la caja negra.

Así formulado, el MIDI plantea un método para abrir dicha caja y lograr mayor precisión en el análisis de los factores de éxito y es, por tanto, un elemento clave en el análisis de los PDP. Claramente, en última instancia los programas deben ser medidos contra sus resultados con datos cuantificables y comparables. Sin embargo, aun así, no sería posible distinguir fácilmente si los resultados dependen de factores internos (caja negra) o de los productos entregados en sí mismos. Además, un programa de fomento de exportaciones es diferente de uno que estimula la innovación. Por lo tanto, el análisis debe distinguir entre los diferentes propósitos de los PDP a fin de evaluar comparativamente su impacto frente a otros programas parecidos. En la aplicación del MIDI, entonces, se presta atención especial a la clasificación de las intervenciones para facilitar la comparación entre PDP similares, tanto dentro de un país como entre países.

2.2 MÉTODOS ALTERNATIVOS

En los estudios existen diversos métodos para analizar el desempeño administrativo e institucional.¹¹ En particular, se han usado o adaptado los sistemas relacionados con administración de presupuesto y recursos humanos aplicables a la evaluación del sector privado para la evaluación del sector público. Uno de los instrumentos clásicos de medición cuantitativa del desempeño, la Hoja de Resultados Equilibrada (HRE) (*Balanced Scorecard*), combina cuatro dimensiones: resultados financieros, perspectiva de conocimiento e innovación, perspectiva de procesos internos, y atención y orientación al cliente. Aunque este sistema fue originalmente desarrollado para el sector privado, también se aplica al sector público con la incorporación del componente “objetivos y estrategias” para procesos internos (Kaplan y Norton, 1992). El HRE es

¹¹ Una presentación y discusión de la medición cuantitativa del desempeño de instituciones públicas se puede encontrar en OCDE (2009) con los diferentes enfoques de la clasificación y análisis de datos. Este estudio presenta un resumen del estado actual de la medición de eficiencia del sector público y enfatiza la necesidad de elaborar datos específicos, pero no incluye metodologías específicas para obtenerlos (OCDE, 2009).

una buena plantilla para cuantificar el desempeño del personal de instituciones, pero es difícil transferirlo íntegramente al campo de PDP. Recientemente, dentro del marco de la Nueva Administración Pública, se ha venido evaluando al sector público mediante el uso de puntos de referencia (*benchmarking*) (Kouzmin et. al., 1999). Según este modelo, la institución se evalúa en función de sus objetivos y medios, en forma similar a una institución privada.

Otro cuerpo de estudios surge directamente del análisis de instituciones y programas de PDP y tiene, por lo tanto, un propósito más similar al del presente trabajo. Por ejemplo, en Angelelli et al. (2007) se analiza la capacidad institucional de apoyo a las MIPyME en 18 países de América Latina, y se presenta un listado de capacidad institucional que contiene cuatro amplios criterios: estabilidad institucional, atención general a las MIPyME, coordinación y aprendizaje. El estudio basa los puntajes en los resultados de una encuesta simple y datos financieros de las instituciones, y concluye que la mayor eficiencia institucional para servicios a MIPyME se encuentra en Brasil, Chile y El Salvador. Para el análisis de agencias de promoción de exportación existen diversos aportes. El Centro de Comercio Internacional, ITC (UNCTAD/OMC) prepara el Índice Institucional de Apoyo al Comercio (IIAC) para evaluar las instituciones mediante el uso de *benchmarking* y medir su fortaleza institucional (ITC, s/f). La medición de una institución encargada de la promoción comercial se efectúa combinando sus atributos específicos, medidos en base a un cuestionario, con los factores externos que miden el compromiso nacional, y la existencia de una estrategia de exportaciones, consenso y entramado institucional. El *Foreign Investment Advisory Service* (FIAS) del Banco Mundial/IFC/MIGA tiene un análisis para agencias de promoción de inversiones, que produce el *Global Investment Promotion Benchmarking* (IFC, 2009) con mediciones comparativas basadas en encuestas a instituciones de promoción de inversiones y con un fuerte énfasis en los servicios que las agencias proveen, ofreciendo un ordenamiento de instituciones por rendimiento y resultados.

Como se observa, existen varios métodos para la evaluación del desempeño institucional con distintos propósitos. Unos están dirigidos a la gestión de una institución sobre la base del logro de sus metas estratégicas (como la HRE) y otros tratan de cuantificar las características de la institución en base a un criterio normativo (como el IIAC). En el presente trabajo, se propone la definición de una herramienta que evalúe un programa o una institución involucrados con PDP

de manera acorde con sus objetivos. Dada la amplitud de los temas que se pueden incluir dentro del análisis de PDP, aquí se propone delimitar los elementos a estudiar en la próxima sección.

3. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ÍNDICE DE EFECTIVIDAD Y EFICIENCIA

3.1 CLASIFICACIÓN DE PDP

Con el objetivo de derivar inferencias sobre la efectividad y eficiencia de un PDP, el punto de partida es una clasificación común de estas intervenciones. En cada caso, el PDP debe tener un objetivo primario claramente identificable, con un área temática y un impacto esperado concreto. Esto hace posible identificar el mercado potencial, establecer una línea de base y formular indicadores de desempeño (Rivas y DeGroot, 2009). Sin embargo, muchos PDP poseen objetivos duales. Por ejemplo, un mismo proyecto empresarial puede combinar objetivos como aumentar el empleo para microempresas y, conjuntamente, desarrollar acceso al capital semilla. En tal caso, el objetivo primario debe ser aclarado para poder establecer una métrica exacta y mapear el programa dentro de la oferta institucional. Esta combinación de objetivos dentro de los PDP es un factor que complica la distinción de políticas y el estudio de su efectividad y eficiencia.

Los PDP considerados en el estudio se clasifican en las siguientes categorías:

- **Sistemas de gestión:** son aquellos que buscan mejorar la competitividad mediante el apoyo a sistemas de gestión, que incluyen control de calidad, capacitación para procedimientos tales como presentación de impuestos o contabilidad, sistemas de gestión y certificación de calidad, adopción de buenas prácticas, etc.
- **Alianzas empresariales:** son aquellos que conducen a crear foros de coordinación para empresas con el fin de adoptar estrategias diversas para enfrentar los retos del mercado, establecer sistemas de abastecimiento, comercialización, marketing, etc.
- **Transferencia tecnológica:** tienen como objetivo establecer vínculos y proveer condiciones para la integración productiva de empresas de un sector específico o de empresas locales con subsidiarias internacionales.

- **Innovación:** son aquellos programas dirigidos a mejorar la creación e incorporación de nuevos procesos de producción, nuevos productos y servicios.
- **Promoción de exportaciones:** son aquellos que estimulan la inserción de las empresas en los mercados internacionales, mediante la creación o expansión de mercados.¹²
- **Promoción de inversiones:** son aquellos que fomentan la inversión de empresas extranjeras en el país a través de la difusión y coordinación con potenciales inversionistas en el exterior y promueven reglas internas y un clima de inversión que faciliten el proceso de atracción.

Por su naturaleza como instrumentos flexibles para fomentar el desarrollo productivo, los PDP pueden consistir en intervenciones transversales y abiertas a todas las empresas (horizontales) o en intervenciones específicas para un tipo de empresa, sector o actividad (verticales). Algunos PDP tienden a ser intervenciones verticales, como por ejemplo los programas de innovación, que frecuentemente van dirigidos a un sector en particular. Del mismo modo, los programas de promoción de exportaciones pueden estar relacionados con estrategias del país para la exportación de determinados productos. Otros PDP, como los que tienen por objetivo las certificaciones y prospección de mercados, tienden a ser horizontales, sin ofrecerse exclusivamente a un sector o tipo de empresa.

3.2 ATRIBUTOS DE PDP PARA INSTITUCIONES Y PROGRAMAS

Los criterios de valoración de instituciones y programas combinan en gran medida los siguientes factores: estabilidad institucional, eficiencia en la provisión de servicios, coordinación interinstitucional y aprendizaje.¹³ Con la intención de definir características específicas de efectividad y eficiencia, se distinguen aspectos como la cobertura del mercado objetivo, la coordinación con otros programas e instituciones y su eficiencia, medida por los gastos de colocación, los tiempos de respuesta y los servicios en línea. También, se utilizan indicadores del grado de orientación al cliente, la capacidad de aprendizaje institucional y los elementos fundamentales de una buena gestión de las actividades como el mantenimiento de inventarios

¹² Se excluye aquí el financiamiento de exportaciones.

¹³ Angelelli et al. (2007) aplican estos criterios para el análisis de programas de apoyo a las MIPyME.

detallados de beneficiarios, el uso de evaluaciones independientes y el control de gestión ante organismos superiores del Estado. Esta lista de factores no es exhaustiva y puede tanto ampliarse como reducirse de acuerdo con las necesidades del análisis o de ciertos países en particular.

En el cuadro 1 se presenta la lista de los criterios de valoración de capacidad institucional/programas¹⁴ aplicados en el presente estudio. Los criterios señalados no son definitivos y, tal como se ha indicado anteriormente, se trata de definiciones de trabajo, que constituyen un primer intento de estandarizar la métrica, que se perfeccionará en base a futuros trabajos de campo. Las preguntas y valores de las variables son diferentes para instituciones y programas; en las instituciones se incluyen cuestiones de diseño y de relaciones con instituciones afines, mientras que en los programas se incluyen los temas de administración de fondos, implementación y colaboración (véase el anexo III).

Cuadro 1 - Criterios de valoración

Instituciones		Programas	
1.	Cobertura	1.	Cobertura
2.	Coordinación	2.	Coordinación
3.	Eficiencia	3.	Eficiencia
4.	Orientación al cliente	4.	Orientación al cliente
5.	Rendición de cuentas	5.	Seguimiento y evaluación
6.	Aprendizaje institucional	6.	Soporte institucional

¹⁴ El cuadro se basa principalmente en Rivas y DeGroot 2009, y Esteban et al. 2010.

a. INSTITUCIONES

Los criterios considerados para medir la efectividad y eficiencia de una institución para lograr los resultados esperados son los siguientes:

INSTITUCIONES: CRITERIOS DE CALIFICACIÓN	
1.	Cobertura Se define como el grado de atención al universo de los clientes potenciales mediante la cuantificación estimada del universo y las metas de atención.
2.	Coordinación Se define como la incorporación de actores externos, tales como otras entidades públicas, el sector privado y la sociedad civil, relevantes en la elaboración de la estrategia, la dirección y/o el manejo de los recursos de la institución.
3.	Eficiencia Se define como el ofrecimiento del servicio en el menor tiempo, al menor costo y con la mejor calidad posible, considerando: los gastos de colocación, el tiempo de respuesta y si existen o no servicios en línea.
4.	Orientación al cliente Se define como la incorporación de la opinión de los usuarios en la creación y el ofrecimiento de servicios mediante la inclusión de opiniones de usuarios, su grado de satisfacción y el grado de descentralización operativa.
5.	Rendición de cuentas Se define como la existencia de sistemas que permiten mostrar transparentemente la utilización del financiamiento. Se mide a partir de la existencia de un listado de beneficiarios, la realización de evaluaciones independientes y la existencia de control de gestión.
6.	Aprendizaje institucional Se mide a partir de tres subcriterios: a) estabilidad del personal directivo, b) existencia de un mecanismo de gestión del conocimiento y c) relación activa con redes internacionales.

b. PROGRAMAS

Los criterios considerados para medir la efectividad y eficiencia de los programas en el logro de los resultados esperados son los siguientes:

PROGRAMAS: CRITERIOS DE CALIFICACIÓN	
1.	Cobertura Se define como el grado de atención al universo de los clientes potenciales, establecido a través de la cuantificación de clientes potenciales y metas alcanzadas.
2.	Coordinación Se define como la incorporación de actores externos, tales como otras entidades públicas, el sector privado y la sociedad civil, relevantes en el diseño o la modificación de nuevos programas. Se mide a partir de la existencia de participación externa, la participación de los clientes y si se evita la repetición de otros programas, o su adicionalidad.
3.	Eficiencia Se define como el ofrecimiento del programa o sus servicios en el menor tiempo, al menor costo y con la mejor calidad posible, considerando: la existencia de procesos sistematizados, la existencia del control de costos y la aplicación del control de costos de administración.
4.	Orientación al cliente Se define como la incorporación de la opinión de los usuarios en la creación y el ofrecimiento de servicios mediante la existencia de un sistema de participación de usuarios, la provisión de información a clientes y la medición de su grado de satisfacción.
5.	Seguimiento y evaluación Se mide a partir de tres subcriterios: a) información de línea base, b) evaluación de resultados y c) evaluaciones independientes.
6.	Soporte institucional Se mide a partir de tres subcriterios: a) instancias estratégicas, b) instancias de asignación de recursos, y c) instancias de análisis técnico.

4. RESULTADOS DE LAS PRUEBAS PILOTO

La recopilación de la información comenzó en octubre de 2009 y terminó la primera semana de diciembre de ese año. La lista de países e instituciones entrevistadas se muestra en el anexo II e incluye Colombia, República Dominicana, Chile y el Estado de Sergipe en Brasil.¹⁵ Las

¹⁵ Debido a cambios en el cuestionario durante la fase piloto, no se incluye la República Dominicana en los resultados presentados en este estudio.

instituciones comprenden nueve entidades de apoyo a programas de PyME, asistencia técnica en general y promoción de exportaciones y de alianzas empresariales. Del mismo modo, los programas estudiados, unos 25 en total, son los provistos por las instituciones respectivas. Hay que indicar que la cobertura es aún pequeña para generalizar los resultados a nivel de país o región; por lo tanto, los resultados son referenciales y no se pretende que proporcionen una rigurosa validación estadística.

4.1 RESULTADOS AGREGADOS

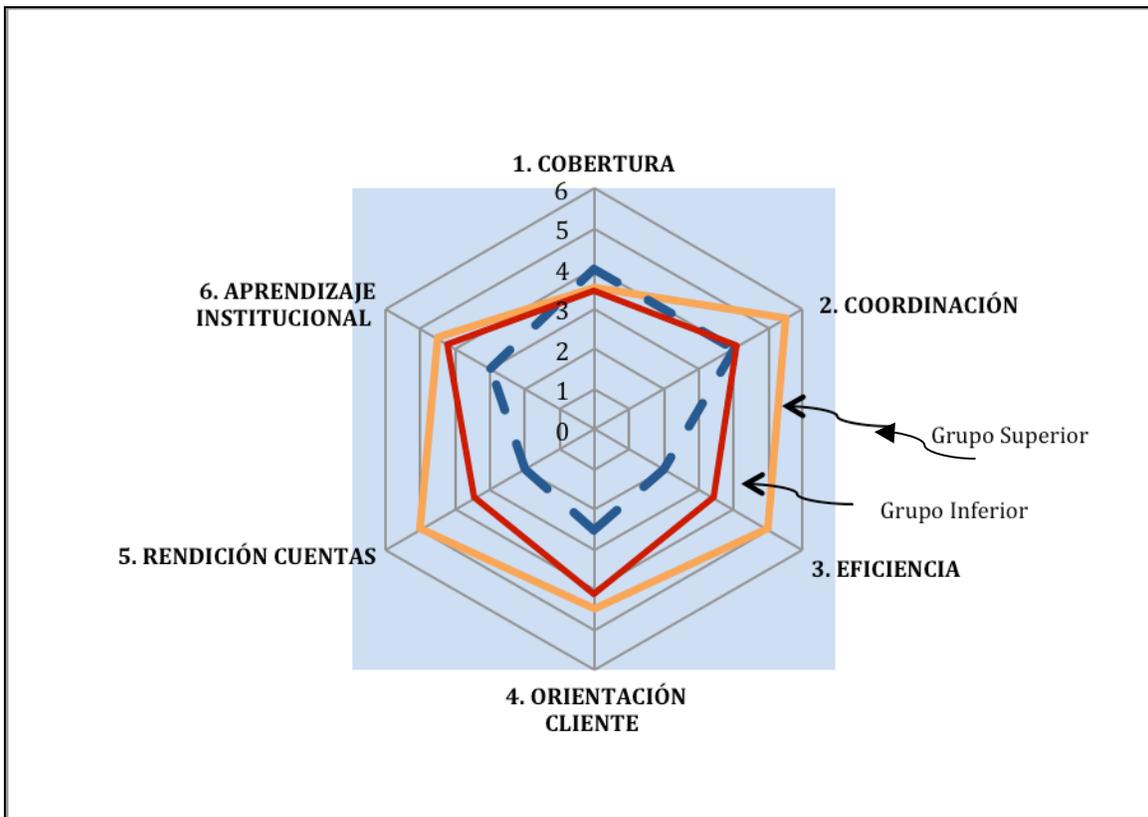
A partir de los cuestionarios y las entrevistas se han establecido resultados agregados que ofrecen una imagen de las fortalezas y debilidades de las instituciones de la región y de los programas en los países cubiertos. Cada criterio está compuesto de tres subcriterios que se califican con un puntaje entre 0 (no presente) y 2 (objetivo ampliamente cumplido), de modo que el máximo puntaje en un criterio es 6 y el mínimo 0 (véase el anexo IV). La valorización de las respuestas en los subcriterios se realiza mediante un algoritmo que actúa sobre los datos recopilados.

Para analizar los resultados de las **instituciones** se dividen los resultados en tres grupos. En el gráfico 3 se presentan los promedios del grupo superior (las dos instituciones con el mejor puntaje total), del grupo inferior (las dos con el menor puntaje) y del universo completo. Basados en el promedio del universo, las fortalezas mayores se exhiben en aprendizaje institucional, donde se incluyen gestión del conocimiento, uso de sistemas de Intranet e intercambios con otras instituciones; coordinación, que valora la interrelación del sector privado y otras instituciones del sector público en la marcha de la institución, y orientación al cliente, que cuantifica la inclusión de la opinión de beneficiarios en el diseño de programas y en la estrategia de la institución. Luego vienen los criterios de rendición de Cuentas, que mide la declaración y diseminación de resultados, cuyos subcriterios presuponen un conocimiento de presupuestos, costos y estimaciones de líneas de base y demanda, en los que –como se ha observado– hay poco desarrollo; cobertura, que mide el servicio a un porcentaje del mercado potencial, y eficiencia, que se calcula en base a costos fijos y variables de la institución y a los beneficios que provee.

Obsérvese que las instituciones en el grupo superior sobresalen en cuanto al grado de coordinación y eficiencia, comparadas con el promedio del grupo. Y, en el caso de las

instituciones del grupo inferior, saltan a la vista debilidades en eficiencia, orientación al cliente y rendición de cuentas. Un aspecto extraño de los datos es que el grupo inferior exhibe un mayor nivel de cobertura, lo que puede deberse a que la muestra es relativamente pequeña y no completamente representativa

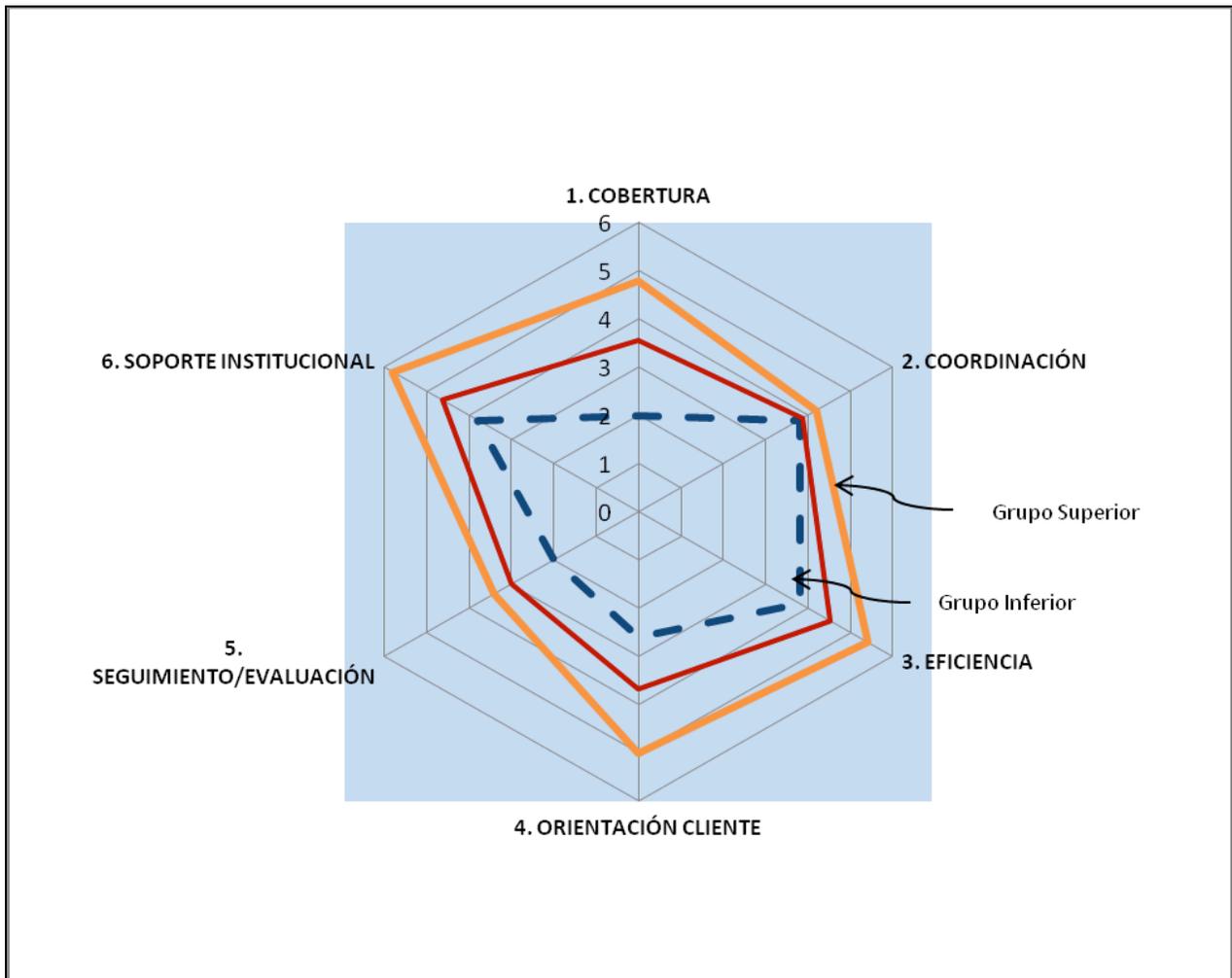
Gráfico 3. Resultados promedio para INSTITUCIONES



Para derivar lecciones del universo de los **programas** estudiados, se los calificó y ordenó de acuerdo con el puntaje de cada programa: del más alto al más bajo. El gráfico 4 presenta los promedios de los dos deciles superiores (*Grupo Superior*), los dos deciles inferiores (*Grupo Inferior*) y del universo completo. Si se considera el promedio de todos los programas, las fortalezas mayores se exhiben en eficiencia, criterio que incluye presupuestos y costos, tiempos de respuesta a las solicitudes de los clientes y uso de servicios Web, y ensoporte institucional, que mide el apoyo de la institución que alberga el programa en términos de soporte técnico, administrativo y ejecutivo. En tercer lugar se ubica la coordinación, que mide los intercambios con otros organismos del sector público y del sector privado; luego, la orientación al Cliente, que mide la participación de los usuarios en el diseño de los servicios, el suministro de información

oportuna y el grado de satisfacción, y la cobertura, que indica cubrimiento o plan de expansión a un universo potencial. El aspecto más débil es el de seguimiento y evaluación, donde se incluye la evaluación del impacto de los programas. Los programas con menor puntaje suelen ser relativamente débiles en cobertura, orientación al cliente y seguimiento/evaluación. Las debilidades más evidentes de los mejores programas provienen de coordinación y seguimiento/evaluación.

Gráfico 4. Resultados promedio para PROGRAMAS



En relación con las fortalezas, las instituciones y programas de la región poseen un avanzado grado de utilización de herramientas tecnológicas en el suministro de servicios. Casi todas cuentan con portal Web, y casi el 80% ofrece apoyo e información, e incluso transacciones

en línea. Existe amplia interacción con el sector privado, a través de directorios cruzados entre instituciones y consultas con las empresas, y aunque en este caso predomina el contacto informal, las instituciones y programas tienen planes estratégicos a los que ajustan sus instrumentos.

En relación con las carencias, los resultados más relevantes obtenidos para instituciones y para programas indican que menos del 20% de las instituciones y de los programas realiza una labor de cuantificación del mercado objetivo y del impacto de programas con estudios de línea de base, estimaciones de demanda y evaluaciones de impacto conducidos por externos. También existe un conocimiento muy limitado y poca interacción con instituciones similares en la región para el intercambio y la captación de mejores prácticas institucionales y de programas. Esta interacción a nivel internacional es casi nula. La rotación de personal directivo en las instituciones es elevada y, al mismo tiempo, el sistema de concursos para la selección de directivos no se usa con frecuencia.

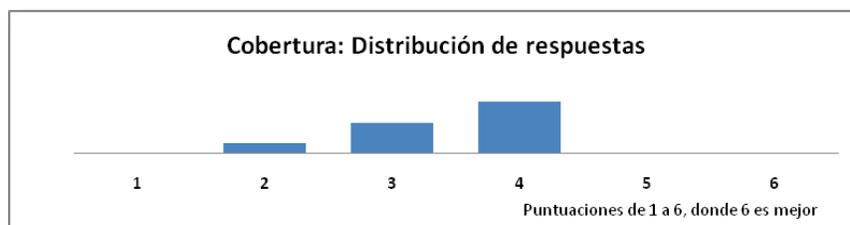
A continuación se describen los resultados más sobresalientes que surgen de las encuestas piloto. Es importante resaltar nuevamente que por tratarse de una muestra limitada los resultados no son representativos del universo de arreglos institucionales o de programas de PDP en la región.

A. INSTITUCIONES

1. Cobertura

En esta variable existen carencias identificables. Las respuestas muestran que en muchos casos no hay una metodología para estimar el mercado potencial; un tercio responde que no sabe/no contesta. En cuanto al método de estimación, solo un 11% declara estimar el mercado potencial “subjetivamente”, en tanto que un 43% declara que la estimación es objetiva. Cuando las respuestas se observan en conjunción con las preguntas de evaluación de impacto, o con preguntas acerca de estudios de demanda, queda en evidencia una gran deficiencia en este aspecto. En algunos casos, la estimación subjetiva implica por ejemplo declarar el total aproximado de las PyME, en tanto que algunas instituciones que declaran realizar estimaciones objetivas no realizan estudios de demanda, exponiendo contradicciones.

COBERTURA	sí	no	ns/nc
El mercado potencial de clientes de la institución es conocido:	67%	0%	33%
El mercado potencial se estima SUBJETIVAMENTE	11%	0%	89%
El mercado potencial se estima OBJETIVAMENTE	43%	0%	57%

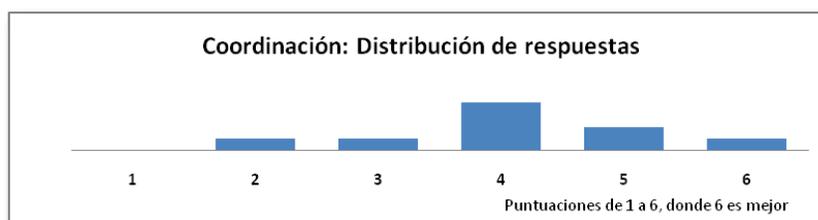


La variabilidad de los puntajes es relativamente baja, entre 2 y 4. Este es un criterio donde, en general, en la totalidad de las instituciones es necesario un trabajo profundo de desarrollo de cuantificación y herramientas de métrica.

2. Coordinación

Incluye la incorporación de otras instituciones del país así como del sector privado en la administración y formulación de la estrategia de la organización. Aquí los resultados son similares para las tres preguntas sobre participación pública, privada y composición estatutaria. Un alto porcentaje, casi un 90%, muestra un alto grado de coordinación.

COORDINACIÓN	si	no	ns/nc
Participan otros entes PÚBLICOS en las decisiones estratégicas de la institución	90%	0%	10%
Participan otros entes PRIVADOS en las decisiones estratégicas de la institución	90%	0%	10%
No hay exigencia legal de reportar	11%	33%	56%
Existen mecanismos para incorporar sugerencias de los funcionarios	44%	56%	0%

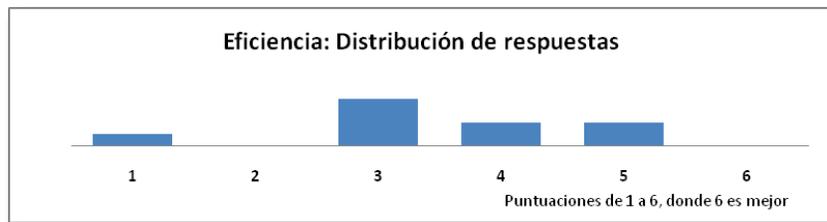


Hay un 10% que no sabe/no contesta las preguntas de participación, lo que posiblemente indique que las decisiones se toman en un nivel superior de la administración pública, o que existen mecanismos informales, además de los formales, en la coordinación interinstitucional. Como hay instituciones que alcanzan el máximo puntaje, un grupo de instituciones con un puntaje de 2.0 necesita mejoras. La variación se explica por diversas razones. Por ejemplo, cuando existe participación pública y privada, no está normada, siendo mayormente informal o, en el caso del órgano directivo, se invita a otras instituciones y al sector privado a participar, pero no existe un ente colegiado constituido. También hay casos en que la ley requiere que se reporten resultados, pero no está claro quién es el destinatario de ese reporte o en qué carácter. En el interior de las instituciones, en menos de la mitad existen mecanismos definidos para integrar la opinión de sus funcionarios en su quehacer.

3. Eficiencia

La eficiencia debe ser medida, de ser posible, con indicadores contables que comprendan la inversión o el costo de la institución para ofrecer los programas. Pero en las instituciones públicas no existe la contabilidad de costos y no se aplican los sistemas de consultorías privadas donde se sabe con cierta aproximación el tiempo que cada consultor le dedica a determinado proyecto. Las dificultades para poder efectuar este cálculo son enormes: solo el 11% puede facilitar los presupuestos por programa de la institución (es decir, en muchos de los casos esos datos simplemente no existen), y por ende pocas instituciones pueden contestar la pregunta sobre gastos de colocación. Asimismo, el 67% indica que sabe el número de trabajadores de la institución, pero un 23% no contesta, porque en varias instituciones públicas hay una combinación de personal permanente, personal a contrato y consultores que trabajan para un proyecto específico o para varios proyectos.

EFICIENCIA	si	no	ns/nc
Pueden facilitar el presupuesto total de los programas de la institución	11%	11%	78%
Es posible conocer el presupuesto ejecutado de cada programa por separado	11%	11%	78%
Se sabe el valor de los gastos de colocación de los instrumentos	11%	11%	78%
Se sabe con exactitud el número de trabajadores de la institución	67%	10%	23%
Tienen algún sistema de monitoreo para conocer el tiempo de respuesta en la asignación de instrumentos	68%	0%	32%
En la Web es posible realizar solicitudes y/o transacciones de algún tipo	89%	11%	0.0%



En este caso, el mayor obstáculo para medir el criterio de eficiencia se encuentra en la estructura de costos y gastos de colocación. Le sigue en importancia la falta de información sobre los tiempos de respuesta a los clientes, factor acerca del cual el 33% no contesta. En relación con las transacciones en línea, hay algunas instituciones que ofrecen esa posibilidad. Los puntajes en este criterio varían entre 2 y 5, mostrando el amplio margen de mejora posible en instituciones que casi no han desarrollado estos aspectos. En este indicador es imprescindible un esfuerzo mayor para apoyar el desarrollo de datos contables de cada institución que permitan identificar duplicidades, costos y ventajas. La encuesta piloto pone de manifiesto las carencias existentes y los obstáculos a remover.

4. Orientación al cliente

La mayoría de las instituciones identifica las necesidades de sus usuarios mediante diversos mecanismos entre los que se encuentran encuestas, estudios de demanda, reuniones y talleres o a través de peticiones directas de las empresas. El mecanismo más utilizado consiste en solicitudes de asociaciones y cámaras: el 89% de las instituciones lo emplea. Le siguen las peticiones directas de empresas, con un 78%. Todas utilizan también al menos algún mecanismo para conocer la satisfacción de sus clientes, y entre estos se destaca la encuesta de satisfacción (78%).

ORIENTACIÓN AL CLIENTE	si	no	ns/nc
La institución identifica las necesidades de sus clientes potenciales			
- A través de asociaciones, cámaras, etc.	89%	10%	0%
- Por medio de las peticiones de las propias empresas	78%	22%	0%
- Mediante encuestas	68%	32%	0%
- Mediante seminarios, talleres, etc.	56%	44%	0%
¿Utiliza la institución algún procedimiento para conocer el grado de satisfacción de los clientes por sus servicios?	100%	0%	0%
- Al finalizar el servicio, el cliente debe llenar un documento de la aceptación del servicio.	44%	44%	12%
- Al finalizar el servicio, el cliente debe llenar una encuesta de satisfacción.	78%	12%	10%
Existen oficinas/agencias en algún municipio de todos los departamentos administrativos	43%	57%	0%

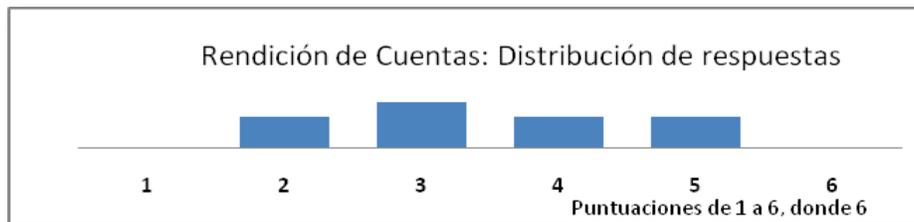


Aquí, entre las instituciones que tienen bajo puntaje, las carencias más evidentes son el poco grado de descentralización y la falta de mecanismos de medición de la satisfacción de los clientes.

5. Rendición de cuentas

En este indicador también se aprecian deficiencias, ya que el 67% de las instituciones declara que no existen listas de beneficiarios o que estas no están disponibles. Esta información puede recopilarse en la institución, pero la falta de datos sistematizados puede ser un reflejo de programas duplicados o de la ausencia de incentivos para precisar su número. En el caso de las evaluaciones de impacto, el 56% declara que se ha realizado al menos una en los últimos cinco años, pero un 44% afirma que no se ha realizado ninguna. De estos últimos, solamente la mitad declara su intención de efectuar evaluaciones en el futuro. La encuesta muestra que no se hacen evaluaciones de impacto y que, cuando se hacen, son muy puntuales y mayormente por iniciativa externa. Hay que mencionar al mismo tiempo que la falta de capacidad financiera y técnica para realizar estas evaluaciones es un elemento que explica esta situación.

RENDICIÓN DE CUENTAS	si	no	ns/nc
Existe una lista de beneficiarios/clientes publicada regularmente	33%	67%	0%
En los últimos cinco años se han realizado evaluaciones de impacto por evaluadores independientes de la institución	56%	44%	0%
En los últimos cinco años no se ha realizado ninguna evaluación de impacto por evaluadores independientes de la institución, pero se van a hacer en el futuro	0%	22%	78%

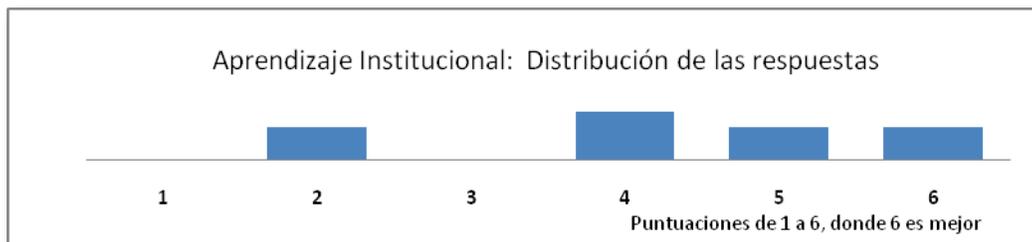


Los puntajes en este criterio van de 2 a 5, con algunas instituciones más avanzadas que otras, pero en general con un impulso del número hacia arriba, debido no tanto a una mejor evaluación sino a mejores controles de gestión. La ausencia del uso de evaluaciones de impacto, que es un paso superior más complejo en el análisis de programas, está relacionada con la falta de estudios de demanda identificada en las respuestas correspondientes a eficiencia, ambas muy bajas.

6. Aprendizaje institucional

Las instituciones de los países cubiertos en general reciben un puntaje elevado en este criterio. En el 78% de los casos, los directivos de alto rango se han mantenido o no han rotado en sus cargos en los últimos cinco años. Esto puede ser positivo (y recibe un puntaje acorde) si la institución cuenta, en la administración principal, con administradores de carrera que se mantienen a través de los cambios de gobierno.

APRENDIZAJE INSTITUCIONAL¹⁶	sí	no	ns/nc
Directivos de alto rango no han cambiado en los últimos cinco años	78%	32%	0%
La institución dispone de un mecanismo formal de gestión del conocimiento	100%	0%	0%
- Acceso libre a documentos de trabajo y proyectos realizados	67%	33%	0%
- Buenas prácticas, lecciones aprendidas	56%	44%	0%
Existe Intranet	89%	11%	0%



La totalidad de las instituciones tiene mecanismos de gestión del conocimiento a través de la utilización de Internet e Intranet, con registro y listado de beneficiarios e información adicional. No obstante, no todas proporcionan acceso a sus proyectos y documentos y aún menos compilan buenas prácticas y lecciones aprendidas. Las instituciones también poseen convenios internacionales y participan en ferias. Aun así, los resultados muestran que se presta muy poca atención a la identificación de programas/instituciones homólogas en la región o a nivel mundial a los efectos del *benchmarking*. Los puntajes asignados en el criterio de aprendizaje institucional para instituciones van de 2 a 6, lo que indica que hay instituciones que alcanzan el máximo puntaje mientras que otras no han desarrollado sus sistemas. Por ejemplo, todas las instituciones utilizan activamente Internet para la gestión del conocimiento, pero algunas poseen Intranet aunque no han incorporado herramientas con ese propósito.

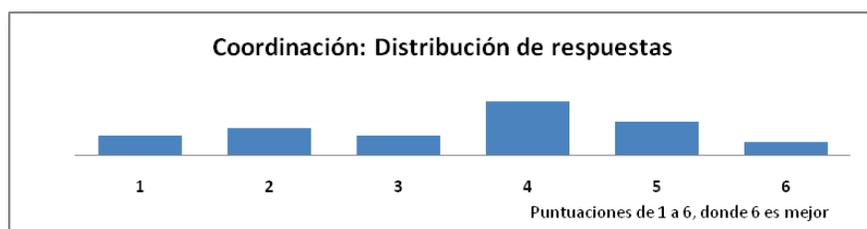
¹⁶ Ejemplos de algunos resultados de las encuestas.

B. PROGRAMAS

☑ 1. Cobertura

Este criterio para programas se mide a partir de la cuantificación de clientes potenciales y metas alcanzadas. Al igual que en el caso de las instituciones, las respuestas son contradictorias: el 80% declara que conoce el universo potencial, pero casi ninguno realiza estudios de demanda o tiene datos objetivos o subjetivos para medirlo. Si bien en el caso de las instituciones no conocer el universo potencial es grave, lo es aún más en el caso de los programas, ya que en teoría los usuarios deberían ser más fácilmente definidos y reconocibles. En cuanto a los criterios de selección de los beneficiarios, predomina el del tamaño de la empresa, seguido por el sector y la región; la elegibilidad se basa en el tipo de producto de la empresa en solamente el 16% de los casos.

COBERTURA	sí	no	ns/nc
El mercado potencial de clientes del programa es conocido	80%	20%	0%
- Indique su número y unidad (estimación subjetiva)	4%	20%	76%
- Indique su número y unidad (estimación objetiva)	4%	0%	96%
- En caso negativo, es desconocido porque no se dispone de estimación alguna	8%	8%	84%
El programa tiene criterios para seleccionar a los clientes elegibles sobre la base de:			
- Tamaño de la empresa	80%	12%	8%
- Sectores	52%	40%	8%
- Región	48%	44%	8%
- Productos	16%	76%	8%

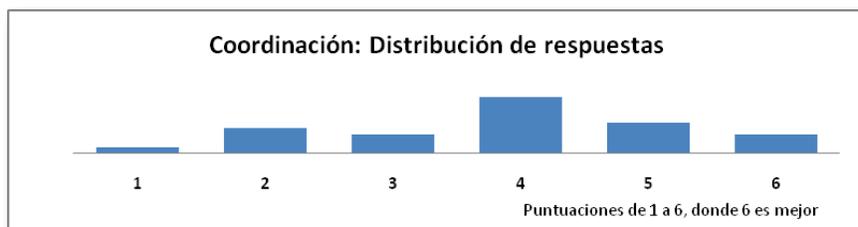


A pesar de las dificultades y deficiencias en el cálculo de esta variable, algunos programas tienen claramente definidos sus usuarios y alcanzan una puntuación de 6, mientras que en otros casos la definición es subjetiva y por lo tanto las metas de cobertura también lo son. Urge desarrollar estándares metodológicos en esta área para estimar el mercado objetivo, como una medida para facilitar la planificación y la preparación del presupuesto de los programas activos.

☑ 2. Coordinación

En cuanto a la coordinación interinstitucional, las respuestas indican que el 76% coordina con otros programas, y de estos, el 40% lo hace dentro de la misma institución y el 60% con otras instituciones. El 24% que no contesta en los temas de coordinación se explica por la existencia de coordinaciones informales, no normadas, que tienen lugar a través de diversos canales. Ante la pregunta de “si comparte su base de datos con otros”, el 76% responde que sí, mostrando un alto grado de cooperación. Un 60% manifiesta que sus servicios son completamente diferentes de los de otras instituciones, en tanto que un 40% reconoce que son similares a otros existentes.

COORDINACIÓN	sí	no	ns/nc
En la implementación y operación del programa, ¿se realizan actividades conjuntas con otros programas?:	76%	24%	0%
- De la misma institución	40%	36%	24%
- Con otras instituciones que ofrecen programas	60%	16%	24%
Como parte de la operación del programa, ¿se difunden sus alcances y beneficios?	88%	12%	0%
Comparado con otros programas en el país, ¿este programa ofrece servicios con instrumentos completamente distintos de otros existentes?	60%	40%	0%

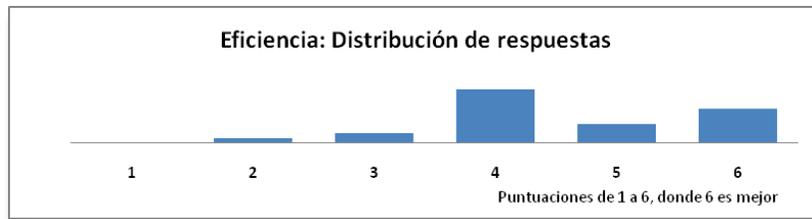


Entre las instituciones que alcanzan bajos puntajes las razones son simplemente falta de coordinación con otras instituciones y programas y redundancia de programas. Esto puede deberse a fallas en la planificación estratégica en las esferas más altas de la administración, que crean dos instituciones que ofrecen los mismos servicios a los mismos usuarios, o cuando se desconocen los productos que brindan otras instituciones. El desarrollo de sistemas de información y supervisión en línea podría reducir estos problemas. La aplicación del MIDI a todos los programas de un país permitirá identificar estas duplicaciones y las brechas en la coordinación entre ellos.

☑ 3. Eficiencia

La eficiencia para programas se define a partir de la existencia de procesos sistematizados, del control de costos del programa y del control de costos de administración. No se aplica el cálculo de costos por programa porque esos datos no existen. De hecho, en casi la mitad de los casos estudiados, no se establecen metas a alcanzar en relación con los costos generales de administración. En parte esto se debe a que los presupuestos de los programas no siempre son previsible, y a la ausencia de vínculos entre presupuestos y resultados. El hecho de que no se incorpore ese cálculo no significa que sea menos importante; por el contrario, es necesario avanzar en estimaciones más precisas de costos con datos contables creados ad hoc. En relación con los procedimientos, hay mayor control de procesos. Todos los programas respondieron que los procesos están normados, y en un 60% de los casos indicaron que esos procesos constan en manuales de procedimientos, pero un 64% declaró que no tienen reglamentos operativos.

EFICIENCIA	sí	no	ns/nc
Se establecen metas a alcanzar en relación con los costos generales de administración	52%	48%	0%
En los próximos cinco años, se tiene estimado el porcentaje de cobertura que espera alcanzar	0%	0%	100%
Los procedimientos se encuentran normados con tiempos de repuesta conocidos	100%	0%	0%
- En caso afirmativo se encuentran en manuales de procedimiento	60%	40%	0%
- En caso afirmativo se encuentran en reglamentos operativos	36%	64%	0%



Existe variabilidad en este criterio con un rango de puntajes entre 2 y 6. Entre aquellos programas que recibieron un puntaje de 2, las razones principales son la ausencia de una estimación del universo potencial y la falta de control de los costos de administración. En relación con este punto, diversas instituciones mencionaron que los programas vienen con su propio presupuesto, de modo que reducir los costos administrativos no es una labor pertinente al programa.

4. Orientación al cliente

En relación con este criterio, un elevado 80% declara que toma en cuenta al sector privado para mejorar su programa, y del mismo modo un 80% asegura que toma en cuenta al sector privado en la mejora de la operatividad. Por otra parte, se indica que hay comunicación entre el programa y sus clientes a los efectos de recibir informes, por lo menos, sobre la satisfacción con los servicios. En menor grado, los clientes solicitan información sobre el impacto del programa mismo.

ORIENTACIÓN AL CLIENTE	sí	no	ns/nc
En el diseño o rediseño del programa se incluye la participación del sector privado para la mejora de su operatividad	80%	20%	0%
Los clientes del programa deben reportar a la institución alguna circunstancia en relación con el servicio prestado.	84%	12%	4%
- En caso afirmativo, en relación con el nivel de:			
Satisfacción	68%	16%	16%
De impacto directo sobre el cliente	40%	44%	16%
De impacto que el servicio haya generado en el entorno/sector	32%	52%	16%

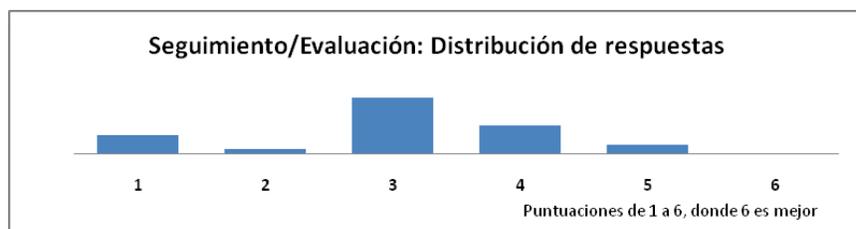


Entre las instituciones que alcanzan puntuaciones bajas, la explicación más común es la falta de estimaciones de la demanda y los indicadores relacionados con esa carencia, como la planificación de cobertura, colocaciones e impacto.

☑ 5. Seguimiento y evaluación

La mitad de los programas considerados establece metas a alcanzar con respecto a los costos. Además, el 80% responde que realiza una línea de base para medir los resultados de los programas, pero solo el 72% dispone de esa información. Del mismo modo, casi todos señalan que cuentan con datos acerca de los resultados alcanzados, pero una vez más esa información no está ordenada ni clasificada. En relación con las evaluaciones externas, se tiende a confundir auditorías con evaluaciones de impacto. Alrededor de tres cuartos de los programas indican que se han realizado evaluaciones en los últimos cinco años, pero solo el 24% dice que se trata de una evaluación de impacto. Resalta en esta categoría el alto porcentaje de programas que no contesta, casi un tercio del total.

SEGUIMIENTO/ EVALUACIÓN	sí	no	ns/nc
Cuando se realiza una intervención del programa se formula una línea de base como referente para la medición del resultado del programa	80%	20%	0%
Al finalizar un proyecto, el programa recoge y dispone del resultado alcanzado	92%	4%	4%
En los últimos cinco años, ¿alguna entidad externa ha evaluado alguna de las intervenciones del programa?	76%	16%	8%
- La evaluación ha consistido en auditoría	48%	20%	32%
- Se ha realizado una evaluación de desempeño	44%	20%	36%
- Se ha tratado de una evaluación de impacto	24%	40%	36%

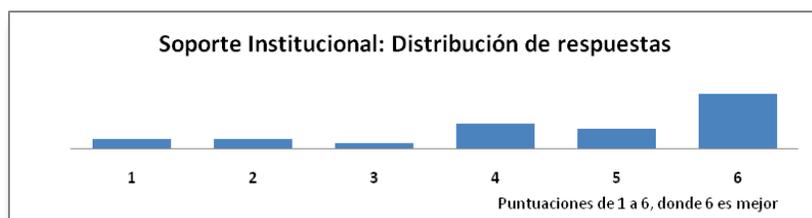


El puntaje más común en este criterio fue 3, lo cual señala que hay una gran urgencia de mejora. Algunos programas solo han obtenido 1 punto y por ello requieren atención inmediata, ya que en estos casos la puntuación revela que la planificación y la evaluación son casi inexistentes.

6. Soporte institucional

El soporte institucional se refleja en la complementariedad y el apoyo de la institución al programa respectivo. Casi todos los programas opinan que toman en cuenta a los empresarios (beneficiarios) para el mejoramiento de procesos. Asimismo, casi tres cuartas partes de los programas declaran que tienen procedimientos claramente establecidos para conocer las opiniones de los usuarios. Esto no es sorprendente porque los programas, por su naturaleza, están más focalizados en sus usuarios más directos y tienen mayor contacto con los ejecutivos de las empresas.

SOPORTE INSTITUCIONAL	sí	No	ns/nc
Se tienen en cuenta las opiniones de los empresarios (clientes) para el mejoramiento de los procesos	92%	8%	0%
¿Existen procedimientos claramente establecidos para conocer estas opiniones?	76%	20%	4%
- En caso afirmativo, ¿se utilizan encuestas de satisfacción, talleres grupales u otros?	64%	12%	24%
- En caso afirmativo, ¿se utilizan mecanismos informales tales como reuniones esporádicas, visitas a terreno u otros?	56%	20%	24%



Se debe subrayar que la variabilidad de los puntajes asignados en este criterio se debe a un alto porcentaje de falta de respuestas, por ejemplo un 24% ante la pregunta sobre el uso de encuestas de satisfacción, u otros ítems relacionados con el rendimiento. Esta alta proporción tiene su explicación en que, así como existen programas en los cuales los ejecutivos públicos trabajan en estrecho contacto con los usuarios, hay otros en los cuales la relación es más indirecta y se realiza a través de consultores.

5. LECCIONES Y TAREAS

El MIDI es una herramienta útil para identificar regularidades y efectuar comparaciones de carácter institucional. Asimismo es una metodología que permite la elaboración de métricas ordinales y la formulación de recomendaciones de políticas basadas en variables tanto objetivas como normativas. El MIDI produce una ficha que contiene datos sobre la institución o el programa analizado, y ofrece indicadores para ubicar sus puntos débiles y fuertes y compararlos con otros similares en el país o en la región (vease el anexo IV). De esta manera el MIDI ofrece una herramienta para:

- La comparación relativa entre instituciones/programas similares que proveen PDP.
- La automedición de fortalezas y debilidades de instituciones y programas.
- La identificación de mejores prácticas y su disseminación y aplicación.
- Un mapa de la oferta de programas por tipo, beneficiario, costo y otras variables.

Esta prueba piloto indica que hay **LECCIONES** en cuanto a la necesidad de: i) incorporar formalmente al sector privado en la estrategia de las instituciones y en el diseño de PDP, ii) desarrollar instrumentos de administración interna de los programas/instituciones, que incluyan incentivos a funcionarios y el cálculo de costos de operación, iii) avanzar en el aprendizaje de la institución con sistemas de intercambio internacional permanente de experiencias y sistemas de Intranet, y iv) incorporar como quehacer cotidiano la confección y el análisis de líneas de base, estimaciones de la demanda y evaluaciones de impacto.

En términos del **ALCANCE** de la herramienta, cuanto mayor sea la cobertura de instituciones en un país determinado, más precisa será esta en la comparación entre instituciones y programas y en el análisis de sus fortalezas y debilidades. Del mismo modo, cuanto mayor sea la información sobre costos administrativos, funcionarios y costos por programas, más profundo será el análisis de los resultados del MIDI, los mapas de instituciones y las comparaciones entre instituciones y programas.

Como los servicios de PDP y sus instituciones son específicos de cada país, y a veces de sectores industriales, el **MÉTODO** debe implementarse mediante una entrevista presencial efectuada por un entrevistador que esté familiarizado con el tema del desarrollo del sector privado; dicha entrevista debe involucrar a un funcionario superior, preferiblemente a nivel de directores, para lograr resultados más eficientes.

Entre las **APLICACIONES** principales del MIDI está posicionar a la evaluación institucional como compañera permanente de otras herramientas, incluidas las evaluaciones de impacto y de las estrategias y planes de desarrollo empresarial en los países, para la formulación de políticas públicas de PDP. La precisión del MIDI depende de tres factores: primero, la mejora permanente del cuestionario y de los criterios de medición para mantener su capacidad comparativa; segundo, la inclusión de un universo mínimo para permitir un “mapeado” de la institucionalidad mínima de un país o región; y tercero, la obtención de datos presupuestales por programas y gastos de funcionamiento, tales como agregados de gastos en remuneraciones, así como la cantidad de personal permanente. Las posibilidades del instrumento se expanden a análisis más complejos cuando los datos son más precisos y completos.

REFERENCIAS

- ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo). 2007. “Índice ALIDE: Metodología de Evaluación de Desempeño para Instituciones Financieras de Desarrollo”. Lima: ALIDE.
- Angelelli, Pablo, Rebecca Moudry y Juan José Llisterri. 2007. “Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe”. Washington, D.C.: BID.
- Arrow, Kenneth. 1971. *Essays in the Theory of Risk Bearing*. Chicago: Markham Publishing Co.
- Banco Mundial. s/f. Consulta de página Web <http://go.worldbank.org/3DEQI1UYF0>. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2010. La era de la productividad. Serie Desarrollo en las Américas. Washington D.C.: BID.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2007. “Cinco piezas de políticas de desarrollo productivo”. Serie Desarrollo Productivo 176. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coase, Ronald. 1990. *The Firm, the Market and the Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Edquist, Charles. 1997. *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations* (Science, Technology and the International Political Economy Series). Nueva York: Routledge.
- Edquist, C. 2001. “Systems of Innovation for Development (SID).” Background Paper for UNIDO World Industrial Development Report (WIDR) *Competitiveness, Innovation and Learning: Analytical Framework*. Viena: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.unido.org/fileadmin/import/userfiles/hartmany/idr-edquist-paper-draft2.pdf>.
- Eisenhardt, Kathleen. 1989. “Agency Theory: An Assessment and Review.” *Academy of Management Review*, 14 (1): 57-74.

- Fernandez Arias, Eduardo, Manuel Agosin y Charles Sabel. 2010. "Phantom or Phoenix? Industrial Policies in Latin America Today". En: La era de la productividad. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- FIESP. 2009. "Manual dos Instrumentos da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP". DECOMTEC – Departamento de Competitividad y Tecnología. Abril 2009. FIESP. Brasil. Disponible <en http://www.fiesp.com.br/sindicato/downloads/cartilha_pdp_2009.indd.pdf.
- Hausmann, Ricardo. 2008. "The Other Hand: High Bandwidth Development Policy." HKS Working Paper No. RWP08-060. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, Harvard University.
- Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger. 2008. "The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage." CID Working Paper No. 146, Abril 2007. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, Harvard University.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andres Velasco. 2005. "Growth Diagnostics." Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, Harvard University.
- Hall, Bronwyn, y Alessandro Maffioli. 2008. "Evaluating the Impact of Technology Development Funds in Emerging Economies: Evidence from Latin America." NBER Working Paper 13835. Cambridge, MA: NBER.
- Hirschman, Albert. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- IFC (Corporación Financiera Internacional). 2009. *Global Investment Promotion Benchmarking 2009*. Washington, D.C.: IFC/Banco Mundial. Véase <http://www.fias.net/ifcext/fias.nsf/Content/GIPB2009>
- ITC (International Trade Centre). s/f. Visítase el sitio <http://www.intracen.org/>.
- Israel, Arturo. 1987. *Institutional Performance: Incentives to Performance*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Kaplan, Robert y David Norton. 1992. "The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance," *Harvard Business Review*, enero-febrero 1992. Boston, MA: Harvard Business School.
- Kouzmin, Alexander, Elke Löffler, Helmut Klages y Nada Korac-Kakabadse. 1999. "Benchmarking and Performance in Public Sectors: Toward Learning for Agency Effectiveness.. *The International Journal of Public Sector Management*, 12(2), 1999. MCB University Press.
- Lopez-Acevedo, Gladys y Hong Tan. 2010. *Impact Evaluation of SME Programs in Latin America and Caribbean*. Poverty Reduction and Economic Management Sector. Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- McKinsey Global Institute. 2010. *How to Compete and Grow: A Sector Guide to Policy*. Marzo 2010. Disponible en www.mckinsey.com.
- Melo, Alberto y Andrés Rodríguez-Clare. 2006. "Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean." *Competitiveness Studies Series*, Working Paper No. C-106. Washington, D.C.: BID.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2009. "Measuring Government Activity". París: OCDE.
- Porter, Michael. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. Nueva York: The Free Press.
- Rivas, Gonzalo y Roberto DeGroot. 2009. "Propuesta metodológica para la revisión y evaluación de arreglos institucionales y programas de apoyo al desarrollo productivo en América Latina y el Caribe." Documento mimeografiado.
- Rodrik, Dani. 2008. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.

- Román, Enrique. 2010. “¿Por qué han fracasado los programas de fomento productivo?: Dilemas institucionales y operativos de las políticas públicas chilenas”. Santiago de Chile: CEPRI.
- Smallridge, Diana y Fernando de Ollolqui. 2010. A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks. Technical Notes. IDB-TN-225. Washington, D.C.: BID.
- Spence, Michael y Richard Zeckhauser. 1971. “Insurance, Information, and Individual Action”. *The American Economic Review*, 61(2): 380-387.
- Storey, David. 1998. “Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies.” Working Paper No.59, septiembre 1998. Coventry, Reino Unido: Small and Medium Enterprise Center, Warwick Business School.
- Straface, Fernando. 2009. “Proyecto BID de promoción de exportaciones (AR-L1092)”. Consultoría para el diseño de una metodología de análisis de capacidades de agencias provinciales de exportación y aplicación a un grupo de agencias en Argentina. Buenos Aires: Develometis Advisors.
- Volpe, Christian (ed.). 2010. *Odyssey in International Markets: An Assessment of the Effectiveness of Export Promotion in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Williamson, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Nueva York: The Free Press.

ANEXO I. CRITERIOS DE CALIFICACIÓN PARA INSTITUCIONES Y PROGRAMAS

A. INSTITUCIONES

Los criterios considerados a fin de medir la efectividad y eficiencia de una institución para lograr los resultados esperados son los siguientes.

INSTITUCIONES: CRITERIOS DE CALIFICACIÓN	
1.	Cobertura Se define como el grado de atención al universo de los clientes potenciales mediante la cuantificación estimada del universo y de las metas de atención.
2.	Coordinación Se define como la incorporación de actores externos, tales como otras entidades públicas, el sector privado y la sociedad civil, relevantes en la elaboración de la estrategia, la dirección y/o el manejo de los recursos de la institución.
3.	Eficiencia Se define como el ofrecimiento del servicio en el menor tiempo, al menor costo y con la mejor calidad posible, considerando: los gastos de colocación, el tiempo de respuesta y si existen o no servicios en línea.
4.	Orientación al cliente Se define como la incorporación de la opinión de los usuarios en la creación y el ofrecimiento de servicios mediante la inclusión de opiniones de usuarios, su grado de satisfacción y el grado de descentralización operativa.
5.	Rendición de cuentas Se define como la existencia de sistemas que permiten mostrar transparentemente la utilización del financiamiento. Se mide a partir de la existencia de un listado de beneficiarios, la realización de evaluaciones independientes y la existencia de control de gestión.
6.	Aprendizaje institucional Se mide a partir de tres subcriterios: a) estabilidad del personal directivo, b) existencia de un mecanismo de gestión del conocimiento y c) relación activa con redes internacionales.

Los criterios se definen a continuación:

- Cobertura

Se define como el grado de atención al universo de los clientes potenciales mediante la cuantificación estimada del universo y de las metas de atención. Esto presupone el conocimiento del universo potencial o un método alternativo de estimación del número de clientes, y un plan de atención a esos beneficiarios potenciales. Hay que considerar que el conjunto de los clientes potenciales no necesariamente es igual al universo completo, dado que una institución puede tener estrategias de atención que delimitan su cobertura. La definición de universo está directamente relacionada con los objetivos y programas que ofrece la institución. Cuando los objetivos son múltiples es más difícil cuantificar el número potencial de clientes.

- Coordinación

Se define como la incorporación de actores externos, tales como otras entidades públicas, el sector privado y la sociedad civil, relevantes en la elaboración de la estrategia, la dirección y/o el manejo de los recursos de la institución. Puede ser un proceso informal o un procedimiento de inclusión sistemático y formal. Las instituciones más eficientes tienen estrecha relación con sus pares y una rica coordinación interinstitucional, y están inmersas en un ambiente donde existen planes y estrategias globales para el desarrollo del sector privado. Este criterio es difícil de medir porque depende de la cultura institucional del país o territorio. Aquí se lo cuantifica mediante indicadores indirectos.

- Eficiencia

Se define como el ofrecimiento del servicio en el menor tiempo, al menor costo y con la mejor calidad posible. Este indicador incluye tres tipos de eficiencia: el uso de recursos (p.ej., gastos de colocación), los tiempos de respuesta al cliente y la disponibilidad de servicios en línea. Estos subcriterios varían en énfasis e importancia de una institución a la otra, pero todos apuntan al uso racional y efectivo del financiamiento de la institución. Las instituciones que reciben un presupuesto fijo y no asignan los gastos por programas deben proporcionar una aproximación de los costos de suministro de sus servicios.

- Orientación al cliente

Se define como la incorporación de la opinión de los usuarios en la creación y el ofrecimiento de servicios mediante la inclusión de opiniones de usuarios, su grado de satisfacción y el grado de descentralización operativa. Es fundamental la incorporación de los beneficiarios en la expansión de los instrumentos disponibles para el desarrollo del sector privado y la creación de otros nuevos, pues ello permite una mejor validación de las herramientas diseñadas. En algunas instancias, la clave para el éxito de una institución, además del nivel de sus recursos, es la presencia de oficinas regionales o estatales cercanas a los usuarios finales. Hay que considerar la diferencia entre diseño e implementación: usualmente el diseño se efectúa en las unidades superiores, mientras que las decisiones de implementación son tercerizadas a consultores o a otras empresas o instituciones.

- Rendición de cuentas

Se define como la existencia de sistemas que permiten mostrar, transparentemente, la utilización de financiamiento. Se mide a partir de la confección de un listado de beneficiarios, la realización de evaluaciones independientes y la existencia de control de gestión. Aquí se observa que, aunque la mayoría de las instituciones ha incorporado sistemas de monitoreo simples, no tienen como práctica implementar evaluaciones de impacto, las que, si existen, son ocasionales. Esto ocurre en diferente grado, según los recursos y capacidad de la institución. Las evaluaciones de desempeño son efectuadas por la mayoría de los gobiernos en la forma de auditorías anuales, y varios países tienen en vigencia leyes de transparencia que obligan a informar a través de páginas Web o medios impresos sobre los gastos realizados por la institución, lo que incluye las remuneraciones por funcionario y los pagos realizados por consultorías.

- Aprendizaje institucional

Se mide a partir de tres subcriterios: a) estabilidad del personal directivo en la institución, b) existencia de mecanismos internos de gestión del conocimiento y c) relación activa con redes internacionales. Este criterio mide la gestión del conocimiento de la institución. La estabilidad en los cargos directivos favorece la memoria institucional y el establecimiento de contactos permanentes y redes internacionales. En muchas instituciones, se observa que un cambio de autoridades del gobierno produce un cambio masivo de responsables, que a veces llega hasta los

niveles más bajos. Del mismo modo, en términos de intercambio de conocimiento, la mayoría de las instituciones tiene conocimiento de instituciones similares en la región pero su contacto con instituciones de América del Norte, Europa y Asia es limitado o inexistente.

B. PROGRAMAS

Los criterios considerados para medir la efectividad y eficiencia de los programas en el logro de los resultados esperados son los siguientes:

PROGRAMAS: CRITERIOS DE CALIFICACIÓN	
1.	<p>Cobertura</p> <p>Se define como el grado de atención al universo de los clientes potenciales, establecido a través de la cuantificación de clientes potenciales y metas alcanzadas.</p>
2.	<p>Coordinación</p> <p>Se define como la incorporación de actores externos, tales como otras entidades públicas, el sector privado y la sociedad civil, relevantes en el diseño o la modificación de nuevos programas. Se mide a partir de la existencia de participación externa, la participación de clientes y si se evita la repetición de otros programas, o su adicionalidad.</p>
3.	<p>Eficiencia</p> <p>Se define como el ofrecimiento del programa o sus servicios en el menor tiempo, al menor costo y con la mejor calidad posible, considerando: la existencia de procesos sistematizados, la existencia de control de costos y la aplicación del control de costos de administración.</p>
4.	<p>Orientación al cliente</p> <p>Se define como la incorporación de la opinión de los usuarios en la creación y el ofrecimiento de servicios mediante la existencia de un sistema de participación de usuarios, la provisión de información a clientes y la medición de su grado de satisfacción.</p>
5.	<p>Seguimiento y evaluación</p> <p>Se mide a partir de tres subcriterios: a) información de línea base, b) evaluación de resultados y c) evaluaciones independientes.</p>
6.	<p>Soporte institucional</p> <p>Se mide a partir de tres subcriterios: a) instancias estratégicas, b) instancias de asignación de recursos y c) instancias de análisis técnico.</p>

Los criterios se definen a continuación:

- Cobertura

Se define como el grado de atención al universo de los clientes potenciales, establecido a través de la cuantificación de clientes potenciales y metas alcanzadas. La definición de cobertura no implica necesariamente que se debe de cubrir el máximo de empresas, sino que es determinada por la definición del universo potencial. Esta variable presupone definir y conocer el universo potencial y el número de clientes objetivo específicos del programa a implementar. Sin embargo, el conocimiento del universo a través de técnicas rigurosas es necesario, tanto para delimitar el alcance del programa como para ajustar sus objetivos. Aquí hay poco avance en los programas de la región. Como es natural, cuanto más generales son los objetivos del programa, más difícil resulta definir el universo de clientes potenciales, lo que constituye un argumento a favor del establecimiento de objetivos claros, únicos y diferenciales. Una mayor claridad en los objetivos llevará a una mejor especificación del universo y, por ende, a estrategias y metas de cobertura más exactas.

- Coordinación

Se define como la incorporación de actores externos, tales como otras entidades públicas, el sector privado y la sociedad civil, relevantes en el diseño o la modificación de nuevos programas. Se mide a partir de la existencia de participación externa, la participación de clientes en el diseño de programas y si se evita la repetición de otros programas, es decir, si es adicional o incremental. Este criterio está relacionado estrechamente con el nivel de coordinación de la institución que lo diseña, pero, según el monto de financiamiento del programa, puede adquirir la característica de cuasi-institución, con una administración interna propia; en cualquiera de los casos, mantener niveles de coordinación permite mejorar su diseño y evitar la duplicidad.

- Eficiencia

Se define como el ofrecimiento del programa o sus servicios en el menor tiempo, al menor costo y con la mejor calidad posible, considerando: la existencia de procesos sistematizados, la existencia de control de costos y si se aplica el control de costos de administración. Diversas instituciones manifestaron que el presupuesto de la institución y de los programas se decide con

antelación, de modo que no es posible reducir costos o no esto no constituye una preocupación central. Sin embargo, dentro de los parámetros de la administración pública, el control de costos fijos y variables para remuneración y el presupuesto asignado a programas siempre pueden ser aplicados o utilizados en forma más eficiente. En los casos en que el presupuesto es fijo, el tiempo variable de los funcionarios aplicado a los programas cobra más relevancia. Este criterio mide la existencia de recursos y la sistematización de procesos (elementos íntimamente relacionados) y los mecanismos que permiten su uso efectivo.

- Orientación al cliente

Se define como la incorporación de la opinión de los usuarios en la creación y el ofrecimiento de servicios mediante la existencia de un sistema de participación de usuarios, la provisión de información a clientes y la medición de su grado de satisfacción. En este estudio se ha observado que el diseño de programas responde a decisiones tomadas en los niveles superiores del Estado, y la mayoría no se respalda con estudios de demanda. De acuerdo con el grado de interacción con instituciones del sector privado y según cuán estrecho sea el contacto con los clientes, la institución respectiva puede estar bien informada de las necesidades de sus clientes potenciales, y puede argumentarse que la elaboración de estudios de demanda insume tiempo y recursos a los que se les puede dar mejor uso. Sin embargo, el respaldo cuantitativo a la toma de decisiones en la creación de programas es la meta a la que debe aspirarse en aras de lograr mayor claridad sobre los objetivos de cobertura y los impactos logrados. Los tiempos de respuesta a las demandas de los clientes son también variables críticas, sobre todo en el caso de programas de promoción de exportaciones y de promoción de inversiones, donde una consulta desatendida puede significar la pérdida de una oportunidad.

- Seguimiento y evaluación

Se mide a partir de tres subcriterios: a) información de línea base, b) evaluación de resultados y c) evaluaciones independientes. Aquí es evidente la falta de elaboración de estudios en este sentido, no solamente a nivel de instituciones sino también de programas. Se han encontrado casos en que ni siquiera existen sistemas de monitoreo, lo cual es una condición necesaria para tener sistemas de evaluación más elaborados. La preparación de evaluaciones de impacto, que es ahora un requisito estándar de los programas de desarrollo, exige un presupuesto especial y

personal calificado que no está disponible en todos los países de la región. En algunas de las instituciones y programas examinados se están estableciendo estrategias para incorporar la medición y las evaluaciones como práctica permanente de trabajo.

- Soporte institucional

Se mide a partir de tres subcriterios: a) instancias estratégicas, b) instancias de asignación de recursos y c) instancias de análisis técnico. Este criterio depende de la capacidad de la institución que diseña el programa y mide la existencia y elaboración de estrategias, el suministro y administración de recursos, y la supervisión y el apoyo técnico. Puede darse el caso de que un programa, por su magnitud, tenga una mejor administración que la de la institución que lo alberga. No obstante, por lo observado en las pruebas piloto, eso es una excepción y, usualmente, el desempeño de los programas está relacionado con la eficiencia de la institución.

ANEXO II. INSTITUCIONES Y PROGRAMAS CUBIERTOS POR LAS PRUEBAS PILOTO

Países, instituciones y programas cubiertos en la prueba piloto.

Cuadro 2. Prueba piloto: países, instituciones y programas

Países	Instituciones	Programas
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • CNC • CEI-RD • Proindustria • Promipyme 	No se aplica
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Prochile • Sercotec • Fundación Chile • Corfo 	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias • Iniciativa desarrollo mercados • Capital Semilla • PIAC • Pymexporta • Profo
Sergipe (Brasil)	<ul style="list-style-type: none"> • FIE • Sebrae • Sedetec 	<ul style="list-style-type: none"> • Fapitec • Internacionalización • Varejo competitivo • Premios de competitividad • Interiorización, acciones móviles. • IEL de PQF • Sergipe competitivo • Educación profesional Senai-Sesi • APL
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Proexport • Comisiones Regionales de Competitividad • Colciencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Expopyme • Redes • Zonas francas • Estabilidad legislativa • Formación de exportadores • Bancóldex • Fomipyme • Mipyme digital • Colciencias I • Colciencias II

ANEXO III. ALGORITMO PARA EL CÁLCULO DE PUNTUACIONES DEL MIDI

Las puntuaciones que el MIDI asigna a instituciones y programas se calculan en base a tres subcriterios por cada criterio. Los subcriterios se califican por las respuestas a las preguntas del cuestionario.

Por ejemplo, el criterio 1 de Coordinación para “Programas” se califica de la siguiente forma:

$$\begin{array}{l} \text{Criterio 1} = \text{Subcriterio 1.1} + \text{Subcriterio 1.2} + \text{Subcriterio 1.3} \\ (0, 1, 2) \qquad \qquad (0, 1, 2) \qquad \qquad (0, 1, 2) \end{array}$$

$$\begin{array}{l} \text{Coordinación} = \text{participación externa (0,1,2)} + \text{participación conjunta (0,1,2)} + \\ \text{adicionalidad del Programa (0,1,2)} \end{array}$$

Ejemplo del cuestionario:

COORDINACION

Se define como la incorporación de actores externos, tales como otras entidades públicas, el sector privado y la sociedad civil, relevantes en el diseño o la modificación de nuevos programas. Se mide a partir de la existencia de participación externa, la participación de clientes y si evita la repetición de otros programas, o su adicionalidad.

(a) Participación externa

- El Programa dispone de mecanismos de participación de expertos de otros programas de la misma institución en aspectos estratégicos y/o de asignación de recursos.
- El diseño del Programa fue realizado en forma autónoma e independiente.
- El Programa dispone de mecanismos de participación de expertos de otros programas de la misma institución y de otras instituciones que ofrecen programas en aspectos estratégicos y/o de asignación de recursos.

(b) Participación conjunta de clientes en la región

- El Programa realiza la difusión de sus alcances y los beneficios que ofrece, y comparte sus bases de datos con otros programas.
- El Programa realiza la difusión de sus alcances y los beneficios que ofrece, o comparte sus bases de datos con otros programas.
- El Programa realiza la difusión de sus alcances o los beneficios que ofrece en forma independiente y no comparte sus bases de datos con otros programas.

(c) Adicionalidad del Programa

- El Programa ofrece servicios claramente incrementales y/o complementarios de otros existentes.
- El Programa ofrece servicios a través de una metodología diferente, pero tiene objetivos y mercados meta similares a los de otros programas.
- Los servicios ofrecidos son técnicamente similares, tienen objetivos similares y van dirigidos al mismo mercado meta de otros programas.

Cada subcriterio (a), (b) y (c) tiene un conjunto de preguntas para determinar el puntaje a asignar, y los puntajes en los subcriterios se agregan para obtener el puntaje total en el criterio, con un mínimo de 0 y un máximo de 6.

La ficha de programa o de institución de PDP se entrega con carácter confidencial a los responsables de la institución entrevistada. La ficha contiene: 1) datos generales y presupuestarios de la institución/programa (I/P) con presupuesto y número de funcionarios; 2) presentación de fortalezas y debilidades a través de un gráfico de radar obtenido de las respuestas al cuestionario y basado en un algoritmo que combina los puntajes en los subcriterios; 3) resultados generales y recomendaciones (se resaltan las mejores prácticas y los aspectos a intensificar en cada criterio); 4) una descripción de las I/P que sirven de modelo en la región y fuera de ella; 5) la ubicación del programa dentro del cuadro de intervenciones horizontales o verticales.