

Las agencias de apoyo a la mipyme y  
el Banco Interamericano de Desarrollo

Áreas de oportunidad para nuevas operaciones

Pablo Angelelli

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Washington, D.C.

**Serie de informes de buenas prácticas del  
Departamento de Desarrollo Sostenible**

Pablo Angelelli es especialista en desarrollo empresarial de la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/MSM) del Banco Interamericano de Desarrollo.

Las opiniones expresadas son del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Queda permitido reproducir este informe parcial o totalmente siempre y cuando sea para fines no comerciales y se atribuya al autor, el Departamento de Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 2007

Gerente, Departamento de Desarrollo Sostenible: Antonio Vives  
Jefe, División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa: Alvaro R. Ramírez

Copias adicionales de este informe (Número de referencia MSM-140) pueden obtenerse dirigiéndose a:

**Publicaciones**

División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa  
Departamento de Desarrollo Sostenible  
Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: [mipyme@iadb.org](mailto:mipyme@iadb.org)  
Fax: 202-623-2307  
Sitio de Internet: [www.iadb.org/sds/msm](http://www.iadb.org/sds/msm)

**Catalogación (Cataloguing-in-publication) proporcionada por el  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Biblioteca Felipe Herrera**

Angelelli, Pablo.

Las agencias de apoyo a la mipyme y el Banco Interamericano de Desarrollo : áreas de oportunidad para nuevas operaciones / Pablo Angelelli.

p.cm. (Sustainable Development Department Best practices series ; MSM-140)  
Includes bibliographical references.

1. Small business—Latin America—Finance. 2. Inter-American Development Bank. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Micro, Small and Medium Enterprise Division. II. Title. III. Series.

HD2346.L38 A67 2007  
338.642098 A67—dc21

## Prólogo

En los últimos años, el interés de los gobiernos y el sector privado en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) ha aumentado considerablemente. Las mipyme desempeñan una función clave en la creación de empleos, en la agregación de valor y en la productividad en las economías de la región. No obstante, las mipyme se enfrentan a dificultades en materia de competitividad, como consecuencia de la globalización, la apertura de la integración regional y la revolución en las tecnologías de información y comunicaciones, así como de las reformas en las políticas de promoción industrial.

Desde hace mucho tiempo el Banco Interamericano de Desarrollo ha reconocido la importancia de las mipyme en la región de América Latina y el Caribe, así como los desafíos que ellas enfrentan. Por ello, el Banco ha colaborado con los estados miembros y con el sector privado para proporcionar los recursos financieros y técnicos necesarios para el desarrollo de las mipyme por medio de diversas actividades, proyectos e instrumentos financieros, que pueden agruparse en cuatro categorías: (i) mejoramiento del entorno de negocios, (ii) servicios financieros, (iii) servicios de desarrollo empresarial y (iv) desarrollo y difusión de estrategias.

Este trabajo presenta opciones para que el Banco pueda profundizar su apoyo a la mipyme por medio de nuevas operaciones con las agencias nacionales de apoyo a la mipyme de la región. En particular, el trabajo identifica oportunidades para nuevas cooperaciones técnicas y operaciones de préstamo en cuatro áreas: (i) fortalecimiento de las capacidades institucionales de las agencias de apoyo a mipyme, (ii) desarrollo de programas novedosos para fomento empresarial, (iii) escalamiento de programas que hayan demostrado éxito a escala piloto y (iv) promoción de redes regionales para favorecer el intercambio de recursos y el aprendizaje.

Esperamos que este trabajo aporte al debate sobre cómo el Banco puede trabajar con los gobiernos de la región para ampliar el alcance y mejorar la calidad de las políticas públicas de fomento de la mipyme.

Alvaro R. Ramírez, Jefe  
División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa  
Departamento de Desarrollo Sostenible

# Índice

Introducción	1
Características y problemas de las agencias de apoyo a la mipyme	2
Áreas de oportunidad para nuevas operaciones del Banco	6
Resumen y conclusiones	16
Referencias bibliográficas	17
Anexo	19

# Introducción

En América Latina y el Caribe las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) constituyen la mayor parte del sector privado (en términos del número de empresas) y la principal fuente de empleo. Las empresas más pequeñas también son una fuente de innovación y de desarrollo local. Sin embargo, el sector mipyme no siempre puede desarrollar todo su potencial debido a fallas en el funcionamiento de los mercados (por ejemplo, financieros y de capitales, de capacitación y asistencia técnica, etc.), a problemas de coordinación y a barreras burocráticas (Storey, 2006). Por esas razones los gobiernos de la región desarrollan políticas y programas específicos para mejorar las condiciones del sector (de acceso a financiamiento, a esquemas de cooperación empresarial, a mercados internacionales, etc.) y favorecer su competitividad. Sin embargo, la calidad y efectividad de esas intervenciones suele ser deficitaria por la falta de información del sector mipyme para la toma de decisiones y por las debilidades de las agencias públicas de apoyo a la mipyme (agencias mipyme) (Angelelli, Moudry y Llisterri, 2006).

La falta de información y las debilidades institucionales tienen varias consecuencias. Una de ellas es que cuando no se conocen con precisión las necesidades de los distintos segmentos del sector mipyme (por ejemplo microempresas de subsistencia vs. pequeñas empresas de rápido crecimiento) se diseñan programas genéricos que no ayudan a ningún tipo de empresa. Otra consecuencia, en este caso de la falta de capacidad institucional, es que hay programas que a pesar de estar bien diseñados nunca logran sus objetivos por problemas de ejecución. También es común que las instituciones débiles no hagan

evaluaciones rigurosas y, por lo tanto, no puedan distinguir entre los programas exitosos que deben continuar y los no exitosos que deben cancelarse. El resultado final es el mal uso de los escasos recursos que disponen los gobiernos de la región para el fomento de la mipyme.

Los problemas de información y debilidad institucional en las políticas y agencias mipyme fueron analizados en un estudio reciente de Angelelli, Moudry y Llisterri (2006). El presente trabajo, complementario del mencionado estudio, presenta áreas de oportunidad para nuevas operaciones del Banco que contribuyan a mejorar la calidad de las políticas y agencias de fomento de la mipyme. En particular, se identifican cuatro áreas para nuevas cooperaciones técnicas y préstamos de inversión y reforma, que son las siguientes: (i) fortalecimiento de las capacidades institucionales de las agencias mipyme, (ii) desarrollo de programas novedosos para fomento empresarial; (iii) escalamiento de programas que hayan demostrado éxito a escala piloto; y (iv) promoción de redes regionales para favorecer el intercambio de recursos y el aprendizaje.

Además de esta introducción, este informe incluye tres secciones adicionales. En la sección siguiente se hace un diagnóstico de las debilidades y fortalezas de las agencias mipyme de la región. En la tercera sección, considerando las ventajas comparativas del Banco y los problemas y oportunidades que enfrentan estas organizaciones, se identifican y describen las cuatro áreas de oportunidad para el Banco. La sección final resume el documento y presenta algunas conclusiones.

# Características y problemas de las agencias de apoyo a la mipyme

En la mayoría de los países de la región existe una agencia pública que se ocupa de apoyar y coordinar el sector de la mipyme<sup>1</sup> (ver Anexo). Los principales programas que desarrollan estas agencias mipyme se concentran en las áreas de capacitación empresarial, asistencia técnica, financiamiento y clima de negocios. Asimismo, estas agencias suelen tener la función de articular las intervenciones de otros actores del sistema de fomento empresarial que afectan a la mipyme, como por ejemplo las oficinas de promoción de la ciencia y la tecnología, de fomento de exportaciones, de formación profesional y de financiamiento, así como las actuaciones de los gobiernos provinciales y locales, entre otras<sup>2</sup>.

El tamaño de las agencias mipyme de la región varía considerablemente, tanto en términos de presupuesto total como de personal. El Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) de Brasil presenta el presupuesto más alto, con US\$506 millones, y Uruguay el más pequeño (poco más de US\$200.000). En el conjunto hay siete instituciones con un presupuesto de US\$1,5 millones y de las 10 restantes sólo cuatro superaban los US\$10 millones. En cuanto a personal, el promedio por institución es de 366 empleados. Honduras tienen el menor número de empleados (14) y Brasil el mayor: 4.500 empleados de jor-

nada completa y 9.300 consultores externos empleados temporalmente.

Las agencias mipyme en la región son relativamente jóvenes: 14 se fundaron en 1990 o después, y en buena parte de los casos, la creación de la agencia ha coincidido con la promulgación de una ley o regulación de apoyo al sector. Las instituciones de Chile (SERCOTEC) y Brasil (SEBRAE) se establecieron en 1955 y 1962, respectivamente, siendo las más antiguas de la región. También representan dos de los presupuestos institucionales más grandes de la región (Brasil es el primero y Chile el tercero después de México). Por otro lado, las 14 instituciones fundadas durante la década de 1990 o después tienen un presupuesto promedio de aproximadamente US\$11 millones y 90 empleados.

La mayoría de las agencias operan dentro de la estructura del gobierno federal o son entidades dependientes de ministerios o secretarías gubernamentales. También existen algunos casos de organizaciones descentralizadas del gobierno federal pero supervisadas por un ministerio o secretaría, como por ejemplo SERCOTEC de Chile y CONAMYPE de El Salvador. Por último hay agencias totalmente independientes, como el SEBRAE de Brasil<sup>3</sup>. En la estructura de gobierno de las descentralizadas o autónomas suelen participar, además del sector público y representantes del sector privado, haciendo más abierto y participativo al proceso de toma de decisiones.

Muchas agencias mipyme todavía operan en el primer piso<sup>4</sup>, es decir, otorgando servicios (ca-

---

<sup>1</sup> Las estadísticas y el análisis que se presentan en esta sección se basan en un estudio reciente (Angeleslli, Moudry and Llisterra, 2006), que cubre 17 agencias públicas de apoyo a la mipyme de la región.

<sup>2</sup> Esto se debe a que los límites de la política mipyme generalmente superan el espectro de actividades de las agencias mipyme. Así por ejemplo, Berry (2002) define la política para la pequeña empresa como la suma de los siguientes componentes: (i) un grupo de áreas estratégicas que incluyen instituciones, programas e iniciativas donde el impacto sobre las mipyme es directo; (ii) el grado de coordinación, interrelación y cooperación entre dichas áreas, y (iii) las políticas genéricas, que sin estar diseñadas explícitamente para afectar el comportamiento de las mipyme, en la práctica ejercen influencia sobre el sector.

---

<sup>3</sup> El SEBRAE fue parte del sistema federal hasta 1990, cuando se transformó en una entidad de servicio social independiente y sin fines de lucro. El Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil reconoce al SEBRAE como la principal institución de mipyme del país. El Directorio Nacional del SEBRAE está compuesto por delegados del gobierno y del sector privado.

<sup>4</sup> El primer piso indica que la institución ofrece mayormente servicios directos a empresas y empresa-

pacitación, asistencia técnica, financiamiento, etc.) en forma directa, y muchas veces gratuita, a las empresas. Sin embargo, hay otras que se han ido especializando en funciones de segundo o tercer piso, lo que les ha permitido, por un lado ganar en eficiencia y cobertura y, por otro, estimular el desarrollo de mercados privados de servicios de desarrollo empresarial. En algunos países, como por ejemplo Colombia y Perú, existe más de una agencia que actúa en el tercer piso formulando la política mipyme (DNP en Colombia y Ministerio de Trabajo en Perú) y otra en el segundo piso que la implementa (Dirección de mipyme en Colombia y PROMpyme en Perú).

### FACTORES QUE LIMITAN LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Según el índice desarrollado por Angelelli, Moudry y Llisterra (2006) para medir la capacidad institucional de las agencias de apoyo al sector mipyme, sólo unas muestran una elevada capacidad (cuadro 1). Según estos autores, los principales factores que limitan la capacidad institucional son los siguientes: la falta de información para tomar decisiones; la falta de planificación; la alta rotación del personal clave; la amplitud de programas con cobertura limitada; la falta de coordinación; y las fallas en el seguimiento y la evaluación de los programas.

**Cuadro 1. Agencias de apoyo a la mipyme según capacidad institucional**

Categoría	Institución y país
A. Capacidad elevada	SEBRAE (Brasil), SERCOTEC (Chile), CONAMYPE (El Salvador)
B. Capacidad media-elevada	SEPYME (Argentina), SPYME (México), PROMPYME (Perú), ANPYME (Panamá), Viceministerio de la MIPYME (Guatemala)
C. Capacidad media-baja	DIPYME (Colombia), CONAMIPYME (Honduras), SSEPYME (Ecuador), DIGEPYME (Costa Rica), DINAPYME (Uruguay), INAPYMI (Venezuela)
D. Capacidad baja	PROMIPYME (República Dominicana), INPYME (Nicaragua), MIC (Paraguay)

Fuente: Angelelli, Moudry y Llisterra , 2006

rios, las instituciones del segundo piso, por lo general, proporcionan recursos y supervisión a las instituciones del primero, y las instituciones del tercer piso crean la estructura y la reglamentación para promover y organizar los recursos y las instituciones del sector de las mipyme.

### Falta de información

En muchos países de la región la información sobre la mipyme es escasa, antigua o inconsistente. En el plano regional las dificultades analíticas son aún mayores. Las definiciones de empresas por tamaño varían de un país al otro, lo mismo que las fuentes de información<sup>5</sup>. El resultado es muy poca información confiable, comparable y continua sobre las necesidades del sector mipyme. Así, en muchos casos no se sabe cuántas empresas existen, cuántas nacen y mueren cada año y cuáles son los problemas específicos de los distintos segmentos de mipymes (el nivel de capacitación de los empresarios y empleados, la forma en que se financian las empresas, los mercados en los que compiten, etc.). Al no contar con esa información actualizada la probabilidad de error en el diseño de los programas aumenta sensiblemente, pues se corre el riesgo de atender los problemas equivocados o subestimar el nivel de esfuerzo requerido.

### Falta de planificación

Varias agencias de la región no cuentan con herramientas para planificar a mediano y largo plazo, incluyendo la definición de objetivos, instrumentos y recursos. En efecto, la ausencia de planes estratégicos entre las agencias mipyme, donde deberían alinearse objetivos de mediano

<sup>5</sup> Sólo unos pocos países cuentan con fuentes de información completas y confiables como para hacer un seguimiento regular y sistemático del sector, algunos de ellos a partir de observatorios de la pyme, como por ejemplo en Argentina, Brasil, México y Chile.

plazo con estructura y recursos disponibles, es generalizada. Incluso, en algunos casos tampoco hay planes anuales para orientar las operaciones de corto plazo.

### **Alta rotación del personal clave**

En los últimos cinco o seis años muchas agencias han obtenido incrementos en presupuesto y dotación de recursos humanos. Sin embargo, estos dos aspectos, que en teoría podrían haber contribuido a la estabilidad de la política mipyme, fueron contrarrestados por la alta rotación del personal clave de las agencias mipyme. Por supuesto, los cambios frecuentes en la alta gerencia de las agencias afectan los procesos de planificación, la continuidad de los programas y el aprendizaje institucional.

### **Amplitud de programas y cobertura limitada**

El rango de programas que ofrecen las agencias analizadas es muy variado, cubriendo temas tales como acceso a financiamiento y a servicios empresariales, fortalecimiento de *clusters* y cadenas productivas, apoyo a nuevas empresas, promoción de exportaciones y simplificación de trámites. Sin embargo, un problema común es que sólo algunos de los programas de la cartera de cada agencia tienen recursos para operar, mientras que los demás, aunque todavía aparecen, ya no se encuentran operativos, una situación que suele provocar mucha confusión entre los empresarios y las instituciones que forman parte del sistema de fomento empresarial.

Otra importante dificultad de las agencias mipyme son los mecanismos para hacer llegar los programas y sus servicios a la mayoría de las empresas, en particular a las que operan en el interior de los países. Esto está asociado con falencias de diseño institucional (operaciones concentradas en el primer piso), esfuerzos insuficientes por desarrollar redes de instituciones intermediarias (que apoyen en la promoción y administración de los programas) y pocas plataformas de servicios basadas en la Internet.

### **Coordinación institucional**

En la mayoría de los países de la región el sector mipyme es objeto de múltiples políticas, institu-

ciones y programas de fomento. La complementariedad y coordinación entre estas intervenciones es crítica para que el sistema de fomento empresarial opere de manera eficiente. En esa dirección, las agencias especializadas en la mipyme deben saber encontrar su nicho de actuación y áreas programáticas y, al mismo tiempo, saber influir sobre las demás instituciones del sistema de fomento para que lleguen o no discriminen al sector. Sin embargo, sólo unas pocas agencias mipyme mantienen altos niveles de coordinación interinstitucional<sup>6</sup>.

Por otra parte, los donantes internacionales (agencias multilaterales y bilaterales de desarrollo) también deben tratar de contribuir a mejorar la eficiencia sistémica por medio de los programas de desarrollo empresarial que financian, ya que este no siempre ha sido el caso en el pasado. En efecto, en algunos países de la región los niveles de coordinación entre donantes y agencias locales podrían ser mejores, tratando, por ejemplo, de sumar esfuerzos en lugar de financiar a distintas agencias que se concentran en una misma área programática.

### **Seguimiento y evaluación**

La ausencia de mecanismos de seguimiento y de evaluación es el problema más grave que afecta a las agencias de fomento de la mipyme. En muchos casos, por ejemplo, ni siquiera se puede conocer el listado de empresas atendidas por un programa, requisito indispensable para hacer cualquier evaluación de impacto. En cuanto a evaluación, sólo unas pocas agencias la realizan, y generalmente no son contratadas de manera independiente. Asimismo, las evaluaciones que se hacen no se comparten con la comunidad mipyme (empresarios, organizaciones del sector privado, responsables de política, etc.) a fin de difundir lo aprendido y analizar la necesidad de acciones correctivas.

---

<sup>6</sup> Probablemente la alta rotación del personal clave, un fenómeno que suele afectar al conjunto de las instituciones de fomento, es una barrera al desarrollo de relaciones de confianza entre instituciones.

## **FACTORES QUE CONTRIBUYEN A UN BUEN DESEMPEÑO INSTITUCIONAL**

Aunque los problemas son bastante generalizados, existen algunas agencias que están trabajando bien, e incluso otras que no aparecen entre las más exitosas también presentan algunos elementos o experiencias positivas. Los factores que parecen estar detrás de los casos más virtuosos son los siguientes:

- *Información.* Se aprovechan fuentes de información disponibles en el sector público (por ejemplo datos de la seguridad social o los impuestos) para seguir el desempeño del sector, conocer sus necesidades y, a partir de allí, establecer nuevas políticas y programas de apoyo.
- *Especialización.* Un mayor involucramiento en las funciones de análisis del sector y de diseño, financiamiento y seguimiento de programas, y no tanto en la provisión directa de servicios, pareciera ser una mejor estrategia para dar respuestas a los problemas masivos del sector.
- *Autonomía y participación del sector privado.* Cierta nivel de autonomía del gobierno central y el involucramiento del sector privado son elementos que hacen parte del perfil de las instituciones más capaces.
- *Aprendizaje.* Algunas agencias, a pesar de su corta vida, muestran gran habilidad para diseñar e implementar programas. Esas instituciones hacen un uso intensivo de múltiples formas de aprendizaje, como el seguimiento y evaluación de sus programas, la contratación de expertos de instituciones extranjeras y la estabilidad del personal clave.

## Áreas de oportunidad para nuevas operaciones del Banco

El Banco, por medio de sus instrumentos de apoyo a los sectores público y privado, ha desarrollado numerosos programas con las agencias nacionales de apoyo a la mipyme<sup>7</sup>. Esos esfuerzos, sin embargo, tuvieron algunas limitaciones, tales como baja cobertura (no se hicieron proyectos con algunas agencias), falta de continuidad (sólo en el caso de SEBRAE de Brasil, y en alguna medida en Argentina, se ha mantenido un plan de trabajo de mediano plazo) y ausencia de mecanismos de intercambio de información y aprendizaje. Pero, al mismo, por medio de las operaciones con las agencias mipyme, el Banco fue ganando una reputación que lo ha posicionado como un posible aliado para emprender nuevas actividades de fortalecimiento institucional e innovación con estas agencias.

Las áreas de oportunidad que se discuten a continuación pretenden, a partir de la base de reputación ganada por el Banco, dar una respuesta más efectiva a los problemas y oportunidades que enfrentan las agencias mipyme y contribuir a mejorar la articulación y eficiencia en los sistemas de fomento empresarial de la región. Las

tintos niveles de capacidad institucional (cuadros 1 y 2). El área de *fortalecimiento institucional* aplica prioritariamente a las agencias de categoría D y C, mientras que las de *desarrollo de programas innovadores* y *escalamiento* apuntan a las agencias C, B y A. Por otra parte, la cuarta área de oportunidad es de carácter transversal y apunta a trabajar con varias agencias al mismo tiempo para estimular la *constitución de redes regionales* que faciliten el intercambio de recursos y el aprendizaje.

### FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Por medio de proyectos de cooperación técnica y operaciones de préstamo (de inversión y/o de reforma de políticas) el Banco podría apoyar a las agencias mipyme en el diseño e implementación de reformas institucionales para mejorar su capacidad de respuesta a los problemas y necesidades de las pequeñas empresas. Si bien no existe un modelo institucional único para todas las agencias de la región, del diagnóstico presentado en la sección anterior se desprenden algunos factores, que considerados en el contexto

**Cuadro 2. Áreas de oportunidad según capacidad institucional**

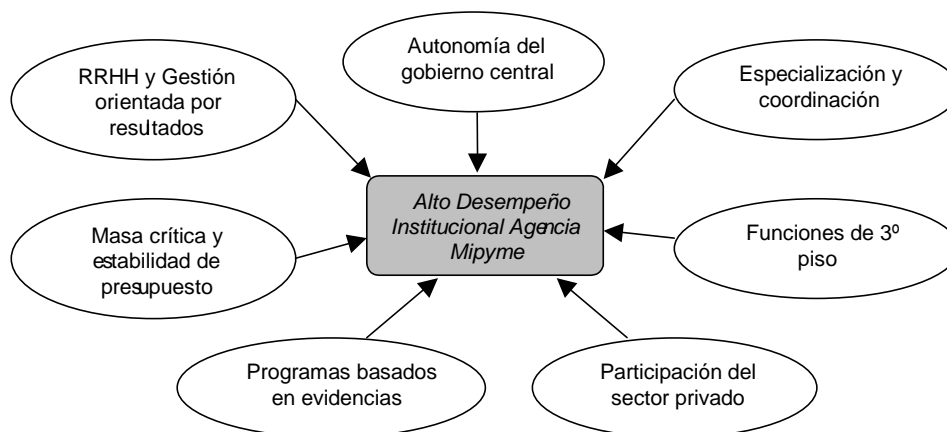
Áreas de oportunidad Capacidad institucional	1. Fortalecimiento institucional	2. Desarrollo de programas innovadores	3. Escalamiento	4. Redes para intercambio de recursos y aprendizaje
A		●	●	●
B		●	●	●
C	●	●		●
D	●			●

áreas identificadas dan cuenta de la heterogeneidad de capacidades institucionales existente en la región. En efecto, tres de las cuatro áreas identificadas están dirigidas a agencias con dis-

<sup>7</sup> En el Cuadro 2 del Anexo se reseñan las operaciones de cooperación técnica y préstamo que el Banco a realizado con agencias mipyme.

específico de cada sistema de fomento empresarial y de las propias limitaciones políticas y de presupuesto, podrían constituir una agenda de discusión y trabajo con los gobiernos de la región para diseñar e implementar reformas en las agencias mipyme. Estos factores se sintetizan en la figura 1 y se discuten a continuación.

**Figura 1. Factores de éxito institucional en agencias de apoyo a la mipyme**



### **Autonomía del gobierno central**

Las agencias con mayor grado de autonomía del gobierno central, como en el caso de SEBRAE de Brasil o del SERCOTEC de Chile, parecen tener una mayor capacidad para dar respuesta a los problemas del sector mipyme. La autonomía es un atributo institucional que permite varias ventajas, tales como: planificar a mediano y largo plazo (más allá de los ciclos políticos) y lograr mayor continuidad en las políticas y programas; tener mayor agilidad en los procesos de compras y contrataciones (las agencias autónomas suelen operar con mecanismos de contratación del sector privado); lograr un mayor grado de profesionalización y estabilidad en los recursos humanos (las agencias autónomas pueden pagar salarios de mercado); y tener mayores incentivos para realizar actividades de seguimiento, evaluación y aprendizaje. Sin embargo, aunque la autonomía es una condición importante para conseguir esos resultados no siempre resulta suficiente, pues existen otros factores que deben complementarla, tales como la existencia de una fuente de financiamiento estable y el apoyo político, tanto del sector público como del privado. De hecho, en la región existen algunas agencias mipyme que, a pesar de su autonomía, no terminan de consolidarse por no contar con esos elementos.

### **Especialización y coordinación con otras agencias**

Las agencias de apoyo a la mipyme de la región operan en sistemas de fomento empresarial congestionados (con muchos programas con objetivos y acciones que se solapan), y para poder contribuir a que los mismos sean más eficientes, deberían especializarse en las tareas y áreas programáticas en las que tengan mayores competencias. Esto implica que, por sobre todas las cosas, estas agencias asuman un papel principalmente de articulación y *advocacy* (promoción, defensa y voz de los intereses de las empresas de menor escala, asegurando que estas tengan un acceso equitativo y un trato no discriminatorio en los diferentes servicios públicos de apoyo y leyes y regulaciones del Estado). Adicionalmente, y en la medida que se puedan generar ofertas complementarias a las existentes, otras áreas programáticas en las que las agencias podrían especializarse, siguiendo el ejemplo de instituciones de la región (como SEBRAE, SEPYPE de Argentina y SPYME de México) y el mundo (Small Business Administration en Estados Unidos o el Small Business Service del Reino Unido) son las siguientes:

- Facilitar acceso a servicios financieros.

- Facilitar acceso a servicios de desarrollo empresarial, tales como asesoría y capacitación.
- Favorecer la integración de mipymes en *clusters* y cadenas de valor.
- Promover el espíritu empresarial.
- Defender y dar voz a los intereses de las empresas de menor escala.

Dadas las ventajas institucionales de la autonomía, es posible pensar que este atributo será más relevante para aquellas agencias que, además de las tareas de articulación y *advocacy*, asuman responsabilidades en varias áreas programáticas.

### Funciones de tercer piso

Otra dimensión de la especialización tiene que ver con las funciones que la agencia debe realizar en cada una de las áreas programáticas en las que interviene. Siguiendo el modelo de pisos (cuadro 3), y priorizando los objetivos de alcance (llegar a muchas empresas) y desarrollo de

sociedad civil. En este nivel es importante que exista el mayor grado de descentralización posible.

Por último, la prestación de servicios a las empresas debería quedar en el sector privado. En algunos programas, sin embargo, puede haber una evolución gradual desde las funciones de primer piso a las de segundo y tercero, con el objetivo de ir generando capacidades técnicas y conocimiento de las tareas de administración y supervisión. Estos casos deberían ser excepcionales y muy bien justificados. Por ejemplo, la ausencia total de prestadores de servicios privados podría justificar que temporalmente la agencia mipyme intervenga en el primer piso, pero siempre que exista un mecanismo de transferencia al sector privado o a la sociedad civil.

### Participación del sector privado

Algunas experiencias de la región muestran que el involucramiento del sector privado puede aumentar la relevancia y la eficiencia de los esfuerzos de fomento de la mipyme. Según esos casos, las funciones en las que el sector privado

**Cuadro 3. El modelo de pisos**

<b>Piso</b>	<b>Funciones</b>
Tercer piso	Análisis de los problemas del sector y definición de políticas Diseño detallado de instrumentos y mecanismos de asignación de recursos Implementación de mecanismos de selección de proyectos y asignación de recursos Seguimiento y supervisión de intermediarios y proyectos Desarrollo de capacidades institucionales a nivel local Contratación de evaluaciones y revisión de resultados e impactos
Segundo piso	Promoción y difusión de instrumentos de apoyo Apoyo en la formulación de proyectos Gestión del financiamiento y la ejecución de proyectos Gestión del conocimiento para el desarrollo regional
Primer piso	Ejecución de servicios de apoyo para las empresas

mercados de servicios<sup>8</sup>, lo recomendable es que las agencias mipyme se concentren en funciones de tercer piso. Las funciones de segundo piso idealmente deberían ser desarrolladas por instituciones intermediarias del sector privado y la

debería participar son las siguientes: en la orientación y supervisión estratégica de las agencias, a través de su inclusión en comités directivos junto a funcionarios públicos<sup>9</sup>; en la administra-

<sup>8</sup> En Tabuenca y otros (2004) se examina la experiencia del Banco en programas para promover mercados de servicios empresariales.

<sup>9</sup> En este nivel es importante que participen empresarios reconocidos por el buen desempeño de sus negocios y con buen conocimiento de los problemas del

ción o intermediación de programas (segundo piso); y en la provisión de los servicios financieros y no financieros a las empresas<sup>10</sup> (primer piso). Siguiendo a Llisterri y Angelelli (2002), los agentes privados tienen ciertas ventajas de credibilidad y rapidez para realizar las funciones que involucran interacción con pymes e intermediación de recursos, donde es necesario tener capacidad para interpretar y procesar inquietudes y sugerencias de las empresas y contar con agilidad para recibir y analizar solicitudes de apoyo. Sin embargo, Llisterri y Angelelli (2002) también señalan que la incorporación de agentes privados en la administración de programas debe estar supeditada a que la institución pública que los contrata tenga las capacidades necesarias para supervisarlos y mecanismos para capturar y aprovechar el aprendizaje del agente privado en el desarrollo futuro del sector mipyme.

Otra función que debe desempeñar el sector privado, en este caso las organizaciones no gubernamentales, los gremios empresariales y las universidades y centros de investigación es el seguimiento y evaluación permanente de los resultados de las políticas y programas de apoyo a la mipyme, para lo cual las agencias mipyme deberían proporcionar acceso a la información de todos los beneficiarios de cada iniciativa o programa.

### **Programas basados en evidencias**

A nivel internacional existe una creciente preocupación para que las decisiones de política pública estén basadas en un cuidadoso análisis de las evidencias sobre lo que funciona y lo que no y que exista una retroalimentación permanente a partir de las lecciones e informaciones que se van generando con la implementación de los

---

sector, que pueden o no ser representantes de gremios empresariales.

<sup>10</sup> La prestación de servicios financieros y no financieros a las empresas es una función prioritaria del sector privado (bancos comerciales, consultores, instituciones de I&D, etc.). La participación del sector público en este campo sólo se justificaría en casos muy particulares, por ejemplo cuando ya existen instituciones públicas en marcha con capacidad para competir con el sector privado en condiciones similares, o bien cuando no existe capacidad de oferta en el sector privado.

programas. En el Reino Unido, por ejemplo, el plan de acción para la pequeña empresa del Small Business Service (SBS, 2004) señala que esta agencia debe estar al centro de un círculo virtuoso en el que las decisiones de política que afectan a la pequeña empresa consideren tanto la evidencia de las investigaciones y los actores involucrados como las lecciones y recomendaciones de los usuarios. Asimismo, postula los siguientes principios asociados al concepto de círculo virtuoso:

- Analizar los impactos de mediano y largo plazo de las políticas y programas.
- Tener en cuenta las lecciones aprendidas a nivel local, nacional e internacional.
- Apertura a nuevas ideas.
- Tomar en cuenta los intereses de todos los actores involucrados.
- Trabajar por encima de los límites organizacionales, integrando los esfuerzos de todas las agencias que forman parte del sistema de fomento empresarial.
- Mantener las políticas y programas bajo revisión permanente.
- Incorporar las recomendaciones de las evaluaciones en el diseño de los nuevos programas.
- Aprender de las lecciones sobre lo que funciona y lo que no.

Dadas las debilidades que existen en la región en cuanto al proceso de desarrollo de políticas para la mipyme (Angelelli, Moudry y Llisterri, 2003), el enfoque de trabajo del Small Business Service del Reino Unido podría servir como modelo para introducir mejoras en agencias mipyme de la región.

### **Masa crítica y estabilidad de presupuesto**

El problema de financiamiento está presente en buena parte de las agencias mipyme de la región y se refleja en dos temas: la insuficiencia y la

inestabilidad de los recursos financieros. La falta de financiamiento afecta la escala de operaciones de las agencias y su credibilidad ante el sector mipyme. Asimismo, la inestabilidad de los recursos financieros impide el desarrollo de los programas a mediano y largo plazo e interrumpe los procesos de aprendizaje. Sin embargo, aunque el problema es bastante evidente, la solución no lo es. Por una parte, es muy difícil establecer un nivel óptimo de recursos, pues este dependerá del nivel de especialización de cada agencia, que puede ir desde la realización exclusiva de actividades de coordinación y *advocacy* hasta el desarrollo de intervenciones en varias áreas programáticas. A su vez, el nivel de especialización puede ir variando a través del tiempo en función de las distintas estrategias de los actores del sistema de fomento empresarial. En suma, el nivel óptimo de financiamiento será función de las características del sistema de fomento de cada país. Por otra parte está el tema de la estabilidad. Aunque a priori pueda resultar clara la necesidad de dar estabilidad a los recursos, esto puede generar incentivos a la ineficiencia (una vez que los recursos están asegurados la organización pierde interés en mejorar su capacidad de atender a los clientes). En suma, si bien la solución al problema del financiamiento presupuestario dependerá de cada caso, una recomendación general podría ser garantizar un nivel mínimo para la operación de la agencia y otorgar incrementos (o reducciones) en función del cumplimiento de resultados planificados y medidos a través del tiempo.

### **Gestión de recursos humanos por resultados**

Para las agencias mipyme de la región, la posibilidad de implementar procesos de diseño de programas basados en evidencias, está condicionada a la introducción de mejoras sustantivas en los mecanismos de selección, manejo, capacitación y remuneración de sus recursos humanos. Algunos de los problemas a resolver en cuanto a recursos humanos tienen que ver con la posibilidad de pagar salarios competitivos con el sector privado que permitan atraer a los mejores profesionales y de poder ofrecer la oportunidad de una carrera profesional, dos aspectos que actualmente no se verifican en la mayor parte de las agencias mipyme de la región. Adicionalmente, y en forma paralela con los dos temas

comentados, también se debería avanzar en mecanismos de remuneración a los recursos humanos a partir de resultados. En otras palabras, las agencias mipyme deberían ser capaces de transformar sus mandatos y objetivos institucionales en metas anuales específicas por programas cuyo cumplimiento pueda asignarse a los respectivos gerentes.

## **DESARROLLO DE PROGRAMAS INNOVADORES**

Por medio de proyectos de cooperación técnica y operaciones de préstamo de inversión (de montos inferiores a US\$10 millones), el Banco podría trabajar junto a las agencias mipyme en el desarrollo de programas en áreas novedosas del desarrollo empresarial, definidas como aquellas en las que la agencia invierte recursos no significativos<sup>11</sup> pero al mismo tiempo representen una oportunidad de mejora sustantiva para el sector mipyme. Estos proyectos, que por su novedad pueden llegar a ser más complejos, deberían enfocarse en las agencias con mayor capacidad institucional, pero también podrían funcionar como un incentivo para incorporar reformas en las agencias menos capaces. A continuación se presentan algunos detalles sobre dos áreas novedosas del desarrollo empresarial en las que el Banco podría cooperar con las agencias mipyme: la integración de las mipymes en *clusters* y cadenas productivas; y la promoción del espíritu empresarial y creación de empresas.

### **Integración de mipymes en *clusters* y cadenas de valor**

El buen desempeño de los distritos industriales del norte de Italia ha estimulado el desarrollo de nuevos enfoques para entender y apoyar a las empresas de pequeña escala. Muchos estudios señalan que las firmas que forman parte de *clusters* o aglomeraciones de empresas especializadas sectorialmente tienden a ser más viables económicamente y a contribuir fuertemente al crecimiento regional (Pietrobelli y Rabellotti, 2004). Los países de la región no han estado

---

<sup>11</sup> Recursos no significativos significa menos del 10% del presupuesto anual de la agencia o la presencia de algunas experiencias aisladas lideradas por otras instituciones del sistema de fomento empresarial.

ajenos a las discusiones e intervenciones para aprovechar y fortalecer las ventajas de los *clusters* y cadenas de valor. Estas actividades son especialmente importantes para las mipyme, que al ser parte de *clusters* y cadenas de valor tienen mayores oportunidades de acceder a mercados globales, incorporar tecnologías, desarrollar nuevas capacidades y superar algunas de las principales limitaciones relacionadas con la falta de escala (Pietrobelli y Rabelloti, 2004).

El Banco ha realizado varias operaciones de préstamo y cooperación técnica para mejorar la competitividad de la mipyme a través de su integración en redes, *clusters* y cadenas productivas<sup>12</sup>. Sin embargo, aún existe mucho potencial para seguir trabajando en este campo con las agencias mipyme de la región, pues estas intervenciones, además de beneficiar a las empresas y a las instituciones locales, también sirven como marco de coordinación y llegada al territorio de los programas de fomento liderados por distintas instancias del sector público, incluyendo desde las nuevas obras de infraestructura, la educación y formación profesional, la promoción de inversiones y exportaciones, etc. En otras palabras, el enfoque de *clusters* y cadenas de valor se está convirtiendo en una herramienta para priorizar, coordinar y mejorar la eficiencia de la inversión pública en infraestructura y fomento productivo<sup>13</sup>.

Dini, Guaipatín y Rivas (2005), a partir de un análisis de las experiencias del Banco en proyectos de integración productiva, identificaron una serie de recomendaciones y lecciones aprendidas para diseñar, implementar y evaluar nuevos pro-

---

<sup>12</sup> En Dini, Guaipatín y Rivas (2005) se puede encontrar una síntesis de las operaciones del Banco para favorecer la integración productiva, entre las que se incluyen préstamos de inversión y de reforma de política para los gobiernos y proyectos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Programa de Empresariado Social (PES).

<sup>13</sup> La operación de préstamo BR-L1023 en el estado de Bahía, Brasil, es un buen ejemplo sobre cómo el Banco puede trabajar con una agencia mipyme en el tema de *clusters* y cadenas productivas. A su vez, la operación de préstamo en Mendoza, Argentina (AR-L1003), es un buen ejemplo sobre cómo aplicar el enfoque de *clusters* para priorizar inversiones en infraestructura.

yectos. Estos autores también realizaron una primera aproximación a la forma de organizar proyectos de fomento de *clusters* y cadenas según el esquema de pisos (discutido en la sección anterior), un aspecto que, por su relevancia para nuevas operaciones del Banco con las agencias de mipyme, requiere de un tratamiento más cuidadoso y detallado.

En el cuadro 4 se muestra una posible distribución de responsabilidades entre una agencia mipyme y otros actores en un programa de fortalecimiento de *clusters* y cadenas productivas. Las funciones de la agencia mipyme se limitan al diseño de los instrumentos de apoyo y la aplicación de los mecanismos de asignación de recursos, mientras que la animación a nivel local y la prestación de servicios de apoyo a las empresas debería quedar principalmente en el ámbito del sector privado (aunque también puede haber instituciones públicas o semipúblicas que presten servicios, tales como universidades, centros tecnológicos, etc.). La principal ventaja de este modelo es que minimiza la intervención pública y expande las posibilidades de contactos entre privados, que aparentemente son los más efectivos para lograr mejoras de competitividad. Esto se debe a que los empresarios suelen tener más confianza y facilidad para relacionarse con otros agentes del sector privado.

El modelo también tiene puntos críticos. Primero, debe basarse en criterios claros y transparentes de selección de grupos de empresas, *clusters* y entornos locales y de evaluación de proyectos a los que se asignan recursos de apoyo<sup>14</sup>. Segundo, debe contar con una base de instituciones con capacidades para actuar como intermediarias y lograr una operación descentralizada del programa. Estas instituciones, siguiendo a Dini, Guaipatín y Rivas (2005), deben tener buena reputación entre los empresarios, credibilidad técnica, capacidad administrativa y una red de contactos amplia a nivel de proveedores de servicios locales e internacionales.

---

<sup>14</sup> Este tema está muy bien desarrollado en Dini, Guaipatín y Rivas (2005).

**Cuadro 4. El modelo de pisos aplicado a programas de *clusters* y cadenas productivas**

Piso	Funciones	Responsable
Tercer piso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de política de <i>clusters</i> y cadenas productivas (objetivos, instrumentos y recursos)</li> <li>Diseño de instrumentos de apoyo y criterios para seleccionar grupos de empresas, <i>clusters</i> y entornos locales</li> <li>Diseño y aplicación de mecanismos de asignación de recursos (concursos, ventanilla abierta, etc.)</li> <li>Selección, seguimiento y supervisión de instituciones intermedias y proyectos</li> <li>Contratación de evaluaciones y revisión de resultados e impactos</li> </ul>	Agencia mipyme
Segundo piso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Animación de empresas e instituciones locales y apoyo en la formulación de proyectos de integración productiva</li> <li>Gestión del financiamiento y la ejecución de proyectos</li> <li>Gestión del conocimiento para el desarrollo regional</li> </ul>	Instituciones intermedias (organizaciones empresariales, universidades, etc.)
Primer piso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preparación de diagnósticos y planes de competitividad para redes de empresas, <i>clusters</i> y áreas locales</li> <li>Servicios individuales y colectivos de apoyo empresas</li> <li>Fortalecimiento de instituciones locales de servicios a las empresas</li> </ul>	Consultores y firmas consultoras, centros de I&D y conocimiento, etc.

### Promoción del espíritu empresarial y la creación de empresas

La evidencia que aporta la literatura internacional sobre el impacto positivo de la actividad emprendedora (nacimiento y muerte de empresas) sobre el crecimiento y el empleo ha llevado a que muchos gobiernos del mundo sitúen el desarrollo de emprendedores y nuevas empresas como objetivos centrales en sus políticas y programas de fomento. En Europa, la promoción de la empresarialidad adquirió relevancia en la década de los noventa (Thurik y Wennekers, 2004). La tendencia ha sido parecida en otros países desarrollados, tales como Canadá y Estados Unidos<sup>15</sup>. La región no ha sido una excepción en este proceso, y también ha venido incorporando el fomento de nuevos emprendimientos y la promoción del espíritu empresarial en sus políticas de desarrollo empresarial, de educación y de formación profesional.

El Banco ha realizado varios programas para promover el espíritu empresarial y la creación de empresas. Su actuación se concentró en proyec-

<sup>15</sup> En Kantis, Angelelli y Moori Koenig (2004) se puede encontrar una revisión de programas destacados de promoción de la empresarialidad de Estados Unidos, Escocia, Italia, Alemania, Brasil, Argentina y El Salvador.

tos financiados por donaciones y liderados por organizaciones privadas. En efecto, entre 1999 y 2006, por medio del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Programa de Emprendido Social (PES), se financiaron 21 proyectos (por US\$35,6 millones) de carácter piloto y alcance local<sup>16</sup> para probar mecanismos innovadores de apoyo a emprendedores en el proceso de gestación, creación y consolidación de nuevas pequeñas y medianas empresas. Aunque tienen un mismo fin, estos proyectos pueden segmentarse en tres categorías con distintos tipos de grupos meta, objetivos específicos, servicios y niveles de inversión, tal como se explica en el cuadro 5<sup>17</sup>. Hacia el futuro, los modelos que se están desarrollando a través de estos proyectos piloto podrían ser replicados en los países de la región mediante nuevas operaciones de préstamo lideradas por las agencias de apoyo a la mipyme.

<sup>16</sup> Concentran sus esfuerzos en ámbitos geográficos acotados, como pueden ser una ciudad o una región dentro de un país.

<sup>17</sup> En Angelelli y Prats (2005) se puede encontrar una explicación detallada de los distintos tipos de objetivos y acciones que pueden incluirse en un proyecto de fomento de la empresarialidad.

**Cuadro 5: Tipología de programas para promover el espíritu empresarial y la creación de empresas**

<b>Categoría</b>	<b>Población meta</b>	<b>Resultado buscado</b>	<b>Conjunto de servicios proporcionados</b>	<b>Inversión por empresa</b>
1	Pobre (bajos ingresos), primaria/secundaria, desempleados, inactivos y autoempleados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoempleo sostenible</li> <li>• Aumento de ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación y capacitación</li> <li>• Microcrédito garantizado</li> </ul>	Hasta 5.000
2	Ingresos bajos/medios, conocimiento técnicos, subempleados/empleados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor supervivencia</li> <li>• Formalidad</li> <li>• Nuevos puestos de trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación</li> <li>• Asistencia individual</li> <li>• <i>Networking</i></li> <li>• Capital semilla</li> </ul>	Hasta 35.000
3	Ingresos medios/altos, empleados o autoempleados o nuevos empresarios, conocimiento técnico y de negocios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor supervivencia</li> <li>• Innovación</li> <li>• Productividad</li> <li>• Exportaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incubación</li> <li>• Asistencia individual</li> <li>• Redes</li> <li>• Ángeles inversionistas</li> <li>• Capital semilla y de riesgo</li> </ul>	Hasta 150.000

En el diseño de las nuevas operaciones se debería incluir un enfoque integral en los servicios de apoyo. En efecto, la experiencia muestra que con el correr del tiempo los modelos de intervención impulsados por el Banco se fueron haciendo más complejos, incluyendo una combinación cada vez más amplia de servicios. Mientras que los primeros proyectos consistían en acciones puntuales en alguna etapa del proceso emprendedor (por ejemplo, un concurso de ideas para sensibilizar y capacitar a los participantes en planes de negocios), la mayoría de los proyectos aprobados desde 2003 combinan múltiples servicios (financieros y no financieros) para grupos meta que están recorriendo las diferentes etapas del proceso emprendedor con el objetivo final de generar entornos más favorables al emprendimiento.

La evolución hacia una mayor integralidad trajo cambios en los esquemas institucionales, los que se fueron tornando cada vez más intensivos en alianzas estratégicas entre una organización local coordinadora y otras especializadas en temas educativos (por ejemplo universidades), financieros (bancos, fondos de capital riesgo, redes de ángeles inversores, etc.) y del sector público

(gobiernos locales, agencias públicas de fomento, etc.). En estos esquemas la organización líder cuenta con un pequeño equipo de coordinación que se dedica a establecer y administrar acuerdos estratégicos con las otras instituciones que se encargan de prestar los servicios financieros y no financieros a los emprendedores.

Otro aspecto que fue cobrando importancia en los proyectos financiados por el Banco son los mecanismos para facilitar el acceso a los recursos financieros. En efecto, la mayoría de los proyectos aprobados más recientemente incorporan diferentes modalidades de financiamiento para las etapas tempranas de desarrollo de una empresa. Al respecto, en el trabajo de Echecopar, Angelelli y otros (2006) se identifican algunas lecciones aprendidas en la región que pueden ser útiles para el diseño de nuevas operaciones. Estos autores señalan que el desafío de las intervenciones públicas es ir habilitando la cadena de financiamiento (ángeles inversores, capital de riesgo, financiamiento bancario, mercado de capitales) atacando en forma simultánea los problemas de oferta y demanda en cada uno de sus eslabones; y agregan que la creación de mecanismos de financiamiento debe estar supe-

ditada a la existencia de un sistema que incentive el flujo regular de proyectos empresariales.

El trabajo de Echeopar, Angelelli y otros (2006) también proporciona algunas orientaciones sobre el papel de las agencias mipyme en programas de espíritu empresarial y creación de empresas. Estas agencias deberían limitarse, por un lado, a seleccionar y apoyar a instituciones intermediarias que actúen a nivel local como animadoras y articuladoras del sistema emprendedor y, por el otro, a otorgar incentivos para que distintos tipos de inversionistas privados especializados (ángeles inversores, fondos de capital de riesgo, etc.) desarrollen capacidades para invertir en nuevas empresas. Volviendo al esquema de pisos discutido anteriormente, las responsabilidades de la agencia mipyme deberían mantenerse en funciones de tercer piso, minimizando el contacto con los emprendedores y potenciando las relaciones entre estos y los proveedores de servicios empresariales y financieros, tal como se muestra en la figura 2.

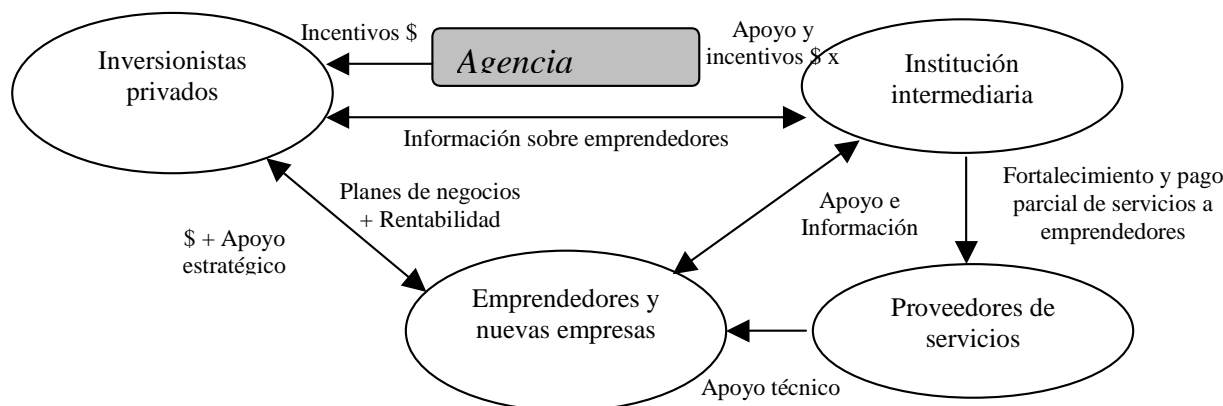
### ESCALAMIENTO DE PROGRAMAS EXITOSOS

Por medio de operaciones de préstamo de inversión (de montos superiores a US\$10 millones), el Banco podría trabajar junto a las agencias de apoyo a la mipyme para aumentar la escala de aquellos programas de desarrollo empresarial que hayan resultado exitosos en un nivel piloto.

El aspecto clave en este caso es que el éxito haya sido medido por medio de evaluaciones de impacto realizadas con metodologías rigurosas. Esta forma de trabajar podría generar dos ventajas para el Banco y los países. La primera es que se aseguraría que las nuevas inversiones van a generar beneficios sociales. La segunda es que, al existir una experiencia previa, los riesgos de ejecución tenderían a ser mucho menores y por tanto las operaciones podrían ejecutarse dentro de los horizontes temporales previstos. En forma práctica, los elementos que deberían reunirse antes de avanzar en el diseño de una operación de más de US\$10 millones con una agencia mipyme son los siguientes:

- Una operación piloto que haya funcionando por al menos dos años.
- Una evaluación independiente de la experiencia piloto en la que se haya constatado una relación costo/beneficio favorable e identificado lecciones aprendidas para la etapa posterior de escalamiento.
- Un estudio constatando demanda insatisfecha entre las mipyme para los servicios del nuevo programa.
- Existencia e interés de instituciones intermediarias para distribuir el programa en el territorio.

**Figura 2. El papel de una agencia mipyme en programas de fomento del espíritu empresarial y la creación de empresas**



- Existencia e interés de los actores privados y público-privados que prestarán los servicios de desarrollo empresarial y/o financieros.
- Estudio constatando la capacidad de la agencia mipyme para cumplir con funciones de tercer piso en un programa de gran escala.
- Promoción de la idea de los sistemas de evaluación como herramientas valiosas para el aprendizaje y el mejoramiento, así como para constatar casos de programas exitosos.
- Nivelación de los conocimientos de los profesionales del desarrollo empresarial, gerentes de instituciones y otros dedicados al desarrollo de la mipyme.

### **REDES DE INTERCAMBIO DE RECURSOS Y APRENDIZAJE**

En esta última área de oportunidad, a diferencia de las anteriores, el Banco, por medio de cooperación técnica, podría favorecer esquemas de cooperación que involucren a múltiples agencias mipyme para generar redes a mediano y largo plazo. Estas redes de cooperación, que podrían funcionar tanto a nivel de región como de subregión, permitirían avanzar en los siguientes temas:

- Elaboración de estadísticas e indicadores de la mipyme comparables internacionalmente, mejorando la calidad de los diagnósticos del sector. Aprendizaje de las experiencias y buenas prácticas de otros países, evitando algunos costos asociados a la prueba y error.

Dada la heterogeneidad de las agencias mipyme, para que estas redes de cooperación cumplan sus objetivos es importante que las mismas involucren agencias con niveles de capacidad institucional variados, de modo que las más avanzadas apoyen la mejora de las más rezagadas.

Otro aspecto a considerar en la promoción de estas redes es que el liderazgo debería provenir de las mismas agencias, y no del Banco u otra institución de desarrollo internacional. Un último punto a considerar es que en las tareas de secretaría de estas redes se podrían aprovechar las capacidades institucionales que ya existen en la región, como por ejemplo las de Iberpyme o Cenpromyme<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Para mayor información sobre Iberpyme y Cenpromype se pueden consultar las siguientes páginas en Internet: [www.iberpymeonline.org](http://www.iberpymeonline.org) y [www.sica.int/cenpromype](http://www.sica.int/cenpromype)

## Resumen y conclusiones

En este informe se han analizado las debilidades y fortalezas de las agencias públicas de apoyo a la mipyme de la región, se ha hecho una reseña de la experiencia operativa del Banco con dichas organizaciones y, sobre esta base, se han identificado cuatro áreas de oportunidad para nuevas operaciones del Banco.

El panorama de las agencias mipyme de la región es heterogéneo. Unas pocas agencias están consolidadas y tienen programas efectivos, mientras que otras se basan en modelos institucionales anticuados (por ejemplo, actúan en el primer piso en la mayoría de sus programas) y son muy vulnerables a los cambios políticos. En forma estilizada, los principales factores que limitan la capacidad de las agencias mipyme son: la falta de información; la alta rotación del personal clave; la falta de planificación; la amplitud de programas con cobertura limitada; la falta de coordinación; y la fallas en el seguimiento y la evaluación de los programas.

El Banco, por medio de sus instrumentos de apoyo a los sectores público y privado, ha desarrollado numerosos programas con las agencias nacionales de apoyo a la mipyme. Esos esfuerzos, sin embargo, tuvieron algunas limitaciones, tales como baja cobertura, falta de continuidad y ausencia de mecanismos de intercambio de información y aprendizaje. Pero, al mismo tiempo, mediante esas operaciones, el Banco fue ganando una reputación que lo ha posicionado como un posible aliado para emprender nuevas actividades de fortalecimiento institucional e innovación con estas agencias.

En este informe se han identificado cuatro áreas de oportunidad que aprovechan la base de reputación y experiencia ganada por el Banco para dar una respuesta más efectiva a los problemas y oportunidades que enfrentan estas organizaciones. Las cuatro áreas identificadas fueron las siguientes:

*Fortalecimiento institucional.* Operaciones de cooperación técnica y préstamo para apoyar a las agencias mipyme a introducir reformas institucionales que les permitan ganar autonomía, especializarse en tareas de coordinación y *advocacy* y en funciones de tercer piso, y contar con una masa crítica de recursos presupuestarios cuya continuidad y evolución esté atada al logro de resultados.

*Desarrollo de programas innovadores.* Operaciones de cooperación técnica y préstamos de inversión (de montos inferiores a US\$10 millones) para trabajar junto a las agencias mipyme en el desarrollo de proyectos en áreas novedosas del desarrollo empresarial, como son la integración de las mipyme en *clusters* y cadenas productivas y la promoción del espíritu empresarial y creación de empresas.

*Escalamiento de programas exitosos.* Operaciones de préstamo de inversión (de montos superiores a US\$10 millones) para trabajar junto a las agencias de apoyo a la mipyme para aumentar la escala de aquellos programas de desarrollo empresarial que hayan resultado exitosos en un nivel piloto, asegurando que las nuevas inversiones van a generar beneficios sociales y que se van ejecutar dentro de los horizontes temporales previstos en el diseño.

*Desarrollo de redes para intercambio de recursos y aprendizaje.* Operaciones de cooperación técnica para favorecer esquemas de cooperación que involucren a múltiples agencias mipyme para generar redes a mediano y largo plazo y favorecer el intercambio de información, buenas prácticas y el aprendizaje en general.

El trabajo del Banco en estas áreas ayudará a articular y mejorar la eficiencia en los sistemas de fomento empresarial de la región y a través de ello a mejorar la competitividad de las micro, pequeñas y empresas de la región.

## Referencias bibliográficas

- Angelelli, P. y J. Prats. 2005. *Fomento de la actividad emprendedora en América Latina y el Caribe: Sugerencias para la formulación de proyectos*. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible (MSM-127), Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.  
[www.iadb.org/sds/doc/int1B2.PDF](http://www.iadb.org/sds/doc/int1B2.PDF)
- Angelelli, P., R. Moudry y J.J. Llisterri. 2006. *Institutional capacities for Small Business Policy Development in Latin American and the Caribbean*. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible (MSM-136), Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.  
[www.iadb.org/sds/doc/intC95.PDF](http://www.iadb.org/sds/doc/intC95.PDF)
- Berry, A, 2002. *Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa: Primera aproximación a una metodología regional*. Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible (MSM-115), Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.  
[http://www.iadb.org/sds/MIC/publication/publication\\_159\\_2961\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/MIC/publication/publication_159_2961_s.htm)
- Dini, M., C. Guaipatín y G. Rivas. 2005. *Fomento de la integración productiva en América Latina y el Caribe. Sugerencias para la formulación de proyectos*. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible (MSM-128), Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.  
[www.iadb.org/sds/doc/intB08.PDF](http://www.iadb.org/sds/doc/intB08.PDF)
- Echecopar, G., P. Angelelli, G. Galleguillos y M. Schorr. 2006. *Capital semilla para el financiamiento de las nuevas empresas. Avances y lecciones aprendidas en América Latina*. Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible (MSM-133), Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.  
[www.iadb.org/sds/doc/intDFF.PDF](http://www.iadb.org/sds/doc/intDFF.PDF)
- Kantis, H., Angelelli, P. y Moori Koenig V. 2004. *Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- Llisterri, J.J. y P. Angelelli. 2002. *Guía operativa para programas de competitividad para la pequeña y mediana empresa*. Informe de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.  
<http://www.iadb.org/sds/doc/MSM.117.pdf>
- Llisterri, J.J., A. Rojas, P. Mañueco, V. López y A. Tabuena. 2006. *Sistemas de garantía de crédito en América Latina. Orientaciones operativas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.  
[www.iadb.org/sds/doc/int10D.PDF](http://www.iadb.org/sds/doc/int10D.PDF)
- Pietrobelli, Carlo, y Roberta Rabelloti. 2004. *Upgrading in Clusters and Value Chains in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Small Business Service (SBS). 2004. *The Government Action Plan for Small Business*. Londres.
- Storey, D. 2006. *Evaluating SME Policies and Programmes: Technical and Political Dimensions*. En M. Casson, B. Yeung, A. Basu y N. Wadeson (editores), *The Oxford Handbook on Entrepreneurship*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Tabuenca, A., J.J. Moreno, F. Coral Polanco y C. Perondi. 2004. *Lecciones aprendidas en la promoción de mercados de servicios de desarrollo empresarial*. Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible (MSM-126), Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.  
[www.iadb.org/sds/doc/leccpromocionmercados.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/leccpromocionmercados.pdf)

Thurik, R. y S. Wennekers. 2004. Entrepreneurship, small business and economic growth. *Journal of Small Business and Enterprise Development* Volumen 11 . Número 1. 2004. págs. 140-149.

## Anexo

**Cuadro 1. Agencias de fomento de la mipyme en la región**

País	Institución	Sigla	Año de creación	Empleados (2005)
Argentina	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa	SEPYME	1995	291
Brasil	Servicio Brasileiro de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa	SEBRAE	1972	4,500
Chile	Servicio de Cooperación Técnica	SERCOTEC	1955	226
Colombia	Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa	DIPYME	2002	21
Costa Rica	Dirección General de Apoyo a la Pyme	DIGEPYME	2002	30
República Dominicana	Programa de Promoción y Apoyo a la Mipyme	PROMIPYME	1997	110
Ecuador	Subsecretaría de MIPYMES	MICIP	1973	16
El Salvador	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa	CONAMYPE	1996	41
Guatemala	Vice Ministerio de Desarrollo de la Mipyme	Vice Ministerio	2000	70
México	Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa	SPYME	2001	283
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	INPYME	1994	60
Panamá	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	AMPYME	2000	50
Perú	Centro de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa	PROMPYME	1997	85
Uruguay	Dirección Nacional para la Artesanía, Pequeña y Mediana Empresa	DINAPYME	1990	20
Venezuela	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa	INAPYMI	2002	372

**Cuadro 2. Reseña de proyectos con agencias de apoyo a la mipyme**

<b>País</b>	<b>Institución</b>	<b>Tipo de instrumento, Nombre Proyecto, Año y monto</b>
Argentina	SEPYME	- Préstamo AR144, Apoyo a la reestructuración empresarial, 1997, US\$44 millones - Préstamo AR-L1033, Crédito y competitividad para PYMES, 2006, US\$1,5 millones
Brasil	SEBRAE	- FOMIN T-482, Desarrollo de distritos industriales, 2002, US\$2 millones - FOMIN Varios Fondos de Capital de Riesgo - Préstamos BR-L1023, Fortalecimiento de la actividad empresarial en el estado de Bahía, 2006, US\$10 millones
Chile	SERCOTEC	No hay proyectos
Colombia	DIPYME	- FOMIN AT-586, Promoción empresarialidad entre jóvenes colombianos, 2004, US\$1,05 millones - FOMIN AT-612, Participación de las pymes en compras de empresas públicas, 2004, US\$0,72 millones
Costa Rica	DIGEPYME	- Préstamo CRL1001, Reformas para la competitividad e inversión. 2005, US\$27 millones
República Dominicana	PROMIPYME	No hay proyectos
Ecuador	MICIP	No hay proyectos
El Salvador	CONAMYPE	- FOMIN AT-321, Apoyo al desarrollo de las micro y pequeñas empresas en El Salvador, 2000, US\$1,2 millones
Guatemala	Vice Ministerio	- FOMIN AT-250, Desarrollo Institucional y de Políticas en Apoyo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Honduras, 1999, US\$0,9 millones
Honduras	SIC	- Cooperación Técnica HOT1051, Apoyo a Programas para la mipyme
México	SPYME	No hay proyectos
Nicaragua	INPYME	No hay proyectos
Panamá	AMPYME	- FOMIN AT-389, Mejoramiento del marco regulatorio para las pymes, 2001, US\$0,8 millones
Paraguay	MIC	- Préstamo PR100, Desarrollo Empresarial Pyme, 2001, US\$10 millones
Perú	PROMPYME	- FOMIN AT-585 Desarrollo de redes empresariales en confecciones y turismo, 2004, US\$0,97 millones
Uruguay	DINAPYME	No hay proyectos
Venezuela	INAPYMI	No hay proyectos