



**Programa de Apoyo al Desempeño Empresarial**  
**Mediante el uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones**

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
**CONFECAMARAS**  
**AGENDA DE CONECTIVIDAD**

**Convenio ATN/ME-7978-CO**



## **Evaluación Intermedia del Proyecto Prymeros**

### **Informe Final**

para:

**Banco Interamericano de Desarrollo**  
**Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN**

y

**Confecamaras**  
**Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio**

Consultoría a cargo de:  
**Luis Alejandro Bernal**

**[www.luisbernalconsulting.com](http://www.luisbernalconsulting.com)**

**Mayo/2004**

**Programa de Apoyo al Desempeño Empresarial  
Mediante el uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones**

**Evaluación Intermedia**

**RESUMEN EJECUTIVO**

|  |     |
|--|-----|
| Presentación   | i   |
| Lecciones Aprendidas                                   | ii  |
| Plan de Ajuste   | v   |
| <br>   |     |
| 1. El Convenio BID-CONFECAMARAS-AGENDA DE CONECTIVIDAD | 1   |
| 2. Evaluación Intermedia del Proyecto                  | 6   |
| 3. Estado de Ejecución del Proyecto                    | 17  |
| 4. Cobertura y Alcance del Proyecto                    | 20  |
| 5. Eficacia del Proyecto                               | 25  |
| 6. Eficiencia Administrativa del Operador              | 44  |
| 7. Replicabilidad y Sostenibilidad del Proyecto        | 47  |
| 8. Impacto del Proyecto                                | 50  |
| 9. Percepción de los Actores                           | 54  |
| 10. Lecciones Aprendidas y Recomendaciones             | 59  |
| <br>   |     |
| Anexo 1. Instrumentos de Captura de Información        | 66  |
| Anexo 2. La Opinión de los Empresarios                 | 72  |
| Anexo 3. La Opinión de los Consultores                 | 90  |
| Anexo 4. La Opinión de los Funcionarios                | 105 |

## **RESUMEN EJECUTIVO**

## **Presentación**

Este es el resumen ejecutivo del informe preparado por el consultor Luis Alejandro Bernal., sobre la evaluación intermedia del Programa de "Apoyo al Desempeño Empresarial Mediante el Uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones" resultante del convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/ME-7980-CO, También conocido como "Prymeros", suscrito el 10 de Octubre de 2002 entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio con el respaldo de la Agenda de Conectividad y la Cámara de Comercio de Bogotá..

El Programa es una iniciativa de cooperación orientada hacia el aumento de la competitividad de las PyMEs colombianas, a través de la aplicación de Tecnologías de Información y Comunicaciones TIC. Su objetivo específico es incrementar el desempeño de las PyMEs colombianas incentivando la formación de comunidades empresariales mediante la aplicación de tecnologías de información y comercio electrónico, especialmente entre empresas (B2B).

La evaluación intermedia tiene por objetivo determinar el estado de avance del Programa luego de 18 meses de su suscripción y brindar a los organismos cooperantes, el BID, Confecamaras y la Agenda, un conjunto de recomendaciones que, desde la perspectiva del analista externo, sirvan como soporte de decisiones sobre el futuro del programa.

Dentro del enfoque metodología del llamado "Marco Lógico" y con una perspectiva de soporte a la gestión de proyectos, la presente consultoría adopta como criterios de evaluación de Prymeros, los de cobertura y alcance, eficacia, eficiencia, replicabilidad y sostenibilidad e impacto, analizados a la luz del conocimiento y experiencias del consultor en materia de Evaluación de Programas de Cooperación para el Desarrollo Empresarial; así como de las opiniones de diversos actores internos y externos al Proyecto tales como los propios empresarios, los funcionarios de Confecamaras y las Cámaras de Comercio y los consultores que prestan sus servicios al Programa, entre otros.

Este Resumen Ejecutivo, sintetiza el Informe Final de Consultoría entregado tanto al BID, Confecamaras y Agenda de Conectividad y se divide en dos partes: i) la síntesis de las lecciones aprendidas y ii) las recomendaciones del evaluador para el mejoramiento inmediato del Proyecto Prymeros.

## **Lecciones Aprendidas**

- 1) Prymeros es una iniciativa de desarrollo empresarial, sin precedentes en Colombia, que resulta muy oportuna en momentos en que el empresariado encara mayores espacios de apertura económica y liberalización del comercio que demandan de las empresas, particularmente de las pequeñas y medianas, una más exigente preparación para enfrentar dicho escenario de mercado.
- 2) No obstante cierta resistencia al cambio tecnológico que es notoria en los empresarios, especialmente los más pequeños, estos son conscientes de la inevitabilidad de las nuevas tecnologías y de su utilidad como herramientas de mejoramiento empresarial por lo que tienen grandes expectativas sobre un proyecto como Prymeros.
- 3) El componente de asociatividad, como uno de los pilares fundamentales del Proyecto Prymeros, es altamente valorado por los empresarios, pues consideran que ante unas, cada vez mayores, presiones competitivas, la respuesta natural de las PyME es la articulación productiva, tecnológica o comercial.
- 4) Los consultores, igualmente, valoran de manera muy positiva el elemento asociatividad de Prymeros como una estrategia con potencial de producir mayor impacto, aunque reconocen que se requiere más esfuerzo, habilidades y entrenamiento para trabajar con colectivos de PyME.
- 5) El Marco Conceptual del Proyecto es valorado como un buen esfuerzo de síntesis del "Estado del Arte" acerca de ebusiness/ecommerce, con apropiadas referencias al caso Colombiano, especialmente en cuanto a las experiencias de la gran empresa con comercio electrónico.
- 6) Se estima que el Marco Conceptual, sin embargo, en varios aspectos quedó a medio camino y, lo más significativo, que no logró la fuerza suficiente para servir de eje orientador del Proyecto.
- 7) El Marco Metodológico del Proyecto se observa como una propuesta juiciosa y sistemática que busca cubrir los tres frentes de la experiencia de consultoría (empresario, consultor, funcionario Cámara) con herramientas de conocimiento, decisión y acción.
- 8) No obstante, se anotan tres reparos fundamentales al Marco Metodológico propuesto. 1) que tiene casi exclusivo énfasis en el elemento diagnóstico, en todo caso mucho mayor que el de implementación, 2) que tomó tanta importancia dentro de las actividades del Proyecto que, por momentos la

aplicación de la metodología pareció convertirse en la finalidad de Prymeros y 3) que está desprovisto de fundamentación teórica y práctica acerca del elemento asociatividad, uno de los pilares fundamentales del Proyecto.

- 9) La conjunción del Proyecto de Masificación de Internet para PyME, (de la Cámara de Comercio de Bogotá y la Agenda de Conectividad) con el Proyecto de Apoyo al Desempeño Empresarial Mediante TIC, (del BID, Confecamaras y la Agenda), ha sido una iniciativa plausible que permitió articular esfuerzos en direcciones similares. No obstante, el hecho de que aquel está orientado a la masificación y este al asociativismo, plantea una diferencia de enfoque que ha causado tensiones, demoras en el desarrollo de las actividades y mucho desgaste operativo.
- 10) Como consecuencia del paralelismo entre los dos proyectos, igualmente, surgieron problemas en la pronta y cumplida ejecución de la llamada "Prueba Piloto" de Prymeros, una actividad considerada esencial para el acabado final del Marco Conceptual, el ajuste del herramental metodológico y la afinación de los procedimientos operativos.
- 11) Vista la índole de la "Prueba Piloto" presentada en abril de 2004 al Consejo Directivo Nacional del Proyecto, puede señalarse que, en realidad es más bien, una experiencia adicional de aplicación de la metodología. A esta conclusión se llega si se acepta que una Prueba Piloto es una experiencia práctica en la cual una hipótesis, teoría, concepto o diseño es sometido a las condiciones de la realidad correspondiente, con el fin de verificar, validar o comprobar su consistencia, aceptación, viabilidad, veracidad o utilidad y que, por definición debe ir acompañada de mecanismos de control, monitoreo, sistematización, registro y aprendizaje que permitan extraer de esa experiencia enseñanzas útiles para convertir el objeto probado en algo funcional e igualmente útil.
- 12) Quedaría, entonces, en manos del Consejo Directivo del Programa tomar las decisiones del caso sobre la "Prueba Piloto" para determinar si se insiste en que esta se reformule hasta que adquiera su valor como experiencia verdaderamente de prueba piloto (como elemento adicional a favor de la replicabilidad del Proyecto); si se insiste en que deba practicarse una prueba en otro colectivo empresarial como lo dispone el convenio; si se toma como caso para hacer capacitación a consultores y funcionarios y así mejorar el Proyecto o si, simplemente se deja como está y más bien Prymeros se concentra en los colectivos empresariales que ya están marchando para llevarlos pronta y eficazmente a la esperada implantación de prácticas de comercio electrónico.

- 13) A medida que Prymeros va pasando de la etapa de los diagnósticos a la de la adopción de prácticas de comercio electrónico, se va haciendo más evidente el papel fundamental del asociativismo como factor de éxito del Proyecto.
- 14) Los empresarios al ser parte de un colectivo empresarial, pronto reconocen el imperativo de contar con un horizonte común, con una estrategia colectiva que los guíe conjuntamente hacia el logro de sus objetivos individuales y grupales. Un proyecto como Prymeros, que busca la implantación de prácticas de comercio electrónico, en esencia está destinado a impactar la función y procesos de mercadeo de los productos o servicios de la empresa por lo que sería deseable que el Proyecto contara con mecanismos de apoyo al colectivo empresarial en esa área a la manera de un eslabón indispensable entre el diagnóstico y la implantación.
- 15) Los colectivos empresariales no son simplemente la suma de individualidades con propósitos concurrentes. La teoría y la práctica de asociativismo empresarial entendido como articulación o integración productiva, comercial o tecnológica, se ha desarrollado suficientemente en Colombia como para contar con expertos promotores, un know how reconocido y múltiples experiencias, fracasadas y exitosas, de las cuales aprender.
- 16) Prymeros es una estrategia de apoyo a la asociatividad que no cuenta con elementos especializados de capacitación, asesoría o asistencia técnica a las PyME justamente en asociatividad, que materialicen y lleven ese apoyo a los colectivos empresariales como medio para favorecer el que efectivamente adopten el comercio electrónico.
- 17) La tesis que propone esta evaluación es que Prymeros no es un Programa de Masificación de Internet -como aun hoy lo llaman algunos de sus actores-, sino en esencia es un Proyecto Piloto de promoción del Comercio Electrónico entre 10 o 15 comunidades de empresas formadas por PyMEs.
- 18) Prymeros no está diseñado esencialmente como un trabajo operativo de despliegue masivo de intervención con consultoría en las empresas, sino como una iniciativa exploratoria, experimental, demostrativa y pedagógica cuyo valor fundamental sería el aportar experiencias, conocimientos y perspectivas acerca de las opciones que tiene el comercio electrónico entre PyMEs en el país. A lograr notables resultados en ese terreno referencial y demostrativo, debería apuntar decididamente el proyecto en la segunda mitad de su plazo de ejecución.
- 19) Prymeros acusa ciertos problemas en su gestión como proyecto de desarrollo pero, al mismo tiempo, es una iniciativa que tiene buen recibo entre los empresarios. Si se tiene en cuenta que el Proyecto está en estos momentos

en una fase clave de su ejecución (entre los diagnósticos y la acción) y que se cuenta con 18 meses adicionales para terminarlo, en realidad, lo que se tiene es una muy buena oportunidad de hacer los ajustes necesarios de modo que al final del proyecto se pueda mostrar al país un determinado número de PyMEs organizadas como comunidades empresariales haciendo negocios por medios electrónicos.

- 20) Para que lograr ese efecto demostrativo e impacto en las empresas, es preciso que Confecamaras, las Cámaras y la Agenda (no solo el Coordinador Nacional o los consultores) como un equipo de trabajo dinámico, reorienten el proyecto hacia su ámbito demostrativo, acuerden prioridades, asignen autoridad y responsabilidades, refinen procedimientos y monitoreen permanentemente el desempeño del Proyecto.

A efectos de lograr esos resultados tangibles en 18 meses, esta evaluación propone el siguiente:

### **Plan de Ajuste**

En concordancia con las conclusiones presentadas, esta evaluación se permite presentar las siguientes propuestas.

- 1) En muy corto plazo se evalúe, caso por caso, la real voluntad y capacidad de todos y cada uno de los operadores regionales, como de los actores del orden nacional, para llevar a cabo un Programa de Ajuste del Proyecto con base en la asignación de responsabilidades y compromisos específicos y medible para todos y cada uno, tal como lo han sugerido algunos de los Presidentes de las Cámaras de Comercio.
- 2) En el contexto que se acaba de mencionar sobresale el caso de la Cámara de Comercio de Barranquilla cuyo desempeño en el programa es poco menos que inexistente. Un diálogo franco entre el Presidente de Confecámaras y el de esa Cámara ayudaría a determinar si objetivamente es viable la permanencia de esta como ejecutor regional de Prymeros.
- 3) Superar constructivamente las fricciones que puedan existir con el proyecto de CARANA Colombia, de manera que en el plano regional este no sea una distracción, dificultad u obstáculo para la apropiada ejecución de Prymeros.
- 4) Replantear la estructura presupuestal del Proyecto, reorientando recursos no ejecutados de los componentes I (Diseño Conceptual) y II (Talleres de Sensibilización), hacia el fortalecimiento de los componentes de Asociativismo,

Planes Estratégicos de Mercadeo y Replicabilidad que se mencionan en los apartes siguientes.

- 5) Reencauzar el papel de la Cámara de Comercio de Bogotá hacia una relación más activa con las demás Cámaras (no solamente con la Coordinación Nacional del Programa), en términos de transferencia de conocimientos y experiencias, formación y capacitación de consultores y ejecutores regionales, de manera que se aproveche más efectivamente todo el esfuerzo que esa entidad ha hecho en el campo de la modelación conceptual y metodológica. Voltear la Cámara de Bogotá hacia las regiones.
- 6) Crear un grupo de trabajo de alto nivel técnico que asesore al Consejo Directivo Nacional del Programa, en evaluar la pertinencia y viabilidad de todas y cada una de las comunidades empresariales, de los diagnósticos que se les practicaron y de las soluciones de comercio electrónico que se propongan para ellas. Este no es un asunto solo de los consultores o de un "Comité de Adquisiciones", pues al final quienes responden por el éxito del Proyecto con los operadores: las Cámaras y Confecamaras.
- 7) El análisis de pertinencia y viabilidad de todas y cada una de las comunidades a ser apoyadas, no solamente debe ser en términos de adopción de tecnologías, sino especialmente en términos de acceso a mercados, oportunidades de comercio electrónico, potencial de cohesión como grupo humano, capacidad organizacional como colectivo; su aptitud y actitud, hacia la adopción de una propuesta tecnológica determinada.
- 8) En el contexto anterior, jerarquizar la viabilidad de esas comunidades y focalizar recursos y esfuerzos en las que tengan el más alto potencial de adopción efectiva de soluciones de comercio electrónico. Desde luego, esta priorización no debería estar en manos de uno o dos personas en Confecamaras, sino involucrar a las Cámaras, la Agenda de Conectividad e incluso el propio BID podría aportar algunas luces al respecto, en el contexto de su experiencia internacional.
- 9) A las comunidades seleccionadas, se les apoye con recursos especializados que les brinden una prospectiva de mercado y mercadeo de sus productos o servicios en el marco de la cual tenga un sentido claramente comercial la adopción de una TIC en el marco de una positiva relación beneficio/costo.
- 10) Pensando en 10 o 20 comunidades como horizonte de ejecución del Proyecto no resulta inabordable la posibilidad de proporcionarles un pequeño grupo de expertos en mercadeo que los apoyen en la formulación de planes estratégicos de mercado y mercadeo y, de paso, le brinden una cierta coherencia de conjunto al Proyecto como unidad.

- 11) Propiciar reuniones de intercambio de experiencias entre los ejecutores regionales, con participación de empresarios y consultores que permitan sacar el modelo conceptual y metodológico del plano simplemente documental para llevarlo a la prueba del mundo real, a las vivencias y expectativas de todos los actores del proyecto.
- 12) Es fundamental que el proyecto supere aceleradamente el déficit que tiene en el área de identificación, promoción, gestión, conservación y fortalecimiento de comunidades empresariales. El país cuenta con suficiente experiencia al respecto y con algunos expertos en el área que podrían ayudar a fortalecer el elemento asociativismo como factor de éxito del Proyecto. Contar con un promotor permanente del tema dentro del Proyecto, sería un aporte crucial al éxito del mismo.
- 13) Más allá de la amistad o buenas relaciones que puedan existir entre los actores de Prymeros y los funcionarios de ACOPI, es recomendable convenir algunas estrategias y actividades específicas que le brinden al proyecto la experiencia de esa agremiación en el campo de la asociatividad. Esto es particularmente valido en el ámbito regional.
- 14) Respecto del punto anterior sería útil, por ejemplo, organizar un encuentro entre consultores del proyecto, funcionarios de Cámara y Gerentes de Prodes, para intercambiar experiencias de trabajo con colectivos empresariales.
- 15) Dar un giro total al sitio web del Proyecto para hacerlo una herramienta verdaderamente efectiva de comunicación, gestión de proyecto, información, integración de empresarios y comunidades con criterios. En esto es fundamental sacar del criterio de dos o tres personas la concepción del sitio web, para proyectarlo hacia horizontes más amplios de acceso a la información.
- 16) En el marco recién planteado, se sugiere que el sitio [www.prymeros.com](http://www.prymeros.com) tenga un administrador propio, alguien con clara orientación comunicacional que se encargue de "darle vida", incrementar el tráfico, ganar sentido de pertenencia entre los actores del programa y, desde luego, orientarlo verdaderamente hacia un plano de promoción del comercio electrónico. El sitio web del programa de Calidad y Gestión Ambiental CYGA, [www.cyga.org.co](http://www.cyga.org.co) también patrocinado por el BID, es una buena referencia visual y funcional del nuevo perfil que debería adquirir el sitio web del proyecto Prymeros.
- 17) Desde ya, enfocar esfuerzos, recursos y decisiones a realizar todas las actividades de sistematización, documentación, registro, publicación y

recuperación de memoria de Proyecto que sean necesarias para elaborar un paquete de formación, consultoría y asistencia técnica coherente y con valor pedagógico que asegure la replicabilidad del proyecto y sus extensión a otros sectores e instituciones.