

### Edición especial: Lecciones aprendidas de proyectos del BID

#### En este número

¿Tienen los modelos mayoristas algún sentido para las microfinanzas?

Servicios de desarrollo empresarial: Experiencias del BID

#### Al interior

Las condiciones de mercado en cuatro países 3

Fijación del precio de los préstamos 4

Resultados del Programa Global de microfinanzas 5

Promoción de mercados de SDE:

Mecanismos institucionales 9

Modalidades de incentivo 9

Experiencias del BID 10

Resultados por modalidad de intermediación 11

## ¿Tienen los modelos mayoristas algún sentido para las microfinanzas?

Marguerite Berger

Las instituciones de microfinanzas (IMF) suelen reclamar la creación de fondos mayoristas nacionales para financiar sus operaciones. Un estudio de los programas de financiamiento de segundo piso destinados a las microfinanzas realizado por el BID aclara la promesa y los peligros de este método.

El Programa Global de Crédito para la Microempresa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un capítulo importante en la historia del desarrollo de las microfinanzas en América Latina. El Programa provee financiamiento a los bancos comerciales y otros intermediarios financieros formales para facilitar su ingreso al mercado microempresarial. Se trata del programa microfinanciero mayorista (o de segundo piso) más grande de América Latina.

(sigue en la página 2)

## Servicios de desarrollo empresarial: Experiencias del BID

Pablo Angelelli y Claudia Suaznábar

Hoy en día la importancia de los servicios de desarrollo empresarial (SDE) para el desarrollo productivo de las empresas de menor tamaño es un hecho indiscutible. El reto que se plantean las agencias donantes en la actualidad es el diseñar mecanismos para crear y fortalecer los mercados de SDE y asegurarse que funcionan de

una forma sostenible y eficiente. Este artículo sintetiza el reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) "Lecciones aprendidas en programas de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para la pequeña empresa en América Latina, 1995-2002"<sup>1</sup> donde se recoge la experiencia del Banco en operaciones de

(sigue en la página 7)

El BID ha financiado 17 Programas Globales en 12 países de América Latina. De 1990 a 2001, el BID aprobó US\$ 534 millones en financiamiento para estos programas y desembolsó más de US\$ 356 millones mediante instituciones de segundo piso. A su vez, estas instituciones concedieron préstamos a 139 intermediarios financieros de primer piso, con casi medio millón de pequeñas y microempresas entre sus clientes.

Este artículo examina los factores que determinaron los resultados de los Programas Globales y sus componentes, centrándose sobre todo en cuatro países —Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú— que representaron 8 de los 17 Programas Globales y un tercio del total de recursos invertidos por el BID. Estos países presentan una gama interesante de experiencias y cubren todo el periodo del programa, permitiendo la consideración de tendencias en los países y en el tiempo.

El examen de los Programas Globales del BID demuestra que, siempre que se cumplan determinadas condiciones, es posible utilizar con éxito un mecanismo de préstamos de segundo piso para llegar a un gran número de microempresas con servicios financieros, sin perjudicar el rendimiento de las entidades prestamistas de primer piso participantes. Si bien los resultados no fueron iguales en los cuatro países considerados y evolucionaron con el tiempo, en general, los Programas Globales tuvieron muchos resultados positivos.

## Objetivos y características de los Programas Globales del BID

Los objetivos de los Programas Globales del BID son: (i) incrementar el acceso de las microempresas al crédito y (ii) mejorar el desarrollo

institucional de las entidades financieras que prestan a las microempresas. Algunos de los programas tienen objetivos específicos adicionales, tales como objetivos de política u objetivos ambientales, e incluyen el acceso de instituciones de microcrédito no reguladas a los recursos de crédito. Es así que los Programas Globales apoyan el desarrollo y fortalecimiento de la microempresa, no sólo canalizando el crédito al sector, sino creando servicios e instituciones sostenibles para conectar las microempresas con los mercados financieros formales.

Los Programas Globales utilizan una estructura de dos pisos para acelerar la expansión de los servicios microfinancieros hacia el sector microempresarial. Una institución de segundo piso (en estos casos, un banco de desarrollo del sector público o el mismo Banco Central) canaliza los recursos a través de instituciones financieras intermediarias (IFI) de primer piso, que a su vez prestan directamente a las microempresas.<sup>1</sup>

Como el Programa se centra en atraer a los bancos comerciales y otras IFI formales al mercado microempresarial, y pretende proveer crédito focalizado sin sacrificar la sostenibilidad institucional y el rendimiento, los límites del tamaño del préstamo sobrepasan la definición convencional del microcrédito.<sup>2</sup> Para desalentar el agudamiento de préstamos alrededor del límite superior, cada programa determina un tamaño máximo de préstamo y un tamaño promedio máximo de préstamo que deben respetar las IFI participantes<sup>3</sup>. Para alentar a las IFI participantes a invertir en microfinanzas, algunos Programas Globales incluyen un componente de cooperación técnica para sufragar parte del costo inicial de emprender o desarrollar operaciones de microfinanzas —capacitando al personal o implantando sistemas para administrar un gran

volumen de pequeños préstamos con garantía mínima.

## Programas Globales en cuatro países

**Condiciones del mercado.** En cada uno de los cuatro países analizados a fondo para este estudio, existían condiciones de mercado distintas. Cuando empezó el Programa Global en El Salvador, se habían creado muchos bancos y compañías financieras nuevas a raíz de la privatización. El nivel relativamente bajo de capitalización inicial que se exigía para las IFI reguladas, había permitido a la organización sin fines de lucro, AMPES, crear una compañía financiera con fines lucrativos. En Paraguay, las reformas financieras que precedieron la aprobación del primer Programa Global del BID reforzaron la regulación y supervisión de los intermediarios financieros, presionando a las instituciones semiformales, conocidos como Cajas de Crédito, a transformarse en compañías financieras reguladas. La presión de la competencia hizo que estas instituciones buscaran nuevos mercados, más allá de su base tradicional de financiamiento de consumidores. En Colombia, el entorno regulador fue muy difícil para las microfinanzas durante los tres Programas Globales que se llevaron a cabo. Las tasas de interés máximas, los altos niveles de capitalización inicial exigidos para las IFI reguladas y los préstamos subsidiados del gobierno a las microempresas e IMF creaban barreras para las microfinanzas comerciales. En el Perú, el entorno normativo y de regulación era favorable. Los reglamentos financieros permitían que las Cajas Municipales de Ahorro incursionaran en el microcrédito y la aprobación del primer Programa Global coincidió con la creación de la EDPYME, un nuevo tipo de intermediario financiero especializado en préstamos a pequeñas y

<sup>1</sup> Para las operaciones del BID, la microempresa es aquella que tiene 10 empleados o menos.

<sup>2</sup> En la mayoría de los Programas Globales, el tamaño máximo de préstamo es de US\$ 7.500 a US\$ 15.000, y el tamaño promedio máximo de préstamo permitido se sitúa entre US\$ 2.500 y US\$ 7.500.

<sup>3</sup> Por lo general, el tamaño promedio máximo es igual a la mitad del límite superior o menos, de manera que las IFI que conceden préstamos grandes están obligadas a hacer muchos préstamos pequeños también.

microempresas. En el Cuadro 1 se resumen las condiciones de mercado reinantes en los cuatro países.

**Metas financieras:** Los Programas Globales definieron un conjunto relativamente uniforme de indicadores de rendimiento financiero que se utilizaban para seleccionar las IFI que solicitaban fondos, siendo los más importantes la cartera en riesgo y la rentabilidad (generalmente el rendimiento del patrimonio). Las IFI debían alcanzar ciertas metas para cada uno de estos indicadores y mantener su rendimiento al menos en el nivel mínimo para poder continuar en el programa. Los umbrales de elegibilidad específicos para los distintos indicadores variaban en los cuatro países estudiados, siendo el Programa Global de El Salvador el más estricto y los de Perú y Colombia los más flexibles. Por lo general, el Programa Global exigía como mínimo: un rendimiento del patrimonio positivo; suficiencia de capital no menor al 8 – 10% de los activos ponderados por riesgo; cartera en riesgo mayor a 30 días (CER 30) menos del 10% y CER 90 menos del 3%. También exigía límites respecto al endeudamiento total de la IFI con entidades de segundo piso y con respecto a la razón de endeudamiento total con entidades de segundo piso sobre los depósitos de la IFI.

**Fijación de tasas de interés.** La fijación de tasas de interés para los fondos es un factor importante para definir la participación de las institu-

ciones en el programa, y para establecer los incentivos de forma que las instituciones mantengan un buen rendimiento financiero. Los programas crediticios focalizados del pasado se equivocaron al ofrecer tasas de interés subsidiadas a las IFI participantes, pues eso les ahorra la molestia de movilizar recursos de otros lados —especialmente de los depósitos— y las debilitaba al volverlas dependientes de los fondos subsidiados.

Los Programas Globales demostraron, sin embargo, que las microfinanzas mayoristas acarrear importantes costos de transacción, tales como, los relacionados con cumplir los requisitos de desembolso, presentación de informes, y vigilancia y protección del medio ambiente. La clave es fijar el precio de los fondos en un nivel que tome en cuenta los costos de transacción, pero que no desplace la movilización del ahorro ni distorsione el mercado con fondos subsidiados.

Salvo los dos primeros préstamos de Colombia, la fijación del precio de los recursos de los Programas Globales para las IFI participantes tendió a ser bastante uniforme en los diferentes países.<sup>4</sup> El precio se basó en una tasa de depósitos a plazo (generalmente 180 días) más el costo imputado de los requisitos de reserva que se hubieran aplicado a esos depósitos. A las IFI participantes se les permitía luego fijar las tasas de interés que cobraban a sus clientes microempresariales, pudiendo de esta manera cubrir sus

costos y generar ganancias. Recurriendo a fuentes de información de diferentes momentos en el tiempo, el Cuadro 2 presenta los métodos de determinación de la tasa de interés y los niveles nominales de las tasas de interés efectivas en los cuatro países estudiados.

### Resultados de los Programas Globales

Llegar a las microempresas. En general, los Programas Globales llegaron a las empresas más pequeñas y a más prestatarios que otras operaciones crediticias en sus países. El tamaño de los préstamos estaba generalmente por debajo de la mitad del ingreso per cápita de cada país (ver el Cuadro 3). Las excepciones más notables a estos resultados se encuentran en Argentina, Uruguay y en el primer programa de Colombia, donde los préstamos eran bastante grandes y muchos de los prestatarios eran clientes ya existentes de las instituciones financieras participantes. Los Programas Globales trajeron prestatarios nuevos al sistema financiero formal y entidades prestamistas nuevas a las microfinanzas. Hasta el año 2002, 139 instituciones financieras habían participado en los programas, 64 de ellas en los cuatro países bajo estudio (sin contar las 32 ONG colombianas en ambos casos).

**IFI participantes.** Los Programas Globales tuvieron más éxito en desar-

**Cuadro 1. Resumen de las condiciones de mercado en los cuatro países bajo estudio**

	Colombia (1990-93)	El Salvador (1993)	Paraguay (1992)	Perú (1995)
Tamaño del sector microempresarial	Medio/Grande	Medio/Grande	Grande	Grande
Entorno regulatorio	Desfavorable	Medio/Favorable	Medio	Favorable
Subsidios donantes/gobierno	Alto	Alto	Bajo	Medio
Desarrollo del sector microfinanciero	Medio	Bajo	Bajo/Medio	Medio

<sup>4</sup> En los dos primeros Programas Globales, Colombia financió a las IFI con tasas subsidiadas e impuso un máximo para los intereses que debían cobrarse a los prestatarios finales. En el tercer Programa, las IFI pagaban tasas vinculadas a las tasas de depósito, pero se mantuvieron los intereses máximos.

**Cuadro 2. Fijación del precio de los préstamos a las IFI participantes y microempresas:  
Métodos y Tasas**

Programa Global (y periodo cubierto por los datos disponibles)	Costo para la IFI (método)	Costo para la IFI* (tasa)	Tasa de interés cobrada a la microempresa (método)	Tasa de interés cobrada a la microempresa* (tasa)	Tasa de interés promedio nacional* para préstamos bancarios (tasa)
Colombia I (promedio, 1987-1991)	Fijo	17%	Fijo	24%	41,9%
Colombia II (promedio, 1991-1993)	Depósitos a plazo fijo menos 3%	30% (promedio)	Depósitos a plazo fijo más 3% 36%	(promedio anual, todas las IFI)	43,2%
Paraguay I (30/6/97)	180 días. CD ajustados por requisitos de reserva	25,6%	Determinado por la IFI	Tasa anual 3 IFI principales: 60%, 74%, 48%	28,1%
Colombia III (promedio, 1994 – 1997)	Depósitos a plazo fijo más 1%	29,6%	Determinado por la IFI	Tasa anual promedio de 3 IFI principales (todas las ONG): 53%, 33%, 17%	30,9%
El Salvador (promedio en 1997)	180 días. Dep. ajustados por req. de reserva	12,5%	Determinado por la IFI	Tasa anual promedio de la mejor IFI: 36%	16,1%
Perú I (31/3/98)	360 días. Dep. pl. fijo ajust. por req. de reserva	Promedio 7,7%	Determinado por la IFI	Tasa anual para prést. mon. extran., 3 IFI principales: 34,5%, 59%, 20%	15,6% (en moneda extranjera)
Perú II (31/3/00)	Idem. Perú I	Nacional: 20%, Extranjera: 8,3%	Determinado por la IFI	Tasa anual para prést. mon. nac., 3 IFI principales: 152%, 90%, 72%	28,1%
Paraguay II (31/12/01)	180 días. CD ajust. por req. de reserva	18%	Determinado por la IFI	66% (tasa anual promedio, todas las IFI)	28,3%

\*Salvo que se indique lo contrario, las tasas de interés citadas son tasas anuales nominales en moneda nacional; posiblemente se hayan cobrado comisiones adicionales, que no están incluidas en las tasas citadas.

*Fuente para los métodos de fijación de precios y las tasas:* Informes de Terminación del Proyecto e Informes de Evaluación de los Programas Globales de crédito para la microempresa.

*Fuente para las tasas de interés nacionales:* *Estadísticas Financieras Internacionales del FMI*. La tasa de Colombia es la tasa de interés media de la banca. La tasa de El Salvador es la tasa de interés que cobran los bancos comerciales por préstamos de hasta un año. La tasa de Perú es la tasa de interés promedio que cobran los bancos comerciales por préstamos de hasta 360 días. La tasa de Paraguay es la tasa de interés promedio de los bancos comerciales.

rollar instituciones microfinancieras especializadas o compañías financieras que anteriormente se dedicaban a los préstamos al consumo, y menos éxito en atraer a los bancos comerciales

existentes al nivel micro o en ayudar a las ONG microfinancieras no reguladas a someterse a las exigencias de la regulación. Sólo en 3 de los 8 Programas Globales estudiados habían

bancos comerciales entre las tres IFI participantes principales. Perú fue la excepción a la regla: los bancos comerciales representaron el 50 por ciento de los microcréditos en los Programas

Globales. En Perú, los bancos participantes más grandes aprovecharon su experiencia de financiamiento para consumidores dirigido a asalariados de bajos ingresos para realizar operaciones microfinancieras exitosas.

El caso colombiano demostró que algunas ONG también son capaces de prestar servicios microfinancieros sostenibles. Sin embargo, su inhabilidad para movilizar depósitos y sus vínculos limitados con los mercados financieros dificulta la expansión de las ONG sin un acceso continuo a fondos mayoristas del gobierno y a donantes internacionales.

Debido al diseño del programa, el impacto sobre el rendimiento de las instituciones financieras participantes fue generalmente positivo o neutro. El programa tenía salvaguardias incorporadas para evitar la sobreutilización de los recursos de crédito para la microempresa a expensas de la movilización de depósitos —límites sobre los préstamos de instituciones de desarrollo y tasas de interés apropiadas— y un seguimiento constante de los indicadores de rendimiento, incluidos los atrasos, el retorno sobre el capital y el retorno sobre activos.

*Concentración de recursos.* Un

número elevado de IFI participó en los Programas Globales de los cuatro países estudiados (ver el Cuadro 3), sin embargo, los recursos tendieron a estar concentrados en unas cuantas instituciones. En El Salvador, 91% de los recursos fueron utilizados por las tres IFI participantes principales y 79% por una institución microfinanciera especializada, la Financiera Calpiá. En Colombia, las tres instituciones participantes principales (1 compañía financiera y 2 ONG) utilizaron 69% de los recursos del Programa III. En el primer Programa de Perú se observó menos concen-

**Cuadro 3. Visión general de los resultados del Programa Global de Crédito para la Microempresa (1986–2001)\***

País y Programa	Fecha de Aprobación	Financiamiento Total (000 US\$)*	Financiamiento BID (000 US\$)	Cooperación Técnica (000 US\$)**	Número de IFI Participantes	Número de Créditos	Tamaño de préstamo promedio US\$	Ingreso per cápita en 1995
Colombia I	1/12/86	10.000	7.000		6	3.750	3.100	1.705
Uruguay	1/11/90	13.130	9.200	3.130	7	1.021	8.500	3.142
Colombia II	1/12/90	22.000	15.000	2.000	8	26.900	740.000	1.705
Ecuador	1/12/90	21.700	19.500	3.700	16	10.400	1.700	1.371
Argentina I	1/10/91	65.000	49.000	5.000	32	9.510	9.412	5.896
Chile	1/03/92	20.000	15.000	3.000	1	2.024	939.000	3.542
Guatemala	1/05/92	12.500	10.000	3.300	4	5.317	1.825	974.000
Costa Rica	1/11/92	17.600	13.000	3.300	5	6.531	1.114	1.003
Paraguay I	1/11/92	14.700	12.500	2.700	8	11.295	1.300	1.513
Colombia III	1/11/93	50.810	30.600	810.000	19	108.421***	581.000	1.705
Nicaragua	1/11/93	29.500	23.600	4.500	7	10.716	766.000	466.000
El Salvador	1/11/93	30.000	24.000	0	15	45.503	660.000	1.275
Perú I	1/09/95	39.650	27.750	3.950	16	31.038	1.017	2.084
Perú II	1/09/98	42.860	30.000	0	15	71.336	750.000	2.084
Paraguay II	1/01/99	25.000	22.200	3.000	14	44.584	688.000	1.513
Argentina	1/07/99	200.000	100.000	4.000	10	1.824	11.513	5.896
Bolivia	1/10/98	43.750	35.000	25.150	3	9.100	754.000	911.000
<b>TOTAL</b>		<b>781.250</b>	<b>533.850</b>		<b>186</b>	<b>410.903</b>		
<b>PROMEDIO</b>							<b>1.176</b>	

\* cifras para 1986-2001 solamente. Algunos programas todavía están en ejecución y, en esos casos, el número de IFI participantes, microempresarios y total de préstamos han seguido creciendo.

\*\* incluye tanto el financiamiento del BID como de contrapartida.

\*\*\* incluye reflujos



tración con 54% de los recursos utilizados por las tres instituciones principales (2 bancos comerciales y 1 Caja Municipal). Sin embargo, en el segundo Programa Global, 75% de los recursos se concentraron en las tres IFI principales (2 Cajas Municipales y 1 banco comercial), si bien las primeras 3 instituciones del Programa II no fueron las mismas que en el Programa I. En Paraguay, 82% de los recursos se concentraron en las tres primeras instituciones en el Programa I, pero esa cifra bajó a 75% en el Programa II. Es alentador observar que a medida que los programas evolucionaron, la composición de las instituciones principales ha ido cambiando, y la parte de los recursos destinados a la institución principal tendió a disminuir, al menos en el caso de Paraguay. Parecería, según estos resultados, que las IMF ya existentes son las primeras en captar los recursos, pero que otras se van interesando con el tiempo.

**Cambios en el ambiente microfinanciero.** Los programas contribuyeron a un cambio en la manera de percibir el sector microempresarial y lo acercaron a los mercados financieros formales. También ayudaron a avanzar las reformas de los reglamentos y las normas de supervisión para crear un entorno facilitador para las microfinanzas, especialmente en El Salvador y Perú.

## 6 ¿Qué determina el éxito de los programas?

Al analizar los resultados de los Programas Globales de los cuatro países, es evidente que los factores más importantes de los programas exitosos son:

- un sector microempresarial grande y concentrado: donde las microempresas representan una parte importante del empleo y de la actividad económica.
- una industria microfinanciera incipiente: con al menos una institución microfinanciera modelo y otras dos instituciones financieras con el compromiso de emprender operaciones microfinancieras o expandirlas.

- un entorno de regulación facilitador: donde es posible desarrollar las microfinanzas como servicios financieros regulados y supervisados, mediante instituciones financieras especializadas y/o reglamentos y prácticas de supervisión apropiados para todas las IFI.
- un organismo ejecutor eficaz, con autoridad, independencia de las presiones políticas, transparencia y recursos para administrar el programa.
- procedimientos eficientes para la selección de IFI, seguimiento, desembolso y reembolso de fondos, con el fin de mantener los costos de transacción bajos para las IFI participantes.
- criterios de selección estrictos, transparentes y pertinentes y objetivos de seguimiento del rendimiento para las IFI participantes que tomen en cuenta las características singulares de las microfinanzas.
- fijación apropiada del precio de los recursos para las IFI participantes: con tasas de interés cobradas a las IFI vinculadas a tasas de depósito determinadas por el mercado — para evitar crear desincentivos a la movilización de ahorros— pero que sigan siendo atractivas para los nuevos participantes en el mercado microfinanciero.
- flexibilidad de las IFI al fijar tasas de interés para los préstamos a las microempresas que les permitan cubrir los altos costos unitarios de las microfinanzas y evitar desincentivos a la participación en el programa, y
- asistencia técnica focalizada de alta calidad para ayudar a las IFI participantes a adoptar y adaptar tecnología microfinanciera y mejorar su gestión y rendimiento financiero.

Estos factores representan en líneas generales las condiciones necesarias para el éxito de un programa mayorista de microfinanzas. Sin embargo, en algunos casos, como ocurrió en El Salvador y Paraguay, se podría llevar a cabo un programa mayorista exitoso

aun sin cumplir totalmente una o dos condiciones, siempre que en el diseño del programa se tome en cuenta las limitaciones del caso. Por ejemplo, la falta de una institución microfinanciera modelo en Paraguay se compensó con los factores de empuje y atracción al cambio en el entorno regulador (que obligó a las entidades prestamistas no formales claves a formalizarse) y una asistencia técnica excepcional (que prestó un apoyo muy necesitado al desarrollo de los servicios microfinancieros). En El Salvador, la falta de asistencia técnica del programa se compensó con asistencia técnica paralela de otras fuentes, aunque ésta estuvo concentrada en la IMF principal.

Los programas microfinancieros mayoristas fueron más eficaces cuando se los utilizó conjuntamente con reformas de política para mejorar el entorno de las microfinanzas o en países que ya habían emprendido esas reformas, como se vio en Perú y Paraguay. En Colombia, las tasas de interés máximas y los subsidios del gobierno para las microfinanzas impidieron que los prestamistas formales llegaran a las empresas más pequeñas y disuadieron a las ONG de microcrédito de transformarse en IFI reguladas.

En cuanto a la pregunta de si la existencia de una figura legal microfinanciera especializada es una condición necesaria para el éxito de los programas mayoristas de microfinanzas, la respuesta es no. De los cuatro países estudiados, sólo Perú tenía una institución microfinanciera regulada especializada, la EDPYME, y juntas todas las IMF de esta categoría ni siquiera representaban el 10 por ciento de las operaciones del segundo Programa Global. En Paraguay, El Salvador y Colombia, las instituciones microfinancieras especializadas adoptaron la forma de compañías financieras, según la normativa existente, y prestaron una gama completa de servicios financieros. Las IMF reguladas de Colombia no tuvieron el mismo éxito en llegar hasta las microempresas debido a otras barreras legales y de regulación mencionadas anteriormente. El caso

colombiano sí demuestra que una manera de hacer frente a un entorno regulador desfavorable es permitir que las ONG de microcrédito no reguladas participen en el programa mayorista, aunque esto reduce tanto los incentivos como la presión para una mejor regulación y formalización de estos prestamistas.

Las metas en términos de clientes y los límites del tamaño del préstamo parecen ser buenas señales para atraer a las IFI que están realmente interesadas en las microfinanzas, y no parecen crear desincentivos perjudiciales para la participación en programas de segundo piso, siempre que las entidades prestamistas gocen de flexibilidad para fijar los intereses cobrados a los prestatarios finales. El uso de metas de tamaños de préstamo, en virtud de las cuales se establecieron préstamos promedio máximos y mínimos, fue una innovación del Programa Global del BID y parece haber contribuido a que las entidades prestamistas logren hacer préstamos grandes más rentables, incluyendo, al mismo tiempo, un volumen importante de préstamos mucho más pequeños.

## Cuestiones abiertas

Los Programas Globales del BID demostraron que es posible expandir y profundizar el alcance de los servicios financieros destinados a la microem-

presa con sistemas mayoristas, pero que tales operaciones de segundo piso no son una panacea. Dependiendo del estado de la industria microfinanciera en el país, otras opciones, tales como, las reformas de políticas para crear incentivos al desarrollo del mercado, los programas de asistencia técnica, y una estrategia de “escoger a los ganadores” invirtiendo en instituciones destacadas específicas, pueden ser métodos superiores para fomentar las microfinanzas.

Incluso cuando los programas microfinancieros mayoristas funcionan bien, es importante considerar la estrategia de salida definitiva para esta forma de asistencia al desarrollo. A los organismos de desarrollo les gusta apostar por los ganadores, pero los programas mayoristas que continúan indefinidamente podrían estar sujetos a muchos de los mismos problemas que acosan a las instituciones financieras de primer piso estatales.

Una estructura de financiamiento de dos pisos puede ser una manera costosa de fortalecer unas cuantas instituciones microfinancieras destacadas y apoyar su expansión. Sin embargo, no siempre se puede pronosticar cuáles serán las instituciones destacadas, y aunque se pudiera, un modelo de dos pisos brinda protección política al hacer que el financiamiento esté potencialmente abierto a todas las IFI del país, aun cuando muy pocas utili-

cen los recursos a escala significativa. Esta estructura también permite que otras IFI, que se mantuvieron aparte inicialmente, ingresen al mercado con relativa rapidez y prueben productos y clientes nuevos que quizás anteriormente hayan considerado demasiado peligrosos o indeseables.

Incluso cuando dentro de la industria ya existen algunos participantes destacados, las instituciones microfinancieras nuevas necesitan financiamiento por un período continuo para poder consolidarse (por ejemplo: Calpiá en El Salvador y las Cajas Municipales de Ahorro en Perú). Toma bastante tiempo acumular depósitos y obtener acceso a inversiones institucionales que dependen más de las condiciones del mercado local. El “capital” y la asistencia técnica de los donantes llegan en la etapa inicial, pero el interés suele decaer después de uno o dos ciclos de proyecto. Es en ese momento que los recursos prestados ofrecen un respiro para que se consoliden las IFI especializadas. Las microfinanzas mayoristas pueden ser una buena herramienta de perfeccionamiento de IMF de segunda generación para fortalecer las IFI especializadas, pero hay que tener cuidado de evitar que estas IMF se vuelvan indefinidamente dependientes de los recursos de desarrollo. Esto requiere un plan de salida a largo plazo.

---

## Servicios de desarrollo empresarial: Experiencias del BID

*(viene de la página 1)*

SDE de los últimos ocho años, y se extraen lecciones aprendidas para el diseño de futuros proyectos.

La demanda de servicios de desarrollo empresarial por parte de las empresas está creciendo en parte como una respuesta al nuevo panorama económico de las últimas décadas, caracterizado por un creciente proce-

so de globalización, la irrupción de nuevas tecnologías y la transformación tanto de los modelos de producción tradicionales como de los hábitos de consumo. Sin embargo, problemas de información, poca experiencia en el uso, dificultades para valorar los beneficios y limitaciones de tiempo y recursos, hacen que la demanda de SDE por parte de las micro, pequeña y

medianas empresas (mipymes) suela ser muy reducida. Por el lado de la oferta, la falta de información acerca de los clientes finales y los elevados costos de transacción de tratar con estas empresas son los principales obstáculos para que empresas de consultoría y capacitación provean a las mipymes.

---

<sup>1</sup> El estudio fue elaborado por la empresa SERVILAB y estará disponible próximamente en la página web [www.iadb.org/sds/msm](http://www.iadb.org/sds/msm). Se basa en un extenso análisis de la documentación oficial del Banco (documentos de proyecto, los informes de progreso) y en los resultados de una encuesta realizada a los responsables de los programas y los especialistas del BID en cada país, y se completa con cinco estudios de caso de los proyectos más exitosos de la muestra analizada.

En general, se asume que la solución a estas fallas de mercado requiere de ciertas intervenciones de política pública. Tradicionalmente, los programas de SDE se orientaron a la provisión directa de servicios mediante proveedores públicos, o a través de la subvención permanente de los servicios prestados por otros proveedores. De esta manera, donantes y gobiernos se convertían en sustitutos de mercados poco desarrollados de SDE —posiblemente desplazando a proveedores comerciales de servicios— pero los recursos disponibles eran insuficientes para atender al mercado y además, los programas cesaban cuando se agotaban los fondos públicos.

Iniciada la década de los 90, la visión alternativa adoptada por el BID y otras agencias donantes mantiene que los objetivos de alcance y sostenibilidad de los servicios podrían lograrse a través del desarrollo de mercados y no mediante el suministro directo por parte de donantes y gobiernos. Una buena intervención requería la facilitación de las transacciones mediante la intermediación de operadores que estimularan —con incentivos temporales— la demanda de servicios por parte de las empresas e indujeran el desarrollo de proveedores privados. A su vez, el diseño de cada intervención debía ajustarse a las condiciones institucionales y de mercado particulares de una región o sector, los tipos de servicios que se pretende promover, o el tipo y tamaño de las empresas clientes. Esta nueva orientación desde la demanda con la creación de un marco de institucionalidad sostenible fue consolidándose hasta convertirse en un nuevo paradigma de intervención para la comunidad de donantes.

El estudio de la cartera de SDE se inició sobre una muestra de 177 operaciones que contaron con algún componente de apoyo a mipymes, que incluían elementos de SDE, y que

fueron financiadas por el BID entre 1995 y 2002. De éstas, se han seleccionado 85 operaciones que utilizan el enfoque de desarrollo de mercados de SDE, sobre las que se basa el estudio y que presentan un monto total de inversión de 2.383 millones de dólares<sup>2</sup>. A continuación se describen los modelos de intermediación utilizados en esta muestra de proyectos y los frutos obtenidos en términos de desarrollo de mercados de SDE. Se finaliza con un análisis de los retos para mejorar la efectividad de los programas de desarrollo de mercados de SDE.

## Modalidades de intermediación para promover mercados de SDE

La mayor parte de los programas de SDE analizados fueron de carácter horizontal<sup>3</sup>: promovieron servicios para empresas de cualquier actividad económica (estas intervenciones ocuparon un 69% de la inversión en SDE). El resto de los programas se enfocaron hacia empresas de sectores económicos específicos, como por ejemplo la agricultura, la industria manufacturera, o el comercio. El estudio realizado por SERVILAB analiza las modalidades de intermediación de la muestra de proyectos del BID sobre la base de dos parámetros: el mecanismo institucional seleccionado y las modalidades de incentivos utilizados para desarrollar el mercado de SDE.

A continuación, en el Cuadro 1 se definen los mecanismos institucionales de intermediación empleados en programas de SDE en función del carácter público-privado de las agencias intermediadoras seleccionadas, haciendo una distinción entre aquellos intermediarios privados que son remunerados por el mercado o bien por los donantes; y en el Cuadro 2 se explican en detalle las tres modalidades de incentivo utilizadas en estos

programas: el coste compartido o *matching-grant*, el bono o *voucher* y la prestación directa.

Los mecanismos institucionales de intermediación para desarrollar mercados de SDE (Cuadro 3) más utilizados en la muestra de proyectos del Banco han sido los que se basan en una agencia privada como intermediadora de mercado. Las agencias públicas ocupan el segundo lugar y concentran la mayor parte de la inversión. Los esquemas que combinan la participación de agencias públicas y privadas, aunque son poco frecuentes, ocupan un 26% de la inversión.

La modalidad de incentivo (Cuadro 4) más utilizada en la muestra ha sido la del coste compartido. Por otro lado, los altos niveles de incentivo o subsidio utilizados en el caso del coste compartido y el de bonos sugieren que los mercados de SDE en los que se ha intervenido, tenían una demanda de SDE muy incipiente. Por último, menos de la mitad de los programas estudiados preveían un esquema de reducción gradual de incentivos, lo que indica que la previsión de una estrategia de salida por parte de la agencia donante no ha sido un factor significativo en el diseño de la mayoría de los proyectos estudiados.

## El nuevo enfoque de desarrollo de mercados de SDE: Los resultados

La sostenibilidad de los mercados es la variable clave para medir el éxito de los programas de desarrollo de mercados de SDE. Una vez finalizada la financiación de la agencia donante, los clientes finales (los demandantes) y los proveedores de servicios (los oferentes) deben seguir realizando transacciones por su cuenta. Por el lado de los oferentes, a medida que el mercado evoluciona, la variedad de la oferta se debe expandir, incluyendo proveedores nacionales e interna-

<sup>2</sup> La muestra de proyectos incluye aproximadamente 200 millones de dólares de inversión a través de 137 proyectos de donación, y 2,183 millones a través de 43 operaciones de préstamo. Las condiciones de selección de los 85 proyectos fueron las siguientes: (i) que el proyecto incluyera al menos un componente para el desarrollo del mercado de SDE; (ii) que tuviera un nivel de ejecución superior al 20%; y (iii) que la financiación del proyecto fuera compartida con las agencias ejecutoras.

<sup>3</sup> Los programas de SDE se pueden clasificar en dos tipos: horizontales, servicios dirigidos a empresas de cualquier actividad o sector económico, y sectoriales, cuando los servicios se dirigen a empresas que pertenecen al mismo sector.



## Cuadro 1. Mecanismos institucionales de intermediación para promover mercados de SDE

### Mecanismo Institucional Características

Intermediario Público	Una agencia pública administra directamente el sistema de incentivos. Ejemplo: el programa de Colciencias en Colombia, donde la misma institución administra y supervisa el programa de apoyos a la innovación y el desarrollo tecnológico del sector productivo.
Intermediario privado	Una agencia privada administra el sistema de incentivos y es remunerada por sus servicios por las empresas clientes. Ejemplo: La institución sin fines de lucro Actuar Famiempresas en Medellín ofrece servicios de asistencia técnica a microempresas manufactureras que pagan una tarifa por los servicios.
Intermediario privado con duración definida	Una agencia privada administra el sistema de incentivos con un horizonte temporal definido, luego del cual se espera que el mercado funcione por sí solo. El servicio de intermediación que presta esta agencia no es remunerado por el mercado, sino por el donante, por lo que la agencia debería abandonar su función como intermediadora del mercado al acabarse dicha financiación. Un ejemplo es el programa de bonos administrados por FEDISAL, organización no gubernamental que desde un segundo piso es remunerada únicamente por los donantes por sus servicios de intermediación.
Intermediario Público-Privado	Una agencia pública contrata a una empresa privada para que administre el sistema de incentivos, reservándose el derecho de supervisar el contrato. Ejemplo: El esquema actual de tres pisos de la agencia pública SAT en Bolivia donde el SAT, se reserva las funciones normativas, de financiamiento y monitoreo del programa (3er piso) y delega en agencias privadas el sistema de administración de los bonos de capacitación (2do piso), su entrega a los clientes finales y el registro de proveedores de SDE.

Fuente: Estudio "Lecciones aprendidas en programas de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para la pequeña empresa en América Latina, 1995-2002".

## Cuadro 2. Modalidades de incentivos para promover mercados de SDE

Modalidades de Incentivos	Incentivo para estimular la...	Características
Coste compartido o matching-grant	demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La empresa o individuo cliente asume una proporción del coste del servicio.</li> <li>• El cliente busca por sí mismo, o con la ayuda del intermediario, el proveedor en el mercado, y posteriormente, acude con su propuesta al intermediario, que debe aprobar su petición.</li> <li>• Cubre una amplia gama de servicios, normalmente de un carácter más sofisticado y especializado.</li> <li>• Altos costos de administración (servicios a la medida de cada empresa y estudio caso por caso de las propuestas).</li> </ul>
Bono o voucher	demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los bonos son un medio de pago con un valor fijo y menor que en el caso del matching-grant (MG).</li> <li>• Los bonos se reparten gratuitamente entre los clientes quienes escogen entre proveedores previamente acreditados por el intermediario.</li> <li>• Los servicios son típicamente módulos estandarizables de capacitación básica para la microempresa.</li> <li>• Posibilidad de impacto en un mercado objetivo mayor con costos más reducidos que con MG.</li> </ul>
Prestación directa	oferta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los incentivos consisten en subsidios que van directamente a un proveedor de servicios, de forma que éste pueda prestarlos a precios inferiores a los de mercado.</li> <li>• Se aplica en mercados con escaso desarrollo de la oferta.</li> <li>• Son más típicos los subsidios decrecientes y limitados en el tiempo.</li> </ul>

**Cuadro 3. Modalidades de intermediación de la muestra de proyectos del Grupo BID**

Categoría	Proyectos		Coste previsto total	
	Número	% total	Valor (miles de USD)	% total
Intermediario Público	10	11,8%	1.639.067	66,2%
Intermediario Privado	65	76,5%	175.879	7,1%
Intermediario Público-Privado	8	9,4%	654.879	26,4%
Intermediario Privado con duración definida	2	2,4%	6.433	0,3%
Total	85	100%	2.476.258	100%

Fuente: "Lecciones aprendidas en programas de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para la pequeña empresa en América Latina, 1995-2002".

**Cuadro 4. Modalidades y porcentajes de incentivo en la muestra de proyectos del Grupo BID**

Modalidad de incentivo	Número de proyectos	Incentivo fijo <sup>1</sup>		Incentivo decreciente <sup>2</sup>	
		No de proyectos	Porcentaje de incentivo	No de proyectos	Porcentaje de incentivo en el primer año
Coste compartido	34	24	51,0	10	62,8
Bono	6	3	44,2	3	53,3
Prestación directa	23	6	25,0	17	64,6

NOTAS: <sup>1</sup> Los subsidios fijos son incentivos que permanecen constantes a lo largo de la vida del proyecto, mientras que los subsidios decrecientes se reducen a medida que se desarrollan los mercados de SDE, como estrategia de salida de la agencia donante.

Fuente: Ibíd.

cionales, y la calidad y pertinencia de los servicios ofrecidos debe aumentar.

Por el lado de los demandantes, interesa observar el número de empresas que compran SDE con el apoyo del programa, el porcentaje de usuarios que repiten la demanda del servicio, el grado de satisfacción del cliente y su predisposición a continuar contratando el servicio, y la evolución de las ventas y del empleo promedio de las empresas. Los cuatro primeros indicadores dan una idea del alcance del programa, mientras que los dos últimos muestran el impacto de los servicios en el crecimiento de las empresas.

Los resultados globales de la muestra de proyectos indican que en términos generales, se han realizado avances importantes en términos de sostenibilidad. Por el lado de la oferta, casi 4 de cada 5 casos favorecieron el incre-

mento de proveedores, y el 90% de los proyectos propiciaron mejoras en la calidad de los servicios ofrecidos. Por el lado de la demanda, el índice de repetición de los clientes durante la vida de los proyectos se sitúa alrededor de 1,5, el sesenta por ciento de los clientes se mostraron satisfechos de los servicios recibidos y algo más de la mitad de las empresas parecen estar dispuestas a continuar contratando servicios no subvencionados en el futuro. Sin embargo, como se muestra en el Cuadro 5, un análisis más en detalle indica que existen disparidades en los resultados obtenidos por tipo de programa y modalidades de intermediación. A continuación se explican estas diferencias.

Un análisis de los resultados obtenidos por tipo de mecanismo institucional, permite concluir que las agencias privadas tienen mejor

desempeño que las agencias públicas. Como se aprecia en el Cuadro 5, esta superioridad se manifiesta principalmente en la evolución de la calidad, la pertinencia de los servicios, y la satisfacción del cliente, y también, aunque en menor medida, en la sostenibilidad del mercado y la evolución de las ventas de las mipymes. Esto podría reflejar las ventajas de las agencias privadas en cuanto a facultades de gestión y de cercanía al mercado, así como su mayor flexibilidad y capacidad de aprendizaje. No obstante, el impacto de una agencia privada se ve limitado cuando actúa en coordinación con una o más agencias públicas.

Los resultados por modalidad de incentivo muestran que los programas de bonos son más efectivos estimulando la oferta, con un aumento mayor en el número de provee-

**Cuadro 5. Relación entre modalidades de intermediación y resultados**

	Mecanismo institucional			Modalidad de incentivo		Tipo de programa		
	Agencia Privada	Agencia Publica	Publica que subcontrata	Matching grant	Bono	Prestación directa	Horizontal	Sectorial
Aumento en proveedores (%)	40	65	30	48	85	40	62	53
Calidad y pertinencia de los servicios empresariales <sup>1</sup>	2.9	2.5	2.8	2,9	3,0	2,9	2,8	3,0
Evolución del precio <sup>1</sup>	2.1	1	2	2,1	2,3	2,0	2,1	2,0
Grado de satisfacción del cliente <sup>2</sup>	4.4	4	4	4,1	4,3	4,5	4,3	4,4
Predisposición a seguir contratando con recursos propios <sup>2</sup>	3.5	2.7	4	3,6	2,5	3,5	3,4	3,5
Evolución ventas <sup>2</sup>	3.8	3.3	3.5	3,7	2,7	3,7	3,5	3,8
Evolución empleo <sup>2</sup>	3.5	3.7	3.3	3,4	3,0	3,5	3,3	3,6

FUENTE: Ibíd.

<sup>1</sup> La encuesta asigna valores de 1= desfavorable a 3= favorable;

<sup>2</sup> La encuesta asigna valores de 1 a 5, 1= nada satisfecho a 5= muy satisfecho.

dores, y un mayor impacto en la reducción de precios. Sin embargo el impacto en las empresas clientes en ventas y empleo es aún débil y parecen tener dificultades para lograr la sostenibilidad del mercado. En cambio, las modalidades de coste compartido y prestación directa muestran mejores resultados en mejoras de ventas y empleo de las empresas y en sostenibilidad del servicio. Una explicación sería que la población objetivo de los programas de bonos son típicamente grupos de menores ingresos, con mayor sensibilidad al precio de los servicios, y con un conocimiento menor acerca de la utilidad de los SDE que en las otras dos modalidades.

Finalmente, un análisis por tipo de programa muestra que aquellos que promueven servicios horizontales tienen un mayor impacto en el aumento de la oferta de servicios, pero muestran resultados peores en términos de calidad de servicios y satisfacción del cliente. Asimismo, los programas sectoriales son superiores en términos de impacto en ventas y empleo de los clientes y la sostenibili-

dad. El estudio muestra que en términos de cobertura de población objetivo y cumplimiento de plazos de ejecución del proyecto, los proyectos de carácter sectorial también han dado mejores resultados que los de tipo horizontal.

## Conclusiones y retos pendientes

En resumen, las conclusiones del estudio de los programas para promover el desarrollo de mercados de SDE son las siguientes:

- Existe un *trade-off* entre el alcance de un proyecto y su efectividad en términos de resultados. Esto se observa en el caso de los programas que promueven servicios de tipo sectorial frente al horizontal, donde los primeros, dirigidos a un mercado objetivo más homogéneo y reducido, obtienen mejores resultados en todos los indicadores de desarrollo de mercados de SDE, salvo en el de incremento del número de proveedores. La principal explicación se encuentra en

que, en proyectos más acotados, los ejecutores suelen tener un mejor conocimiento del mercado en el que van a intervenir tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. No obstante, la reconciliación de estas dos dimensiones sigue siendo una asignatura pendiente para proyectos futuros.

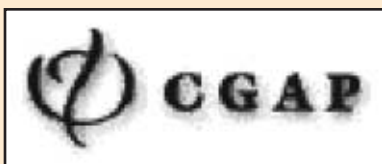
- Las agencias privadas tienen ventajas comparativas frente a las públicas como agentes facilitadores del desarrollo de mercados de SDE. Estas ventajas de la agencia privada se han observado en todos los indicadores salvo en el de aumento en el número de proveedores. El conocimiento ex-ante del mercado, la cercanía al cliente y la flexibilidad y capacidad de aprendizaje institucional se convierten en factores decisivos para un programa de SDE. Por otro lado, se hace necesario mejorar los mecanismos de cooperación, y la delimitación de funciones entre agencias públicas y privadas, fijando los incentivos adecuados para la participación del sector privado como ejecutor del proyecto y relegando

al sector público a funciones de financiación.

- La sostenibilidad de los mercados de SDE en el mediano plazo sigue siendo un desafío. Así lo muestra la baja predisposición de los clientes a pagar por los servicios, especialmente en el caso en que hay una agencia pública como ejecutora, y en el caso de mercados donde existe un bajo grado de desarrollo económico de las zonas objetivo y los potenciales clientes

desconocen o no tienen una noción clara del significado de los SDE. En estos casos, donde se parte con altos subsidios iniciales, la débil voluntad de los clientes para aceptar incrementos de precios por los servicios recibidos, apoyada por la de los propios proveedores que ven peligrada su contratación si los subsidios se reducen o eliminan, ha impedido la reducción gradual de los subsidios. Para futuros proyectos, el

diseño de estrategias de salida debería incluir horizontes temporales más amplios para dar cabida a algún tipo de transformación estructural de los mercados. Pero sobre todo, es importante encontrar medios para reducir el coste de estos servicios, por ejemplo en la forma de nuevos productos para empresas de menor tamaño, y así poder rebajar el precio final que pagan los clientes.



## Fondo de Calificación para las Entidades Microfinancieras

El Fondo ofrece a las instituciones microfinancieras financiación parcial para calificaciones (o ratings) y evaluaciones, realizadas por empresas especializadas. Para mayor información sobre los criterios de elegibilidad y cómo aplicar, favor consultar a la página Web del Fondo: <http://www.mfirating.com/Spanish/>

## En las próximas ediciones

**Empresariado social: Una nueva visión para el desarrollo de comunidades pobres**

**Mejores prácticas en bancos comunales**

