



PpR
Presupuesto
por Resultados



Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP Incremento de la Productividad de Micro y Pequeñas Empresas y Cooperativas

Documento de difusión



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Dirección General
de Presupuesto Público



Implementada por
giz
Technik, Qualität,
Interkulturelle
Kooperation mit GIZ GmbH

Las Evaluaciones de Diseño y Evaluación Presupuestal en el PpR

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) son uno de los cuatro instrumentos del Presupuesto por Resultados (PpR). Su objetivo es analizar el diseño, la gestión y el desempeño (eficiencia, eficacia y calidad) de intervenciones públicas, con la finalidad de que las entidades responsables adopten las mejoras propuestas. Desde el año 2010 se identifica un listado de intervenciones a evaluar en la Ley Anual de Presupuesto Público.

Cada EDEP es encargada a un equipo de evaluadores independientes, la cual genera recomendaciones para la mejora del desempeño. Posteriormente, sobre la base de esas recomendaciones, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con el sector evaluado negocian la firma de compromisos de mejora de desempeño. Dichos compromisos son sujeto de seguimiento a fin de velar por la implementación de las mejoras en la gestión de la intervención evaluada.

La EDEP Incremento de la Productividad de Micro y Pequeñas Empresas y Cooperativas fue realizada por un panel de expertos independientes integrado por Geoffrey Cannock (coordinador), Raúl Andrade (especialista temático) y Jose Deustua (especialista en metodologías de evaluación). Los juicios contenidos en el documento no reflejan necesariamente la visión del MEF.

El presente documento de síntesis tiene por objetivo difundir los resultados del informe final de la EDEP Programa Presupuestal Incremento de la Productividad de Micro y Pequeñas Empresas y Cooperativas. El informe final puede ser descargado de: http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/2013_MYPE_cooperativas.pdf

Índice

Antecedentes	5
Diseño del Programa Presupuestal	8
Procesos de implementación	11
Presupuesto y resultados	14
Conclusiones y recomendaciones	17



Antecedentes

I. Objetivo de la evaluación

El objetivo de la evaluación culminada en febrero del año 2013 fue analizar el Programa Presupuestal “Incremento de la Productividad de Micro y Pequeñas Empresas (MYPE) y Cooperativas”, a cargo del Ministerio de la Producción (PRODUCE).

Como antecedentes, es importante mencionar que, el programa fue creado en el año 2010 bajo el nombre “Incremento de la Productividad de MYPE”, sin embargo, en el año 2012 el programa incluyó en su diseño a las cooperativas, motivo por el cual se le conoció como “Incremento de la Productividad de MYPE y Cooperativas”. Adicionalmente, a partir del año 2013 el programa sufrió un nuevo cambio para integrar en su diseño a las medianas y grandes empresas, por lo que fue renombrado como “Desarrollo Productivo de las Empresas”. En todos los casos, el objetivo del programa era incrementar la baja productividad de las empresas peruanas.

El análisis para determinar si el programa tuvo el efecto deseado de mejorar la productividad de las empresas está centrado en el periodo del año 2012, sin embargo, se utilizó información desde el año 2010 para ver la evolución de los resultados. Dado que tanto el programa como las direcciones encargadas del mismo pasaron por un proceso de cambios a partir del año 2013, también se consideraron estos aspectos en la evaluación para explorar las fortalezas con las que sería implementado el nuevo programa.

2. Resultado específico del programa presupuestal

Como su nombre lo indica, el resultado específico del Programa Presupuestal (PP)¹ es incrementar la productividad de las MYPE y cooperativas del país. Para determinar la mejora de la productividad en el programa se utilizan dos indicadores: (a) la proporción entre el valor de la producción obtenida respecto al valor del consumo intermedio y (b) la productividad del trabajo de la MYPE, medida a través del resultado obtenido de dividir el valor agregado en la MYPE y el total de personal ocupado en dichas empresas. Dichos indicadores se estiman a través de la Encuesta de Micro y Pequeña Empresa (EMYPE) que desarrolla el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

3. Gasto del programa presupuestal

Entre los años 2010 y 2011, cuando el programa se enfocó solo en las MYPE, su presupuesto fue muy similar y alrededor de S/. 15 millones. Con la incorporación de las cooperativas en el año 2012, su presupuesto se incrementó en aproximadamente 50%. Sin embargo, a lo largo de los años se ha observado un deterioro en la ejecución presupuestal, la cual, en promedio, pasó de 53% en el año 2010 a 36% en el año 2012. La baja ejecución estaría vinculada con el mecanismo de contratación empleado pues gran parte de los productos que integran el programa son prestados por consultores y, por ende, se requiere de procesos de contratación propensos a demoras y centralizados en Lima.

Cuadro 1. Ejecución Presupuestal del Programa Presupuestal “Incremento de la Productividad de MYPE y Cooperativas”²

Año	Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE)	(PE/PIM)
(Cifras expresadas en Nuevos Soles)				
2010	15'286.199	15'263.656	8'137.775	0,53
2011	14'638.334	14'856.070	6'891.985	0,46
2012	23'316.810	22'750.070	8'193.029 ³	0,36

Fuente: Informe EDEP, página 62.

¹ Un Programa Presupuestal tiene dos niveles de resultados: el final y el específico. Un PP no es responsable exclusivo del resultado final, puesto que el mismo demanda la participación de varias intervenciones. Sin embargo, el diseño de un PP sí se hace explícitamente con el fin de alcanzar un resultado específico.

² Para los años 2010 y 2011, se incluye el presupuesto ejecutado por el programa estratégico “Incremento de productividad de MYPE” y para el año 2012, el del Programa Presupuestal “Incremento de la Productividad de MYPE y Cooperativas”.

³ Debe considerarse que la información acerca de la ejecución presupuestal del año 2012 se encuentra actualizada al mes de noviembre del mismo año.

4. Diagnóstico

De acuerdo con la evidencia, considerando un stock de equipos y capital determinado, mientras menos trabajadores existen en una empresa, menor es la productividad por trabajador, por lo que, en promedio, las MYPE resultan siendo las menos productivas entre todas las empresas. Esta situación, según informes del Ministerio de Trabajo, tiene como consecuencia la baja calidad en el empleo, altos niveles de subempleo y bajos ingresos en empresarios y trabajadores. Estas consecuencias son gravitantes en la economía nacional, toda vez que el 98% de las empresas en el país son MYPE y ellas representan el 42% del Producto Bruto Interno (PBI) y el 60% de la Población Económicamente Activa (PEA). En el caso de las cooperativas, si bien no existen estudios que permitan conocer de manera directa su nivel de productividad, al analizar las cifras reportadas por el Censo Económico (2010) es posible descubrir que la producción por trabajador es similar al de las MYPE de 21 a 50 trabajadores, por lo que también encajan en el grupo de las empresas de baja productividad del país.

El problema de la baja productividad de las MYPE y cooperativas, foco de atención del resultado específico del PP evaluado, se explica por cinco factores: (a) mano de obra poco calificada, debido al bajo o nulo acceso a una capacitación adecuada; (b) limitado capital para invertir, debido al reducido acceso a la financiación, ya sea por créditos bancarios u otros; (c) uso de prácticas empresariales poco modernas, debido al limitado acceso a servicios de consultoría y asistencia técnica; (d) deficiente base tecnológica, debido al escaso conocimiento de las tecnologías de la información y comunicación, y el reducido aprovechamiento de las tecnologías productivas; (e) débil institucionalidad para la promoción de este tipo de empresas, debido a la desarticulada intervención institucional técnica y normativa, así como a las insuficientes competencias de los actores vinculados al sector. Es sobre la base de estas carencias que se diseñó el programa materia de evaluación.



Diseño del Programa Presupuestal

1. Población objetivo

La población potencial del programa correspondió a todas las MYPE y cooperativas del país. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG, 2007), el número de MYPE ascendió a 3,2 millones de unidades, siendo la población más grande. En tanto, las cooperativas no superarían las 1.000 unidades. De ese universo, el programa se enfocó en las MYPE de ocho regiones del país⁴ con facturación de entre 20 y 850 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Con ese nivel de especificidad se tuvo como población objetivo a 114.816 unidades, la cual se buscó atender a razón de 6% anual (6,920 MYPE).

2. Actores participantes

En el momento de la evaluación el programa estuvo a cargo del PRODUCE. De forma más específica, la Dirección General de MYPE y Cooperativas de dicho ministerio fue la responsable por los resultados del programa. Los receptores de los productos y servicios fueron las MYPE y cooperativas priorizadas. Asimismo, un tercer grupo de actores participó en este programa: los prestadores de los servicios. En la medida que el ministerio no provee todos los servicios directamente, requirió de un conjunto de consultores para esta tarea.

⁴ Las regiones fueron Lima, San Martín, Cusco, Piura, Cajamarca, Huánuco, Pasco y Puno.

3. Los resultados e indicadores del programa

El resultado final del Programa Presupuestal apunta a mejorar la productividad y competitividad del país. Para ello, se propone alcanzar el resultado específico “Incremento de la productividad de las MYPE y cooperativas del país”, por ser el grupo más representativo de empresas. Para determinar el logro de este resultado, se han diseñado dos indicadores: a) Proporción entre el valor de la producción obtenida respecto al valor del consumo intermedio, y b) la productividad del trabajo de la MYPE.

Los cálculos de la productividad de la MYPE en los últimos años no revelan un resultado positivo en la ejecución del Programa Presupuestal. Entre los años 2010 y 2011, el índice de productividad total de los factores de las MYPE beneficiadas por el Programa Presupuestal, que es uno de los indicadores de resultado específico, ha disminuido de 1,7 a 1,4. De la misma forma, la productividad del trabajo ha disminuido de S/.23.200 a S/.18.500. Esto se debería a que las MYPE que logran participar del programa no recibieron el íntegro de las actividades consideradas elementales y, por ende, no han tenido las condiciones suficientes para mejorar.

4. Principales productos

Un Programa Presupuestal está compuesto por productos, y estos de actividades. De manera particular, un producto es el conjunto articulado de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. En este sentido, el PP vigente hasta el año 2012 contó con cuatro productos basados en las relaciones causales de la problemática identificada. Estos productos son:

- **Conductores de las MYPE y cooperativas capacitados en prácticas modernas de gestión empresarial:** Consiste en la capacitación y asistencia técnica a conductores de empresas en acceso al crédito, buenas prácticas en gestión y gestión de la calidad.
- **Trabajadores de las MYPE y cooperativas que mejoran destrezas técnico-productivas de acuerdo a las actividades que realizan:** Consiste en el incremento de capacidades de trabajadores de MYPE y cooperativas en labores técnico – productivas y uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).
- **MYPE y cooperativas con acceso a información para mejora de la gestión empresarial:** Consiste en servicios de información y asesoría acerca de la normativa MYPE, prácticas empresariales modernas y formalización de empresas. Es decir, busca promover el acceso a inteligencia comercial para que las MYPE y cooperativas puedan conocer mejor al mercado.
- **Políticas e instrumentos institucionalizados a nivel regional y local para la promoción de las MYPE y cooperativas:** Consiste en el diseño y ejecución de políticas públicas que promuevan la competitividad de las MYPE y cooperativas, así como la articulación de las mismas, de tal modo que tengan la capacidad de acceder a mercados y contratos más grandes.

En términos generales, se reconoce la contribución de algunos productos en el resultado específico del programa; sin embargo, el panel de evaluadores considera que algunos productos son prescindibles considerando el resultado específico del mismo. En el siguiente cuadro se analiza cada producto.

**Cuadro 2. Comentarios a la lógica vertical que valida los productos del programa
“Incremento de la Productividad de MYPE y Cooperativas”**

Productos	Comentarios
Producto 1: Conductores MYPE-C capacitados en prácticas modernas de gestión empresarial.	Se considera que el producto es necesario para el logro del resultado específico. Sin embargo, más que la capacitación per se en prácticas de gestión empresarial, es necesario plantear como producto la adopción de dichas prácticas modernas, que es lo que finalmente contribuye a una mejora en la productividad.
Producto 2: Trabajadores MYPE-C mejoran destrezas técnico-productivas de acuerdo a las actividades que realizan.	Se reconoce la validez de las destrezas técnico-productivas dentro del esquema causal planteado en el diseño del programa.
Producto 3: MYPE-C con acceso a información para mejora de la gestión empresarial.	En caso de la información, en general, se considera de baja relevancia para el incremento de productividad de las empresas. En opinión de los consultores, se trata de un producto ofrecido a un grupo particular de microempresario que recién se están insertando en la actividad empresarial formal.
Producto 4: Políticas e instrumentos institucionalizados a nivel regional y local para la promoción de las MYPE-C.	Se entiende este aspecto como un intento para la mejora del entorno de negocios. De ser este el enfoque para el logro del resultado específico, se considera un producto adecuado desde la lógica vertical.

Fuente: Informe EDEP, página 43.

Cabe resaltar que, en general, las actividades⁵ son efectivas para el logro de los productos esperados. Sin embargo, es discutible la relevancia de las capacitaciones, debido a que se considera que no son necesariamente el mecanismo más efectivo para generar un cambio en la gestión y operación de las empresas. Según las entrevistas sostenidas, en lugar de escuchar o recibir una clase, los microempresarios valoran más un acompañamiento que les permita incorporar los conocimientos adquiridos directamente en sus prácticas empresariales. Este resultado muestra que el conocimiento adquirido de forma práctica y directa tiene resultados más concretos en el trabajo operativo dentro de las empresas (Anzai y Simon, 1979). Por ello, las capacitaciones deberían ser complementarias a un programa de asistencia técnica desarrollado más en la práctica.

Como se mencionó, en el año 2013 se modificó el diseño del programa para abarcar seis productos. Al respecto, se puede decir que ambos programas presupuestales presentan elementos en común y algunas características particulares que los diferencian. En primer lugar, estos programas presentan al menos un producto asociado al mejoramiento de capacidades en gestión empresarial y en la modernización de las actividades productivas. Asimismo, presentan un producto de promoción de la productividad de las empresas mediante la formulación de la normativa adecuada. Las diferencias más importantes que presenta el programa que entró en vigencia en el año 2013 son: i) la incorporación del programa del Centro de Innovación Tecnológica (CITE⁶), ii) el énfasis en el trabajo con los Gobiernos Regionales y iii) la incorporación de la problemática regulatoria.

⁵ Asimismo, las actividades fueron: la elaboración de productos alimenticios; fabricación de prendas de vestir; fabricación de cueros y productos conexos; producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables; fabricación de productos derivados del metal, excepto maquinaria y equipo; fabricación de muebles; otras industrias manufactureras; y alojamiento y servicios de comida.

⁶ Un CITE es una institución que transfiere tecnología y promueve la innovación en las empresas. Es un punto de encuentro entre el Estado, los sectores académicos y el sector privado, que se articula con el resto de elementos del sistema de innovación de cada cadena productiva, en especial en las regiones.



Procesos de implementación

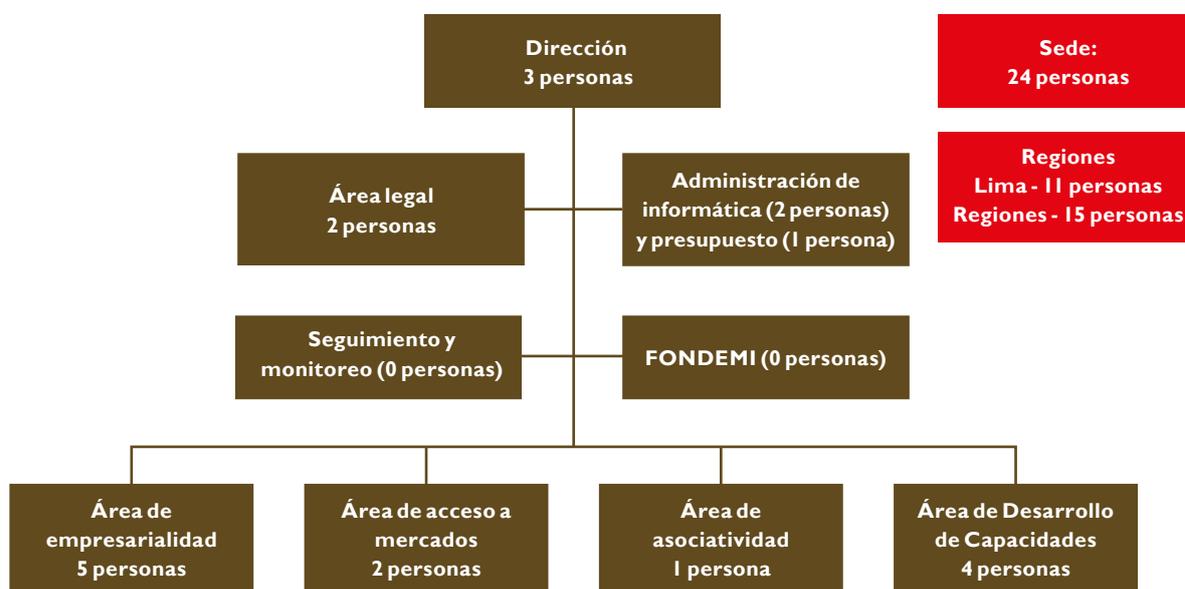
En la sección anterior se revisaron los principales aspectos del diseño de la intervención. A continuación se presenta cuales fueron, según la evaluación realizada, las condiciones para la implementación de las acciones diseñadas.

I. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La estructura organizacional del programa presupuestal vigente hasta julio del 2012 estuvo circunscrita a la Dirección General de MYPE y Cooperativas del Viceministerio de MYPE e Industria. A partir del año 2013, al incluirse nuevos productos, las oficinas vinculadas al programa se extendieron a la Oficina Técnica de Innovación Tecnológica y a la Dirección General de Industria, es decir, al íntegro del Despacho Viceministerial mencionado.

De todas las unidades pertenecientes al ministerio, la dirección que ha tenido mayor relación con el Programa Presupuestal es la Dirección Mi Empresa pues a través de ella se gestionan directamente los servicios para las MYPE. En la evaluación se detectó que, antes del proceso de reestructuración de PRODUCE, esta dirección operaba con una sede central de 24 personas, ventanillas de atención en distintos puntos de Lima y 14 oficinas regionales. En términos operativos, cabe mencionar que todos los procesos de contratación y transferencia de recursos para los servicios que se brindó a las MYPE se dieron a través de la Oficina General de Administración (OGA) del Ministerio de la Producción. Este hecho conllevó a que las acciones del programa se hayan visto en una unidad administrativa encargada de todos los procesos de contratación del ministerio.

Gráfico 1. Organización interna de la Dirección Mi Empresa



Fuente: Informe EDEP, página 51.

Otro cambio significativo tuvo lugar a finales del 2012, cuando la estructura de Mi Empresa se modificó al incorporarse tres nuevas áreas (de desarrollo de capacidades, de sectores productivos, y de coordinación intersectorial e intergubernamental) vinculadas a las labores del Programa Presupuestal. Es necesario precisar que al momento de terminar la evaluación, en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de PRODUCE no se incorporó de forma clara la función de cada una de las nuevas áreas, lo cual constituyó de antemano una desventaja para el desempeño del programa. A la dificultades producidas por los constantes cambios, en la evaluación también se identificó como una debilidad la alta rotación en el personal de PRODUCE.

2. Problemas en el proceso de implementación

A continuación se detallan los principales problemas identificados en la implementación hasta el año 2012:

- **No existía un sistema de afiliación de beneficiarios.** No se contaba con ninguna metodología establecida para seleccionar a los beneficiarios del programa de acuerdo con los criterios de focalización. Por ejemplo, en el trabajo de campo realizado por los consultores a cargo de la evaluación se ha podido observar que cualquier persona puede inscribirse en los cursos de capacitación, y que en el caso de la asistencia técnica, se elegían a asociaciones sobre la base de referencias profesionales o experiencias pasadas.
- **La filtración de empresas provocaba un uso inadecuado de los recursos.** Los indicadores de filtración y subcobertura no existían ni se medían. Incluso de haber existido no se hubieran podido medir, toda vez que no se contaba con el registro de afiliación. Esto impidió conocer cuán eficaz fue el gasto del Estado en estas acciones y qué porcentaje del gasto total realmente se invirtió en la población priorizada. Sin esta información, no era posible tener claro un horizonte temporal de intervención.

- Los procesos para la entrega de los servicios ofrecidos no eran los más adecuados. Existían retrasos en la ejecución de las actividades. Las actividades de gestión y transferencia de recursos estaban centralizadas en la OGA y en la Dirección Mi Empresa, oficinas situadas en Lima. Esto era un cuello de botella para un programa que debía entregar productos y servicios en las regiones. Los consultores comprobaron que en el caso de los cursos cortos, por ejemplo, era tan largo el proceso de aprobación en Lima que la necesidad y la pertinencia del curso ya no estaban presentes cuando este era finalmente aprobado para su ejecución.
- Se planificaba solo una vez al año. La planificación de productos y servicios se realizaba a inicios de año y si surgía una necesidad a mitad de año, esta debía esperar hasta el siguiente periodo. Esto afectaba sobre todo la ejecución en las regiones.
- No existía una definición clara de los servicios que se esperaba dar a las cooperativas. Sin un conjunto de acciones previamente definidas, era imposible presentar servicios para mejorar la productividad de las cooperativas.

3. Seguimiento y evaluación

Cabe resaltar que, en el caso de las actividades de seguimiento y evaluación, el medio más importante fue el Sistema de Información Mi Empresa (SIME). El SIME es un sistema integrado de información, monitoreo y evaluación de las intervenciones en las MYPE, que cuenta con una plataforma con aplicaciones informáticas estructuradas con clasificadores estándar de las actividades realizadas (compras del Estado, capacitación, asistencia técnica, y nuevas iniciativas empresariales) y un menú de indicadores de medición acorde a los objetivos institucionales del sector. Sin embargo, según la información recibida de la Dirección Mi Empresa⁷, durante el periodo de la evaluación, el SIME no se encontró operativo, motivo por el cual no se pudo llevar un seguimiento adecuado a la evolución de los indicadores de actividad y productos.

⁷ Entrevista a funcionarios de la Dirección Mi Empresa – Dirección General de MYPE y cooperativas (PRODUCE).

IV

Presupuesto y resultados

En términos del presupuesto y resultados, el período de evaluación del programa abarcó el año 2012 y solo de manera referencial se tomó información del antiguo programa vigente entre los años 2010 y 2011. Si bien para el año 2013 se realizó un rediseño del programa, no se usó información de dicho período, pues salvo el presupuesto inicial de apertura, no existía más información disponible.

1. Criterios de asignación del presupuesto

Los recursos del programa se asignaron en función de la capacidad de PRODUCE para proveer servicios, principalmente bajo dos criterios:

- Capacidad operativa de los equipos técnicos para identificar la demanda por servicios de desarrollo empresarial, elaboración de especificaciones técnicas para la ejecución de servicios, seguimiento administrativo de los procesos y seguimiento del cumplimiento de contratos de los operadores de servicios.
- Capacidad de las áreas de administración del PRODUCE para atender los servicios de desarrollo empresarial, en las cantidades y oportunidad requeridos (calidad de atención).

2. Presupuesto por producto

En el año 2013, el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) del producto “Conductores de las MYPE y cooperativas capacitados en prácticas modernas de gestión empresarial” fue S/. 11’265.399; el de “Trabajadores de las MYPE y cooperativas que mejoran destrezas técnico-productivas de acuerdo a las actividades que realizan” fue de S/. 2’509.107; el de “MYPE y cooperativas con acceso a información para mejora de la gestión empresarial” fue de S/. 5’941.860; y el de “Políticas e instrumentos institucionalizados a nivel regional y local para la promoción de las MYPE y cooperativas” fue de S/. 3’486.250. Para efectos del gasto de los productos “Conductores de las MYPE y cooperativas

capacitados en prácticas modernas de gestión empresarial” y “Trabajadores de las MYPE y cooperativas que mejoran destrezas técnico-productivas de acuerdo a las actividades que realizan”, la mayor parte de su ejecución presupuestal corresponde a ejecución presupuestaria indirecta, es decir, contrato de operadores que ejecutan los servicios que llegan a las MYPE. Por el contrario, del Producto 3 (Servicios Informativos para MYPE/Cooperativas), se ejecuta casi la totalidad de su presupuesto de manera directa a través del personal de la Dirección MI EMPRESA.

A nivel de contrataciones, estas se realizaron a través de la Unidad Ejecutora 002 Industrias, MYPE y CITE a cargo de la OGA del PRODUCE.

3. Principales problemas en la ejecución

- **Centralización de la transferencia de recursos.** Todos los procesos administrativos para la compra de bienes y servicios debieron ser aprobados por la OGA en Lima. Sin embargo, dicha OGA no solo era responsable de los procesos del programa “Incremento de la Productividad de MYPE y Cooperativas”, sino también de los procesos de todo el Ministerio de la Producción. Esto generó retrasos en la ejecución.
- **Existía sub-ejecución del presupuesto.** La ejecución a noviembre del año 2012 fue de apenas 36% y en el mejor año bordeó el 50%, ambos porcentajes bastante bajos. En la mayoría de casos, el problema en la ejecución recayó en que los procesos para la adjudicación de contratos de servicios de capacitación y asistencia técnica fueron aprobados en los últimos meses del año, por retrasos en la gestión desde la oficina del PRODUCE en Lima. Eso generó que no se ejecutara el presupuesto a tiempo.
- **Ineficiente asignación de recursos.** En lugar de responder a las necesidades de la población beneficiaria, los recursos se asignaron al interior del PRODUCE en función de la capacidad operativa de cada área. Esto podría significar que se haya gastado no necesariamente en los productos de mayor impacto, sino en los que tuvieron mayor facilidad de ejecución.

4. Desempeño de la intervención en cuanto a sus productos y resultados

En lo que respecta a resultados de producto, dado que el programa ha sido modificado dos veces en tan solo cuatro años, para los consultores resultó complicado analizar su evolución⁸. No obstante, lo que se puede afirmar es que no se han alcanzado las metas físicas.

⁸ Para la cuantificación de los productos correspondiente al 2011 se utilizó la información proporcionada en los Planes Operativos Institucionales (POI), la cual se refiere a la ejecución de metas físicas por parte de la Dirección Mi Empresa.

Cuadro 3. Ejecución de metas del Programa Presupuestal “Incremento de la Productividad de MYPE y Cooperativas” del año 2011

Actividades	Unidad de medida	Meta anual	Ejecución	
			Total anual	Ejecución anual
Meta 0014 mejora de atención al ciudadano - MAC MYPE.	MYPE formalizada.	1.100	943	86%
Meta 0016 trabajadores MYPE capacitados en temas técnico productivos acorde a las labores que realiza.	Trabajadores MYPE capacitados en temas técnico productivos acorde a las labores que realiza.	870	216	25%
Meta 0017 MYPE que han accedido a mecanismos asociativos.	Número MYPE que han accedido a Mecanismos Asociativos.	1.388		0%
Meta 0018 conductor MYPE capacitado en prácticas modernas de gestión empresarial.	Número de conductores MYPE capacitados en prácticas Modernas de Gestión Empresarial.	96		0%
Meta 0019 conductores MYPE informados sobre prácticas modernas de gestión empresarial.	Número de conductores MYPE informados sobre prácticas modernas de Gestión Empresarial.	102.331	93.358	91%
Meta 0020 conductores MYPE capacitados en TIC.	Número de conductores MYPE capacitados en TIC.	640		0%
Meta 0021 conductores MYPE capacitados en gestión de la calidad y normas técnicas.	Número de conductores MYPE capacitados en Gestión de la Calidad y Normas Técnicas.	165		0%
Meta 0022 conducción y gestión del programa estratégico.	Actividad efectuada.	4	3	75%
Meta 0023 conductores MYPE que reciben servicios cortos de capacitación y/o asistencia técnica orientados a oportunidades de mercado.	MYPE.	400	20	5%
Meta 0024 MYPE conformantes de unidades operativas y que hayan recibido servicios integrales o parciales.	Núcleos Empresariales.	30		0%

Fuente: Informe EDEP, página 69.

De otro lado, como se ha mencionado anteriormente, los indicadores del resultado específico no arrojan cifras favorables. Por ello, se presume que tampoco se ha obtenido un buen impacto sobre el resultado final, toda vez que en términos objetivos son muy similares. Se sugiere, en todo caso, la realización de una evaluación de impacto para corroborar el verdadero cambio sobre las MYPE y cooperativas con la intervención del programa.

⁹ Corresponde en realidad al Programa Presupuestal Incremento de la Productividad de MYPE, que era el que estaba vigente en aquel año.

V

Conclusiones y recomendaciones

Conocidos los principales elementos del diseño y ejecución del PP, la evaluación presenta las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Diseño

- **Problema 1:** No se ha realizado un diagnóstico adecuado del problema “baja productividad de las empresas” ni se ha hecho una evaluación correcta de las necesidades de las MYPE en el país, por lo que no se tienen productos específicos que atiendan las necesidades reales de estas.
Recomendación: Profundizar el análisis del problema central, tanto de forma agregada como por subgrupos de esta población. Se podría utilizar bases de datos disponibles, así como literatura especializada. De este modo, se podría identificar causas o problemas distintos en las empresas por tamaño, por sector o industria, por región, etc.
- **Problema 2:** El resultado específico no cuenta con una meta y los indicadores no son precisos. Esto impide realizar un seguimiento correcto.
Recomendación: Replantear cada uno de los indicadores para que sean más claros, medibles y adecuados con los objetivos del programa.
- **Problema 3:** Las definiciones del resultado final y del específico no son claras, y no existe una lógica causal entre estos y los productos. Es más, existen actividades que resultan prescindibles de cara a los resultados, por lo que la matriz no es un instrumento de gestión efectivo.
Recomendación: Revisar la lógica vertical de la matriz de tal manera que los productos garanticen el cumplimiento del resultado específico.

- **Problema 4:** El programa no considera la coordinación o articulación con otras entidades públicas que aportan a la productividad de las MYPE y cooperativas, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), el Fondo para la Innovación, Ciencia y Tecnología (FINCYT) y el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM).
Recomendación: Evaluar si existe duplicidad de funciones con otras entidades, programas y fondos, así como establecer la posibilidad de generar potenciales sinergias con las actividades de estos actores.
- **Problema 5:** Los criterios de focalización no están adecuadamente acotados en función de las características particulares de las MYPE y cooperativas.
Recomendación: Redefinir los criterios de focalización de la población beneficiaria de tal manera que llegue a un público con necesidades que pueden ser satisfechas por el programa.

Procesos de implementación

- **Problema 1:** Debido a los constantes cambios en el diseño del programa, la estructura organizacional del PRODUCE no favorecería la eficiencia y eficacia del programa. En lugar que la organización se adapte al programa, cada vez parece más evidente que es el programa el que se está adaptando a la organización.
Recomendación: Alinear la estructura organizacional del PRODUCE con los objetivos del programa para contribuir con el logro de los mismos.
- **Problema 2:** No se cuenta con una metodología de selección y afiliación de beneficiarios que permita justificar la elección de los grupos beneficiarios.
Recomendación: Establecer un procedimiento para la selección y afiliación de beneficiarios del programa.
- **Problema 3:** Los procesos previos a la entrega del servicio final se encuentran centralizados en Lima y ello genera problemas en la ejecución presupuestal.
Recomendación: Redefinir la cadena de valor que se sigue para la entrega de servicios al beneficiario final, de tal manera que se pueda hacer un seguimiento a la ejecución de la provisión local de los servicios.
- **Problema 4:** No se cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo del programa.
Recomendación: Redefinir el sistema de seguimiento y monitoreo de tal forma que se pueda hacer un seguimiento a las metas físicas y resultados del programa.

Presupuesto y resultados

- **Problema 1:** El programa no ha ejecutado la totalidad de su presupuesto. Es más, en el mejor año apenas se ha logrado ejecutar el 50%.
Recomendación: Corregir los cuellos de botella que retrasan o dificultan dicha ejecución y, programar un presupuesto acorde con las reales capacidades de ejecución de la entidad.
- **Problema 2:** No se cuenta con criterios específicos que justifiquen la asignación de recursos presupuestales al interior de las áreas del Ministerio de la Producción.
Recomendación: Definir lineamientos específicos y transparentes que establezcan techos presupuestarios a cada región y producto del programa.

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP
Incremento de la Productividad de Micro y Pequeñas Empresas y
Cooperativas

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Dirección General de Presupuesto Público
Jirón Junín 319, Cercado de Lima, Lima, Perú
www.mef.gob.pe

Cooperación Alemana implementada por la GIZ
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
Avenida Los Incas 172, Piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú
www.gobernabilidad.org.pe

Responsables:

De la contribución MEF:

Rodolfo Acuña, Director General de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP – MEF)

De la contribución GIZ:

Hartmut Paulsen, Director del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Elaboración de contenidos:

Dirección de Calidad de Gasto Público (DGPP – MEF)
dgpp_calidad@mef.gob.pe

Adecuación didáctica de contenidos, diseño y diagramación:

Preciso Consultoría & Publicaciones, consultor del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
Enrique Olivero 190 San Borja - Lima

Coordinación, supervisión y edición de contenidos:

Dirección de Calidad de Gasto Público (DGPP – MEF)
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Fotos de carátula:

Agencia Andina

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú
Prol. Arenales 801, Miraflores

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

Ministerio de Economía y Finanzas
DGPP - Dirección General de Presupuesto Público

Jr. Junín N° 319 Lima Cercado
T: (511) 311-5930
F: (511) 428-2509
www.mef.gob.pe

