



## Evaluación Corporativa

# Evaluación del Apoyo Directo de la CII a las PYME

# Evaluación del Apoyo Directo de la CII a las PYME

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

Junio 2017





**Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons [https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES) (CC BY-NC-ND 3.0 US).** Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** – Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



**No comercial** - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



**Sin obras derivadas** - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** – No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2017**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

**CII/RE-23-3**

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RECONOCIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN .....</b>	<b>1</b>
A. Justificación .....	1
B. ¿Por qué apoyar a las PYME? .....	2
C. Alcance y metodología de la evaluación.....	5
<b>2. EVOLUCIÓN DEL APOYO DIRECTO DE LA CII A LAS PYME .....</b>	<b>11</b>
A. Origen del apoyo directo de la CII a las PYME.....	11
B. Iniciativas de crédito .....	13
C. Programas estratégicos de asistencia técnica .....	14
<b>3. TENDENCIAS DEL APOYO DIRECTO A LAS PYME .....</b>	<b>19</b>
A. Magnitud y alcance.....	19
B. Características de los clientes y los préstamos .....	22
C. Procedimientos operativos .....	25
<b>4. ADICIONALIDAD Y RESULTADOS FINANCIEROS.....</b>	<b>29</b>
A. Adicionalidad financiera .....	29
B. Resultados de desarrollo.....	30
C. Resultados financieros.....	34
<b>5. EXPERIENCIA ACUMULADA POR OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO EN EL ÁMBITO DEL APOYO DIRECTO A LAS PYME.....</b>	<b>41</b>
A. Corporación Financiera Internacional.....	42
B. Otros bancos multilaterales de desarrollo .....	47
C. Instituciones nacionales .....	48
<b>6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>51</b>

NOTAS

REFERENCIAS Y OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

Disponibles en [www.iadb.org/evaluation](http://www.iadb.org/evaluation)

ANEXO I [Metodología de la Evaluación](#)

ANEXO II [Programas de Asistencia Técnica](#)

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
CRC	Calificación del riesgo crediticio
IFC	Corporación Financiera Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto interno bruto
PYME	Pequeñas y medianas empresas
SBRL	Línea Rotatoria para Pequeñas Empresas

Este documento fue preparado con la orientación de Cheryl Gray (Directora de OVE) por un equipo integrado por Ulrike Haarsager, José Ignacio Sémbler y Roland Michelitsch (jefes de equipo), María Fernanda Rodrigo, Nadia Paola Ramirez, María Camila García, Maya Jansson y Richard Rutherford. Asimismo, Monika Huppi, Alejandro Soriano, Pablo Alonso, José Claudio Pires, Cesar Bouillon y Ernesto Cuestas, todos funcionarios de OVE, ofrecieron valiosos comentarios durante el proceso de revisión interna.

OVE quisiera agradecer al personal de la CII por sus constructivos aportes al proceso de evaluación, al personal de otras instituciones financieras para el desarrollo, así como a los clientes de la CII que fueron encuestados y entrevistados como parte de este estudio.



## Polietilenos del Sureste

MOLINOS

### MISIÓN

Consolidar a Polietilenos del Sureste como la empresa líder en el Estado y en la Región en roles y bobinas de polietileno ligeros que el proveedor tiene distribuidor o empleados de Polietilenos del Sureste sea motivo de orgullo y reconocimiento.

### VALORES

Promover el desarrollo integral de todos los miembros de nuestra organización a través de la vivencia y práctica de valores como son: Justicia, Actitud Positiva, Salud, Respeto, Amistad y Gestión del Honor.

### VISIÓN

Incrementar la preferencia de nuestros clientes y consumidores ofreciendo productos innovadores servicios de la máxima calidad y valor percibido asegurando así nuestro crecimiento permanente.

U IMAGEN ES NUESTRO NEGOCIO

La CII apoyó principalmente a PYME que habían iniciado operaciones hacía varios años. En el caso del programa FINPYME, la edad mediana en el momento de aprobación fue 15 años, y la mayoría de las empresas estaban en operaciones entre 11 años y 29 años. En el caso de las operaciones regulares a favor de las PYME, la edad mediana fue 7 años.

# Resumen Ejecutivo

**Esta evaluación analiza el apoyo directo que la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) brinda a las pequeñas y medianas empresas (PYME). Pasa revista al origen y la evolución del apoyo directo<sup>1</sup> de la CII para las PYME y analiza la pertinencia, los resultados de desarrollo y los resultados financieros de dicho apoyo. Asimismo, analiza los procedimientos internos que la CII emplea para administrar el apoyo directo, así como la experiencia que han acumulado otros bancos multilaterales de desarrollo en materia de apoyo directo a las PYME. La evaluación abarca todas las operaciones de crédito directo que la CII aprobó a favor de las PYME entre 2006 y 2015 (antes de la fusión hacia afuera) y las operaciones de asistencia técnica de la CII desembolsadas a través del programa FINPYME durante ese mismo período.**

La reciente fusión hacia afuera de las ventanillas del sector privado del Grupo BID ha ampliado las actividades de la CII sustancialmente, extendiendo sus funciones más allá de su cometido básico de proporcionar apoyo a las PYME, y ha centrado la atención en cómo apoyarlas mejor en un contexto de escasez de recursos. Actualmente, la CII está formulando una estrategia para ampliar su alcance a las PYME y acrecentar su impacto buscando formas de hacer frente eficientemente a barreras que limitan el crecimiento de estas empresas. Aunque en mayo de 2016 el programa FINPYME *Credit*, un mecanismo de financiamiento directo simplificado creado para las PYME, caducó, se ha prorrogado temporalmente hasta la finalización de la presente evaluación. La evaluación colma una importante brecha de información en la tarea de definir el camino por delante.

## CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

Las PYME representan una parte significativa del PIB y el empleo de los países en desarrollo; sin embargo, su contribución al crecimiento del empleo ha sido, durante decenios, un tema de debate de la política e investigación económicas. Aunque es objeto de gran polémica, la opinión imperante es que ciertas restricciones que enfrentan las PYME son consecuencia de limitaciones del mercado y que, por lo tanto, en algunos casos, las intervenciones de los gobiernos y los bancos multilaterales de desarrollo se justifican y pueden ser positivas. De las numerosas restricciones que citan frenan su crecimiento, las PYME señalan entre las más importantes el acceso al financiamiento. Varias barreras explican estas restricciones que limitan el acceso al financiamiento en América Latina y el Caribe, entre otras, los altos niveles de informalidad laboral, el reducido nivel de bancarización de las PYME, la limitada competencia de los intermediarios financieros y las deficiencias en el entorno reglamentario y en materia de infraestructura financiera de los países. No obstante, existe considerable desacuerdo con respecto a los tipos de PYME a las que deben dirigirse las intervenciones y son pocas las evaluaciones sistemáticas que se han realizado sobre la eficacia de estas últimas.

La mayor parte del financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo a las PYME se ha encauzado indirectamente a través de intermediarios financieros, ya que esas intervenciones, además de llegar más eficientemente a un mayor número de PYME, son las que pueden asegurar una mayor sostenibilidad del acceso al financiamiento. Los bancos multilaterales de desarrollo reconocen que trabajar con intermediarios financieros locales aprovecha las ventajas comparativas que ofrecen esas entidades: menos tiempo de tramitación y menores costos de transacción; conocimientos y redes locales; financiamiento en moneda local, y venta cruzada de otros productos, con la ventaja doble de poder generar ingresos y contar con mejor información sobre las PYME que se están apoyando. Además, si el apoyo a las PYME se convierte en una línea de negocio rentable para el intermediario financiero local, ello puede tener efectos sostenibles a largo plazo que van mucho más allá de la duración de la operación. Otros instrumentos de los que se valen los bancos multilaterales de desarrollo para apoyar a las PYME de manera indirecta son operaciones de asistencia técnica, garantías y cadenas de valor corporativas.

Otros bancos multilaterales de desarrollo han centrado la atención casi exclusivamente en brindar apoyo a las PYME en forma indirecta a través de intermediarios financieros. Una de las principales razones es que ningún banco multilateral de desarrollo ha logrado administrar el financiamiento directo a las PYME en forma autosostenible desde el punto de vista financiero. La Corporación Financiera Internacional (IFC), el banco multilateral de desarrollo que supera ampliamente a otros en cuanto a la experiencia en la concesión de crédito directo a las PYME, optó por recurrir casi exclusivamente a intermediarios financieros para proporcionar apoyo financiero a las PYME cuando se dio cuenta de que no podía alcanzar una escala suficiente y lograr un efecto sistémico brindando financiamiento directo.

## EVOLUCIÓN DEL APOYO DIRECTO DE LA CII A LAS PYME

La CII es el único banco multilateral de desarrollo con el mandato explícito de apoyar a las PYME, y ha brindado ese apoyo tanto directa como indirectamente a través de intermediarios financieros. Aunque el Convenio Constitutivo de la CII de 1984 dispone como preferencia de la CII apoyar a las PYME, no incluye un mandato explícito sobre la forma que ese apoyo deba asumir. Sin embargo, el Directorio Ejecutivo y la Administración de la CII interpretaron posteriormente que la función de la Corporación incluía apoyo directo a las PYME. El aumento gradual del límite sectorial de los intermediarios financieros surgió del reconocimiento de que el apoyo directo a las PYME debe equilibrarse con operaciones de menor riesgo y con costos operativos más bajos que el ingreso que generan.

Si bien reconoce las ventajas de realizar operaciones con intermediarios financieros, la CII ha seguido trabajando directamente con las PYME, citando la ausencia de financiamiento a más largo plazo y el alto aporte al desarrollo que ofrecen estas operaciones. La CII reconoce que, por sí solo, el apoyo directo a las PYME no es financieramente sostenible y que requiere subvenciones cruzadas de fuentes de ingresos procedentes de otras actividades de negocio, así como un organismo más ágil, con mayor presencia local y tiempos de tramitación más rápidos. Asimismo, aunque representa un volumen reducido de aprobaciones, el apoyo directo permite a la CII realizar operaciones en países miembros en que las oportunidades para llevar a cabo operaciones de mayor envergadura son limitadas.

Entre 2006 y 2015, la CII aprobó un total de 177 operaciones de crédito directo a favor de las PYME por un monto de US\$219 millones. Ello representa el 37% de todas las operaciones de préstamo y el 6% del crédito total aprobado por la CII durante ese período. De estas operaciones de crédito directo a PYME, 112 (por US\$29 millones) fueron operaciones del programa FINPYME *Credit*, y 65 (por US\$190 millones) fueron operaciones regulares de crédito directo a PYME. El tamaño promedio de las operaciones del programa FINPYME *Credit* fue de US\$261.000, en tanto que el tamaño promedio de las operaciones regulares a favor de las PYME fue de US\$2,9 millones. Los montos aprobados para financiar PYME a través de intermediarios financieros superaron con creces los montos de las operaciones de crédito directo a favor de las PYME. Medido en función del número de operaciones, en 2008 y en todos los años a partir de 2011, la CII aprobó más operaciones directas para las PYME que operaciones de prepréstamo para este tipo de empresas (a través de intermediarios financieros). Además del crédito, el número de operaciones de asistencia técnica a favor de las PYME y los montos desembolsados a través de esas operaciones han aumentado drásticamente desde que la institución estableció un área de apoyo dedicada a la asistencia técnica. Según estimaciones de OVE, entre 2006 y 2015, la CII desembolsó bajo el sello FINPYME un total de 2.520 operaciones de asistencia técnica, por un monto total de US\$10,3 millones.

## TENDENCIAS DEL APOYO DIRECTO A LAS PYME

Son escasas las pruebas empíricas de que el apoyo directo proporcionado por la CII a favor de las PYME se brindó siguiendo una estrategia coherente e integral. La presencia local de la CII en ciertos países de los grupos C y D, sumado al crédito directo activo a las PYME (sobre todo a través del programa FINPYME *Credit*), ha contribuido a incrementar el número de aprobaciones en esos países. Durante el período comprendido entre 2006 y 2015, los países de los grupos C y D representaron el 81% del total de aprobaciones crediticias para las PYME, en tanto que los países de los grupos A y B representaron el 19%<sup>2</sup>. Sin embargo, en función del volumen, la composición fue diferente: 50%, cada uno, para los países de los grupos C y D y los países de los grupos A y B, lo cual refleja el hecho de que las operaciones FINPYME fueron considerablemente más pequeñas que las operaciones regulares a favor de las PYME. En total, la CII apoyó a 19 países por medio de crédito directo para PYME<sup>3</sup>. Entre 2006 y 2015, la CII apoyó a PYME de 20 sectores, desde petróleo, gas y minería, hasta servicios y educación. Aunque en el caso de FINPYME *Credit* el principal criterio para seleccionar PYME fue la medida en que la empresa cumplía las razones financieras preestablecidas y otros criterios comerciales, no ha habido una estrategia u orientación claras en cuanto a los sectores que son prioritarios o los tipos de PYME que deben apoyarse.

Entre 2006 y 2015, la CII llegó a 120 PYME<sup>4</sup> en América Latina y el Caribe a través de sus operaciones de crédito directo, lo cual es indicativo de la limitada capacidad de este enfoque para alcanzar una escala suficiente y tener un impacto sistémico. Se desembolsaron operaciones de asistencia técnica del programa FINPYME a los 26 países prestatarios de la CII, beneficiando a aproximadamente 7.200 empresas<sup>5</sup>. La mayor parte de las operaciones de asistencia técnica (98%) no se vincularon a operaciones de préstamo y los servicios de asesoramiento para las PYME no se administraron como dimensión esencial de la labor que la CII realiza con estas empresas.

La CII apoyó principalmente a PYME que habían iniciado operaciones hacía varios años. En el caso del programa FINPYME, la edad mediana en el momento de aprobación fue 15 años, y la mayoría de las empresas estaban en operaciones entre 11 años y 29 años. En el caso de las operaciones regulares a favor de las PYME, la edad mediana fue 7 años; sin embargo, ello se debe en parte a que algunos clientes eran entidades con fines especiales de reciente creación (18%), y es discutible si ese tipo de clientes se puede clasificar o no como PYME. Además, el 70% de los prestatarios de las operaciones regulares a favor de las PYME pertenecían a otra empresa o grupo. En el caso de las empresas del programa FINPYME *Credit*, la mediana del número de empleados en el momento de aprobación fue 40 y la mediana del volumen de ventas fue US\$1,7 millones. En el caso de las operaciones regulares a favor de las PYME, la mediana del número de empleados fue 54, en tanto que la mediana del volumen de ventas fue US\$4,9 millones. En gran medida, el financiamiento ha apoyado inversiones de capital (81%), que en América Latina y el Caribe se han

identificado como una restricción importante. Sin embargo, la CII proporcionó principalmente préstamos denominados en dólares de Estados Unidos que las empresas y los oficiales de inversión señalaron constituye una desventaja para algunos países en comparación con el financiamiento de intermediarios financieros locales. Todos los préstamos preferentes de la CII a las PYME estaban garantizados. La CII también intentó ofrecer préstamos subordinados no garantizados a través del programa FINPYME *Credit*, pero ello dio lugar a resultados financieros negativos. La mediana del plazo de las operaciones del programa FINPYME *Credit* fue de 60 meses (5 años) con una tasa de interés fija de 7,6%. La mediana del plazo de las operaciones regulares a favor de las PYME fue de 82 meses (casi 7 años), y la mayor parte de los proyectos tenían tasas de interés variables con un margen de 4,9% (mediana).

## PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS

La CII reconoció que era necesario contar con procedimientos más eficientes y estandarizados para el financiamiento a PYME, pero esos procedimientos se aplicaron únicamente al programa FINPYME *Credit* y no a las otras operaciones de crédito directo a favor de esas empresas. El programa FINPYME *Credit* aplicó criterios específicos y estandarizados a sus inversiones, y fue más exitoso que programas para las PYME de otros bancos multilaterales de desarrollo revisados en el contexto de la presente evaluación. Asimismo, el programa adoptó algunas de las prácticas óptimas identificadas en programas para las PYME de otros bancos multilaterales de desarrollo: personal exclusivamente dedicado al programa, tramitación local, así como el seguimiento y la administración centralizados para asegurar el control de la calidad y la coherencia. Las operaciones regulares a favor de las PYME no se administraron como componente de un programa coherente y se ciñeron a los mismos procedimientos y requisitos de documentación que las operaciones con empresas más grandes. Pese al considerable crecimiento que han registrado a lo largo del tiempo, los programas de asistencia técnica no cuentan con procedimientos o sistemas para administrar eficazmente el volumen de operaciones, y persisten graves problemas de falta de información y seguimiento.

La tramitación de las operaciones regulares a favor de las PYME no fue más rápida que la de otras operaciones con empresas y ha sido lenta en comparación con las pautas establecidas del financiamiento comercial. Además, entre 2006 y 2015, el 20,5% de las operaciones aprobadas a través del programa FINPYME *Credit* se cancelaron o se descartaron antes de la fase de desembolso, lo cual refleja una tasa superior a la de otros préstamos a PYME (13,8%) o a empresas grandes (13,5%). La principal razón por la que se cancelaron préstamos del programa FINPYME (56% de los casos) es que, durante el proceso de debida diligencia legal, ya aprobado el préstamo, surgieron temas relacionados con las garantías. En otro 33% de los casos, el cliente optó por un mecanismo financiero alternativo o consiguió financiamiento local.

## ADICIONALIDAD Y RESULTADOS FINANCIEROS

Los documentos operativos ofrecen poca información sobre la adicionalidad financiera de la CII, ya que la CII rara vez documentó las condiciones crediticias anteriores de los clientes PYME (por ejemplo, plazo, tasas de interés, garantías). Los resultados de la encuesta a los clientes apuntan a que casi todas las PYME (84%) tenían acceso a crédito antes de ser clientes de la CII, principalmente de bancos comerciales. Las condiciones de estos préstamos anteriores variaron según el tipo de cliente. En el caso de los clientes del programa FINPYME, la mediana del plazo de los préstamos anteriores fue de 60 meses (igual a la mediana del plazo de los préstamos ofrecidos por FINPYME), y el plazo de la mayor parte de los préstamos varió entre 45 y 75 meses. En el caso de los clientes de las operaciones regulares con PYME, la mediana del plazo de los préstamos anteriores fue 72 meses (aproximadamente un año menos que la mediana del plazo de los préstamos regulares de la CII a favor de las PYME) y, en general, los plazos anteriores fluctuaron entre 14 y 135 meses. De los clientes que tenían previamente acceso a crédito, la CII ofreció plazos más largos que las fuentes alternativas de financiamiento al 36% de los clientes del programa FINPYME *Credit* y al 50% de las PYME beneficiarias de operaciones regulares. El hecho de que la mayoría de las PYME que realizaron operaciones al margen del programa FINPYME (70%) pertenecía a otra empresa o grupo que generalmente garantizaba los préstamos también pone en duda la adicionalidad financiera de estas operaciones. Aunque la mayor parte de los clientes encuestados (68%) declaró que el préstamo de la CII les había ayudado a obtener acceso a nuevas fuentes de crédito, la mayoría de ellos señaló que sus condiciones crediticias antes y después del apoyo de la CII eran similares.

Aunque uno de los motivos que se cita con frecuencia como razón para trabajar directamente con las PYME es que estas operaciones tienen un alto aporte al desarrollo, en la práctica, la CII ha prestado poca atención a la maximización del aporte al desarrollo cuando selecciona a las PYME o al seguimiento de los resultados de desarrollo. La mayor parte de las operaciones se encaminaba a incrementar las ventas, la producción y el empleo, pero las operaciones muy rara vez incluían explícitamente indicadores específicos para medir los avances en la consecución de esos objetivos. Los informes de supervisión de la CII centraron la atención casi exclusivamente en el desempeño financiero de los clientes. OVE elaboró una base de datos de indicadores básicos de seguimiento del desempeño empresarial (ventas y empleo) recurriendo a diversas fuentes. Ligeramente más de la mitad de los clientes del programa FINPYME *Credit* (54%) incrementaron sus ventas anuales, pero las limitaciones de la información que consultó OVE no permitieron determinar si se había registrado un aumento del empleo. La mayoría de los clientes PYME que realizaron operaciones al margen del programa FINPYME registraron aumentos, tanto de las ventas como del empleo (81% y 84%, respectivamente). No obstante, esos resultados no necesariamente pueden atribuirse al apoyo de la CII.

Dada la ausencia casi total de objetivos claros y sistemas de seguimiento y evaluación, no es posible para la CII determinar si se lograron los objetivos que la Corporación se había propuesto alcanzar a través de los programas estratégicos de asistencia técnica. Ninguno de los programas estratégicos estableció marcos de resultados o definió indicadores de resultados que permitieran medir la eficacia de la asistencia técnica. Las actividades de seguimiento se limitaron casi exclusivamente a los desembolsos, y la presentación de información no fue sistemática entre los programas. Solo dos programas estratégicos han realizado las tareas de seguimiento y evaluación más sistemáticamente (GREENPYME y Mujer Empresaria). En general, la gestión de los conocimientos que generaron los programas de asistencia técnica ha sido deficiente.

El costo financiero del programa FINPYME *Credit* ha sido relativamente mayor que el de otros productos de la CII, lo cual refleja el riesgo más alto que conllevan estas operaciones pequeñas. Entre 2006 y 2015, el monto promedio de las provisiones para pérdidas del programa FINPYME *Credit* (como porcentaje del monto de los préstamos pendientes) fue del 12,3%, en tanto que el monto promedio de las provisiones para pérdidas de las operaciones regulares a favor de las PYME fue del 8,5%. En cambio, las provisiones para pérdidas de las operaciones con empresas grandes ascienden, en promedio, al 6% y las de los préstamos a intermediarios financieros al 2,8%. Desde 2012, las provisiones totales del programa FINPYME *Credit* se han duplicado debido al deterioro de las calificaciones crediticias. Asimismo, los montos cancelados en libros del programa FINPYME *Credit* han sido superiores a los de otros productos de la CII, y aumentaron considerablemente en 2014 y 2015, en parte debido a los resultados financieros negativos de los préstamos subordinados creados en 2013. Aunque los márgenes financieros netos fueron positivos durante el período objeto de la evaluación, el análisis de rentabilidad realizado por OVE indica que ni el programa FINPYME *Credit* ni las operaciones regulares de apoyo a las PYME son financieramente sostenibles y se estima que, después de tener en cuenta los gastos operativos y los gastos generales, las pérdidas anuales ascienden a unos US\$800.000 y US\$3,6 millones, respectivamente.

## RECOMENDACIONES

Sobre la base de los hallazgos de la presente evaluación, OVE tiene tres recomendaciones para la Administración de la CII.

1. Dejar de proporcionar préstamos directos a las PYME. Los hallazgos de esta evaluación con respecto a la efectividad en el desarrollo, la adicionalidad de la CII y su desempeño financiero no apoyan la prolongación del crédito directo a las PYME (ya sea a través de FINPYME *Credit* u operaciones regulares a favor de las PYME). Las instituciones financieras y otros intermediarios gozan de claras ventajas comparativas para llegar a un mayor número de PYME más eficientemente y asegurar un apoyo más sostenible. Por consiguiente, si la



El costo financiero del programa FINPYME *Credit* ha sido relativamente mayor que el de otros productos de la CII, lo cual refleja el riesgo más alto que conllevan estas operaciones pequeñas.

© CII

2. Coordinar con el BID para identificar las maneras más eficaces en que el Grupo BID puede apoyar a las PYME, tanto a nivel agregado (como parte de una estrategia de la CII orientada a las PYME coordinada en todo el Grupo BID), como a nivel sectorial, local, regional y de país. Esto debería incluir un análisis de las principales barreras y las fallas de mercado conexas que limitan el crecimiento de las PYME y la identificación de los instrumentos más apropiados del Grupo BID para hacer frente a esas barreras. El apoyo de la CII (proporcionado de manera indirecta como se indica en la Recomendación 1) debería utilizarse para abordar únicamente las barreras en que la CII tiene ventajas comparativas. Se debería dilucidar claramente la justificación de la participación de la CII y hacer el seguimiento e informar periódicamente los resultados de dicha participación.
3. Reorientar los programas de asistencia técnica a favor de las PYME para hacer frente a las principales restricciones que limitan el crecimiento de estas empresas, y mejorar la gestión de las operaciones de asistencia técnica a favor de

las PYME. Las operaciones de asistencia técnica deberían ser un elemento clave en la nueva estrategia a favor de las PYME, con un enfoque más estratégico que centre la atención en formas de reducir las principales barreras que limitan el crecimiento de las PYME, en consonancia con la Recomendación 2. Se deberían definir los tipos de asistencia técnica, con objetivos claros y un marco de resultados para cada programa de asistencia técnica para PYME. Se deberían establecer procedimientos y sistemas que permitan llevar un seguimiento sistemático y presentar información sobre las actividades de asistencia técnica a favor de las PYME.

- <sup>1</sup> Apoyo directo significa que el cliente directo de la CII es una PYME, por oposición a un intermediario (por ejemplo, una institución financiera, un fondo o una empresa más grande) a través del cual se llega a las PYME.
- <sup>2</sup> FINPYME Credit estaba en vigor solamente en los países de los grupos C y D, de los cuales cuatro representaban el 70% del número de operaciones: Nicaragua (24%), Bolivia (19%), Paraguay (15%) y Uruguay (12%). En cambio, las operaciones regulares a favor de las PYME no incluyen limitaciones en cuanto a los grupos de países. Los países de los grupos A y B representaban el 52% de las operaciones regulares a favor de las PYME, mientras que los países de los grupos C y D, el 48%. Los países que registraron el mayor número de operaciones aprobadas fueron Perú (14%), Costa Rica (12%) y Colombia (11%).
- <sup>3</sup> Países sin préstamos directos: Barbados, Guyana, Panamá, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Venezuela.
- <sup>4</sup> Ello incluye únicamente operaciones desembolsadas a PYME y excluye el conteo doble de clientes repetidos debido a operaciones renovadas u operaciones múltiples.
- <sup>5</sup> Ya que una misma empresa puede beneficiarse de varias operaciones de asistencia técnica es probable que esta cifra incluya un considerable conteo doble de beneficiarios únicos. La CII no realizó un seguimiento sistemático de los beneficiarios.



En América Latina y el Caribe, hay aproximadamente 15 millones de PYME y su proporción mediana en el empleo es de alrededor del 65%.

© CII

# 1 Contexto de la Evaluación

**Esta evaluación analiza el apoyo directo que la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) brindó a las PYME entre 2006 y 2015 (antes de la fusión hacia afuera). Apoyo directo significa que el cliente directo de la CII es una PYME, por oposición a un intermediario (por ejemplo, una institución financiera, un fondo o una empresa más grande) a través de cual se llega a las PYME. El apoyo directo engloba concesión de crédito y actividades de asistencia técnica. A solicitud del Directorio Ejecutivo de la CII, la presente evaluación se incluyó en el programa de trabajo de OVE para 2016-2017 (documento RE-492-1).**

## **A. JUSTIFICACIÓN**

La CII ocupa un lugar único entre los bancos multilaterales de desarrollo por tener el mandato explícito de apoyar a las PYME<sup>1</sup>. El Convenio Constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones de 1984 (comúnmente denominado el “Convenio de la CII”) dispone que la CII ha de dar preferencia al apoyo de las PYME. Sin embargo, el Convenio no especifica la forma de dicho apoyo (por ejemplo, si debe ser directo o indirecto) y, a lo largo de su historia, la CII ha brindado este apoyo tanto directamente (es decir, al cliente directo de la CII, las PYME) como indirectamente (por la vía de instituciones financieras, fondos u otras entidades).

La reciente fusión hacia afuera de las ventanillas del sector privado del Grupo BID ha ampliado las actividades de la CII sustancialmente, extendiendo sus funciones más allá de su cometido básico de proporcionar apoyo a las PYME, y ha centrado la atención en cómo apoyarlas mejor en un contexto de escasez de recursos. Actualmente, la CII está formulando una estrategia para ampliar su alcance a las PYME y acrecentar su impacto buscando formas de hacer frente eficientemente a barreras que limitan el

crecimiento de estas empresas. Aunque en mayo de 2016, el programa FINPYME *Credit*, un mecanismo de financiamiento directo simplificado creado para las PYME, caducó, se ha prorrogado temporalmente hasta la finalización de la presente evaluación (documento CII/DE 11/16).

En este contexto, la presente evaluación colma una importante brecha de información en la tarea de definir el camino por delante. El programa FINPYME *Credit* y el apoyo directo a las PYME en general nunca han sido objeto de una evaluación sistemática<sup>2</sup>. En 2016, OVE llevó a cabo una evaluación integral de la labor que el Grupo BID realiza a través de intermediarios financieros. La presente evaluación complementa la evaluación de los intermediarios financieros mediante un análisis de la experiencia que ha acumulado la CII en materia de apoyo directo a las PYME.

## **B. ¿POR QUÉ APOYAR A LAS PYME?**

Las PYME representan una parte significativa del PIB y el empleo en los países en desarrollo. Según estimaciones globales, las PYME formales e informales representan, como mínimo, el 60% del PIB. En países de bajo ingreso y de ingreso mediano bajo, las PYME contribuyen, respectivamente, el 61,5% y el 68,5% del PIB<sup>3</sup>. A escala mundial, las PYME representan más de la mitad del empleo formal<sup>4</sup>. En los países en desarrollo, generan hasta un 67% del empleo formal. En América Latina y el Caribe, hay aproximadamente 15 millones de PYME y su proporción mediana en el empleo es de alrededor del 65%<sup>5</sup>.

La opinión imperante sugiere que las PYME tienen un papel importante que desempeñar en la creación bruta de empleo, pero el impacto neto de estas empresas en la destrucción de puestos de trabajo es menos evidente<sup>6</sup>. Si bien algunos estudios sostienen que la creación de empleo de las PYME tiende a contrarrestar el empleo que destruyen, y que la creación neta de empleo es mayor en las PYME que en empresas más grandes<sup>7</sup>, otras estimaciones parecen indicar que la capacidad de las PYME para generar empleo no difiere mayormente de la capacidad de empresas más grandes, si se tienen en cuenta las tasas de supervivencia<sup>8</sup>. Los resultados apuntan a que ciertas empresas nuevas y pequeñas son las que más contribuyen al crecimiento del empleo<sup>9</sup>. No obstante, la mayor parte de las pequeñas empresas no crecen porque su función es principalmente proporcionar un ingreso de subsistencia a sus propietarios y familias<sup>10</sup>.

Las tasas de productividad y crecimiento de la productividad de las PYME son más bajas que las de empresas más grandes, lo cual explica por qué la creación de empleo en las PYME no se traduce necesariamente en un mayor crecimiento económico en los países en desarrollo. Las empresas más grandes son más productivas, se benefician de economías de escala, invierten más en capital y mano de obra calificada, y son las que tienen mayores probabilidades de crear productos nuevos<sup>11</sup>. Además, en promedio, los sueldos de las PYME suelen ser más bajos y, en relación con empresas más grandes, ofrecen una seguridad y calidad de trabajo menores<sup>12</sup>.

De las numerosas restricciones que citan frenan su crecimiento, las PYME señalan entre las más importantes el acceso al financiamiento<sup>13</sup>. En las encuestas de empresas del Grupo del Banco Mundial, suelen citar como principal limitación problemas relacionados con el entorno empresarial y reglamentario<sup>14</sup>. En segundo lugar, señalan la infraestructura, incluido el acceso a electricidad y transporte y, en tercer lugar, el acceso al financiamiento. El acceso al crédito parece ser especialmente problemático para las PYME más pequeñas y nuevas de los países en desarrollo (las cuales son, además, las de mayor potencial de crecimiento); el 54,6% declara restricciones crediticias, por oposición a menos de la cuarta parte (24,6%) en el caso de PYME más grandes y establecidas<sup>15</sup>. En América Latina y el Caribe, alrededor del 30% de las PYME considera el acceso al financiamiento como el factor que más limita su crecimiento (véase el Recuadro 1.1). Según el tipo de PYME que se esté focalizando, por lo tanto, mejorar el acceso al financiamiento puede reducir o no reducir una restricción verdaderamente vinculante.

#### *Recuadro 1.1. Acceso al financiamiento en América Latina y el Caribe*

El acceso al financiamiento de las empresas más pequeñas es aproximadamente la mitad del de empresas grandes. En América Latina y el Caribe, el número de PYME no atendidas asciende a entre 2 millones y 2,5 millones, lo cual representa una brecha crediticia de entre US\$125.000 millones y US\$155.000 millones. Menos del 40% de las empresas más pequeñas declaran tener acceso a crédito, frente al 76% de las empresas grandes. Asimismo, solo el 21% de las empresas más pequeñas recurren a bancos para financiar sus inversiones y financian solo una pequeña proporción de sus inversiones con crédito (12%), aproximadamente la mitad de la tasa de las empresas más grandes.

Además de confrontar mayores restricciones de acceso, las PYME obtienen condiciones crediticias menos favorables. Sigue observándose una brecha importante en América Latina y el Caribe entre las tasas de interés que pagan las PYME y las que pagan las empresas más grandes: esta brecha asciende a más del 10% en Colombia y Perú, y a entre el 4% y el 5% en México, Bolivia y Guatemala, nivel muy superior a la brecha de entre el 1% y el 1½% en los países desarrollados. Los recursos disponibles suelen limitarse a capital de trabajo a corto plazo, no a financiamiento a largo plazo. Asimismo, los requisitos de garantía de las PYME son más exigentes. En América Latina y el Caribe, la mayor parte de los préstamos empresariales (72%) exigen garantías prendarias. Si bien la razón promedio préstamos/garantías de las PYME es del 49%, las grandes empresas reciben, en promedio, el 62% del valor de sus garantías prendarias.

*Fuente:* OVE 2016; Encuestas de Empresas del Banco Mundial.

Son varias las barreras que restringen el acceso al financiamiento de las PYME en América Latina y el Caribe<sup>16</sup>. Alrededor del 30% de los puestos de trabajo en América Latina y el Caribe son en el sector informal, en tanto que las empresas

formales ofrecen otro 10%, pero sobre una base informal, lo cual dificulta el análisis del crédito utilizando la información con que cuentan las empresas. Las empresas pequeñas suelen no tener conocimientos contables formales o pericia financiera, sus ingresos son volátiles y sus tasas de mortalidad son más altas<sup>17</sup>. Por otra parte, la competencia entre los intermediarios financieros es limitada<sup>18</sup>, lo cual da lugar a mayores tasas de interés y limita las posibilidades de las PYME de beneficiarse de la expansión general del crédito que ha ocurrido en América Latina y el Caribe<sup>19</sup>. En su reciente evaluación del apoyo que el Grupo BID brinda a las PYME a través de intermediarios financieros, OVE determinó que la liquidez no es una restricción importante. La liquidez ha aumentado progresivamente en América Latina y el Caribe, sobre todo cuando se mide en función de los depósitos, cuyos niveles se sitúan actualmente a la par de los niveles observados en los mercados desarrollados. No obstante, este aumento de la liquidez solo se ha visto parcialmente reflejado en el crédito del sector privado, ya que el endeudamiento del sector público también se ha incrementado, incluido de intermediarios financieros. Por último, aunque en los últimos años los países de América Latina y el Caribe han avanzado considerablemente en materia de reforma financiera, las deficiencias del entorno reglamentario y la infraestructura financiera siguen teniendo un efecto desproporcionado sobre los prestatarios más pequeños<sup>20</sup>.

Aunque es objeto de intenso debate<sup>21</sup>, la opinión imperante en la comunidad de financiamiento para el desarrollo es que ciertas restricciones que enfrentan las PYME son resultado de fallas del mercado<sup>22</sup> y que, por lo tanto, en algunos casos las intervenciones de los gobiernos y los bancos multilaterales de desarrollo se justifican y pueden ser positivas<sup>23</sup>. Las ramas del sector público de los bancos multilaterales de desarrollo centran la atención principalmente en promover un entorno propicio para el acceso al financiamiento<sup>24</sup>, en tanto que sus ramas del sector privado generalmente proporcionan financiamiento o asistencia técnica a PYME o instituciones financieras (o, con menor frecuencia, a instituciones que supervisan aspectos del entorno en que realizan sus actividades)<sup>25</sup>.

La mayor parte del financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo a las PYME se ha encauzado indirectamente a través de intermediarios financieros, ya que esas intervenciones, además de llegar más eficientemente a un mayor número de PYME, son las que pueden asegurar una mayor sostenibilidad del acceso al financiamiento. Los bancos multilaterales de desarrollo reconocen que trabajar con intermediarios financieros locales aprovecha las ventajas comparativas que ofrecen esas entidades: menos tiempo de tramitación y menores costos de transacción; conocimientos y redes locales; financiamiento en moneda local; y venta cruzada de otros productos (por ejemplo, de cuentas corrientes y de ahorro, transacciones en divisas, letras de crédito), con la ventaja doble de poder generar ingresos y contar con mejor información sobre las PYME que se están apoyando. Además, si el apoyo a las PYME se convierte en una línea de negocio rentable para el intermediario financiero local, ello puede tener efectos sostenibles a largo plazo que van mucho más allá de la duración de la operación. Otros

instrumentos de los que se valen los bancos multilaterales de desarrollo para apoyar a las PYME de manera indirecta son operaciones de asistencia técnica, garantías y cadenas de valor corporativas.

No obstante, existe considerable desacuerdo con respecto a los tipos de PYME a las que deben dirigirse las intervenciones. Muchos estudios sostienen que deben focalizarse principalmente en empresas nuevas en fase de crecimiento (a menudo denominadas “gacelas”), en vista de su gran potencial para generar empleo, crecimiento económico e innovación<sup>26</sup>. Otros hacen hincapié en la importancia de apoyar también a PYME que no están en fase de expansión, ya que proporcionan una fuente esencial de empleo e ingresos en entornos en que el empleo asalariado no es una opción<sup>27</sup>, y porque ciertos tipos de apoyo pueden nivelar las conmociones del ingreso<sup>28</sup>. El mercado meta de las PYME varía de acuerdo con los objetivos de las intervenciones (crecimiento económico y aumento del empleo por oposición a estabilización del ingreso)<sup>29</sup>. En todo caso, en qué medida las “gacelas” pueden identificarse correctamente en forma ex ante sigue siendo un tema polémico.

Son pocas las evaluaciones sistemáticas sobre la eficacia de las intervenciones a favor de las PYME, pero las pruebas, frecuentemente equívocas, sobre los tipos de intervención más eficaces son incluso más escasas<sup>30</sup>. En general no se puede generalizar sobre los resultados de las pocas evaluaciones que sí existen, ya que son específicas a ciertos contextos o se basan en datos poco fiables<sup>31</sup>. Algunas evaluaciones de políticas que focalizan directa o indirectamente a las PYME de América Latina y el Caribe señalan resultados positivos. En México, por ejemplo, una evaluación de programas públicos a favor de las PYME<sup>32</sup> apunta a efectos positivos sobre resultados intermedios como la capacitación y la adopción de tecnología, pero los impactos sobre los resultados finales, como el empleo y la productividad, no son evidentes<sup>33</sup>. En Colombia, una evaluación del financiamiento destinado a las PYME, a través de un banco estatal de segunda línea, concluye que hubo efectos positivos sobre el valor del producto, el empleo, la inversión y la productividad<sup>34</sup>. Según un estudio sobre los programas públicos en Brasil que proporcionan apoyo a las PYME, dirigir financiamiento a estas empresas a través de los bancos es el único instrumento (más que la capacitación y la adopción de medidas para fomentar la innovación y las exportaciones) que puede incidir positivamente en el empleo y los sueldos<sup>35</sup>. La reciente evaluación de OVE sobre el apoyo que el Grupo BID proporciona a las PYME a través de intermediarios financieros<sup>36</sup> señala que, a nivel de las PYME, las variables de resultados rara vez son objeto de seguimiento y, en algunos casos, el apoyo del Grupo BID ni siquiera se traduce en un aumento proporcional de la magnitud de la cartera de las PYME de los intermediarios financieros<sup>37</sup>.

### C. ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

El objetivo de la evaluación es revisar y analizar la experiencia que la CII ha acumulado brindando apoyo directo a las PYME<sup>38</sup>. La evaluación pasa revista al origen y la evolución del apoyo directo de la CII para las PYME y evalúa la pertinencia, los

resultados de desarrollo y los resultados financieros de dicho apoyo. Asimismo, analiza los procedimientos internos que la CII emplea para administrar el apoyo directo, así como la experiencia que han acumulado otros bancos multilaterales de desarrollo en el ámbito del apoyo directo a las PYME. La evaluación aborda los siguientes interrogantes clave (véase el Recuadro 1.2):

#### *Recuadro 1.2. Interrogantes de la evaluación*

- ¿Cuál ha sido el origen y la evolución del apoyo directo de la CII a las PYME? ¿Qué factores impulsaron a la CII a proporcionar apoyo directo a las PYME? ¿Cómo ha evolucionado a lo largo del tiempo la cartera de operaciones de apoyo directo a las PYME? ¿Cómo ha evolucionado el apoyo directo a las PYME en relación con el apoyo indirecto que reciben?
- ¿Cuán pertinente ha sido el apoyo directo de la CII? ¿En qué medida el apoyo directo de la CII a las PYME satisface una necesidad de desarrollo que en otras circunstancias no se hubiera satisfecho? ¿Hasta qué punto se ajustaron los productos empleados por la CII para ofrecer apoyo directo a las PYME a las restricciones o las necesidades por satisfacerse? ¿Qué se puede decir con respecto a la magnitud y alcance del apoyo de la CII en relación con las necesidades de desarrollo? ¿Qué pruebas empíricas existen acerca de la adicionalidad del apoyo directo de la CII a las PYME? ¿Qué sabemos con respecto al acceso de los clientes PYME a fuentes de financiamiento comerciales alternativas?
- ¿Qué se puede decir sobre los resultados de desarrollo que ha arrojado el apoyo directo de la CII a las PYME? ¿Qué información se ha recopilado sobre esos resultados? ¿Qué pruebas empíricas existen con respecto a los resultados de desarrollo que las operaciones de apoyo directo de la CII han tenido sobre las PYME a nivel de las empresas? ¿Qué pruebas empíricas existen acerca de la función que ha ejercido la asistencia técnica de la CII en la consecución de resultados de desarrollo? ¿En qué medida se han cancelado o descartado operaciones? y ¿qué pruebas empíricas existen sobre los motivos que dieron lugar a esas decisiones?
- ¿Qué puede decirse con respecto a los resultados financieros del apoyo directo de la CII a las PYME? ¿Hasta qué punto fueron las operaciones directas a favor de las PYME, financieramente sostenibles medido en función de los ingresos y los costos para la CII, según los datos disponibles? ¿En qué medida los procesos internos y la estructura operativa de la CII contribuyeron u obstaculizaron los resultados financieros y de desarrollo del apoyo directo a las PYME?
- ¿Cuál ha sido la experiencia de otros bancos multilaterales de desarrollo en el ámbito del apoyo directo a las PYME?
- ¿Qué puede desprenderse para el futuro de la CII de este análisis?

La evaluación abarca todas las operaciones de crédito directo que la CII aprobó a favor de las PYME entre 2006 y 2015 (antes de la fusión hacia afuera) y las operaciones de asistencia técnica de la CII desembolsadas a través del programa FINPYME durante ese mismo período. La cartera objeto de evaluación incluye todas las operaciones de crédito en que el cliente directo de la CII fue una PYME, independientemente de que esas operaciones hayan formado parte del programa FINPYME *Credit*. La cartera incluye únicamente operaciones de asistencia técnica desembolsadas, ya que no se dispuso de información sobre operaciones aprobadas. La cartera total de crédito abarcó 177 operaciones (112 operaciones directas de FINPYME *Credit* y 65 operaciones regulares a favor de las PYME) por un monto total de US\$219 millones, y aproximadamente 2.500 operaciones de asistencia técnica desembolsadas a través de siete programas (por un monto de US\$10,3 millones) identificadas por OVE sobre la base de la información que proporcionó la CII<sup>39</sup>.

La decisión de examinar un período de 10 años permitió a OVE evaluar un importante número de operaciones y analizar cómo evolucionaron con el tiempo. Asimismo, permitió a OVE evaluar el programa FINPYME *Credit*, el principal programa de préstamos directos de la CII a favor de las PYME desde que se estableció en 2006. Los resultados operativos (por ejemplo, sobre cancelaciones y plazos de procesamiento) y los resultados financieros (por ejemplo, sobre ingresos y montos cancelados) de las actividades de apoyo directo a las PYME se compararon con otros tipos de operaciones que la CII realizó durante el mismo período de evaluación (por ejemplo, con intermediarios financieros y empresas grandes). La evaluación no tuvo en cuenta las operaciones de inversión de capital debido a su reducido número durante el período objeto de evaluación.

A efectos de la presente evaluación, OVE empleó la misma definición de PYME que la CII utiliza en sus operaciones con empresas<sup>40</sup>. El criterio de la CII con respecto al tamaño de las PYME (véase el Cuadro 1.1) se basa en activos, ingresos y número de empleados: las empresas se clasifican en la categoría correspondiente si su tamaño no excede del umbral de al menos dos de los tres parámetros considerados.<sup>41</sup>

CUADRO 1.1. DEFINICIÓN DE PYME UTILIZADA POR LA CII

Países	Sector	Empleados		Ingresos (en US\$)		Activos (in US\$)	
		Pequeña	Mediana	Pequeña	Mediana	Pequeña	Mediana
Países de los grupos A y B	Primario	200	400	7.000.000	20.000.000	7.000.000	20.000.000
	Industrial	150	350				
	Servicios	100	300				
Países de los grupos C y D	Primario	150	250	3.000.000	10.000.000	3.000.000	10.000.000
	Industrial	100	200				
	Servicios	50	150				

Fuente: Política Operativa de la CII. Versiones actualizadas (documento CII/GP-15-9 y CII/GP-15 10).

OVE recopiló pruebas empíricas utilizando una combinación de métodos<sup>42</sup>. Estos métodos abarcaron una revisión de cartera de las operaciones para obtener una visión transversal de la labor de la CII, y una revisión documental de las operaciones complementada con encuestas a los clientes. La evaluación también recurrió al análisis de procesos y a los datos financieros disponibles sobre las actividades de apoyo directo de la CII a las PYME, incluidos los ingresos operativos y las comisiones, las provisiones para pérdidas en préstamos, y montos cancelados contablemente. Asimismo, OVE revisó los documentos de la CII, y de instituciones homólogas de financiamiento para el desarrollo, sobre estrategias, políticas y directrices; las evaluaciones pertinentes de OVE y otras evaluaciones; así como otros informes y publicaciones pertinentes. Estas revisiones documentales se complementaron con entrevistas del personal y el equipo gerencial, dentro y fuera de la CII.

Con respecto a las operaciones de crédito, como parte de la evaluación se realizaron revisiones documentales de muestras aleatorias representativas de las operaciones aprobadas entre 2006 y 2015, complementadas con una encuesta a los clientes. Puesto que las características de los préstamos del programa FINPYME *Credit* difieren de las que reúnen las operaciones regulares a favor de las PYME, OVE elaboró una estimación del tamaño muestral apropiado para cada grupo. Utilizando un intervalo de confianza del 90% y un margen de error del 10%, se estableció que el tamaño de la muestra sería 42 en el caso del programa FINPYME *Credit* y 33 para las operaciones regulares a favor de las PYME. La revisión documental recopiló información sobre (i) las características de los clientes (por ejemplo, número de empleados, ventas); (ii) los principales términos y condiciones de los préstamos (por ejemplo, tasa de interés, plazos, instrumentos de garantía); (iii) el uso previsto de los fondos; (iv) la adicionalidad financiera (incluida la disponibilidad y las características del financiamiento comercial antes de la operación de la CII), y (v) los objetivos del préstamo o de desarrollo, indicadores conexos y el seguimiento de los resultados. La revisión documental se complementó con encuestas virtuales y telefónicas a los clientes para recopilar información adicional sobre fuentes alternativas de financiamiento (antes y después de concretarse el préstamo de la CII), operaciones conexas de asistencia técnica y la consecución de los objetivos del préstamo.

La falta de sistemas de información y prácticas de seguimiento sistemáticas dificultó muy considerablemente la evaluación de las operaciones de asistencia técnica de la CII. La CII no realizó un seguimiento sistemático para determinar si las empresas beneficiarias cumplían con su definición de las PYME, y todos los datos (por ejemplo, número de operaciones y montos ejecutados) tuvieron que ser recopilados manualmente por el personal de asistencia técnica de la CII y OVE. La mayor parte de los programas de asistencia técnica ni siquiera recopilaron información pertinente sobre las operaciones, por ejemplo, documentos operativos o registros de los beneficiarios. En vista de que las brechas de información eran sustanciales, la revisión documental incluyó únicamente muestras de determinados programas

estratégicos de asistencia técnica bajo el sello FINPYME (GREENPYME, Mujer Empresaria y Planificación Estratégica a través de *ExportPlus*)<sup>43</sup> para los cuales se dispone de información de razonable calidad, además de algunos documentos sobre asistencia técnica (por ejemplo, informes de actividades y planes de operaciones) y registros básicos sobre los beneficiarios. En este contexto, las muestras fueron ilustrativas más que estadísticamente representativas. La revisión documental comprobó la información específica que estos programas recopilaron y hasta qué punto las actividades se habían ejecutado de acuerdo con lo programado. La revisión documental se complementó con encuestas a los clientes para recabar información adicional, principalmente sobre los otros productos y herramientas que apoyan las operaciones de asistencia técnica.

2



Uno de los programas estratégicos de asistencia técnica es FYPYME Mujer Empresaria, creado en 2003 y que se dedica exclusivamente a promover negocios pertenecientes a mujeres.

© CII

# 2 Evolución del Apoyo Directo de la CII a las PYME

## A. ORIGEN DEL APOYO DIRECTO DE LA CII A LAS PYME

Aunque el Convenio Constitutivo de la CII de 1984 dispone que la CII debe dar preferencia al apoyo de las PYME, no señala un mandato explícito sobre la forma de ese apoyo (por ejemplo, si debe ser directo o indirecto). Según el Artículo I, Sección 1 del Convenio, “La Corporación tendrá por objeto promover el desarrollo económico de sus países miembros regionales en proceso de desarrollo, mediante el estímulo al establecimiento, ampliación y modernización de empresas privadas, prioritariamente de pequeña y mediana escala, de tal manera que se complementen las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo”. Según el Artículo I, Sección 2, la CII apoyará el financiamiento de empresas (de preferencia las PYME referidas en la Sección 1) “sola o asociada a otros prestamistas o inversionistas”, en tanto que el Artículo III, Sección 1 autoriza —pero no exige— que la CII efectúe “inversiones directas, mediante la concesión de préstamos y preferentemente a través de la suscripción y compra de acciones o de instrumentos convertibles de deuda, en empresas ubicadas en países miembros regionales en desarrollo y canalizar inversiones indirectas en dichas empresas por intermedio de otras instituciones financieras”, pero, nuevamente, no especifica si la CII debe apoyar a las PYME directa o indirectamente.

Sin embargo, el Directorio Ejecutivo y la Administración de la CII interpretaron posteriormente que la función de la Corporación incluía apoyo directo a las PYME. Según la primera política operativa de la Corporación (documento CII/GN-27-10)

de 1989, por ejemplo, la CII “realizará operaciones preferentemente con empresas de pequeña o mediana escala”. Asimismo, en diversos informes, planes de negocio y actualizaciones de políticas operativas que divulgaron desde entonces, el apoyo directo a las PYME siguió incluyéndose explícitamente en las actividades de la Corporación<sup>44</sup>.

La necesidad de apoyar a las PYME directamente obedeció en parte a los límites de exposición sectorial que restringieron la capacidad de la CII para financiar a las PYME indirectamente a través de intermediarios financieros. El límite de exposición sectorial de los intermediarios financieros, inicialmente fijado en el 10% del patrimonio neto o la cartera de la CII (igual para todos los sectores) (documento CII/GN-27-10), se incrementó al 30% en 1991 (documentos CII/GP-4-2 y CII/GP-6-4) y al 40% en 2000 (documento CII/GP-6-15). A fin de poder cumplir el compromiso de Nuevo León<sup>45</sup>, de triplicar la concesión de crédito a las PYME a través de intermediarios financieros, en 2004 el Directorio aprobó una dispensa que autorizó exceder el límite sectorial de los intermediarios financieros del 40% (documento CII/GP-6-17; CII/GP-6-18). Esta dispensa se mantuvo en vigor hasta que la actualización de la política operativa de la Corporación (documento CII/GP-15-10) en 2008 incrementó el límite de exposición sectorial de los intermediarios financieros al 75%<sup>46</sup>.

El aumento gradual del límite sectorial de los intermediarios financieros surgió del reconocimiento de que el apoyo directo a las PYME debe equilibrarse con operaciones de menor riesgo y con costos operativos más bajos que el ingreso que generan. Numerosos documentos de la CII e informes externos reconocen que, por sí solo, el apoyo directo a las PYME no es financieramente sostenible<sup>47</sup> y que ese apoyo requiere un organismo más ágil (documento CII/GN-180-7), que tenga una mayor presencia local<sup>48</sup> y tiempos de tramitación más rápidos (documento CII/GN-224-21) de lo que es habitualmente posible para un banco multilateral de desarrollo con sede en Washington DC. Además de consideraciones financieras, la CII ha subrayado que un número mucho mayor de PYME podría recibir apoyo a través de intermediarios financieros que directamente de la CII (documentos CII/GP-6-15 y GN-2428).

No obstante, la CII siguió trabajando directamente con las PYME y citó varias razones al respecto. Indicó que el principal motivo que justificaba financiar a las PYME directamente era la existencia de fallas de mercado en el acceso de las PYME al crédito de los mercados bancarios locales, reflejo de la falta de financiamiento a más largo plazo en condiciones aceptables para las inversiones y el crecimiento de estas empresas (documentos CII/GN-189-4 y CII/GN-224-2). Entre las otras razones, cabe señalar el alto aporte de estas operaciones al desarrollo, a pesar de su reducida contribución financiera, y la experiencia y la perspectiva directas que contribuyen a los conocimientos de la CII<sup>49</sup>. Asimismo, el personal mencionó que, aunque representa un volumen reducido de las aprobaciones, el apoyo directo a las PYME (tanto a través de préstamos e inversiones como operaciones de asistencia técnica) permite a la CII realizar actividades en países miembros donde sus posibilidades de realizar operaciones de mayor envergadura son limitadas, lo cual, a su vez, contribuye a satisfacer los intereses de determinadas partes interesadas.

## B. INICIATIVAS DE CRÉDITO

A fin de proporcionar financiamiento directo a las PYME, la CII reconoció la necesidad de establecer procedimientos más eficientes y estandarizados, y de crear programas y procedimientos especiales para estos préstamos. En 2002, la CII creó el Programa de Pequeños Préstamos, que otorgaba créditos de entre US\$150.000 y US\$1,5 millones, pero lo habilitó solo para unos pocos países<sup>50</sup>. El programa estableció procedimientos de tramitación y aprobación simplificados y más cortos, y se diseñó para poder funcionar a través de terceros a nivel local. Sin embargo, duró solo dos años, ya que la comisión ofrecida y la participación en los ingresos por intereses no logró generar suficiente interés de agentes calificados, y algunas condiciones y requisitos (por ejemplo, la necesidad de contar con estados financieros auditados) no estaban adecuadamente alineados con las capacidades y necesidades de las PYME.

En 2006, la CII creó una nueva iniciativa de financiamiento a favor de las PYME para ofrecer préstamos preferentes, la Línea Rotatoria para Pequeñas Empresas (SBRL, por su sigla en inglés) (documento CII/GN-224-2), que en 2010 se red denominó FINPYME *Credit*. Dadas la situación financiera y la capacidad operativa limitadas de la CII, el programa incluyó a solo algunos países<sup>51</sup>, y su cobertura, condiciones y requisitos de elegibilidad eran restringidos (véase el Cuadro 2.1). A diferencia del Programa de Pequeños Préstamos, esta iniciativa la administraba el personal de la CII ubicado en la región, no exigía estados financieros auditados<sup>52</sup> y también ofrecía un proceso de aprobación más rápido y eficiente<sup>53</sup>. En 2010, se red denominó bajo el sello general FINPYME como FINPYME *Credit* (documento CII/GN-224-14). En 2013, la CII empezó a ofrecer préstamos subordinados a través del programa FINPYME *Credit* (denominado FINPYME *Credit Plus*) que, si bien no exigía la constitución de garantías, cobraba una tasa de interés más alta para cubrir el mayor riesgo<sup>54</sup>. Además de FINPYME *Credit*, en 2013 la CII estableció procedimientos de aprobación internos simplificados para los otros préstamos a favor de las PYME que no fueran por más de US\$3,9 millones (SME Direct)<sup>55</sup>.

Entre 2006 y 2015, la CII aprobó un total de 177 operaciones de crédito directo a favor de las PYME por un monto de US\$219 millones. Ello representa el 37% de todas las operaciones de préstamo y el 6% del crédito total aprobado por la CII durante ese período. De estas operaciones de crédito directo a las PYME, 112 (por US\$29 millones) fueron operaciones en el marco del programa FINPYME *Credit*, y 65 (por US\$190 millones) fueron operaciones regulares de crédito directo a las PYME (véanse los Gráficos 2.1 y 2.2). El tamaño promedio de las operaciones del programa FINPYME *Credit* fue de US\$261.000, en tanto que el tamaño promedio de las operaciones regulares a favor de las PYME fue de US\$2,9 millones.

Los montos aprobados para financiar PYME a través de intermediarios financieros<sup>57</sup> superaron con creces los montos de las operaciones de crédito directo a favor de las PYME. Medido en función del número de operaciones, en 2008 y en todos los años a

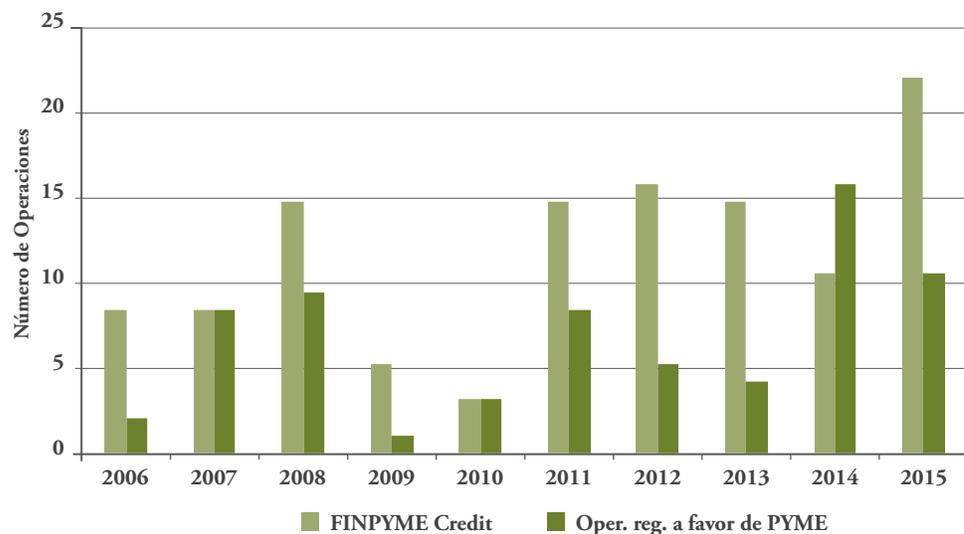
partir de 2011, la CII aprobó más operaciones directas para las PYME que operaciones de représtamo para este tipo de empresas (a través de intermediarios financieros) (véanse los Gráficos 2.3 y 2.4).

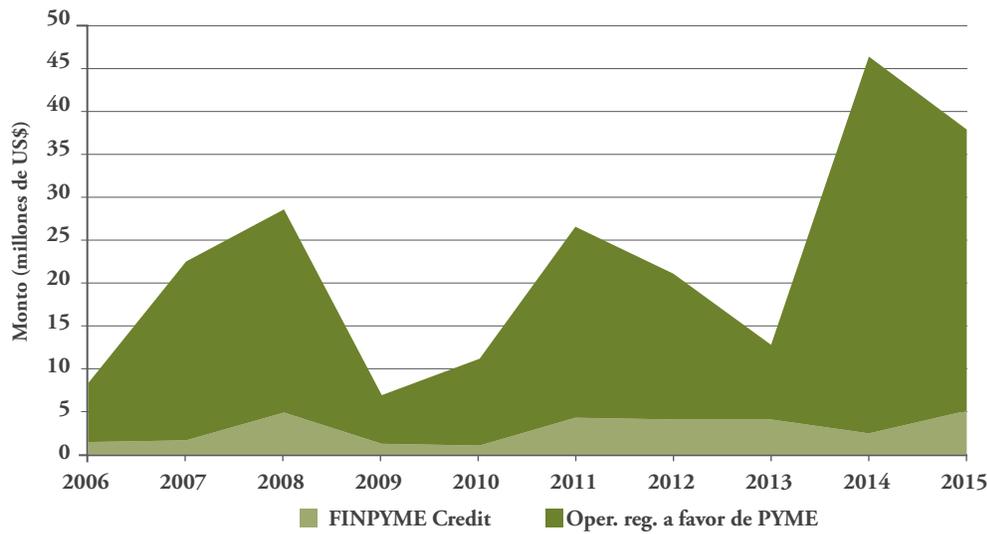
CUADRO 2.1. PRINCIPALES CONDICIONES Y REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD – FINPYME *CREDIT* (ANTERIORMENTE SBRL)

<b>Monto acumulado del programa</b>	Hasta US\$12 millones (posteriormente se incrementó a US\$19 millones y, más adelante, a US\$23 millones; véase el documento CII/GN-224-8/10).
<b>Países elegibles</b>	El Grupo I estaba inicialmente integrado por Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (más adelante se añadieron Bolivia, El Salvador y Guatemala); véanse los documentos CII/GN-224-8 y CII/GN 224-10. Integraban el Grupo II <sup>56</sup> Bahamas, Barbados, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Suriname, y Trinidad y Tobago (más adelante se añadió Belize); véase el documento CII/GN-224-10.
<b>Límite por países elegibles</b>	Hasta US\$2 millones por país del Grupo I y hasta US\$2 millones para el conjunto de los países del Grupo II (posteriormente se incrementó a US\$5 millones y, más adelante, a US\$7 millones, véase el documento CII/GN-224-8/10).
<b>Monto por préstamo</b>	Entre US\$100.000 y US\$600.000
<b>Plazo de reembolso</b>	Préstamo preferente: mínimo de 3 años y máximo de 5 años (posteriormente se incrementó a 10 años; véase la resolución CII/DE 30/07). Préstamos subordinados: entre 3 años y 7 años.
<b>Tasa de interés</b>	Tasas fijas, basadas en el riesgo de la operación y las condiciones de mercado.
<b>Garantías</b>	Préstamos preferentes: cobertura de garantía del 100% como mínimo y avales de todos los propietarios. Préstamos subordinados: requieren el aval del propietario o el accionista principal (pero no garantías).
<b>Principal criterio del prestatario</b>	La empresa debe haber existido al menos 3 años, tener ventas no superiores a US\$6 millones y cumplir ciertos umbrales de solvencia financiera.

**GRÁFICO 2.1.**  
Número de operaciones aprobadas: programa FINPYME *Credit* y operaciones regulares a favor de PYME (2006-2015)

Fuente: IDEAS, análisis de OVE.

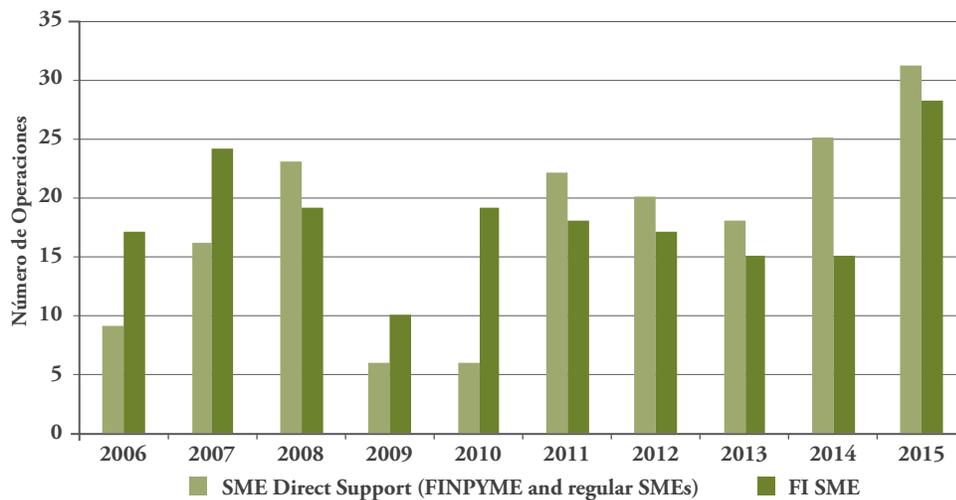




**GRÁFICO 2.2**

Monto de operaciones aprobadas: programa FINPYME Credit y operaciones regulares a favor de PYME (2006-2015)

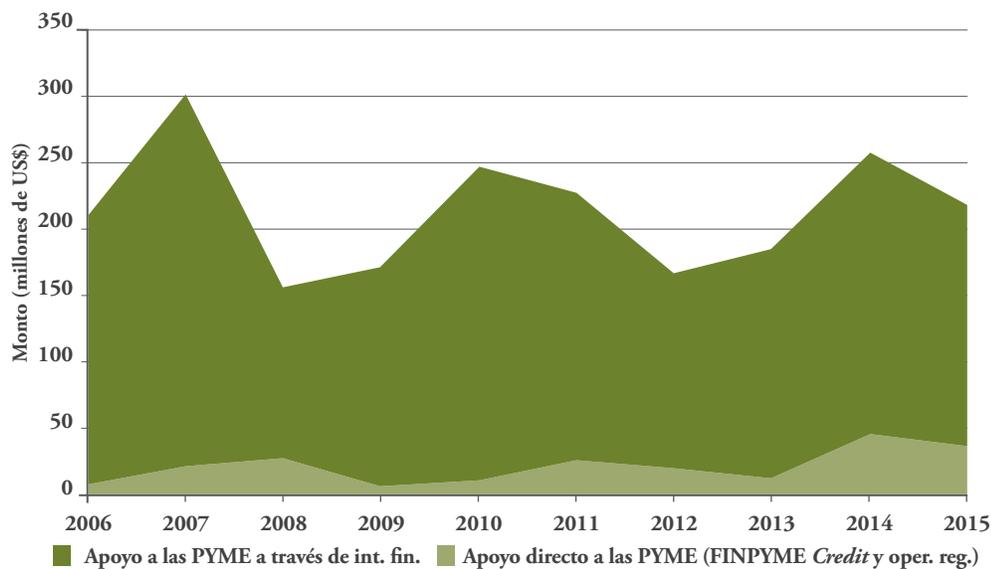
Fuente: IDEAS, análisis de OVE.



**GRÁFICO 2.3**

Número de operaciones aprobadas: Apoyo directo a las PYME y financiamiento a PYME a través de intermediarios financieros (2006-2015)

Fuente: IDEAS, análisis de OVE.



**GRÁFICO 2.4**

Monto de operaciones aprobadas: Apoyo directo a las PYME y financiamiento a PYME a través de intermediarios financieros (2006-2015)

Fuente: IDEAS, análisis de OVE.

## C. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DE ASISTENCIA TÉCNICA

El primer programa de asistencia técnica creado expresamente para las PYME fue FINPYME *Diagnostics*. El programa, que se creó en 2000 con financiamiento de España, constaba de una evaluación de la competitividad de las PYME<sup>58</sup> y se probó como programa piloto en Bolivia y Chile antes de hacerse extensivo a otros países en 2007<sup>59</sup>. Asimismo, la CII proporcionó asistencia técnica directa, principalmente caso por caso y con el apoyo de varios fondos fiduciarios, a empresas que estaban considerándose para recibir préstamos e inversiones de la CII (documento CII/GN-238). En 2005/2006, tras la creación del Fondo Fiduciario Corea-CII para el Desarrollo de la PYME, con un monto de US\$40 millones, la Corporación empezó a diseñar programas estratégicos a largo plazo con el objetivo específico de proporcionar asistencia técnica. Estos programas abarcaron FINPYME *Diagnostics*; Energía Renovable y Eficiencia Energética; Transferencia de Tecnología y *Know-How* para el Desarrollo del Sector Privado; Promoción de Buenas Prácticas para la Sólida Gobernanza de las PYME de Hogares; y Servicios Generales de Consultoría. Varios otros fondos fiduciarios, además del Fondo Coreano, contribuyeron al financiamiento de estos programas estratégicos<sup>60</sup>.

En 2008, la CII creó una división dedicada a la asistencia técnica para empresas denominada Asistencia Técnica y Alianzas Estratégicas<sup>61</sup>. Su creación tuvo por objetivo promover el valor agregado que ofrecía la CII y fue resultado de una recomendación de OVE formulada en su cuarto informe de evaluación independiente (documento CII/RE-7). En un inicio, la División de Asistencia Técnica y Alianzas Estratégicas se centró en cuatro programas estratégicos implementados en el pasado<sup>62</sup>, pero con el tiempo el número de programas se amplió a siete<sup>63</sup> y, en 2010, todos los servicios se incluyeron bajo el sello FINPYME. A finales de 2015 (antes de la fusión hacia afuera), las líneas de asistencia técnica de la CII abarcaban FINPYME *Diagnostics*, FINPYME *Direct Technical Assistance*, FINPYME *ExportPlus*, FINPYME *Family Business*, FINPYME *Integrity*, GREENPYME y FINPYME Mujer Empresaria (véase el Recuadro 2.1)<sup>64</sup>.

Desde entonces, el número de operaciones de asistencia técnica a favor de las PYME y los montos desembolsados a través de esas operaciones han aumentado drásticamente. Según estimaciones de OVE, entre 2006 y 2015, la CII desembolsó un total de 2.520 operaciones de asistencia técnica bajo el sello FINPYME, por un monto total de US\$10,3 millones (véase el Gráfico 2.5). Los desembolsos más altos correspondieron al programa *Direct Technical Assistance* (37%), GREENPYME (21%) y *ExportPlus* (17%). Las operaciones de asistencia técnica abarcan una amplia gama de actividades: puede tratarse de operaciones individuales (generalmente a favor de una sola empresa), actividades grupales (generalmente a través de cursos prácticos o conferencias en los que participan varias empresas), asistencia técnica en capacitación (generalmente para consultores) o asistencia técnica virtual. De las 2.520 operaciones desembolsadas, el 71% correspondieron a operaciones de asistencia técnica individuales (por un total de US\$7,4 millones) y el 29% a operaciones grupales o virtuales (por un monto de US\$2,9 millones)<sup>65</sup>.

**Recuadro 2.1. Programas estratégicos de asistencia técnica**

**FINPYME *Diagnostics* (2000).** Programa de dos fases: en la primera se prepara una evaluación de la competitividad en línea; en la segunda, se proporciona asistencia técnica individual o grupal para efectuar mejoras en ámbitos identificados como deficientes.

**FINPYME *Direct Technical Assistance* (2000).** Este programa, antiguamente denominado Servicios para las PYME, financia servicios de consultoría específicos para operaciones financieras de la CII (por ejemplo, costos de debida diligencia de la CII que de lo contrario pagaría el cliente) en ámbitos como cumplimiento de la normativa medioambiental, así como revisiones financieras, técnicas y de mercado.

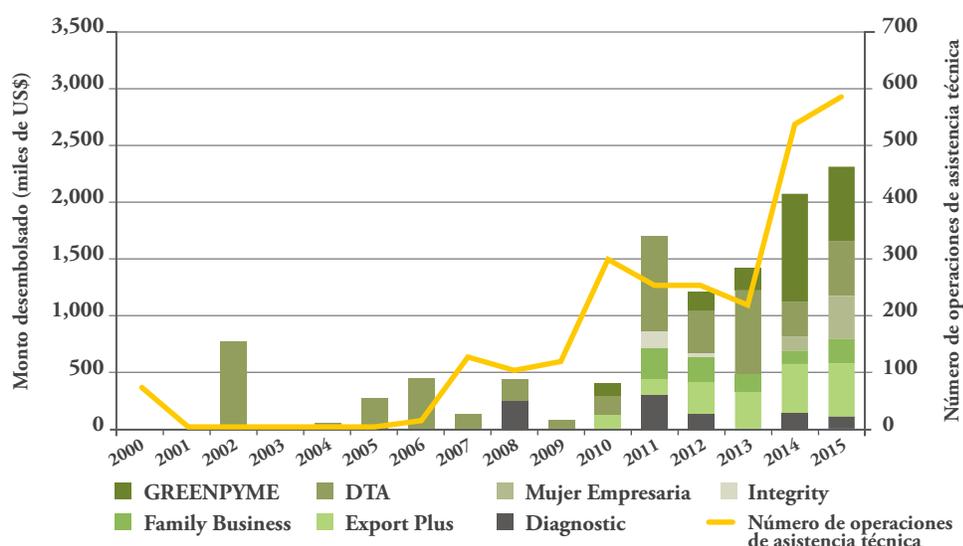
**FINPYME *Family Business* (2007).** Este programa, antiguamente denominado Promoción de Buenas Prácticas para la Sólida Gobernanza de Empresas Familiares, ofrece operaciones de asistencia técnica individual y grupal en planificación de sucesiones y protocolos operativos a empresas familiares para incrementar sus posibilidades de continuidad a largo plazo.

**GREENPYME (2008).** Este programa, antiguamente denominado Energía Renovable y Eficiencia Energética, ofrece talleres para PYME e instituciones financieras, además de auditorías simples y detalladas para reducir el consumo energético.

**FINPYME *ExportPlus* (2009).** Este programa tiene por objetivo mejorar el acceso de las PYME a los mercados internacionales a través de operaciones de asistencia técnica individual y grupal, específicamente en los ámbitos de certificación y procesos operativos y gerenciales.

**FINPYME *Integrity* (2011).** Este programa ofrece operaciones de asistencia técnica individual y grupal para mejorar la transparencia y las prácticas de anticorrupción de las PYME.

**FINPYME *Mujer Empresaria* (2013).** Este programa, una versión de FINPYME *Diagnostics*, se dedica exclusivamente a promover negocios pertenecientes a mujeres.



**GRÁFICO 2.5**  
Número de operaciones de asistencia técnica y montos desembolsados, 2000-2015

Fuente: Datos proporcionados por el personal de la CII; análisis de OVE.



Entre 2006 y 2015, la CII apoyó a PYME de 20 sectores. Los tres sectores que recibieron el mayor apoyo fueron productos agropecuarios, alimentos y bebidas, y distribución que, en conjunto, representaron el 41% de las aprobaciones a favor de las PYME.

# 3 Tendencias del Apoyo Directo a las PYME

## A. MAGNITUD Y ALCANCE

La composición por países de las operaciones de crédito aprobadas a favor de las PYME refleja el hecho de que FINPYME Credit realizaba operaciones en solo algunos países de los grupos C y D que se habían convertido en una prioridad importante para la CII (véase el Cuadro 3.1). Medido según el número de operaciones, los países de los grupos C y D representaron el 81% del total de aprobaciones crediticias para las PYME, en tanto que los países de los grupos A y B representaron el 19%. Sin embargo, en función del volumen, la composición fue diferente: 50%, cada uno, para los países de los grupos C y D y los países de los grupos A y B, lo cual refleja el hecho de que las operaciones del programa FINPYME fueron considerablemente más pequeñas que las operaciones regulares a favor de las PYME. En total, la CII apoyó a 19 países por medio de crédito directo para PYME<sup>66</sup>. Examinando los países individualmente se observa que Nicaragua obtuvo el mayor número de aprobaciones (17%), seguido por Bolivia (12%), Paraguay (11,8%), Costa Rica (10,2%) y Uruguay (10,2%). Medido en función del volumen, el monto más alto de aprobaciones corresponde a Perú (18,9%), seguido por Colombia (11,5%) y Costa Rica (10,1%).

En el caso del programa FINPYME *Credit*, se observa una alta correlación entre la composición por países de las operaciones aprobadas y la presencia local de oficiales de inversiones. FINPYME *Credit* cuenta con cuatro oficiales de inversiones a tiempo

completo, ubicados en Nicaragua, Bolivia, Uruguay y El Salvador<sup>67</sup>. Los países con el mayor número de operaciones aprobadas fueron Nicaragua (24%), Bolivia (19%), Paraguay (15%) y Uruguay (12%). La relación entre la presencia local de oficiales de inversiones y el número de operaciones aprobadas también refleja el hecho de que Nicaragua, Bolivia y Uruguay ya habían alcanzado el límite de US\$2 millones por país y, en los últimos años, las aprobaciones de nuevas operaciones se han supeditado al reembolso de operaciones anteriores para liberar recursos de la cuota. En cambio, en la mayor parte de los países caribeños (Barbados, Belize, Guyana, República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tobago) no se han realizado operaciones con FINPYME *Credit*. De hecho, el Grupo I (países no caribeños), cuyo límite de aprobación es de US\$2 millones para cada uno de los ocho países elegibles, registró 100 operaciones aprobadas, en tanto que el Grupo II, sujeto a un límite global de US\$7 millones para el conjunto de países, registró solo 12 operaciones aprobadas por un monto de US\$3,4 millones.

CUADRO 3.1. NÚMERO DE OPERACIONES APROBADAS A FAVOR DE LAS PYME, 2006-2015

Grupo	País	Apoyo crediticio a PYME				Empresas grandes
		Crédito directo a las PYME			Interm. fin.-PYME (*)	
		FINPYME	SME	Total		
A	Argentina		6	6	8	16
	Brasil		1	1	18	4
	México		6	6	28	25
	Venezuela					
B	Chile		4	4	7	11
	Colombia		7	7	8	9
	Perú		9	9	23	10
C	Bahamas	2	1	3		
	Barbados	10				
	Costa Rica	4	8	18	13	5
	Jamaica			4	1	6
	Panamá (**)				10	2
	Suriname					2
	Trinidad and Tobago				1	
	Uruguay	13	5	18	4	7
D	Belize		1	1		
	Bolivia	21		21	3	2
	Rep. Dominicana				3	6
	Ecuador (**)		3	3	12	22
	El Salvador	6	2	8	8	6
	Guatemala	3	1	4	5	3
	Guyana				1	
	Haití	6	3	9	1	1
	Honduras	3		3	3	3
	Nicaragua	27	3	30	8	12
	Paraguay	17	4	21	13	7
<b>Regional</b>	Regional		1	1	4	4
	<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>65</b>	<b>177</b>	<b>182</b>	<b>159</b>

Notas: (\*) Operaciones con intermediarios financieros cuyo uso de los recursos corresponde a crédito otorgado a PYME (según la base de datos recopilada por OVE para la evaluación sobre las operaciones con intermediarios financieros e información de la CII).

(\*\*) Los países de los grupos C y D no se incluyen el programa FINPYME Credit.

A diferencia de las de FINPYME *Credit*, las operaciones regulares a favor de las PYME no se administraron como programa ni estuvieron sujetas a criterios de aprobación diferenciados. La selección de operaciones no se restringió a ciertos países o grupos. Los países de los grupos A y B representaron el 52% de todas las operaciones aprobadas a favor de las PYME, en tanto que los de los grupos C y D representaron el 48%. A nivel individual, Perú (14%), Costa Rica (12%) y Colombia (11%) registraron el mayor número de operaciones aprobadas. Los países de los grupos A y B también representaron, por volumen, el mayor porcentaje, el 57% de los montos totales aprobados, en tanto que el porcentaje de los países de los grupos C y D fue del 41%. Los montos más altos aprobados durante el período correspondieron a Perú (19%) y Colombia (12%).

La falta de un enfoque estratégico se pone de manifiesto en la amplia gama de sectores y tipos de PYME apoyados. Entre 2006 y 2015, la CII apoyó a PYME de 20 sectores, desde petróleo, gas y minería, hasta servicios y educación. Los tres sectores que recibieron el mayor apoyo fueron productos agropecuarios, alimentos y bebidas, y distribución que, en conjunto, representaron el 41% de las aprobaciones a favor de las PYME. Aunque en el caso de FINPYME *Credit*, el principal criterio fue la medida en que la empresa cumplía las razones financieras preestablecidas y otros criterios comerciales<sup>68</sup>, no ha habido una estrategia u orientación claras en cuanto a los sectores que son prioritarios o los tipos de PYME<sup>69</sup> que deben apoyarse. En general, son escasas las pruebas empíricas de que el apoyo directo a favor de las PYME se brindó siguiendo una estrategia coherente e integral.

Entre 2006 y 2015, la CII llegó a 120 PYME en América Latina y el Caribe a través de sus operaciones de crédito directo<sup>70</sup>, lo cual es indicativo de la limitada capacidad de este enfoque para alcanzar una escala suficiente y tener un impacto sistémico. En cambio, la CII llegó a unas 26.000 PYME indirectamente a través del apoyo brindado a intermediarios financieros<sup>71</sup>.

Se desembolsaron operaciones de asistencia técnica del programa FINPYME a los 26 países prestatarios de la CII, beneficiando a aproximadamente 7.200 empresas<sup>72</sup>. El mayor monto desembolsado fue para Colombia (14%), seguido por Bolivia (9%), Perú (8%) y El Salvador (8%). Los países con el mayor número de operaciones individuales de asistencia técnica fueron Colombia (16%), El Salvador (15%), Guatemala (9%) y Nicaragua (8%). Guatemala (13%), El Salvador (12%), Jamaica (7%) y Bolivia (6%) recibieron el mayor número de operaciones de asistencia técnica grupal<sup>73</sup>. Los programas aprobados más recientemente (*Integrity y Mujer Empresaria*) tuvieron una focalización más geográfica; el primero proporcionó asistencia específicamente en Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago, en tanto que el segundo benefició a El Salvador y Perú.

La mayor parte de las operaciones de asistencia técnica no se vincularon a operaciones de préstamo y, en general, los servicios de asesoramiento para las PYME no se administraron como dimensión esencial de las actividades que la CII realiza con

estas empresas. De la revisión de la cartera, OVE determinó que solo el 2% de las operaciones individuales de asistencia técnica desembolsadas entre 2006 y 2015 se vincularon a préstamos de la CII<sup>74</sup>. Según el personal de la CII, una de las principales razones es que los clientes del programa estratégico de asistencia técnica son demasiado pequeños como para generar nuevas operaciones para la CII. Sin embargo, la CII no realizó un seguimiento sistemático de las características de los beneficiarios a efectos de determinar si las empresas cumplen con su definición de PYME. La mayor parte de las operaciones individuales de asistencia técnica se proporcionaron a través del programa *Direct Technical Assistance* (86,7%), seguido por los programas *Family Business* (6,7%) y *ExportPlus* (6,7%). En general, estas operaciones apoyaron procesos de debida diligencia (48%), iniciativas para mejorar la capacidad de negocio, incluidas competitividad (21%), gobernanza empresarial (12%) y apoyo medioambiental (12%), así como análisis financiero y de costos (3%). Asimismo, el 15% de los clientes prestatarios encuestados declaró haber participado en actividades de asistencia técnica grupal, principalmente relacionadas con empresas familiares y la gobernanza empresarial<sup>75</sup>.

## **B. CARACTERÍSTICAS DE LOS CLIENTES Y LOS PRÉSTAMOS<sup>76</sup>**

La CII apoyó principalmente a PYME que venían realizando operaciones durante varios años, observándose un claro contraste entre el programa FINPYME *Credit* y las operaciones regulares a favor de las PYME. El programa FINPYME *Credit* exige un mínimo de tres años de operaciones. La revisión documental de OVE indica que las empresas que financió la CII solían ser mucho más antiguas: en el momento de aprobación, la edad mediana fue 15 años, y la mayor parte de las empresas venían realizando operaciones entre 11 años y 29 años (véase el Cuadro 3.1). En el caso de las operaciones regulares a favor de las PYME, la edad mediana fue 7 años, la mitad de la edad de los beneficiarios del programa FINPYME *Credit*. Sin embargo, ello se debe en parte a que algunos clientes eran entidades con fines especiales (18% de los proyectos a favor de las PYME revisados) que en el momento de aprobación eran de reciente creación. En todo caso, es discutible si ese tipo de clientes se puede clasificar o no como PYME. Además, el 70% de los prestatarios de las operaciones regulares a favor de las PYME pertenecían a otra empresa o grupo. En el caso de las empresas del programa FINPYME *Credit*, la mediana del número de empleados en el momento de aprobación fue 40 y la mediana del volumen de ventas fue US\$1,7 millones. En el caso de las operaciones regulares a favor de las PYME, la mediana del número de empleados fue 54, en tanto que la mediana del volumen de ventas fue US\$4,9 millones (véanse el Cuadro 3.1 y los Gráficos 3.1. y 3.2.)

La CII proporcionó principalmente préstamos denominados en dólares de Estados Unidos. Todas las operaciones de crédito del programa FINPYME *Credit* se denominaron en dólares de Estados Unidos. Aunque las directrices del programa disponen que debe darse preferencia a empresas que realizan actividades productivas con fines de exportación y sustitución de importaciones (para mitigar el riesgo

cambiario), en la práctica, el programa brindó apoyo a muchos tipos de empresas diferentes que cumplían los criterios financieros. Algunas operaciones a favor de PYME realizadas al margen del programa FINPYME se denominaron en moneda local (por ejemplo, en pesos mexicanos). En algunos países (Bolivia y Uruguay), las empresas y los oficiales de inversiones señalaron que la falta de préstamos de la CII en moneda local constituía una desventaja en comparación con el financiamiento ofrecido por los intermediarios financieros locales.

CUADRO 3.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS CLIENTES DEL PROGRAMA FINPYME *CREDIT* Y DE LAS OPERACIONES REGULARES A FAVOR DE LAS PYME

Variable	FINPYME <i>Credit</i>			Operaciones regulares a favor de las PYME		
	Mediana	Percentil 25	Percentil 75	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Años de operación en el momento de aprobación	15	11	29	7	1	16
Número de empleados en el momento de aprobación	40	20	70	54	15	120
Volumen de ventas en el momento de aprobación (US\$ millones)	1.7	1.2	3.2	4.9	3.9	5.7

Fuente: Revisión realizada por OVE de los documentos de préstamos de la CII.

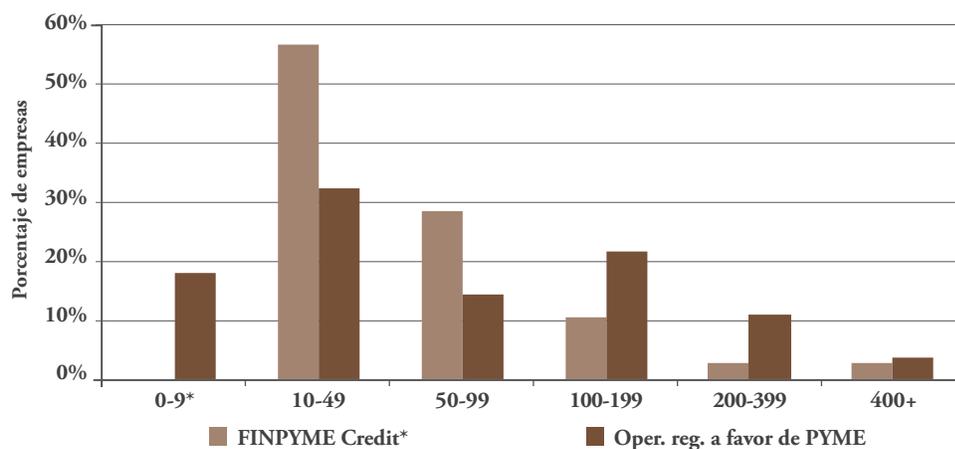


GRÁFICO 3.1

Distribución del número de empleados en el momento de aprobación (%)

Nota: (\*) Principalmente entidades con fines especiales, no microempresas.

Fuente: Revisión de documentos de préstamos pertinentes, análisis de OVE.

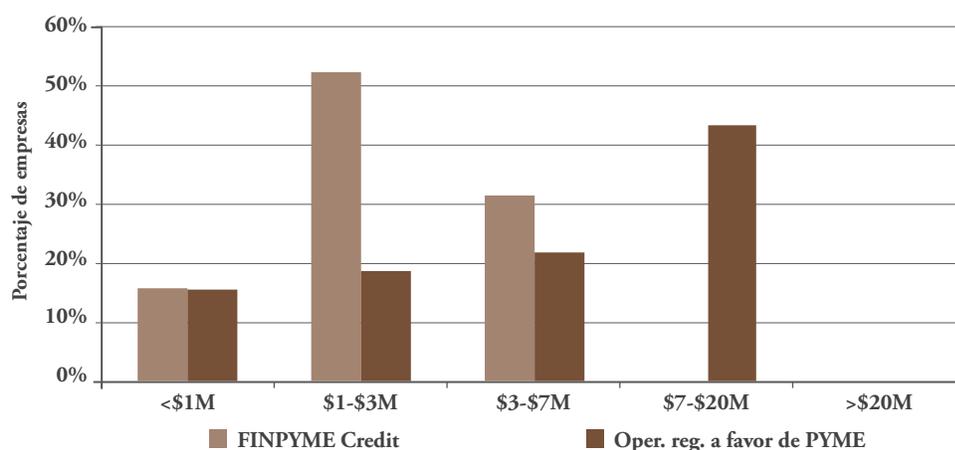


GRÁFICO 3.2

Distribución de las ventas en el momento de aprobación (%)

Fuente: Revisión de documentos de préstamos pertinentes, análisis de OVE.

Todos los préstamos preferentes de la CII a las PYME estaban garantizados; sin embargo, la CII también intentó ofrecer préstamos subordinados no garantizados a través del programa FINPYME *Credit*. La mayor parte de los préstamos que la CII concedió a las PYME (el 90% de las operaciones revisadas) también estaban garantizadas con fianzas personales o activos fijos. En 2013, la CII decidió otorgar, además, préstamos subordinados que no exigían constituir garantías (a través de un programa denominado FINPYME *Credit Plus*). A fin de contrarrestar la falta de garantías y la subordinación de los préstamos, la CII cobraba una tasa de interés promedio más alta del 12%. No obstante, solo se aprobaron seis préstamos subordinados y, después de un tiempo, la CII dejó de ofrecer este producto. En conjunto, estas operaciones no fueron muy exitosas, y el aumento de los montos totales cancelados del programa FINPYME *Credit* en 2014 y 2015 se explica en parte por los resultados financieros negativos de los préstamos subordinados (véase la sección Resultados Financieros, Capítulo V).

Las condiciones crediticias del programa FINPYME *Credit* y las condiciones de las operaciones regulares a favor de las PYME variaron. La mediana del plazo de las operaciones del programa FINPYME *Credit* fue de 60 meses (5 años)<sup>77</sup> con una tasa de interés fija del 7,6%. La mediana del plazo de las operaciones regulares a favor de las PYME fue de 82 meses (casi 7 años), y la mayor parte de los proyectos tenían tasas de interés variables con un margen del 4,9% (como mediana) (véase el Cuadro 3.2).

CUADRO 3.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PRÉSTAMOS DEL PROGRAMA FINPYME CREDIT Y DE LAS OPERACIONES REGULARES A FAVOR DE LAS PYME

Variable	FINPYME <i>Credit</i>			Operaciones regulares a favor de las PYME		
	Mediana	Percentil 25	Percentil 75	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Tasa de interés fija*	7,6	7,2	8,4	7,5	7,2	7,8
Margen (tasa variable)**	-	-	-	4,9	3,9	5,7
Plazo (meses)	60	58	60	82	59	96
Período de gracia (meses)	0	0	6	12	6	24

Notes: \* Solo el 16% de las operaciones regulares para PYME estaban estructuradas con una tasa de interés fija.

\*\* Margen sobre la tasa LIBOR.

Fuente: Revisión realizada por OVE de los documentos de préstamos de la CII.

La mayor parte de las PYME utilizaron los fondos de la CII para financiar inversiones de capital, que en América Latina y el Caribe, sobre todo en los países de los grupos C y D, han sido identificadas como una restricción importante. De las operaciones de FINPYME *Credit* que revisó OVE, el 83% corresponde a inversiones de capital, el 54% a capital de trabajo y el 21% a reestructuración de deuda<sup>78</sup>. De las operaciones regulares para PYME revisadas, el 87% corresponde a inversiones de capital, el 50% a capital de trabajo y el 50% a reestructuración de deuda. En promedio, el 81% de los fondos de la CII para operaciones de crédito directo a las PYME se asignaron a inversiones de capital.

## C. PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS

Aunque el programa FINPYME *Credit* presentó deficiencias en cuanto a selectividad estratégica, es la única iniciativa crediticia que puede considerarse un programa con procedimientos específicos y diferenciados. FINPYME *Credit* simplificó su documentación y procedimientos con el objetivo de incrementar la estandarización y la eficiencia con que concede crédito a las PYME. La documentación simplificada incluye un informe sobre el préstamo, un cuestionario sobre adicionalidad, una clasificación del riesgo y un listado sobre aspectos ambientales, laborales y de seguridad. Asimismo, el programa adoptó acuerdos legales simplificados y estandarizados que los estudios de abogados locales han ajustado a los requisitos locales. Casi todas las operaciones se estructuraron con un solo desembolso y, por motivos de sencillez, la tasa de interés fija incluía todas las comisiones. La tasa de interés se actualizaba y se comunicaba a los oficiales de inversiones mensualmente. Si bien el programa disponía un plazo de reembolso de hasta 10 años, en la mayor parte de los países el plazo se limitó a cinco años sobre la base de consideraciones de riesgo y el tipo de inversión a financiarse. En general, los oficiales de inversiones reconocían que el margen para negociar las principales condiciones crediticias era reducido porque los documentos estandarizados, los criterios de préstamo y los procedimientos estaban preestablecidos.

OVE constató que en general el programa FINPYME *Credit* sometió sus inversiones a criterios específicos y estandarizados que incluyeron la aplicación de coeficientes financieros mínimos. Los criterios de selección de las propuestas, en cuanto al historial y las razones financieras, así como los requisitos de garantía, se establecieron claramente y parecen haberse aplicado en forma más sistemática que en los programas para PYME de otros bancos multilaterales de desarrollo revisados en el contexto de la presente evaluación<sup>79</sup>. Asimismo, FINPYME *Credit* adoptó algunas de las prácticas óptimas identificadas en programas para PYME de otros bancos multilaterales de desarrollo. El personal del programa era de dedicación exclusiva y desempeñó sus funciones durante varios años adquiriendo creciente experiencia y pericia. El programa fue administrado por cuatro oficiales de inversiones en el terreno. El hecho de que la originación y la tramitación de los préstamos se llevó a cabo localmente facilitó la adquisición de conocimientos a nivel local y la posterior supervisión. Los oficiales de inversiones que realizaron las tareas de originación también se encargaron de supervisar las operaciones. Asimismo, la administración y supervisión centralizadas contribuyeron a asegurar el control de la calidad y la coherencia. Aunque no parece haber un plan de comercialización propiamente dicho, las funciones de comercialización las desempeñaron integrantes del equipo que tenían conexiones locales en cada país.

Las operaciones crediticias a favor de las PYME realizadas al margen del programa FINPYME no se administraron como componente de un programa coherente. Dichas operaciones representaron el 37% de las operaciones de crédito directo a favor de las PYME y el 80% del crédito directo total a las PYME aprobado por la CII entre 2005 y 2016. Estas operaciones se cifieron a los mismos procedimientos y requisitos de

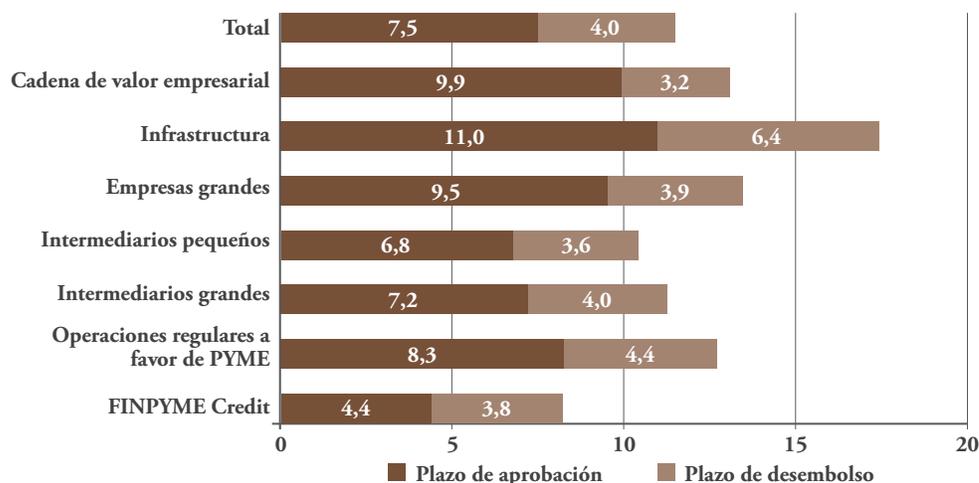
documentación que operaciones con empresas más grandes. En 2013, la CII creó la iniciativa SME Direct que concede préstamos que no superan US\$3,9 millones. Sin embargo, esta iniciativa no puede considerarse como un programa aparte sino, más bien, un método práctico para tramitar propuestas más pequeñas, incluidas las de préstamos pequeños para grandes empresas<sup>80</sup>. Emplea los procesos simplificados de aprobación interna de la CII, pero cumple todos los requisitos de la Política Operativa de la CII y aplica el mismo proceso de aprobación por parte del Directorio Ejecutivo.

La tramitación de las operaciones regulares a favor de las PYME no fue más rápida que la de otras operaciones con empresas y puede considerarse que los tiempos han sido extensos en comparación con las pautas establecidas del financiamiento comercial. El número promedio de meses transcurridos entre la solicitud inicial del proyecto y su aprobación en el caso de las operaciones realizadas a través del programa FINPYME *Credit* (4,4 meses) fue considerablemente menor que en las operaciones regulares para las PYME (8,2 meses) (véase el Gráfico 3.3). Esto era de esperarse dadas las características relativamente más sencillas de las operaciones de FINPYME *Credit* y la simplificación y estandarización de los procedimientos y documentos. De hecho, las operaciones para las PYME realizadas al margen del programa FINPYME que siguen los procedimientos normales no difieren considerablemente, en cuanto al tiempo que tardan en aprobarse (8,2 meses), de las operaciones realizadas con empresas grandes (9,5 meses). El plazo promedio entre el momento de aprobación y el primer desembolso de los diversos productos de la CII no varía considerablemente: operaciones de crédito a través de FINPYME, 3,8 meses; préstamos regulares a las PYME, 4,4 meses; y préstamos a empresas grandes, 3,9 meses, lo cual pone de manifiesto los desafíos que surgen durante el proceso de revisión de debida diligencia legal de que son objeto las operaciones del programa FINPYME *Credit*. OVE no constató que las operaciones de la iniciativa SME Direct se hubiesen procesado más rápidamente<sup>81</sup>. Si bien la mayor parte de los clientes encuestados valoran la atención que reciben y el profesionalismo de la CII (75%), opinan que la Corporación podría mejorar los plazos de aprobación y desembolso de las operaciones (20%), así como los procedimientos de solicitud de préstamos (7%).

**GRÁFICO 3.3**  
**Plazos de aprobación y desembolso, por tipo de cliente (meses), 2006-2015**

*Nota:* El plazo de aprobación es el tiempo transcurrido entre la fecha inicial de solicitud del proyecto y la fecha de aprobación; el plazo de desembolso es el tiempo transcurrido entre la fecha de aprobación y la fecha del primer desembolso.

*Fuente:* IDEAS, análisis de OVE.



El programa FINPYME *Credit* tiene la tasa más alta de cancelación o descarte de operaciones de todos los préstamos que concede la CII. Entre 2006 y 2015, el 20,5% de las operaciones del programa FINPYME *Credit* se cancelaron o se descartaron antes de la fase de desembolso (18,5% del monto aprobado), lo cual refleja una tasa superior a la de otros préstamos a PYME o a empresas grandes (véase el Cuadro 3.3). La CII no registra sistemáticamente los motivos por los que cancela o descarta operaciones. Las consultas adicionales que OVE realizó con funcionarios encargados de la originación revelaron que la principal razón por la que se cancelaron préstamos del programa FINPYME (56% de los casos) es que, durante el proceso de debida diligencia legal, ya aprobado el préstamo, surgieron temas relacionados con las garantías. En otro 33% de los casos, el cliente optó por un mecanismo financiero alternativo o consiguió financiamiento local. Además, según la revisión documental de OVE, el 34% de las operaciones desembolsadas a las PYME se reestructuraron<sup>82</sup>.

CUADRO 3.3. OPERACIONES CANCELADAS Y DESCARTADAS, POR TIPO DE CLIENTE (2006-2015)

Tipo de cliente	Operaciones canceladas o descartadas (% del número de operaciones aprobadas)	Operaciones canceladas o descartadas (% del monto aprobado)
FINPYME <i>Credit</i>	20,5	18,5
Operaciones regulares para las PYME	13,8	10,6
Empresas grandes	13,5	15,0
Intermediarios financieros grandes	4,3	6,6
Intermediarios financieros pequeños	11,9	9,4
<b>Total</b>	<b>12,7</b>	<b>9,7</b>

*Nota:* “Empresas grandes” también incluye préstamos para financiar infraestructura y operaciones de la cadena de valor empresarial.

*Fuente:* IDEAS, análisis de OVE.

Pese al considerable crecimiento que han registrado, los programas de asistencia técnica no establecieron procedimientos o sistemas para administrar eficazmente su volumen de operaciones. Aunque se aprobó un manual de asistencia técnica en noviembre de 2013, persistían problemas considerables debido a la falta de sistemas de información y prácticas de seguimiento sistemáticas. Para realizar esta evaluación, el personal de asistencia técnica de la CII y de OVE tuvieron que recopilar manualmente las cifras, los montos y los tipos de operaciones de asistencia técnica, así como todos los datos pertinentes (incluidos los tipos de beneficiarios y sus nombres). Tras la fusión hacia afuera, la CII ha elaborado un manual de servicios de asesoramiento que establece una taxonomía y procedimientos (aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación) para los servicios de asesoramiento.



Los resultados de la encuesta a los clientes parecen indicar que casi todas las PYME tenían acceso a crédito antes del préstamo de la CII, pero en algunos casos la Corporación ofreció plazos más largos que otras fuentes de financiamiento.

# 4 Adicionalidad y Resultados Financieros

## A. ADICIONALIDAD FINANCIERA

**Los documentos operativos proporcionan poca información sobre la adicionalidad financiera. Según la revisión documental de OVE, el 73% de los proyectos del programa FINPYME *Credit* y el 81% de los proyectos a favor de las PYME que se revisaron habían obtenido financiamiento comercial antes de recibir el préstamo de la CII, pero las condiciones (en cuanto a plazos, tasa de interés y garantías) de esos préstamos previos se documentaron en solo el 22% de las operaciones del programa FINPYME *Credit* y el 6% de las operaciones regulares a favor de las PYME revisadas por OVE.**

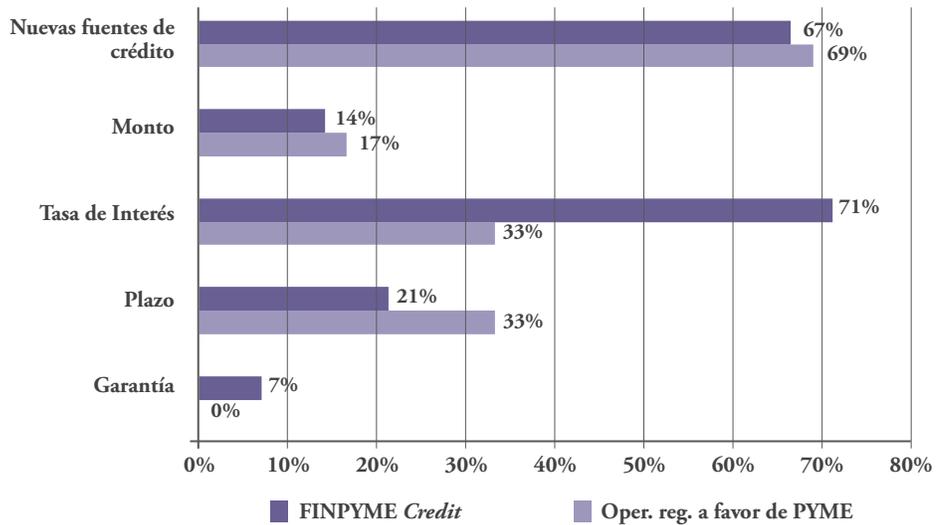
Los resultados de la encuesta a los clientes parecen indicar que casi todas las PYME tenían acceso a crédito antes del préstamo de la CII, pero en algunos casos la Corporación ofreció plazos más largos que otras fuentes de financiamiento. En la encuesta, el 84% de los clientes — el 78% correspondientes al programa FINPYME *Credit* y el 93% a las operaciones regulares para las PYME— declararon tener acceso a crédito antes de recibir el préstamo de la CII, principalmente de bancos comerciales. Las condiciones de esos préstamos anteriores variaron de acuerdo con el tipo de cliente. En el caso de los clientes del programa FINPYME, la mediana del plazo de los préstamos anteriores fue de 60 meses, y los plazos variaron entre 45 meses y 75 meses. En el caso de las operaciones regulares a favor de las PYME, la mediana del plazo de los préstamos anteriores fue de 72 meses, y los plazos variaron entre 14 meses y 135 meses (más de 11 años). De los clientes que previamente tenían acceso a crédito, la CII ofreció plazos más largos que las fuentes alternativas de financiamiento al 36% de los clientes del programa FINPYME *Credit* y al 50% de las PYME objeto de operaciones regulares<sup>83</sup>. La amplia gama de condiciones crediticias de las operaciones regulares a favor de las PYME, y el hecho de que

la mayoría de estos clientes pertenecía a otra empresa o grupo que generalmente garantizaba el préstamo, pone en duda la adicionalidad financiera de estas operaciones.

Aunque la mayoría de los clientes encuestados declararon que el préstamo de la CII les había ayudado a obtener acceso a nuevas fuentes de crédito, la mayoría señaló que sus condiciones crediticias antes y después del apoyo de la CII eran similares. Si bien los resultados no pueden necesariamente atribuirse al apoyo de la CII, dos tercios de los clientes del programa FINPYME *Credit* y el 69% de los clientes PYME declararon tener nuevas fuentes de crédito tras recibir apoyo de la Corporación. Aunque el 71% de los clientes del programa FINPYME *Credit* declaró haber obtenido una tasa de interés más favorable tras recibir el préstamo de la CII, la mayoría declaró que las condiciones crediticias obtenidas eran similares a las del financiamiento conseguido antes de la operación con la CII, en cuanto al monto de los préstamos, los plazos y los requisitos de garantía. La mayoría de los clientes PYME objeto de operaciones regulares declaró que los montos de los préstamos, los plazos, las tasas de interés y los requisitos de garantía no habían mejorado tras obtener el crédito de CII (véase el Gráfico 4.1).

**GRÁFICO 4.1**  
Mejoras en las condiciones crediticias tras recibir el préstamo de la CII (% de clientes)\*

*Nota:* \*Solo abarca clientes que tenían acceso a crédito anteriormente.  
*Fuente:* Encuestas a los clientes, análisis de OVE.



## B. RESULTADOS DE DESARROLLO

Aunque uno de los motivos que se cita con frecuencia como razón para trabajar directamente con las PYME es que estas operaciones tienen un alto aporte al desarrollo, en la práctica, la CII ha prestado poca atención al seguimiento de los resultados de desarrollo. Casi el 80% de las operaciones regulares a favor de las PYME y el 56% de las operaciones del programa FINPYME *Credit* que se revisaron tenían objetivos claramente definidos. La mayor parte de las operaciones

se encaminaba a incrementar las ventas, la producción y el empleo (véase el Gráfico 4.2), pero las operaciones muy rara vez incluían explícitamente indicadores específicos (marcos de resultados) para medir los avances en la consecución de esos objetivos. Recurriendo a diversas fuentes<sup>84</sup>, OVE elaboró una base de datos de metas y parámetros de referencia para establecer indicadores básicos del desempeño empresarial (ventas y empleo). OVE logró establecer parámetros de referencia y metas para el empleo y las ventas en el 86% y el 90%, respectivamente, de las operaciones de FINPYME *Credit* y en el 81% y el 93%, respectivamente, de las operaciones regulares a favor de las PYME.

Los informes de supervisión de la CII centraron la atención casi exclusivamente en el desempeño financiero de los clientes. Aunque la CII no hizo el seguimiento ni divulgó regularmente información sobre los avances de los indicadores básicos de desempeño empresarial, OVE elaboró una base de datos sobre resultados (indicadores de seguimiento) recurriendo a diversas fuentes<sup>85</sup>. OVE encontró información sobre las ventas para la mayoría de las operaciones que se revisaron (el 78% de las operaciones del programa FINPYME *Credit* y el 81% de las operaciones regulares a favor de las PYME), e información sobre el empleo en solo el 25% de las operaciones de FINPYME *Credit* y el 63% de las operaciones regulares<sup>86</sup>. En general, las PYME que fueron objeto de operaciones regulares incrementaron sus ventas más que los clientes del programa FINPYME (véase el Gráfico 4.3). Poco más de la mitad de los clientes de FINPYME *Credit* (54%) incrementaron sus ventas anuales, pero las limitaciones de la información no permiten determinar si el empleo aumentó. La mayoría de los clientes que realizaron operaciones al margen del programa FINPYME registraron aumentos, tanto de las ventas como del empleo (81% y 84%, respectivamente). No obstante, esos resultados no pueden atribuirse necesariamente al apoyo de la CII.

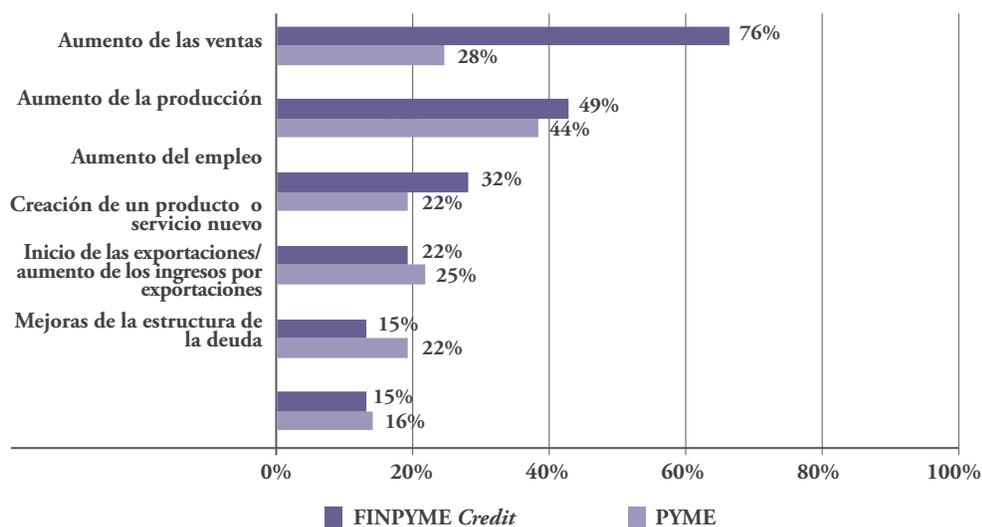


GRÁFICO 4.2

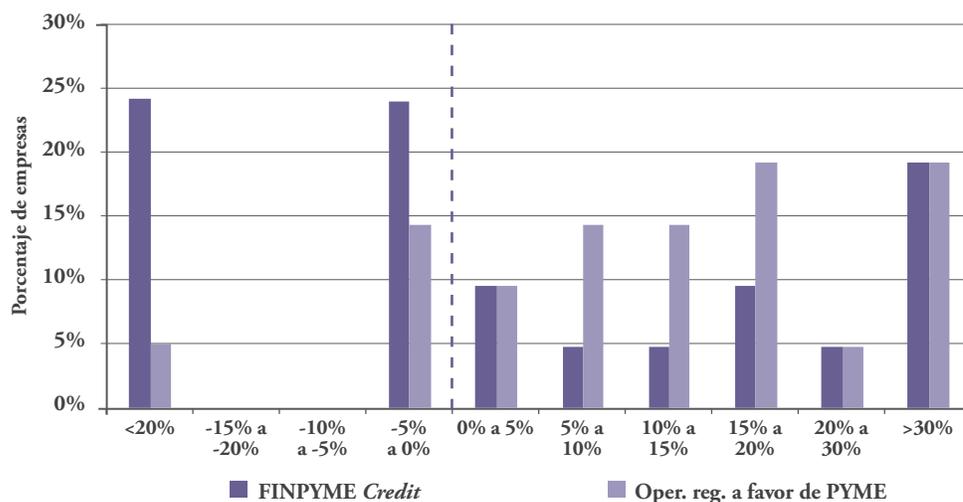
Objetivos típicos de las operaciones (% de operaciones)\*

Nota: \*Operaciones que incluyen el objetivo. Una operación puede tener más de un objetivo.

Fuente: Revisión de documentos de préstamos pertinentes, análisis de OVE..

**GRÁFICO 4.3**  
**Distribución de los aumentos anuales de las ventas (%)**

Fuente: Revisión de documentos de préstamos pertinentes, análisis de OVE.



La mayoría de los clientes que encuestó OVE declaró haber alcanzado los objetivos del préstamo de la CII. En consonancia con los hallazgos de la revisión documental de OVE, el objetivo más comúnmente declarado por los clientes fue incrementar la producción o las ventas, y el 74% de clientes declaró haber alcanzado ese objetivo totalmente (otro 10% declaró haberlo alcanzado parcialmente). Los pocos clientes que declararon no haber alcanzado el objetivo citaron el impacto negativo de factores exógenos relacionados con el sector o país. Unos pocos clientes consideraron que para ver resultados era necesario estructurar mejor el proyecto o esperar más tiempo.

Dada la ausencia casi total de objetivos claros y sistemas de seguimiento y evaluación, no es posible para la CII determinar si se alcanzaron los objetivos que se había propuesto alcanzar a través de los programas estratégicos de asistencia técnica. Ninguno de los programas estratégicos estableció marcos de resultados o definió indicadores de resultados que permitieran medir la eficacia de la asistencia técnica. Las actividades de seguimiento se limitaron casi exclusivamente a los desembolsos, y los programas no declaran información en forma sistemática. La mayoría de los informes sobre los programas de asistencia técnica se limitan a describir las actividades o a presentar testimonios, pero el análisis sobre los productos o resultados obtenidos es reducido. La CII no ha establecido evaluaciones independientes de las actividades de asistencia técnica ni mecanismos para administrar los conocimientos que generan esas actividades.

El seguimiento y la evaluación se realizaron en forma más sistemática en dos programas estratégicos. El programa GREENPYME ha apoyado 850 auditorías energéticas desde 2006, aunque solo el 25% de las auditorías simples y el 49% de las auditorías detalladas cuentan con al menos un informe de seguimiento<sup>87</sup>. En el caso de las que incluyen un informe de seguimiento, el 67% de los beneficiarios declaró haber adoptado parte de las recomendaciones sobre asistencia técnica. El programa *Mujer Empresaria* apoyó la realización de 100 diagnósticos de la competitividad de PYME que pertenecen a mujeres (50 en Perú y 50 en El Salvador)<sup>88</sup>. El programa dispuso dos autoevaluaciones que realizaron los organismos ejecutores del programa.

Las empresas encuestadas declararon aumentos de las ventas, del número y de la diversificación de los clientes, así como del empleo, pero estos cambios no son necesariamente atribuibles a la asistencia técnica brindada. OVE no pudo validar los resultados. La CII no tiene acceso a las bases de datos de la encuesta y no validó los resultados de las autoevaluaciones en forma independiente.

#### **Recuadro 4.1. Encuesta de OVE acerca de determinados programas de asistencia técnica**

OVE recopiló información de 30 operaciones de asistencia técnica, la mayoría vinculadas a los programas *ExportPlus* (40%), Mujer Empresaria (30%) y GREENPYME (30%).

La mayor parte de las empresas encuestadas declaró que había utilizado parcial o totalmente los productos, herramientas o técnicas que proporcionó la CII; en mayor medida en el programa GREENPYME (83%) que en *ExportPlus* (67%) o Mujer Empresaria (50%). En casi todos los casos, sin embargo, la implementación estuvo a cargo de los clientes.

La mayor parte de los clientes del programa *ExportPlus* (82%) declaró no haber tenido acceso a financiamiento antes de la operación de asistencia técnica, en tanto que la mayor parte de los clientes de los programas Mujer Empresaria (67%) y GREENPYME (60%) afirmaron que habían tenido acceso a crédito. No obstante, fueron pocos los clientes de cualquiera de los programas que declararon mejoras en el acceso a financiamiento, ya sea de fuentes nuevas o en condiciones más favorables. En el caso del programa *ExportPlus*, el 55% de los clientes declaró no haber obtenido acceso a nuevas fuentes de financiamiento, y solo un cliente (9%) declaró haber obtenido, además de nuevas fuentes de financiamiento, tasas más favorables y con menos requisitos. Los beneficiarios de asistencia técnica declararon que con frecuencia financian sus inversiones con recursos propios.

Los beneficiarios del programa *ExportPlus* declararon aumentos del número de clientes (91%), el volumen de ventas (82%) y el acceso a mercados nuevos (72%). Asimismo, el 72% creó productos o servicios nuevos, y más de la mitad (55%) afirmó que el programa les había ayudado a incrementar sus ventas de exportación

Casi todas las empresas declararon estar plenamente satisfechas (80%) o parcialmente satisfechas (15%) con la asistencia técnica brindada. Algunos clientes (33%) indicaron que deseaban mayor claridad en cuanto a las metas y el alcance de la asistencia técnica. Los clientes también sugirieron un seguimiento de la implementación a corto y mediano plazo (25%). Entre otras, los clientes sugirieron seleccionar a asesores de asistencia técnica cerca de los clientes e incrementar la duración de los cursos prácticos. Los clientes hicieron hincapié en el valor de los conocimientos que poseían los expertos y asesores.

*Fuente:* Encuestas a los clientes de asistencia técnica, análisis de OVE.

## C. RESULTADOS FINANCIEROS

Los análisis financieros por productos que realizó la CII apuntan a que la rentabilidad está correlacionada en gran medida con el tamaño de la operación. La CII ha subrayado que el crédito directo a las PYME no es autosostenible y que para ser viable se requieren fuentes de ingreso de otras actividades de negocio (documento CII/GN-281). En 2012 y 2013 la CII sometió sus principales productos a un análisis de rentabilidad utilizando proyecciones de ingreso a lo largo de una inversión típica y datos históricos sobre el costo del financiamiento, las provisiones y las cancelaciones contables. Puesto que los gastos operativos no son objeto de un seguimiento aparte, por productos, los gastos de originación y supervisión se obtuvieron de encuestas en que los empleados declararon, para cada producto, el número de horas dedicadas a tareas de originación y supervisión. Aunque los resultados son indicativos, parecen señalar que el programa FINPYME *Credit* logró equilibrar en cierta medida los ingresos con los gastos<sup>89</sup>. No obstante, estos resultados deben interpretarse con cautela. Las proyecciones de ingreso de los préstamos aprobados no tienen en cuenta que una importante proporción de las operaciones se cancelan o se descartan (20,5%), o que los gastos operativos no incluyen todos los gastos administrativos indirectos. Cabe señalar que los honorarios legales de los préstamos de FINPYME (aproximadamente US\$5.000 por operación) los sufragan fondos fiduciarios de los donantes, sin los cuales el programa hubiera incurrido en pérdidas.

Los préstamos a intermediarios financieros y empresas grandes son la fuente de ingreso más importante de la CII. Según el análisis de OVE, la contribución de las operaciones para las PYME al ingreso total de la CII (antes de deducir los costos financieros y los gastos operativos) es de aproximadamente el 7,4% (programa FINPYME *Credit*: 0,8%; operaciones regulares a favor de las PYME: 6,6%), en tanto que la contribución de los préstamos a empresas grandes es del 34% y la de los préstamos a los intermediarios financieros es de casi el 60%. Aunque los márgenes financieros de los préstamos a los intermediarios financieros son menores, el hecho de que los montos aprobados sean más altos explica su mayor aporte a los ingresos totales de la Corporación.

Con respecto a los costos financieros, las provisiones para pérdidas de las operaciones del programa FINPYME *Credit* son más altas debido al mayor riesgo que esas operaciones entrañan (véase el Recuadro 4.2). El análisis de OVE indica que, entre 2006 y 2015, el monto promedio de las provisiones para pérdidas del programa FINPYME *Credit* (como porcentaje del monto pendiente de reembolso de los préstamos) fue del 12,3%, en tanto que el monto promedio de las provisiones para pérdidas de las operaciones regulares a favor de las PYME fue del 8,5%. En cambio, las provisiones para pérdidas de las operaciones con empresas grandes ascienden, en promedio, al 6% y las de los préstamos a intermediarios financieros al 2,8%. Aunque la constitución de reservas para cubrir pérdidas por préstamos aumentó durante la crisis financiera mundial y disminuyó posteriormente (véase el Gráfico 4.4), desde 2012, las provisiones totales del programa FINPYME *Credit* se duplicaron porque su cartera incluye un mayor número de operaciones con peores calificaciones de riesgo.

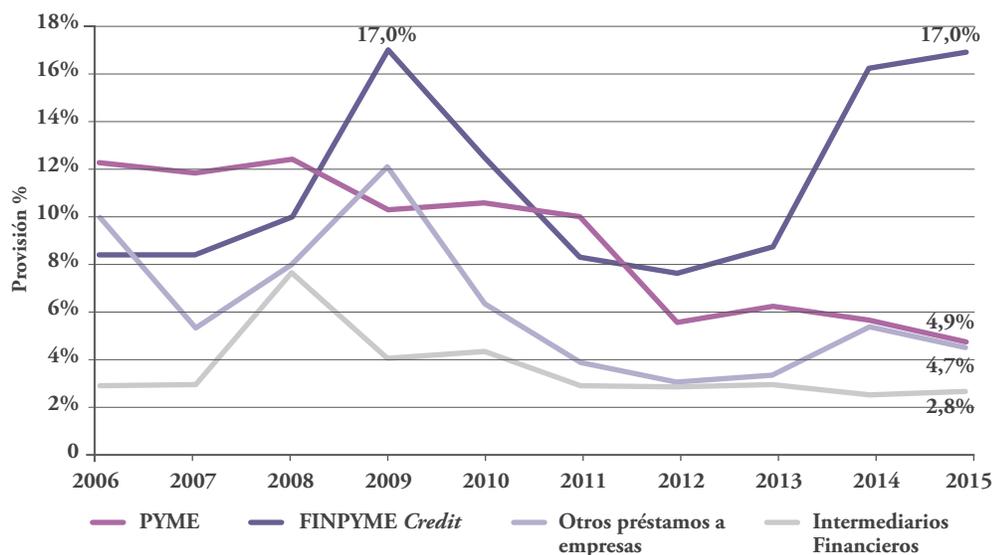


GRÁFICO 4.4

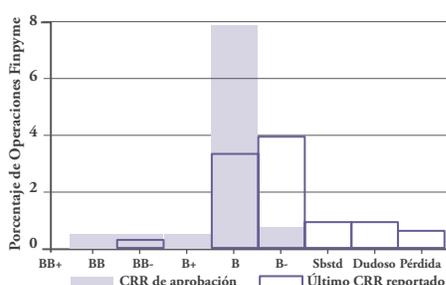
Evolución de las provisiones (como % de los préstamos pendientes), por tipo de cliente

Fuente: Informe sobre provisiones para préstamos, análisis de OVE.

**Recuadro 4.2. Evolución de las calificaciones del riesgo crediticio (CRC): FINPYME Credit y operaciones regulares a favor de las PYME**

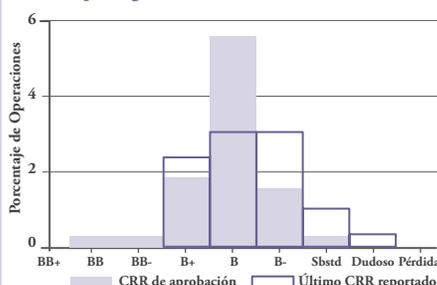
Según la revisión documental de OVE, la mayoría de las operaciones tenía mejores calificaciones crediticias cuando se aprobaron que la última vez que se calificaron, y esa tendencia es especialmente marcada en las operaciones del programa FINPYME Credit. Al aprobarse, el 93% de las operaciones de ese programa tenían calificaciones crediticias de al menos “B”, y solo un 7% tenía una calificación de “B-” (véase el gráfico inferior a la izquierda). En la última clasificación del riesgo, la proporción de operaciones con una calificación de al menos “B” disminuyó 56 puntos porcentuales, y el número de operaciones con una calificación de calidad deficiente o incluso inferior aumentó 24 puntos porcentuales. Alrededor de los cuatro quintos de las operaciones regulares a favor de la PYME tenían una calificación crediticia de al menos “B” cuando se aprobaron, pero posteriormente esa proporción disminuyó 25 puntos porcentuales, en tanto que la proporción de operaciones con una calificación deficiente o inferior aumentó 11 puntos porcentuales (véase el gráfico inferior a la derecha).

CRR - FINPYME Credit

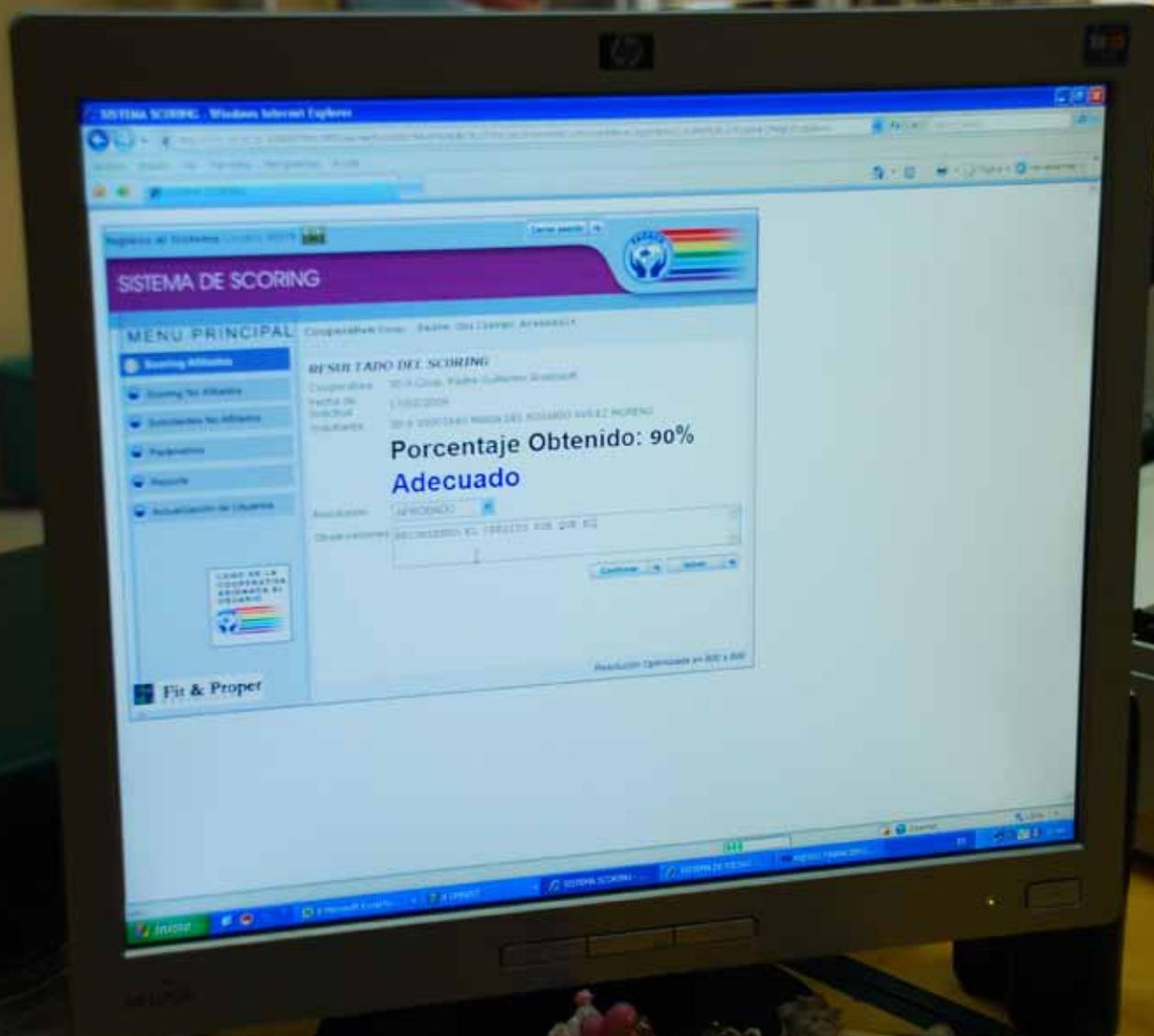


Fuente: Revisión documental de OVE.

CRC – Oper. reg. a favor de las PYME



Fuente: Revisión documental de OVE.



De los clientes que previamente tenían acceso a crédito, la CII ofreció plazos más largos que las fuentes alternativas de financiamiento al 36% de los clientes del programa FINPYME *Credit* y al 50% de las PYME objeto de operaciones regulares.

© BID

Asimismo, el número y los montos de operaciones canceladas del programa FINPYME *Credit* han sido mayores que en el caso de los otros productos de la CII (véase el Cuadro 4.1) y han aumentado en los últimos años. Entre 2006 y 2015, más del 30% de las operaciones cerradas<sup>90</sup> del programa FINPYME *Credit* se cancelaron contablemente. El monto promedio de las operaciones de FINPYME canceladas en libros representó el 4% del valor promedio de la cartera pendiente de reembolso durante el período. La Administración de la CII declaró que el principal de los préstamos de siete operaciones del programa FINPYME *Credit* se recuperó posteriormente, monto equivalente a un 50% del monto total cancelado (documento CII/PP-185). Aunque no se dispone de información sobre los costos de recuperación, dado el pequeño tamaño de los préstamos (ascendían a un promedio de US\$260.000), es probable que sean altos en relación con los montos recuperados. Los montos cancelados en libros aumentaron significativamente en 2014 y 2015 (véase el Gráfico 4.5), en parte debido a los negativos resultados financieros de los préstamos subordinados introducidos en 2013. Los crecientes costos financieros del programa (por concepto de provisiones para pérdidas en préstamos y cancelación contable) ponen en duda su rentabilidad y sostenibilidad financiera.

CUADRO 4.I. OPERACIONES CANCELADAS EN LIBROS, POR TIPO DE CLIENTE, 2006-2015

Tipo de cliente	Número (% de operaciones cerradas)	Monto promedio (% del saldo promedio pendiente de reembolso)
FINPYME <i>Credit</i>	34	4,1
Oper. reg. a favor de las PYME	20	1,0
Empresas grandes	12	1,8
Intermed. financieros	1,0	0,2

Nota: Los montos cancelados en libros no incluyen las recuperaciones.

Fuente: IDEAS, datos proporcionados por el personal de la CII y análisis de OVE.

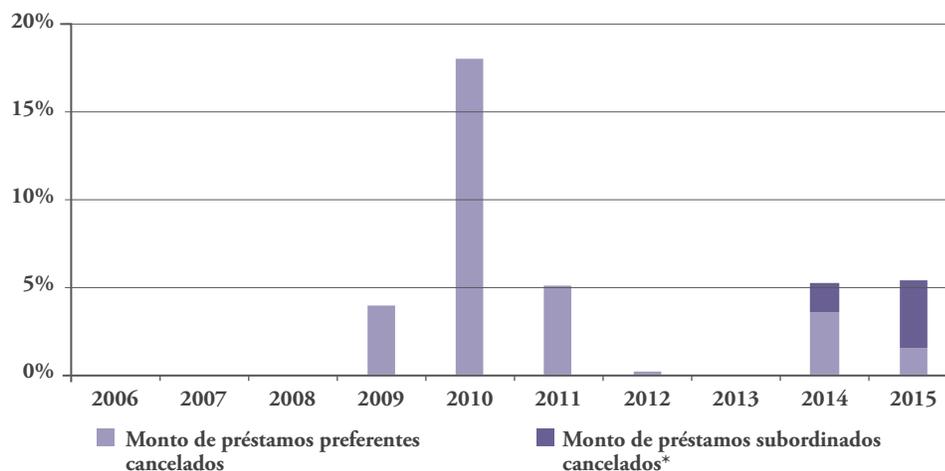


GRÁFICO 4.5

EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE FINPYME *Credit* CANCELADAS EN LIBROS, 2006-2015 (% DE LA CARTERA PENDIENTE DE REEMBOLSO)

Nota: \* Solo incluye los montos cancelados en libros de la CII. Las operaciones subordinadas fueron objeto de cancelaciones contables adicionales de US\$362 millones (Fondo Chino).

Los montos cancelados en libros no incluyen las recuperaciones.

Fuente: IDEAS, datos proporcionados por el personal de la CII y análisis de OVE.

El análisis de rentabilidad realizado por OVE indica que ni el programa FINPYME *Credit* ni las operaciones regulares de apoyo a las PYME son financieramente sostenibles y se estima que, después de tener en cuenta los gastos operativos y generales, las pérdidas anuales ascienden a unos US\$800.000 y US\$3,6 millones, respectivamente (véanse el Cuadro 4.2 y el Recuadro 4.3). El análisis de OVE de los flujos financieros del programa FINPYME *Credit* entre 2006 y 2015 indica que el ingreso financiero neto (por concepto de intereses, deducidos los costos de financiamiento y las cancelaciones en libros) fue, en promedio, de unos US\$84.000 por año. Si se incluyen las recuperaciones de montos cancelados, el ingreso financiero neto aumenta a un promedio de aproximadamente US\$180.000 por año, pero no queda claro el monto de los gastos de estas recuperaciones, que es probable que sea alto. Si se suman solamente los costos directos de originación y supervisión<sup>91</sup>, el programa arrojó pérdidas durante el período objeto de evaluación, con una pérdida anual estimada de unos US\$250.000. En el caso de las operaciones regulares para las PYME, el ingreso financiero

neto (por concepto de intereses, deducidos los costos de financiamiento y las cancelaciones en libros) ascendió, en promedio, a aproximadamente US\$1,4 millones por año durante 2006-2015. Suponiendo tasas de recuperación de los montos cancelados similares a las del programa FINPYME *Credit*<sup>92</sup>, el ingreso financiero neto promedio aumenta a aproximadamente US\$1,6 millones por año. Sin embargo, estas operaciones también han generado pérdidas si se tienen en cuenta los gastos directos de originación y supervisión, con pérdidas anuales cifradas en aproximadamente US\$700.000. Si se suman los gastos generales, las pérdidas netas del programa FINPYME *Credit* y del apoyo regular a favor de las PYME se incrementan aún más.

CUADRO 4.2. UTILIDADES/PÉRDIDAS ANUALES DEL PROGRAMA FINPYME *CREDIT* Y DEL APOYO REGULAR A FAVOR DE LAS PYME, 2006-2015

	FINPYME <i>Credit</i> (miles de US\$)	Apoyo regular a favor de las PYME (miles de US\$)
Margen financiero menos cancelaciones contables <sup>/a</sup>	84	1.452
Margen financiero menos cancelaciones contables netas <sup>/b</sup>	179	1.645
Gastos directos (originación y supervisión <sup>/c</sup> )	(428)	(2.335)
<b>Utilidades/pérdidas (excluidos los gastos generales)</b>	<b>(249)</b>	<b>(690)</b>
Gastos generales <sup>/d</sup>	(548)	(2.988)
<b>Utilidades/pérdidas (incluidos los gastos generales)</b>	<b>(798)</b>	<b>(3.678)</b>

*Notas:* <sup>/a</sup>: Promedio anual 2005-2016. Margen financiero: ingresos financieros menos cancelaciones. Tasa de interés promedio: FINPYME *Credit*: 7,6% (operaciones objeto de la revisión documental); operaciones regulares a favor de las PYME: 5,8% (Plan Operativo para 2014-2016). Costos de financiamiento: gastos de endeudamiento/cartera activa total. Costo de financiamiento anual promedio: 2%.

<sup>/b</sup>: Promedio anual 2005-2016. Cancelaciones contables netas: monto total cancelado menos el monto de las recuperaciones. No se encontraba disponible información sobre los costos de recuperación.

<sup>/c</sup>: Información disponible para 2012 (Plan Operativo para 2012-2016), 2013 (documento CII/PP-141) y 2014 (encuesta a los empleados enviada por la CII). Para 2006-2011 y 2015, OVE extrapoló los costos utilizando un costo promedio de originación y supervisión (2012-2014), considerando el volumen anual de operaciones (aprobaciones y cartera activa).

<sup>/d</sup>: Gastos generales: gastos administrativos menos gastos directos de originación y supervisión. Los gastos de originación y supervisión representaron el 44% del total de gastos administrativos (2012-2014). OVE asignó gastos generales en la misma proporción que los gastos directos de originación y supervisión.

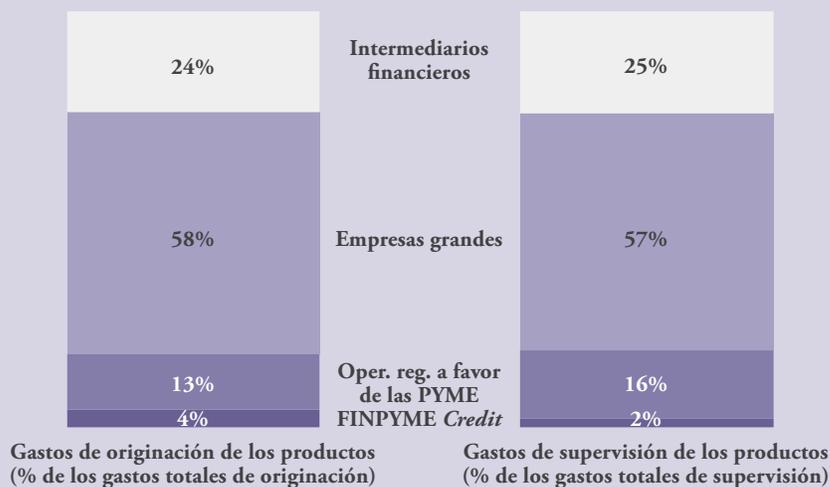
*Fuente:* IDEAS, datos proporcionados por el personal de la CII, análisis de rentabilidad de la CII (Plan Operativo para 2012-2016, documento CII/PP-141), encuesta interna de los empleados de la CII (2014), análisis de OVE.

### Recuadro 4.3. Gastos operativos

Los gastos operativos de la CII no son objeto de un seguimiento aparte por tipo de producto, lo cual dificulta el cálculo del costo efectivo de administrar los diferentes productos de institución. La Corporación ha realizado encuestas internas en que los empleados declaran el tiempo dedicado a la originación y la supervisión de cada producto (directamente o brindando apoyo), así como a actividades institucionales. Del análisis de los datos de la última encuesta, de 2014, se desprende que los gastos directos en originación y supervisión del programa FINPYME Credit ascendieron ese año a más de US\$550.000. El costo de las operaciones regulares a favor de las PYME fue de aproximadamente US\$1,1 millones.

La Administración de la CII declaró gastos similares de originación y supervisión para el programa FINPYME *Credit* (US\$504.000 en 2012; US\$461.000 en 2013), pero gastos más altos para las operaciones regulares a favor de las PYME (US\$3 millones en 2012; US\$2,5 millones en 2013)<sup>93</sup>. Aunque la contribución al ingreso total de la CII (antes de deducir los costos financieros y los gastos operativos) de todas las operaciones a favor de las PYME es menos que el 8%, estos datos indican que los gastos directos de originación y supervisión de estas operaciones representan alrededor del 18% de los costos totales de la CII por concepto de originación y supervisión durante 2012-2014. Asimismo, cabe señalar que, en 2012-2014, los gastos de originación y supervisión representaron en promedio el 44% de los gastos administrativos totales porque muchos empleados declararon el tiempo que asignaron a “actividades institucionales”. Si estos gastos adicionales (de tipo general) se asignan en la misma proporción que los gastos directos de originación y supervisión, los gastos totales de administrar los diversos productos aumentan 1,28 veces (los del programa de FINPYME suben a US\$527.619 millones y los de las operaciones regulares a favor de las PYME aumentan a US\$2,8 millones).

#### Gastos directos de originación y supervisión, por productos (%) 2012-2014



Fuente: Análisis de rentabilidad de la CII (Plan Operativo para 2012-2016, documento CII/PP-141), encuesta interna de los empleados de la CII (2014), análisis de OVE.



Según una revisión del financiamiento directo que otras instituciones han proporcionado a las PYME, financiar a estas empresas directamente es difícil, no solo para los bancos multilaterales de desarrollo, sino también para las instituciones nacionales que tienen el mandato de promover el desarrollo.

# 5

## Experiencia Acumulada por Otras Instituciones Financieras para el Desarrollo en el Ámbito del Apoyo Directo a las PYME

Otros bancos multilaterales de desarrollo han centrado la atención casi exclusivamente en brindar apoyo a las PYME en forma indirecta a través de intermediarios financieros. Una de las principales razones es que ningún banco multilateral de desarrollo ha logrado administrar el financiamiento directo a las PYME en forma autosostenible desde el punto de vista financiero. La IFC, el banco multilateral de desarrollo que supera ampliamente a otros en cuanto a la experiencia en la concesión de crédito directo a las PYME, optó por recurrir casi exclusivamente a intermediarios financieros para proporcionar apoyo financiero a las PYME cuando se dio cuenta de que no podía alcanzar una escala suficiente y lograr un efecto sistémico brindando financiamiento directo. Asimismo, los bancos multilaterales de desarrollo reconocen que la colaboración con intermediarios financieros locales se beneficia de las ventajas comparativas de estos últimos (véase el Capítulo I).

La experiencia que han acumulado otros bancos multilaterales de desarrollo indica que es muy preferible brindar financiamiento indirectamente a las PYME. Aunque hay casos en que programas muy selectivos de financiamiento directo a las PYME, ejecutados y administrados acertadamente, pueden complementar el apoyo indirecto, no lograrán tener un impacto sistémico. Además del financiamiento de las PYME a través de intermediarios financieros, se han emprendido programas directos de crédito a las PYME para alcanzar una serie de objetivos, por ejemplo, incrementar las inversiones de un banco multilateral de desarrollo en un país pequeño que en otras circunstancias no atraería inversión. La experiencia acumulada por la IFC demostró que un banco multilateral de desarrollo puede administrar un programa de financiamiento directo a favor de las PYME, siempre que acepte que no será

financieramente sostenible y que cuanto más pequeñas sean las PYME y mayor sea el alcance de la asistencia técnica que tenga que proporcionarse, mayor será el costo del programa. De esta revisión se desprende que las características esenciales de un programa ejecutado y administrado acertadamente son (i) definición y claridad del mercado meta; (ii) focalización sostenida en las actividades de las PYME y (iii) conocimientos especializados, experiencia y pericia en el ámbito del financiamiento a favor de las PYME. No obstante, aunque está ampliamente reconocido que, incluso en circunstancias óptimas, estos programas pueden lograr efectos en PYME individuales, es muy improbable que tengan un impacto sistémico en el entorno de las PYME.

## **A. CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL**

En los últimos 25 años la IFC ha probado una serie de modelos para proporcionar financiamiento directo a las PYME y ha movilizado aproximadamente US\$500 millones a través de siete programas diferentes. Los principales programas (que procuraban ser comercialmente viables) se encaminaron principalmente a entregar financiamiento a pequeña escala a los difíciles mercados de los países en desarrollo más pobres, primero a través del Fondo para Empresas Africanas y, más adelante, a través del Fondo para la Pequeña Empresa. Ambos programas, sin embargo, generaron pérdidas sustanciales. Solo Inversión Directa Pequeña, un programa muy selectivo de escala relativamente reducida, estuvo al borde de alcanzar la sostenibilidad financiera, pero se dirigía a las empresas en la categoría de las PYME de tamaño mediano. Habiendo reconocido que un programa de financiamiento directo a favor de las PYME no es sostenible desde el punto de vista financiero, en la actualidad el único programa de financiamiento de la IFC que es solo para las PYME (*IFC Ventures*) se financia principalmente con donaciones y persigue objetivos de desarrollo en los países miembros que presentan los mayores desafíos<sup>94</sup>.

### **i. Fondo para Empresas Africanas**

El Fondo para Empresas Africanas fue la principal iniciativa de la IFC para proporcionar financiamiento directo a las PYME<sup>95</sup>. Sus inicios remontan a 1989 cuando el directorio de la IFC decidió, debido a la escasez de financiamiento de bancos locales, aprobar hasta US\$15 millones en inversiones para África subsahariana, en montos de entre US\$100.000 y US\$1,5 millones. El Directorio de la IFC fue incrementando progresivamente la asignación inicial de US\$15 millones hasta alcanzar un total acumulativo de US\$250 millones en 1999. El monto mínimo de inversión se incrementó (informalmente) a alrededor de US\$500.000, en tanto que el límite superior se incrementó formalmente a US\$2,5 millones. En promedio, el monto de aprobación era de aproximadamente US\$630.000. Puesto que la IFC era renuente a trasladar personal a los países para que administraran estas operaciones relativamente pequeñas, contrató inicialmente bancos comerciales para que se hicieran cargo de las operaciones del Fondo en calidad de agentes, a cambio de una comisión. El enfoque

fracasó<sup>96</sup>. En 1991, la IFC decidió contratar personal localmente, pero el control del programa no estaba centralizado y las disparidades fueron agravándose porque en aquel entonces varios departamentos regionales cubrían las labores en África subsahariana. Por consiguiente, para concretar las operaciones deseadas y estructurar las inversiones, se adoptaban muchos enfoques diferentes. En general, las inversiones de capital se concentraban en África subsahariana oriental y meridional, en tanto que los países de la zona occidental recibían sobre todo créditos.

Llegado 2000 era muy evidente que el Fondo para Empresas Africanas estaba generando grandes pérdidas y la alta administración decidió poner fin a las operaciones. En sus revisiones iniciales la IFC destacaba los problemas operativos y financieros del programa<sup>97</sup>. Las proyecciones financieras se revisaron a la baja para que fueran más realistas y, posteriormente, se adoptaron medidas correctivas a fin de reorientar las operaciones. El programa se asignó a la División de la Pequeña Empresa dentro del Departamento de África, que para aquel entonces se había fusionado en un solo departamento que cubría el conjunto de África subsahariana. En 1995, se consideró la posibilidad de separar el Fondo para Empresas Africanas de la IFC en lugar de simplemente dejar que realizara sus operaciones con procedimientos propios más sencillos. Este concepto fue rechazado, sin embargo, y en los años subsiguientes las operaciones se ampliaron. Nuevos gerentes con diferentes enfoques de inversión se hicieron cargo del programa, que fue convirtiéndose en una carrera para concretar el mayor volumen de inversiones antes del cierre del ejercicio. En la fase final se reconoció que el margen de interés y los otros ingresos de las inversiones del Fondo nunca serían suficientes para cubrir los costos, incluso sin considerar la posibilidad de una cancelación contable. La solución fue intentar incrementar aún más el volumen de inversiones nuevas que realizaba el Fondo, como forma de incrementar los ingresos, pero con los mismos costos. El resultado fue pautas y criterios aún menos estrictos. En 2000, el personal del Fondo para Empresas Africanas fue desmantelado y reasignado. El directorio de la IFC, sin embargo, no anunció ninguna cesión formal de actividades y siguió autorizando recursos para el programa, aunque en contadísimos casos después de 2000.

El programa fue costoso y los resultados de desarrollo fueron desiguales. No se preparó un informe retrospectivo de gran alcance sobre las inversiones directas que la IFC destinó a las PYME a través del Fondo para Empresas Africanas o sobre los resultados obtenidos. Los mejores datos que existen son los de una evaluación que realizó el Grupo de Evaluación de Operaciones en febrero de 2000<sup>98</sup>. Ese estudio, sin embargo, abarca solo el período hasta 1999, año en que las inversiones del Fondo para Empresas Africanas alcanzaron su máximo y en que la mayoría de las inversiones eran recientes. Entre el ejercicio de 1989 y el ejercicio de 1999, se aprobaron US\$194 millones a favor de 307 proyectos en 30 países. El monto de aprobación fue, en promedio, de \$630.000. De los US\$194 millones aprobados, el 80% era préstamos, el 10% era cuasicapital (denominados préstamos *venture*), el 6% era capital y el 4% correspondía a garantías. De las 307 aprobaciones, el 28% (el 25%

medido en dólares) se descartaron después de ser aprobados o se cancelaron una vez comprometidos los recursos. La evaluación concluyó que los resultados del Fondo para Empresas Africanas habían sido desiguales. En cuanto a resultados de desarrollo, alrededor de la mitad de los proyectos revisados se calificaron como satisfactorios, y los que obtuvieron el mejor desempeño fueron los proyectos de expansión y los de mayor envergadura. Sin embargo, una de las principales contribuciones de la IFC fue la función que ejercía como prestamista de última instancia; sin la participación de la IFC, la mayor parte de las empresas no habría obtenido financiamiento para sus proyectos. En cuanto a resultados financieros, para cubrir sus pérdidas el Fondo para Empresas Africanas necesitaba una subvención cruzada de unos US\$5 millones anuales una vez deducidos los gastos operativos. Llegado el ejercicio de 1999, el 50% de los préstamos cerrados del Fondo para Empresas Africanas tuvieron que darse de baja contablemente, y la IFC recuperó menos del 50% del principal. Los resultados de las inversiones de capital fueron particularmente deficientes. Llegado el ejercicio de 1999, el Fondo para Empresas Africanas había desembolsado US\$8,6 millones en inversiones de capital en 35 empresas, pero solo se logró enajenar una inversión y la plusvalía fue muy reducida.

## **ii. Fondo para la Pequeña Empresa**

El segundo programa de la IFC para brindar financiamiento directo a las PYME fue el Fondo para la Pequeña Empresa, en el marco del cual el directorio de la IFC delegó las facultades de aprobación en la administración de esa institución. El Fondo para la Pequeña Empresa se aprobó en 1996 en una época en que el Fondo para Empresas Africanas era considerado exitoso y, en consecuencia, se administró siguiendo sus procesos. Se aprobó como componente de Ampliación del Alcance de la IFC, un programa de mayor envergadura que tuvo por objetivo ampliar las operaciones de esa institución para incluir a los países emergentes de la antigua Unión Soviética y otros mercados fronterizos. El programa de ampliación de la IFC dispuso fondos presupuestarios para crear representaciones en varios países seleccionados por su difícil entorno de negocios y sus apremiantes necesidades de apoyo. La intención fue incrementar el nivel global de todas líneas de negocio de la IFC, y una de ellas era el financiamiento para las PYME. El directorio aprobó hasta US\$125 millones para financiar operaciones de capital y préstamos de entre US\$100.000 y US\$2,5 millones. La cifra aprobada se utilizó integralmente en más de 100 inversiones en 21 países.

En cuanto al financiamiento directo que el Fondo para la Pequeña Empresa proporcionó a las PYME, el nivel de actividad y los resultados variaron considerablemente de una región y otra. Llegado 2003, se habían desembolsado casi todos los préstamos del Fondo para la Pequeña Empresa y el Fondo para Empresas Africanas, y en los años subsiguientes el número de préstamos nuevos fue relativamente reducido. Cabe señalar que los resultados del Fondo para la Pequeña Empresa en Europa del sur y Asia central, que logró un nivel de reservas para pérdidas en préstamos del 11%, fueron muy superiores a los de otras regiones y fue en esa región que el Fondo alcanzó

su mayor nivel de actividad (29 préstamos). Varios de los empresarios seleccionados de Europa del sur y Asia central recibieron posteriormente préstamos regulares de la IFC por montos más altos. Las reservas para pérdidas en préstamos a América Latina y el Caribe ascendieron al 25%, pero la región tenía solo cinco operaciones a través del Fondo para la Empresa Pequeña. Aunque la calidad de la cartera de inversiones de capital del Fondo para la Pequeña Empresa era, en general, superior a la del Fondo para Empresas Africanas, seguía presentando deficiencias y un sesgo atribuible al éxito de una sola inversión. Entre 1997 y 2005, el Fondo para la Pequeña Empresa desembolsó US\$11 millones en 12 operaciones de capital, de las cuales nueve fracasaron, pero ya que una tuvo un rendimiento del 50%, la cartera de inversiones de capital logró una tasa interna global de rendimiento del 8% por año. El éxito regional en Europa del sur y Asia oriental se transformó en la justificación y el modelo del Programa de Pequeñas Inversiones Directas.

### **iii. Programa de Pequeñas Inversiones Directas**

El Programa de Pequeñas Inversiones Directas, programa muy selectivo y de reducida escala, se puso en marcha esencialmente para que la IFC pudiera llegar a países que estaban en situaciones muy difíciles y en que la IFC no había, hasta entonces, realizado operaciones. El programa funcionó entre 2001 y 2010 y proporcionó financiamiento directo a las PYME de países fronterizos, en montos de entre US\$1 millón y US\$5 millones. El programa no se consideró incongruente con la estrategia vigente de la IFC de proporcionar financiamiento a las PYME indirectamente, a través de intermediarios financieros, ya que no desembolsaba recursos si se disponía de financiamiento apropiado localmente. De hecho, en muchos de los países más pequeños, solo se ofrecían financiamiento para comercio exterior y préstamos a corto plazo, y el nivel de financiamiento a largo plazo era prácticamente nulo.

El Programa de Pequeñas Inversiones Directas fue objeto de la gestión más rigurosa, y se diseñó teniendo en cuenta muchas de las lecciones aprendidas del Fondo para Empresas Africanas y el Fondo para la Pequeña Empresa (véase el Recuadro 5.1). Aunque la selección y la aprobación de las operaciones se centralizaba en Washington, el personal local se encargaba del procesamiento, con orientación de la administración central del programa. Ello fue parte de un intento por someter la información que obtenía el personal local a un criterio experimentado; el gerente de Washington siempre se reunía con el solicitante en la empresa. Asimismo, el Programa de Pequeñas Inversiones Directas se regía por normas específicas con respecto a la selección de las operaciones, prestaba especial atención a empresarios con un historial de sólidos resultados financieros (se evitaban empresas nuevas) y tenía una clara preferencia por otorgar préstamos (en lugar de inversiones de capital). Siempre se procuraba obtener cofinanciamiento de socios financieros locales y la asistencia técnica se integraba generalmente con los préstamos. Por lo general, era posible identificar al menos un candidato idóneo en un determinado país. No obstante, a propósito, nunca se realizaba más de una inversión del programa por país por año.

**Recuadro 5.1. Principales lecciones aprendidas de la experiencia acumulada por el Fondo para Empresas Africanas y el Fondo para la Pequeña Empresa**

- Definir y aclarar el mercado meta.
- Realizar operaciones únicamente en países en que las PYME no tienen acceso a capital de riesgo a largo plazo.
- Promover la integridad; centrar la atención en los empresarios.
- Preferir historiales de negocio sólidos y continuos.
- Financiar únicamente expansiones, no inversiones en proyectos totalmente nuevos. Estas inversiones son a pequeña escala y su objetivo es financiar empresas, no proyectos; ayudan a las empresas a incrementar su escala utilizando el modelo de negocios establecido, no a crear un negocio nuevo o diferente.
- Apoyar a las mejores PYME o las mejores PYME nuevas del sector.
- Integrar la asistencia técnica de apoyo con el plan de inversión. El programa puede y debe reportar a estas empresas un considerable nivel de adicionalidad, por ejemplo, mejoras de la gobernanza empresarial, adopción de normas y transferencias de conocimientos sobre prácticas óptimas.
- Procurar cofinanciamiento complementario de un intermediario financiero local en todos los casos en que sea posible. Esos recursos serán generalmente un componente a corto plazo del plan financiero con un banco comercial.
- Otorgar únicamente préstamos y exigir garantías en todos los casos. No realizar inversiones de capital o incluso de cuasicapital ya que estas operaciones son más complejas. Las tasas de interés deben ser fijas, por motivos de sencillez y diferenciación del mercado de prestamistas a corto plazo.
- Adoptar procedimientos y documentos simplificados.
- Realizar la tramitación localmente, en la medida en que sea posible, para aprovechar los conocimientos locales, realizar la posterior supervisión y mantener los gastos en niveles bajos, pero administrar centralmente en aras del control de la calidad y para poder aplicar criterios uniformes.
- Adoptar un enfoque muy selectivo y no ejercer presiones para lograr un mayor volumen.
- Conceder crédito en moneda local de ser posible. Es una gran ventaja para el programa ya que la mayor parte de las PYME no puede asumir prudentemente el riesgo cambiario.

*Fuente:* Revisiones internas de los programas de la IFC y entrevistas con el personal de la IFC.

El Programa de Pequeñas Inversiones Directas estuvo al borde de ser financieramente sostenible en el sentido de que casi logró el punto de equilibrio financiero, pero era de alcance reducido y se dirigía a las PYME más grandes. Entre 2003 y 2010, el programa comprometió más de US\$50 millones a través de 25 préstamos. La cartera tuvo un desempeño satisfactorio y el programa fue rentable a nivel de la inversión. Asimismo, fue rentable una vez deducidos el costo de los fondos y los gastos directos, y cubría casi, pero no todos, los gastos generales de la IFC, lo cual significa que, en conjunto, el programa no era totalmente rentable. Se consideró como prueba de que la IFC podía crear y administrar al menos un programa de financiamiento directo para las PYME, de alcance limitado y gastos netos reducidos, pero no que lo haría en forma rentable. Asimismo, fue notorio que las metas del programa se concentraban cerca de los límites superiores del espectro de las PYME, y que el tamaño promedio de las inversiones era de unos US\$2 millones.

## **B. OTROS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO**

Al margen de la IFC, solo el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) ha proporcionado financiamiento directo a las PYME. El BERD prefiere hacer frente a la necesidad de brindar financiamiento a las PYME apoyando a intermediarios financieros locales y el desarrollo del sistema financiero local. No obstante, también administró un programa pequeño de financiamiento directo y actualmente sigue proporcionando algunos préstamos pequeños. El BERD tiene menos países meta que la IFC, y su directorio alienta a la institución a realizar actividades en cada uno de los países miembros, pero sobre todo en países más pequeños y menos desarrollados. Puesto que en esos países las posibilidades de realizar operaciones más grandes suelen ser reducidas, el BERD ha estado dispuesto a conceder préstamos más pequeños en esos países. En esencia, el BERD reducía el tamaño de sus préstamos en un país hasta que lograba el nivel meta o un nivel de actividad satisfactorio<sup>99</sup>. Ello significa que su programa no era un programa de financiamiento directo de las PYME, pero en ciertos países el BERD sí concedió préstamos más pequeños como parte de sus actividades generales.

Las diferencias con respecto a otras inversiones se debieron principalmente a una tramitación menos formal por medio de la autoridad que el directorio delegó en la administración. Para esos préstamos, la aprobación es simplificada y el proceso lo realiza un comité ejecutivo compuesto de cinco integrantes de la administración. Un integrante del comité ejecutivo se nombra del Departamento de Crédito del BERD que, por lo tanto, puede perder la votación. Pero si Riesgo pierde la votación, ese miembro tiene derecho a apelar a la alta administración. Ya que forman parte de los programas con los países, las inversiones pequeñas no se contabilizan separadamente, pero los informes de la administración señalan que han tenido un desempeño similar al de las operaciones regulares, registrándose una tasa de préstamos no redituables de alrededor del 6%, algunos de los cuales pudieron recuperarse posteriormente. Dada

su estructura de gastos, el BERD estima que ningún préstamo de menos de US\$2,5 millones puede cubrir los gastos de la institución dados los márgenes de préstamo que aplica habitualmente. Por lo tanto, el BERD ha estado, en esencia, ofreciendo subvenciones cruzadas a préstamos más pequeños.

La ventaja del BERD en la concesión de préstamos más pequeños se debe a su extensa dotación de personal local. En Tayikistán, por ejemplo, cuenta con 16 empleados, la mayoría contratados localmente, y en otros países en que está dispuesto a considerar propuestas por montos pequeños, su dotación de personal es proporcionalmente similar. El personal local identifica la mayoría de las propuestas más pequeñas entre los contactos que han establecido, y aunque se especializan exclusivamente en operaciones pequeñas, cuenta con los conocimientos locales necesarios para saber discernir posibilidades atractivas. En las transacciones más pequeñas la preferencia es otorgar préstamos. No se realizan inversiones de capital, pero en algunos casos se consideran inversiones de cuasicapital.

### C. INSTITUCIONES NACIONALES

Según una revisión del financiamiento directo que otras instituciones han proporcionado a las PYME, financiar a estas empresas directamente es difícil, no solo para los bancos multilaterales de desarrollo, sino también para las instituciones nacionales que tienen el mandato de promover el desarrollo. Existen entidades privadas que han sido exitosas en el segmento de las PYME, por ejemplo, empresas de arrendamiento financiero, bancos que sirven al segmento PYME y empresas especializadas de capital de riesgo. Sin embargo, la mayoría de las instituciones y programas de desarrollo a nivel nacional que ofrecen capital de riesgo a las PYME lo hacen por mandato o son subvencionadas. Entre las instituciones nacionales que deciden colocar un volumen de capital de riesgo a plazo en clientes PYME, son pocas las que son financieramente exitosas e incluso esas instituciones se formaron originalmente con recursos públicos o fondos filantrópicos.

De las pocas instituciones que fueron financieramente exitosas, todas iniciaron sus actividades como entidades nuevas exclusivamente dedicadas al segmento de las PYME. Instituciones como *Business Partners Limited* en Sudáfrica o el Banco de Fomento Comercial de Canadá no se hicieron realidad como extensión de otro organismo, o como resultado de la diversificación de un negocio en un mercado nuevo. Desde el punto de vista organizativo, estas instituciones no son muy diferentes. Cuentan con una oficina central, así como sucursales y oficinas regionales para poder estar más cerca de sus clientes. La experiencia acumulada por *Business Partners Limited* y el Banco de Fomento Comercial de Canadá indica que cuanto más pequeño el cliente, más cerca deben estar las sucursales. El tipo de producto puede variar, desde préstamos exclusivamente hasta inversiones de capital (en algunos casos).

La documentación suele ser simplificada y los procesos tampoco difieren tanto: las operaciones se concretan localmente, son objeto de una revisión inicial y cada vez que el negocio alcanza el siguiente nivel y, posteriormente, se evalúan para ser aprobadas o rechazadas en el siguiente nivel, generalmente la oficina central. No obstante, aunque hay un cierto grado de descentralización, los controles centrales son mucho más fuertes que los de los bancos comerciales. Aunque es útil y necesario contar con procedimientos simplificados, el elemento crucial en común que explica la exitosa longevidad de estos organismos es (i) la intensa formación que recibe el personal; (ii) la focalización exclusiva del organismo y su personal en el segmento de las PYME y (iii) el estrecho control y disciplina de una administración experimentada.



Las PYME representan una parte significativa del PIB y el empleo de los países en desarrollo; sin embargo, su contribución al crecimiento del empleo ha sido, durante decenios, un tema de debate de la política e investigación económicas.

# 6 Conclusiones y Recomendaciones

**Las PYME representan una parte significativa del PIB y el empleo de los países en desarrollo; sin embargo, su contribución al crecimiento del empleo ha sido, durante decenios, un tema de debate de la política e investigación económicas. Aunque es objeto de gran polémica, la opinión imperante es que ciertas restricciones que enfrentan las PYME son consecuencia de fallas de mercado y que, en algunos casos, la intervención de los gobiernos y los bancos multilaterales de desarrollo se justifican y pueden ser positivas. De las numerosas restricciones que citan frenan su crecimiento, las PYME señalan entre las más importantes, el acceso al financiamiento. Varias barreras explican estas restricciones que limitan el acceso al financiamiento en América Latina y el Caribe, entre otras, los altos niveles de informalidad laboral, el reducido nivel de bancarización de las PYME, la limitada competencia de los intermediarios financieros y las deficiencias en el entorno reglamentario y en materia de infraestructura financiera de los países.**

La CII es el único banco multilateral de desarrollo con el mandato explícito de apoyar a las PYME, y ha brindado ese apoyo tanto directa como indirectamente a través de intermediarios financieros. Los bancos multilaterales de desarrollo reconocen que su alcance es mucho mayor a través de intermediarios financieros, y que trabajar con estos intermediarios locales aprovecha las ventajas comparativas de esas entidades, entre otras, conocimientos y redes locales, financiamiento en moneda local, y venta cruzada de otros productos. Además, si el apoyo a las PYME se convierte en una línea de negocio rentable para el intermediario financiero local, ello puede tener efectos sostenibles a largo plazo que van mucho más allá de la duración de la operación.

Si bien reconoce las ventajas de realizar operaciones con intermediarios financieros, la CII ha seguido trabajando directamente con las PYME, citando la ausencia de financiamiento a más largo plazo y el alto aporte al desarrollo que ofrecen estas operaciones. La CII reconoce que, por sí solo, el apoyo a las PYME no es financieramente sostenible y que requiere subvenciones cruzadas de fuentes de ingresos procedentes de otras actividades de negocio, así como un organismo más ágil, con mayor presencia local y tiempos de tramitación más rápidos. Asimismo, aunque representa un volumen reducido de aprobaciones, el apoyo directo permite a la CII realizar operaciones en países miembros en que las oportunidades para llevar a cabo operaciones de mayor envergadura son limitadas.

La CII reconoció que era necesario contar con procedimientos más eficientes y estandarizados para el financiamiento a PYME, pero esos procedimientos se aplicaron únicamente al programa FINPYME *Credit* y no a otras operaciones de crédito directo a favor de esas empresas. El programa FINPYME *Credit* aplicó criterios específicos y estandarizados a sus inversiones, y fue más exitoso que programas para las PYME de otros bancos multilaterales de desarrollo revisados en el contexto de la presente evaluación. Asimismo, el programa adoptó algunas de las prácticas óptimas identificadas en programas para las PYME de otros bancos multilaterales de desarrollo: personal exclusivamente dedicado al programa, tramitación local, así como el seguimiento y la administración centralizados para asegurar el control de la calidad y la coherencia. Sin embargo, puede considerarse que la tramitación de las operaciones a favor de las PYME ha sido lenta en comparación con las pautas establecidas del financiamiento comercial.

El apoyo directo a favor de las PYME no se ajustó a una estrategia coherente e integral. La presencia local de la CII en ciertos países de los grupos C y D, sumado al crédito directo activo a las PYME (sobre todo a través del programa FINPYME *Credit*), ha contribuido a incrementar el número de aprobaciones en esos países. En gran medida, el financiamiento ha apoyado inversiones de capital, que en América Latina y el Caribe se han identificado como una restricción importante. Sin embargo, la falta de un enfoque estratégico se pone de manifiesto en la amplia gama de sectores y tipos de PYME apoyados. El principal criterio de elegibilidad para seleccionar PYME fue la medida en que la empresa cumplía las razones financieras preestablecidas y otros criterios comerciales. Entre 2006 y 2015, la CII llegó a 120 PYME en América Latina y el Caribe a través de sus operaciones de crédito directo, lo cual es indicativo de la limitada capacidad de este enfoque para alcanzar una escala suficiente y tener un impacto sistémico.

La CII ni identificó ni realizó sistemáticamente un seguimiento de los indicadores de desarrollo, lo cual dificultó el análisis de la eficacia de este apoyo. Los informes de supervisión de la CII centraron la atención casi exclusivamente en el desempeño financiero de los clientes PYME. La adicionalidad financiera también es difícil de determinar, ya que la CII rara vez documentó las condiciones crediticias anteriores

de sus clientes PYME. No obstante, OVE constató que casi todas las PYME habían tenido acceso a financiamiento a plazo. Asimismo, el hecho de que la mayoría de las PYME que realizaron operaciones al margen del programa FINPYME pertenecía a otra empresa o grupo que generalmente garantizaba los préstamos, pone en duda la adicionalidad financiera de estas operaciones.

El análisis de OVE indica que conceder crédito directo a las PYME no es financieramente sostenible. El costo financiero del programa FINPYME *Credit* (medido según las provisiones para pérdidas en préstamos y los montos cancelados) ha sido relativamente mayor que el de otros productos de la CII, lo cual refleja el riesgo más alto que conllevan las operaciones pequeñas. Aunque los márgenes financieros netos fueron positivos durante el período objeto de la evaluación, la consideración de los gastos operativos y los gastos generales implica que el crédito directo a las PYME ha generado pérdidas.

Además de sus operaciones de préstamo, la CII ha aprovechado la asistencia técnica para llegar a un mayor número de beneficiarios en la región; sin embargo, los servicios de asesoramiento para las PYME no se administraron como dimensión esencial de la labor que la CII realiza con estas empresas. El considerable aumento del número y de los montos de las operaciones de asistencia técnica no ha traído consigo procedimientos y sistemas para administrar eficazmente el volumen de operaciones, y la mayoría de las actividades de asistencia técnica no se han vinculado a operaciones de préstamo. Dada la ausencia casi total de seguimiento y evaluación, no es posible para la CII saber si se lograron los objetivos que se había propuesto alcanzar a través de sus programas estratégicos de asistencia técnica.

Otros bancos multilaterales de desarrollo han centrado la atención casi exclusivamente en brindar apoyo indirectamente a las PYME a través de intermediarios financieros. Ningún banco multilateral de desarrollo ha logrado otorgar financiamiento directo a las PYME en forma autosostenible desde el punto de vista financiero. La IFC, el banco multilateral de desarrollo que ha acumulado, por un amplio margen, la mayor experiencia en la concesión de crédito directo a las PYME, optó por recurrir casi exclusivamente a intermediarios financieros para proporcionar apoyo financiero a las PYME cuando se dio cuenta de que no puede tener un efecto sistémico brindando financiamiento directo.

Sobre la base de los hallazgos de la presente evaluación, OVE tiene tres recomendaciones para la Administración de la CII.

1. Dejar de proporcionar préstamos directos a las PYME. Los hallazgos de esta evaluación con respecto a la efectividad en el desarrollo, la adicionalidad de la CII y su desempeño financiero no apoyan la prolongación del crédito directo a las PYME (ya sea a través de FINPYME *Credit* u operaciones regulares a favor de las PYME). Las instituciones financieras y otros intermediarios gozan



Las operaciones de asistencia técnica deberían ser un elemento clave en la nueva estrategia a favor de las PYME, con un enfoque más estratégico que centre la atención en formas de reducir las principales barreras que limitan el crecimiento de las PYME.

© BID

de claras ventajas comparativas para llegar a un mayor número de PYME más eficientemente y asegurar un apoyo más sostenible. Por consiguiente, si la CII identificara mercados o segmentos con importantes brechas financieras, el apoyo a las PYME solo de manera indirecta a través de intermediarios se justificaría en términos de eficiencia y eficacia.

2. Coordinar con el BID para identificar las maneras más eficaces en que el Grupo BID puede apoyar a las PYME, tanto a nivel agregado (como parte de una estrategia de la CII orientada a las PYME coordinada en todo el Grupo BID), como a nivel sectorial, local, regional y de país. Esto debería incluir un análisis de las principales barreras y las fallas de mercado conexas que limitan el crecimiento de las PYME y la identificación de los instrumentos más apropiados del Grupo BID para hacer frente a esas barreras. El apoyo de la CII (proporcionado de manera indirecta como se indica en la Recomendación 1) debería utilizarse para abordar únicamente las barreras en que la CII tiene ventajas comparativas. Se debería dilucidar claramente la justificación de la participación de la CII y hacer el seguimiento e informar periódicamente los resultados de dicha participación.

3. Reorientar los programas de asistencia técnica a favor de las PYME para hacer frente a las principales restricciones que limitan el crecimiento de estas empresas, y mejorar la gestión de las operaciones de asistencia técnica a favor de las PYME. Las operaciones de asistencia técnica deberían ser un elemento clave en la nueva estrategia a favor de las PYME, con un enfoque más estratégico que centre la atención en formas de reducir las principales barreras que limitan el crecimiento de las PYME, en consonancia con la Recomendación 2. Se deberían definir los tipos de asistencia técnica, con objetivos claros y un marco de resultados para cada programa de asistencia técnica para PYME. Se deberían establecer procedimientos y sistemas que permitan llevar un seguimiento sistemático y presentar información sobre las actividades de asistencia técnica a favor de las PYME.



- <sup>1</sup> Referencia al mandato de la CII antes de la fusión hacia afuera en 2016, en que las actividades del sector privado del BID y la CII se combinaron para crear una CII ampliada (AG-9/15; CII/AG-2/15). La mayor parte de las nuevas actividades que ha asumido la CII ampliada las realizaban anteriormente otras ventanillas del sector privado del Grupo BID.
- <sup>2</sup> Las operaciones de FINPYME Credit no se evaluaron, ni a nivel de las operaciones ni a nivel de los programas. Si bien algunas operaciones regulares a favor de las PYME (al margen de FINPYME) se han analizado en informes ampliados de supervisión anual (XASR) validados por OVE, el limitado número de estos informes y el hecho de no poder cotejar los hallazgos del apoyo directo a las PYME y los de otras operaciones no permite desprender conclusiones sistemáticas.
- <sup>3</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2015.
- <sup>4</sup> Corporación Financiera Internacional (IFC) 2013; IFC 2010.
- <sup>5</sup> OIT 2013. En este caso, las PYME se definen como empresas de entre 5 y 249 empleados. Cuando se utilizan otras definiciones (por ejemplo, de entre 5 y 99 empleados), la proporción del empleo formal atribuible a las PYME a nivel mundial es del 45%, y en América Latina y el Caribe asciende al 30% (Ayyagari, Demirgüç-Kunt y Maksimovic 2011; Saliola y Bert 2012).
- <sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, Ayyagari, Demirgüç-Kunt y Maksimovic 2014, Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (DCED) 2013, así como De Kok et al. 2013.
- <sup>7</sup> IFC 2010.
- <sup>8</sup> Page y Söderbom 2012.
- <sup>9</sup> Klapper, Love y Randall 2015, OIT 2015, Liedholm 2002.
- <sup>10</sup> OIT 2015; Liedholm y Mead 2012.
- <sup>11</sup> DCED 2013; Pagés 2010.
- <sup>12</sup> OIT 2015, OIT 2013, Liedholm y Mead 2012.
- <sup>13</sup> Beck, Demirgüç-Kunt y Maksimovic 2005; Beck, Demirgüç-Kunt, Laeven y Maksimovic 2006; Banco Interamericano de Desarrollo 2004; IFC 2013; Schiffer y Weder 2001; OIT 2015.
- <sup>14</sup> Por ejemplo, barreras de ingreso al mercado o para salir del mercado, impuestos y reglamentación, inflación, corrupción y delincuencia, informalidad, reglamentación aduanera y comercial, así como acceso a tierras.
- <sup>15</sup> Kurdyla 2013.
- <sup>16</sup> Véase información más detallada en OVE (2016).
- <sup>17</sup> Más de la cuarta parte de las PYME de América Latina y el Caribe fracasaron entre 2006 y 2010, tasa muy superior a la de empresas grandes (15%). Banco Mundial 2013 (Mapping Enterprises in Latin America and the Caribbean).
- <sup>18</sup> OVE (2016).
- <sup>19</sup> Con la excepción de unos pocos países de América Latina y el Caribe, el número de intermediarios financieros reglamentados (sobre todo, bancos) se ha reducido, en parte, debido al interés de las autoridades reglamentarias de la región de asegurar la estabilidad de los sistemas financieros. Las adquisiciones transfronterizas de varios conglomerados nuevos de intermediarios financieros también han contribuido a una mayor concentración..
- <sup>20</sup> Por ejemplo, algunos países siguen manteniendo protecciones anticuadas para los acreedores y requisitos de capital excesivos que desincentivan el crédito a los prestatarios pequeños. Además, la infraestructura financiera presenta deficiencias, como la falta de registros crediticios universales, sistemas de pago transparentes y sistemas de garantía eficientes.

- <sup>21</sup> Véase un análisis de la serie de temas que se plantea al respecto en, por ejemplo, Ibararán, Maffioli y Stucchi 2009.
- <sup>22</sup> Las fallas de mercado citadas comúnmente para justificar las intervenciones son (i) asimetrías de información, sobre todo en el acceso al financiamiento de las PYME, que las intervenciones pueden corregir (las asimetrías restringen y ocasionan una mala asignación del financiamiento y son exacerbadas por los costos fijos de conceder crédito) y (ii) externalidades (por ejemplo, la función de las PYME en la creación de empleo y mayor competencia).
- <sup>23</sup> No obstante, algunos críticos sostienen que muchas políticas con respecto a las PYME son demasiado insignificantes como para incidir en el mercado, y que las intervenciones públicas pueden generar distorsiones que crean ineficiencia en la asignación de los recursos (Ibararán, Maffioli y Stucchi 2009; OIT 2015; Storey 2008).
- <sup>24</sup> Ello se debe probablemente a los efectos difusos y difíciles de atribuir que las mejoras de infraestructura tienen específicamente sobre las PYME. No obstante, en su informe *Development Effectiveness Report for Private Sector Operations* de 2014-2015, el Banco Asiático de Desarrollo señala explícitamente la provisión de infraestructura clave como ámbito del apoyo que brinda a las PYME (Banco Asiático de Desarrollo, 2016).
- <sup>25</sup> Muchos sostienen que las instituciones de financiamiento para el desarrollo deben apoyar únicamente a los mercados financieros desatendidos y procurar tener un efecto catalizador en lugar de competir con el financiamiento privado (Grupo Consultivo para Asistir a los Pobres 2013; Nelson 2015; IFC 2008). Sin embargo, los estudios señalan que los recursos de las instituciones de financiamiento para el desarrollo suelen concentrarse en instituciones grandes y solventes, y los críticos sostienen que ello puede desplazar parte del financiamiento privado (Von Stauffenberg y Rozas 2011).
- <sup>26</sup> Bosma y Stam 2012; OIT 2015.
- <sup>27</sup> OIT 2015.
- <sup>28</sup> Lerner y Stern 2010.
- <sup>29</sup> Según una revisión de las intervenciones a favor de las PYME por parte de las instituciones de financiamiento para el desarrollo (Grupo Consultivo para Asistir a los Pobres 2013), los objetivos declarados de dichas intervenciones (acelerar el crecimiento, el desarrollo económico y la creación de empleo) suelen ser incongruentes con los tipos de PYME efectivamente financiadas (principalmente PYME establecidas).
- <sup>30</sup> IFC, 2013; Ibararán, Maffioli y Stucchi 2009.
- <sup>31</sup> Ello se debe en parte a las dificultades metodológicas que surgen al evaluar las intervenciones a favor de las PYME como, por ejemplo, objetivos poco claros y cuestiones relacionadas con la definición y el seguimiento de grupos de control válidos (véase, por ejemplo, Lopez-Acevedo y Tinajero 2010).
- <sup>32</sup> El examen de los programas del gobierno mexicano a favor de las PYME abarcó una serie de actividades, entre otros, financiamiento, garantías, exenciones tributarias, capacitación, consultoría, formulación de estrategias y análisis..
- <sup>33</sup> Banco Mundial 2007.
- <sup>34</sup> Eslava, Maffioli y Melendez Arjona 2012. En otra evaluación de garantías parciales apoyadas por el gobierno en Colombia se observa que dichas garantías tuvieron impactos positivos en el crecimiento de las firmas (medidos por productos y empleo), pero ningún efecto en las inversiones, productividad o salarios (Arraiz, Melendez, Stucchi, 2014).
- <sup>35</sup> OVE 2014. En otra evaluación del financiamiento a PYME a través de bancos privados en la provincia de San Juan (Argentina) se observa que el financiamiento tuvo efectos positivos en los resultados, como las ventas, el empleo y la productividad (Bueso-Merriam, Demichelis, Fernández Díez, Giuliadori, Rodríguez, y Stucchi, 2016).
- <sup>36</sup> OVE 2016.

- <sup>37</sup> Para más información sobre otras evaluaciones de programas de desarrollo de proveedores y asistencia técnica a favor de las PYME en América Latina y el Caribe, véase Castillo, Maffioli, Rojo y Stucchi (2013), y Arraiz, Henríquez, y Stucchi (2013).
- <sup>38</sup> Otras ventanillas del Grupo BID que realizan operaciones sin garantía soberana, como la Iniciativa Oportunidades para la Mayoría y el Fondo Multilateral de Inversiones, han emprendido un total de 17 operaciones directas (crédito, capital y asistencia técnica) con PYME en los últimos 10 años. No obstante, la labor que realizaron con las PYME fue incidental y no formó parte de su estrategia en sentido más amplio. La presente evaluación, por lo tanto, se centra en la CII, que representa la gran mayoría del apoyo directo que el Grupo BID ha proporcionado a las PYME.
- <sup>39</sup> Las actividades grupales de asistencia técnica (como talleres y conferencias) se contaban como una operación de asistencia técnica. Para más información, véase el Anexo II y los párrafos 2.12 y 3.6.
- <sup>40</sup> No existe consenso internacional sobre lo que constituye una PYME. La mayor parte de las definiciones que emplean las autoridades nacionales, las instituciones financieras o las instituciones internacionales de financiamiento para el desarrollo utilizan uno o más atributos clave de magnitud, a saber, el número de empleados, los ingresos o activos, para diferenciar a las PYME de las micro y grandes empresas. Algunas instituciones de financiamiento para el desarrollo emplean, además, el monto de sus préstamos o inversiones como variable sustitutiva del tamaño de una empresa. Aunque un análisis de la motivación y de las repercusiones de utilizar diferentes variables de magnitud y umbrales trasciende del alcance de la presente evaluación, estos temas se examinan a fondo en el documento CII/GN-225-1, IFC (2000), IFC/Banco Mundial (2010) y Gibson y van der Vaart (2008), entre muchos otros estudios.
- <sup>41</sup> La excepción a esta regla son los proyectos totalmente nuevos, en que se consideran únicamente los activos.
- <sup>42</sup> Véase un análisis más detallado en el Anexo I sobre la metodología de la evaluación.
- <sup>43</sup> Asimismo, como parte del análisis de las operaciones de crédito, se analizaron las operaciones del programa Asistencia Técnica Directa que apoyan la preparación e implementación de préstamos.
- <sup>44</sup> Véanse, por ejemplo, documentos CII/AB-685 (1999); CII/GN-180-13 (2004); CII/GN-232-2 (2007); CII/GP 15 (2006); CII/DE-52/10 (2010); CII/GP-15-10 (2008) y CII/GN-281-1 (2013).
- <sup>45</sup> Los jefes de estado y gobierno de las Américas acordaron la Declaración de Nuevo León durante la cumbre especial celebrada en Monterrey (México) el 13 de enero de 2004.
- <sup>46</sup> El límite del 75% sigue en vigor tras la fusión hacia afuera del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y la Iniciativa Oportunidades para la Mayoría en la CII.
- <sup>47</sup> Véanse, por ejemplo, los documentos CII/GN-224-2, CII/GN-189-4, GN-2428 y CII/GN-224-14.
- <sup>48</sup> Véanse, por ejemplo, los documentos CII/GN-152-3, CII/GN-180-13 y CII/GN-232-2.
- <sup>49</sup> Véanse, por ejemplo, los documentos CII/GN-281, CII/GN-224-14-13 y CII/PP-160.
- <sup>50</sup> En sus inicios, se había previsto que el programa realizaría operaciones en Bolivia, Costa Rica y El Salvador, pero se ofreció solo en Bolivia.
- <sup>51</sup> Los países se dividieron en dos grupos: países en que la CII tenía una presencia local y contaba con oficiales de inversión calificados para hacerse cargo de la originación y los que no reunían estas características (véase el Cuadro 2.1).
- <sup>52</sup> Las otras exenciones de la política operativa de la CII incluyeron la posibilidad de financiar hasta el 100% del costo de los proyectos y la de ser la única fuente de fondos.

- <sup>53</sup> En principio, una solicitud de crédito de la iniciativa SBRL no debía tardar más de 10 días hábiles tras verificarse la elegibilidad, y la aprobación final del Directorio se delegaría en el Gerente General de la CII o en la persona que éste designara.
- <sup>54</sup> Un total de US\$2,5 millones (del límite global del programa de US\$23 millones) puede utilizarse para conceder préstamos subordinados y otros US\$2,5 millones se financian con la venta de participaciones al Fondo Fiduciario China-CII para Inversiones de Capital en PYME para todas las operaciones. Los préstamos subordinados pueden tener plazos de entre tres y siete años (con un período de gracia de hasta dos años), exigen fianzas personales del propietario o el accionista principal (pero no garantías) y tienen una tasa de interés fija de 500 puntos básicos por encima de la tasa de referencia de FINPYME *Credit* (documento CII/GN 224 20/21).
- <sup>55</sup> Esta iniciativa no reemplazó ni sustituyó el programa FINPYME *Credit*; las condiciones de los programas difieren, sobre todo en lo que respecta a montos aprobados, procesos y documentación. Véase la sección sobre procedimientos operativos (Capítulo II).
- <sup>56</sup> Las operaciones del Grupo II se iniciarían una vez que la CII hubiera establecido una presencia local en los países de ese grupo (documento CII/GN-224-2). Aunque, en un inicio, solo podían realizarse operaciones si se contaba localmente con un oficial de inversiones cualificado, más adelante los criterios de elegibilidad se modificaron, autorizándose operaciones si la CII contaba con un oficial de inversiones o un representante cualificado (documento CII/GN-224-21).
- <sup>57</sup> Con respecto al apoyo proporcionado indirectamente a través de intermediarios financieros desde 2006, OVE incluyó solo las operaciones que tuvieron por objetivo ofrecer crédito general a las PYME (utilizando la base de datos que OVE preparó para la evaluación de los intermediarios financieros e información de la CII).
- <sup>58</sup> El programa FINPYME *Diagnostics* tuvo por objetivo (i) promover el inventario de proyectos de la CII, (ii) agilizar la tramitación de proyectos y (iii) recabar información útil sobre el entorno de negocios del sector privado.
- <sup>59</sup> Pueden solicitar financiamiento del programa FINPYME *Diagnostics* empresas de Bahamas, Barbados, Belize, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela.
- <sup>60</sup> Fondo Fiduciario Español (2000), Fondo Fiduciario Austríaco (2002), Fondo Fiduciario Danés (2004), Fondo Fiduciario Italiano (2005), Fondo Fiduciario Suizo (2008), Infrafund (2008), Fondo Fiduciario Noruego (2010), Fondo Fiduciario Valonia-Bélgica (2011), Fondo Nórdico de Desarrollo (2011), Gobierno de Estados Unidos (2013), Fondo Chino de Asistencia Técnica (2014), Fondo Fiduciario Neerlandés (2014) y Fondo para una Tecnología Limpia (2015).
- <sup>61</sup> La División de Asistencia Técnica y Alianzas Estratégicas se hizo realidad principalmente gracias al Fondo Fiduciario Coreano; la CII también contribuyó US\$5 millones de recursos propios (documento CII/GN-238).
- <sup>62</sup> Servicios de Consultoría para PYME, FINPYME *Diagnostics*, Energía Renovable y Eficiencia Energética, así como la Promoción de Buenas Prácticas para la Sólida Gobernanza de Empresas Familiares.
- <sup>63</sup> Con la inclusión de FINPYME *ExportPlus* y FINPYME *Integrity* (2009/2010) y FINPYME *Mujer Empresaria* (2013).
- <sup>64</sup> Véase información más detallada sobre los programas en el Cuadro 1.1 (Anexo II).
- <sup>65</sup> Asimismo, se realizaron dos operaciones de capacitación virtual a pequeña escala por un valor de US\$59.700. Véase más información sobre los tipos de asistencia técnica desembolsados, por programas estratégicos, en el Cuadro 1.2. (Anexo II).
- <sup>66</sup> Países sin préstamos directos: Barbados, Guyana, Panamá, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Venezuela.

- <sup>67</sup> Los oficiales de inversiones del programa FINPYME también realizan actividades de originación y supervisan operaciones en otros países. A fin de identificar clientes, el programa consideró la posibilidad de formar alianzas con instituciones de algunos países (por ejemplo, en Centroamérica, Jamaica y Bolivia). Sin embargo, solo Bolivia obtuvo mejores resultados en cuanto a número de operaciones. Una vez concluida la alianza, la CII contrató a un oficial de inversiones en el país.
- <sup>68</sup> Para más información sobre los términos y los requisitos de elegibilidad del programa FINPYME *Credit* (por ejemplo, años de operación, garantías y países), véase el Cuadro 2.1.
- <sup>69</sup> Véase también la sección sobre las características de los clientes y la adicionalidad financiera.
- <sup>70</sup> Ello incluye únicamente operaciones desembolsadas a las PYME y excluye el conteo doble de clientes repetidos debido a operaciones renovadas u operaciones múltiples.
- <sup>71</sup> Esta información procede del análisis en el informe de antecedentes de OVE sobre el crédito destinado a las PYME de la Evaluación de Intermediarios Financieros (2016).
- <sup>72</sup> Ya que una misma empresa puede beneficiarse de varias operaciones de asistencia técnica (por ejemplo, participando en un curso práctico y, posteriormente, recibiendo una operación de asistencia técnica individual o participando en varias operaciones de asistencia técnica grupal), es probable que esta cifra incluya un considerable conteo doble de beneficiarios únicos. La CII no realizó un seguimiento sistemático de los beneficiarios.
- <sup>73</sup> Véase información más detallada sobre las operaciones desembolsadas, por país y tipo de asistencia técnica, en el Cuadro 1.3 (Anexo II).
- <sup>74</sup> Los datos proceden de las operaciones de asistencia técnica que OVE pudo vincular a la base de datos de préstamos de la CII.
- <sup>75</sup> De la revisión de la cartera, no fue posible identificar a los beneficiarios individuales de las operaciones grupales de asistencia técnica, ya que la lista de participantes no fue objeto de un seguimiento sistemático (a veces se recopila manualmente o en formato pdf y a veces la CII no conocía el nombre de los beneficiarios).
- <sup>76</sup> Esta sección se basa en la revisión documental de una muestra aleatoria representativa de las operaciones aprobadas entre 2006 y 2015.
- <sup>77</sup> En la mayor parte de los países, el plazo de los préstamos se limitó a cinco años. Véase la sección Procedimientos operativos.
- <sup>78</sup> Ello significa que los fondos de muchos préstamos a PYME se destinaron a más de un uso.
- <sup>79</sup> Véase información detallada sobre otros programas de apoyo directo las PYME en el Capítulo 5.
- <sup>80</sup> Puesto que la iniciativa no especificaba que era exclusivamente para las PYME, todo cliente que solicitaba un pequeño préstamo podía utilizar el proceso simplificado.
- <sup>81</sup> El objetivo de SME Direct era acortar el tiempo desde el momento de la elegibilidad hasta la aprobación. La CII no identifica en sus sistemas cuáles operaciones se aprobaron en el marco de esta iniciativa. OVE identificó siete operaciones a favor de las PYME aprobadas por esta iniciativa durante el período 2013-2015. El plazo de aprobación promedio fue de 12,7 meses y el plazo promedio de desembolso fue de 4,3 meses.
- <sup>82</sup> Si se excluyen las operaciones canceladas o descartadas, se reestructuraron el 28% de las operaciones de FINPYME *Credit* y el 41% de los préstamos regulares para PYME revisados. En la mayor parte de los préstamos reestructurados se modificaron principalmente el plazo y el cronograma de reembolso.
- <sup>83</sup> La mediana de la diferencia, en meses, de los clientes del programa FINPYME fue de 18 meses y de 36 meses en el caso de las PYME objeto de operaciones regulares.

- <sup>84</sup> Propuestas y contratos de préstamo, sistema DIAS *Plus*, cuestionario sobre adicionalidad (FINPYME *Credit*), modelos financieros, resultados de encuestas a clientes y estados financieros proporcionados por los clientes.
- <sup>85</sup> Informes de supervisión, informes ampliados de supervisión anual (operaciones regulares a favor de las PYME), sistema DIAS *Plus*, modelos financieros, resultados de encuestas a clientes y estados financieros proporcionados por los clientes.
- <sup>86</sup> Estas cifras excluyen las operaciones canceladas o descartadas. Las operaciones de las que no se disponía información sobre las ventas (avance) incluyen algunas que fueron canceladas o aprobadas más recientemente.
- <sup>87</sup> Según información disponible en septiembre de 2016. Los países con el mayor número de informes de seguimiento son Colombia (el 100% de las auditorías incluyen un informe de seguimiento) y Bolivia (52%). En cambio, menos del 1% de las auditorías en Guatemala, Costa Rica y Honduras incluyen un informe de seguimiento. El programa se comprometió en 2015 a evaluar todas las nuevas auditorías energéticas mediante dos informes de seguimiento (6 meses y 12 meses después de la auditoría). Por lo tanto, se prevé que algunas auditorías energéticas que se llevaron a cabo antes de esta fecha no contarán con un informe de seguimiento.
- <sup>88</sup> Los ámbitos más citados en que podrían efectuarse mejoras fueron modelo de negocio (65%), apertura de mercados nuevos (45%), organización interna (38%) y finanzas (25%). Asimismo, 28 empresas en Perú y 37 en El Salvador fueron objeto de operaciones individuales de asistencia técnica orientadas sobre todo a apoyar la aplicación de ciertas medidas identificadas en los planes de competitividad.
- <sup>89</sup> En 2012, por ejemplo, el ingreso neto estimado, por proyecto, (tras deducir los costos del financiamiento y los gastos operativos) de una operación típica del programa FINPYME Credit (monto promedio de US\$265.000) fue de US\$4.316. En el caso de una típica operación regular para una PYME (tamaño promedio: US\$3,4 millones), fue de US\$96.013 y en el de una operación con una empresa grande (tamaño promedio: US\$6,3 millones) fue de US\$108.643. No obstante, estos resultados son indicativos, no tienen plenamente en cuenta los gastos generales y deben interpretarse con cautela.
- <sup>90</sup> Operaciones totalmente reembolsadas o canceladas en libros.
- <sup>91</sup> Incluidos los gastos directos relacionados con los empleados que trabajan directamente en el programa (oficiales de inversiones a nivel local y un gerente de programa en Washington, DC), además de otros funcionarios que prestan apoyo al programa (por ejemplo, la Unidad de Activos Especiales y el Departamento Legal).
- <sup>92</sup> No se dispuso de información sobre los montos de las recuperaciones o los costos de las operaciones regulares para las PYME durante el período de evaluación.
- <sup>93</sup> *Fuente:* Plan Operativo para 2014-2016, Propuesta del Presupuesto Administrativo y de Gastos de Capital para 2014 y Estrategia de Financiamiento para 2014; Análisis del Desempeño Financiero y la Rentabilidad de la CII (documento CII/PP 141).
- <sup>94</sup> Entre los otros programas cabe destacar la Iniciativa para las PYME de Mozambique, las líneas de financiamiento para la región de Mekong y las Facilidades de Inversión para las Islas del Pacífico.
- <sup>95</sup> El financiamiento directo incluyó préstamos, cuasicapital, capital y garantías.
- <sup>96</sup> Si bien los bancos comerciales que actuaban como agentes realizaban la debida diligencia y administraban las operaciones siguiendo sus propias pautas, esas pautas fueron insuficientes para el tipo de crédito a plazo que se estaba concediendo con los fondos de la IFC.
- <sup>97</sup> En 1993 otro equipo de la IFC llevó a cabo una revisión inicial. En 1995, el Grupo de Evaluación de Operaciones de la IFC realizó otra revisión.

- <sup>98</sup> Evaluación de las inversiones de la IFC a través del Fondo para Empresas Africanas.
- <sup>99</sup> Puesto que el BERD no diferencia sus clientes de acuerdo con su tamaño, algunas de estas operaciones más pequeñas (pero no todas) fueron para PYME. Como ejemplo teórico podía, por lo tanto, considerarse una pequeña inversión de US\$250.000 para la República Kirguisa, pero en el caso de Bulgaria no se consideraba ninguna inversión por menos de US\$500.000.



- Agosin, M. R., J. P. Atal, J. S. Blyde, M. Busso, E. A. Cavallo, A. E. Chong y A. Izquierdo (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arraiz, I., F. Henriquez y R. Stucchi (2013) *Supplier Development Programs and Firm Performance: Evidence from Chile*, *Small Business Economics*, 41(1), 277-293, 2013.
- Arraiz, I., M. Melendez y R. Stucchi (2014) *Partial Credit Guarantees and Firm Performance: Evidence from Colombia*, *Small Business Economics*, 43 (3), 711-724.
- Ayyagari, M., A. Demirgüç-Kunt y V. Maksimovic (2010). *Are Innovating Firms Victims or Perpetrators? Tax Evasion, Bribe Payments, and the Role of External Finance in Developing Countries*, Policy Research Working Paper 5389. Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Small vs. young firms across the world: Contribution to employment, job creation, and growth*. Policy Research Working Paper 5631. Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Who creates jobs in developing countries? Small Business Economics* 43(1): 75-99.
- Ayyagari, M., T. Beck y A. Demirgüç-Kunt (2003). *Small and medium enterprises across the globe: A new database*. Policy Research Working Paper 3127. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Asiático de Desarrollo (2016). *Development Effectiveness Report 2014-2015. Private Sector Operations*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004). *Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Lending*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Banco Mundial (2007). *Evaluando los programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en México*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial/IFC (2010). *Micro, Small and Medium Enterprises Around the World: How Many Are There, and What Affects the Count?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Beck, T. y A. Demirgüç-Kunt (2004). *SMEs, growth & poverty. Public policy for the private sector*, note 268. Washington, DC: Banco Mundial.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y M. S. Martinez Peria (2008). *Bank financing for SMEs around the world: Drivers, obstacles, business models, and lending practices*. Policy Research Working Paper Series 4785. Washington, DC: Banco Mundial.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y V. Maksimovic (2005). *Financial and Legal Constraints to Firm Growth: Does Firm Size Matter?* *Journal of Finance* 60: 137-177.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt, L. Laeven y V. Maksimovic (2006). *The Determinants of Financing Obstacles*. *Journal of International Money and Finance* 25: 932-952.

- Berger, A. N. y G. F. Udell (1995). *Relationship lending and lines of credit in small firm finance*. *Journal of business* 68(3): 351-381.
- Bosma, N. y E. Stam (2012, marzo). *Local policies for high-employment growth enterprises. Report prepared for the OECD/DBA international workshop on high-growth firms: local policies and local determinants*, Copenhagen.
- Bueso-Merriam, J., F. Demichelis, M.C. Fernández Díez, D. Giuliadori, A. Rodríguez y R. Stucchi (2016). El Impacto del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo en la Provincia de San Juan, Nota Técnica 485, BID
- Castillo, V., A. Maffioli, S. Rojo y R. Stucchi (2013). *The Effect of Innovation Policy on SMEs' Employment and Wages in Argentina*, *Small Business Economics*, 42(2), 387-406.
- Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (2013). *Private Sector Development Synthesis Note: Current Debate on Small Enterprises and Development Agency Support*. DCED.
- Corporación Financiera Internacional (2000). *A Market-Oriented Strategy for Small and Medium Scale Enterprises. Discussion Paper 40*. Washington, DC: IFC.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Financing Micro, Small and Medium Enterprises: An Independent Evaluation of IFC's Experience with Financial Intermediaries in Frontier Countries*. Grupo de Evaluación Independiente. Washington, DC: IFC.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Scaling-Up SME Access to Financial Services in the Developing World*. Washington, DC: IFC.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Jobs Study. Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction*. Washington, DC: IFC.
- Corporación Interamericana de Inversiones (1989). Reglamento de políticas operativas, financieras y de inversión (documento CII/GN-27-10). Washington, DC: CII.
- \_\_\_\_\_ (1991a). Políticas de la CII para Operaciones con Intermediarios Financieros. Versión revisada (documento CII/GP-6-4).
- \_\_\_\_\_ (1991b). Directrices para la Participación en Proyectos por parte de la CII (documento CII/GP-4-2).
- \_\_\_\_\_ (1999). Informe sobre el Aumento General de Recursos de la CII (documento CII/AB-685).
- \_\_\_\_\_ (2000a). Modificaciones Propuestas a las Políticas para Operaciones con Intermediarios Financieros. Versión final (documento CII/GP-6-15).
- \_\_\_\_\_ (2000b). Programa Operativo Trienal de la CII – 2000-2002. Versión final (documento CII/GN-152-3).
- \_\_\_\_\_ (2003a). Propuesta para la Puesta en Práctica de Nuevas Iniciativas de la CII en Materia de Financiamiento. Versión revisada (documento CII/GN-189-4).

- \_\_\_\_\_ (2003b). Grupo de Estudio Externo para la CII: Informe a Directorio Ejecutivo. Grupo BID: Hacia el Reordenamiento de las Actividades en el Sector Privado en Apoyo a América Latina y el Caribe. Versión corregida (documento CII/GN-180-7).
- \_\_\_\_\_ (2003c). Segundo Informe de Evaluación Independiente al Directorio Ejecutivo de la CII (documento CII-RE-3).
- \_\_\_\_\_ (2004a). Plan Operativo para 2005-2006 (documento CII/GN-180-13).
- \_\_\_\_\_ (2004b). Propuesta de Dispensa para Exceder en forma Temporaria el Límite para el Sector de Servicios Financieros Estipulado en el documento CII/GP 6-15. Versión revisada (documento CII/GP-6-17).
- \_\_\_\_\_ (2004c). Propuesta de Dispensa para Exceder en forma Temporaria el Límite para el Sector de Servicios Financieros Estipulado en el documento CII/GP 6-15. Informe del Primer Vicepresidente del Comité del Directorio Ejecutivo (documento CII/GP-6-18).
- \_\_\_\_\_ (2005). Tercer Informe de Evaluación Independiente Directorio Ejecutivo de la CII. Informe del Presidente del Comité del Directorio Ejecutivo (documento CII/RE-4).
- \_\_\_\_\_ (2006a). La Definición de Tamaño de Empresa. Apoyando a las Pequeñas y Medianas Empresas de la Región (documento CII/GN-225-1).
- \_\_\_\_\_ (2006b). Propuesta para la Consolidación de Políticas de la CII en el Marco de la Nueva Política Operativa (documento CII/GP-15).
- \_\_\_\_\_ (2006c). Línea Rotatoria para Pequeñas Empresas. Versión revisada (documento CII/GN-224-2).
- \_\_\_\_\_ (2006d). Cuarto Informe de Evaluación Independiente al Directorio Ejecutivo de la CII (documento CII/RE-7).
- \_\_\_\_\_ (2007a). Regional. Propuesta de Modificación de los Términos de la Línea Rotatoria para Pequeñas Empresas (LRPE) (documento CII/GN-224-8).
- \_\_\_\_\_ (2007b). Plan Operativo de la CII para 2008-2010 (documento CII/GN 232 2).
- \_\_\_\_\_ (2007c). Quinto Informe de Evaluación Independiente al Directorio Ejecutivo de la CII (documento CII/RE-8).
- \_\_\_\_\_ (2007d). Regional. Línea Rotatoria para Pequeñas Empresas. Resolución CII/DE-30/07 (Modificación de la Resolución CII/DE-15/06)
- \_\_\_\_\_ (2008a). Política Operativa de la CII. Versión actualizada (documento CII/GP-15-9).
- \_\_\_\_\_ (2008b). Política Operativa de la CII. Versión actualizada (documento CII/GP-15-10).

- \_\_\_\_\_ (2008c). Informe al Directorio Ejecutivo sobre el Desarrollo de una Iniciativa de Asistencia Técnica y Alianzas Estratégicas (documento CII/GN-238).
- \_\_\_\_\_ (2008d). Regional. Propuesta de modificaciones a los términos de la Línea Rotatoria para Pequeñas Empresas (LRPE) (documento CII/GN-224-10).
- \_\_\_\_\_ (2008e). El Grupo BID y el Sector Privado: Plan Integrado de Negocios (documento GN-2428).
- \_\_\_\_\_ (2009). Sexto Informe de Evaluación Independiente de OVE al Directorio Ejecutivo de la CII (documento CII-RE-9).
- \_\_\_\_\_ (2010a). Plan Operativo para 2011 – 2013, la Propuesta de Presupuesto Administrativo y de Gastos de Capital para 2011, y la Estrategia de Financiamiento para 2011. Versión final aprobada (documento CII/DE-52-10).
- \_\_\_\_\_ (2010b). Séptimo Informe de Evaluación Independiente para el Directorio Ejecutivo de la CII (documento CII/RE-11).
- \_\_\_\_\_ (2011a). FINPYME *Credit* (antes Informe sobre la Situación de la Línea Rotatoria para Pequeñas Empresas). Presentación audiovisual (documento CII/GN-224-14).
- \_\_\_\_\_ (2011b). Octavo Informe de Validación Independiente – Proyectos de la CII que alcanzaron la madurez durante el año calendario 2010 (documento CII/RE 13).
- \_\_\_\_\_ (2011c). Informe Anual 2010 de la Corporación Interamericana de Inversiones. Washington, DC. [www.iic.org](http://www.iic.org)
- \_\_\_\_\_ (2013a). 2014-2016 Exposición de Asuntos Relacionados con el Plan Operativo para 2014-2016. Información Adicional y Comentarios tras la Primera Deliberación (documento CII/GN-281-1).
- \_\_\_\_\_ (2013b). Regional. Programa FINPYME *Credit*. Versión actualizada (documento CII/GN-224-21).
- \_\_\_\_\_ (2013c). Regional. Propuesta de Modificación de los Términos del Programa FINPYME *Credit* – Ofrecimiento de Deuda Subordinada. Resolución CII/DE 15/06, Modificada 2 y Ratificada (documento CII/GN-224-20).
- \_\_\_\_\_ (2014). Política Operativa de la CII. Versión actualizada (documento CII/GN 27-10).
- \_\_\_\_\_ (2015). Informe Anual de FINPYME *Credit*. Presentación audiovisual (documento CII/PP 160).
- \_\_\_\_\_ (2016). Programa FINPYME *Credit*. Actualización a Mayo de 2016 y Próximos Pasos (documento CI/PP 185).
- De Kok, J. M. P., P. Vroonhof, W. Verhoeven, N. Timmermans, T. Kwaak, J. Snijders y F. Westhof (2012). *Do SMEs create more and better jobs?* Bruselas: Comisión Europea. [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/pdf/do-smes-create-more-and-better-jobs\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/pdf/do-smes-create-more-and-better-jobs_en.pdf)

- De la Torre, A., M. S. M. Pería y S. L. Schmukler (2010). *Bank involvement with SMEs: Beyond relationship lending*. *Journal of Banking & Finance* 34(9): 2280-2293.
- Deijl, C., J. de Kok y V. V. Essen (2013). *Is small still beautiful? Literature review of recent empirical evidence on the contribution of SMEs to employment creation*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Demirgüç-Kunt, A., T. Beck y P. Honohan (2008). *Finance for all? Policies and Pitfalls in Expanding Access*. Washington, DC: Banco Mundial.
- DiCaprio, A., S. Beck y J. C. Daquis (2015). *2015 Trade Finance Gaps, Growth, and Jobs Survey*. *African Development Bank Briefs*. Octubre de 2015(45).
- Eslava, M., A. Maffioli y M. Meléndez Arjona (2012). *Second-Tier Government Banks and Firm Performance: Micro-Evidence from Colombia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gibson, T. y H. J. van der Vaart (2008). *Defining SMEs: A Less Imperfect Way of Defining Small and Medium Enterprises in Developing Countries*. *Brookings Global Economy and Development Institution, Working Paper Series*, septiembre de 2008. Consultado en [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/9/development%20gibson/09\\_development\\_gibson.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/9/development%20gibson/09_development_gibson.pdf)
- Grupo Consultivo para Asistir a los Pobres (CGAP) (2013). *How Are Public Investors and Donors Filling the SME Financing Gap?* <http://www.cgap.org/blog/how-are-public-investors-and-donors-fillingthe-sme-financing-gap>
- Grupo de Evaluación Independiente (2015). *The Big Business of Small Enterprises: Evaluation of the World Bank Group Experience with Targeted Support to Small and Medium-size Enterprises 2006-2012*. IEG. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hallberg, K. (2000). *A market-oriented strategy for small and medium scale enterprises*. Discussion Paper 40. Washington, DC: Banco Mundial. IFC.
- Hishigsuren, G., M. Spahr, I. Estevez y B. Magnoni (2014). *Experiences of microfinance institutions serving very small to small enterprises in Latin America*. *Enterprise Development and Microfinance* 25(3): 246-258.
- Ibarrarán, P., A. Maffioli y R. Stucchi (2009). *SME policy and firms' productivity in Latin America*. *IZA Discussion Paper No. 4486*. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1493862>
- Jaffe, A., J. Lerner y S. Stern (2001). *Innovation Policy and the Economy, Volume 1*. National Bureau of Economic Research, Inc., <http://EconPapers.repec.org/RePEc:nbr:nberbk:jaff01-1>.
- Klapper, L., I. Love y D. Randall (2015). *New firm registration and the business cycle*. *International Entrepreneurship and Management Journal* 11(2): 287-306.
- Kurdyła, M. (2013). *Do SME Credit Constraints Inhibit Job Creation? Spurring Employment in Developing Country Firms*. Georgetown University. <https://repository.library.georgetown.edu/handle/10822/558625>

- Lederman, D., J. Messina, S. Pienknagura y J. Rigolini (2013). *Latin American entrepreneurs: Many firms but little innovation*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Lee, S. y N. Torm (2015). *Social security and firm performance: The case of Vietnamese SMEs*. *International Labour Review*. Accepted Author Manuscript. doi:10.1111/j.1564-913X.2015.00054.
- Liedholm, C. (2002). *Small firm dynamics: Evidence from Africa and Latin America*. *Small Business Economics* 18(1-3): 225-240.
- Liedholm, C. y D. Mead (2012). Resumido en E. Berner, G. Gomez y P. Knorringa (2012), *Helping a large number of people become a little less poor: The logic of survival entrepreneurs*. *European Journal of Development Research* 24: 3.
- López-Acevedo, G. y M. Tinajero. (2010). *Mexico: Impact evaluation of SME programs using panel firm data*. *World Bank Policy Research Working Paper Series*. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1543045>
- Luetkenhorst, W. (2004). *Economic development, the role of SMEs and the rationale for donor support: Some reflections on recent trends and best practices*. En la alocución principal a la ONUDI con ocasión de la reunión del grupo sobre alianzas con las PYME celebrada en Hanoi, el 19 de noviembre.
- Navaretti, G. B., G. Calzolari y A. F. Pozzolo (2015) *Is special treatment for SMEs warranted?. Who takes the risks for funding SMEs?*, *European Economy* 2: 9-339.
- Navas-Alemán, L., C. Pietrobelli y M. Kamiya (2014). *Access to finance in value chains: New evidence from Latin America*. En R. A. Hernández, J. M. Martínez-Piva y N. Mulder (comps.): *Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/G.2617-P: 107-136
- Nelson, R. M. (2015). *Multilateral Development Banks: Overview and Issues for Congress*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Oficina de Evaluación y Supervisión (2014). *A Comparative Analysis of IDB Approaches Supporting SMEs: Assessing Results in the Brazilian Manufacturing Sector*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Véase <https://publications.iadb.org/handle/11319/6683?locale-attribute=en#sthash.9Af6ejPa.dpuf>
- \_\_\_\_\_ (2016). *Evaluation of IDB Group's Work through Financial Intermediaries: SME Finance Background Report*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Véase <https://publications.iadb.org/handle/11319/7534#sthash.Ccowcs1B.dpuf>
- Ono, A. e I. Uesugi (2009). *Role of collateral and personal guarantees in relationship lending: Evidence from Japan's SME loan market*. *Journal of Money, Credit and Banking* 41(5): 935-960.
- Organización Internacional del Trabajo (2015). *Small and medium-sized enterprises and decent and productive employment creation*. Ginebra. OIT.

- Page, J. y M. Söderbom (2012). *Is small beautiful? Small enterprise, aid and employment in Africa (2012/94)*. En el sitio virtual del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la UNU: [http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2012/en\\_GB/wp2012-094](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2012/en_GB/wp2012-094).
- Pagés, C. (comp.) (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pearson, R. (1975). E. F. Schumacher, *Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*. Institute of Development Studies Bulletin, 7(1): 34-35.
- Saliola, F. y J. Vierk Berndt (2012). *Small firms increased their share of total employment in developing countries. Note 2, Assessing Private Sector Contributions to Job Creation: IFC Open Source Study*, <http://www.ifc.org/jobcreation>.
- Schiffer, M. y B. Weder (2001). *Firm Size and the Business Environment: Worldwide Survey Results. Discussion Paper 43*. Washington, DC: Corporación Financiera Internacional.
- Schoar, A. (2010). *The Divide between Subsistence and Transformational Entrepreneurship. Innovation Policy and the Economy*, 10 (1): 57-81.
- Schwab, K. y X. Sala-i-Martin (2015). *World Economic Forum's Global Competitiveness Report, 2014-2015*. Ginebra: Foro Económico Mundial. En <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/>.
- Shell Foundation y K. Hoffman (2005). *Enterprise Solutions to Poverty: Opportunities and Challenges for the International Development Community and Big Business*, Comp. M. Lopatin. Londres. Shell Foundation.
- Stein, P., O. P. Ardic y M. Hommes (2013). *Closing the Credit Gap for Formal and Informal Micro, Small, and Medium Enterprises*. Corporación Financiera Internacional. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial.
- Stein, P., T. Goland y R. Schiff (2010). *Two trillion and counting: Assessing the credit gap for micro, small, and medium-size enterprises in the developing world*. Washington, DC: McKinsey & Company y IFC.
- Storey, D. J. (2008). *Entrepreneurship and SME policy. En World Entrepreneurship Forum, 2008 Edition*. EM Lyon Business School.
- Taiwo, M. A., A. M. Ayodeji y B. A. Yusuf (2012). *Impact of small and medium enterprises on economic growth and development. American Journal of Business and Management* 1(1): 18-22.
- Von Stauffenberg, D. y D. Rosas (2011). *Role Reversal Revisited. Are Public Development Institutions Still Crowding-out Private Investment in Microfinance?* Washington DC: MicroRate.