

Estrategia para el desarrollo de la microempresa

Washington, D.C.
Febrero de 1997 - No. MIC 103

Este documento fue preparado por Marguerite Berger, Jefa de la Unidad de Microempresa (SDS/MIC) y Bernardo Guillamon (RE3/OD5), con el aporte de otros miembros del Grupo de Trabajo sobre una Estrategia para el Desarrollo de la Microempresa: Renato Puch (RE1/FI1), Jeffrey Poyo (RE2/FI2), Harald Hüntenrauch (RE3/OD5), José Luis Curbelo (FOMIN), Kim Staking (SDS/IFM) y Glenn Westley (OCE). El Directorio Ejecutivo aprobó esta estrategia el 19 de Febrero de 1997.

Indice

	Resumen	1
I.	Introducción	3
II.	La Microempresa en América Latina y el Caribe	4
III.	Experiencia del BID en el Desarrollo de la Microempresa	7
IV.	La Estrategia del BID para el Desarrollo de la Microempresa	13
V.	Implementación de la Estrategia del Banco para el Desarrollo de la Microempresa	16

PREFACIO

Este documento amplía la labor realizada por el Banco durante el último año para definir una estrategia destinada a poner en práctica los mandatos de la Octava Reposición en lo que se refiere al desarrollo de empresas pequeñas y microempresas.

En el acuerdo de la Octava Reposición del capital del BID se reiteró el compromiso de la institución al desarrollo de la microempresa, indicando que éste se ha “convertido en parte integral de las operaciones del Banco y que continuará siendo atendido, durante el período del Octavo Aumento General, en todas las áreas de actividad del banco”. El Convenio también destacó la importancia del apoyo brindado por el Banco a este sector a fin de fortalecer la capacidad de los pobres para generar ingresos, solicitando la adopción de "medidas destinadas al mejoramiento de la capacidad productiva de los pequeños agricultores y las microempresas", y enfatizando la necesidad de crear puestos de trabajo "particularmente mediante los sectores de microempresas y pequeñas empresas" y la modernización de las estructuras de producción en la región. En este contexto se citó específicamente la mejora tecnológica de las empresas pequeñas y medianas; la creación de un entorno en el que puedan florecer los negocios pequeños y medianos; la reforma del sector financiero para asegurar que todos tengan acceso a estos servicios, en especial las microempresas y las empresas pequeñas y medianas; y la modernización del sector agrícola.

La Estrategia para el Desarrollo de la Microempresa es el resultado de un extenso proceso de consulta con los gobiernos de la región, las instituciones dedicadas a apoyar a microempresas y donantes interesados en ayudar al sector, el cual también ha servido para definir, en combinación con estos socios del BID, los elementos de un Programa para el Desarrollo de la Microempresa en el próximo quinquenio. El proceso consultivo culminó con la conferencia "El BID y la Microempresa: Promocionando el Crecimiento con Equidad", la cual se celebró en la sede del Banco en noviembre de 1995 con la participación de más de 300 representantes de todos los países de la región, así como muchos otros representantes de países que se encuentran fuera de ella.

El documento también es el resultado de consultas celebradas con un grupo interdepartamental de estrategia para la microempresa, presidido por SDS/MIC, con representantes de los tres departamentos regionales, el SDS/IFM, la Oficina del Economista Jefe y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La Estrategia para la Microempresa toma muy en cuenta consideraciones importantes que emanan de la labor realizada por el Banco en este sector durante los dos últimos años. El documento sobre Estrategia se complementa con otros dos que están siendo preparados, los cuales son: un documento de antecedentes sobre el desarrollo de la microempresa (que, en su forma de borrador, ha servido de base para la sección de antecedentes de la Estrategia), y otro sobre una propuesta para la reforma del Programa de Pequeños Proyectos, que seguirá los principios planteados en la Estrategia.

En este documento se enumeran los fundamentos, objetivos y componentes principales de la estrategia del Banco para la microempresa. Se esbozan los problemas que el Banco pretende atender, los lineamientos estratégicos para las inversiones y otras actividades del Banco en el sector, y se presenta un programa concreto de acción, para implementar esta estrategia en los próximos cinco años, el cual fue nombrado *MICRO 2001*.

Estrategia para el Desarrollo de la Microempresa

Resumen

Las microempresas hacen una contribución importante al empleo, la producción y al ingreso nacional agregados en América Latina y el Caribe. También son un vehículo importante para que las familias de bajos ingresos puedan escapar de la pobreza por medio de actividades productivas regidas por las fuerzas del mercado. Desde 1978 el Banco Interamericano de Desarrollo ha sido un pionero en el desarrollo de la microempresa. Esta estrategia se define en base a la experiencia del Banco, y esboza nuevas áreas de énfasis que permitirán al Banco mantener su posición de liderazgo en la promoción del desarrollo de la microempresa en la región durante los próximos cinco años.

Objetivo

La meta general de la Estrategia del Banco para el Desarrollo de la Microempresa consiste en ampliar las oportunidades económicas en América Latina y el Caribe mediante el desarrollo sostenible y dinámico de la microempresa. El objetivo es promover las condiciones necesarias para el crecimiento y desarrollo del sector en la región, vale decir una política y régimen regulador favorables, instituciones sólidas y sostenibles que ofrezcan servicios financieros y no-financieros para atender la demanda de las microempresas, acceso mejorado de microempresarios en desventaja y de ingresos bajos (incluyendo mujeres y pueblos indígenas) a servicios financieros y comerciales; y mayores flujos de recursos,

continuos y permanentes de inversión para las microempresas.

Estrategia

Un programa de cinco años de duración, Micro 2001, promoverá la reforma de políticas y regulaciones con objeto de crear un régimen que favorezca el desarrollo de la microempresa y respalde la creación y el fortalecimiento de instituciones formales y no formales que ofrezcan servicios financieros y de desarrollo comercial sostenibles para las microempresas. Se prestará atención especial a reforzar la capacidad institucional para brindar servicios eficientes y eficaces a microempresarios desaventajados y de bajos ingresos. Un elemento vital de la estrategia es el empleo de los recursos del Banco para catalizar la infusión de inversiones privadas en el desarrollo microempresarial vinculando a las ONG con inversionistas comerciales y promoviendo la formalización de las microempresas. La estrategia para el desarrollo de la microempresa se adaptará a la situación de cada país, sobre la base de un análisis completo de los obstáculos y oportunidades que confronte el sector de microempresa en cada uno de ellos, y la adopción de medidas que se refuercen mutuamente en los campos arriba mencionados.

Implementación

Los instrumentos operativos principales con que el Banco cuenta para respaldar el desarrollo de la microempresa —el Programa de Pequeños Proyectos para organizaciones sin fines de lucro, y los préstamos globales para microempresas, que proporcionan los medios necesarios para transferir recursos a las instituciones financieras— serán vitales para el Programa del Banco, pero habrá que modificarlos para que sean más eficaces en la situación actual. La cooperación técnica dentro de estas operaciones, y como actividades separadas, respaldará directamente el fortalecimiento institucional y la reforma de políticas. El Fondo Multilateral de Inversiones utilizará mecanismos innovadores, como las inversiones de capital, para desarrollar intermediarios que ofrezcan servicios a microempresas. El Banco promoverá la reforma de políticas y reglamentos por medio de su proceso de programación, actividades de investigación y divulgación y operaciones sectoriales

Recursos

Desde 1990 el Banco ha financiado 471 operaciones para la microempresa por un total de US\$452 millones. Durante el período de implementación del programa Micro 2001, el Banco aumentará sus inversiones para el desarrollo de microempresas hasta el equivalente de US\$500 millones en cinco años. El Banco desarrollará este programa, valiéndose principalmente de sus propios fondos (especialmente del Capital Ordinario y del ingreso neto del Fondo para Operaciones Especiales en moneda local) y de los recursos del Fondo Multilateral de Inversiones. Los fondos en condiciones concesionarias estarán más restringidos que en el pasado

Organización

Una Red de Microempresas, coordinada por la Unidad de Microempresa del Banco (SDS/MIC), promoverá la aplicación de la estrategia al facilitar el intercambio de información, experiencias y conocimientos técnicos; asistencia técnica para proyectos; actividades de capacitación, así como la coordinación entre el BID y otras organizaciones que trabajan en este campo.

I Introducción

La microempresa hace una contribución importante al empleo, producción e ingreso nacional agregados en América Latina y el Caribe, y a la promoción del talento, fortaleza y flexibilidad empresarial para hacer frente al dinamismo de la economía mundial. La microempresa es además un vehículo importante para que las familias de bajos ingresos puedan escapar de la pobreza por medio de actividades productivas regidas por las fuerzas del mercado. Como propietarios o como trabajadores, el sustento de los pobres está vinculado directamente a este sector clave de la economía. El éxito de los programas de estabilización económica y reforma estructural en la región, que están en marcha, depende de la ampliación de la distribución de los beneficios provenientes del crecimiento económico, de tal manera que se incluya a los segmentos de bajos ingresos de la población. El apoyo al desarrollo de la microempresa contribuirá mucho a alcanzar estas metas, así como a mejorar la competitividad de las economías de América Latina y el Caribe.

El Banco Interamericano de Desarrollo es un pionero y líder en el campo del desarrollo de la microempresa. Su apoyo comenzó con el Programa para el Financiamiento de Pequeños Proyectos a fines de los años setenta, y ha aumentado constantemente desde entonces. El establecimiento de la División de Microempresa, los préstamos globales para empresas pequeñas y microempresas, y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), han ampliado notablemente las opciones del Banco para promover el sector. *El sector de microempresa representa una parte considerable de las inversiones del BID; entre 1990 y 1996 se aprobaron 471 operaciones para la microempresa, por un valor de US\$452 millones.* Hasta la fecha, se estima que los programas patrocinados por el

BID para la microempresa han beneficiado a unos 600.000 microempresarios y creado y reforzado más de 1.800.000 oportunidades de empleo.

En la actualidad, las condiciones que dieron forma a programas anteriores del BID destinados a la microempresa, han cambiado. Los programas de reforma económica han originado cambios estructurales y mayor dinamismo económico en las economías de la región. La liberalización del sector financiero, incluida la desaparición de muchos bancos estatales de desarrollo, y los cambios registrados en el clima de las inversiones, y el ambiente regulador en la región, han creado nuevas oportunidades y problemas. El cambio institucional en el sector bancario y las organizaciones no gubernamentales — los principales organismos ejecutores de los programas para la microempresa respaldados por el BID— implica cambios en la estrategia del Banco y las operaciones individuales. Los cambios en la propia estructura del BID, particularmente en sus departamentos operativos y oficinas de representación, combinados con la diversificación de los instrumentos que el Banco puede utilizar para atender las necesidades del sector de microempresa, también han creado nuevas oportunidades y desafíos para el apoyo del Banco al desarrollo de la microempresa.

En este documento sobre estrategia se examinan brevemente los cambios que están ocurriendo en el sector de la microempresa, así como la experiencia del Banco, y se delinean los fundamentos, objetivos y componentes principales de la estrategia del Banco en ese campo. Se analizan los problemas que el Banco está tratando de atender, se propone una orientación estratégica para sus inversiones y otras actividades en este sector, y se presenta un programa concreto de acción, titulado "Micro

2001", para poner en práctica esta estrategia en los próximos cinco años.

II La Microempresa en América Latina y el Caribe

El grupo beneficiario de la Estrategia del BID para el Desarrollo de la Microempresa está compuesto de negocios que carecen de acceso adecuado a servicios financieros y comerciales, en todos los campos de la actividad económica (incluido el comercio, la agricultura, la manufactura y los servicios). La Estrategia del BID para la Microempresa, y el Programa para su implementación, se concentrarán en negocios que tengan un máximo de 10 empleados y activos totales inferiores al equivalente de US\$20.000, excluyendo aquellos sectores profesionales, tales como las prácticas médica y jurídica. Esto se basa en la definición práctica de la microempresa, empleada actualmente en la mayoría de los proyectos del BID.

A pesar de su pequeño tamaño, las microempresas producen una gran parte del empleo, producto e ingresos de la región. Más del 80% de los negocios en América Latina y el Caribe tienen 10 empleados o menos. El 80% de ellos está concentrado en firmas con hasta cinco empleados, y la mitad carece de empleados remunerados, con excepción del propietario. Aunque existen pocos datos fiables, y las condiciones varían mucho de un país a otro, los estudios revelan que las microempresas emplean una proporción considerable de la fuerza laboral —oscilando desde el 33% en la Argentina hasta el 80% en el Perú. Según la OIT, hasta mediados de los años noventa la microempresa proporcionaba aproximadamente la mitad de los empleos de la región, mientras que el sector público y las empresas con más de 10 empleados solo empleaban el 44% (el 6% restante se dedica al servicio doméstico). Además, la proporción del empleo en microempresas ha estado aumentando constantemente desde los años setenta. En general, hay más de 50 millones de

microempresas en la región, proporcionando trabajo a más de 120 millones de personas. Su porcentaje de contribución al producto nacional fluctúa entre menos del 10% hasta casi el 50% del producto nacional, dependiendo del país.

Aunque el Banco ha establecido parámetros sobre tamaño para definir el sector de la microempresa, una estricta adherencia a los mismos ilustraría de inmediato su arbitrariedad. Las definiciones cuantitativas, si bien dan una idea general del tipo de negocios que se beneficiarían de la estrategia y programas del BID, solo representan una parte de la realidad. Los aspectos cualitativos de la microempresa, particularmente su falta de acceso a servicios, su existencia al margen de los marcos jurídico y regulador, y la duplicación de actividades de consumo y producción dentro de ella, tal vez sean factores más importantes para dar forma a las políticas y programas del Banco en este segmento de desarrollo del sector privado.

El sector de la microempresa es extremadamente heterogéneo y varía considerablemente en cuanto a tamaño relativo y composición en los distintos países de la región. En el extremo más bajo del espectro se encuentran las unidades familiares/firmas a nivel de subsistencia que dependen exclusivamente de la mano de obra de la familia, donde no existe una separación clara entre las finanzas de ésta y las de la empresa. En el extremo superior de la escala se encuentran las firmas pequeñas de hasta 10 empleados, que utilizan tecnologías de producción relativamente complejas y están vinculadas directamente a empresas más grandes del sector moderno de la economía

por medio de diversas relaciones entre proveedores y clientes.

Aunque las microempresas varían considerablemente, la mayoría de los dueños y sus empleados son personas de bajos ingresos. Los negocios, propiedad de mujeres, representan uno de los segmentos de más rápido crecimiento en este sector. Entre el 30% y el 60% de todas las microempresas en América Latina y el Caribe pertenecen a mujeres y son operadas por ellas. Estos negocios también son importantes fuentes de empleo para mujeres trabajadoras y miembros de sus familias. Los pueblos indígenas están muy concentrados en este grupo, como pequeños productores agrícolas, artesanos y comerciantes, y su acceso a servicios que les permitan ampliar sus negocios y aumentar sus ingresos es limitado. Es preciso establecer mecanismos institucionales apropiados para asegurar que estos grupos tengan acceso a servicios financieros y de desarrollo empresarial sostenibles y que estos surtan un impacto positivo.

Es preciso hacer un esfuerzo especial para apoyar a las microempresas más pequeñas en aquellos casos en que la carencia de acceso a los servicios auxiliares sea particularmente aguda. Sin embargo, la ayuda para el desarrollo de la microempresa debe determinar su función como parte de un proceso dinámico del desarrollo empresarial, el cual se sobrepone con los negocios de empresas más grandes. Los programas del BID no deben segmentar y aislar a las microempresas, sino más bien ayudarlas a crecer y trabajar más estrechamente con el resto de la economía.

2.1 Restricciones al crecimiento microempresarial

Muchas de las restricciones que se interponen al desarrollo de la microempresa y su integración a la economía formal no han cambiado desde que el Banco financió su primer proyecto para microempresas en 1978. Pero los profundos cambios

estructurales registrados en las economías de América Latina y el Caribe en el último decenio han traído consigo serias repercusiones para las microempresas y la labor del BID en apoyo de su desarrollo.

2.1.1 El régimen de política

Si bien la mayoría de los países de la región se caracterizaron por la represión financiera a principios del último decenio, a fines de los años ochenta y en los años noventa se introdujeron en toda la región reformas radicales destinadas a eliminar los topes sobre las tasas de interés, reducir o eliminar el crédito dirigido y reducir las barreras para ingresar al sector financiero (incluida la supresión del estado preferencial otorgado a los bancos propiedad del gobierno, o incluso la eliminación de esos bancos), y se hicieron mejoras en la regulación y supervisión prudencial de los bancos, cambiándose notablemente la estructura y oportunidades en el sector financiero, abriendo el camino a una mayor competencia en el sector y aumentando el interés en nuevos mercados especializados, incluidas las empresas pequeñas y microempresas.¹ En algunos países, como Bolivia y el Perú, los cambios en la regulación de la banca también han permitido que los prestamistas no convencionales que operaban como fundaciones sin fines de lucro se conviertan en intermediarios financieros formales, mejorando notablemente su acceso a los

¹ Carlos Cuevas, "Enabling Environment and Microfinance Institutions: Lessons from Latin America", *Journal of International Development*, mayo de 1996; y Glenn Westley, "Financial Reforms in Latin America: Where Have We been, Where Are We Going?" Oficina del Economista Jefe, BID, 1995; "The Enabling Environment: Reforming the Business Environment in Latin America", Small Enterprise Development, 1996; *Expanding Access to Financial Services in Latin America*, Miguel Basch y Camilo Morales, ed. Washington, D.C., BID/Johns Hopkins University Press, 1995.

mercados financieros y sus posibilidades de sustentación a largo plazo.

Aunque las microempresas en su mayor parte operan al margen de las leyes y reglamentos de sus países, estos parámetros pueden interponer una restricción seria a sus posibilidades de crecimiento e integración a la economía central. La reforma económica en América Latina y el Caribe ha abierto nuevas oportunidades para el crecimiento del sector de la microempresa, así como para el desarrollo de instituciones sostenibles que lo sirvan. Pero resta mucho por hacer en materia de cambios de política para crear condiciones equitativas para las actividades económicas más pequeñas de la región. La mejora de las normas empresariales, regímenes tributarios y requisitos para licencias, y la adecuación de las normas y la supervisión financiera son algunos de los aspectos que hay que estudiar para permitir la expansión y sostenibilidad de los servicios de microfinanzas y mejorar las condiciones para el desarrollo microempresarial.

2.1.2 Intermediación financiera

En la actualidad, a pesar de años de programas especiales y de desarrollo institucional, menos del 5% de los microempresarios de América Latina y el Caribe tienen acceso a servicios financieros formales. Los créditos de proveedores y los préstamos informales son fuentes importantes de microfinanciamiento y seguirán desempeñando un papel clave en el futuro, dadas sus ventajas para superar las restricciones de información para los microprestamos. Las instituciones financieras formales, usando sus tecnologías tradicionales de crédito, todavía no llegan a la mayoría de los micronegocios debido al costo relativamente elevado de los préstamos pequeños y a la carencia de formas de garantía requeridas. Las organizaciones no gubernamentales, de carácter informal, que se dedican a la microfinanza, continúan brindando acceso al crédito a un número limitado de microempresas, pero la mayoría todavía no son sostenibles sin donaciones y

operan con un costo muy alto. En los últimos años, los programas de ayuda a la microempresa del BID, han ayudado a intermediarios formales a llegar hasta clientes microempresariales y también han fortalecido la sostenibilidad de las ONG. Todavía queda mucho por hacer para ampliar los servicios de ambos tipos de instituciones.

Las microempresas también sufren limitaciones en materia de depósitos. La mayoría de ellas son financiadas con los ahorros de los dueños y miembros de la familia, pero los requisitos mínimos de depósito, las limitaciones de liquidez, los altos costos de transacción, la ubicación y los horarios inconvenientes de los bancos, y la poca familiaridad de los microempresarios con las instituciones bancarias, limitan su acceso al uso de mecanismos de ahorro formales.

Servicios para el desarrollo empresarial

Los microempresarios carecen de acceso a servicios no financieros, entre ellos la comercialización, capacitación en técnicas comerciales básicas, como contabilidad, y transferencia de tecnología. Pero este modo de apoyo está relativamente menos desarrollado en comparación con la microfinanza, y el financiamiento del BID en estas áreas ha sido limitada en años recientes. La prestación de estos servicios hasta ahora ha dependido fuertemente de donaciones que han limitado su sustentación con el transcurso del tiempo. Como resultado, la calidad de la capacitación y otros servicios de desarrollo empresarial ofrecidos a microempresarios es generalmente baja. Además, la falta de organización del sector microempresarial torna más costosa la prestación de servicios a esos negocios.

2.1.3 Restricciones de recursos

Dado el enorme tamaño del sector de microempresa y su potencial económico, los recursos disponibles en los organismos multilaterales y donantes no son suficientes para satisfacer la demanda de servicios

microfinancieros y de otro tipo. En la actualidad, los recursos concesionales que dispone el BID para el desarrollo de la microempresa son extremadamente limitados. Por el lado positivo, oportunidades prometedoras están surgiendo para ampliar la inversión del sector privado en este sector. Un ejemplo de ello es Profound, un fondo de inversión creado con recursos de inversionistas privados, del FOMIN y otros donantes, que permitirá la participación accionaria en las ONG que estén listas para convertirse en intermediarios financieros formales y emprender empresas de riesgo compartido con instituciones financieras que están tratando de ofrecer o ampliar sus servicios para empresas pequeñas y microempresas.

A fin de poder ampliar el alcance de los servicios ofrecidos a la microempresa, una mayor cantidad de recursos deben ser provistos por el sector privado. Pero el financiamiento del desarrollo de microempresas por los mercados financieros sólo será posible si esos recursos se pueden ofrecer en condiciones comerciales. La inversión privada en el desarrollo del sector también es disuadida por el marco jurídico y reglamentario y los obstáculos al ingreso de nuevas fuentes de capital (incluida la falta de conocimientos del sector, especialmente de experiencias con programas exitosos, y la carencia de crédito apropiado y otras tecnologías para servir al sector).

III. Experiencia del BID en el Desarrollo de la Microempresa

En los últimos diecinueve años, el Banco ha cambiado su criterio para el desarrollo de la microempresa, abandonando el énfasis primario en transferencias únicas de recursos financieros y técnicos a beneficiarios individuales, y pasando a hacer hincapié en el fortalecimiento de instituciones intermediarias que pueden ofrecer esos servicios al grupo beneficiario sobre una base sostenible y de largo plazo. Asimismo, ha evolucionado de concentrarse casi exclusivamente en la falta de acceso al crédito del sector, a una estrategia integrada para resolver la gran variedad de obstáculos que enfrentan las microempresas. El apoyo del BID al desarrollo de la microempresa aumentó lentamente desde 1978-1989; el Banco invirtió un promedio de US\$8,2 millones cada año durante ese período.

Entre 1990 y 1993 amplió sus inversiones por medio de nuevos instrumentos —los préstamos globales a microempresas y la combinación de múltiples operaciones de proyectos pequeños. Desde 1990, cuando el Banco aumentó considerablemente su apoyo al sector de la microempresa, se han aprobado 471 operaciones por un total de US\$452 millones. En el cuadro siguiente se muestran proyecciones y la evolución del apoyo del BID a proyectos para la microempresa, por tipos principales de operaciones (Pequeños Proyectos, Préstamos Globales a Microempresas, FOMIN). Desde 1991 también se han aprobado cantidades pequeñas de financiamiento para cooperación técnica individual, pero no se incluyen en este cuadro.

Financiamiento del BID para proyectos destinados a la microempresa 1990-1996
(en millones de dólares de los Estados Unidos)

Tipos de proyectos	1990	1991	1992	1993	1994*	1995	1996

Pequeños Proyectos	7,7	26,0	29,2	32,6	14,3	20,4	4,0
Préstamos globales	43,7	45,0	47,1	77,6	-	29,5	-
FOMIN	-	-	-	5,2	22,1	23,0	20,3
Otros	-	0,8	1,4	0,6	-	0,5	0,5
TOTAL	51,4	71,8	77,6	116,0	36,4	73,4	24,8

* Desde 1994, el financiamiento de Pequeños Proyectos ha permanecido muy a la zaga de la demanda debido a limitaciones de financiamiento con recursos provenientes del ingreso neto del FOE en moneda local, que históricamente ha sido la fuente principal de fondos para el Programa de Pequeños Proyectos.

Igualmente notable que el aumento en el número de inversiones en programas para la microempresa durante este período, también procede mencionar los cambios cualitativos en las operaciones del Banco en este sector, incluido el énfasis en los aspectos siguientes: fortalecimiento institucional de organizaciones intermediarias, su autosuficiencia administrativa y financiera, rendición de cuentas y responsabilidad en la administración de carteras de préstamos, y la eliminación de distorsiones en las transferencias de recursos a microempresarios. Durante el período 1990-1994, el instrumento principal para las inversiones del BID en microempresas —el Programa de Pequeños Proyectos— sufrió cambios significativos. Apenas ahora comienzan a analizarse las lecciones que surgen de los programas de préstamos globales para la microempresa, aunque se revelan algunos resultados prometedores, así como desafíos que habrá que encarar en el futuro.

3.1 Pequeños proyectos

El objetivo del Programa de Pequeños Proyectos, tal como se define en el Documento de Política OP-706, es "permitir el acceso al crédito a aquellas personas o

grupos que desean ejecutar proyectos que les permitan mejorar sus condiciones de vida y que por lo común carecen de acceso al crédito comercial o de fomento en condiciones ordinarias". Para recibir financiamiento de este programa, los proyectos deben concentrar sus beneficios directamente en grupos marginales que carezcan de acceso a crédito. Las instituciones intermediarias "deben ser organismos públicos de desarrollo o privados sin fines de lucro entre cuyos objetivos básicos debe figurar el mejoramiento económico de personas y grupos marginales".

En los 19 años desde que se financió el primer pequeño proyecto con carácter experimental, el programa ha contribuido considerablemente al desarrollo y fortalecimiento de instituciones no gubernamentales en la región y a las acciones que éstas llevan a cabo para mejorar las condiciones de vida de personas de bajos ingresos. El Banco actualmente administra una cartera de 142 pequeños proyectos por un valor de US\$68,4 millones en financiamiento y US\$18,6 millones en cooperación técnica paralela. Aunque el programa representa menos del 1% de los préstamos del Banco, es sumamente visible, y durante varios años fue

el instrumento principal para financiar organizaciones de la sociedad civil, es un vehículo importante para promover programas piloto innovadores, y un instrumento clave para encarar de inmediato y en forma simultánea los objetivos del Banco en materia de desarrollo social y económico.

Más del 80% de los pequeños proyectos aprobados desde 1990 son para microfinanzas (programas de crédito para microempresas). La experiencia de estos proyectos ha sido mixta. Una de las lecciones aprendidas de estos proyectos, es que cuando se ofrecen fondos para préstamos a las ONG en condiciones casi equivalentes a donaciones, se generan desincentivos para las instituciones participantes para que mantengan el valor de sus fondos para préstamos o a lograr acceso a fondos de fuentes locales.¹

Hoy día, el programa de pequeños proyectos enfrenta nuevos desafíos. La cambiante realidad política y económica de la región; el éxito de este programa y de otros para transformar la naturaleza del apoyo del sector privado a la microempresa; el alto costo de preparar, ejecutar y supervisar proyectos pequeños (tanto para las Representaciones como para la Sede) en relación con el tamaño reducido de estas operaciones, y la falta de recursos en condiciones concesionarias para financiar pequeños proyectos en muchos países, hacen necesario que se introduzcan modificaciones en la Política Operativa para los Pequeños Proyectos (OP-706).

Desde el punto de vista administrativo, un grupo de trabajo creado por los departamentos regionales para estudiar opciones destinadas a mejorar la gestión futura del Programa de Pequeños Proyectos, ha recomendado la creación de una facilidad financiera para pequeños proyectos, similar al de la Facilidad para la Preparación de

Proyectos (FPP), que financiaría instituciones múltiples y permitiría disponer de recursos para imprevistos. Estas facilidades delegan la autoridad de aprobación de programas individuales a los Representantes del BID en los países involucrados. Actualmente, en la Región II se está preparando una facilidad de pequeños proyectos que va en esta dirección; en 1994 en la Región III se aprobó un programa de cooperación técnica con algunas de las mismas características, y en el inventario de préstamos de la Región I para 1996-1997 se han incluido dos facilidades para pequeños proyectos a nivel nacional.

La experiencia de los últimos siete años ha demostrado que para tener éxito en la ejecución de esta estrategia, el Banco debe introducir mayor flexibilidad en el programa de pequeños proyectos, adaptando la mezcla de cooperación técnica y crédito suministrada, así como las condiciones financieras, a cada ONG para adecuarlas a su etapa de desarrollo institucional y a las características de sus programas.

3.2 Préstamos "globales" para la microempresa

1.1 El BID ha estado participando activamente en la creación de proyectos para establecer un suministro sostenible de crédito a la microempresa mediante los programas de préstamos globales, normalmente canalizados, a tasas de interés de mercado, por medio de un servicio de redescuento o una línea de crédito en el Banco Central de un país o en un banco de desarrollo de segundo piso. Los préstamos "globales" están diseñados de manera que los intermediarios financieros formales puedan servir a una nueva clientela en el extremo más bajo del mercado. El costo de los fondos para participar es similar al de recursos disponibles en el mercado local. Se ofrece asistencia técnica a los intermediarios para ayudarlos a desarrollar la capacidad necesaria para servir a microclientes con costos administrativos más bajos. Las autoridades supervisoras también pueden recibir asistencia para diseñar marcos

¹ Banco Interamericano de Desarrollo, División de Microempresas, "Fondos Rotatorios de Crédito para Microempresas: Un Estudio Empírico", Washington, D.C., junio de 1994.

reguladores apropiados para las microfinanzas.

Aunque los préstamos globales para microempresas tienen la tendencia a beneficiar a clientes de mayor tamaño que los pequeños proyectos del BID, estos pueden modificar considerablemente la manera de hacer banca en la región. Por ejemplo, en el Paraguay, donde el Banco ha financiado un programa de microempresas con un componente de crédito de US\$12 millones y un programa de cooperación técnica de US\$2,7 millones, se tiene un programa donde participan siete bancos y compañías de financiamiento; se ha capacitado a 50 funcionarios en técnicas de crédito para la microempresa; se concedieron más de 4.000 préstamos en el primer año; el préstamo promedio es de aproximadamente US\$1.300, y el 49% de los clientes son mujeres.

La experiencia del Banco con los trece programas de préstamos globales para microempresas y empresas pequeñas aprobados hasta ahora ha sido variada. El desembolso de algunos préstamos ha sido lento, como en el caso de Guatemala y Costa Rica. Cuando se establecen márgenes fijos sobre las tasas de interés para los intermediarios financieros participantes, las tendencias han sido que los recursos han ido a favorecer a negocios de mayor tamaño, con beneficios limitados para las microempresas. La experiencia de los organismos gubernamentales como intermediarios de la asistencia técnica ha sido problemática. Por otro lado, uno de los elementos positivos importantes de estos préstamos ha sido la prestación de asistencia técnica a instituciones financieras formales, para ayudarlas a adoptar nuevas técnicas que les permita llegar a las microempresas, como en el caso del Paraguay. En países donde el BID ha respaldado considerables reformas en el sector financiero antes de introducir los préstamos globales a microempresas, estos últimos demostraron ser un vehículo más eficaz para ampliar los servicios financieros a las microempresas debido al aumento en la competencia y a que los bancos estaban

buscando nuevas oportunidades. Aunque algunos programas han proporcionado recursos a prestamistas no convencionales (programas para ONG), como en Colombia, en general no han tenido éxito para inducir a los bancos comerciales a establecer vínculos con las ONG para beneficiar a la microempresa. Estas experiencias demuestran que el instrumento requerirá ajustes continuos en el futuro, y que cada operación debe ajustarse a las condiciones específicas del país donde se llevará a cabo para demostrar que es un instrumento exitoso para masificar el acceso de las microempresas a los servicios financieros.

Algunos de los otros desafíos para este instrumento en el futuro son: tornar atractivo el programa de financiamiento para los países prestatarios sin socavar la movilización de los depósitos; encontrar recursos concesionales para el fortalecimiento institucional en programas paralelos de cooperación técnica que faciliten la adopción de tecnologías económicas que permitan el acceso de los negocios más pequeños; y promover vínculos con instituciones microfinancieras no convencionales (ONG y bancos comunitarios) que estén ofreciendo servicios a clientes más pequeños. Estas y otras cuestiones serán examinadas en estudios de los préstamos globales para microempresas que realizarán la Oficina de Evaluación y SDS/MIC en 1997. En dichos estudios se determinará cuáles de los elementos de los proyectos tienen más peso para alcanzar los objetivos generales de extender el alcance de los servicios financieros formales hasta el nivel de microempresa, y se propondrán pautas operacionales para mejorar el uso de este instrumento en el futuro.

3.3 El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)

Este es un instrumento nuevo e importante para apoyar el desarrollo de la microempresa, establecido en 1992 y administrado por el BID. La meta fundamental del FOMIN es promover el sector privado para que apoye el proceso de modernización en la región,

ayudando así a aliviar los costos humanos y sociales del ajuste económico, y mejorar la competitividad y productividad del sector. El FOMIN puede suministrar financiamiento bajo varias modalidades, para la reforma política y reglamentaria (ventanilla I), el desarrollo de los recursos humanos (ventanilla II) y el apoyo directo al desarrollo de la pequeña empresa y la microempresa (ventanilla III). La ventaja comparativa del FOMIN en el último campo radica en su habilidad para usar mecanismos de financiamiento innovadores, como inversiones de capital, cuasi-capital y garantías.

El uso de los recursos del FOMIN está sujeto a las Modalidades de Financiamiento y Lineamientos Operacionales aprobados por su Comité de Donantes. La Oficina del FOMIN está encargada de decidir si los proyectos cumplen con sus requisitos de elegibilidad, así como de aprobar los memorandos de proyectos presentados ante los Comités de Préstamos y de Donantes.

Es demasiado pronto para determinar el impacto de las operaciones del FOMIN sobre el desarrollo de las microempresas en la región. Sin embargo, la experiencia adquirida hasta ahora demuestra que las posibilidades de aumentar las inversiones del sector privado en microempresas son prometedoras. Los medios de que dispone el FOMIN también le dan más flexibilidad al Banco para respaldar la evolución dinámica de las pequeñas empresas y de las microempresas.

El FOMIN es un vehículo importante para promover una reforma de política favorable para el desarrollo de la microempresa mediante las actividades de la ventanilla I, y para apoyar los nuevos programas de capacitación y servicios comerciales para el segmento más dinámico de microempresas en las ventanillas II y III. La ventanilla III le otorgará al Banco la flexibilidad que necesita para realizar inversiones de capital y cuasi-capital en instituciones microfinancieras que procuran formalizar sus operaciones o ingresar a nuevos mercados, así como elaborar mecanismos de garantía que per-

mitan que los programas de micro-financiamiento de las ONG puedan tomar fondos en préstamo de los intermediarios financieros formales. Sin embargo, el alcance del FOMIN para apoyar el tipo de operaciones y el grupo beneficiario que generalmente han sido financiados por el Programa de Pequeños Proyectos, solo figuran parcialmente en las pautas operacionales de la ventanilla III.

3.4 Coordinación con países miembros no prestatarios

En todos sus años de experiencia en el desarrollo de microempresas, el BID ha trabajado estrechamente con sus países miembros brindando apoyo al sector. La función de los fondos fiduciarios especiales, y de otras formas de cofinanciamiento, han demostrado ser extremadamente importantes para el programa de microempresas del BID, a los efectos de: aumentar los fondos destinados a pequeños proyectos ejecutados por ONG, particularmente en los países más pequeños y más pobres en los que escasean los recursos en moneda nacional; ofrecer financiamiento en condiciones concesionarias a la cooperación técnica vinculada a programas de préstamos globales para microempresas que pueden proporcionar la asistencia e incentivos necesarios para asegurar que estos programas lleguen a los grupos de microempresarios beneficiarios; y mejorar la coordinación, el intercambio de experiencias e información, así como compartir la programación con países y organizaciones que proporcionan recursos considerables para apoyar el desarrollo de la microempresa. Dada la escasez de fondos a la disposición del BID y sus países miembros para el desarrollo de la microempresa, será muy importante que se coordinen los esfuerzos para ampliar el uso de cofinanciamiento en operaciones relacionadas con la microempresa.

3.5 Lecciones aprendidas

Los 19 años de experiencia del Banco en el desarrollo de microempresas han producido varias lecciones importantes que constituyen

los cimientos de su estrategia para este sector. A continuación se indican algunas de esas lecciones:

- El sector de microempresa es un movimiento heterogéneo de negocios diferentes que requieren distintos tipos de apoyo para su desarrollo.
- Las políticas reglamentarias —que definen el marco para las operaciones comerciales en cualquier país— a menudo representan grandes obstáculos al desarrollo del sector de microempresa; es preciso contar con políticas adecuadas como factor clave para el éxito de los programas de inversión destinados a dar respaldo al sector.
- La evaluación y entendimiento de las condiciones generales existentes en cada país es esencial para establecer estrategias bien enfocadas para el desarrollo de microempresas en los países.
- La carencia de acceso a servicios financieros institucionales es un gran obstáculo que enfrenta la microempresa; pero los servicios no financieros, como asistencia técnica y asistencia en comercialización, también son críticos para su desarrollo.
- La creación de capacidad institucional permanente para servir a la microempresa es más importante que el desembolso de préstamos o la capacitación ofrecida por una sola vez a microempresarios.
- La viabilidad económica de las instituciones financieras que sirven a los microempresarios es crítica para su sustentación a largo plazo. Los programas

de crédito subsidiados perjudican el desempeño económico de las instituciones financieras y los subsidios suelen recibirlos los negocios más grandes.

- Con la reforma económica, especialmente en el sector financiero, la oportunidad de alcanzar nuevos mercados especializados como el de la microempresa, y de producir utilidades, es el aliciente más fuerte para extender los servicios hasta este sector subatendido de la economía.
- La adopción de tecnologías de crédito apropiadas y la creación de productos financieros idóneos reducen los costos de transacción y mejoran la capacidad de las instituciones financieras formales para servir al sector de microempresa.
- Las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden ser instituciones intermediarias eficaces para el desarrollo de la microempresa cuando operan en base a sanos principios financieros.
- La cooperación con los miembros no prestatarios del BID es un factor clave para determinar el éxito de los programas de microempresa del Banco.

Estas lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en los últimos siete años han servido de base para la actual estrategia de desarrollo para la microempresa, la cual guiará las operaciones del Banco en el sector hasta el Siglo XXI.

IV. La Estrategia del BID para el Desarrollo de la Microempresa

1.

1.1 **Objetivo**

La meta general del Programa del BID para el Desarrollo de la Microempresa consiste en ampliar las oportunidades económicas mediante el desarrollo sostenible y

dinámico de las microempresas. Para alcanzar esta meta, la estrategia pondrá especial énfasis en **promover las condiciones necesarias para el crecimiento y desarrollo del sector microempresarial** en América Latina y el Caribe.

El objetivo específico de la estrategia es promover el desarrollo de:

- una política y régimen regulador favorables;
- instituciones sólidas y sostenibles que ofrezcan servicios financieros y no financieros para atender la demanda de las microempresas;
- un acceso mejorado de los microempresarios desaventajados y de bajos ingresos (incluidos mujeres y poblaciones indígenas) a los servicios financieros y comerciales, y
- mayores, continuos y permanentes flujos de recursos para invertir en microempresas.

4.2. Estrategia

Para promover el desarrollo microempresarial en la situación actual, dadas sus propias características y recursos institucionales disponibles, el BID debe concentrarse en aquellos campos en los que tiene una ventaja comparativa. Por consiguiente, ha iniciado un programa integrado, MICRO 2001, que aprovecha las experiencias de los últimos siete años y refuerza su apoyo hacia el desarrollo de la microempresa, concentrándose en dos pilares fundamentales: la reforma de políticas y el desarrollo institucional. Este proceso va dirigido a ampliar el acceso a los servicios a microempresarios desaventajados y de bajos ingresos. El programa utilizará estratégicamente los recursos del Banco para catalizar la infusión de recursos privados en apoyo de estos elementos.

4.2.1 Enfoque por país

Las actividades del Programa MICRO 2001 se basarán en un análisis completo de los obstáculos y las oportunidades que enfrenta el sector de microempresa en cada país, así como en la adopción de medidas que se refuerzan mutuamente, todo lo cual

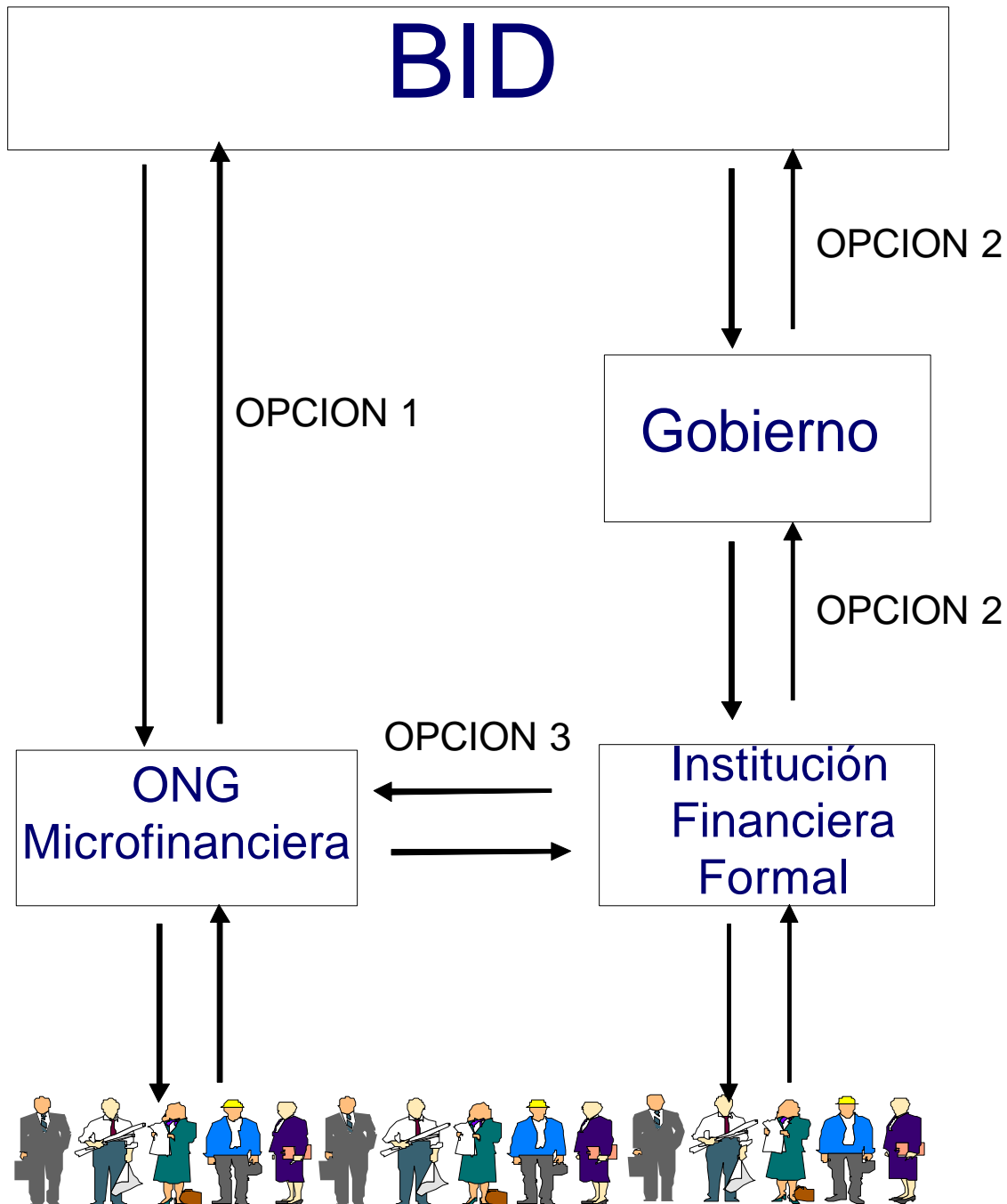
representa una desviación de los métodos parciales más tradicionales de intervención en proyectos aislados. Las iniciativas para el desarrollo de la microempresa son cada vez más complejas, y la situación en cada país cambia con rapidez. En las estrategias para el desarrollo de la microempresa en los distintos países, se analizará la situación de este sector en un país determinado, se evaluará el desempeño de las instituciones que respaldan su desarrollo, se examinará el marco jurídico y reglamentario, se analizará la experiencia de las operaciones y programas apoyados por el BID y financiados por otros donantes en el país, y se identificarán campos críticos para la determinación de políticas y proyectos de apoyo del BID. En los planes operativos anuales para microempresas preparados por cada Región, se delinearán las actividades que se están llevando a cabo para implementar la estrategia en los países de esa Región.

4.2.2 Componentes de la estrategia

Los programas de país tomarán en consideración los siguientes componentes principales de la estrategia:

Reforma de política

Para fomentar un entorno que facilite al desarrollo de la microempresa, el Programa promoverá y respaldará una reforma económica, legislativa y reguladora adaptada a las circunstancias de cada país. Esto incluirá la reforma de sistemas y políticas tributarias, requisitos en cuanto a registro y licencias, y legislación que afecten a mercados específicos. El BID ayudará a los gobiernos a equilibrar las condiciones y promover la aplicación de medidas de apoyo al crecimiento de la microempresa. El Banco promoverá reglamentos y reformas jurídicas que faciliten el ingreso de prestamistas formales al campo de la microfinanza y estimulen la competencia.



OPCION 1: BID hace un préstamo a una ONG que presta a microempresas

OPCION 2: BID presta al gobierno de un país prestatario, cuyo banco central o banco de segundo piso presta a intermediarios financieros formales (IFFs) como los bancos comerciales. Los IFFs prestan a microempresas.

OPCION 3: BID presta a gobiernos de países prestatarios quienes prestan a las IFFs, como en la opción 2. Las IFFs prestan a ONGs quienes prestan a las microempresas.

Desarrollo institucional

Como característica principal del Programa, el Banco respaldará el fortalecimiento de instituciones formales y no formales, aumentando su capacidad para convertirse en proveedores sostenibles de servicios a microempresarios. El fortalecimiento institucional se concentrará en ayudar a las organizaciones y a los intermediarios financieros que ofrecen servicios de desarrollo comercial, a adaptar sus servicios para que puedan atender las demandas de los microempresarios y mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación de esos servicios.

Intermediarios financieros

El Banco apoyará la ampliación y el fortalecimiento de los intermediarios financieros existentes mediante la transferencia de tecnologías financieras mejoradas e innovadoras a instituciones financieras formales con el objeto de reducir los costos de las transacciones y los riesgos del crédito. También reforzará las instituciones financieras no formales (como las ONG y las cooperativas de crédito), facilitando su paso al sistema financiero formal y el acceso a mercados de capital, mejorando así su capacidad para movilizar recursos de manera sostenible. El cuadro que se ilustra arriba, muestra tres de las opciones más comunes de financiamiento de la microempresa, que serán apoyadas por el Banco.

Para que la microempresa pueda aumentar su base de capital, será necesario disponer de nuevos productos e instrumentos financieros tales como préstamos a mediano o largo plazo, arrendamiento financiero y factoraje. Los programas del Banco respaldarán el desarrollo de estos servicios novedosos para la micro y la pequeña empresa.

Las cuentas de ahorro y los servicios de depósitos son vehículos importantes para la microfinanza, y la captación de ahorros locales es esencial para la sustentación financiera a largo plazo de las instituciones microfinancieras. Por consiguiente, la movi-

lización de ahorros y la creación de productos financieros adaptados a las demandas de los microclientes para ofrecer servicios de depósitos, será un elemento importante en la estrategia microempresarial del Banco.

Otras instituciones

El Banco apoyará la creación, ampliación y fortalecimiento de organizaciones especializadas en ofrecer a las microempresas servicios comerciales sostenibles de orientación mercantil. La orientación será la de mejorar la calidad de los programas de capacitación y asistencia técnica, la formulación de planes de comercialización que amplíen el acceso de los microempresarios a segmentos más lucrativos del mercado, la asistencia para cumplir con procedimientos jurídicos y normativos, la promoción de convenios de subcontratación con firmas de mayor envergadura y la transferencia de tecnologías idóneas para mejorar la productividad, especialmente aquellas que sean ecológicamente racionales. También se ofrecerá respaldo a los proveedores de servicios que ayudan a las microempresas en el proceso de formalización. El desafío radica en introducir principios de mercado para mejorar la calidad de los servicios suministrados actualmente, ampliar su alcance y ayudar a crear nuevos servicios sostenibles. El apoyo a las instituciones que ofrecen estos servicios debiera promover la adopción de principios regidos por la demanda y mecanismos para la recuperación de costos a fin de promover la sustentación. Por último, los programas apoyados por el Banco debieran ayudar a crear incentivos para que las instituciones principales estén al alcance de las microempresas.

Para que sea eficaz, el fortalecimiento institucional debe ir acompañado de la transferencia de recursos nuevos para dirigir el suministro directo de servicios en mayor escala. El Programa del Banco aumentará el flujo de recursos para el microfinanciamiento, canalizando fondos hacia pres-

tamistas a tasas de interés del mercado, de manera que a su vez éstos puedan ampliar el volumen de los préstamos y otros servicios financieros. La importancia de estos recursos es que representan fuentes de financiamiento a largo plazo que no están disponibles actualmente. A los proveedores de servicios no financieros también se les proporcionarán fondos para que amplíen la cobertura del sector microempresarial. La gama y el volumen de este programa dependerán de la existencia de capacidad institucional adecuada para suministrar servicios eficazmente al grupo objetivo.

En momentos en que los recursos en condiciones concesionarias son cada vez más

escasos, es sumamente importante movilizar los fondos del sector privado para respaldar a la microempresa, y adoptar un enfoque

comercial para la administración de los programas microempresariales. La atracción de inversiones privadas requiere estabilidad macroeconómica, un régimen reglamentario favorable para los inversionistas, normas uniformes y transparentes para la evaluación de la solidez institucional, y la divulgación de información sobre instituciones viables que sirven al grupo objetivo. La concentración en la movilización del ahorro y la vinculación de instituciones financieras para la microempresa no formales con los mercados financieros, como parte del fortalecimiento de los intermediarios financieros, también es vital para hacer frente a este desafío.

V. Implementación de la Estrategia del Banco para el Desarrollo de la Microempresa

5.1 Métodos para la implementación

En la ejecución del Programa Micro 2001, el Banco seguirá utilizando una combinación de tres herramientas básicas: diálogo de política, préstamos y cooperación técnica. Además, el FOMIN hará inversiones de capital en instituciones microfinancieras y otros intermediarios que apoyen el desarrollo microempresarial. El FOMIN también estudiará la factibilidad de un mecanismo para garantizar préstamos para promover vínculos entre intermediarios privados que ofrecen servicios financieros a microempresas. En la implementación de la estrategia para el desarrollo de la microempresa, el Banco adoptará un enfoque por país, combinando estratégicamente estos instrumentos para que se refuercen mutuamente.

5.1.1 *Préstamos*

Los principales instrumentos operativos del Banco para la inversión en el desarrollo de la microempresa, vale decir el programa de Pequeños Proyectos que financia directamente a organismos ejecutores individuales (principalmente organizaciones sin fines de lucro), y los préstamos globales para microempresas, que crean servicios para transferir recursos a instituciones múltiples (principalmente bancos comerciales), serán el componente principal del Programa del Banco.

El Banco puede ofrecer liquidez a mayoristas (mediante préstamos globales y mecanismos similares) y financiar mecanismos de mayo-reo para la asistencia técnica, así como estudios y respaldo para la formulación de nuevas leyes y normas más acertadas, así como para su aplicación. Debido a restricciones administrativas y financieras, el BID no puede seguir siendo el principal financiador directo de las organizaciones no

gubernamentales de la región que trabajan en el desarrollo de la microempresa, como lo hacía en el pasado. El Banco seguirá financiando programas individuales de las ONG para el desarrollo microempresarial, principalmente en los lugares donde se presenten experiencias piloto innovadoras con oportunidades para aprender de ellas y duplicarlas en otros programas más grandes. Para ello será preciso asignar prioridades y especializarse en subsectores bien definidos (tales como los relacionados con la reforma política, jurídica y reglamentaria; y desarrollo institucional en ciertos campos clave, por ejemplo, modernización de las ONG). El Banco también debe hacer amplias evaluaciones de las condiciones de las microempresas, el entorno de políticas, los actores institucionales, y sus propias experiencias en cada país, y pro-activamente buscar y apoyar organizaciones que puedan eficazmente llevar adelante programas piloto innovadores en cada país.

Todo préstamo global a microempresas que respalde un programa nacional para el desarrollo de este sector debe adaptarse a las condiciones del país específico en el que se lleve a cabo. Estos préstamos no se deben "duplicar" automáticamente en otro país, y los programas que apoyan se deben ajustar a las necesidades nacionales.

La política operacional que rige el Programa de Pequeños Proyectos (OP-706) será revisada y presentada al Directorio, a fin de poder utilizar este instrumento con más eficiencia y eficacia. Los principios básicos para la revisión de la Política y las directrices operacionales del Programa de Pequeños Proyectos incluyen la simplificación de los procedimientos administrativos, plazos y condiciones revisados, asistencia técnica ajustada a las circunstancias concretas de la institución intermediaria, la creación de facilidades para pequeños proyectos o programas "paraguas" en los países que cuentan con una amplia gama de intermediarios y la identificación de fuentes de financiamiento adicionales.

Se preparará una propuesta detallada para estos cambios en colaboración con los Departamentos Regionales, la cual será presentada al Directorio en un documento separado.

5.1.2 Cooperación técnica

(i)

(ii) La cooperación técnica se usará para la reforma de políticas, actividades de desarrollo institucional, programas de capacitación y asistencia técnica destinados a microempresarios, y actividades previas a la inversión con objeto de facilitar y mejorar la preparación de proyectos. La cooperación técnica es muy importante para reducir los costos de iniciación de los intermediarios que están desarrollando nuevos servicios o ingresando a nuevos mercados. Aunque no es el más importante en cuanto a volumen total de recursos, se espera que este instrumento dé lugar a un gran número de operaciones. Los programas de cooperación técnica serán financiados por medio de donaciones o fondos reembolsables, dependiendo de la naturaleza de la operación y la disponibilidad de fondos.

5.1.3 Operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)

El FOMIN no solo seguirá siendo un proveedor importante de cooperación técnica para la reforma de políticas y el desarrollo institucional, sino que también apoyará mecanismos innovadores, como la inversión de capital en intermediarios que ofrecen servicios a microempresas. Bajo este mecanismo, el FOMIN generalmente actúa como inversionista con fines de lucro, manteniendo una parte del capital total de la institución y buscando el respaldo de otros inversionistas, participando durante un período de unos cinco años. Estas inversiones incluyen convenios que garantizan la retirada del FOMIN y rendimientos financieros en proporción al riesgo corrido. También se utilizarán instrumentos de cuasi-capital (financiamiento por medio de bonos). En el futuro, el FOMIN ayudará a crear un mecanismo de garantía parcial o de seguro contra riesgos para promover el acceso de las

ONG especializadas en microfinanza a préstamos de bancos comerciales.

Por medio de su tercera ventanilla, el FOMIN dará prioridad a los siguientes campos, que contribuirán al logro de los objetivos de la estrategia para la micro-empresa: i) el fortalecimiento y la diversificación de instrumentos e instituciones de microfinanciamiento, incluida la asistencia técnica para intermediarios, el apoyo para la conversión de ONG intermediarias no reguladas al sistema financiero formal, y el mayor alcance de los bancos y demás instituciones formales que ofrecen financiamiento comercial a clientes nuevos y más pequeños; y ii) la mejora de los servicios no-financieros para firmas pequeñas y microempresas en áreas tales como información de mercados, control de calidad, innovación y transferencia de tecnología, y ayuda administrativa.

5.1.4 Diálogo de política

Cuando sea viable, se analizarán los obstáculos de política y reglamentación que dificultan el desarrollo de la microempresa y se los encarará como parte de programas y operaciones de mayor alcance, tales como estrategias y programas de desarrollo de las empresas pequeñas y medianas, programas de reforma del sector financiero y otros. Este enfoque integrado es crucial porque las reformas que promueven el desarrollo de la microempresa se superponen de manera notoria a las que se necesitan para el crecimiento de la pequeña y mediana empresa.

5.2 Recursos para la ejecución

El Banco desarrollará el Programa MICRO 2001 usando principalmente sus propios fondos (Capital ordinario e ingreso neto del Fondo para Operaciones Especiales en moneda local) y el Fondo Multilateral de Inversiones. Sin embargo, una combinación apropiada de intervenciones requerirá una

El Banco utilizará los canales existentes del diálogo de política con los países prestatarios para promover la creación de un entorno que facilite el desarrollo de la microempresa. Esto se logrará siguiendo el proceso de programación por país del Banco y sus actividades de investigación y divulgación de información.

La experiencia pasada demuestra que las operaciones del Banco orientadas a promover el desarrollo de la microempresa tienen más éxito cuando existe un marco regulatorio y de políticas que permite que las instituciones que proveen servicios lo hagan de manera sostenible, y que permite el crecimiento de las microempresas que reciben los servicios. De igual modo, las inversiones en el desarrollo de la microempresa a menudo no logran sus objetivos cuando estas se llevan a cabo bajo un marco de políticas inapropiadas. Por lo tanto, el Banco prestará atención especial a preparar el camino para el éxito de los programas de crédito e inversión, por la vía del diálogo de política y los programas de reforma de políticas.

mezcla de recursos en condiciones concesionarias y no concesionarias. Se harán esfuerzos especiales por multiplicar los recursos del Banco mediante la recaudación de fondos y el co-financiamiento a fin de atraer recursos críticos de donaciones para la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional, especialmente en los países que tienen un sector de microempresa grande pero poca disponibilidad de recursos en condiciones concesionarias.

Durante el período de ejecución del Programa Micro 2001, el Banco aumentará sus inversiones en el desarrollo de la microempresa, hasta el equivalente de US\$500 millones en cinco años. Esto representa un importante aumento sobre los niveles de asistencia del último quinquenio. Dada la fuerte orientación del Programa hacia el sector privado, las cantidades reales dependerían de la demanda, que a su vez se basaría en las condiciones políticas y económicas existentes, y en la capacidad de absorción institucional de cada país. En el

cuadro siguiente se muestran las fuentes de financiamiento proyectadas.

Debido a la escasez de recursos procedentes del ingreso neto del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) en moneda local —la fuente principal de financiamiento del Programa de Pequeños Proyectos y cooperación técnica en el pasado— se necesitarán fondos de otras fuentes para poder alcanzar las metas de inversión del Programa Micro 2001. La reposición satisfactoria de los fondos fiduciarios existentes y la creación de otros cubrirá parte de estos requisitos. Apoyo adicional para el programa de microempresa del sector privado, especialmente para aquellos administrados por ONG, podría provenir de recursos del FOE, de los ingresos netos del FOE en divisas, y de otros arreglos de financiamiento en condiciones concesionales que puedan ser determinados en el futuro.

Como cuestión práctica, el programa de pequeños proyectos sólo puede continuar funcionando en los países que tienen saldos suficientes de ingreso neto del FOE en moneda local¹ o en los que existe financiamiento de un fondo fiduciario especial. En el caso de Bolivia, por ejemplo, el saldo del Fondo Fiduciario Sueco para Bolivia permitiría financiar una operación más. Las fuentes clave de fondos para pequeños proyectos utilizadas en el pasado, como el Fondo Fiduciario para el Progreso Social, el Fondo Suizo y el Fondo Fiduciario Japonés, ahora están extremadamente limitadas o dejaron de existir. Un fondo nuevo, por el equivalente de entre US\$19 y US\$20 millones, que se está negociando con la Unión Europea, ya tiene una demanda no atendida para el financiamiento de pequeños

proyectos, que podría absorber los recursos del fondo tan pronto como se apruebe. Por lo tanto, la situación de fondos es muy crítica y debe encararse en la próxima propuesta de reforma del Programa para Pequeños Proyectos.

5.3 Estructura orgánica para la implementación del Programa

Para asegurar la implementación efectiva de la estrategia, el BID ha creado una Red de Microempresas, coordinada por la Unidad de Microempresa (SDS/MIC), que también incluye los Departamentos Regionales y las Representaciones, y la División de Infraestructura y Mercados Financieros del Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible (SDS/IFM), la Oficina del Economista Jefe, la Unidad del Estado y Sociedad Civil (DPP/MOS) del Departamento de Planificación Estratégica y Política Operacional, la Oficina de Evaluación (EVO) y el Fondo Multilateral de Inversiones. También establecerá un vínculo entre el Banco y la Corporación Interamericana de Inversiones, que se concentrará en el desarrollo de la microempresa e incluirá a los socios del BID —los organismos ejecutores y otros donantes.

¹ En los últimos cinco años, la principal fuente de financiamiento de este programa ha sido el ingreso neto del FOE en moneda local, del cual 11 países tienen disponibilidad, pero únicamente cinco tienen saldos suficientes para hacer una programación adecuada de estos recursos para programas de ayuda a la microempresa.

a.

**Niveles potenciales y fuentes de futuro financiamiento del BID
para el desarrollo de microempresas
(1997-2001)**

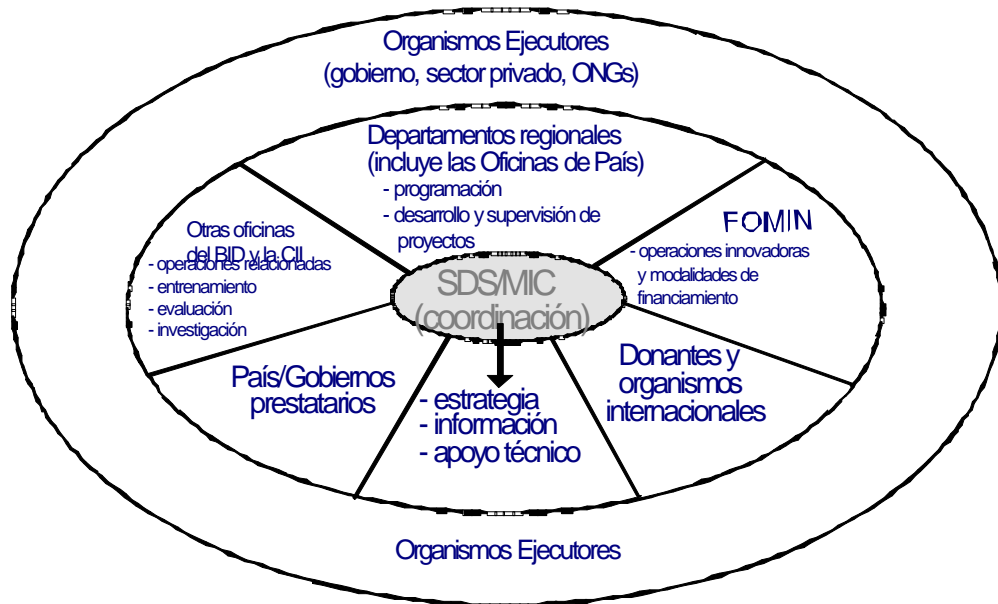
FUENTES DE FINANCIAMIENTO (próximos 5 años)	SITUACIÓN	TIPOS DE PROYECTOS	CANTIDAD (en millones de dólares de los Estados Unidos)
Capital ordinario (CO)	Disponible	Préstamos globales a empresas pequeñas y microempresas	250 *
FOE-moneda local (Ingreso neto)	Parcialmente disponible	Pequeños proyectos y cooperación técnica	75
FOMIN	Disponible	Cooperación técnica del FOMIN a microempresas, préstamos, capital y cuasi-capital	125 *
Unión Europea	En proceso	Pequeños proyectos y cooperación técnica	20
Bilateral (fondos fiduciarios)	Parcialmente disponible	Pequeños proyectos y cooperación técnica	20
Fundaciones e inversionistas privados	Parcialmente disponible	Cooperación técnica	10
TOTAL			500 *

* En operaciones reales, se espera que los niveles proyectados de financiamiento excedan la cifra de US\$500 millones arriba citada. El componente más grande de este financiamiento consta del apoyo a empresas pequeñas y microempresas, mediante préstamos "globales" y operaciones del FOMIN; no todos estos fondos están destinados a microempresas. El cuadro presenta una estimación de la porción de los fondos que respaldará el desarrollo de la microempresa.

Esta red reforzará los mecanismos existentes y creará otros nuevos para hacer avanzar el programa para la microempresa del Banco. Facilitará el intercambio de información, experiencias y conocimientos técnicos, la

preparación y el seguimiento de los proyectos, la modernización de disciplinas profesionales y técnicas, y la coordinación de las actividades de microempresa del BID con las de otras organizaciones.

La Red de Microempresa



5.3.1. Funciones y responsabilidades de los miembros de la red del BID

Cada uno de los componentes de la Red de Microempresas tendrá funciones concretas, como se indica más abajo. La Unidad de Microempresa del Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible será responsable de coordinar toda la labor de a red.

Los **Departamentos Regionales y las Representaciones del BID** diseñarán programas para las microempresas de los distintos países e identificarán, prepararán y negociarán proyectos. Dirigirán el proceso de diálogo sobre políticas y la preparación de estrategias nacionales para el sector privado y el desarrollo de empresas, que incluirá cuestiones de interés para la microempresa. Para algunos países los departamentos regionales prepararán estrategias concretas de desarrollo de la microempresa en consulta

con el gobierno respectivo y otros donantes activos en el país. Cada Departamento Regional preparará un plan operacional anual para microempresas, en el que se esbozarán medidas principales que se tomarán para llevar a cabo la estrategia en esa región.

- El FOMIN participará activamente en las operaciones relacionadas con capital y quasi-capital, así como en la reforma de políticas y servicios no financieros, apoyando proyectos y conceptos innovadores.
- En la red participarán otras oficinas del Banco, como la OCE, SDS/IFM y DPP/MOS, que apoyarán la ejecución de la estrategia en sus campos respectivos.
- La **Unidad de Microempresa** del Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible coordinará y hará el seguimiento del Programa de

Microempresa del Banco para el año 2001. Las funciones principales de la unidad son el desarrollo de estrategias, intercambio de información y apoyo técnico.

- La red coordinará las actividades con la CII, que aunque es independiente del BID, toma en cuenta las estrategias y programas de país del Banco. Aunque la CII no invierte directamente en instituciones de microfinanciamiento, los prestatarios pueden usar de vez en cuando sus líneas de crédito para refinar a instituciones micro-financieras, tal como se hizo en el caso del Proyecto del Banco Intercontinental-ADEMI. La CII también puede participar ofreciendo servicios técnicos para la preparación y supervisión de proyectos, como en el caso de algunas operaciones del FOMIN en el sector.

Los miembros de la red de profesionales de microempresas se reunirán periódicamente, combinando la experiencia y conocimientos técnicos disponibles en todo el Banco, a fin de compartir información, experiencias, conocimientos y lecciones aprendidas en el desarrollo de la microempresa.

5.3.2 Función de la Unidad de Microempresa

La Unidad de Microempresa, situada en el Departamento central de Programas Sociales y de Desarrollo Sostenible, contribuirá a la realización del Programa de Microempresa para el año 2001, por medio de las siguientes actividades concretas:

- la preparación de políticas y estrategias para orientar las inversiones del Banco destinadas al desarrollo de la microempresa, incluida la Estrategia para el Desarrollo de la Microempresa, una política revisada para los Pequeños Proyectos y una Estrategia de Financiamiento Rural.
- la investigación y la divulgación de políticas y programas novedosos y de

prácticas óptimas en el campo del desarrollo de la microempresa.

- el monitoreo en la implementación de la estrategia.
- la recopilación y divulgación de información relacionada con las operaciones para la microempresa del Banco.
- la coordinación con otros donantes, la promoción y campañas de recaudación de fondos para respaldar el programa de operaciones del BID destinado al desarrollo de la microempresa.
- la capacitación técnica del personal del Banco que trabaja en las operaciones para la microempresa, especialmente el de las Representaciones (en colaboración con la Sección de Desarrollo del Personal).
- el apoyo técnico para la programación, el desarrollo y supervisión de proyectos, y la preparación de planes anuales de operaciones para la microempresa a solicitud de los departamentos de operaciones.
- el examen técnico de los programas y los proyectos relacionados con la microempresa por medio de la participación de SDS en el Comité de Revisión Gerencial, el Comité de Programación y el Comité de Préstamos (con énfasis en la etapa de perfil II y anterior).

El jefe y los tres funcionarios de la Unidad de Microempresa llevarán a cabo esas funciones. La Unidad dispondrá también de un presupuesto limitado para contratar servicios de consultoría a los efectos de realizar parte de su plan de trabajo y mantendrá una lista de consultores especializados que otros departamentos podrán utilizar para la preparación de operaciones concretas.

5.3.3 Coordinación con los socios del BID

Desde que el BID inició los programas de préstamos globales para microempresas, la

variedad de socios que colaboran con él en la implementación de su estrategia y la ejecución de proyectos ha aumentado considerablemente. El Banco ahora colabora con organismos gubernamentales, institutos de capacitación, instituciones financieras formales y organizaciones no gubernamentales.

La red de microempresas ofrece un punto de diálogo y coordinación con entidades nacionales y organizaciones donantes pertinentes en la formulación de políticas y estrategias sobre la microempresa. Ofrece un foro para que diversos participantes intercambien ideas y debatan sobre cuestiones, prioridades, políticas y estrategias que afectan al desarrollo de la microempresa. El Banco facilitará este intercambio y velará por que sus propios programas reciban el aporte adecuado de los diferentes actores en el campo, mediante el patrocinio de estudios, seminarios y colaboración en red con otros organismos. El Banco continuará participando activamente en el Comité de organismos donantes para el desarrollo de la pequeña empresa, el Grupo de Trabajo de donantes para el desarrollo del sector financiero y el recién formado Grupo de Consulta sobre asistencia a los más pobres (CGAP), por intermedio de la Unidad de Microempresa.