

# Políticas para el financiamiento de cadenas de valor

Lecciones aprendidas para  
intervenciones frente al COVID-19

Francisco Demichelis  
Pablo Curat  
María Carmen Fernández  
Roxana Matias Gago  
Manuel Fernandini  
Christian Schneider

Sector de Instituciones para  
el Desarrollo

División de Conectividad,  
Mercados y Finanzas

DOCUMENTO PARA  
DISCUSIÓN N°  
IDB-DP-858

# **Políticas para el financiamiento de cadenas de valor**

## **Lecciones aprendidas para intervenciones frente al COVID-19**

Francisco Demichelis  
Pablo Curat  
María Carmen Fernández  
Roxana Matias Gago  
Manuel Fernandini  
Christian Schneider

Septiembre de 2021

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

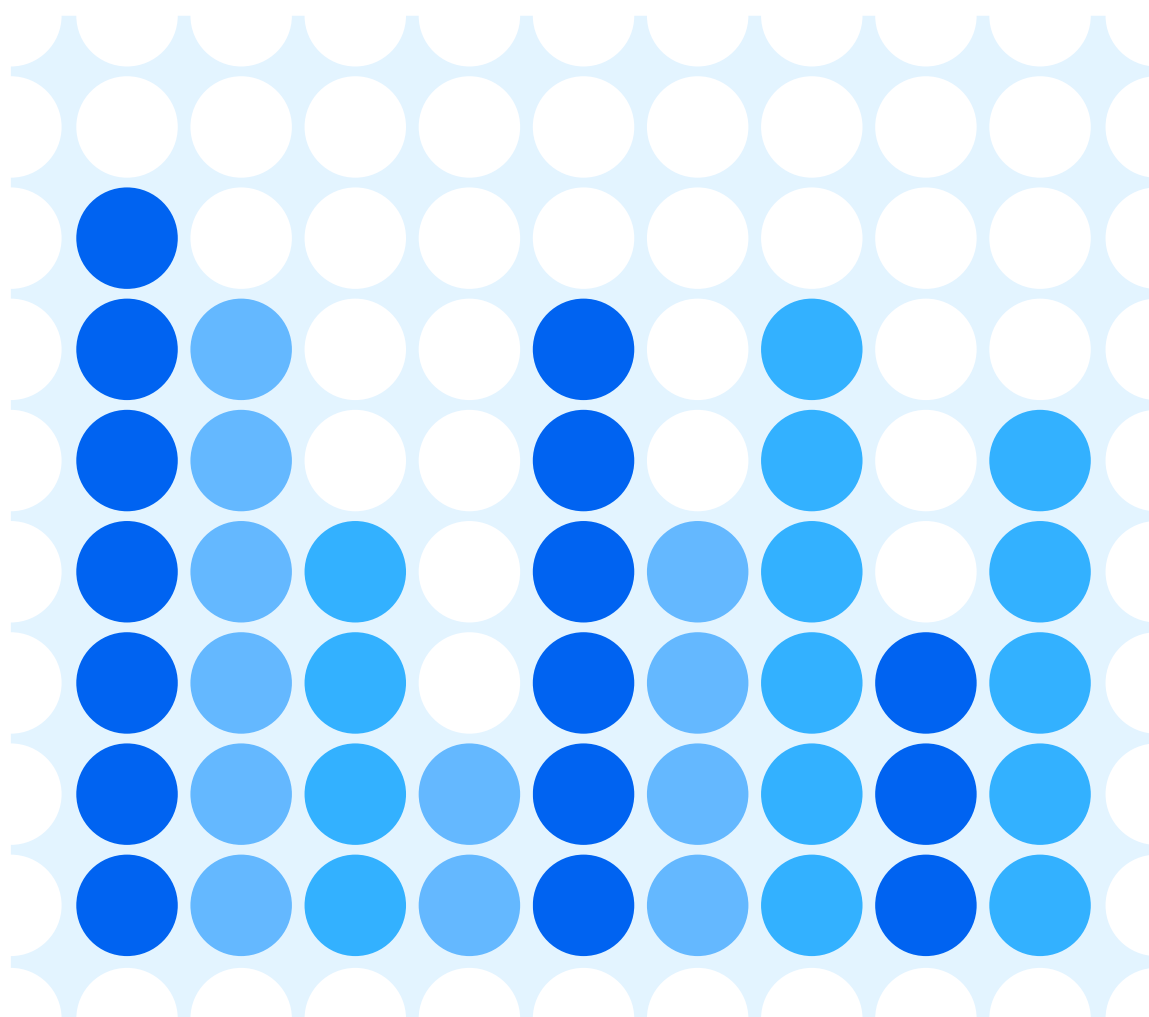
Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



# **POLÍTICAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE CADENAS DE VALOR:**

LECCIONES APRENDIDAS PARA  
INTERVENCIONES FRENTE AL COVID-19

Francisco Demichelis, Pablo Curat  
María Carmen Fernández, Roxana Matias Gago  
Manuel Fernandini y Christian Schneider





## Índice general

	Introducción	7
1.	Políticas de desarrollo productivo	10
2.	Cadenas de valor y políticas de desarrollo productivo de acceso al financiamiento de mipyme	16
	2.1. La problemática del acceso al financiamiento de las mipyme	22
	2.2. El enfoque clúster y su impacto en el riesgo crediticio	26
	2.3. La pertenencia a un clúster como un activo	28
3.	Financiamiento de cadenas de valor: experiencia y lecciones aprendidas	31
	3.1. Programa de crédito para el desarrollo de la producción en la Provincia de San Juan, Argentina	34
	Desarrollo de instrumentos financieros	37
	Resultados	41
	3.2. Programa de acceso al crédito en cadenas productivas rurales en Nicaragua	43
	Resultados	47
	3.3. Programa para el financiamiento de proyectos de inversión y reconversión productiva en el sector rural en México	48
	Resultados	49
	3.4. Lecciones aprendidas de los programas	50



## Índice general

4.	Propuestas de intervenciones para el financiamiento de cadenas de valor durante la pandemia del COVID-19	58
4.1.	Impacto del COVID-19 en el panorama sectorial y en cadenas de valor	62
	Sectores no esenciales: los más afectados por el COVID-19	63
	Sectores esenciales: los menos afectados por el COVID-19	64
4.2.	Posibles intervenciones para mejorar el acceso al crédito frente al COVID-19	65
	Intervenciones defensivas para las cadenas más afectadas	66
	Intervenciones constructivas para las cadenas menos afectadas	72
<hr/>		
	Resumen y conclusiones	76
<hr/>		
	Referencias	87
<hr/>		

## Listado de siglas

<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>ANR</b>	aportes no reembolsables
<b>ASJDI</b>	Agencia San Juan de Desarrollo de Inversiones
<b>BCRA</b>	Banco Central de la República Argentina
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BFP</b>	Banco de Fomento de la Producción
<b>BPD</b>	Banca Pública de Desarrollo
<b>CCLIP</b>	línea de crédito condicional para proyectos de inversión
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CMF</b>	División Conectividad, Mercados y Finanzas
<b>FIRA</b>	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FOGAR</b>	Fondo de Garantías Argentino
<b>IFI</b>	institución financiera intermediaria
<b>IMF</b>	institución de microfinanzas
<b>mipyme</b>	micro, pequeña y mediana empresa
<b>PIB</b>	producto interno bruto
<b>PDP</b>	política de desarrollo productivo
<b>PE</b>	proyectos estructuradores
<b>PMC</b>	planes de mejora competitiva
<b>PMCE</b>	proyectos de mejora de la capacidad empresarial
<b>PP</b>	puntos porcentuales
<b>pyme</b>	pequeña y mediana empresa
<b>PFI</b>	programas de fortalecimiento institucional
<b>SGR</b>	sociedad de garantía recíproca



## Resumen

La pandemia del COVID-19 ha provocado una profunda crisis macroeconómica mundial con caídas históricas en las actividades económicas. Esto ha llevado a la necesidad de ofrecer financiamiento inmediato a empresas para asegurar su supervivencia ante la crisis y para evitar la caída del empleo y la destrucción del tejido productivo de los países. En este escenario, se debe prestar particular atención a las políticas públicas de acceso al crédito y al mercado de capitales.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) introdujo en los últimos años un rasgo innovador en sus programas de cadenas productivas que ha traído resultados positivos. Dicho rasgo consiste en combinar diversos instrumentos de asistencia técnica dirigidos a clústeres y sectores con fondos destinados a fomentar una mayor asistencia crediticia a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme).

Este documento aborda la problemática del diseño de políticas de desarrollo productivo, en particular aquellas orientadas al financiamiento de mipyme, para luego analizar las lecciones aprendidas de tres programas de financiamiento de cadenas productivas ejecutados por el BID. A partir de este análisis, y tomando en cuenta el impacto de la pandemia del COVID-19 tanto a nivel macroeconómico como entre sectores, este documento propone un conjunto de intervenciones defensivas y constructivas para facilitar el acceso al financiamiento de mipyme. De igual manera, se describen los instrumentos financieros más adecuados de acuerdo con las necesidades y perfil de riesgo de las cadenas involucradas.

**Clasificaciones JEL:** G19, O10, R11, R59

**Palabras clave:** Cadenas productivas, financiamiento, mipyme, COVID-19, clúster, políticas de desarrollo productivo, acceso a crédito, cadenas de valor, financiamiento, género, recuperación productiva, sostenibilidad, tecnologías digitales





# Introducción



La pandemia debida a la enfermedad del coronavirus (COVID-19) ha provocado una profunda crisis macroeconómica mundial. El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020) espera una caída histórica del producto interno bruto (PIB) mundial del 4,9% para 2020 y del 9,4% para América Latina y el Caribe (ALC). Diversos sectores de la actividad económica se han visto seriamente afectados y por lo tanto necesitan financiamiento inmediato para reponer su capital de trabajo y para aumentar sus niveles de producción. Para poder asistir a dichos sectores, se debe prestar particular atención a las políticas públicas de acceso al crédito y al mercado de capitales. Estas son clave para la supervivencia de las empresas y para evitar la caída del empleo y la destrucción del tejido productivo de los países.

La crisis del COVID-19, a su vez, ha acelerado vertiginosamente el proceso de transformación digital orientado a mejorar radicalmente el desempeño de las empresas. Esta transformación tecnológica es una consecuencia de la digitalización de los procesos de negocios, lograda gracias a la convergencia de distintos avances tecnológicos como la nube informática, las redes sociales, la inteligencia artificial, el desarrollo de la conectividad, la identificación biométrica, etc. Ello incentiva una creciente demanda de los consumidores por obtener experiencias simples, eficaces e integradas a través de diversos canales virtuales, lo cual permite reducir las posibilidades de contagio. Asimismo, implica para las mipyme contar con el financiamiento necesario y en condiciones adecuadas que permitan el repago de estas inversiones en tecnología y procesos. En este nuevo contexto, ALC puede aprovechar oportunidades concretas de *nearshoring* para abastecer a sectores industriales y de servicios del conocimiento de Estados Unidos y que requieren también del acceso al financiamiento de las mipyme de la región.

<sup>1</sup> FMI (Junio 2020). World Economic Outlook, WEO.

<sup>2</sup> Asistencia Técnica No reembolsable (ANR).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha estado promoviendo con éxito la bancarización de clústeres y el acceso al financiamiento de las mipyme pertenecientes a cadenas de valor. Esto lo ha llevado a cabo a través de intervenciones de políticas que incluyen líneas de crédito para inversión y capital de trabajo, fondos de avales y garantías, financiamiento verde, fondos concesionales para reducir costos crediticios, fideicomisos productivos y microcréditos, entre otras. Asimismo, el BID ha realizado estudios de cadenas de valor y ha analizado sus necesidades de financiamiento para bancos e inversionistas institucionales. De igual manera, ha asesorado a las mipyme para el acceso al financiamiento bancario y a los programas de financiamiento del sector público orientados a clusters. También ha llevado a cabo programas de asistencia técnica de cadenas de valor dirigidos a fortalecer sus aspectos administrativos, comerciales, financieros y operativos. Toda esta experiencia resulta de especial relevancia para el diseño de intervenciones destinadas a paliar la crisis del COVID-19.

El principal objetivo de esta publicación es mostrar los antecedentes de programas y esquemas de financiamiento para cadenas de valor exitosos dentro y fuera de la región. Estos pueden servir de ejemplo para establecer puentes de colaboración con los hacedores de políticas públicas en los países de ALC y servir como base para elaborar programas en el actual contexto de crisis causada por el COVID-19.

Con tales fines, este documento se estructura de la siguiente manera:



## Secciones 1 y 2

Las secciones 1 y 2 presentan la **justificación de la intervención pública** y describen la problemática del diseño de políticas públicas y del acceso a financiamiento de las mipyme y las cadenas de valor.



## Sección 3

Se analizan los **modelos y esquemas de intervenciones del BID** destinadas al financiamiento de cadenas de valor que han tenido como objetivos mejorar la productividad y la equidad y aumentar la actividad productiva y el empleo de las regiones en donde se llevaron a cabo.



## Sección 4

Con base en el análisis anterior, aquí se presentan las **propuestas de intervenciones** de políticas de financiamiento de cadenas de valor para los sectores esenciales y no esenciales en el actual contexto del COVID-19. Por último, se hace un **resumen de los puntos clave discutidos en el documento y se presentan las conclusiones**.

# Políticas de desarrollo productivo



En esta sección se presenta una taxonomía de las políticas de desarrollo productivo (PDP), dirigidas a los sectores productivos de la economía en función de sus objetivos y beneficiarios. Las PDP constituyen una parte fundamental del conjunto de políticas públicas necesarias para mejorar la productividad y favorecer el crecimiento económico. Estas se complementan, dentro de la agenda de políticas públicas, con otras políticas para el logro de un mayor desarrollo económico y social.

En la concepción moderna, las PDP no están orientadas solo a la industrialización o al sector manufacturero, sino que abarcan a todos los sectores de la economía, incluyendo el sector primario y el de servicios. Las PDP comprenden diversos ámbitos, entre ellos: la modernización tecnológica a nivel de la empresa; los incentivos para la creación y el desarrollo de empresas de alto impacto y alta productividad; los estímulos para una colaboración eficiente entre las firmas para resolver problemas de coordinación a nivel sectorial; las iniciativas para asegurar que los bienes públicos, como la infraestructura, se provean adecuadamente; y, en términos más generales, las políticas que apoyan un entorno favorable para los negocios.

Las PDP modernas no siguen tanto un procedimiento de arriba hacia abajo (*top-down*), sino que cada vez más incluyen la colaboración público-privada tanto en el diseño como en la implementación. Esta colaboración es clave dado que el sector privado conoce tanto las fallas de mercado como los desafíos y las oportunidades que son cruciales para una elaboración eficaz de las políticas. Al mismo tiempo, si la interacción público-privada no está estructurada adecuadamente, puede abrir las puertas al tipo de actividades rentistas que condujo al fracaso de las políticas industriales en el pasado.

Uno de los retos actuales que tienen los hacedores de políticas públicas es el de desarrollar políticas adecuadas para enfrentar el impacto en la actividad económica causado por el COVID-19. Para escoger el tipo adecuado, puede ser útil conocer las distintas tipificaciones de las PDP.

De acuerdo con los beneficiarios y el alcance de las políticas, estas pueden clasificarse en:

**A. Políticas horizontales:**

Tienen una base amplia de beneficiarios, sin enfocarse en ninguna industria en particular.

**B. Políticas verticales:**

Centradas en sectores y cadenas de valor específicos.

Si se considera el tipo de intervención o forma de apoyo que ofrecen, las PDP pueden a su vez subdividirse en:

**A. Provisión de insumos/bienes públicos:**

Estos pueden ser provistos por el Estado con el fin de mejorar la competitividad del sector privado, así como para lograr mejoras en infraestructura o la protección de los derechos de propiedad. Este tipo de políticas complementan los esfuerzos productivos del sector privado.

**B. Intervenciones de mercado:**

Afectan los incentivos de los actores privados y de este modo influyen en su conducta, como es el caso de los subsidios, las exoneraciones fiscales o los aranceles. Este tipo de políticas pretenden resolver una falla de mercado.

Estas dos clasificaciones se pueden combinar en una matriz de 2x2, que divide el universo de PDP en cuatro cuadrantes (véase el cuadro 1).

### Cuadro 1: Tipificación de PDP

	Políticas horizontales	Políticas verticales
<b>Provisión de insumos/bienes públicos</b>	<p><b>Ejemplos:</b> Intervenciones que garantizan el respeto de los derechos de propiedad, esfuerzos para mejorar la calidad de la educación o la calidad general de la infraestructura, medidas para racionalizar los pasos y los costos que conlleva iniciar un negocio.</p> <p><b>Claves:</b> Diseño adecuado, impacto deseable, relación balanceada costo-efectividad.</p> <p><b>Por lo general, por su carácter de bienes públicos y de no excluir beneficiarios, no requieren justificación económica adicional y resultan menos polémicas en su implementación.</b></p>	<p><b>Ejemplos:</b> Controles fitosanitarios, promoción del turismo desde el exterior, creación de carreras universitarias específicas para atraer cierto tipo de inversiones, investigación de los organismos públicos para crear nuevas variedades más productivas de cultivos, coordinación de aspectos cruciales de la logística para permitir la exportación de ciertas frutas y hortalizas.</p> <p><b>Claves:</b> Selección y priorización fundamentada de sectores, transparencia de procedimientos, minimizar el costo para el Estado, diálogo público-privado.</p>
<b>Intervenciones de mercado</b>	<p><b>Ejemplos:</b> Exoneraciones fiscales para atraer inversiones extranjeras, los subsidios para formación laboral y para inversión en maquinaria, o los créditos subsidiados a mipyme.</p> <p><b>Claves:</b> Identificar claramente la falla de mercado que se pretende resolver, relación razonable entre el costo fiscal y la externalidad, temporalidad adecuada.</p>	<p><b>Ejemplos:</b> Destinadas a proteger sectores en declive y para estimular el desarrollo de sectores con potencial competitivo y de importancia estratégica; “industrias nacientes”. Sectores que generan externalidades positivas, como energías renovables.</p> <p><b>Claves:</b> Demostrar que los beneficios para la sociedad son superiores a los costos, fomentar competencia y transparencia en la toma de decisiones.</p> <p><b>Por lo general, por su carácter selectivo de beneficiarios, requieren mayor justificación económica y resultan más polémicas en su implementación.</b></p>

Esta clasificación conceptual resulta de utilidad al evaluar los méritos de cada política o su forma más adecuada de implementación ya que permite tipificar beneficios, riesgos de implementación, problemas de reputación, externalidades, metodologías de medición y seguimiento, necesidad de colaboración público-privadas, etc.

Las intervenciones de mercado verticales pueden perseguir objetivos muy diferentes. Algunas están destinadas a proteger a sectores en declive o que carecen de ventajas comparativas presentes o potenciales, pero que temporalmente resultan necesarias para proteger a los trabajadores o a ciertas capacidades productivas existentes. Otras están diseñadas para estimular el desarrollo de sectores con potencial competitivo, que no se desarrollarían sin dichas intervenciones.

Las mismas son por definición selectivas y, por lo tanto, favorecen a algunos sectores frente a otros. Esto tiene que ver con el espinoso tema de “elegir ganadores”. Los subsidios o la protección para sectores específicos pueden conducir a conductas rentistas por parte del sector privado que se beneficia de estas intervenciones, y se pueden prestar a la arbitrariedad o al favoritismo de las autoridades políticas. En este sentido, estas políticas son las que más han contribuido a la mala reputación de las políticas industriales. Por eso, en los casos de políticas verticales, es necesario que al seleccionar los sectores beneficiarios se asegure la transparencia del proceso, se fundamente su relevancia estratégica y se mantenga la toma de decisiones libre de interferencias políticas y de los intereses particulares de los sectores implicados.

Otra clasificación sumamente relevante a la hora de analizar las PDP en el contexto del impacto social y económico del COVID-19 se desprende del objetivo que persiguen. Según este aspecto se tienen entonces:



#### **Políticas constructivas:**

Pretenden ayudar al mercado a alcanzar aquello que estaba latente en sus capacidades.

**Políticas defensivas:**

Pretenden evitar la pérdida de capacidades y defender los avances alcanzados frente a posibles amenazas.

Como se puede ver a partir de esta clasificación, los objetivos constructivos no son los únicos importantes para el desarrollo productivo de una región. También es necesario defender los desarrollos obtenidos frente a posibles amenazas. Los shocks adversos que ponen en peligro los beneficios del desarrollo incluyen los episodios de inestabilidad macroeconómica, las crisis financieras y los periodos de sobrevaloración de la moneda debido a extraordinarios flujos de entrada de capital o a los auges de los precios de las materias primas. También existen shocks más permanentes como la pérdida de competitividad de un sector específico por motivos tecnológicos irreversibles. En este respecto, ALC tiene una amplia experiencia con los efectos costosos de estos shocks en el desarrollo productivo que, al menos en el caso de las grandes crisis macroeconómicas, han provocado pérdidas permanentes de productividad (Blyde, Daude y Fernández-Arias, 2010).

En la medida en que el costo de las PDP defensivas es menor que la reconstrucción de las capacidades una vez que las circunstancias se normalizan, estas PDP son parte integral de la fórmula para fomentar el desarrollo productivo. Esta prueba de costo-beneficio es crucial: los hacedores de política se enfrentan a considerar si las PDP defensivas tienen sentido, valorando el riesgo de que haya capacidades productivas valiosas que pueden ser destruidas.

En vista de las consecuencias económicas y sociales del COVID-19 y del objetivo del presente publicación, resulta altamente relevante analizar y considerar las políticas defensivas. Estas normalmente asumen la forma de intervenciones de mercado para aislar a las empresas de los shocks. Un aspecto clave que debe considerarse es si conviene recurrir a políticas defensivas horizontales o verticales. Dado que la política debería ayudar a quienes corren el mayor riesgo de fracasar, pero deja de lado a quienes pueden afrontar contratiempos (y aquellos que toman riesgos excesivos esperando un rescate), hay un argumento a favor de las políticas verticales focalizadas.



Este se refiere a: dado que la motivación principal de estas políticas es evitar la destrucción de capacidades productivas valiosas, los méritos para la intervención serán necesariamente específicos del sector. Sin embargo, dependiendo del tipo y magnitud del shock en cuestión, también pueden justificarse las intervenciones horizontales o una combinación de ambas.

Evidentemente, la magnitud del impacto de la crisis COVID-19 requerirá de inteligencia y creatividad por parte de los hacedores para combinar PDP horizontales y defensivas en una primera instancia, pasando a PDP verticales (diferenciadas según el impacto recibido en cada sector) y finalmente constructivas para poder volver a poner la producción en crecimiento.

En cuanto a PDP verticales, la visión de clúster y su impacto en el acceso al financiamiento de las mipyme es un elemento muy desarrollado en los últimos 30 años y que ha contribuido a la efectividad de las políticas. Por esta razón, se analizarán con más detalle en la siguiente sección.

# Cadenas de valor y políticas de desarrollo productivo de acceso al financiamiento de mipyme



En las economías modernas las actividades productivas se organizan en cadenas de valor. Estas comprenden el conjunto de actividades que van desde el diseño de un producto o servicios, hasta su entrega a los consumidores finales y que requieren de la participación de diferentes actores: proveedores, operadores logísticos, productores, mayoristas, minoristas y clientes (Porter, 1998, 2000).

La participación en una cadena de valor tiene impactos positivos para las empresas y para la economía en general. Diversos estudios muestran que las empresas que están insertas en una cadena son más productivas y que mientras mayor sea su participación en las cadenas globales, mayor es el crecimiento esperado de la economía. Según un análisis estadístico realizado entre 1990-2010, los 30 países en desarrollo cuyas economías habían tenido la mayor participación en las cadenas de valor globales presentaban un crecimiento del PIB per cápita del 3,3% frente al 0,7% de los 30 países en desarrollo con menor participación en tales cadenas (UN, 2013).

Las cadenas de valor modernas, o clústeres industriales, generan ganancias de productividad sustanciales a través de una profunda división del trabajo entre diversas mipyme, sustituyendo a las ganancias de escala y a las asociaciones formales en beneficio de la flexibilidad y mediante la rápida difusión de las innovaciones. El despegue productivo de los clústeres exitosos es acompañado por una mayor oferta de servicios financieros, aunque también se advierte que el acceso de las mipyme al crédito bancario exige en general la concurrencia de políticas públicas específicas.

Lo paradójico es que, si bien la tendencia universal a la globalización económica conduzca a realzar las ventajas relativas de los factores locales y a promover el protagonismo de las mipyme, parece mostrar una oportunidad especial para las naciones en desarrollo carentes de capitales. Esto contribuiría a la construcción de una infraestructura industrial basada en grandes empresas, cuya conformación empresarial actual se compone precisamente de mipyme.

En el campo de las políticas públicas, entonces, la promoción de clústeres y cadenas de valor locales constituye una intervención con impacto relevante sobre el crecimiento económico de las naciones.

Las políticas públicas se concentran principalmente en los clústeres ya existentes, asistiendo a las mipyme que los integran para acortar los tiempos requeridos por su integración, reconversión e incremento de productividad. Este proceso se ha denominado *upgrading* de clústeres y ha estado en la base de las orientaciones seguidas recientemente por los organismos multilaterales en sus programas de asistencia a las naciones en desarrollo, a diferencia de las visiones más tradicionales (Pietrobelli y Rabellotti, 2004).

Las políticas públicas dirigidas al fomento territorial y sectorial, y en particular al *upgrading* de clústeres, se materializan a través de una gran variedad de subsidios de asistencia técnica, diseñados específicamente según las necesidades de las mipyme locales. A continuación, se describen los lineamientos seguidos por diversas políticas nacionales que han exhibido continuidad y resultados positivos, tanto en la experiencia de los países desarrollados como en el ámbito regional:

## 1. De naturaleza principalmente técnica



### Difusión

Consiste en la amplia información suministrada por los gobiernos acerca de las principales cadenas sectoriales de mipyme ubicadas en sus respectivos territorios. Se advierte una participación creciente de los gobiernos locales en dichos esfuerzos de difusión, constituyendo una verdadera competencia de marketing global para la localización de inversiones.



### Incentivos fiscales

Es frecuente la concesión de diferimientos y/o desgravaciones tributarias para las nuevas radicaciones e inversiones en clústeres seleccionados, tanto de impuestos nacionales (a las ganancias y la renta) como locales. También suele facilitarse la disposición de bienes raíces destinados a plantas e instalaciones industriales.



### Aspectos laborales

Los gobiernos nacionales y locales suelen movilizar recursos para financiar total o parcialmente programas de formación profesional dirigidos a trabajadores de los clústeres promocionados. Estos programas se dirigen hacia el desarrollo de capacidades genéricas y de especialidades técnicas específicas.



### Investigación y desarrollo

La adquisición de nuevos mercados se vincula con la incorporación de nuevos estándares de calidad en los bienes finales y de procesos renovados de producción, logística y servicios. La modernización tecnológica de las mipyme constituye un elemento protagónico de las estrategias de *upgrading* de clústeres.



### **Nuevas inversiones**

Algunos gobiernos fomentan las radicaciones empresariales y las nuevas inversiones en clústeres seleccionados contribuyendo al financiamiento de los gastos causados por los estudios de factibilidad y de evaluación de proyectos. Se presta creciente atención al cofinanciamiento de emprendimientos conjuntos entre mipyme y a diversas inversiones enfocadas a la resolución de necesidades comunes.



### **Comercio exterior**

Además de las políticas comerciales generales de alcance nacional, la acción de los gobiernos comprende intervenciones específicas de apoyo a las mipyme pertenecientes a clústeres determinados. Un ejemplo de estas intervenciones es el financiamiento (o cofinanciación) de programas locales de capacitación y de participación en ferias internacionales de productores pertenecientes a agrupamientos locales.

## **2. De naturaleza principalmente institucional**



### **Protagonismo privado y asociatividad**

Las intervenciones públicas privilegian la consulta directa con los actores locales. Esto es, el relevamiento de las restricciones y principales necesidades de las mipyme pertenecientes al clúster, según el testimonio de los mismos empresarios involucrados. Se fomenta asimismo el involucramiento de otros actores locales como proveedores de bienes de capital y de tecnología, distribuidores comerciales, empresas consultoras, instituciones educativas, centros de investigación, etc.



### **Gestión y evaluación**

Los programas públicos exitosos suelen recurrir a la descentralización de la identificación, propuesta y gestión de las iniciativas a través de entidades intermedias. También se encomienda a instituciones independientes la posterior evaluación del impacto concreto de las intervenciones.



### **Coordinación**

Cómo se desprende de lo anterior, la asistencia pública al desarrollo de clústeres comprende una gran diversidad de instrumentos, que dependen de variados ministerios y agencias estatales, tanto de nivel nacional como local. Un elemento central del éxito de dichas iniciativas radica por tanto en la capacidad de concentrar y coordinar las intervenciones de múltiples organismos públicos, lo cual exige un elevado compromiso político por parte de las autoridades locales responsables.

El desarrollo de clústeres ha sido una parte muy relevante de las políticas públicas de transformación y desarrollo productivo de países desarrollados en los últimos 30 años. A comienzos de la década de 1990 varios programas de desarrollo de clústeres estaban en operación en España (Comunidad Autónoma del País Vasco), Italia y Dinamarca, e inclusive en algunos estados de los Estados Unidos (OCDE, 2007).

De acuerdo con la Comisión Europea (CE, 2008), a finales de la década de 2000 se habían establecido más de 130 programas de desarrollo de clústeres en 31 países europeos a nivel nacional o subnacional. Una tendencia similar se ha observado en otros países desarrollados. Por ejemplo, en el año 2010, la Administración de la Pequeña Empresa de los Estados Unidos (SBA, por sus siglas en inglés), junto con otras organizaciones, lanzó varias iniciativas de apoyo al crecimiento de más de 40 clústeres en todo el país, mientras que en Japón las autoridades económicas y de ciencia y tecnología apoyaban a más de 100 clústeres, especialmente a aquellos dirigidos a los sectores de alta tecnología (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014).

En la actualidad, el apoyo a la creación y fortalecimiento de clústeres forma parte de la estrategia europea de promoción de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (pyme) y de la industria de la innovación. Según dicha estrategia, los clústeres de innovación constituyen un medio para paliar las consecuencias que ciertas deficiencias de mercado, relacionadas con problemas de tamaño y coordinación, tienen sobre las posibilidades de las empresas de relacionarse entre sí, establecer flujos de conocimiento y alcanzar la masa crítica suficiente para desarrollar proyectos de innovación que mejoren su competitividad. En las nuevas políticas desarrolladas en Europa a través de las "Estrategias de Especialización Inteligente", los clústeres son considerados importantes agentes de innovación. Lo mismo ocurre en el caso del Programa Horizonte 2020, programa de investigación e innovación de la Unión Europea.

Del mismo modo en ALC los programas de desarrollo competitivo comenzaron en los años 90 y se expandieron en la década de 2000. La mayoría sigue una estructura similar, sobre todo aquellos que cuentan con el respaldo de instituciones internacionales.

En la expansión de dichos programas, el BID ha desempeñado un rol crucial ya que ha apoyado más de 20 proyectos a nivel nacional y subnacional, sobre todo en el cono sur, permitiendo atender aproximadamente 200 clústeres. Estos programas incluyen habitualmente un componente de asistencia técnica que coincide con los lineamientos generales mencionados anteriormente. Las actividades en materia de diagnóstico, sensibilización y planificación estratégica de cadenas productivas, con el diseño e implementación de planes de mejora competitiva (PMC); proyectos de inversión estructuradores; programas de fortalecimiento institucional (PFI) y de gestión integral de riesgos, entre otros, se inscriben plenamente dentro de las orientaciones relevadas en la experiencia internacional.

## 2.1. La problemática del acceso al financiamiento de las mipyme

A pesar de su contribución al empleo, la competencia y la innovación, las mipyme se enfrentan a retos relativos a su escala. Las mipyme suelen ser empresas familiares, administradas por sus propietarios, que carecen de gestión profesional. Por lo tanto, con frecuencia carecen de información estratégica sobre oportunidades y mercados complementarios y/o alternativos, y su capacidad para invertir en investigación y desarrollo es limitada.

Su relativa debilidad empresarial se manifiesta de modo particular en la esfera financiera. Su base patrimonial, en especial si se trata de empresas nuevas, es muy escasa tanto para la óptica de los potenciales inversionistas, los eventuales aportantes de capital como los posibles proveedores de crédito.

La ausencia de historial (*track-record*) crediticio y de garantías y base patrimonial suficientes hacen recaer la viabilidad del financiamiento en un análisis individual relativamente costoso. Sumados al riesgo de la alta mortalidad, estos elementos implican baja atraktividad bancaria, crédito escaso y elevadas tasas de interés para las mipyme, con el corolario de una mayor irregularidad y un círculo vicioso de mayores costos de financiamiento (Stiglitz y Weiss, 1981; Cowling y Mitchell, 2003; Lee, Sameen y Cowling, 2015).

La circularidad entre esta discriminación y el racionamiento del financiamiento a las mipyme ha sido reconocida universalmente por las políticas públicas, que han instituido instrumentos y herramientas de asistencia crediticia preferencial para este segmento empresarial. Estas intervenciones públicas se canalizan, en general, a través de la banca comercial, y mediante diversos instrumentos que incluyen:





### Disponibilidad de crédito

Las mipyme pueden solicitar créditos de inversión solo si la moneda, plazos y tasas de interés son acordes a la rentabilidad del negocio o proyecto. En este sentido, la presencia de la banca pública de desarrollo (BPD) es determinante para canalizar fondos públicos a las mipyme provenientes de organismos internacionales y mediante la colocación de títulos en el mercado abierto. La BPD ofrece líneas crediticias con tasas y plazos preferenciales para mipyme, financiamiento de exportaciones, financiamiento de segundo piso a través de instituciones financieras intermediarias (IFI) y de instituciones de microfinanzas (IMF), cofinanciación de préstamos de la banca comercial, entre otros (BID, 2014).



### Tasas de interés preferenciales

La mayor parte de las líneas mencionadas anteriormente comprenden condiciones preferenciales no solo de plazo, sino también de equiparación de las tasas de interés con respecto a las vigentes en el mercado para las grandes empresas. Existen también programas específicos de subsidios o bonificaciones explícitos a las tasas de interés pagadas a los bancos.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Ejemplos de esto son: el Banco del Estado de Chile (BancoEstado) y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en Chile; el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), la Nacional Financiera (NAFIN) y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) en México, y el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES).



### **Sistemas de avales y garantías**

La menor atractividad de la asistencia financiera a las mipyme por parte de la banca surge principalmente de su falta de fortaleza patrimonial y de la ausencia de trayectoria crediticia previa. Este hecho cobra mayor importancia para las políticas nacionales, en particular en los países desarrollados. El apoyo a la disponibilidad y profundidad de los sistemas de avales y garantías constituye el corazón de la asistencia financiera a mipyme en Estados Unidos y Europa<sup>4</sup> y ha tenido un importante desarrollo en ALC con el apoyo de los bancos multilaterales (BID, 2020).

En síntesis, existe una amplia y diversificada experiencia internacional en materia de asistencia financiera a mipyme, la cual ha adquirido el estatus de política pública estable y universal. Más allá de diversas particularidades nacionales, se verifica una generalizada convergencia en sus lineamientos generales, caracterizados por:

**A. la provisión de fondeo y la equiparación de costos financieros, a través de la BPD y la banca comercial, y**

**B. el otorgamiento de avales y garantías crediticias.**

Las herramientas utilizadas se enfocan en el menor tamaño de las empresas asistidas, con independencia de su ubicación sectorial y de su inserción en cadenas productivas o clústeres.

El estudio de la experiencia internacional muestra el consenso general existente sobre el empleo de instrumentos específicos que favorecen el acceso al crédito de las mipyme y su ya larga tradición y efectividad práctica como parte integral de las políticas públicas. Las mismas, sin embargo, son horizontales para todas las mipyme, sin especialización hacia sectores, cadenas de valor o clústeres particulares, como lo muestra el ejemplo del Programa Cosme, que se sintetiza en el recuadro 1.

<sup>4</sup> Ejemplo de esto son: Small Business Administration (SBA), Fondo Europeo de Inversiones (FEI), Medio Credito Centrale (Italia), OSEO Garantie (Francia), entre los más importantes.



## Recuadro 1: Programa COSME

COSME es el programa de la Unión Europea (UE) para la Competitividad de las Empresas y las pyme que las ayuda a ellas y a sus emprendedores a empezar a operar, acceder a financiamiento e internacionalizarse, además de apoyar a las autoridades en mejorar el entorno empresarial y facilitar el crecimiento económico de la región.

COSME cuenta con un presupuesto de 2,3 billones de euros para el período 2014–2020 y complementa a los Estados miembros de la UE en sus políticas dirigidas a las mipyme, contribuyendo a reforzar la competitividad y sostenibilidad de las empresas de la comunidad y a fomentar la cultura empresarial.

### Los objetivos del programa son:

- Mejorar el acceso de las mipyme a financiamiento en forma de capital y de deuda a través de intermediarios financieros.
- Mejorar el acceso de las empresas a los mercados. La Red Empresa Europa (Enterprise Europe Network) presta servicios de apoyo para facilitar la expansión de las empresas dentro y fuera de la UE y financia la cooperación industrial internacional para reducir las diferencias entre esta y sus principales socios comerciales.
- Mejorar las condiciones generales para la competitividad y la sostenibilidad de las empresas, en particular las mipyme, incluyendo el sector turístico.
- Promover el emprendimiento: trata de desarrollar las habilidades y actitudes emprendedoras, especialmente entre los nuevos emprendedores, los jóvenes y las mujeres.

Además de apoyar la internacionalización, la competitividad y la cultura empresarial, COSME es ante todo un instrumento financiero que permite mejorar el acceso al financiamiento de las mipyme, destinando a este concepto más del 60% del presupuesto total del programa.

La atribución de estos fondos es administrada por los organismos intermediarios de cada país, quienes ponen en marcha los productos financieros que hayan escogido, para ofertarlos a las mipyme.

Fuente: Elaboración propia.

## 2.2. El enfoque clúster y su impacto en el riesgo crediticio

**Los clústeres regionales son aglomeraciones voluntarias y flexibles de mipyme en un territorio determinado. No constituyen unidades jurídicas sujetas a derechos y obligaciones y, por tanto, no pueden ser sujetos de crédito en sí mismos.** Ello dificulta que la pertenencia de una mipyme a una cadena de valor exitosa tenga un impacto positivo sobre su riesgo crediticio.

Para que eso ocurra es necesario que las políticas públicas, además de promover el ambiente de negocios local y las iniciativas asociativas de las empresas y las instituciones locales, procuren medir y difundir el impacto del *upgrading* que la pertenencia a un clúster representa para una mipyme sobre las perspectivas de expansión comercial y de rentabilidad de las empresas involucradas.

En los últimos años, el BID introdujo un rasgo innovador en sus programas de cadenas productivas, el cual consiste en combinar diversos instrumentos de asistencia técnica dirigidos a clústeres y cadenas sectoriales con un fondo destinado a fomentar una mayor asistencia crediticia a las mipyme locales por parte de la banca comercial (BID, 2011). Tomando en cuenta la escasa profundidad del sistema financiero en ALC, el BID asume que el *upgrading* de clústeres exige necesariamente un componente de financiamiento preferencial.

Uno de los principales retos de la implementación de estos proyectos se refiere a la focalización de las empresas beneficiarias. La orientación de esta facilidad crediticia hacia las mipyme pertenecientes a clústeres locales plantea dilemas si la integración a cadenas sectoriales no se encuentra bien documentada ya que dificulta la identificación de las empresas que constituyen el objetivo preferencial de la asistencia financiera. La situación de las mipyme pertenecientes a un clúster, por otra parte, puede ser muy heterogénea, tanto por su respectiva inserción y relevancia para la cadena de valor como desde el punto de vista de la rentabilidad y solvencia individual. Los problemas de identificación resultan especialmente complejos con respecto a las mipyme informales y/o no bancarizadas ya que carecen de antecedentes crediticios.

Para afrontar estas dificultades, los diseñadores de los instrumentos de políticas cuentan con la opción de aplicar el enfoque clúster a la metodología de evaluación crediticia utilizada por las entidades financieras. Esto implica una modificación relevante en la matriz de análisis de riesgos.

Para la institución financiera que tenga que modificar sus metodologías de evaluación crediticia, algunas preguntas relevantes son: ¿Qué valor tiene pertenecer a un clúster desde el punto de vista del acceso al crédito? ¿Se facilita la bancarización y el acceso al crédito para las mipyme que se integran a una cadena de valor exitosa? ¿Puede constituir el enfoque clúster un parámetro novedoso y significativo en el análisis crediticio?

Desde el punto de vista de las normas bancarias, en la actualidad, la respuesta a estas interrogantes sigue siendo negativa. La mayor o menor pujanza y crecimiento del sector o cadena de valor a que pertenece la empresa constituye un criterio de segunda prioridad en el riesgo crediticio. La regulación referida al análisis de riesgos se encuentra focalizada hoy en día a nivel empresa y, a los fines de la supervisión financiera, cada empresa vale por sí misma.<sup>5</sup> Los elementos sectoriales y territoriales desempeñan un rol en la regulación del análisis crediticio, pero los mismos son limitados. Las normas prudenciales de aplicación internacional confirman su impacto lateral en la evaluación de riesgos (BCBS, 2000).

La consideración de elementos sectoriales en el análisis crediticio no se orienta en sí misma al entendimiento del negocio o cadena de valor al que pertenece la empresa evaluada, sino más bien a minimizar el riesgo de la cartera global de préstamos del banco. Las perspectivas macroeconómicas y sectoriales, tanto domésticas como del comercio exterior, son utilizadas principalmente para evitar la concentración de los créditos y orientar una razonable diversificación del portafolio. Los elementos sectoriales constituyen una segunda prioridad y su análisis implica para los bancos mayores costos. Es por esta razón que dichos análisis se realizan casi exclusivamente para créditos de monto significativo dirigidos a grandes empresas.

En resumen, la evaluación de la solvencia patrimonial de cada empresa individual constituye el elemento principal en el análisis del riesgo crediticio realizado habitualmente por los bancos, y la consideración del marco de economía real en que se desenvuelven, aunque presente en algunos casos de grandes empresas, carece de relevancia práctica para la mayoría de las mipyme. En este sentido, hay un espacio de mejora para la intervención de políticas que permitan considerar la pertenencia de una mipyme a un clúster como un activo.

<sup>5</sup> No obstante, los puntajes crediticios alternativos incluyen novedades en cuanto a la inclusión de variables no tradicionales como la del sector de actividad. Algunos estudios piloto recientes en el contexto de asistencia técnica por parte del BID han avanzado en este tipo de variables. Con la Cooperación Técnica RG-T2714 se realizaron pilotos para Argentina y El Salvador con información sectorial.

## 2.3. La pertenencia a un clúster como un activo

Como ha podido apreciarse, la introducción del enfoque clúster en la evaluación de riesgo crediticio supone una modificación relevante en las prácticas bancarias habituales. Desde el punto de vista del interés público, ello implica enfrentar no solo la dificultad de acceso al crédito de las mipyme, sino el desafío de tomar en cuenta el protagonismo de aquellas integradas en clústeres regionales para el proceso de crecimiento moderno. La ausencia de un análisis explícito de las cadenas de valor implica una distorsión adicional en las prioridades de inversión y en el desarrollo económico, y la formulación de alternativas para su remoción constituye un camino a recorrer por las políticas públicas.

Como se verá en la siguiente sección, varios programas del BID ofrecieron una oportunidad innovadora. De su evaluación surgen importantes consideraciones sobre la importancia de contar con información económica de clústeres exitosos y con avales o garantías de empresas ancla o aglutinadoras, así como los beneficios de promover la formalización de las relaciones comerciales y favorecer la cesión de cheques y facturas para financiar capital de trabajo, etc.

En la toma de decisiones de los agentes en la industria financiera, se considera que la probabilidad de éxito de una mipyme dentro de un clúster debería ser mayor que en el caso que esta se encuentre relativamente aislada. Este hecho debería tomarse en cuenta para mejorar la apreciación de su riesgo crediticio. También se reconoce que la existencia de comunidades de mipyme proveedoras de grandes empresas ancla constituye una oportunidad de negocio bancario, y que cuanto más asentado y duradero sea el vínculo comercial entre las mipyme y dichas empresas, menos riesgoso resultaría el financiamiento otorgado por los bancos.

Además de la falta de historia crediticia previa y la ausencia de capitalización o garantías patrimoniales suficientes (típicas de las mipyme, unidas en muchos casos a diversos grados de informalidad), el análisis detallado de cadenas sectoriales implica para los bancos una inversión de dudosa rentabilidad para préstamos de bajo monto.

Como consecuencia de las asimetrías de información propias del mercado financiero, aquellos elementos propios de la integración a una cadena productiva dinámica permanecen poco visibles para los bancos. Si se estima que las limitaciones en el acceso al crédito suponen un obstáculo relevante para el despegue y desarrollo de las mipyme, la visibilidad por parte de las entidades financieras de los beneficios concretos de pertenecer a un clúster deja espacio para la intervención pública.

Al tratarse de una intervención focalizada y vertical, con profundo conocimiento de las realidades económicas locales para llegar a zonas más aisladas, puede requerir de acciones selectivas propias de un banco o agencia pública.

Su diseño e implementación por parte del hacedor de políticas supone el esfuerzo de “juntar” dos universos separados, tanto en el ámbito académico como en las políticas públicas. Estos universos son el de la competitividad de las mipyme pertenecientes a agrupamientos y cadenas locales (que no aborda el problema específico del financiamiento) y el del acceso al crédito bancario (que no incluye el criterio del *upgrading* de clústeres en su matriz de riesgos).

Se pueden generar efectos demostrativos a través de la difusión de productos que apoyen las mipymes. El hecho de que un clúster o grupo de clústeres sea asistido por un banco o agencia pública de desarrollo, promueve la visibilidad de las mipyme dinámicas por parte de las entidades financieras. Existe así una variada gama de actividades específicas que una entidad o agencia pública puede emprender para favorecer el mayor acceso al crédito en su ámbito de actuación. Algunas de estas actividades incluyen:

- A. Líneas de capital de trabajo, descuentos de facturas y cheques de empresas nodo o ancla a cadenas de valor.
- B. Líneas de crédito bancarias para la inversión.
- C. Acceso a garantías crediticias para mipyme de cadenas de valor.
- D. Fideicomisos productivos de cadenas de valor.
- E. Microcréditos productivos dirigidos a cadenas de valor.
- F. Planes de mejora competitiva para cadenas de valor.

G. Estudios de cadenas de valor dirigidos a bancos e inversionistas.

H. Gestión de riesgos de cadenas de valor.

En la siguiente sección se resume la experiencia reciente del BID en intervenciones de políticas que utilizaron los instrumentos mencionados anteriormente para promover el financiamiento de cadenas de valor en ALC. Específicamente, **se describirán brevemente los programas**, poniendo atención en los objetivos buscados por los mismos, los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas, **para luego analizar su posible extensión al contexto económico actual del COVID-19.**



# Financiamiento de cadenas de valor: experiencia y lecciones aprendidas



Tal como se ha señalado en la sección anterior, el apoyo a la creación y fortalecimiento de clústeres forma parte de la estrategia de promoción de la competitividad de las mipyme de los países desarrollados. Tal es el caso de las nuevas políticas desarrolladas en Europa a través de las “Estrategias de Especialización Inteligente” que consideran los clústeres como importantes agentes de innovación. Estas políticas están orientadas fundamentalmente al apoyo técnico para fomentar la profesionalización, cultura empresarial, internacionalización y transformación digital de los clústeres, como lo hace, por ejemplo, el Programa “Cluster Go International” que se describe en el recuadro 2.

Consciente de la importancia de esta visión, en los últimos 10 años el BID ha buscado integrar los clústeres en el diseño de sus programas. De esta manera, se combinan diversos instrumentos de asistencia técnica dirigidos a clústeres y cadenas sectoriales con fondos destinado a fomentar una mayor asistencia crediticia a las mipyme.

Esta sección analiza con detalle tres ejemplos de programas de aumento de la productividad y el empleo a través del apoyo técnico y financiero a determinadas cadenas o grupos de cadenas productivas. Dichos programas fueron escogidos ya que se cuenta con una adecuada medición de su impacto y se consideran como ejemplos propicios de los cuales se pueden extraer lecciones y experiencias para el diseño de políticas para enfrentar la crisis del COVID-19. Cabe destacar que esta selección no debe considerarse como exhaustiva, sino ejemplificadora del tipo de proyectos más recientes llevados a cabo con participación de entidades públicas.



## Recuadro 2: Clusters Go International

El programa “Cluster Go International” concierne al financiamiento de las acciones preparatorias para la creación de nuevas Alianzas Estratégicas de Clústeres Europeos (ESCP, por sus siglas en inglés), así como al desarrollo y la puesta en marcha de una estrategia común de la región para internacionalizarse. Estas últimas incluyen el apoyo a la identificación de clústeres asociados, desarrollo de la representación legal y preparación de una estrategia de marketing común y de una hoja de ruta para la cooperación.

Estas alianzas estratégicas deben contribuir a la creación de nuevas cadenas de valor que integren de manera innovadora empresas de diferentes sectores. Deben apoyar a las mipyme en la competencia global y ofrecer soluciones a gran escala que permitan afrontar mejor desafíos globales tales como la utilización racional de los recursos y el cambio climático.

Fuente: Elaboración propia.

### 3.1. Programa de crédito para el desarrollo de la producción en la provincia de San Juan, Argentina

El BID, en colaboración con el gobierno de la provincia de San Juan en Argentina, implementó el Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción de la Provincia de San Juan entre los años 2007 y 2018. Dicho programa alcanzó un total de US\$133 millones y se ejecutó en dos fases (US\$53 millones para la primera y US\$80 millones para la segunda). Su objetivo consistió en apoyar el crecimiento económico y la generación de empleo a través de la mejora en la competitividad de las cadenas productivas, o clústeres, para generar proyectos de inversión que se pudieran financiar con los recursos de la región.

En sus dos fases el programa identificó 15 cadenas productivas como prioritarias para el desarrollo socioeconómico de la provincia de San Juan sobre las cuales se enfocaría la asistencia técnica y financiera. La identificación surgió por consenso en un trabajo de cooperación público-privado que contó con el aporte de actores productivos y consultores especializados en las distintas áreas (fruta en fresco, hortalizas en fresco, vinos básicos y diferenciados, pasas de uva, jugos de uva, hortalizas industrializadas, minería no metalífera, aceituna y aceite de oliva, semillas, turismo, sector forrajero, sector pecuario, sector textil, tecnologías de la información y comunicación, servicios mineros).

El programa se organizó en torno a tres componentes:



Componente 1

#### **Apoyo Financiero**

Ofrece financiamiento de mediano y largo plazo a mipyme para proyectos productivos. Este componente incluyó tanto la formación de un Fondo de Financiamiento como la promoción de este. El monto total asignado a este componente en sus dos fases ascendió a US\$109,8 millones.

## Componente 2

**Apoyo no financiero a la competitividad de las cadenas productivas**

Comprendió el diagnóstico, sensibilización, planificación estratégica e implementación de PMC, así como la ejecución de acciones horizontales para la competitividad de las cadenas productivas y la ampliación del Programa de Producción Limpia y Desarrollo Sostenible. A este componente se le asignó un total de US\$15,3 millones para las dos fases.

## Componente 3

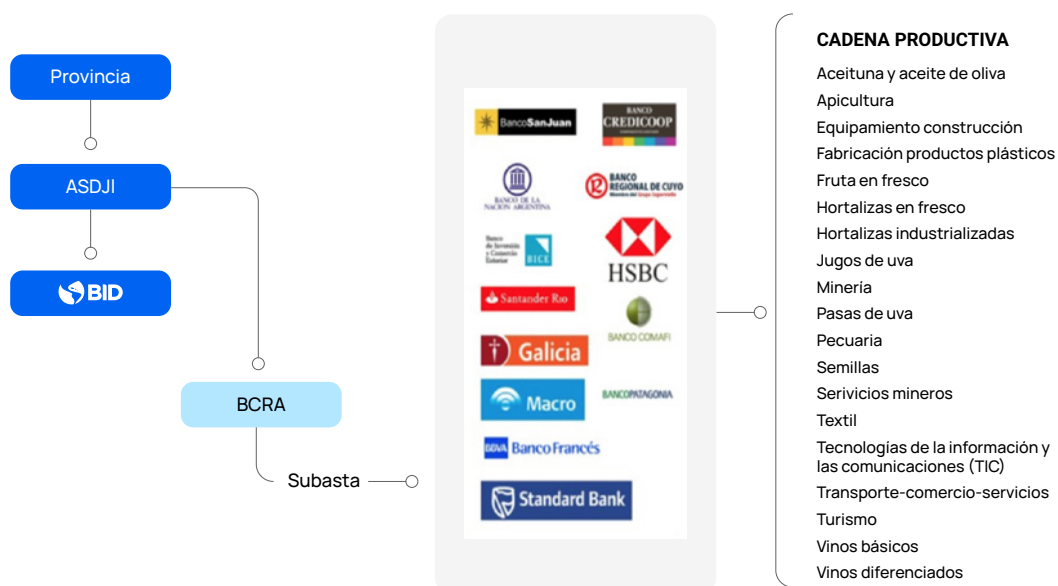
**Fortalecimiento institucional de la provincia de San Juan**

Incluyó la creación de la Agencia Calidad San Juan, de carácter privado-público, el fortalecimiento de la Agencia San Juan de Desarrollo de Inversiones (ASJDI) y la implementación de planes de mejora institucional para el fortalecimiento de distintos organismos. Recibió un financiamiento de US\$7,1 millones entre las dos fases.

Desde su concepción y estructura originales, el programa asumió que la asistencia técnica por sí misma no era suficiente para lanzar un proceso dinámico de mejora en la competitividad de las mipyme locales integradas a clústeres. Por el contrario, consideró que el incremento de la productividad requiere inversiones que –en el contexto económico de Argentina y la provincia de San Juan– exigen instrumentos específicos de asistencia financiera preferencial. Por ello, se propuso vincular dos universos distintos, como es el de la competitividad de las mipyme pertenecientes a agrupamientos y cadenas de valor local y el universo financiero (bancario y no bancario), que debía proveer del crédito necesario a estas empresas.

El componente de apoyo financiero instrumentó la “Línea de Inversión San Juan–BID”, una línea de segundo piso distribuida por medio de subastas competitivas, con intervención del Banco Central de la República Argentina (BCRA), entre 13 entidades financieras actuantes en el mercado de San Juan adheridas al programa. Las mismas otorgaron subpréstamos a las mipyme locales a través de procedimientos de mercado y asumiendo plenamente el riesgo crediticio, pero sin riesgo financiero para las IFI ya que recibían el financiamiento calzado en términos de tasa y plazo, préstamo por préstamo (gráfico 1).

### Gráfico 1: Esquema de funcionamiento de la Línea de Inversión San Juan–BID



Fuente: Elaboración propia.

Desde mediados de 2008, la ASDJI llevó adelante 19 subastas de fondos, a través de las cuales se logró la colocación de la totalidad de los más de US\$100 millones asignados por los programas al componente financiero. Estos fondos permitieron financiar el otorgamiento de 1.441 subpréstamos destinados a mipyme, en condiciones de tasa y plazos preferenciales respecto a los ofrecidos por el mercado. El 94% de los fondos otorgados se destinó al financiamiento de proyectos de inversión, mientras que el 6% restante se usó para financiar capital de trabajo.

Más del 60% del número de préstamos y más del 50% de los montos fueron otorgados a micro y pequeñas empresas, con un monto promedio de US\$70.000. El 86% de los préstamos se colocó a un plazo superior a los 36 meses, siendo el máximo disponible en el mercado 12 meses (Bueso-Merriam et al., 2016).

El segundo componente, referente al apoyo no financiero a la competitividad de las cadenas productivas, consistió en la elaboración de PMC de las principales cadenas productivas de la provincia con la participación de consultores. A través de dichos planes, y mediante el uso de aportes no reembolsables (ANR), se realizaron dos tipos de intervenciones: los proyectos estructuradores (PE), dirigidos al logro de objetivos grupales, y los proyectos de mejora de la capacidad empresarial (PMCE), dirigidos al logro de objetivos empresariales individuales.

Durante las dos fases del programa se atendieron las 15 cadenas productivas consideradas prioritarias para el desarrollo socioeconómico de la provincia de San Juan. Las herramientas de asistencia técnica al sector productivo se construyeron con la participación y el consenso de todos los actores productivos, incluyendo productores, empresas, cámaras, profesionales, informantes calificados y proveedores. Este esfuerzo de participación mancomunada de actores locales reales resultó clave para que las diferentes soluciones encontradas fueran eficaces. Como consecuencia de la elaboración de los PMC se identificaron 34 PE y se otorgaron más de 375 ANR.

---

## **Desarrollo de instrumentos financieros**

Además de la Línea Inversión San Juan–BID, que permitió fondear 1.441 subpréstamos en condiciones de tasa y plazos promocionales para financiar proyectos de inversión, el componente de apoyo financiero identificó y desarrolló otros instrumentos que buscaban mejorar la articulación del financiamiento y completar el mapa de necesidades detectadas. Entre ellos destacan los siguientes:

## 1

**Fideicomiso productivo**

En 2011, la ASJDI decidió encarar el proyecto de estructuración de un fideicomiso productivo bajo la modalidad de prueba piloto. A partir de un exhaustivo análisis de las cadenas productivas consideradas estratégicas y sus nodos se seleccionó para la prueba piloto al grupo que compone el nodo Iceberg Agrícola S.A, dedicado a la producción y exportación de zapallo, y a 20 proveedores locales y productores agropecuarios. El Banco de San Juan fue designado como agente fiduciario.

Con el propósito de evaluar y clasificar las cadenas productivas estratégicas y poder seleccionar el nodo respectivo, se elaboró un instrumento analítico objetivo con criterios y ponderaciones que permitieron evaluar las ventajas relativas de uno sobre otro, a fin de seleccionar el que mejor se adaptara a la figura del fideicomiso productivo. Entre los aspectos que se consideraron resaltan: las cuotas de mercado (*market share*) del nodo; la consolidación del padrón de productores en las últimas tres cosechas; la proporción de apoyo en elementos materiales en las distintas etapas productivas (siembra y fertilización o poda y fertilización, cultura, herbicidas, fungicidas, verdeo, cosecha y acarreo); la asistencia técnica durante el proceso productivo; los contratos con clientes del mercado externo y/o interno; la estrategia comercial del nodo (protocolos y certificaciones de calidad, sistemas de trazabilidad; desarrollo e implementación de políticas a corto y mediano plazo, para la implementación de nuevas normas y procedimientos exigidos por mercados no asistidos) y el grado de satisfacción de los productores con el nodo.

Entre las características distintivas del fideicomiso productivo están i) que los destinatarios del financiamiento son los pequeños productores, pero el nodo o empresa ancla opera como direccionador y garante; ii) los beneficiarios no reciben dinero, sino la materia prima, los insumos y la asistencia profesional que necesitan para cumplir con el ciclo productivo y iii) el repago se genera de la venta del producto final. Técnicamente es el ciclo productivo el verdadero respaldo del financiamiento.

El fideicomiso productivo cumplió con éxito su objetivo de financiar la producción del grupo Iceberg durante el ciclo 2011–2012, beneficiando a 20 productores agropecuarios que no tenían previamente financiamiento bancario y recuperando el 100% de los fondos.

La iniciativa tuvo una gran relevancia como herramienta de planificación y coordinación técnica de la cosecha y la producción, funcionando como estructura de contención y asesoramiento para los productores. A su vez, como herramienta de financiamiento, aportó transparencia, formalizó los vínculos comerciales dentro del grupo y permitió un acercamiento del banco fiduciario a la realidad y las necesidades de la cadena de valores. Ello condujo a la continuidad de la relación en los ciclos productivos sucesivos, alcanzando plenamente el objetivo de la bancarización de este clúster.

2

### **Garantía San Juan**

Para atender la necesidad de llegar más profundamente a un sector de micro y pequeñas empresas no bancarizadas y como herramienta de banca de desarrollo, el programa decidió crear un Fondo de Garantía de carácter público, con la participación del Estado de la Provincia de San Juan –como accionista mayoritario–, instituciones financieras, empresas, cámaras y mipyme beneficiarias. Su objetivo es otorgar garantías a mipyme para que estas accedan al financiamiento de proyectos de inversión radicada y/o animar a empresas a radicarse en la provincia de San Juan en condiciones ventajosas.

La constitución del Fondo de Garantía se concretó a partir de un aporte del programa (70% del fondo de riesgo inicial a través de un ANR) y los aportes de la provincia de San Juan, totalizando US\$3,5 millones.

La operatividad del fondo se completó con la firma de convenios con las siguientes entidades financieras públicas y privadas con presencia en la provincia: Banco San Juan, Banco Supervielle, Banco COMAFI, Banco Patagonia, Banco Credicoop y BCRA. En el primer cuatrimestre de operación en el año 2019 se habían otorgado 11 avales por US\$0,5 millones.

3

### **Fondo de Financiamiento de Inversiones Productivas (FONDEFIN)**

Consciente del importante impacto positivo sobre las posibilidades de financiamiento para las micro y pequeñas empresas que había tenido la Línea de Inversión San Juan–BID, el gobierno de la provincia de San Juan decidió mantener un fondo rotatorio.



Este fue constituido con el dinero obtenido del recupero de los subpréstamos otorgados a través de los Programas San Juan I y San Juan II, lo que le permitió mantener una presencia activa en la promoción del financiamiento a cadenas o sectores productivos seleccionados.

De esta forma, surge el FONDEFIN como un fondo de segundo piso, similar en su funcionamiento a la Línea de Inversión San Juan–BID, y destinado a proveer financiamiento en condiciones promocionales a cadenas o sectores productivos seleccionados, atendiendo necesidades alineadas con la política de desarrollo del gobierno provincial.

Según datos presentados por la ASJDI (2019a) en su Informe de Cierre del Programa, se habían realizado nueve subastas de fondos entre las IFI participantes por un monto de aproximadamente US\$70 millones. Para la octava subasta se habían otorgado 326 créditos por un monto de US\$40 millones.

**4****Créditos Verdes**

En la segunda fase del programa se desarrolló un capítulo específico para el financiamiento de inversiones vinculadas con la sustentabilidad y la ecología. Dada la realidad y problemática propia de la provincia de San Juan se identificaron como áreas prioritarias el financiamiento de sistemas de riego por goteo y riego presurizado, así como la producción de energías renovables.

La escasez de agua es una problemática que forma parte de las prioridades de la conducción de la provincia de San Juan<sup>6</sup> y que afecta los intereses de productores privados. De las 218 mil hectáreas cultivables en la provincia, los niveles hídricos apenas alcanzan para abastecer 104 mil hectáreas cultivadas. Si bien los sistemas de riego por goteo no resuelven la problemática del agua, permiten un uso más eficiente de este recurso, aprovechando hasta el 95% el agua del riego y posibilitando, con el mismo volumen de agua, ampliar la superficie regada entre un 35% y 40%. Por lo tanto, considerar dentro del componente de ayuda financiera un capítulo especial para el riego por goteo resultó muy necesario y oportuno.

<sup>6</sup> El clima de la provincia se ubica dentro de la clasificación árida, caracterizada por inviernos moderados, veranos calurosos y escasas precipitaciones pluviales (110 mm/año). El Río San Juan, principal aportante a este sistema hídrico provincial, viene registrando uno de los caudales más bajos de los últimos años debido a la escasez de precipitaciones nivas en la alta cordillera durante las últimas temporadas invernales.

Dentro del tradicional mecanismo de licitación de fondos utilizado por la Línea Inversión San Juan–BID se utilizaron ANR para agregarle incentivos orientados a cuatro frentes: crédito (montos, costo financiero total, plazo y gracia), garantías, seguros e inversión. Este esquema de incentivos al financiamiento de inversiones verdes a través de la banca comercial apuntó al acercamiento de las condiciones financieras de mercado a la capacidad de repago de los inversionistas, producto del impacto que estas inversiones generan sobre su rentabilidad.

En el caso del financiamiento de sistemas de riego presurizado, se generaron esquemas de incentivos diferenciados por tipo y complejidad de la inversión y por sector de actividad (por ejemplo, vid, olivo y hortalizas, entre otras), teniendo en consideración los tiempos de recuperación en cada caso y la capacidad de repago. De esta manera, el esquema apuntó a alinear objetivos privados en cuanto a mejora de productividad, calidad de producción y aumento de rentabilidad, con objetivos de política pública de la provincia en materia de conservación del medio ambiente.

En cuanto a la asignación de fondos, los resultados no estuvieron plenamente a la altura de las proyecciones iniciales. El programa enfrentó la “competencia” de otras iniciativas simultáneas del gobierno provincial, de mayor alcance y magnitud.

En general, estos créditos verdes generaron gran entusiasmo entre las mipyme destinatarias, en particular entre los productores de vid y olivo.



## Resultados

El programa San Juan resultó efectivo ya que ayudó a resaltar el impacto de la ayuda técnica en la ayuda financiera. De igual manera, sirvió para abastecer una demanda financiera insatisfecha en la región. Para diciembre 2013, la Línea Inversión San Juan–BID representaba el 4% del total de crédito de la provincia y el 15% del crédito disponible para inversión, según información provista por la ASJDI y el BCRA.

De acuerdo con el informe de la ASJDI (2019b) sobre el impacto económico del programa, las empresas participantes de algunos de los instrumentos financieros mostraron un impacto positivo sobre todas las variables de financiamiento, aumentando 23,6 puntos porcentuales (PP) la probabilidad de acceder a un crédito en comparación con las empresas no beneficiarias.

Además, aquellas que ya tenían crédito aumentaron un 62,1% los montos de crédito y tuvieron un impacto del 70,1% en la cantidad de bancos con los que tuvieron acceso a deuda. En cuanto a la mora, se observó un impacto de 3,4 PP de disminución de esta.

En lo que respecta al empleo, las empresas beneficiarias tuvieron un impacto del 21,7% en el crecimiento del empleo cuando usaban el crédito como instrumento. Por su parte, las que usaron alguno de los componentes del apoyo técnico tuvieron un 11% de crecimiento. Es decir que aquellas empresas que usaron los dos instrumentos experimentaron un crecimiento total del empleo del 32,7%.

También se observó un impacto significativo en la probabilidad de supervivencia de la empresa, siendo de 3,3 PP el crédito, 2,1 PP para los PMCE y 3,2 PP para los PE. Como consecuencia, las empresas que usaron los tres beneficios a la vez tuvieron un impacto total en la supervivencia de 8,6 PP.

En lo referente al salario, se observó un aumento de 5,5% en los beneficiarios de crédito, mientras que no se detectó ningún efecto sobre la probabilidad de exportar, salvo en el caso de la modalidad de crédito para las microempresas. Estas empresas son igualmente las más beneficiadas por el programa en términos de acceso al crédito, lo que parece validar el diagnóstico de que existen restricciones o fallas de mercado que generan la necesidad de que el Estado intervenga en esta materia.

Entre otros aspectos positivos, cabe destacar que la implementación del Fideicomiso Iceberg resultó en un aumento del 84% en la producción de zapallos en 2012 respecto a 2011, al igual que un aumento del 60% en las hectáreas cultivadas y del 40% en la productividad por hectárea. Por otro lado, las ventas en el mercado interno se incrementaron en un 115%.

El programa pudo evolucionar durante su vigencia conforme a los mecanismos de cooperación público-privados y el seguimiento de indicadores de gestión realizados por la ASJDI. El desarrollo de instrumentos especiales dentro del componente financiero le permitió adecuarse a las necesidades de las cadenas atendidas y no solo incrementar el financiamiento a las mipyme bancarizadas, sino incorporar al sistema a pequeños productores emprendedores que no calificaban previamente para la obtención de crédito.

## 3.2. Programa de acceso al crédito en cadenas productivas rurales en Nicaragua

El BID, junto con el gobierno de Nicaragua, implementó en 2014 un programa que tuvo como objetivo general el incremento de la productividad de los pequeños y medianos productores en las cadenas de valor de cacao, café, leche y hortalizas, a través de facilitar el acceso al crédito y promover su inclusión financiera. Se destinó para dicho programa una suma de U\$S20 millones.

El sector rural nicaragüense desempeña un rol fundamental en la estructura económica del país. Para 2012, dicho sector constituía el 18% del PIB y representaba el 35% del empleo del país. La estructura de la producción del sector agropecuario se caracteriza por la abundancia de mipyme, en su mayoría informales tanto en su régimen laboral como de tenencia de tierras. Este segmento de productores representaba el 80% de las unidades productivas, el 70% de las tierras y produce el 65% de los alimentos, el 80% de los granos básicos y el 65% de la ganadería bovina (CENAGRO, 2011).

A pesar de su importancia en la estructura económica del país, en Nicaragua existe una escasez de inversión y de crédito de mediano y largo plazo para actividades agropecuarias. El crédito orientado a agricultura y ganadería dentro del sistema financiero nacional solo alcanza un 10% del total del portafolio.<sup>7</sup> La demanda insatisfecha se estimó en unos US\$1.200 millones según el Informe Anual 2016 del Banco Central de Nicaragua (BCN, 2017).

El programa fue diseñado como un fideicomiso, denominado Produzcamos (véase el gráfico 2), que buscaba facilitar condiciones especiales que se requiriesen para la promoción del crédito, las cuales no podían ser otorgadas por el Banco de Fomento de la Producción (BFP) en sus operaciones ordinarias por limitaciones del marco regulatorio.<sup>8</sup> Así, Produzcamos fue constituido mediante un contrato de Fideicomiso Público de Administración con el BFP como fiduciario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) como fideicomisario, en representación del gobierno de Nicaragua quien actúa como fideicomitente.

La ejecución del proyecto ante el BID finalizó en diciembre 2019, pero la vigencia del contrato de fideicomiso finaliza en septiembre 2021 por lo que la operación del fideicomiso continúa en los mismos términos contractuales. El programa incluyó cuatro componentes:

<sup>7</sup> Ver la página del The World Factbook, Nicaragua, disponible en Nicaragua - The World Factbook (cia.gov)

<sup>8</sup> Bajo las leyes nicaragüenses, los fideicomisos tienen más flexibilidad en las condiciones a prestar por el BFP ya que el fideicomitente puede fijar condiciones particulares que no son posibles en una operación ordinaria.



Componente 1

### Fondo de garantía

Buscaba facilitar el acceso al crédito a las mipyme mediante garantías parciales a favor de las IFI. De esta manera se garantizaban parcialmente los préstamos a las mipyme integradas a las cadenas de valor del programa. Después de unos ajustes del presupuesto del programa, el monto final para este componente fue de US\$2 millones.



Componente 2

### Fondo de crédito

Se encargaba del otorgamiento de préstamos de mediano y largo plazo a las IFI para beneficiar con crédito a las mipyme subprestatarias integradas a las cadenas de valor del programa. Después de unos ajustes, el presupuesto asignado a este componente fue de US\$16,9 millones.



## Componente 3

**Fondo de asistencia técnica**

Su propósito era promover la integración de las mipyme a las cadenas productivas seleccionadas mediante la provisión de servicios de asistencia técnica al productor y del fortalecimiento institucional a las organizaciones financieras de productores, además de asistencia técnica al propio BFP con el propósito de mejorar su capacidad institucional para la ejecución del fideicomiso. Para el momento de la evaluación final, el monto asignado a este componente fue de US\$1 millón, después de unos ajustes al presupuesto del programa.

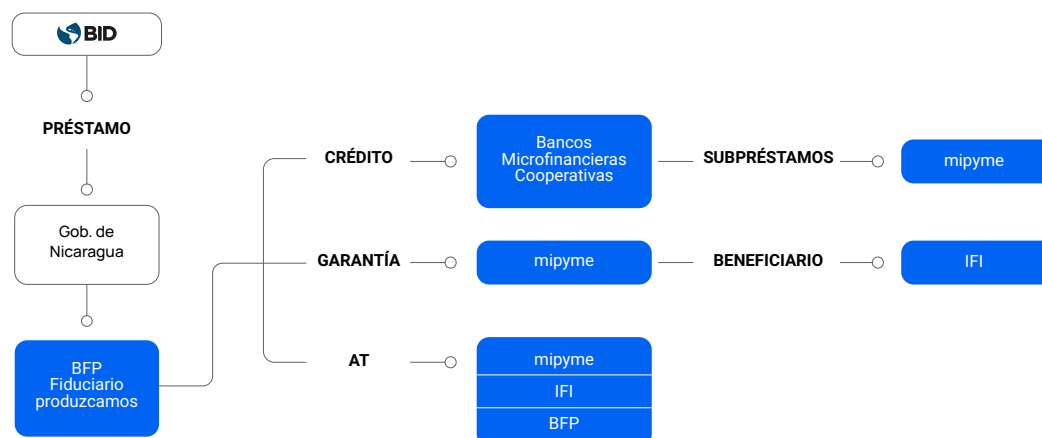


## Componente 4

**Auditorías y evaluaciones**

Se encargaba de la evaluación de medio término y final del programa, así como de realizar auditorías. Para la fecha de la evaluación, el monto asignado fue US\$0,2 millones.

## Gráfico 2: Estructura de funcionamiento del fideicomiso Produzcamos



Fuente: Elaboración propia.

Nota: AT: asistencia técnica.

El componente del fondo de garantía fue operado por dos instituciones microfinancieras: la Corporación Programa de Desarrollo de la Sanidad Agropecuaria (PRODESA) y la Fundación para el Desarrollo de Nueva Segovia (FUNDENUSE). Dicho componente ha garantizado subpréstamos a unos 400 productores que carecían de garantías totales para cubrirlos.

El fondo de crédito, por su parte, desde el 2015 ha comprometido la suma de US\$17,3 millones a dos bancos, una financiera, tres microfinancieras y nueve cooperativas. De dicho monto, el 94% (US\$16,3 millones) ha sido desembolsado para subpréstamos a las mipyme y US\$0,6 millones para inversiones en las agroindustrias de cooperativas. Los subpréstamos han sido destinados a 2.026 clientes y socios con un monto promedio de US\$6.210 y un plazo promedio de 51 meses, siendo más corto para las financieras y microfinancieras que para las cooperativas. Las cadenas apoyadas han sido las correspondiente a leche, café robusta y arábica, frutas, hortalizas y carne vacuna.

Con respecto al fondo de asistencia técnica, se puede decir que ha operado en dos direcciones: i) fortaleciendo las capacidades de los productores en sus actividades productivas que buscan ser financiadas mediante la introducción de nuevos conocimientos y prácticas a las mipyme y ii) fortaleciendo las capacidades de las IFI (solo cooperativas o asociaciones de productores), instituciones de base débiles y que no generan suficientes utilidades para apoyar o sostener actividades de fortalecimiento institucional, tales como la compra e instalación de sistemas informáticos.

El componente de asistencia técnica ha ayudado a aumentar la capacidad de estas instituciones y podría verse como su preparación a ser sujetos de crédito por parte de las IFI.



## Resultados

El fideicomiso de crédito es una estructura innovadora que ha permitido al BFP asumir actividades crediticias que de otro modo hubieran estado fuera de su alcance debido a los riesgos que suponen. Esta fue la primera vez que el BID ha probado este diseño, el cual ha resultado efectivo. Entre los beneficios se destaca cómo la participación de cooperativas permitió una llegada más cercana a las mipyme ya que las mismas tienen una mejor comprensión de las necesidades de sus miembros y están más dispuestas a adaptar las prácticas a estas necesidades.

Además, los largos plazos de los préstamos ofrecidos por las IFI a sus clientes y socios como resultado de la duración de los préstamos ofrecidos por el fideicomiso impulsaron el uso de préstamos a mipyme en inversiones a largo plazo. Esto les permitió a dichas empresas invertir en aspectos en los cuales los agricultores no habían podido invertir antes (por ejemplo, en infraestructura: casas mallas, galeras, picadoras de pasto, pozos, nuevas variedades de café). A nivel de IFI, las inversiones de agroindustria consistieron en acopiadores de leche y beneficios de café.

De acuerdo con una encuesta elaborada por el equipo evaluador del programa (ENSOME–AYANI, 2020), el 79% de las mipyme asistidas expresan que la productividad de sus fincas se ha incrementado. Las mipyme reconocen que, a su vez, esto ha producido un aumento de sus ingresos y han observado mayor generación de empleo en la comunidad debido a la mayor cantidad de cosechas, hatos con más animales, compra de insumos y necesidad de más servicios.

En el caso de las IFI, el programa les proporcionó nuevos fondos, lo que mejoró su imagen, su radio de acción y les abrió paso en nuevos mercados y clientes. También les permitió un cambio de enfoque para pasar de préstamos de capital de trabajo a corto plazo, a posibilidades de inversión a largo plazo en cadenas de valor con mucho potencial. De igual manera, mejoraron sistemas internos tales como contabilidad, el análisis financiero, los controles internos, la administración de crédito, el control de cartera, las prácticas legales, el acceso a central de riesgo, la buena gobernanza, etc. Esto permite mejorar la capacidad de análisis del potencial de nuevas cadenas de valor.



### **3.3. Programa para el financiamiento de proyectos de inversión y reconversión productiva en el sector rural en México**

El gobierno de México, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros S.N.C. (BANSEFI S.N.C.), formalizó con el BID en 2014 una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP, por sus siglas en inglés) por US\$300 millones. El objetivo de la CCLIP es promover las inversiones privadas para la reconversión productiva, el desarrollo empresarial y la exportación, así como incrementar la productividad del país a través del uso eficiente de los recursos naturales en el sector rural. De igual manera, el programa descrito buscaba ampliar la oferta de recursos financieros y el financiamiento de largo plazo.

Como parte de la CCLIP se formalizaron dos contratos de préstamo, por US\$50 millones cada uno, para transferir recursos a Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA). Como organismo ejecutor, FIRA provee financiamiento de mediano y largo plazo a sus IFI autorizadas para ofrecer subpréstamos con condiciones adecuadas a las mipyme vinculadas al sector agroindustrial que buscan invertir en los diversos proyectos del sector, elevando de esta manera la productividad del ámbito rural. El financiamiento proporcionado a través del programa se complementó con recursos de asistencia técnica y facilidades de garantía gestionados por FIRA.

Dentro de las actividades elegibles para financiarse con recursos de FIRA, se encuentran las agroindustriales de comercialización, de producción y provisión de bienes, así como las referentes a insumos y servicios. Las actividades agroindustriales comprenden el manejo, beneficio, acondicionamiento, conservación, transformación o almacenamiento de los productos de origen nacional derivados del sector agropecuario, forestal o pesquero. Los beneficiarios elegibles serán empresas de todos los tamaños que se desempeñen en cadenas de valor de las actividades mencionadas y que soliciten financiamiento de largo plazo (créditos de al menos 30 meses) para realizar inversiones que se enfoquen en mejorar su productividad.

Ambos tramos del programa fueron implementados en su totalidad. Todos los recursos del BID financiaron créditos para proyectos de inversión en cadenas productivas pertenecientes principalmente a los sectores de agricultura y ganadería. Las cadenas de la actividad agroindustrial fueron beneficiarias del 50% de los créditos, las de actividad comercial recibieron el 40% y las de servicios, el 10%.



## Resultados

El programa tiene una calificación satisfactoria en cuanto al cumplimiento de sus objetivos de apoyar la productividad económica de las mipyme y de hacer accesible el financiamiento y mejorar el papel de la banca de desarrollo. Según la evaluación del segundo programa (Nieto, Fernández, Márquez et al., s/f), el monto anual de las inversiones productivas privadas apalancadas tuvo un incremento de US\$57,7 millones, alcanzando un monto de US\$454,2 millones. El 93% de los destinatarios fueron mipyme. El plazo promedio resultante de todos los créditos otorgados fue de 60 meses, muy superior a las condiciones a las que el sector puede acceder en el mercado.

En total, fueron financiadas 152 empresas pertenecientes a los sectores agroindustrial, de comercialización y de servicios conexos en el ámbito rural con los recursos del préstamo del BID.

### 3.4. Lecciones aprendidas de los programas

Los programas del BID discutidos anteriormente, representan ejemplos de intervenciones en las cuales el enfoque cadena de valor es el protagonista para facilitar el financiamiento de mipyme. Además de estos programas, no se conocen otros con un enfoque similar, a pesar de que el apoyo a la creación y fortalecimiento de clústeres es un elemento incorporado en las políticas públicas de desarrollo productivo y de promoción de la competitividad de las pyme a nivel internacional, tanto en países desarrollados como en países y regiones en desarrollo. Estos programas son innovadores ya que han procurado combinar diversos instrumentos de asistencia técnica dirigidos a clústeres y cadenas sectoriales con fondos destinados a fomentar una mayor asistencia crediticia a las mipyme.

Las dificultades para el crecimiento de las mipyme constituyen un fenómeno generalizado que ha impulsado el desarrollo de una gran diversidad de políticas públicas a nivel mundial. En el caso de países con inestabilidad macroeconómica, se agregan severas restricciones en el ámbito del financiamiento a mipyme, en particular para sus inversiones de largo plazo vinculadas a la innovación productiva. En estos casos, la asistencia técnica no resulta suficiente si no se acompaña con políticas públicas dirigidas a promover el acceso de las mipyme al crédito bancario y a otros recursos financieros. En este sentido, los programas del BID que le aportaron financiamiento y ayuda técnica a las mipyme, en condiciones financieras preferenciales y adaptadas al ciclo de negocios y clústeres a los que pertenecen, han demostrado tener alto impacto para su desarrollo. En particular se destacan las siguientes experiencias positivas:



**El alineamiento de los objetivos** y destinatarios de los programas con las estrategias gubernamentales y un acertado diagnóstico de la realidad y las necesidades de los grupos y/o sectores atendidos, es un elemento determinante en la eficacia que muestran los programas.



Resulta indispensable partir de un **estudio minucioso sobre las características de las mipyme y las cadenas productivas** a las que pertenecen. Esto ayuda a ahondar en los problemas reales que enfrentan cotidianamente en sus operaciones –mercados, productos, proveedores, infraestructura, servicios, etc.– y las razones que impiden que estas accedan al crédito por los canales tradicionales.



Es crucial contar con un claro **diagnóstico de las características del mercado financiero** en el que se ejecutará el programa. Dicho diagnóstico debe comprender la siguiente información sobre los mercados: regulaciones, condiciones estructurales y vulnerabilidades, datos sobre el crédito disponible para capital de trabajo e inversión y limitaciones e incentivos de las IFI que financiarían a las mipyme.



El establecimiento de un **financiamiento promocional** no se encuentra necesariamente reñido con su asignación transparente y con la vigencia de incentivos de mercado. Resultaron muy efectivos los mecanismos de licitación y asignación de fondos en la modalidad de segundo piso hacia las IFI ya que les otorgaron autonomía institucional y operativa para asignar recursos a las mipyme.



Se verificó un amplio **acompañamiento y participación de las IFI** en los programas, colocando los subpréstamos en el marco de su propia actividad comercial y asumiendo plenamente el riesgo crediticio (o parcialmente cuando los préstamos fueron acompañados de garantías que ofrecían otros componentes de los programas). Esta actividad no es solo valiosa en sí misma por cumplir con un eslabón indispensable en la cadena de transmisión del financiamiento de los programas, sino que generó cambios y mejoras sostenibles en la manera de operar de las IFI. La disponibilidad de préstamos a largo plazo de los programas permite adquirir un cambio de enfoque desde préstamos de capital de trabajo a corto plazo hacia posibilidades de inversión a largo plazo en cadenas de valor con mucho potencial.



Los **mecanismos de subastas periódicas** aportaron la posibilidad de ir ajustando la ayuda financiera conforme a las condiciones de mercado, las necesidades de las mipyme y las exigencias de las IFI. Las IFI compiten entre sí para poder ofrecer fondos en condiciones preferenciales, lo cual les permite cumplir con sus clientes existentes y adquirir nuevos. El hecho de que la adhesión al sistema es voluntaria, basada en razones de negocio y no en compromisos políticos, ayudó al involucramiento activo de las IFI.



**La participación de instituciones financieras gubernamentales** en el proceso definido en cada caso para la asignación de fondos (agente financiero, agente fiduciario, fondo de garantía, etc.), aportó transparencia y previsibilidad en la operación del programa, disipó cualquier tipo de discrecionalidad y minimizó los riesgos operativos y de crédito en el movimiento de los fondos.



**La actividad eficiente y eficaz del órgano ejecutor** puede ser un elemento determinante, sobre todo en los casos donde no hay intervención de un banco público, como ha sido el caso de la provincia de San Juan en Argentina. En dicho caso, la ASJDI desempeñó un rol clave, articulando el proceso de subastas, brindando a las IFI información sectorial de los clústeres a los bancos para identificar empresas y facilitando el análisis crediticio, tarea que puede resultar muy costosa para las IFI.



**Las experiencias de trabajo con la BPD** en la región evidencian la importancia de contar con entidades especializadas en la actividad crediticia dirigida a mipyme. Estas entidades resultan ventajosas para la adquisición y procesamiento de información privada, así como para contar con la posibilidad de combinar diversos servicios financieros y de asistencia técnica que apoyen la rentabilidad del sector y mitiguen sus riesgos. La eficacia de dicha banca para cumplir con su rol es mayor cuando:

- Se le ha asignado una misión y mandato claros.
- Se orienta hacia esquemas de segundo piso.
- Complementa el rol de la banca comercial.
- Funciona en el marco de normativas claras, de buena calidad y según estándares internacionales que aseguran la transparencia y fortaleza de su gobierno corporativo.

De igual manera, su rol cobra gran relevancia cuando se trata de financiamiento a sectores rurales y de baja bancarización.



**Las cooperativas han mostrado desempeñar un papel importante** debido a su cercanía con sus socios, la cual se da por el carácter participativo de las mismas. Las cooperativas tienen una mejor comprensión de las necesidades de sus miembros y están más dispuestas a adaptar sus prácticas a estas necesidades. Además, cuentan con regulaciones más flexibles que los bancos ya que no administran fondos de terceros (no toman depósitos).



Es importante destacar que, si bien queda ampliamente demostrado que ha sido el **componente de ayuda financiera** el factor determinante en los impactos positivos evidenciados en el desarrollo de las mipyme, su combinación con el componente de ayuda técnica, adecuadamente dirigida a cadenas productivas, a las IFI y a organismos gubernamentales intervinientes, potencia su efectividad y ayuda a que varios de sus efectos positivos puedan ser más sostenibles.



**La ayuda técnica proporcionada a las mipyme permite incorporar nuevas prácticas e infraestructura** relacionadas a la producción, la comercialización y la administración de dichas empresas. Esto, a su vez, mejora el conocimiento y evaluación que poseen las mipyme de los mercados en los que operan y reduce los riesgos de la gestión. En este aspecto resultó de gran impacto la estrategia de cooperación público-privada, la cual contribuyó a que las necesidades surgieran directamente de quienes las experimentan, permitiendo un salto de calidad y un mejor impacto de las políticas públicas. El enfoque participativo y asociativo para el diagnóstico de las dificultades y oportunidades de los diversos clústeres y para el análisis de las herramientas alternativas contribuyó a la calidad de las soluciones, reuniendo y conectando a los diferentes actores de las cadenas –redes comerciales, nodos productivos, proveedores de materias primas e insumos, cámaras empresarias, etc.– y enriqueciendo en consecuencia las visiones respectivas.





Del mismo modo, el **impacto de la ayuda técnica** sobre las IFI, la BPD, los fondos de garantía y otros organismos gubernamentales intervinientes fue positivo. Dicha ayuda contribuye a la formación y especialización de los recursos humanos y permite lograr cambios permanentes de políticas, procedimientos, prácticas y sistemas.



Aunque los programas aportaron una **diversificación significativa de fuentes crediticias en el mercado**, las mipyme asistidas en primera instancia pertenecen en su mayoría al segmento ya bancarizado (con *track-record* en operaciones de financiamiento de corto plazo). El desafío más exigente consistió en **incorporar empresas sin trayectoria bancaria y crediticia**, a pesar de su capacidad potencial para una mayor integración en los clústeres identificados. En esta instancia desempeñaron un rol determinante la complementación con fondos de garantía –públicos o como componentes del programa–, la gestión a través de BPD y el desarrollo de algunos instrumentos innovadores como son los fideicomisos productivos, ejemplos claros del impacto positivo de la conjunción de las asistencias financiera y no financiera.



En todos los casos resulta de gran utilidad contar con **indicadores de gestión** que permitan hacer evaluaciones de avance y finales de los programas, así como contar con medición de impacto. Las evaluaciones de progreso ayudan a ajustar a tiempo lo que resulte necesario para mejorar el desempeño. Las evaluaciones finales y de medición de impacto con criterios y metodologías homogéneos permiten capitalizar resultados y aprendizajes para experiencias siguientes.



Queda ampliamente demostrado que la efectividad del **enfoque clúster** requiere esfuerzos adicionales y de la gestión especializada por parte de un órgano ejecutor. Es importante, sobre todo, entender la problemática y el funcionamiento de las cadenas, escuchar a los beneficiarios y a las IFI, diseñar instrumentos especiales, acertar y fallar, adaptar y volver a probar.

El conjunto de lecciones aprendidas discutidas sobre intervenciones efectivas que han utilizado el enfoque clúster para potenciar el desarrollo de mipyme y su capacidad para acceder al financiamiento, otorgan una serie de recomendaciones y herramientas que sin duda debieran tenerse en cuenta y aplicarse en futuras experiencias. Las mismas resultan particularmente útiles en las circunstancias actuales de crisis generada por el COVID-19, tal como se explicará en la siguiente sección.

# Propuestas de intervenciones para el financiamiento de cadenas de valor durante la pandemia del COVID-19



Como consecuencia de la pandemia del COVID-19 y de las cuarentenas implementadas en muchos países, para 2020 el FMI espera una caída del PIB mundial del 4,9% y un comercio internacional más trabado y protegido que caerá un 11,9%. El COVID-19 supone la mayor crisis desde 1930: todas las regiones del mundo han sido afectadas –aunque con diferencias importantes a nivel sectorial y de cadenas– y la salida de dicha crisis parece ser más lenta de lo que se había pronosticado originalmente.

Los impactos económicos del COVID-19 son diversos. Primero, asociados con la prioridad de salvar vidas en el muy corto plazo, están los costos directos relacionados con la respuesta del sector salud. En segundo lugar, se encuentran los costos vinculados con los cambios en el comportamiento de las personas, necesarios para “aplanar la curva” de progresión del COVID-19 y contribuir así a salvar vidas. Estos cambios de comportamiento –extensión del teletrabajo, caída del comercio minorista, auge del comercio electrónico, etc.– han llevado a una contracción económica muy significativa, con manifestaciones inmediatas y efectos que se mantendrán por un plazo mayor, incluso cuando la emergencia sanitaria haya pasado.

Desde una perspectiva macroeconómica regional, además de la contracción de la demanda interna, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) considera que hay al menos cinco áreas de impacto en lo que se refiere a la crisis en la economía de ALC:

1. **Disminución de la actividad económica de los principales socios comerciales que impactará las demanda por exportaciones;**
2. **Caída en la demanda por servicios de turismo;**

**3. Interrupción de las cadenas globales de valor;**

**4. Caída en precios de productos básicos; y**

**5. Empeoramiento de las condiciones financieras.**

Para ALC, se espera una caída del PIB del 9,4% en 2020 dado su estado actual en términos de déficit fiscal y de cuenta corriente y por los niveles de deuda externa pública y privada (FMI, 2020). A este pronóstico negativo se le suma que la región tiene condiciones iniciales para la recuperación de entre el 7,7% y el 14%, cifras que son inferiores al resto del mundo debido a las rigideces de los mercados laborales, la menor conectividad y el bajo desarrollo de los mercados financieros (Támola y Fernández Díez, 2020). En el caso particular de los países del Caribe, se añade como factor relevante la alta participación del sector turismo en el PIB total.

Esta crisis ha incrementado mundialmente la tensión social, la incertidumbre política y ha visto amenazadas las garantías democráticas de ciertos países. Por eso, la prioridad de las políticas públicas pospandemia es la rápida recuperación del crecimiento económico y el empleo.

El COVID-19 generó un shock externo global de carácter transitorio que afectó a empresas viables. La fuerte caída de ventas licuó su capital de trabajo y a medida que se extienden las medidas de aislamiento, los balances se ven más afectados. Al presentar malos balances es posible que muchas empresas desaparezcan porque quedarán racionadas del crédito. El desafío de los gobiernos es evitar que se convierta en un shock permanente.

En este sentido, el crédito les ofrece tiempo a las empresas para recuperarse del shock transitorio producido por el COVID-19. Por este motivo, son vitales las políticas para asegurar que las empresas viables accedan al crédito, en especial las mipyme. Bernanke (1983) muestra cómo el crédito se vuelve más costoso y difícil de obtener para este segmento en tiempos de crisis. El autor también explica cómo los más afectados son las familias, los agricultores y las pequeñas empresas.

En el actual contexto, los gobiernos han prestado atención a la política monetaria y las políticas públicas de acceso al crédito y al mercado de capitales.

También han sido necesarias flexibilizaciones regulatorias para facilitar los refinanciamientos de las deudas empresariales y para promover la canalización de la abundante liquidez bancaria al crédito productivo (BID, 2020).

Así, las políticas monetarias y financieras y la regulación bancaria están siendo fuertemente anticíclicas y apuntan a promover el crédito productivo, facilitando las refinanciaciones, suspendiendo temporalmente las calificaciones crediticias, evitando el efecto arrastre de las malas calificaciones entre bancos, separando el stock del nuevo flujo de préstamos y facilitando el crédito adicional a deudores morosos por efecto del COVID-19. El desafío es establecer un mecanismo para que el crédito llegue a los sectores y empresas afectados por la pandemia y el distanciamiento social.

Hay clara conciencia en los gobiernos sobre la magnitud de la crisis. Estos también entienden que, si la liquidez bancaria no se canaliza al crédito productivo, la estabilidad financiera, la sustentabilidad fiscal y la convivencia democrática se pueden ver seriamente afectadas.

La crisis sanitaria ha provocado también un aumento de los déficits públicos, la salida de fondos de los mercados emergentes y ha provocado mayor volatilidad en el precio de sus bonos soberanos y monedas. Ante este enorme desafío los recursos nacionales no son suficientes y la demanda de fondos de los países en desarrollo a los organismos multilaterales crece.

Además, el COVID-19 aceleró y exacerbó tendencias preexistentes a la pandemia tales como el teletrabajo y la digitalización de actividades, las cuales alteran de manera significativa la productividad y el funcionamiento del mercado en muchas industrias. La generalización del teletrabajo, por ejemplo, fomenta un mercado de trabajo más global, en el cual cada vez más empresas podrán encontrar más conveniente contratar los servicios de empleados residiendo en el extranjero y viceversa. Lo mismo ocurre con el desarrollo del comercio electrónico y las plataformas digitales, las cuales favorecen la globalización y concentración de mercado, dando mayor relevancia a las economías de escala. En este sentido, la aceleración de la transformación digital desencadena una transformación estructural de los procesos productivos y los modelos de negocios.

Desde el punto de vista bancario y financiero, es muy significativo el impacto de la crisis en lo que se refiere a la digitalización de los medios de pago e instrumentos de crédito.

Con la pandemia se aceleró el uso de las billeteras electrónicas y la emisión de cheques electrónicos, facturas electrónicas de crédito y garantías digitales, lo que genera un cambio estructural importante en el mercado de crédito para capital de trabajo de las mipyme y sus cadenas de valor.

Un aspecto importante para considerar al analizar esta crisis es la incertidumbre que aún existe respecto a cuáles serán las verdaderas y finales secuelas de este fenómeno y cuál será su duración. La pandemia todavía no termina. Lejos de ello, empiezan a aparecer rebrotes en los países del hemisferio norte que parecían ya haberla superado, y no está claro el horizonte respecto a los tiempos de vacunación a nivel mundial. A esto se suman las diferentes políticas en materia de cuarentenas y aislamiento que los distintos países han puesto en práctica y que, de acuerdo con el enfoque, impactan de manera distinta en la actividad económica y los diversos sectores de la economía. Estas cuarentenas se recrudecen y se flexibilizan en los distintos países y regiones según la evolución de los rebrotes. Por lo tanto, el horizonte y la dinámica de los impactos tanto en la macroeconomía como entre sectores, irá cambiando con el tiempo y la situación requerirá monitoreo y ajustes constantes por parte de los gobiernos. Esta característica de la pandemia, el ser un “blanco móvil”, es clave para ser considerada en el diseño e implementación de todas las políticas públicas, inclusive las de acceso al financiamiento de las cadenas de valor.

## 4.1. Impacto del COVID-19 en el panorama sectorial y en cadenas de valor

La pandemia ha tenido un impacto profundo en la actividad económica mundial. Dicho impacto ha sido heterogéneo a nivel de sectores y cadenas de valor.

### Sectores no esenciales

Los sectores no esenciales y los que son intensivos en la utilización de mano de obra han sido los principales afectados. Entre ellos se cuentan las cadenas de transporte, viajes y turismo, gastronomía, hotelería, deporte, cultura, entretenimiento, construcción y obra pública, textil y calzados, comercio minorista, centros comerciales y la enseñanza tradicional.

### Sectores esenciales

En el otro extremo están los sectores esenciales, los cuales no se han visto afectados en forma directa y hasta podrían resultar beneficiados. Ejemplos de empresas consideradas como esenciales son aquellas que se encargan de alimentos y bebidas, higiene y limpieza, salud, industria farmacéutica y servicios de cuidado personal. También hay sectores prestadores de bienes y servicios en línea que han visto aceleradas sus tasas de crecimiento durante la pandemia, tales como entretenimiento digital, comercio en línea, finanzas digitales, enseñanza virtual, economía del conocimiento, entre otros.

No obstante, es importante destacar que la situación de incertidumbre respecto a la duración y dinámica de la pandemia, así como la disparidad entre las políticas de aislamiento entre países, hace que la separación de los sectores de la economía en estos dos grupos no sea tan clara ni homogénea ni permanente entre países o incluso dentro de un mismo país. Por estos motivos se requieren análisis específicos caso por caso, como el realizado por Fernández Díez et al. (2020a).

Contar con un claro diagnóstico sobre la situación económica y financiera de los sectores esenciales y no esenciales es el primer paso para poder diseñar las políticas públicas más adecuadas. Sobre esto trata la siguiente subsección.



### **Sectores no esenciales: los más afectados por el COVID-19**

Los sectores no esenciales han enfrentado una parálisis casi total y caídas de ventas superiores al 50% durante los períodos más estrictos de aislamiento. Estos sectores son, en general, mano de obra intensivos, y han tenido que suspender o despedir personal o han necesitado subsidios o préstamos de los gobiernos nacionales para sostener sus niveles de empleo. Ellos intentan recuperar lentamente su nivel de actividad, pero la nueva normalidad les exige operar con mayores costos operativos para cumplir con los protocolos sanitarios. También presentan una fuerte licuación del capital de trabajo y baja utilización de la capacidad instalada. Por tanto, son considerados sujetos de crédito de alto riesgo para los bancos ya que se enfrentan a un problema de índole tanto económico como financiero.

Los objetivos estratégicos de estos sectores son básicamente sobrevivir al impacto económico del COVID-19 y recomponer su situación financiera. Al mismo tiempo, deben tomar una decisión clave: transformar su modelo de negocios o vender, cerrar y cambiar de negocio.

### **Necesidades de financiamiento**

En su gran mayoría los sectores no esenciales se encuentran en proceso de refinanciamiento general de pasivos, lo que incluye deudas comerciales, bancarias e impositivas mediante arreglos extrajudiciales, judiciales o moratorias impositivas impulsadas por los propios gobiernos nacionales y subnacionales. Dichos sectores demandan crédito bancario para capital de trabajo (básicamente pago de sueldos y servicios) con período de gracia y tasas preferenciales, y requieren créditos de mediano plazo para invertir en la transformación operativa, comercial o financiera de sus negocios.

Por ser considerados sectores de alto riesgo para el sistema financiero, para obtener crédito bancario o del mercado de capitales necesitan acompañar garantías públicas para sus financiamientos. En estos sectores se han acelerado los procesos de ventas de acciones, fusiones, alianzas estratégicas o quiebras en aquellos casos en los que las empresas no pueden sostener sus negocios.





## **Sectores esenciales: los menos afectados por el COVID-19**

En contraste, los sectores esenciales han enfrentado ventas estables o crecientes. Estos no han tenido que suspender o despedir personal y cuentan con crédito bancario a tasas y plazos razonables. La nueva normalidad les exige operar con mayores costos operativos para cumplir con los protocolos sanitarios, aunque parte de ese mayor costo lo pueden cubrir incrementando sus precios. En algunos casos, dichos sectores tienen problemas financieros y de cobranzas vinculados al impacto del COVID-19 sobre los ingresos de sus clientes. Algunos tienen oportunidades de exportación, pero se enfrentan a un contexto internacional con mayores trabas y costos operativos. Además, presentan un alto uso de la capacidad instalada y tienen necesidades de nuevas inversiones para superar “cuellos de botella”. En general, se trata de sectores que enfrentan desafíos financieros debido a la mayor necesidad de capital de trabajo e inversión que han experimentado por la pandemia, pero no tienen problemas económicos o de rentabilidad.

Los objetivos estratégicos de estos sectores son básicamente crecer en el mercado interno y ganar nuevos mercados en un contexto internacional más cerrado y protegido. Para ello, necesitan aumentar su capital de trabajo, acelerar su transformación digital, modernizar procesos y sistemas, adaptarse a las nuevas condiciones de mercado y mitigar riesgos.

### **Necesidades de financiamiento**

Los sectores esenciales demandan fundamentalmente crédito bancario para capital de trabajo debido al incremento en sus costos operativos vinculados a los protocolos sanitarios y para financiar las ventas a sus clientes. Aquellos negocios orientados al mercado externo necesitan crédito para la exportación de bienes y servicios a tasas y plazos razonables. A su vez, estos requieren créditos de mediano plazo para invertir en maquinarias, equipos, nuevas tecnologías y cambio de procesos y sistemas. Dichos sectores, también se topan frecuentemente con oportunidades de compras de otras firmas afectadas por el COVID-19 (entre sus clientes, proveedores y/o competidores), y para llevar adelante sus inversiones necesitan acceso al mercado de capitales, mediante la emisión de acciones o títulos de deuda.

## 4.2. Posibles intervenciones para mejorar el acceso al crédito frente al COVID-19

Tal como se menciona al inicio de esta sección, el coronavirus es considerado un shock externo global de carácter transitorio que afecta a empresas viables. El desafío de los gobiernos ante este escenario es evitar que se convierta en un shock permanente. En este sentido, ofrecerles acceso al crédito a las empresas les brinda una oportunidad de recuperarse de dicho shock.

**Del análisis realizado en el presente estudio, surgen claramente dos áreas de acción que las PDP en respuesta al COVID-19 deberían considerar:**

- Sostener y reforzar el acceso al crédito, en particular para las mipyme, tanto a corto como a mediano plazo para asegurar su supervivencia inmediata y estimular la rápida recuperación económica y del empleo.
- Acompañar el proceso de transformación digital de los negocios y las finanzas, lo cual también requiere de inversión y financiamiento.

Los gobiernos se han visto abocados a trabajar en todos los frentes de la agenda de políticas públicas, en forma balanceada, poniendo énfasis en intervenciones de apoyo financiero y recurriendo a todas las fuentes de financiamiento de las que dispongan. En el caso de ALC, el apoyo financiero del BID está resultando decisivo ya que ha reaccionado con rapidez, trabajando con varios gobiernos de la región, en el diseño de Programas de Crédito para los cuales comprometió entre abril y agosto de 2020 US\$1.150 millones en fondos.

El BID tiene vasta experiencia en diversos países de la región en el desarrollo de programas públicos de mejora de acceso a financiamiento de las mipyme que combinan tanto componentes de crédito y apoyo a fondos y programas de garantía de crédito como componente de ayuda técnica. Debido a la incertidumbre respecto a la duración y las implicaciones finales de la pandemia, las lecciones aprendidas cobran importancia, en especial aquellas que permiten diseñar programas con una cuota importante de flexibilidad y esquemas de revisión y ajustes conforme a resultados y cambios de contexto.

Si bien la necesidad de intervenciones para sostener y reforzar el acceso al crédito afecta a todas las mipyme sin importar el sector al que pertenezcan, las características más detalladas de las mismas, referentes a su modalidad de distribución, grado de subsidio, costo fiscal, duración, etc., merecen diferenciarse según la cadena productiva a la que pertenezcan en cuanto se trate a sectores más o menos afectados por la pandemia, y/o con mayor o menor probabilidad de desarrollo futuro. Tal como se mencionó en la sección 1, si bien las PDP verticales tienen mayores retos de priorización y justificación económica y social de los recursos, resultan más focalizadas y permiten una mejor asignación de recursos que en este caso serán muy escasos, dada la magnitud y duración de la pandemia.

A continuación, se hará foco en las políticas defensivas focalizadas para sectores no esenciales, los más afectados por el COVID-19, y en aquellas políticas constructivas recomendables para potenciar el crecimiento de los sectores esenciales y de aquellas cadenas beneficiadas por la aceleración de la transformación digital.



### **Intervenciones defensivas para las cadenas más afectadas**

La magnitud e imprevisibilidad del impacto del COVID-19 sobre las economías mundiales hizo que los gobiernos dieran una respuesta rápida con políticas públicas para defender el tejido productivo y el empleo y para mantener operando al mayor número posible de mipyme. Estas respuestas pueden considerarse como intervenciones defensivas que apuntan fundamentalmente a contribuir a que las mipyme afectadas por la crisis superen problemas temporales de liquidez y puedan normalizar su ciclo comercial.

Para evitar la ruptura de la cadena de financiamiento hacia las mipyme en momentos de estrés del sistema financiero, es clave la activación de mecanismos de financiamiento de segundo piso para proveer a las entidades financieras de fondos. Así mismo, es necesario sumar el otorgamiento de préstamos directos por parte de la banca pública y de desarrollo, en condiciones privilegiadas para las mipyme y con cierta flexibilidad en la calificación crediticia.

Algunos criterios de regulación bancaria que fueron pensados para prevenir riesgos vinculados con bancos y reducir la posibilidad de crisis sistémicas originadas en el mercado financiero han sido objeto de análisis más reciente.

En particular, en situaciones de crisis macroeconómica se ha apuntado que la regulación prudencial bancaria puede transformarse en un obstáculo para la efectividad de las políticas e intervenciones. Por esta razón, algunos bancos centrales han recomendado el análisis y la flexibilización temporaria de ciertos aspectos de la regulación bancaria, al mismo tiempo que los gobiernos recurren a flexibilizar la política fiscal y la monetaria (Herrera, 2020; Izquierdo et al., 2020).

Una regulación bancaria más flexible permitiría incorporar a la cadena de transmisión del crédito a todo el sistema financiero y haría a las PDP menos dependientes de la sola acción de los BPD y los fondos de garantía. También minimizaría el uso de los recursos fiscales mermados por la pandemia. Las PDP implementadas exclusivamente en la banca pública permiten establecer objetivos y destinatarios con mayor precisión, mientras que los esquemas de primer y segundo piso que incorporan a las entidades financieras privadas buscan ampliar la capilaridad y el efecto demostración.

El objetivo del financiamiento de este primer paso defensivo es permitir a las mipyme recomponer su capital de trabajo, sostener el pago de sueldos y permitir la refinanciación de pasivos. El aporte de garantías públicas y privadas resulta una herramienta decisiva para apalancar el financiamiento que puedan otorgar las IFI y mitigar el impacto de la crisis sobre el perfil de riesgos de las empresas de sectores no esenciales.

Además, la aceleración de la transformación digital en todos los negocios como consecuencia del COVID-19 tuvo un impacto significativo en el mundo de las finanzas. Se generalizó el uso de cheques electrónicos, facturas electrónicas de crédito y garantías digitales, lo que generó un cambio estructural significativo en el mercado de crédito. La negociación secundaria de estos documentos se hace más masiva, ágil y transparente, favoreciendo la competitividad y, por tanto, las condiciones crediticias que se ofrecen a las mipyme. Esta nueva realidad le otorga a las mipyme nuevas formas de acceso al mercado de capitales que antes no tenían y que deben ser consideradas y promovidas como instrumentos en el diseño de las nuevas intervenciones.

El BID ha avanzado en tiempo récord con varios gobiernos de la región en el diseño de Programas de Crédito para Defensa del Tejido Productivo y el Empleo, como puede verse en el cuadro 2. Estos están destinados en algunos casos a apoyar a las mipyme y, en otros, están dirigidos a determinadas cadenas productivas consideradas más vulnerables o de importancia estratégica.

Sobre dichos programas cabe destacar que, en menos de seis meses la División Conectividad, Mercados y Finanzas (CMF) del BID concretó la firma de siete contratos de préstamos con Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá y Uruguay, comprometiendo desembolsos de aproximadamente US\$1.150 millones y combinando todos estos instrumentos con un enfoque ágil y adaptado a las necesidades de cada nación.

## Cuadro 2: Programas de crédito para la defensa del tejido productivo y el empleo de la División CMF-BID

Pais	Monto	Objetivos	Modalidad
Argentina	US\$500 millones	<p>Reorientación de saldos pendientes de desembolso y no comprometidos de nueve operaciones de préstamo de inversión, destinados a estimular la oferta de crédito a las mipyme afectadas por la crisis para así apoyar su supervivencia y preservar el empleo. Se les da prioridad a las mipyme de actividad industrial, particularmente aquellas vinculadas a la cadena automotriz, maquinaria y equipos, e indumentaria y calzado, a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento a corto plazo para superar problemas temporales de liquidez y dar continuidad a sus operaciones.</li> <li>Financiamiento productivo a mediano plazo para apoyar la recuperación económica.</li> </ul>	<p>Otorgamiento de créditos a través del Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEP). Los tipos de crédito incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento de créditos directos.</li> <li>Financiamiento indirecto de créditos, a través de las IFI.</li> <li>Financiamiento de créditos a empresas ancla en beneficio de mipyme proveedoras que integran su cadena de valor.</li> <li>Bonos de la tasa de interés de créditos otorgados por las IFI.</li> </ul> <p>Provisión de recursos para garantías a través del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR).</p>
Ecuador	US\$93,8 millones	<p>Contribuir a que las mipyme afectadas por la crisis superen problemas temporales de liquidez y puedan continuar operando.</p>	<p>Préstamos bajo líneas de anticipo o redescuento a las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario (OSFPS) para que a su vez provean liquidez a las mipyme.</p> <p>Fortalecimiento del fondo de garantía para operaciones de crédito de la economía popular y solidaria (FOGEPS) para otorgarle garantías a las mipyme</p>

Pais	Monto	Objetivos	Modalidad
<b>El Salvador</b>	<b>US\$200 millones</b>	Promover la recuperación económica de las mipyme de todos los sectores de la economía en el periodo de posterior a la emergencia COVID-19, a través del acceso a crédito productivo para capital de trabajo e inversiones en activo fijo.	El Banco de desarrollo de El Salvador (BANDESAL) otorgará líneas de segundo piso a las IFI, que a su vez ofrecerán subpréstamos a las mipyme.
<b>Honduras</b>	<b>US\$19,9 millones</b>	Contribuir a que las mipyme vinculadas al sector turismo afectadas por la crisis, superen problemas temporales de liquidez y puedan normalizar su ciclo comercial.	Préstamo de segundo piso al Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI) para que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financie líneas de anticipo y redescuento.</li> <li>• Otorgue garantías a las IFI para facilitar que estas aporten nuevos créditos de capital de trabajo a las mipyme.</li> </ul>
<b>México</b>	<b>US\$100 millones</b>	Apoyar la mejora de las capacidades y sostenibilidad financiera a corto plazo de las mipyme del sector agroindustrial tales como el manejo, beneficio, acondicionamiento, conservación, transformación o almacenamiento de los productos de origen nacional derivados del sector agropecuario, forestal y pesquero, así como empresas que importan materias primas para producir insumos para la actividad primaria.	El Banco de México en su carácter de fiduciario en el Fideicomiso del Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), integrante de los FIRA, otorgará créditos vía segundo piso a las IFI que ofrecerán subpréstamos en condiciones adecuadas a beneficiarios elegibles para financiar proyectos productivos.
<b>Panamá</b>	<b>US\$150 millones</b>	Apoyar la sostenibilidad de las mipyme afectadas por la crisis y de las cadenas estratégicas en las que se integran, priorizando el sector agropecuario y el sector comercio y servicios, a través de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamientos a corto plazo para superar problemas temporales de liquidez y dar continuidad a su operación.</li> <li>• Financiamientos productivos a mediano plazo para apoyar la recuperación económica.</li> </ul>	Fideicomiso constituido en el Banco Nacional de Panamá (BNP) para que otorgue: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Préstamos en forma directa a las pyme y empresas ancla de cadenas de valor.</li> <li>• Préstamos a IFI para que estas a su vez canalicen los recursos de financiamiento a las mipyme.</li> </ul>
<b>Uruguay</b>	<b>US\$80 millones</b>	Apoyar la sostenibilidad de las mipyme de todos los sectores a través del aporte de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostenibilidad financiera de corto plazo.</li> <li>• Financiamiento productivo para promover la recuperación económica.</li> </ul>	La intervención se articulará a través del Sistema Nacional de Garantías (SiGa), que recibirá apoyo para mejorar su capacidad de proporcionar garantías de crédito con el objetivo de que las IFI continúen ofreciendo crédito a mipyme afectadas

Claramente, además de las intervenciones defensivas generales para atender el primer impacto de la pandemia y los aislamientos preventivos sobre los actores económicos, serán necesarias intervenciones orientadas a las cadenas productivas más afectadas por la crisis. Estas son cadenas que han tenido una fuerte caída de su actividad y que probablemente tengan impactos más permanentes en su negocio aún después de levantadas las cuarentenas y confinamientos. Las mismas necesitarán más tiempo para el repago de sus obligaciones, con periodos de gracia y condiciones de tasa de interés preferenciales que se ajusten a su erosionada rentabilidad.

El aumento significativo del perfil de riesgo de las mipyme que integran estas cadenas implica que para obtener crédito bancario o del mercado de capitales, necesitan acompañar garantías públicas para el 100% de los financiamientos. El desarrollo de las garantías digitales ayuda a darle a este mecanismo mayor ejecutividad, transparencia y cobertura territorial.

Las intervenciones que asistan a estas cadenas tendrán que estar mayormente instrumentadas a través de BPD y fondos de garantía públicos, tal como lo hacen los programas FOGAR en Argentina, SiGa en Chile y FOGEP en Ecuador.

Los fideicomisos públicos que puedan otorgar créditos en forma directa también son una herramienta muy útil en estos casos. Estos permiten eludir restricciones normativas a las que están expuestas las instituciones financieras. Un ejemplo de esto lo representa Produzcamos, el Programa de Acceso al Crédito en Cadenas Productivas Rurales en Nicaragua comentado en el apartado 3.2.

Las mipyme de estos sectores tendrán en muchos casos que enfrentar el desafío de reconvertir su modelo de negocio para adaptarse al nuevo mundo digital o, en casos extremos, cambiar de negocio. En cada caso, y evaluando la viabilidad de los proyectos en el futuro, será necesario aportar financiamiento de largo plazo, también en condiciones preferenciales y complementando parte de la intervención que se tenga que realizar con ANR.

Las lecciones aprendidas en la implementación de los programas de BID indican que la ayuda financiera es determinante en el éxito de las intervenciones, especialmente en las actuales circunstancias. Sin embargo, complementar dicha ayuda con asistencia técnica permite potenciar el impacto, ayudar a definir con mayor precisión las necesidades y direccionar adecuadamente el financiamiento necesario para cada cadena de valor.

La ayuda técnica en este grupo de cadenas tendrá que orientarse a la definición de viabilidad de los negocios y/o al análisis de alternativas de reconversión.

También es necesario que las políticas y programas consideren la oferta y fomento de microcréditos productivos para financiar nuevos emprendimientos que puedan darle una posibilidad de reinserción al personal desahogado de industrias, comercios o servicios no viables.

Eventualmente, en caso de identificar cadenas de importancia estratégica o de alto impacto social, podría considerarse el aporte de capital o ANR en empresas nodo o ancla que puedan tener con su recuperación y/o transformación un “efecto cascada” sobre el resto de la cadena.

La incertidumbre respecto a la duración de la pandemia y su dinámica entre sectores obliga a los hacedores de política a elegir intervenciones con esquemas dinámicos y flexibles que prevean revisiones y ajustes conforme a los resultados que se vayan obteniendo y los cambios de circunstancias que se presenten. Es decir, es necesario poner en práctica políticas públicas que atiendan las urgencias que se conocen a partir de las evaluaciones que se han hecho sobre los impactos de la crisis hasta el momento, pero que sean lo suficientemente flexibles para incorporar nuevas urgencias y prioridades ya que estas van cambiando conforme se van evidenciando los impactos indirectos, imposibles de pronosticar a priori. Para este fin, la colaboración público-privada se convierte en una herramienta que aporta realismo y capacidad de diagnóstico objetivo para sumar a los mecanismos de ajuste y revisión de las intervenciones. Utilizar metodologías de adaptación sucesivas, como por ejemplo Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA),<sup>9</sup> para el diseño e implementación de políticas públicas en este contexto de altísima incertidumbre se presenta como una alternativa recomendable.

<sup>9</sup> Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA) es una metodología de diseño y ejecución de políticas desarrollada por el Building State Capability Program de la Universidad de Harvard, que ayuda a romper un problema de difícil solución en sus múltiples causas, identifica puntos de entrada, explora posibles soluciones, ejecuta acciones, reflexiona sobre lecciones aprendidas, adapta instrumentos y establece nuevos planes de actuación.





## **Intervenciones constructivas para las cadenas menos afectadas**

El impacto del coronavirus no ha sido homogéneo a nivel sectorial, según se indicó anteriormente. Las cadenas productivas de sectores esenciales y aquellos menos afectados por la pandemia también merecen la atención de las PDP que se diseñen en respuesta al COVID-19. De hecho, los hacedores de políticas pueden poner énfasis en ellas al ser la actividad de estos sectores la que permitirá la recuperación y activación de las economías. Serán estos sectores los que en parte sostendrán con el pago de impuestos los esfuerzos que los Estados realicen para evitar el colapso y los que podrán contratar los recursos humanos que los sectores más afectados liberen.

Estos sectores, en un primer momento, requerirán ayuda financiera de corto plazo para recomponer su capital de trabajo, compensar las dificultades en su cadena de pagos y morosidad de clientes, así como para afrontar las adecuaciones demandadas por los protocolos sanitarios. Pero lo más beneficioso para este grupo será diseñar intervenciones de tipo constructivas que aseguren el crecimiento de la productividad y el empleo de las empresas que las componen.

El objetivo a mediano plazo será el de facilitar financiamiento para favorecer la inversión de las mipyme para que estas puedan adaptarse a las nuevas condiciones de mercado, incrementar sus exportaciones, acelerar la transformación digital de sus negocios y procesos productivos, aumentar la eficiencia y la productividad, crecer y desarrollar nuevos productos y prepararse para eventualmente hacerse cargo de empresas que no puedan sobrevivir a la crisis. Hay sectores que pueden aprovechar oportunidades concretas de cadenas globales para abastecer a sectores industriales y de servicios del conocimiento de la región –y fuera de ella– y que requieren también del acceso al financiamiento de sus mipyme.

Dado que en principio se trata de negocios que no vieron afectada su rentabilidad, no se ha visto lesionado su perfil de riesgo y continúan siendo sujetos de crédito para el sistema financiero. Por lo tanto, en estos casos sería recomendable para los hacedores de instrumentos de políticas recurrir al financiamiento de segundo piso, con una asignación competitiva y bajo reglas de mercado, asegurando los plazos mínimos necesarios para cada tipo de inversión.

Los mecanismos de licitación y asignación de fondos desde la modalidad de segundo piso hacia las IFI que componen el ecosistema de cada mercado financiero han demostrado ser un mecanismo efectivo en la experiencia y lecciones aprendidas de las intervenciones del BID.

Por ello, pueden recomendarse como instrumento de financiamiento privado. Algunas de las ventajas identificadas son el aporte de transparencia a políticas verticales, que en ciertos casos pueden generar polémicas en otros actores, y el involucramiento de las IFI bajo condiciones de mercado y desde el interés en el negocio.

Por otra parte, las subastas periódicas han resultado ser instrumentos efectivos al permitir testear, evaluar, ajustar y volver a probar el mercado, todas las veces que su evolución y la coyuntura lo exijan. Esto se alinea con las características de flexibilidad centradas en cambios y ajustes que se discutió anteriormente.

Según el destino de la inversión y la importancia estratégica de la cadena, el esquema de asignación de mercado puede requerir algún subsidio de tasa, así como asistencia técnica para financiar una parte de la inversión. Pareciera razonable usar este tipo de ayuda para favorecer la transformación digital.

Estos esquemas de subastas de fondos han sido utilizados de manera complementaria con garantías públicas o privadas, según el tamaño de la mipyme y cadena a la que pertenezca. Sobre este respecto, las experiencias del BID han sido eficaces en complementar el otorgamiento de créditos con la provisión de recursos para garantías. Esta provisión de recursos puede hacerse directamente hacia fondos de garantías públicos (para atender a mipyme más vulnerables en condiciones preferenciales) o en la modalidad de segundo piso hacia sociedades de garantía recíproca (SGR) para agilizar mecanismos de mercado. El desarrollo ocurrido en el mercado de garantías digitales permite que las mipyme puedan gestionar este beneficio en línea con mayor rapidez, transparencia y sin restricción territorial.

Como ya se mencionó, la pandemia aceleró la transformación digital del mercado financiero, generalizando el uso de cheques electrónicos y de facturas electrónicas de crédito. Esta nueva realidad le otorga a las mipyme en cadenas de valor una forma de acceso al mercado de capitales que antes no tenían, en condiciones de mayor competitividad y transparencia, así como también le da impulso a la operatoria de entidades de *factoring*. Los hacedores de política pueden identificar ventajas en la canalización de fondos a través de empresa de *factoring* como una opción para determinadas cadenas.

Los fideicomisos productivos se han identificado como una herramienta con potencial para ser utilizada para este grupo de mipyme. En este esquema, la empresa ancla funciona como garante del resto de las mipyme de la cadena y puede ser la receptora del crédito, pero la estructura del fideicomiso asegura que ese financiamiento llegue al resto de los integrantes de la cadena, proveedores de la empresa ancla, en la forma de insumos, permitiendo rápidamente el aumento de la capacidad de producción de toda la cadena. Se trata de un instrumento que contiene, por un lado, un mecanismo multiplicador del financiamiento y, por otro, asegura el direccionamiento preciso de los fondos.<sup>10</sup>

Resaltando nuevamente la importancia de complementar la ayuda financiera con una adecuada asistencia técnica en este grupo de cadenas, la misma podría dirigirse al desarrollo de PMC, PE y PFI. En la coyuntura actual, estos planes podrían ser focalizados a interpretar los cambios permanentes producidos en el mercado y, por lo tanto, asegurar el diseño de proyectos que permitan a las mipyme la inserción en la nueva normalidad.

La experiencia y lecciones aprendidas del BID demuestran que la estrategia de cooperación público-privada contribuye a que las necesidades surjan directamente de quienes las experimentan, lo que permite un salto de calidad y un mejor impacto de las políticas públicas. El enfoque participativo y asociativo para el diagnóstico de las dificultades y oportunidades de las cadenas y para el análisis de las herramientas alternativas contribuye a la calidad de las soluciones, reuniendo y conectando a los diferentes actores de las cadenas: redes comerciales, nodos productivos, proveedores de materias primas e insumos, cámaras empresarias, etc.

También resulta relevante considerar la ayuda técnica y, eventualmente, el apoyo financiero para el desarrollo y modernización de los ecosistemas financieros ya que el avance de los servicios financieros promueve el crecimiento sostenido e inclusivo de un país. El crédito es el combustible de la economía, pero el sistema financiero, en su definición más amplia, es el medio de transmisión. Con un sistema financiero poco desarrollado y tradicional es muy difícil ofrecer crédito al universo de las mipyme. Como complemento de los programas, resulta recomendable incorporar en las intervenciones fondos destinados a:

<sup>10</sup> En el caso particular del Fideicomiso Iceberg, dentro del BID San Juan (Argentina), la cadena logró un aumento de la producción de zapallos del 84% como resultado combinado de un aumento del 60% en las hectáreas cultivadas y del 40% en la productividad por hectárea. No hubo subsidios de ningún tipo y se recuperó el 100% del préstamo. Replicar este modelo sobre cadenas claves con demanda del mercado internacional puede permitir un aumento significativo y rápido de las exportaciones, sin costo fiscal.

- La modernización del sistema financiero tradicional. El sector financiero también atraviesa una transformación digital. Es necesario modificar procesos de operación y vínculo con el cliente, así como incorporar nuevas tecnologías.
- El fortalecimiento de actores no tradicionales mediante el apoyo del desarrollo de cooperativas, compañías de *factoring* y de *leasing*, al igual que las fintech.
- El desarrollo de nuevos instrumentos y mercados como los cheques electrónicos, facturas electrónicas y garantías digitales.
- La capacitación especializada en la evaluación crediticia de cadenas de valor, de proyectos de inversión y medición de riesgos.

Finalmente, en la ejecución de proyectos resulta un elemento determinante la actividad eficiente y eficaz del órgano ejecutor, sobre todo en los casos donde no hay intervención de un banco público. El órgano ejecutor resulta clave por su capacidad para la articulación del proceso de subastas, el cual le brinda a las IFI y a potenciales inversionistas información sectorial de las cadenas de valor para identificar empresas y facilitar el análisis de riesgo crediticio. De igual manera, la calidad y reputación de un órgano ejecutor contribuye fuertemente al éxito de las intervenciones, logrando colaboración y participación voluntaria tanto por parte de las IFI como de las mipyme.

En resumen, las lecciones aprendidas de los programas del BID indican que las PDP defensivas, orientadas a facilitar el acceso al crédito de los sectores no esenciales afectados fuertemente por el COVID-19, se pueden convertir en una prioridad para los gobiernos. Por su parte, las PDP constructivas, dirigidas a los sectores esenciales y las cadenas beneficiadas por la aceleración de la transformación digital, deben también tener cabida en la agenda pública.

# Resumen y conclusiones



La pandemia del COVID-19 ha provocado una profunda crisis macroeconómica mundial. Numerosos sectores de la actividad económica, y en particular las mipyme, se han visto seriamente impactadas y han requerido financiamiento inmediato para reponer su capital de trabajo y aumentar sus niveles de producción. Por lo tanto, las políticas públicas de acceso al crédito y al mercado de capitales cobran una atención privilegiada para los hacedores de políticas.

Existe una amplia y diversa experiencia internacional en materia de asistencia financiera a mipyme, la cual ha adquirido el estatus de política pública estable y universal. Más allá de las particularidades nacionales, se constata una generalizada convergencia en sus lineamientos generales, caracterizada por la provisión de financiamiento y la equiparación de costos financieros a través de la BPD y la banca comercial y el otorgamiento de avales y garantías crediticias.

En los últimos 30 años se ha difundido, tanto en Europa como en ALC, el apoyo a la creación y fortalecimiento de clústeres como elemento clave en las PDP de promoción de la competitividad de las mipyme. Sin embargo, este enfoque no ha sido suficientemente explotado en los programas de financiamiento a mipyme que tienden a tener un enfoque horizontal.

La aplicación del enfoque clúster a la metodología de evaluación crediticia utilizada por las entidades financieras implica una modificación relevante en la matriz de análisis de riesgos. Esta supone ángulos diversos: ¿Qué valor tiene pertenecer a un clúster desde el punto de vista del acceso al crédito? ¿Se facilita la bancarización y el acceso al crédito para las mipyme que se integran a una cadena de valor exitosa? ¿Puede constituir el enfoque clúster un parámetro novedoso y significativo en el análisis crediticio?

La evaluación de la solvencia patrimonial de cada empresa individual constituye el elemento principal en el análisis del riesgo crediticio realizado habitualmente por los bancos. En dichos análisis la consideración del sector o cadena de valor en el que se desenvuelven carece de relevancia práctica para la mayoría de las mipyme.

Junto a la falta de historia crediticia previa y la ausencia de capitalización o garantías patrimoniales suficientes típicas de las mipyme, el análisis detallado de cadenas de valor implica para los bancos una inversión riesgosa, más aún para préstamos de bajo monto.

La visibilidad por parte de las entidades financieras de los beneficios concretos de pertenecer a un clúster plantea necesidades de intervención de la política pública. Se trata de una intervención focalizada y vertical que requiere acciones selectivas propias de un banco o agencia pública con profundo conocimiento de las realidades económicas locales.

Si es adecuadamente difundido, el hecho de que un clúster o grupo de clústeres sea asistido por un banco o agencia pública de desarrollo promueve la visibilidad de las mipyme por parte de las entidades financieras. Existe así una variada gama de actividades específicas que una entidad o agencia pública puede emprender con el objetivo de favorecer el mayor acceso al crédito en su ámbito de actuación.

El BID introdujo en los últimos años un rasgo innovador en sus programas de cadenas productivas que ha traído resultados positivos. Dicho rasgo consiste en combinar diversos instrumentos de asistencia técnica dirigidos a clústeres y sectores con fondos destinados a fomentar una mayor asistencia crediticia a las mipyme. Por lo tanto, se analizaron algunos programas de financiamiento a cadenas productivas ejecutados por el BID y de las lecciones aprendidas cabe considerar lo siguiente:



Es indispensable **partir de un estudio minucioso** sobre las características de las mipyme y las cadenas productivas a las que pertenecen. Esto permite ahondar en el entendimiento de los problemas que enfrentan cotidianamente en sus operaciones –mercados, productos, proveedores, infraestructura, servicios, etc.– y las razones que impiden que estas accedan al crédito por los canales tradicionales.



Es crucial contar con un claro **diagnóstico de las características del mercado financiero** en el que se ejecutará el programa. Dicho diagnóstico debe comprender las regulaciones, condiciones estructurales y vulnerabilidades de los mercados, así como datos sobre el crédito disponible para capital de trabajo e inversión y las limitaciones e incentivos de las IFI que financien a mipyme.



Aunque los análisis de impacto muestran que ha sido el componente de ayuda financiera el factor determinante de las repercusiones positivas evidenciadas en el desarrollo de las mipyme, el componente de ayuda técnica adecuadamente dirigida a cadenas productivas, IFI y a organismos gubernamentales intervinientes ha **potenciado su efectividad**, ayudando a que varios de los efectos positivos puedan ser más sostenibles.



Los mecanismos de licitación y asignación de fondos desde un concepto de segundo piso hacia las IFI de cada lugar, con autonomía institucional y operativa, delegando el riesgo crediticio, pero calzando los riesgos de tasa y plazo, resultó un **mecanismo efectivo para fomentar el financiamiento de proyectos de mediano plazo.**



Combinar mecanismos de segundo piso con actividad directa de la BPD y con la participación de instituciones financieras especializadas y/o cooperativas, **permite llegar a sectores menos atendidos por la banca comercial.**



Queda ampliamente demostrado que el enfoque clúster puede ser muy efectivo para facilitar el acceso al financiamiento de las mipyme. Sin embargo, **se requiere de un esfuerzo adicional y de la gestión especializada de un órgano ejecutor.** Es importante, a su vez, entender la problemática y el funcionamiento de las cadenas, dialogar con los beneficiarios y las IFI, diseñar instrumentos especiales, realizar ensayos, probar, adaptar prácticas y volver a probar.



La experiencia del BID permite proporcionar recomendaciones y herramientas que pueden tenerse en cuenta y aplicarse en el diseño de intervenciones que buscan enfrentar la crisis económica producto del COVID-19. Esta crisis se plantea como la más seria desde 1930. Se trata de un shock externo global de carácter transitorio que está afectando a todo tipo de empresas. Ante ella, los gobiernos tienen el desafío de evitar que se convierta en un shock permanente. En este sentido, un elemento clave resulta el acceso a crédito ya que les ofrece tiempo a las empresas para recuperarse del shock producido por el COVID-19.

Además, el COVID-19 aceleró y exacerbó tendencias preexistentes a la pandemia como el teletrabajo y la digitalización de actividades, las cuales alteran de manera significativa la productividad y el funcionamiento del mercado en muchas industrias.

**Surgen entonces claramente dos áreas de acción que las PDP deberían considerar en respuesta al COVID-19:**

- Sostener y reforzar el acceso al crédito, en particular para las mipyme, tanto a corto plazo como a mediano plazo, para asegurar la supervivencia inmediata y para estimular la rápida recuperación económica y del empleo.
- Acompañar el proceso de transformación digital de los negocios y las finanzas, lo cual también requiere de inversión y financiamiento. El BID viene apoyando, por una parte, el proceso de transformación digital de las pyme, orientando sus esfuerzos a impulsar el comercio electrónico<sup>11</sup> y, por otra, la transformación digital de la banca pública<sup>12</sup> mediante el fortalecimiento institucional para la promoción de la adopción de tecnologías digitales.

<sup>11</sup> A través de la Cooperación Técnica RG-T2999. Un resumen de los hallazgos puede encontrarse en Fernández Díez y Puig Gabarró (2020).

<sup>12</sup> Con la Cooperación Técnica RG-T3610. Ver la situación actual de la banca pública en la región en Fernández Díez et al. (2020a).

Los gobiernos tienen que trabajar en todos los frentes de la agenda de políticas públicas en forma balanceada, poniendo énfasis en intervenciones de apoyo financiero y recurriendo a todas las fuentes de financiamiento de las que dispongan.

Para el caso particular de ALC, el apoyo financiero del BID resulta crucial ya que esta organización, a través de su división CMF, ha actuado con rapidez en alianza con varios gobiernos de la región en el diseño de programas de crédito, para los cuales comprometió entre abril y agosto de 2020 US\$1.150 millones en fondos.

Si bien el impacto del COVID-19 sobre la actividad económica es generalizado, ha sido heterogéneo a nivel de sectores y cadenas de valor. Los sectores no esenciales han sido los principales afectados, enfrentado una parálisis casi total y caídas de ventas superiores al 50%. Entre ellos se cuentan las cadenas de transporte, viajes y turismo, gastronomía, hotelería, deporte, cultura, entretenimiento, construcción y obra pública, textil y calzados, comercio minorista y centros comerciales, enseñanza tradicional. Los objetivos estratégicos de estos sectores son básicamente sobrevivir y recomponer su situación financiera. Al mismo tiempo, estos sectores deben tomar una decisión clave: decidir si transforman su modelo de negocios, cierran o cambian de negocio. Entre sus necesidades, requieren crédito bancario para su capital de trabajo (básicamente pago de sueldos y servicios) con período de gracia y tasas preferenciales y crédito de mediano plazo para invertir en la transformación operativa, comercial o financiera del negocio.

En el otro extremo están los sectores esenciales, los cuales no se han visto afectados en forma directa y hasta han resultado beneficiados como es el caso de aquellas empresas que se encargan de alimentos y bebidas, higiene y limpieza, salud, industria farmacéutica y servicios de cuidado personal. También hay sectores prestadores de bienes y servicios en línea que han visto aceleradas sus tasas de crecimiento prepandemia, entre los que destacan aquellos relacionados con el entretenimiento digital, el comercio electrónico, las finanzas digitales, la enseñanza virtual, la economía del conocimiento, entre otros. Se trata de sectores que enfrentan desafíos financieros pues requieren mayor capital de trabajo e inversión debido a sus mayores niveles de ventas, pero no tienen problemas económicos o de rentabilidad. Los objetivos estratégicos de estos sectores son básicamente crecer en el mercado interno y ganar nuevos mercados en un contexto internacional más cerrado y protegido.

Necesitan aumentar su capital de trabajo, acelerar su transformación digital, modernizar procesos y sistemas, adaptarse a las nuevas condiciones de mercado y mitigar riesgos, para lo cual también requerirán crédito de mediano plazo.

Si bien la necesidad de PDP para sostener y reforzar el acceso al crédito alcanza a todas las mipyme de la economía, las intervenciones merecen diferenciarse según la cadena productiva a la que se dirijan en cuanto se trate a sectores más o menos afectados por la pandemia y/o con mayor o menor probabilidad de desarrollo futuro. Se requieren análisis más precisos sobre los impactos del COVID-19 diferenciados por país y por sector de actividad para avanzar en los requerimientos de las cadenas y en su priorización.

Un aspecto importante que considerar al analizar las consecuencias de esta crisis es la incertidumbre que aún existe respecto a cuáles serán las secuelas finales de este fenómeno y cuál será su duración. Las mismas, y sus impactos macroeconómicos y entre sectores, son cambiantes y la situación requerirá monitoreo y ajustes constantes por parte de los gobiernos. Esta característica de la pandemia, de ser un “blanco móvil”, debe tenerse en cuenta en el diseño e implementación de todas las políticas públicas, inclusive las de acceso al financiamiento de las cadenas de valor. La cuantificación de los impactos sectoriales y el monitoreo de estos en el tejido productivo se convierte en un elemento necesario para la adaptación de las políticas.

La incertidumbre respecto a la duración de la pandemia y su dinámica entre sectores obliga a los hacedores de políticas públicas a elegir diseños de intervenciones con esquemas dinámicos y flexibles que prevean revisiones y ajustes conforme a resultados y cambios de contexto. Los primeros diseños atenderán las urgencias que surjan del primer impacto de la crisis. Pero esas urgencias y prioridades irán cambiando conforme se vayan evidenciando los impactos indirectos, los cuales resultan hoy imposibles de pronosticar por la cantidad de efectos e interrelaciones locales e internacionales que irán ocurriendo. La colaboración público-privada es una herramienta que aporta realismo y capacidad de diagnóstico objetivo para sumar a los mecanismos de ajuste y revisión de las intervenciones. Utilizar metodologías de adaptación sucesivas para el diseño e implementación de políticas públicas en este contexto de altísima incertidumbre es sumamente recomendable.

En el cuadro 3 se resumen los impactos y las intervenciones recomendadas para facilitar el acceso al financiamiento en el actual contexto del COVID-19. De igual manera, se presentan los objetivos buscados (defensivos y constructivos), así como los instrumentos financieros más adecuados de acuerdo con las necesidades y perfil de riesgo de las cadenas involucradas.

### Cuadro 3: Propuestas de intervenciones de acceso al financiamiento ante el impacto del COVID-19

IMPACTO SECTORIAL Y EN CADENAS DE VALOR		
Cadenas	No esenciales / más afectadas	Esenciales / menos afectadas y ganadoras / beneficiadas
<b>Ejemplos</b> <b>(Listado enunciativo, no taxativo)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastronomía</li> <li>• Hotelería</li> <li>• Viajes y turismo</li> <li>• Deportes</li> <li>• Cultura (arte, cine, teatro)</li> <li>• Construcción, obra pública</li> <li>• Entretenimiento no digital</li> <li>• Comercio minorista- <i>Shopping centers</i></li> <li>• Enseñanza tradicional</li> <li>• Otras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentos y bebidas</li> <li>• Higiene y limpieza</li> <li>• Farmacéutica</li> <li>• Economía del conocimiento</li> <li>• Entretenimiento digital</li> <li>• Comercio <i>online</i></li> <li>• Finanzas digitales</li> <li>• Enseñanza <i>online</i></li> <li>• Otras</li> </ul>
<b>Impacto económico sectorial</b>	<p><b><u>PARÁLISIS, FUERTE CAÍDA DE VENTAS</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Imposibilidad de operar durante la cuarentena.</li> <li>• Caída de ventas superior al 50%.</li> <li>• Suspensiones y/o despidos de personal.</li> <li>• Mayores costos operativos por protocolos relacionados al COVID-19.</li> <li>• Subsidios estatales cubren parcialmente el daño.</li> <li>• Fuerte licuación del capital de trabajo.</li> <li>• Alto riesgo crediticio para bancos.</li> <li>• Alta capacidad instalada ociosa.</li> </ul> <p><b>ENFRENTAN UN PROBLEMA ECONÓMICO Y FINANCIERO</b></p>	<p><b><u>VENTAS ESTABLES O CRECIENTES</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las ventas se mantienen o aumentan.</li> <li>• Mayores costos operativos por protocolos relacionados al COVID-19.</li> <li>• Mayor demanda de capital de trabajo.</li> <li>• Oportunidades de exportación pero con mayores trabas y costos.</li> <li>• Alto uso de capacidad instalada.</li> <li>• Necesidad de nuevas inversiones.</li> <li>• Problemas financieros y de cobranzas, cadenas de pagos afectadas por impacto macro sobre los demandantes.</li> </ul> <p><b>ENFRENTAN SOLO UN PROBLEMA FINANCIERO</b></p>

IMPACTO SECTORIAL Y EN CADENAS DE VALOR		
Cadenas	No esenciales / más afectadas	Esenciales / menos afectadas y ganadoras / beneficiadas
<b>Objetivos de las empresas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sobrevivir a la crisis económica provocada por el COVID-19.</li> <li>Transformar su modelo de negocios (o cambiar de negocio).</li> <li>Recomponer su situación financiera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recomponer el capital de trabajo.</li> <li>Acelerar la transformación digital, cambiar procesos, etc.</li> <li>Atender la mayor demanda interna/externa, adaptarse a nuevas condiciones de mercado y mitigar riesgos.</li> <li>Crece en mercado interno.</li> <li>Ganar nuevos mercados externos acorde a la nueva realidad.</li> </ul>
<b>Necesidades financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necesidad de refinanciar deudas comerciales, bancarias, impositivas, arreglos extrajudiciales y/o judiciales, moratorios.</li> <li>Demanda de crédito para capital de trabajo (básicamente pago de sueldos y servicios).</li> <li>Demanda de crédito a mediano plazo para invertir en la transformación del negocio.</li> <li>Venta de acciones, fusiones, alianzas estratégicas, quiebras.</li> <li>Para financiarse en el mercado de capitales necesitan garantías públicas del 100%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor demanda de crédito bancario para capital de trabajo y para financiar a sus compradores.</li> <li>Financiamiento de exportaciones en tasas y plazos convenientes.</li> <li>Demanda de crédito para inversión en maquinarias, equipos, nueva tecnología, etc.</li> <li>Oportunidad de compra de empresas afectadas por el COVID-19 (clientes, proveedores y/o competidores).</li> <li>Pueden financiarse en el mercado de capitales con o sin garantías públicas.</li> </ul>
PROPUESTAS DE INTERVENCIONES DE POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO		
Cadenas	No esenciales / más afectadas	Esenciales / menos afectadas y ganadoras / beneficiadas
<b>Objetivos de la intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyar la recuperación y sostenibilidad de las mipyme.</li> <li>Proteger el tejido productivo y el empleo.</li> <li>Promover el bienestar social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar la producción y la productividad.</li> <li>Promover la competitividad externa de las cadenas de valor y las mipyme.</li> </ul>
<b>Crédito bancario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento bancario inducido o con cupo normativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento bancario voluntario</li> </ul>
<b>Fondos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>BPD, fideicomisos públicos o bancos comerciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Segundo piso: BPD, fideicomisos públicos o banca central.</li> <li>Primer piso: BPD y bancos comerciales.</li> </ul>

PROPUESTAS DE INTERVENCIONES DE POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO		
Cadenas	No esenciales / más afectadas	Esenciales / menos afectadas y ganadoras / beneficiadas
<b>Destino</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capital de trabajo (pago de sueldos principalmente), refinanciamiento de pasivos, reconversión productiva, transformación digital.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capital de trabajo, financiamiento de exportaciones, crédito para inversión, reconversión productiva, transformación digital. Oportunidades de <i>nearshoring</i>.</li> </ul>
<b>Garantías bancarias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo Público de Garantías.</li> <li>Cobertura del 100% para mipyme.</li> <li>Índices de apalancamiento realistas y atractivos para las IFI.</li> <li>Fuerte crecimiento de garantías digitales (gestión 100% en línea): más competencia y cobertura nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Con garantías propias de mipyme.</li> <li>Con aval de empresa ancla a mipyme.</li> <li>Con aval de SGR o Fondo Público de Garantías.</li> <li>Fuerte crecimiento de garantías digitales (gestión 100% en línea): más competencia y cobertura nacional.</li> </ul>
<b>Plazos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hasta 2 años para capital de trabajo y sin descalce de plazo en crédito para la inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De corto plazo para capital de trabajo y sin descalce de plazos en crédito para la inversión.</li> </ul>
<b>Otros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En algunas cadenas de valor específicas las líneas crediticias son convertibles total o parcialmente en asistencia técnica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de líneas de crédito con condiciones especiales para cadenas/destinos específicos.</li> </ul>
<b>Mercado de capitales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Negociación de cheques electrónicos, facturas electrónicas y pagarés de mipyme, totalmente avalados y con gestión 100% en línea.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Negociación de cheques electrónicos, facturas electrónicas y pagarés mipyme, con o sin aval. Gestión 100% en línea.</li> <li>Obligaciones negociables de mipyme.</li> <li>Emisión de acciones de mipyme.</li> <li>Fideicomisos productivos con oferta pública para cadenas de valor con perfil exportador.</li> </ul>
<b>Fideicomiso productivo (sin oferta pública)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difícil de estructurar. Sería necesario asegurar la ayuda a la empresa ancla.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para potenciar, formalizar y bancarizar cadenas de valor. Gestión y cobranza por empresas ancla o aglutinadores.</li> </ul>
<b>Microcrédito productivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para financiar nuevos emprendimientos del personal desahogado. El riesgo es alto pero atomizado.</li> <li>Gestión y cobranza por BPD o IMF especializadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para financiar y potenciar cadenas de valor.</li> <li>Dirigido a microempresas informales o sin acceso al crédito.</li> <li>Gestión y cobranza por empresas ancla o aglutinadores</li> </ul>
<b>Aportes de capital</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aportes directos en empresas ancla claves o de infraestructura indispensable para el desarrollo de una cadena.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aportes directos en empresas ancla claves o de infraestructura indispensable para el desarrollo de una cadena.</li> </ul>

PROPUESTAS DE INTERVENCIONES DE POLITICAS DE FINANCIAMIENTO		
Cadenas	No esenciales / más afectadas	Esenciales / menos afectadas y ganadoras / beneficiadas
<b>Asistencia técnica integral</b>	<p>UNIDAD TÉCNICA DE APOYO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar necesidades financieras específicas de las cadenas.</li> <li>• Apoyar en la transformación digital, operativa, productiva y comercial (cadenas/empresas viables).</li> <li>• Para reconversión estratégica (cadenas/empresas no viables).</li> </ul>	<p>UNIDAD TÉCNICA DE APOYO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenciar la gestión integral en cadenas de valor y mipyme.</li> <li>• Identificar necesidades financieras específicas de las cadenas.</li> <li>• Desarrollar PMC, programas de inversión estructuradores y PFI.</li> <li>• Gestión Integral de Riesgos de cadenas de valor.</li> </ul>
<b>Asistencia financiera integral</b>	<p>UNIDAD FINANCIERA DE APOYO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nexos entre cadenas de valor y fuentes de financiamiento.</li> <li>• Información y análisis de cadenas para bancos e inversionistas.</li> <li>• Educación e inclusión financiera.</li> <li>• Difusión de instrumentos financieros y asistencia técnica para mipyme.</li> <li>• Asesoramiento crediticio para mipyme, que permita abrirles ventanillas de liquidez en el sistema bancario y el mercado de capitales.</li> <li>• Planificación financiera.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

# Referencias

ASJDI (Agencia San Juan de Desarrollo de Inversiones). 2019a. Informe de Cierre del Programa – Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción.

-----2019b. Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción en la Provincia de San Juan: Informe de impacto económico del programa. Disponible en [https://www.inversionessanjuan.gov.ar/?page\\_id=50](https://www.inversionessanjuan.gov.ar/?page_id=50).

BCBS (Basel Committee on Banking Supervision). 2000. Principles for the Management of Credit Risk. Disponible en <https://www.bis.org/publ/bcbs75.pdf>.

BCN (Banco Central de Nicaragua). 2017. Estado de la Economía y Perspectivas 2017. Disponible en [file:///C:/Users/velas/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/64877b55-da6e-4907-963a-3b45801a040c/Estado\\_Economia\\_sep\\_2017.pdf](file:///C:/Users/velas/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/64877b55-da6e-4907-963a-3b45801a040c/Estado_Economia_sep_2017.pdf).

Bernanke, B. 1983. Non-Monetary Effects of the Financial Crisis in the Propagation of the Great Depression. Documento de trabajo de NBER No. 1054. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://www.nber.org/papers/w1054>

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2011. Bancarización de clusters: La experiencia del caso San Juan, Argentina. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Bancarizaci%C3%B3n-de-clusters-La-experiencia-de-la-provincia-de-San-Juan-Argentina.pdf>.

-----2014. Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME, Acceso y Supervisión Financieros. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38884395>

-----2020. Summary of the main economic, monetary and financial policy measures taken in the face of the global pandemic Covid-19. Washington, D.C.: BID.

Blyde, J.S., C. Daude y E. Fernández-Arias. 2010. Output collapses and productivity destruction. *Review of World Economics*, vol. 146: 359–387.

Bueso-Merriam J., F. Demichelis, M. C. Fernández Díez, et al. 2016. El impacto del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo en la Provincia de San Juan, BID. Documento para discusión Núm. IDB-DP-485. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-impacto-del-Programa-de-Cr%C3%A9dito-para-el-Desarrollo-de-la-Producci%C3%B3n-y-el-Empleo-en-la-Provincia-de-San-Juan.pdf>



CE (Comisión Europea). 2008. The Concept of Clusters and Clusters Policies and Their Role for Competitiveness and Innovation: Main Statistical Results and Lessons Learned. Documento de trabajo Núm. 2637. Disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c15445bd-8203-4d15-b907-56ea17a9876e>

CENAGRO (Censo Nacional de Agricultura). 2011. Base de Datos del IV Censo Nacional Agropecuario 2011. INIDE y MAGFOR, Decreto Presidencial No.66-2010. Nicaragua. Disponible en <https://www.inide.gob.ni/Home/dataBasesCENAGRO>

CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 2020. Informe Especial COVID-19 Núm. 4.

Cowling, M. y P. Mitchell. 2003. Is the Small Firms Loan Guarantee Scheme Hazardous for Banks or Helpful to Small Business? *Small Business Economics*, 21(1): 63-71.

Crespi G., E. Fernández-Arias y E. Stein. 2014. ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. BID, Washington, D.C. Disponible en <https://publications.iadb.org/en/como-repensar-el-desarrollo-productivo-politicas-e-instituciones-solidas-para-la-transformacion>.

ENSOME– AYANI. 2020. Informe de evaluación final del Programa NI-L1080 - Acceso al Crédito en Cadenas Productivas Rurales, BFP, Nicaragua.

Fernández Díez, M. C. y P. Puig Gabarró. 2020. Los desafíos del comercio electrónico para las PyME: Principales claves en el proceso de digitalización. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-desafios-del-comercio-electronico-para-las-PyME-Principales-claves-en-el-proceso-de-digitalizacion.pdf>

Fernández Díez, M. C., M. Fernandini Puga, P. Puig Gabarró, et al. 2020a. Hacia la transformación digital de la banca pública de desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Hacia-la-transformacion-digital-de-la-banca-publica-de-desarrollo-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Fernández Díez, M. C., A. Támara, A. Vasa, et al. 2020b. Vulnerabilidad al COVID-19 para micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina y el Caribe: percepción de especialistas sectoriales. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vulnerabilidad-al-COVID-19-para-micro-pequenas-y-medianas-empresas-en-America-Latina-y-el-Caribe-Percepcion-de-especialistas-sectoriales.pdf>

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2020. World Economic Outlook Update: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEUpdateJune2020>.

Herrera, D. 2020. Instrumentos de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina y el Caribe durante el Covid-19. Documento de discusión Núm. IDB-DP-771. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Instrumentos-de-financiamiento-para-las-micro-pequenas-y-medianas-empresas-en-America-Latina-y-el-Caribe-durante-el-Covid-19.pdf>

Izquierdo, A., P. Keefer, A. Blackman et al. 2020. Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: Una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Salir-del-tunel-pandemico-con-crecimiento-y-equidad-Una-estrategia-para-un-nuevo-compacto-social-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Lee, N., H. Samseen y M. Cowling M. 2015. Access to finance for innovative SMEs since the financial crisis. *Research Policy*, 44(2):370-380.

Nieto E., M. C. Fernández, C Márquez et al. s/f. Segundo Programa para el financiamiento de proyectos de inversión y reconversión productiva en el sector rural. Documento PCR. México: BID.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2007. Competitive Regional Clusters. National Policy Approaches. Disponible en <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/38678677.pdf>

Pietrobelli C. y R. Rabellotti R. 2004. Upgrading in Clusters and Value Chains in Latin America. The Role of Policies. Washington, D.C.: BID.

Porter, M. E. 1998. Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, 76(6): 77-90.

———. 2000. Clusters and competition. En E. Gordon y E. Clark (eds.), *Oxford handbook of economic geography*. Oxford University Press.

Stiglitz, J. y A. Weiss . 1981. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *The American Economic Review*, 71(3): 393–410.

Támola A. y M. C Fernández Díez. 2020. Condiciones iniciales para la recuperación económica después del COVID-19: Un marco lógico y cuantitativo para los países de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Condiciones-iniciales-para-la-recuperacion-economica-despues-del-COVID-19-Un-marco-logico-y-cuantitativo-para-los-paises-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

UN (United Nations). 2013. World Investment Report. Global Value Chains: Investment and Trade for Development. Disponible en [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2013\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2013_en.pdf)

