

RESUMEN EJECUTIVO

EVALUACIÓN DE IMPACTO

DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO

DEL SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA (SERCOTEC):

Programas de Desarrollo Empresarial, Asesorías Técnicas Empresariales, Iniciativas de Desarrollo de Mercado, Programa de Modernización de Ferias Libres, Capital Semilla Emprendimiento y Capital Semilla

EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMAS DE FOMENTO PRODUCTIVO DEL SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA (SERCOTEC)¹ 2011-2015

Introducción

SERCOTEC es una corporación de derecho privado, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, creada en 1952. Está presente en todo Chile a través de 15 Direcciones Regionales y 9 Oficinas Provinciales.² Es una organización dedicada a apoyar a las microempresas (son aquellas con ventas iguales o inferiores a 2.400 UF en el año); las pequeñas empresas (aquellas con ventas mayores a 2.400 UF e iguales o inferiores a 25.000 UF al año³); y a los emprendedores (personas naturales con una idea de negocio e intención para emprender, sin iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos). También apoya a organizaciones gremiales y empresariales de la micro y pequeña Empresa.

Oferta SERCOTEC de Fomento Productivo

Programas vigentes a 2014

La oferta institucional, hasta el año 2014, se organiza considerando el foco de intervención y la estrategia utilizada: la empresa (unidad de negocio), el empresario/a (quien gestiona la empresa), y el entorno (donde nacen y se desarrollan las empresas).

Los servicios de transferencia directa de recursos corresponden a servicios cofinanciados para emprendedores/as y micro y pequeñas empresas que se encuentran en una etapa de nacimiento, crecimiento y/o consolidación de sus negocios, y de esta forma logran capturar y desarrollar oportunidades reales de mercado. Para el logro de este objetivo se atienden las necesidades de profesionalización, desarrollo de mercados, asociatividad, financiamiento e inversión.

Los servicios de desarrollo empresarial corresponden a servicios para emprendedores/as y empresarios/as que recién inician o desarrollan sus ideas de negocios. El fin último de estos programas es incrementar su competitividad, o disminuir brechas de competitividad y poner a su disposición información y orientación para su desarrollo empresarial. Para el logro de este objetivo se entrega asistencia técnica, asesoría en gestión empresarial, capacitación y formación, fomento

¹ De acuerdo a la Resolución Exenta N° 883 del 29 de diciembre de 2016, de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, se pone término anticipado por la causal de mutuo acuerdo al contrato suscrito para realizar la Evaluación de Impacto de los Programas de Fomento SERCOTEC. En dicho contexto, el presente Resumen Ejecutivo sólo presenta los temas que fueron completamente desarrollados en el marco de la evaluación. Consiste en la evaluación de diseño y resultados de los programas de Fomento Productivo vigentes al 2014 (Desarrollo Empresarial, Asesorías Técnicas Empresariales, Iniciativas de Desarrollo de Mercado, Modernización de Ferias Libres, Capital Semilla Emprendimiento y Capital Semilla); el cambio en la oferta programática y el nuevo diseño de programas resultante y vigente al 2015.

² www.sercotec.cl

³ El SII y el Ministerio de Economía consideran esta misma definición de Microempresa y Pequeña Empresa, según nivel de ventas. El SII para clasificar a los contribuyentes agrupa, por una parte, a las Microempresas, y por otra, a las Pequeñas Empresas junto a las Medianas empresas (PYME). Ambas definiciones de contribuyentes son consistentes con la definición utilizada con SERCOTEC.

de la asociatividad, transferencia de conocimientos, y promoción y difusión de productos y servicios. Se caracterizan por constituir una oferta diferenciada a nivel regional.

Los programas de Entorno buscan mejorar las condiciones del entorno en el que surgen y se desarrollan las MIPES. Constituyen una acción directa o indirecta sobre los clientes del SERCOTEC, y se puede realizar a través o en conjunto con otras instituciones públicas y/o privadas⁴.

Una breve presentación de los programas se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 1: Presentación programas de fomento SERCOTEC vigentes a 2014, según foco y estrategia de intervención.

<i>Foco en la empresa a través de la transferencia directa de recursos</i>	
<i>Iniciativas de Desarrollo de Mercados (IDM):</i>	Se crea en 2009, con el objetivo central de fortalecer la productividad y competitividad de las MIPES. Es un subsidio de carácter no reembolsable, con cofinanciamiento de al menos 20% para Iniciativas de Comercialización; Iniciativas de Integración Comercial; Desarrollo de Nuevos Productos o Servicios.
<i>Capital Semilla / Abeja Empresas (CS empresas):</i>	Se crea en 2005, con el objetivo central de fortalecer la productividad y competitividad de las MIPES, a través de un subsidio de carácter no reembolsable, con cofinanciamiento de al menos 20% para inversiones en activos, infraestructura, vehículos de trabajo, asistencia técnica y asesoría en gestión, acciones de marketing, gastos de formalización y capital de trabajo.
<i>Capital Semilla/ Abeja Emprendimiento (CS emprendimiento) línea 1 y línea 2 (L1 y L2):</i>	Se crea en 2008, con el objetivo central de implementar proyectos de inversión en negocios nuevos y/o incipientes, a través de un subsidio de carácter no reembolsable, con cofinanciamiento de al menos 20% para inversiones en activos, infraestructura (habilitación de infraestructura), asesoría técnica y de gestión, acciones de marketing, gastos de formalización y capital de trabajo y, un proceso (obligatorio) de acompañamiento y asesoría para el emprendimiento.

⁴ Adicionalmente, existen programas especiales como los Programas de Emergencia Productiva, los cuales surgen como respuesta a una situación crítica e inesperada que afecta negativamente a emprendedores y empresarios de un determinado territorio, tales como desastres naturales o accidentes fortuitos, y programas de reconversión laboral. A su vez, existen los Programas Especiales de Fomento Productivo los cuales buscan focalizar recursos, ya sea en un grupo objetivo de clientes (mujeres, indígenas, estudiantes, etc.), en un sector económico productivo (artesanía, turismo, comercio, etc.) o en un territorio determinado (provincia, comuna, valle, etc.), y que por tanto, no necesariamente se ajustan a las definiciones y protocolos de los programas regulares contenidos en la Guía de Servicios y Programas del SERCOTEC.

⁵ Esta distinción corresponde a diferente población objetivo: Emprendedores sin inicio de actividades en primera categoría ante el SII y que sólo cuentan con una idea de negocio (línea 1); o bien, personas naturales o jurídicas que hayan iniciado actividades ante el SII en primera categoría con menos de 12 meses de antigüedad y tengan ventas netas menores a 25.000 UF al año (línea 2), y que requieran un financiamiento inicial para un proyecto empresarial.

Foco en el empresario a través de transferencia de conocimientos y habilidades empresariales	
<i>Asesorías y Servicios Empresariales (AE):</i>	Se crea en 2009, con el objetivo central de mejorar los procesos de gestión empresarial de las micro y pequeñas empresas formales e informales, a través del financiamiento de una asesoría técnica que agregue valor al desarrollo de la empresa (individual, grupal o virtual) realizada por un proveedor seleccionado por SERCOTEC, con cofinanciamiento de al menos 30%.
<i>Formación Empresarial (FE):</i>	Se crea en 2009, con el objetivo central de que emprendedores y empresarios/as de micro y pequeñas empresas adquieran nuevos conocimientos y/o habilidades empresariales, a través del financiamiento en un 100% de capacitación (talleres teóricos y prácticos) en temas transversales y específicos de la actividad productiva; y actividad de corta duración (hasta dos días), como seminarios, charlas, talleres, etc., realizada por un proveedor seleccionado por SERCOTEC
<i>Redes de Oportunidades de Negocios (redes)</i>	Se crea en 2009, con el objetivo central de que empresarios/as de micro y pequeñas empresas generen y/o accedan a redes de trabajo empresarial, a través de la realización y financiamiento en un 100% de encuentros empresariales, que conectan a las empresas, empresarios y emprendedores con una red de empresas similares y complementarias, o con una red de empresas y empresarios de amplia trayectoria consolidados en el mercado, o bien, con la oferta pública regional.
<i>Promoción y Canales de Comercialización (promoción):</i>	Se crea en 2011, con el objetivo central de que micro y pequeñas empresas accedan a nuevos mercados, a través del financiamiento de la ejecución de ferias y/o eventos que apoyen la comercialización de productos o servicios de micro y pequeños empresarios de la región, así como también la realización de otros espacios de comercialización.
Foco en el entorno mejorando las condiciones en que las empresas crecen y se desarrollan	
<i>Programa de Creación y Fortalecimiento de Asociaciones de Micro y Pequeñas Empresas (gremios):</i>	Se crea en 2011, con el objetivo central de que organizaciones de micro y pequeños empresarios/as generen beneficios a los socios, a través de un subsidio no reembolsable con al menos 20% de cofinanciamiento para financiar asistencia técnica y asesoría de gestión, capacitación, activos y gastos de formalización (para asociaciones no consolidadas).
<i>Programa de Ferias Libres (ferias):</i>	Se crea en 2009, con el objetivo central de modernizar la gestión de las ferias libres, a través de un subsidio no reembolsable con al menos 30% de cofinanciamiento para financiar infraestructura, equipamiento y asesorías que permitan mejorar su gestión. Las ferias ganadoras reciben además un acompañamiento durante la implementación de sus proyectos para la correcta implementación y rendición de los recursos.
<i>Programa Iniciativas de Desarrollo Territorial</i>	Se crea en 2011, con el objetivo central de contribuir a generar un mayor desarrollo económico local del territorio y/o comuna/s donde se desarrolla el proyecto, a través de un subsidio no reembolsable con al menos 20% de

(IDT):	cofinanciamiento para financiar proyectos que promueven la obtención de beneficios colectivos, apropiables tanto para los beneficiarios directos del proyecto como para su entorno. Requiere, además, el apoyo en recursos efectivos o valorizados por parte de un tercer actor ya sea público y/o privado.
--------	---

Fuente: Elaboración propia en base a información de Guía de Servicios y Programas SERCOTEC 2014

La complementariedad de la oferta programática de SERCOTEC, basado en el modelo (teórico) de línea de tiempo, se centra en ambos programas de Capital Semilla, ya que de la postulación a Capital Semilla se deriva⁶ a los programas que transfieren habilidades y conocimientos y que se enfocan al entorno (pudiendo también acceder a todo el resto de los programas directamente). El comportamiento observado en el porcentaje de empresas beneficiarias de Capital Semilla (respecto a las no beneficiarias) que también son beneficiarias de los programas de apoyo al empresario, (Formación Empresarial, Asesorías Empresariales y Promoción y Canales de Comercialización), indicaría que el modelo de línea de tiempo se estaría cumpliendo en la práctica, es decir, los beneficiarios de Capital Semilla estarían siendo derivados activamente a estos programas de apoyo, para transferirle habilidades y conocimientos.

Los programas surgen como respuesta a problemas que enfrentan las MYPES relacionados con fallas de mercado o económicas, que merman la productividad de los diferentes mercados. Ellos apuntan a disminuir el déficit de competitividad, la alta tasa de destrucción, la falta de capacidades de gestión y de conocimientos, la dificultad en acceder a mercados de clientes y a financiamiento, y el bajo nivel de asociatividad.

Diagnóstico del cambio en la oferta programática No existe documentación que dé cuenta de un diagnóstico formal realizado al modelo ni a la oferta programática vigente al 2014 que justifique el cambio al modelo 2015-2018.⁷ En base a entrevistas en profundidad (información primaria) realizadas a informantes clave del nivel central, a Coordinadores y Ejecutivos de SERCOTEC, y a beneficiarios de programas en Santiago y regiones, se levantó un diagnóstico respecto a la forma en que se implementaban los programas recientemente descritos. En ese contexto se identifican:

- Falta acompañamiento en la implementación de los Planes de Negocios de los beneficiarios de CS (es un 'mero traspaso de dinero').
- No se realizan evaluaciones de resultados de los programas.
- No existe monitoreo por parte de las Direcciones Regionales o en el caso de existir la información que se desprende de éste no ha sido sistematizada.
- No se implementa la derivación ni complementariedad entre programas.
- Existe heterogeneidad en la implementación de programas en las distintas regiones
- El desempeño del consultor externo es heterogéneo y en muchas ocasiones mal evaluado.

⁶ Es decir, se recomienda a los postulantes de CS de participar de programas de transferencia de conocimientos previo a la postulación a CS.

⁷ Lo anterior, constituye un resultado importante para el estudio, sin embargo, no implica, necesariamente que las nuevas definiciones y el nuevo modelo no cuenten con justificación válida.

Durante el año 2014, se trabajó en el rediseño de la oferta programática, junto al traspaso de programas de CORFO⁸. Las principales directrices y ejes estratégicos que enmarcan el rediseño de la oferta programática y el modelo de operación del SERCOTEC 2015-2018⁹ son:

- **Lograr impacto económico**
- **Mejorar la calidad y el valor de los beneficios que entrega SERCOTEC**
- **Implementar una cultura de medición de resultados**
- **Fomentar el aprendizaje institucional y el proceso de toma de decisiones** (creación del Comité de Asignación Macrozonal, CAM)
- **Agenciamiento:** Se cambia el tipo de intermediario en el modelo de operación de los instrumentos y servicios, pasando de consultores externos contratados para cada concurso a los Agentes Operadores Intermediarios (AOI).

Programas 2015-2018

La nueva oferta de instrumentos y el modelo de operación del SERCOTEC, a partir de 2015, se agrupa en 4 grandes programas o ejes:

1. **Programa generación de emprendimiento**
2. **Programa de mejoramiento de competitividad de la MYPE**
3. **Programa de fortalecimiento de la asociatividad**
4. **Programa de entorno**

La nueva oferta de instrumentos se presenta en la siguiente Tabla agrupados por ejes de acción. Allí se señalan los principales cambios observados respecto a la oferta vigente a 2014 (programas de continuidad y aquellos provenientes de la fusión de programa SERCOTEC y CORFO).

Tabla 2: Presentación programas de fomento SERCOTEC rediseñados o iniciados en 2015 y comparación con oferta vigente a 2014, según eje de acción

<i>Eje Generación de Emprendimiento</i>		
Programa	Origen	Principal diferencia 2014
Capital Semilla - Abeja Emprende	Continuidad 2014	Se acota la población objetivo a las personas que tengan idea de negocio (se deja fuera a aquellas que están en una etapa inicial del negocio, las cuales quedan cubiertas con el programa Crece). Agenciamiento (AOI responsable de fase asesoría) Asesoría permanente, en la Evaluación Admisibilidad y evaluación técnica, Selección de los empresarios/as, Ejecución y seguimiento, y cierre de proyecto. CAM aprueba y asigna recursos por convocatoria, y aprueba los proyectos y asigna los recursos por emprendedor/a.

⁸ Fondo de Asistencia Técnica (FAT), Fomento a la Calidad (FOCAL), Proyectos Asociativos para la Microempresa (PAM), Programa de Emprendimiento Local (PEL)

⁹ Se basa en la RESOLUCIÓN N° 9148, del 6 de febrero de 2015, que da curso y aprobación al Diseño de Oferta Programática del SERCOTEC año 2015, y la respectiva Ficha de Instrumentos diseñado por la Gerencia de Programas del servicio, junto a las entrevistas realizadas a autoridades del SERCOTEC.

Eje Mejoramiento de competitividad de la MYPE		
Crece, Fondo de Desarrollo de Negocios	Capital Semilla Empresa y PEL (CORFO)	Se permite la participación de cooperativas. Aumenta cofinanciamiento empresarios. Agenciamiento (AOI responsable de fase asesoría, Asesoría permanente, en la Evaluación Admisibilidad y evaluación técnica, Selección de los empresarios/as, Ejecución y seguimiento, y cierre de proyecto). CAM aprueba y asigna recursos por Convocatoria, y aprueba los proyectos y asigna los recursos por empresario
Mejora Negocios, Fondo de Asesorías Empresariales	Asesorías y servicios empresarial es y FOCAL (CORFO)	Población objetivo incluye cooperativas. Agenciamiento (AOI a cargo de convocatoria de beneficiarios) Asesoría permanente en la Evaluación Admisibilidad y evaluación técnica, Selección de los empresarios/as, Ejecución y seguimiento, y cierre de proyecto. La tipología de asesorías a financiar cambia: de individual y grupal a básicas y especializadas. CAM aprueba tipologías y asigna recursos a las tipologías.
Formación Empresarial	Continuidad 2014	El diseño es prácticamente el mismo. La única diferencia importante está en que las capacitaciones virtuales no se consideran en diseño 2015 (están identificado como un programa /instrumento aparte). La definición de la población es un poco más amplia al incorporar además personas naturales y cooperativas. CAM recibe información de los proyectos aprobados por el CER.
Promoción y Canales de Comercialización	Continuidad 2014	No cambia CAM recibe información de los proyectos aprobados por el CER.
Redes de Oportunidades de Negocios	Continuidad 2014	Para el 2015, en el objetivo del programa se explicita el apoyo a la formación de redes en vez de la generación de éstas. La definición de la población es un poco más amplia al incorporar además cooperativas. El diseño no cambia. CAM recibe información de los proyectos aprobados por el CER.
Eje Fortalecimiento de la asociatividad		
Juntos, Fondo para Negocios Asociativos	IDM, IDT + PAM (CORFO)	Diagnóstico similar: bajo trabajo colaborativo y asociativo, sumado a desvalorización de trabajar de manera asociativa. Se precisa límite inferior de empresas por proyecto. Objetivo más acotado al desarrollo del proyecto colaborativo e integración de empresas más que al desarrollo local. Agenciamiento (AOI a cargo de convocatoria de beneficiarios) y asesoría permanente, en la Evaluación Admisibilidad y evaluación técnica, Selección de los empresarios/as, Ejecución y seguimiento, y cierre de proyecto. CAM aprueba y asigna recursos por proyecto.
Fondo de Desarrollo de	Continuidad	La principal diferencia está en que a partir de 2015 se incorpora una etapa inicial, para todos los proyectos, donde se busca

Ferías Libres	2014	implementar asesorías, asistencias técnicas y capacitaciones, previo a cualquier inversión en infraestructura (etapa 2). CAM recibe información de los proyectos aprobados por el CER.
Creación y fortalecimiento de Asociaciones de Micro y Pequeños Empresarios. Gremios Regionales y Nacionales (Fortalecimiento de la asociatividad)	Continuidad 2014	Sin cambios relevantes respecto de 2014. En 2015 se especifica la convocatoria regional y mayor detalle de las actividades a financiar. CAM recibe información de los proyectos aprobados por el CER.
Programas nuevos		
Programa	Eje	Descripción
<i>Fortalecimiento de Barrios Comerciales</i>	<i>Fortalecimiento de la asociatividad</i>	Su objetivo es apoyar la gestión productiva y el desarrollo urbano de los barrios comerciales para dar sustentabilidad al barrio, transfiriendo competencias para que los grupos de empresas sean capaces de autogestionar el desarrollo económico de su entorno local. Financia proyectos asociativos (sin cofinanciamiento) que generen capital social de largo plazo en comunidades de empresarios, promoviendo la coordinación del desarrollo comercial y urbano. Es un programa agenciado, el AOI provee la asistencia técnica y define quién será el gestor de barrios. El CAM aprueba Plan Pre Inversión y asigna recursos por proyecto.
<i>Centro de Desarrollo de Negocios</i>	<i>Entorno</i>	Su objetivo es fortalecer las capacidades de empresas y emprendedores y desarrollar su actividad empresarial. Entregan asesoría técnica, individual y gratuita, en la gestión de negocios y acompañamiento en la implementación de planes de trabajo a empresas y emprendedores (incluye una etapa de diagnóstico en la que se identifican los desafíos y oportunidades del negocio, y se define un plan de trabajo). La selectividad de los proyectos establece barreras o tareas, en las cuáles las personas deben estar dispuestas a progresar. Tiene una segunda etapa de servicios de mentoría y acompañamiento de largo plazo para mejorar la gestión, asesorías técnicas, capacitaciones generales y especializadas, acceso a oferta financiera, investigación aplicada de negocio y mercado, entre otros servicios.

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por SERCOTEC

La oferta programática 2015 no considera teórica ni explícitamente complementariedad ni derivación entre programas.

Evaluación de diseño de la oferta programática

Respecto a los problemas que dieron origen a la estrategia de intervención vigente al 2014 (déficit de productividad y competitividad, y bajo desarrollo de la capacidad de gestión de empresarios) se considera que:

- Son problemas multicausales e interrelacionados entre sí.
- El cumplimiento de los objetivos de cada programa contribuiría al cumplimiento de la misión de SERCOTEC.
- El problema que buscan solucionar cada uno de los programas no cambia entre el periodo 2010 – 2014 y el año 2015 (a partir del 2015 solo se hace hincapié de la relación entre los problemas particulares de cada programa con los macro problemas).
- Los problemas que se declaran para cada uno de los programas en su mayoría son abordados por más de un programa a la vez, aunque no se señala explícitamente en todos los casos. Lo anterior representa una oportunidad de complementariedad o derivación entre programas como también un riesgo de duplicación de programas.

Respecto a la evidencia disponible para pronunciarse sobre la vigencia de cada uno de los problemas que busca solucionar (o aportar a la solución) cada programa, a pesar de que es poca la información actualizada, fue posible respaldar la existencia de los siguientes problemas: alta tasa de mortalidad de MIPES, falta de acceso a financiamiento y bajo uso de instrumentos financieros, bajo nivel de capital humano y bajo acceso a formación empresarial. Para el problema "Baja asociatividad"¹⁰ no fue posible encontrar evidencia cuantitativa respecto a sus causas, pero si alguna de sus consecuencias como la dificultad de acceso a mercados. Para "Barrios Comerciales", no se cuenta con evidencia cuantitativa que respalde la existencia del problema que se quiere solucionar (disminución de los flujos de personas hacia los barrios comerciales tradicionales).

Respecto a la **atingencia**¹¹, uno de los problemas de diseño que se presenta en el periodo 2010 – 2014 es la forma de definir y articular objetivos, así como organizar la oferta programática de SERCOTEC. Por ejemplo, la transferencia de recursos y los servicios de desarrollo empresarial son mecanismos o instrumentos para lograr un objetivo mientras que la mejora del entorno en donde se desarrollan las empresas, constituye un objetivo en sí mismo sin precisar el instrumento a través del cual se logrará. Esta inconsistencia explicaría por qué el programa Iniciativas de Desarrollo de Mercados se asocia a los programas de Capital Semilla (como transferencia de recursos) siendo, a juicio de la consultora, un programa que más allá de transferir recursos, tiene un objetivo que contribuye a mejorar la asociatividad de las MIPES y empresarios. En definitiva, los programas se debieran agrupar, consistente con sus objetivos estratégicos declarados y no en base a la forma, mecanismo o instrumentos que tienen en común.

¹⁰ Programas Redes, Juntos (IDM e IDT) y Gremios

¹¹ El criterio de la atingencia para evaluar el diseño de un programa social está estrechamente ligado con la evaluación de la pertinencia de la solución propuesta para resolver la problemática o necesidad que da origen a una iniciativa. Dentro de este criterio se evalúa si el diseño del programa permite resolver el problema en relación con la población afectada por dicho problema, se evalúa cómo se enmarca el programa dentro de las políticas y objetivos estratégicos de la institución que lo propone y su relación con otras iniciativas fuera de la institución.

A partir de 2015, los programas regulares (sin considerar a los Centros de Desarrollo de Negocios) se agrupan según objetivo; esto es, los que buscan generar emprendimiento, mejorar la gestión de la empresa o fortalecer la asociatividad, lo cual se considera consistente al compararse con la organización vigente al 2014. El Centro de Desarrollo de Negocios, se sitúa como un programa distinto a la oferta regular, que la consultora considera que agrupa los tres objetivos recién mencionados. Es decir, tal como está diseñado se debiera considerar como un programa transversal, enfocado a fomentar el desarrollo empresarial en el territorio, más que uno enfocado al entorno.

Finalmente, respecto a si los programas aportan a la solución del problema, la consultora considera, en términos generales, que como diseño, los programas plantean ser un aporte; pero, la definición un poco amplia y poco precisa de algunos objetivos no solo dificulta su medición, sino que no permite identificar que dicha solución sea la manera más efectiva de abordar el problema. Por ejemplo, es el caso de Redes y Juntos (Ex IDM e IDT).

Para la evaluación de **coherencia**¹² se analizan las directrices propuestas del año 2015 y como estas afectan al diseño de los programas:

- Algunas de ellas estaban consideradas en el diseño 2014 pero no se implementaban correctamente, es el caso de Focalización a nivel regional e Implementar una cultura de medición de resultados
- No se solucionan todos los problemas mencionados en el diagnóstico, en particular el referido a la percepción (basada en estudios externos) que el programa de CS no tiene impacto en sus beneficiarios.
- Las directrices "Mejorar la calidad y el valor de los beneficios que entrega SERCOTEC" y el "agenciamiento" podrían mejorar los problemas de implementación que se detectaron al comparar el diseño con la implementación de programas al 2014. Sin embargo, no es claro, al menos a nivel de diseño, que el trabajo través de los AOI (o con acompañamiento en general) solucione este problema.
- Las directrices que responden a un problema específico y que no estaban consideradas en el diseño vigente a 2014 son Focalizar la acción del SERCOTEC en el sector MYPE (o más bien focalizar la oferta de programas de Fomento productivo en instituciones dedicadas a un tipo de empresa, definido por tamaño) y Fomentar el aprendizaje institucional y el proceso de toma de decisiones.

Los programas nuevos son considerados coherentes en su diseño.

¹² En el criterio de la coherencia en tanto se evalúa el diseño de un programa a nivel de sus detalles, específicamente se busca revisar la adecuada definición y vinculación entre sus objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y la robustez de su estrategia de intervención.

Resultados de los programas vigentes a 2014

Cobertura y focalización

De los programas vigentes hasta el año 2014, se pudo realizar una estimación aproximada de la población objetivo a la que atienden en cinco de ellos: Capital Semilla, Asesorías y Servicios Profesionales, Formación Empresarial, Gremios y Modernización de Ferias Libres.

Respecto al programa Capital Semilla se observa, en los años 2013 y 2014, una cobertura menor o igual al 0,5% para Capital Semilla Empresa, menor o igual al 3% en Capital Semilla Emprendimiento L1 y menor o igual a 1,2% en Capital Semilla Emprendimiento L2¹³.

Respecto a la focalización, la información del comportamiento histórico de las ventas registrada en el SII permite establecer que las respectivas líneas de trabajo sí estarían atrayendo a postular y estarían seleccionando a empresas dentro de la población objetivo de cada uno: micro y pequeñas empresas con más de un año de funcionamiento, en el caso de Capital Semilla Empresa, emprendedores sin inicio de actividades en el SII en el caso de Capital Semilla Emprendimiento L1 y emprendedores con inicio de actividades en el SII menor a un año, en el caso de Capital Semilla Emprendimiento L2.

Para el programa de Asesoría y Servicios Profesionales también se observa un bajo nivel de cobertura, siempre inferior al 0,5% entre los años 2010 a 2014. En el caso del programa de Formación Empresarial, la cobertura aumenta para ubicarse en forma variable entre un 1,7% y 7,7% entre los años 2011 a 2014. El programa de Modernización de Ferias Libres también presenta un nivel de cobertura bajo, entre un 4,9% y un 7,2% entre los años 2010 a 2014. El programa Gremios es el que mayor nivel de cobertura tendría, alcanzando un máximo de 35% en el año 2010. El nivel de focalización de estos programas no fue posible evaluar en este estudio.

13

Población objetivo considerada:

- a) Capital Semilla Empresa: pequeñas y micro empresas con más de un año de actividad (se identificaron en la base de datos del SII las empresas que tanto en el año del concurso como en los dos años anteriores al concurso tuvieran ventas positivas), que no estuvieran inactivos; y que en el año anterior al concurso tuvieran la calificación de micro o pequeña empresa (es decir, con ventas menores a 25.000 UF). Con esta definición la población objetivo fue en 2013 de 597 mil empresas y para en 2014 de 612 mil empresas. Cabe señalar que esta estimación, aún sobreestima la verdadera población objetivo, ya que con no es posible identificar al subgrupo de empresas que, además, “se encuentran en etapa de crecimiento o consolidación de sus negocios y que, a través de la generación de un proyecto, potencien o complementen su negocio actual”.
- b) Capital Semilla Emprendimiento L1: emprendedores sin inicio de actividades en primera categoría ante el SII (se identificaron en la base de datos del SII como empresas que en el año anterior al concurso no existían formalmente, no registraban ventas ni siquiera cero ventas; y que en el año del concurso presentaron ventas positivas por un monto menor a 25 mil UF). Cabe señalar que con la información disponible no es posible identificar: subgrupo de emprendedores que requerían un financiamiento inicial para emprender su proyecto empresarial en el año del concurso; tampoco incluye a los potenciales emprendedores que no existían como empresa el año anterior al concurso y emprendieron un negocio el año del concurso, pero no formalizaron su idea de negocios como nueva empresa ante el SII; ni aquellos potenciales nuevos emprendedores que, debido a falta de financiamiento, no pudieron emprender su idea de negocio el año del concurso.
- c) Capital Semilla Emprendimiento L2: empresas con menos de un año de inicio de actividades en primera categoría ante el SII, (empresas en la base de datos del SII que tanto en el año del concurso como en el año anterior al concurso declararon ventas positivas, pero que dos años anteriores al concurso no existían como empresa; adicionalmente, en el año anterior al concurso debieron tener la calificación de micro o pequeña empresa, tener ventas menores a 25.000 UF). Esta población sobreestimaría la verdadera población objetivo del programa, ya que con la información disponible no se identifica al subgrupo de empresas que, además, requerían un financiamiento inicial para un proyecto empresarial.

En lo que respecta a la aplicación del modelo de fomento productivo (línea de tiempo) utilizado por SERCOTEC entre los años 2010 y 2014, la información de los concursos de Capital Semilla Empresa y Capital Semilla Emprendimiento de los años 2013 y 2014,¹⁴ da cuenta que los beneficiarios de estos programas (30%) también fueron beneficiarios de los programas de apoyo al empresario en el mismo año (Asesorías, Formación Empresarial, Promoción y Canales de Comercialización, Redes de Oportunidades de Negocio y Gremios). La comparación con la proporción de postulantes no ganadores de Capital Semilla que sí recibieron el beneficio en los programas de apoyo (3 a 9% dependiendo de los programas) permite ver un comportamiento consistente con una derivación intencionada de los ganadores de Capital Semilla a los demás programas de apoyo.

Evaluación de Impacto Cualitativa

Para poder identificar resultados de los programas a nivel final e intermedio, se realizó un análisis cualitativo con 53 actividades de levantamiento de información en 4 regiones del país (Región Metropolitana, Región del Bio Bio, Región de Tarapacá y Región de Los Ríos) a Coordinadores Regionales, Ejecutores Regionales y a Beneficiarios de los programas¹⁵. Los resultados de este análisis se presentan a continuación:

- **Formación Empresarial:** Si bien los entrevistados señalan haber accedido a otros programas de SERCOTEC (Capital Semilla principalmente) y en general sostener una apreciación positiva de capacitaciones impartidas por SERCOTEC, (1) no se reconoce que hayan producido un impacto y (2) ningún entrevistado recuerda el programa Formación Empresarial por su nombre al preguntársele. Ambos puntos sugieren que el programa difícilmente haya tenido impacto en sus objetivos o si lo tuvo, no pudo haber sido de mayor relevancia. De lo contrario, es razonable esperar que beneficiarios hayan reconocido el nombre y las características del programa además de asociarlo a su mejor desempeño como emprendedor(a).
- **Promoción de Canales de Comercialización:** La información recogida da cuenta que el impacto del programa ha sido positivo, repercutiendo tanto en la autopercepción de los emprendedores que se sienten más seguros, estables y mejor posicionados en el mercado, como también en el aumento de la producción y ventas de los productos que se ofrecen. Si bien no identifican con claridad el nombre del programa, sí se manifiesta de manera generalizada haber tenido una buena experiencia en SERCOTEC al tiempo que la totalidad de los beneficiarios entrevistados recalca la importancia que tiene actualmente el uso de plataformas digitales.
- **Asesorías Empresariales:** La experiencia dentro del programa de Asesorías Empresariales, es diversa. Existen beneficiarios que perciben una mejora en la gestión de sus negocios y visualizan un crecimiento a partir de haber dado el paso de ser personas naturales a

¹⁴ Solamente para estos años se cuenta, al mismo tiempo, con información de postulantes y beneficiarios de Capital Semilla y beneficiarios del resto de los programas.

¹⁵ Los instrumentos aplicados consistieron en entrevistas en profundidad y grupos focales.

EIRL¹⁶; al mismo tiempo que se destacan asuntos como la división de tareas que derivó en el logro de mejores tiempos de producción lo que respondería a evaluar de manera positiva la variable "capacidades en procesos de gestión empresarial". Por su parte, la apreciación negativa sobre el programa se genera a partir de percibir como poco transparente el proceso mediante el cual se seleccionan ciertas empresas para que realicen asesorías a los beneficiarios, en este proceso no existiría una real intención de ayudar a los emprendedores ya que los precios por asesoría estarían sobre los que se manejan en el mercado.

- **Programa IDM e IDT:** En general no se generaron alianzas formales de colaboración producto de la participación en los programas, solo se fortalecieron las redes de contacto que de cierta manera ya se habían generado previamente a la participación en SERCOTEC. A pesar de que en algunos casos hubo un aumento temporal de las ventas y se generó la apertura a nuevos mercados, estas repercusiones fueron solo esporádicas y no se mantuvieron el tiempo. La principal dificultad que se presentó en la generación de estrategias asociativas es que al terminar el proyecto no se visualizó la necesidad o el beneficio de seguirse juntando, probablemente la cantidad de tiempo en que se desarrolla el proyecto no logra potenciar relaciones de confianza que perduren en el tiempo o que al menos logren visionar beneficios futuros para continuar desarrollando un trabajo mancomunado.
- **Ferías Libres:** Los feriantes consideran valiosa la ayuda prestada por SERCOTEC ya que exclaman que contribuyó a distinguirlos de otras ferias. Se observa un efecto positivo a nivel emocional y una satisfacción con el trabajo incrementado por el programa. También consideran que hubo un impacto de posicionamiento relativo a otras ferias (lo cual en términos de diseño de política habría que analizar al momento potencial de escalar el programa a otras ferias, situación en la cual se anularía este efecto). Por otro lado, no obstante, en lo que concierne a variables económicas y relacionadas a la comunidad de clientes y el entorno general de las ferias, no se observan impactos a raíz del programa.
- **Creación y Fortalecimiento de Asociaciones (Gremios):** El principal impacto positivo de este programa es la valoración sobre la importancia y alcances de estar asociados bajo una figura legal. Además de esto existirían efectos positivos en la facilidad de acceder a insumos de producción y participar en capacitaciones y talleres. Por otro lado, se señala que los impactos en las ventas no han sido significativos. No se señala impacto en costos.

Evaluación de Impacto Cuantitativa

La evaluación de impacto cuantitativa, con el objetivo de medir resultados finales en la ejecución de los programas, solamente pudo realizarse para el programa Capital Semilla por la disponibilidad de bases de datos correspondientes a sus concursos. El trabajo analítico consideró finalmente la base de postulantes y beneficiarios a los programas de Capital Semilla entregada por SERCOTEC¹⁷.

¹⁶ EIRL: Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada

¹⁷ En un principio, se intentó trabajar las estimaciones incluyendo información de una muestra más amplia de emprendedores y empresas registrados también en las base de datos del Servicio de Impuestos Internos, no obstante, la consultora consideró que dada la

Para el resto de los programas de SERCOTEC (Asesorías, Formación Empresarial, IDM, IDT, Redes, Gremios, Ferias Libres, Promoción y Canales de Comercialización) no fue posible realizar el mismo análisis entre beneficiarios y no beneficiarios de los respectivos concursos ya que dicha información no estuvo disponible para el equipo evaluador. No obstante, lo anterior, se realizaron algunas estimaciones de impacto adicionales para determinar si existe algún impacto marginal¹⁸ de algunos de estos programas sobre variables de resultado de los programas Capital Semilla. El objetivo de dicho análisis era establecer si existen sinergias entre programas que pueden aprovechar los beneficiarios de Capital Semilla para obtener mejores resultados e impacto, lo cual sería relevante para el nuevo diseño de programas que actualmente ofrece SERCOTEC¹⁹.

En base a la información disponible en la base de datos del SII fue posible evaluar el impacto de los programas en las siguientes variables sobre los beneficiarios de los concursos Capital Semilla del año 2013: nivel de ventas de los años 2013 y 2014 (medidas en UF), probabilidad de quiebra, nivel de costos, margen del negocio, formalidad de empresas en el SII (para Capital Semilla y Abeja Emprendimiento L1), ingresos totales como persona natural, generación de empleo, probabilidad de ser empleado. No fue posible medir un impacto para la variable número de clientes debido a que no pudo ser medido en forma directa en base a la información disponible en el SII²⁰.

Dadas las limitaciones de las bases de datos y registros de información sobre la gestión de los proyectos de Capital Semilla, es posible que se subestime el verdadero efecto del programa sobre las ventas. Esta es una limitación que no puede ser subsanada en este estudio, pero que podría generar un sesgo en las estimaciones de impacto realizadas. Esto es importante de tener en consideración al momento de interpretar los resultados.

Las estimaciones realizadas indican que el programa no tuvo un efecto causal en niveles de ventas, costos ni en márgenes de las empresas beneficiarias de los programas Capital Semilla (salvo para el caso del margen de Capital Semilla Abeja Emprendimiento L1)²¹.

Una de las posibles explicaciones a los efectos nulos obtenidos, es que el diseño e implementación de los programas de Capital Semilla vigentes al 2014, adolecieron de acompañamiento y

limitada cantidad de variables relevantes en la predicción de la probabilidad de ser un sujeto elegible y postulante a Capital Semilla y también considerando que por definición del fenómeno de emprendimiento y el mecanismo de operación de los programas Capital Semilla en donde la autoselección es un elemento central, en determinar características de la población objetiva del programa, correspondía omitir a dichos sujetos de la muestra final y utilizar para las estimaciones solamente a aquellas personas y empresas que habían postulado a los programas.

¹⁸ Es decir, evaluar si para sujetos que recibieron Capital Semilla y además uno o más de los otros programas, hubo un efecto en los resultados objetivo asociado al programa adicional, por sobre el efecto causal estimado de Capital Semilla en el mismo resultado objetivo.

¹⁹ En este caso se podría revisar una condición necesaria para la sinergia, la cual consiste en que la suma de los resultados en la estimación conjunta sea mayor a la estimación de impacto de Capital Semilla por sí sola.

²⁰ Dada la información disponible para la mayoría de las variables de interés, se prefirió utilizar un modelo de panel con Diferencias en Diferencias (DID) y covariables, por las siguientes razones: 1) permite controlar por variables no observables que pueden afectar los resultados (efecto fijo por RUT), 2) permite controlar por diferencias entre grupo de tratamiento y control (DID) generadas por algunas características observables (covariables). Por otro lado, el uso de un modelo con soporte común (es un término estadístico que se refiere a la intersección entre características de sujetos de los distintos grupos comparados; cuando no existe esta intersección o es limitada, es prácticamente imposible realizar una evaluación de impacto) permite tener un control similar al de un modelo con matching en variables observables.

²¹ Es decir, al comparar a beneficiarios de los programas con sujetos similares a ellos, no se encontrarían diferencias en las variables mencionadas que tengan algún tipo de confiabilidad estadística (Se asume que la diferencia es cero entre los grupos).

capacitación, algo que según la revisión internacional es fundamental en los principales programas de fomento productivo que han sido exitosos en el mundo. Otra razón, que puede explicar la inexistencia de un impacto, tiene relación con que solamente se cuenta un año de información posterior a la adjudicación de los concursos para medir el impacto del programa, lo cual puede resultar insuficiente dados los tiempos administrativos de ejecución de los proyectos ganadores.²² Una tercera explicación podría originarse a nivel de procesos del programa. Dependiendo de la calidad y cantidad de cumplimiento con el ciclo total del programa (ganar concurso, recibir recursos, utilizar recursos para comprar insumos para proyectos y luego implementar proyectos), podría el programa tener mayor o menor efecto en sus objetivos declarados. En este caso, en donde no se encuentra efectividad en variables finales como ventas, una posibilidad de la falta de impacto podría ser que beneficiarios que reciben recursos para potenciar sus proyectos, finalmente no terminan ejecutando estos proyectos. Si hubiera acceso a datos de seguimiento de los beneficiarios y de la implementación efectiva de los diferentes proyectos que justificaron la entrega de recursos a beneficiarios, hubiera sido posible verificar esta hipótesis viendo qué porcentaje de beneficiarios finalmente ejecutó su proyecto por el cual recibió recursos. Lamentablemente, dado que no se obtuvieron estos datos, no fue posible verificar esta posible explicación de la falta de impacto.

Por otro lado, a pesar de las limitaciones señaladas anteriormente, el impacto de los programas en variables intermedias, como reducir la probabilidad de quiebra de las empresas beneficiarias, así como el impacto positivo que se observa en la generación de empleo, que corresponden a efectos de mediano plazo y que dan cuenta de empresas que están activas y en crecimiento, nos permiten dar mayor sustento a la idea de que el periodo analizado para la evaluación de impacto de las variables de resultados en ventas y costos pudo ser muy corto. Algo similar puede estar pasando con el impacto estimado en los ingresos laborales de los empresarios y en su probabilidad de permanecer en el mercado laboral.

Al revisar el análisis de efectos marginales, es decir, la complementariedad o aporte extra que generan los programas cuando se suman a la ejecución del Capital Semilla, se encuentran diversos resultados que no siempre sugieren que se estén generando las sinergias esperadas, dado que en algunos casos hay efectos negativos estadísticamente significativos en ciertas variables. Sin embargo, los resultados sugieren que haber sido beneficiario de los programas de Ferias Libres, Promoción y Canales de Comercialización y Formación Empresarial y Asesorías podrían ser un apoyo importante para lograr observar impactos positivos (en su mayoría) sobre los beneficiarios de los programas Capital Semilla. Esto es concordante con la actual estrategia de SERCOTEC, por lo que estudiar más en profundidad estas complementariedades resulta importante para determinar la mayor eficacia en la implementación de los programas.

²² Como se señala en el cuerpo del informe, solamente se dispone de información del SII para el periodo fiscal 2014 para medir el impacto de los concursos Capital Semilla del año 2013. Los beneficiarios de dichos concursos empezaron a recibir los recursos recién a finales del año 2013. De esta manera, la mayor parte de los proyectos que ganaron fueron implementados durante los primeros meses del año 2014, por lo que existiría muy poco tiempo para poder verificar un impacto significativo.

Conclusiones

En base a la información secundaria (oficial) disponible que describe como deberían funcionar los programas en teoría para los años 2014 y 2015, junto a la información primaria levantada (a través de entrevistas a informantes clave) que permitió entender cómo funcionan los programas en la práctica, se concluye que no existe un diagnóstico validado respecto a la implementación de los programas al 2014, que explique la justificación del cambio en la oferta programática y modelo de operación mediante la identificación de problemas de diseño y/o problemas de implementación.

Se considera que los problemas que enfrentan la MIPE y los emprendedores (déficit de productividad y competitividad y bajo desarrollo de la capacidad de gestión de empresarios²³) que motivaron la estrategia y oferta programática al 2014, están vigentes. Por lo que la motivación de los cambios en la oferta programática no es producida por un cambio en el diagnóstico ni que hayan perdido vigencia los problemas que caracterizan la situación de las Empresas de Menor Tamaño y las fallas de mercado²⁴ que afectan a este sector. Lo anterior se ve reflejado en que la misión institucional es prácticamente la misma en el periodo 2012 – 2014 y 2015 – 2018.

Los problemas de implementación (aspectos que están considerados en el diseño teórico pero no en la implementación de los programas según el diagnóstico levantado) que se detectaron para el diseño 2014 son:

- No existe acompañamiento en la implementación de los Planes de Negocios de los beneficiarios de CS.
- No se realizan evaluaciones de resultados de los programas.
- No existe monitoreo por parte de las Direcciones Regionales o en el caso de existir la información que se desprende de éste no ha sido sistematizada.
- No se implementa la derivación ni complementariedad entre programas.
- Existe heterogeneidad en la implementación de programas en las distintas regiones
- El desempeño del consultor externo es heterogéneo y en muchas ocasiones mal evaluado.

Un problema común que presentan los programas de SERCOTEC, tiene relación con la ausencia de una definición de objetivos más concretos que sean medibles y cuantificables. Si bien, todos los programas presentan una definición de objetivos, son difíciles de operacionalizar y medir para darles seguimiento, lo cual dificulta que el problema que se quiere solucionar sea abarcado de manera más efectiva, ya que en términos de diseño al revisar los componentes en general no son suficientes para lograr un objetivo tan amplio.

El principal cambio respecto a la estrategia de intervención y programas SERCOTEC vigentes a partir de 2015, es que los programas regulares (es decir, sin considerar a los Centros de Desarrollo de Negocios) se agrupan según objetivo, esto es, 1) los que buscan generar emprendimiento, 2)

²³ Los cuales, a su vez, estarían causados por alta tasa de mortalidad de MIPES, falta de acceso a financiamiento y bajo uso de instrumentos financieros, bajo nivel de capital humano, y bajo acceso a formación empresarial.

²⁴ Asimetrías de información, mercados incompletos, falla de coordinación.

mejorar la gestión de la empresa o 3) fortalecer la asociatividad, lo cual se considera consistente comparado a la organización vigente al 2014²⁵, por lo que se considera un cambio adecuado.

Respecto a la coherencia de los programas de SERCOTEC se considera que los ejes estratégicos 2015 como agenciamiento, asesoría permanente podrían ser un aporte a la coherencia, aunque esto depende del diseño específico de estos mecanismos. Algunas de estas directrices, estaban consideradas en el diseño 2014 pero no se implementaban de buena forma, es el caso de Focalización a nivel regional e Implementar una cultura de medición de resultados. En términos de resultados, y específicamente respecto del análisis y evaluación de impacto de los programas, se observa que el programa Capital Semilla (ejecutado hasta 2014), no tiene un efecto estadísticamente significativo en las variables principales: ventas, costos y márgenes de operación de las empresas beneficiarias del programa, con excepción de la variable margen de operación para la línea Capital Semilla Abeja Emprendimiento L1.

Por último, y relacionado con la gestión propia de los programas, se concluye que éstos no cuentan con los sistemas de información necesarios que permitan un correcto registro y sistematización de los datos, tanto de los beneficiarios como de la implementación propia de los programas. Se constata que existe un monitoreo y seguimiento de los programas a nivel regional con supervisión del nivel central; sin embargo, esto no se traduce en una sistematización global que permita monitorear continuamente las intervenciones y aportar en la actualización de diagnósticos o toma de decisiones en cada uno de los programas.

Recomendaciones

Dada las limitaciones encontradas en la información utilizada para realizar la evaluación de impacto de los programas, se recomienda a SERCOTEC:

- Generar bases de datos de beneficiarios y postulantes a los distintos concursos, que sean actualizadas continuamente (anual), con el propósito de poder hacer seguimiento a diferentes aspectos de procesos, implementación y resultados de los programas. Específicamente, sería relevante poder monitorear información respecto:
 - Al proceso de postulación. Sistematizar en base de datos información de todas las características socioeconómicas, perfiles e historial de negocios (junto con información de potencial participación en mercado laboral) y toda otra información relevante para la postulación a los programas y respecto al problema que enfrenta el postulante (diagnóstico). Adicionalmente, registrar información sobre el proceso de selección de cada beneficiario.
 - Recepción de beneficios monetarios y/o no monetarios.
 - En relación a los recursos monetarios es de interés poder identificar:

²⁵ En 2014, la forma en cómo se definió cada objetivo estratégico no era consistente entre sí y por ende, tampoco lo es la forma como se agrupa u organiza la oferta programática. Es decir, la transferencia de recursos como los servicios de desarrollo empresarial son mecanismos o instrumentos para implementar una estrategia y lograr un objetivo mientras que el mejorar el entorno en donde se desarrollan las empresas constituye el objetivo en sí mismo sin precisar la forma en cómo se logrará.

- Si los sujetos reciben o no los recursos de acuerdo al diseño del programa.
- Si los recursos recibidos por beneficiarios son destinados de acuerdo a lo estipulado en las bases del programa y en línea con sus planes de negocios por los cuales fueron seleccionados.
- La proporción de recursos totales recibidos efectivamente destinado según lo planificado.
- A la ejecución y/o implementación de proyectos y negocios de beneficiarios de SERCOTEC.
- y de los resultados en variables relacionadas a los negocios de cada beneficiario.

Disponer de dicha información de manera actualizada permitiría realizar análisis respecto al funcionamiento de los programas y también respecto a la efectividad de estos, mediante posibles evaluaciones de procesos, implementación e impacto.

- Los datos administrativos, del SII utilizados en esta evaluación, junto con una base de datos dinámica y actualizada de todos los diferentes procesos y etapas del programa, podría ser de gran valor para un análisis robusto de los esfuerzos de SERCOTEC. Adicionalmente, sería beneficioso contar con información respecto a sujetos postulantes (ganadores y perdedores) del programa pasado un tiempo mayor (3-5 años) a lo que se ha podido estudiar a la fecha (no más allá de 1 año). En esta línea se recomienda:
 - Seguir trabajando analíticamente con información administrativa del SII tal cual se hizo en esta evaluación, cruzándola con información de procesos respecto a las etapas definidas por el diseño de los programas.
 - Invertir recursos en el levantamiento de información cuantitativa y cualitativa respecto a variables intermedias y finales de beneficiarios de los programas de SERCOTEC.

Respecto al diseño de la oferta programática de fomento productivo de SERCOTEC, se considera importante que exista una relación de complementariedad / derivación formal entre programas. En palabras simples que la oferta de financiamiento, asistencia técnica y capacitación para las MIPES y emprendedores por parte de SERCOTEC sea integrada y asociada entre ellos. Para lograr esto se debiera trabajar primero en el diseño teórico de la oferta programática a través de los siguientes aspectos:

- Identificar los problemas que buscan solucionar cada programa y cuáles programas apuntan al mismo problema.
- Revisión de la definición de los objetivos y población objetivo, que queden claramente definidos dentro de la línea de acción a la que pertenecen y que se defina la forma en cómo se mide su cumplimiento. La idea es que estos objetivos no se contrapongan, y que intervengan en distintos ámbitos de la gestión empresarial, y así evitar riesgo de duplicaciones.

- Establecer un mecanismo o herramienta de diagnóstico para aplicar a todos los beneficiarios que permita levantar la información necesaria para sugerir la trayectoria que debiera seguir. Este instrumento debiera clasificar a los beneficiarios en una tipología de empresas. Esta tipología debiera ser más específica que la utilizada por los CDN (Emprendimientos, Empresas establecidas, y Gacelas), ya que debiera permitir orientar al beneficiario sobre la combinación óptima de programas. Para realizar esto, el instrumento de diagnóstico a diseñar debiera determinar o dimensionar N° de horas mínimas de desarrollo de habilidades, capacitaciones y/o asesorías técnicas que se requieren para obtener financiamiento o fortalecimiento de la asociatividad.
- En base a la información anterior, definir trayectorias de beneficiarios para distintas situaciones iniciales (o tipología definida). Esta definición debiera ser consistente con el modelo que han seguido los Centros de Desarrollo de Negocios, el cual aspira a ser un modelo de trabajo concordado que se basa en el esfuerzo, constancia y compromiso, y donde la asesoría y capacitación que se ofrece depende del nivel de desarrollo del beneficiario. La idea es que, dependiendo de la situación inicial de un beneficiario, y dado el grado de complemento que existe entre los programas, éste pueda participar en más de un programa, donde se le sugiera a cuál de ellos se debiera postular primero y/o en paralelo.

La implementación de este modelo de complementariedad teórico se sugiere se realice a través de un piloto en distintas regiones del país. La principal diferencia con lo establecido en la actualidad a través de los Centros, es que la oferta programática regular no considera una trayectoria personalizada ni mentoría y asesoría técnica personalizada, sino que en base a tipología de beneficiarios, se define la trayectoria o combinación óptima de programas la cual contará con el apoyo de los AOI para cada uno de los programas agenciados.



ORD. N°: 1994 06 ABR 2017

ANT. : 1) ORD. N° 0483 del 22 de marzo de 2017.
2) ORD. N° G.G. 038 de 31 de marzo de 2017.

MAT. : Responde a ORD. N° 0483

DE : SR. LUIS FELIPE CÉSPEDES CIFUENTES
MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO

A : SR. SERGIO GRANADOS AGUILAR
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Adjunto a usted, análisis de los resultados de la evaluación de impacto de los programas de fomento de SERCOTEC: Programas de Desarrollo Empresarial, Asesorías Técnicas Empresariales, Iniciativas de Desarrollo de Mercado, Programa de Modernización de Ferias libres, Capital Semilla Emprendimiento y Capital Semilla. Cabe señalar que la institución hizo un rediseño importante de su oferta a partir de 2015, sin contar con la totalidad de los elementos evaluativos deseables en cualquier proceso de esa naturaleza. Por lo tanto, las conclusiones que se obtienen para la oferta vigente hasta 2014, son sin duda un aporte para la mejora de los instrumentos que hoy día están operando.

La evaluación de los programas anteriormente mencionados comenzó en septiembre del año 2015, con una reunión en la que participaron directivos de SERCOTEC, liderados por su Gerente General, directivos de la Dirección de Presupuestos y el equipo de evaluadores de la consultora seleccionada (WAI). En esta primera reunión de trabajo, se presentó la propuesta metodológica y se definió la contraparte técnica para el estudio por el lado de SERCOTEC.

En una primera etapa, la consultoría se desarrolló conforme a lo planificado, considerando un importante número de entrevistas a directivos y profesionales encargados de programas a nivel central y regional. Sin embargo, avanzado el proceso de evaluación, se produjo un atraso en las tareas ejecutadas por la consultora, lo que redundó en que los resultados no estuviesen disponibles antes de fin de año. Se menciona esto, pues SERCOTEC revisa todos los años su oferta de programas e instrumentos con el fin de implementar mejoras, y se esperaba que esta evaluación aportase insumos para este proceso.

De la evaluación efectuada se pueden destacar los siguientes puntos:

1. Tanto el informe final como el resumen ejecutivo, acogen significativamente las observaciones institucionales planteadas en su momento por SERCOTEC a DIPRES, no obstante, se mantienen algunas en relación a la necesidad de una redacción nítida de los capítulos de evaluación de impacto cualitativa y cuantitativa, que permita al lector una mejor interpretación de los resultados obtenidos.
2. Sobre el diagnóstico de los programas de fomento que dan origen a la oferta de instrumentos vigente hasta el año 2014, se comparte lo señalado por la consultora respecto a que los problemas en la población objetivo no han cambiado. Dado lo anterior, el rediseño de la oferta programática implementada a partir de 2015, apuntó a corregir las dificultades detectadas en la implementación de los programas en los años anteriores, valorizando así las asesorías como un complemento importante a la entrega de un



subsidio, e incorporando un modelo intermediado, que asegurara la disponibilidad de los recursos públicos.

Por tanto, esta evaluación coloca el desafío de adecuar mejor los propósitos de los instrumentos y programas, y revisar sus indicadores, de manera que después se evalúe correctamente y en su justa medida la contribución de cada instrumento. La conclusión *“se considera que los programas por muy corta que sea la intervención que implique es posible medir su impacto si se define adecuadamente el propósito de ese programa y se implementa desde el diseño”* es una conclusión con la que tanto el Ministerio como SERCOTEC se encuentran de acuerdo.

3. La evaluación aplicada al diseño que se implementó a partir de 2015 es un buen ordenamiento de los fundamentos que la institución utilizó en la práctica y de los ejes declarados en su estrategia 2015-2017: impulsar la focalización a nivel regional, apuntar al impacto económico de sus intervenciones, trabajar con intermediarios que entreguen un servicio con un mismo estándar de calidad en todas las regiones, son orientaciones que contribuyen a un diseño coherente y consistente con el fin y el problema planteado.

En esta misma línea, resulta positivo que la consultora constate que los programas implementados van en la línea de las experiencias internacionales de políticas públicas relacionadas a empresas de menor tamaño como en EEUU y países del sudeste asiático.

4. La evaluación cualitativa aplicada a la totalidad de los programas evaluados, pese a las dificultades para contactar y concretar las entrevistas de beneficiarios por parte de la consultora, arroja información relevante que permitirá a SERCOTEC mejorar la oferta actual de sus programas. En varios de ellos se identifican aspectos positivos y ciertas percepciones de impacto.
5. La evaluación cuantitativa **sólo fue aplicable al instrumento Capital Semilla**. Con esta experiencia, se debe consignar la necesidad de avanzar en evitar los sesgos de selección propios de este tipo de evaluaciones y, además, de seleccionar adecuadamente los posibles grupos de control, tarea que implicó un esfuerzo importante en esta evaluación. Utilizar información del SII para evaluar el impacto de este programa en variables como: nivel de ventas de los años 2013 y 2014, probabilidad de quiebra, nivel de costos, margen del negocio y formalidad, es un camino necesario de seguir explorando.

La evaluación del impacto sobre las ventas arroja un resultado estadísticamente no significativo y, además, no se pueden obviar las limitaciones señaladas por los evaluadores: *“La ausencia de impacto significativo en ventas, costos y márgenes de las empresas beneficiarias... puede deberse a varios factores, entre ellos, un problema de diseño en los programas... Algo evidente es que el diseño e implementación de los programas de capital semilla vigentes al 2014, adolecieron de seguimiento y capacitación, algo que según la revisión internacional...es fundamental en los principales programas de fomento productivo que han sido exitosos en el mundo...Otra razón puede ser que los programas requieren de un tiempo mayor a un año (posterior a 2014) para evidenciar algún impacto significativo en sus beneficiarios.”*

A pesar de ello, hay un impacto estadísticamente significativo en disminuir la probabilidad de quiebra de las empresas que participaron en los concursos de capital semilla empresas y capital semilla emprendimiento línea 2. Así también se observa impacto positivo en la generación de empleo, que corresponde a resultados de mediano plazo y que evidencia a empresas que están activas y en crecimiento, dando sustento a la idea de que el período analizado pudo ser muy corto. Por esto mismo es que la institución está trabajando en un sistema de evaluación de panel de empresas.

6. Las recomendaciones contenidas en el informe serán analizadas en detalle para asumir los compromisos institucionales. Es evidente, por ejemplo, la necesidad de contar con

información confiable y completa de beneficiarios, recursos, proyectos y procesos que sustentan la operación de los distintos instrumentos. Para ello se empezó a implementar en 2016 el nuevo sistema de información, llamado Banco de Proyectos, cuyo objetivo es la administración operativa de los subsidios. Esto es clave para el seguimiento, la evaluación y también para el rediseño de los instrumentos. La información del SII, aún con las restricciones que existen, también está siendo considerada para contar con un panorama más completo de los beneficiarios.

Acerca de establecer un mecanismo o herramienta de diagnóstico para aplicar a todos los beneficiarios y levantar la información necesaria para sugerir la trayectoria que debieran seguir, es algo que debe ser estudiado con mayor análisis, y con una base de datos con la cual se pudiese modelar esa trayectoria. Evidentemente, la herramienta de diagnóstico debe considerar la experiencia que se está recogiendo con los Centros de Desarrollo de Negocios que, a pesar de contar con poco más de un año, ya están obteniendo buenos resultados.

7. Por último, no se puede dejar de mencionar que toda iniciativa de gran magnitud para SERCOTEC (u otra institución de fomento productivo) debe ser cuidadosamente analizada en el contexto de una política de descentralización, situación que dicha institución ya está experimentando en tres regiones del país. La descentralización pone un desafío no sólo de complementariedad entre los instrumentos de una misma institución, sino también dentro de un ecosistema productivo regional, lo que implica diseñar instrumentos con una mayor complejidad.

Saluda atentamente a usted,



LUIS FELIPE CÉSPEDES CIFUENTES
Ministro de Economía, Fomento y Turismo



RKL/PRS/krs.
03.04.2017

Distribución:

- Destinatario
- Gabinete Ministro
- Gerencia General SERCOTEC
- División Política Comercial e Industrial
- Oficina de Partes (110401417)

DIPRES - OFICINA DE PARTES
- 7 ABR 2017
3
Enviar a: Div. Control Gest.