

RESEÑA

El gran negocio de las pequeñas empresas

EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL EN MATERIA DE APOYO DIRIGIDO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, 2006-12



© 2014 Grupo de Evaluación Independiente

Grupo del Banco Mundial

1818 H Street NW, Washington, DC 20433

Teléfono: 202-473-1000

Internet: <http://ieg.worldbankgroup.org>

Correo electrónico: ieg@worldbank.org

Reservados algunos derechos

1 2 3 4 5 6 16 15 14

Este trabajo, a excepción de la “Respuesta de la Administración” y el “Resumen del Presidente del Comité sobre la Eficacia en términos de Desarrollo”, fue realizado por personal del Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Grupo del Banco Mundial. Téngase presente que la autoría de todos los componentes de esta obra no es necesariamente del IEG y del Grupo del Banco Mundial, por lo que estos no garantizan que el uso de su contenido no violará derechos de terceros. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario.

Las observaciones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de las opiniones del IEG, del Grupo del Banco Mundial, de sus Directorios Ejecutivos y Juntas de Directores ni de los países representados en ellos. Ni el IEG ni el Grupo del Banco Mundial garantizan la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del IEG o del Grupo del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ningún territorio, ni la aprobación o aceptación de dichas fronteras.

Nada de lo establecido en el presente documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del IEG o del Grupo del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

DERECHOS Y AUTORIZACIONES



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Atribución 3.0 Genérica (CC BY 3.0): <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>. Bajo la licencia Creative Commons de Atribución queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, en las siguientes condiciones:

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: IEG (Grupo de Evaluación Independiente) (2014), *El gran negocio de las pequeñas empresas: Evaluación de la experiencia del Grupo del Banco Mundial en materia de apoyo dirigido a la pequeña y mediana empresa, 2006-12*. Reseña, ciudad de Washington: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Atribución CC BY 3.0.

Traducciones: Esta versión en español es una traducción de la Unidad de Servicios de Traducción e Interpretación del Banco Mundial (GSDTI). En caso de que usted haga traducir la publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “La presente traducción no es obra del Grupo de Evaluación Independiente (IEG) ni del Grupo del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de este. Ni el IEG ni el Grupo del Banco Mundial responderán por el contenido ni por los errores de la traducción”.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse al IEG, a la siguiente dirección: 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-3125; correo electrónico: ieg@worldbank.org.

ISBN-13: 978-1-60244-

ISBN-10: 1-60244-

RESEÑA

El gran negocio de las pequeñas empresas

EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL EN MATERIA DE APOYO DIRIGIDO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, 2006-12



Índice

- ii Abreviaturas
- iii Agradecimientos
- 1 Reseña
- 14 Respuesta de la Administración
- 25 Registro de medidas adoptadas por la Administración
- 36 Resumen del Presidente del Comité sobre la Eficacia en términos de Desarrollo
- 37 Contenido de la evaluación completa

Puede accederse a la evaluación completa en el sitio web del IEG:
<http://ieg.worldbankgroup.org/small-enterprises>.

Abreviaturas

AAA	actividades de asesoramiento y análisis
AIF	Asociación Internacional de Fomento
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
GTFP	Programa Mundial de Financiamiento para el Comercio (IFC)
IEG	Grupo de Evaluación Independiente
IFC	Corporación Financiera Internacional
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
pyme	pequeña y mediana empresa

Agradecimientos

Esta evaluación del apoyo dirigido a la pequeña y mediana empresa del Grupo del Banco Mundial fue preparada por un equipo del IEG dirigido por Andrew Stone. Se realizó bajo la dirección de Marvin Taylor-Dormond (director) y Stoyan Tenev (gerente) y la orientación general de Caroline Heider (directora general de Evaluación).

Los miembros del equipo fueron (en orden alfabético) Jacqueline Andrieu, Maria Baldauf, Amitava Banerjee, Jack Glen, Hiroyuki Hatashima, Sara Mareno, Maria Pinglo, Anqing Shi, Aurora Siy, Stephan Wegner, Robert Wight, Khaliun Yadamsuren, Izlem Yenice y Hanlei Yun.

El profesor Thorsten Beck realizó un valioso examen bibliográfico que aportó antecedentes para el estudio.

Los expertos evaluadores fueron Mary Hallward-Driemeier (Banco Mundial), Eric Oldsman (Nexus Associates), Kris Hallberg (consultor), Michael Barzelay (Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres) y Leora Klapper (Banco Mundial). Ade Freeman impartió orientaciones adicionales.

Emelda Cudilla brindó apoyo administrativo y se encargó del formato del informe.

LICENCED COFFEE DEALERS



El Grupo del Banco Mundial promueve el crecimiento de la pequeña y mediana empresa (pyme) a través de intervenciones tanto sistémicas como específicas. Un desafío fundamental es basar las múltiples actividades emprendidas en este amplio espacio en un entendimiento claro de las características y la dinámica de las pymes y la función que cumplen en la economía en general, así como su contribución efectiva y potencial al empleo, el crecimiento y la prosperidad compartida. Un desafío estrechamente conexo es formular estrategias claras que vinculen las intervenciones con los resultados pretendidos y vayan acompañadas de sistemas sólidos de medición que proporcionen pruebas de los resultados y permitan el aprendizaje.

La focalización o especificidad significa centrar los beneficios en las empresas de un tamaño con exclusión de otras. El apoyo dirigido a las pymes es un gran negocio para el Grupo del Banco Mundial, de un promedio de alrededor de US\$3000 millones anuales en compromisos, gastos y volumen de riesgos asumidos brutos en el período de 2006-12. En el contexto de reformas más amplias, el apoyo dirigido a las pymes puede ser un instrumento muy útil y, dada la magnitud de la escala del programa reciente, es fundamental que el Grupo del Banco Mundial lo use eficazmente. El apoyo dirigido a las pymes no es un fin en sí mismo, sino un medio para crear economías que puedan emplear a más personas y crear más oportunidades para que los ciudadanos alcancen la prosperidad. La prosperidad y el crecimiento del sector de las pymes se vinculan con economías en rápido crecimiento.

Ya que el Grupo del Banco Mundial continúa apoyando a las pymes, con el fin de ayudarlas a concretar su posible contribución a las economías en desarrollo, la evaluación del Grupo de Evaluación Independiente (IEG) concluye que el Grupo del Banco Mundial debe hacer varias cosas para que el apoyo dirigido a las pymes sea más eficaz.

Aclarar su planteamiento relativo al apoyo dirigido a las pymes. La Corporación Financiera Internacional (IFC), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y el Banco Mundial deberían armonizar sus planteamientos relativos a las pymes para aclarar los objetivos y la justificación analítica del apoyo dirigido a las pymes, cómo se relaciona este con la reforma sistémica, cuándo es adecuado, cuáles son las principales formas que adoptará, y cómo se hará su seguimiento y se evaluará. El apoyo dirigido a las pymes debe estar firmemente basado en un entendimiento claro, basado en evidencia de cómo el apoyo propuesto eliminará de manera sostenible los problemas que limitan la capacidad de las pymes para contribuir al empleo, el crecimiento y las oportunidades económicas.

Aumentar la relevancia y la adicionalidad. Los funcionarios pertinentes de la Administración del Grupo del Banco Mundial deberían refinar sus planteamientos relativos a las pymes a fin de trasladar los beneficios de las empresas y los mercados mejor atendidos a los Estados de frontera (los que tienen sistemas financieros poco desarrollados, especialmente los países de ingreso bajo y los países frágiles y afectados por conflictos), las regiones de frontera y los segmentos insuficientemente atendidos.

Aplicar un programa de investigaciones adaptado a las circunstancias. La Administración del Grupo del Banco Mundial debería establecer un programa de investigaciones adaptado a las circunstancias para respaldar estas aclaraciones y el perfeccionamiento de su planteamiento relativo al apoyo a las pymes, y prestar asistencia al efecto, usando a los investigadores mejores calificados.

Reforzar las orientaciones y el control de la calidad. La Administración del Grupo del Banco Mundial debería proporcionar orientación y hacer el control de la calidad a fin de que en los documentos de los proyectos del Grupo del Banco con apoyo dirigido a las pymes definan y justifiquen la especificación del grupo beneficiario, prevean mecanismos específicos de focalización, e incluyan indicadores del impacto en sus marcos de resultados y de seguimiento y evaluación.

Reformar el Programa de Pequeñas Inversiones (PPI) de MIGA. MIGA debería replantear radicalmente su enfoque relativo al otorgamiento de garantías para las inversiones en las pymes en el marco de su PPI, y considerar ya sea una fusión con su programa ordinario o un rediseño fundamental a fin de mejorar el desempeño.

La lógica del apoyo dirigido a las pymes

En esta evaluación, IEG ha llegado a la conclusión de que muchos proyectos focalizados no están bien justificados, están poco centrados en las pymes y/o tienen potencial de adicionalidad limitado. Asimismo, el apoyo dirigido a las pymes ha sido justificado por uno de los dos tipos de razonamiento siguientes:

- Las pymes hacen contribuciones especiales a las economías en desarrollo: al crecimiento, el empleo, la productividad y las inversiones; por lo tanto merecen apoyo especial. Sin embargo, las obras en la materia no aportan pruebas concluyentes de que la contribución de las pymes al crecimiento y el empleo en los países en desarrollo sea mayor que la de empresas más grandes, y hay brechas considerables de conocimientos.
- Las pymes encaran desafíos especiales que no son comunes a empresas de otro tamaño. Hacer frente a estos desafíos “equilibra las condiciones”, y contribuye a la solución de las limitaciones económicas sistémicas y, por lo tanto, al mejor funcionamiento de los mercados y las instituciones. Esto permitiría a las pymes manifestar su pleno potencial para generar empleo y crecimiento en las economías en desarrollo. Este segundo argumento se fundamenta ampliamente en varios diagnósticos de países y entre países en los que se muestran diferencias basadas en el tamaño en la manera en que las empresas experimentan el clima para la inversión y los servicios comerciales, como el financiamiento.

Sin embargo, sorprende que la literatura existente no ofrezca mucha orientación acerca de la eficacia efectiva de las formas más comunes de apoyo dirigido a las pymes, ya sea con respecto a los beneficiarios directos o, en términos más generales, a los mercados y las

economías, y menos aún con respecto a la secuencia adecuada y la complementariedad de las intervenciones.

Asimismo, los datos de Encuesta de Empresas recopilados por el Banco Mundial indican que la limitación que experimentan las empresas no solo depende del tamaño, sino de la interacción del tamaño con las condiciones del país en el que funcionan, especialmente el nivel de ingreso nacional. Los resultados de la encuesta y la literatura existente también revelan que todo punto de vista integral acerca de las pymes debe centrar gran parte de la atención en las reformas sistémicas (no específicas), incluido el suministro confiable de electricidad, un sector público honesto y transparente, impuestos moderados, estabilidad política, reglas de juego justas y una fuerza laboral con la formación necesaria. Las prioridades sistémicas también comprenden el establecimiento del entorno jurídico, reglamentario e institucional respaldatorio de un sector financiero estable, desarrollado y competitivo, en el que las instituciones financieras quieran tener a las pymes como clientes.

Una teoría creíble del cambio de las intervenciones de apoyo dirigido a las pymes debe centrarse en dejar un suministro sostenible de servicios (como el financiamiento, los servicios de desarrollo de empresas o de capacitación) mediante el establecimiento de mercados e instituciones que funcionen bien, y no proporcionar sencillamente beneficios temporales a un grupo pequeño de empresas durante la vigencia de un proyecto. La escala de las deficiencias descubiertas para proporcionar servicios a las pymes, especialmente los servicios de financiamiento, opacan los beneficios directos que puede proporcionar el Grupo del Banco Mundial. Por lo tanto, las intervenciones dirigidas deben ser estratégicas, y movilizar recursos con el fin de producir beneficios más amplios para las instituciones y los mercados.



FOTOGRAFÍA: ANDREW H. W. STONE/BANCO MUNDIAL

Cocina de prueba y de control de la calidad de una de las principales empresas tostadoras y exportadoras de café de Kenia. A través de un componente de un proyecto de cadena de valor del Banco Mundial (parte de un esfuerzo conjunto más grande del Banco Mundial e IFC por aumentar la competitividad de las microempresas y las pymes), los exportadores trabajaron con cooperativas de café para ayudar a los agricultores a aumentar su productividad y mejorar la calidad y la homogeneidad de los granos, aumentando de esa manera el ingreso de los agricultores y el suministro para las exportaciones.

El apoyo dirigido a las pymes debe enraizarse firmemente en un entendimiento claro, basado en pruebas, acerca de lo que caracteriza a una pyme y cómo el apoyo propuesto eliminará de manera sostenible los problemas que limitan la capacidad de las pymes para contribuir al empleo, el crecimiento y las oportunidades económicas. Se requiere selectividad tanto para la eficacia como para la eficiencia de la focalización. La definición de pymes (de los límites máximo y mínimo) establece la relevancia de

los proyectos para los objetivos de desarrollo y diferencia algunas empresas de otras sobre la base de los criterios de empleo, ventas y activos. La selectividad afecta tanto a la eficacia como a la eficiencia de la focalización, orienta los beneficios a quienes los necesitan y reduce los costos.

En la actualidad, hay problemas con el planteamiento de cada una de las instituciones que integran el Grupo del Banco Mundial en lo que respecta a la definición de

pymes. Las definiciones de IFC y MIGA, si bien tienen las ventajas de la estandarización, no parecen estar bien ajustadas al contexto local, en tanto que la falta de una definición institucional del Banco Mundial puede dar lugar a definiciones para cada proyecto específico que carecen de vínculos sólidos con el fundamento básico de la asistencia ofrecida.

Adicionalmente, solo una minoría de proyectos define a las pymes (las empresas elegibles para recibir los beneficios), y son aún menos aquellos en los que se aplica esa definición en sus disposiciones. En una minoría se identifican las imperfecciones del mercado o de las políticas que se procura subsanar, y en un número aún menor se proporciona un fundamento sólido de la forma en que el proyecto atenuará esas imperfecciones. La limitada información pertinente acerca de los resultados de la cartera torna difícil aprender de la experiencia o incluso determinar la existencia de adicionalidad en las intervenciones del Grupo del Banco Mundial. Aunque cada institución del Grupo del Banco Mundial funciona de manera distinta, la colaboración, la comunicación y los objetivos estratégicos comunes reportan beneficios. Las incoherencias y la falta de coordinación entre las instituciones redundan en la pérdida de oportunidades. La falta de consenso institucional acerca de lo que constituye una pyme, cuándo es adecuado respaldar a este tipo de empresas y qué constituye tener éxito parece especialmente inadecuada en momentos en que el Grupo del Banco Mundial está en vías de adoptar prácticas mundiales que trascienden las fronteras tradicionales en virtud de un modelo de “un solo Grupo del Banco Mundial”.

Apoyo específico de IFC

Para IFC, el apoyo para las pymes se considera un objetivo estratégico sobre la base del potencial de creación de empleo de dichas empresas.

SERVICIOS DE INVERSIÓN

El empeño de IFC en el apoyo de las pymes es de larga data: comenzó hace más de 30 años con su primer servicio para la preparación de proyectos. Hace poco, el apoyo se manifestó en su hoja de ruta para los ejercicios de 2014-16. IFC considera al apoyo para las pymes como un objetivo estratégico, teniendo en cuenta el potencial de creación de empleo. Su cartera de proyectos focalizados en las pymes representa el 17% del total de proyectos y el 15% de los compromisos, concentrados en el conglomerado de actividades de mercado financiero.

Los servicios líderes de inversión abarcan los préstamos, los fondos de inversión y el arrendamiento financiero. En cambio, las inversiones directas en las pymes abarcan tan solo el 1 % de los compromisos de IFC (aunque el 10 % de los proyectos). La contribución más sólida de IFC a las pymes es el desarrollo de mercados e instituciones que puedan después funcionar de manera sostenible por sus propios medios. Esto significa que la relevancia de IFC es mayor donde el sector financiero (u otros mercados de servicios) es más deficiente en la atención de las pymes. Por lo tanto, la relevancia de IFC es mayor cuando desarrolla operaciones en la frontera o cerca de la frontera, especialmente en los países o regiones de ingreso bajo y en los países o regiones frágiles y afectados por conflictos en donde no se ofrecen servicios a las pymes; en países en los que el sector financiero no se ha desarrollado para prestar servicios a las pymes; con intermediarios que carecen de una práctica relacionada con las pymes firmemente arraigada, y en lo que respecta a proporcionar servicios financieros a los que no reciben suficiente atención.

Muchos clientes valoran el apoyo, el profesionalismo y los estándares de IFC, especialmente cuando IFC puede adaptar sus productos a sus necesidades. Sin embargo, estos proyectos suelen carecer de las características principales que reforzarían su relevancia para las

empresas focalizadas, como una definición adecuada de pymes, una conexión clara de la intervención para corregir imperfecciones del mercado, de una política, o de las instituciones, o la redacción de documentos jurídicos del proyecto en que se estipule la exigencia de orientar los beneficios a las pymes.

Los proyectos de apoyo dirigido a las pymes han mejorado su desempeño a lo largo del tiempo, aunque por lo general han tenido menos éxito que la cartera general y el resto de la cartera de proyectos relacionados con los mercados financieros. Los proyectos en los que hay préstamos a través de intermediarios financieros tienen los resultados medios más altos en materia de desarrollo, en parte porque están emplazados en países de ingreso relativamente más alto que los países a los que se destinan otras líneas de productos. Los indicadores de IFC para el financiamiento de las pymes plantean interrogantes acerca de la eficacia relativa de sus proyectos de préstamo de apoyo dirigido a las pymes en lo que respecta a ampliar la cartera de proyectos para las pymes, en comparación con los proyectos bancarios de la cartera general no específica. El Programa Mundial de Financiamiento para el Comercio, si bien beneficia a las pymes en alguna medida, ha sido caracterizado indebidamente por IFC como un programa para las pymes. En general, las inversiones de IFC específicas para las pymes carecen de seguimiento y de información de referencia suficientes como para permitir la medición confiable del impacto en el desarrollo.

SERVICIOS DE ASESORÍA

Los servicios de asesoría de apoyo dirigido a las pymes de IFC en general han tenido un mejor desempeño que el resto de la cartera de servicios de asesoría, salvo en los países de ingreso bajo. Casi la mitad de los proyectos consistieron en asistencia técnica, fundamentalmente para instituciones financieras. En general, los gastos se

centraron en los países más pobres, y el 40% de ellos se destinó a África.

Muchos proyectos de asesoría estaban vinculados a proyectos complementarios de inversión, mayormente en préstamos, arrendamiento financiero y otras actividades de los mercados financieros. En general, cuando los proyectos de inversión de apoyo dirigido a las pymes se ejecutaron junto con servicios de asesoría, IFC logró con ellos mejores resultados en materia de desarrollo. Los servicios de asesoría tienen particular tracción con clientes cuando se adaptan bien al contexto nacional y sectorial; pueden perder tracción si la estandarización es excesiva.

APOYO ESPECÍFICO DE MIGA

El apoyo de MIGA para las pymes se ajusta a dos planteamientos: directamente (minorista) a inversionistas transfronterizos que realizan pequeñas inversiones en las pymes a través de su PPI, o indirectamente (mayorista) a intermediarios financieros para que inviertan en subsidiarias para que hagan préstamos a las pymes. El apoyo de MIGA para proyectos para pymes ha sido considerable durante el período de los ejercicios de 2006 a 2012, y representa el 45 % de los proyectos y el 21 % del volumen de riesgos asumidos brutos de MIGA. En el 57 % de los proyectos se otorgaron garantías en el marco del PPI, pero ellas representan menos del 8 % del volumen de riesgos asumidos brutos en apoyo de las pymes y el 2 % del volumen total de riesgos asumidos brutos de MIGA.

Programa de Pequeñas Inversiones

MIGA es uno de tan solo tres aseguradores contra riesgos políticos que ofrecen un servicio especial para apoyar las inversiones en las pymes de los países en desarrollo. Los proyectos del PPI por lo general son muy importantes para las tres prioridades operacionales



FOTOGRAFÍA: JACQUELINE ANDRIEU/BANCO MUNDIAL

Taller de restauración de muebles de Nicaragua. A través de un mecanismo de donación de contrapartida del Banco Mundial, microempresas y pequeñas empresas de varias ciudades pudieron acceder a financiamiento suficiente para invertir en equipos a fin de aumentar extraordinariamente su productividad. Las actividades de cadena de valor de la madera de IFC también ayudan a algunos fabricantes de muebles a acceder a los mercados de exportaciones de productos madereros de producción sostenible.

de MIGA que consisten en el apoyo a las inversiones en los países que pueden recibir financiamiento de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), en entornos de fragilidad o afectados por conflictos, y en inversiones entre países del hemisferio sur. Sin embargo, la viabilidad de los proyectos del PPI es más difícil debido la ubicación de la mayoría de dichos proyectos en países de alto riesgo y a la naturaleza intrínsecamente más riesgosa de las empresas más pequeñas. En varios proyectos se

registraron problemas debido a la capacidad deficiente de administración. A pesar de los esfuerzos de MIGA por hacer el seguimiento de los requisitos ambientales y sociales de los proyectos del PPI, en algunos casos no tuvo éxito en hacer que los proyectos cumplieran con dichos requisitos.

La tramitación simplificada de las garantías en el PPI no ha redundado en mejoras en la eficiencia en lo que se

refiere a un menor tiempo de tramitación. La información proporcionada por el personal de MIGA también da cuenta de escasos ahorros en los recursos de dichas garantías en comparación con las garantías ordinarias.

Garantías ordinarias

Las garantías ordinarias de MIGA también constituyen un medio para encauzar grandes montos de cobertura de riesgos políticos para beneficiar a las pymes. Sin embargo, como se aplica actualmente, no existe un mecanismo para destinar fondos específicamente a las pymes, es decir, para asegurar que los fondos se utilicen para los fines establecidos en el documento presentado a la Junta de Directores Ejecutivos.

Además, las garantías mayoristas focalizadas en el financiamiento para las pymes están muy concentradas en unos pocos clientes con el impulso de las disposiciones reglamentarias en sus países de origen. Las garantías mayoristas focalizadas en las pymes tuvieron peores resultados que un grupo comparable de proyectos del sector financiero en lo que se refiere a desempeño empresarial, sostenibilidad económica y aporte al desarrollo del sector privado, aunque ello no siempre se debe a la concentración en las pymes. No obstante, no hay pruebas de que el largo plazo del financiamiento se trasladara a los prestatarios finales.

En general, la falta de seguimiento sistemático de los resultados de los proyectos con respecto a las pymes a nivel de intermediarios y prestatarios torna difícil establecer los resultados o el logro de los objetivos previstos de los proyectos.

Apoyo específico del Banco Mundial

FINANCIAMIENTO

La cartera de proyectos de apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial representó alrededor del 7 % de

los proyectos y el 2 % del valor de los compromisos. En la cartera de financiamiento predominan, por líneas de productos, los proyectos de líneas de crédito, donaciones de contrapartida y servicios de desarrollo de la capacidad de gestión empresarial. Aunque el Banco desarrolla actividades de manera más considerable en los países de ingreso bajo y en los países frágiles y afectados por conflictos, el nivel relativamente bajo de compromisos en los países de ingreso bajo que pueden recibir financiamiento de la AIF y el alto nivel de compromisos en los países de ingreso mediano alto plantea cuestiones de relevancia en lo que se refiere a llegar a la frontera y fortalecer los mercados y las instituciones de mercado donde estos son más deficientes.

El apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial es más amplio que el indicado por su centro estratégico formal de atención en el acceso al financiamiento, y probablemente se vea más impulsado por la estrategia y la demanda a nivel nacional y regional que por cualquier orientación central.

En la gran mayoría de proyectos cerrados se lograron resultados eficaces en términos de desarrollo. Sin embargo, los esfuerzos por juzgar la eficacia y la eficiencia del apoyo específico del Banco Mundial para las pymes se ven inhibidos por la falta de una evaluación cuantitativa seria del impacto de sus principales líneas de productos en el desarrollo. Algunos proyectos calificados como satisfactorios en lo que se refiere a su impacto en los beneficiarios proporcionan escasas pruebas respecto de si han eliminado los obstáculos sistémicos subyacentes.

La calidad del trabajo tiene varios puntos fuertes, incluida la vinculación con estudios analíticos anteriores y una elevada tasa de resultados eficaces en términos de desarrollo, así como de realismo en las autoevaluaciones.



FOTOGRAFÍA: JACQUELINE ANDRIEU/BANCO MUNDIAL

Este panadero nicaragüense pudo usar una donación de contrapartida y asistencia técnica del Banco Mundial para aumentar la productividad, reducir las horas de trabajo en una tercera parte, introducir productos nuevos y aumentar las utilidades de su empresa. Sigue ampliando su oferta de productos, y ya ha agregado galletitas y ahora está planeando agregar pastelitos, y tal vez incluso pizza.

Los puntos débiles son los diseños demasiado complejos, los calendarios de ejecución demasiado optimistas y la necesidad frecuente de demoras, reestructuraciones y cancelaciones parciales.

ASESORÍA

Aunque las actividades de asesoramiento y análisis (AAA) del apoyo dirigido para las pymes es tan solo una pequeña porción de la cartera total, las AAA en general son relevantes e importantes para los desafíos que encaran las pymes. Están

destinadas fundamentalmente a los Gobiernos. Las autocalificaciones (que no son validadas por IEG) revelan un nivel elevado y creciente de éxito de la asistencia técnica en apoyo dirigido a las pymes. La asistencia técnica en el contexto de las líneas de crédito parece eficaz para fortalecer el desempeño institucional y, por lo tanto, producir resultados positivos.

Los estudios económicos y sectoriales parecen eficaces en algunas dimensiones pero tenían un atractivo limitado para influir en la política oficial.



FOTOGRAFÍA: ANDREW H. W. STONE/BANCO MUNDIAL

Este pequeño hotel de Nairobi se estableció gracias al financiamiento proporcionado por un banco cliente de IFC. El banco ha desarrollado activamente su clientela de pymes, incluido este cliente, que del financiamiento de una empresa dedicada al transporte se amplió para construir un hotel.

Recomendaciones

RECOMENDACIÓN 1: ARMONIZAR Y ACLARAR EL PLANTEAMIENTO RELATIVO AL APOYO DIRIGIDO A LAS PYMES

IFC, MIGA y el Banco Mundial deberían armonizar sus planteamientos relativos a las pymes y aclarar los objetivos y la justificación analítica del apoyo dirigido a las pymes, cómo se relaciona dicho apoyo con la reforma sistémica, cuándo es adecuado, qué formas principales adoptará y cómo se hará su seguimiento y evaluación.

Para los países en los que el desarrollo de las pymes es una prioridad, todo apoyo dirigido debe basarse sólidamente en el marco y la estrategia de alianza con el país, las pertinentes partes del diagnóstico sistemático del país sobre la base de los estudios analíticos del mismo, y otros instrumentos que proporcionen un marco analítico y estratégico para identificar el orden secuencial y la combinación de intervenciones sistémicas y específicas con las que se abordarán los desafíos sistémicos que encaran las pymes, la creación de mercados y el acceso a servicios. La especificación de la meta de los proyectos

de apoyo dirigido a las pymes debe vincularse con las condiciones específicas de cada país y, en algunos casos, referirse a las empresas pequeñas y medianas de manera distinta, teniendo en cuenta la manera en que experimentan las condiciones imperantes en el país. A pesar de los distintos modelos de las instituciones, las estrategias comunes para los países en las que se movilizan y utilizan en forma secuencial los conocimientos especializados y las ventajas comparativas de las instituciones del Grupo del Banco Mundial deberían garantizar la complementariedad, aumentar al máximo el impacto y reducir las posibilidades de superposiciones e incongruencias. El apoyo dirigido a las pymes debe estar firmemente basado en un entendimiento claro, basado en evidencia, acerca de cómo el apoyo propuesto eliminará de manera sostenible los problemas que limitan la capacidad de las pymes para contribuir al empleo, el crecimiento y las oportunidades económicas.

El marco de seguimiento y evaluación debe diseñarse para captar el efecto de las intervenciones de los proyectos en estas dimensiones, a nivel de los beneficiarios, los clientes y el mercado en general. En ambos niveles, la información es necesaria para entender lo que habría sucedido de no existir el proyecto. Esto entraña, en lo posible, un planteamiento riguroso, basado en hechos, que genere información acerca de la hipótesis básica, el período posterior al proyecto y el grupo de control. Tal vez haga falta un plazo más largo para recopilar datos a fin de evaluar la sostenibilidad del impacto.

RECOMENDACIÓN 2: AUMENTAR LA RELEVANCIA Y LA ADICIONALIDAD

La Administración del Grupo del Banco Mundial debería perfeccionar sus planteamientos relativos a las pymes a fin de trasladar los beneficios de las empresas y los mercados mejor atendidos a los Estados de frontera (los que tienen sistemas financieros poco desarrollados,

especialmente los países de ingreso bajo y los países frágiles y afectados por conflictos), las regiones de frontera y los segmentos insuficientemente atendidos.

Un indicador clave de si se está produciendo dicho cambio sería la evolución de la distribución de la cartera de proyectos de apoyo dirigido a las pymes, así como la composición de las instituciones y empresas beneficiarias. Esto también entraña incluir en el seguimiento y la evaluación de los proyectos específicos indicadores del impacto del proyecto sobre la población de empresas tenidas en mira, así como el impacto en los intermediarios financieros¹.

RECOMENDACIÓN 3: APLICAR UN PROGRAMA DE INVESTIGACIONES ADAPTADO A LAS CIRCUNSTANCIAS

La Administración del Grupo del Banco Mundial debería establecer un programa de investigaciones adaptado a las circunstancias para respaldar estas aclaraciones y el perfeccionamiento de su planteamiento relativo al apoyo a las pymes, y prestar asistencia al efecto. El uso de los investigadores mejores calificados (por ejemplo, una gran cantidad de conocimientos especializados calificados se encuentran en la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo) debería redundar en distinciones de la definición de las pymes más relevantes para las políticas y los contextos; un entendimiento mejor de los aportes dinámicos de las pymes al crecimiento económico, el empleo y la reducción de la pobreza; un conocimiento más profundo acerca de cómo debería ser el diseño de las intervenciones según las situación de cada país; una definición de "frontera" relevante para el proyecto; una visión más clara del orden secuencial y las combinaciones correctas de los aspectos sistémicos y específicos, y un análisis más riguroso del desempeño y el impacto efectivos de los tipos, las combinaciones y las secuencias principales de intervenciones del Grupo del Banco y otros donantes. La Encuestas de Empresas debería

perfeccionarse para identificar mejor las imperfecciones del mercado y la demanda no satisfecha de servicios financieros y de otro tipo, y generar tablas de conexiones de datos que expliquen mejor la dinámica de las empresas y permitan hacer una relación más confiable de los factores explicativos del crecimiento de las empresas y el empleo.

RECOMENDACIÓN 4: REFORZAR LAS ORIENTACIONES Y EL CONTROL DE LA CALIDAD

Los funcionarios pertinentes de la Administración del Grupo del Banco Mundial deberían proporcionar orientación y proveer al control de la calidad a fin de que en los documentos de los proyectos del Grupo del Banco focalizados en las pymes:

- a. se defina el grupo de empresas beneficiario mediante criterios medibles, como el número de empleados y los ingresos anuales.
- b. se justifique la definición del grupo beneficiario específico (que podría ser un subconjunto de pymes) sobre la base de las pruebas concretas en cada país de que este grupo experimenta imperfecciones o restricciones del mercado relacionadas específicamente con el tamaño.
- c. se especifique y, cuando resulte apropiado, se incorpore en las disposiciones jurídicas el mecanismo para llegar hasta el grupo específico.
- d. se incluyan en sus marcos de resultados y de seguimiento y evaluación indicadores del impacto del proyecto en el grupo específico y en las limitaciones o imperfecciones del mercado que justifiquen el proyecto.

Los proyectos que se describen a sí mismos como focalizados en los beneficios para las pymes deben ajustarse a este planteamiento. Además, estos proyectos

deben codificarse adecuadamente con respecto a si sus beneficios están en verdad predominantemente o exclusivamente disponibles para las pymes. Las prácticas y los sistemas de codificación deben examinarse y modificarse para asegurar que los proyectos de apoyo dirigido a las pymes estén bien codificados, a fin de reducir los “falsos positivos” y “falsos negativos”.

RECOMENDACIÓN 5: REFORMAR EL PROGRAMA DE PEQUEÑAS INVERSIONES DE MIGA

MIGA debería replantear radicalmente su enfoque relativo al otorgamiento de garantías para las inversiones en las pymes en el marco del PPI, y considerar ya sea una fusión con su programa ordinario o un rediseño fundamental a fin de mejorar el desempeño.

Si MIGA decide eliminar el PPI como servicio independiente, puede mantener su relevancia para la frontera y seguir garantizando pequeñas inversiones en virtud de sus procedimientos ordinarios, tramitando los proyectos calificados en virtud de su procedimiento expedito “sin objeciones” cuando se reúnan las condiciones. MIGA podría mantener su marca PPI mediante la creación de un fondo fiduciario del PPI, o un mecanismo transparente de subvenciones financiado por MIGA y denominado PPI, a fin de reducir el costo de la prima y la garantía de proyectos para las pymes de alto valor agregado que comprendan inversiones nuevas con un alto nivel de adicionalidad en empresas pequeñas de regiones o mercados de frontera. Si se mantiene el PPI como servicio independiente, las deficiencias actuales deben encararse francamente, incluso mediante la mejora de la selectividad y análisis, el mayor control de calidad del proceso de preparación, la mejor focalización en las pymes en lugar de las pequeñas inversiones, y la mejora del seguimiento y la evaluación. La contabilidad de costos e ingresos debe mejorarse para permitir decisiones fundadas de la Administración acerca de los recursos

del PPI en el contexto de las prioridades estratégicas generales de MIGA.

A fin de fortalecer la capacidad de los titulares de garantías de las pymes menos experimentados, MIGA debería proporcionar asistencia más sólida para la creación de capacidad y asistencia técnica a fin de implementar y administrar los requisitos ambientales y sociales para los pequeños proyectos.

Nota

¹ Un programa de evaluación cuantitativa más rigurosa del impacto de una muestra determinada de proyectos (para limitar los costos) permitiría tener una visión más clara del impacto de los proyectos en los beneficiarios pretendidos. Los métodos de evaluación deberían incluir la recopilación de datos básicos y el uso de grupos de control para fines de comparación a fin de que pueda entenderse qué hubiera sucedido de no existir el proyecto. En la medida en que pueda recopilarse información histórica o retrospectiva para entender las tendencias anteriores, y de que el seguimiento complementario sea posible para entender mejor los efectos de las intervenciones a largo plazo, todo ello constituirá un aprendizaje adicional de la Administración sobre la base de la experiencia. Además, es necesario recopilar suficiente información cuantitativa sobre los intermediarios (clientes) y sobre los mercados en que funcionan los intermediarios.

Respuesta de la Administración

La Administración del Grupo del Banco Mundial recibe con agrado esta evaluación como una oportunidad para aprender del examen sistemático y atento del “apoyo dirigido a las pymes” del Grupo del Banco Mundial, según lo define el IEG. Como se señala en el informe, las actividades de apoyo dirigido a las pymes pueden ser un “instrumento útil... [no] como fin en sí mismo sino como medio para crear economías que puedan emplear a más personas y generar más oportunidades para que los ciudadanos puedan alcanzar la prosperidad”. La Administración considera que el conjunto de productos “de apoyo dirigido a las pymes” de todo el Grupo del Banco Mundial, como parte de un planteamiento integral que incluye el apoyo a reformas para crear un entorno propicio, tiene posibilidades de hacer un aporte intenso a los objetivos estratégicos del Grupo del Banco Mundial para poner fin a la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida. Poner de relieve los puntos fuertes, así como los aspectos que podrían mejorarse de las actividades de apoyo dirigido a las pymes, ayuda a la Administración a reforzar más el planteamiento del Grupo del Banco Mundial con respecto a estos productos en adelante. Se agradece particularmente la perspectiva de todo el Grupo —considerando los productos de IFC, MIGA y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/la Asociación Internacional de Fomento (BIRF/AIF)—, ya que la Administración está buscando maneras de prestar, en calidad de un solo Grupo del Banco Mundial, un mejor servicio a los clientes.

Comentarios generales

Las conclusiones de esta evaluación tienen amplia relevancia para toda la organización, particularmente para la nueva Área de Soluciones Transversales en materia de empleo. También contribuyen a promover la base de conocimientos vinculada con el apoyo del Grupo del Banco Mundial para las pymes, a través de la ampliación del acceso a financiamiento y otros servicios y de la creación de un entorno empresarial favorable. Reviste igual importancia el hecho de que nos ayudarán a armonizar mejor la labor de todas las instituciones que conforman el Grupo del Banco Mundial a medida que este avanza para convertirse en un “Grupo del Banco de Soluciones” más integrado para nuestros clientes.

► **Coincidencia general con las conclusiones y recomendaciones.** La Administración concuerda en

general con las conclusiones y recomendaciones de este informe, y recibe con agrado el análisis y las recomendaciones de un diseño mejorado y una mayor eficacia de las actividades de apoyo dirigido a las pymes. Las respuestas de la Administración a las recomendaciones específicas del informe del IEG se presentan en el Registro de medidas adoptadas por la Administración.

► **Las pymes como aportadores importantes de soluciones en materia de desarrollo.** Las pymes desempeñan una función importante en el aporte de soluciones, por ejemplo, en cuanto al número de puestos de trabajo creados, servicios prestados y oportunidades económicas generadas. El apoyo del Grupo del Banco Mundial va más allá de las actividades de “apoyo dirigido a las pymes” y comprende iniciativas específicas

relativas al empleo, los servicios o el financiamiento, y esta expresión tampoco es usada por el Grupo del Banco Mundial como definición de la cartera ni como indicador de presentación de informes. El apoyo del Grupo del Banco para las pymes continuará siendo un ámbito importante de participación para al menos dos de las nuevas Prácticas Mundiales (de Finanzas y Mercados, y de Comercio y Competitividad). Esta evaluación brinda ideas útiles acerca de cómo reforzar más la eficacia de estas actividades.

► **Intervenciones específicas en lugar de sistémicas en apoyo de las pymes.** Como se señala en los comentarios de la Administración al documento de exposición de problemas de esta evaluación, el centro preciso de atención del informe sobre las actividades de “apoyo dirigido a las pymes” redundó en la exclusión de toda la gama de instrumentos sistémicos complementarios proporcionados por el Grupo del Banco Mundial a sus clientes. Por lo tanto, el planteamiento más integral y sistémico que comúnmente aplica el Grupo del Banco Mundial en los proyectos de apoyo dirigido a las pymes no se ha tenido debidamente en cuenta para fundamentar las conclusiones. Un planteamiento sistémico comprende intervenciones específicas como parte de un conjunto más amplio de actividades de apoyo, que pueden incluir actividades de asesoramiento y análisis, financiamiento en apoyo de políticas de desarrollo y préstamos para proyectos de inversión. En el informe se reconoce que este planteamiento sistémico fortalece el impacto y la eficacia de las actividades de apoyo dirigido a las pymes en los Estados de ingreso bajo o en situación de fragilidad y conflictos. Sin embargo, como en la evaluación no se consideraron intervenciones sistémicas, los resultados a nivel de los proyectos fueron penalizados eficazmente por no abordar las cuestiones del marco reglamentario e institucional, aun cuando se desarrollaran AAA específicas para abordar estas cuestiones.

► **Armonización.** En el informe se señalan, con razón, la importancia de una mayor armonización dentro del Grupo del Banco y los desafíos hasta la fecha, pero se subestima el alcance completo de la cooperación lograda por el BIRF/AIF e IFC. Esto puede explicarse, en parte, por los múltiples vínculos entre los proyectos de apoyo dirigido a las pymes y las actividades distintas de este tipo de apoyo que están fuera del alcance de esta evaluación. También se están desplegando esfuerzos por establecer planteamientos más integrados en todas las instituciones del Grupo del Banco Mundial y dentro de ellas. Toda labor futura sobre la armonización deberá enraizarse en las Prácticas Mundiales, un programa común de investigaciones, y diagnósticos estratégicos de los países y marcos de alianza con los países, los que se analizan en más detalle en la sección de recomendaciones del informe.

► **Lógica del apoyo específico y el programa de investigaciones.** En el informe se señala correctamente que las intervenciones de apoyo dirigido a las pymes pueden justificarse sobre la base de la función especial que cumplen las pymes en las economías en desarrollo, y las limitaciones que encaran las pymes, a diferencia de las empresas más grandes. La Administración concuerda con el IEG en que los datos y el análisis en ambos frentes suelen ser inadecuados. La Administración está avanzando con un programa de investigaciones para entender mejor ambas partes de esta justificación y puede revisar el alcance y la escala de dicho programa una vez que las Prácticas Mundiales estén en pleno funcionamiento y que se establezca la disponibilidad de fondos para hacerlo.

La Administración conviene en que hay necesidad de más investigaciones acerca del vínculo entre las microempresas y las pymes, por un lado, y la creación de empresas, por el otro. En el informe se señala la necesidad de aumentar la capacidad de la encuesta de

empresas para explicar la diferencia entre la creación de empleo por parte de las pymes y por parte de las empresas grandes, teniendo en cuenta la salida de empresas, que se ha excluido de análisis anteriores. El equipo a cargo de la encuesta de empresas concuerda con esta observación y ha adoptado medidas para solucionar esta deficiencia. Un análisis inicial de las tablas de conexiones de datos de la región de América Latina y el Caribe revela que, si bien las pymes tienen una tasa de salida mayor que las empresas grandes, estas últimas por lo general se comprimen más mediante despidos o, en tiempos difíciles, más pérdidas netas de puestos de trabajo que en el caso de las pymes. Más análisis de estos datos y tablas semejantes de conexiones de datos correspondientes a otras regiones serán útiles para entender mejor la cuestión en adelante.

► **El financiamiento como limitación.** La Administración concuerda con las conclusiones del examen de obras del IEG en las que se señala que el desarrollo financiero puede tener un impacto favorable al crecimiento y a los pobres al aliviar en mayor medida las limitaciones de financiamiento que experimentan las pymes. Sin embargo, la Administración no se muestra cómoda con la caracterización que hace el IEG de las conclusiones de la encuesta de empresas en lo que se refiere a las principales limitaciones que encaran las pymes, en la que el financiamiento para las pymes no figura como una de las cinco limitaciones principales para la mayoría de las agrupaciones de pymes, ya sea por tamaño o por nivel de ingreso del país. Un componente principal del análisis presentado en el informe del IEG con respecto al acceso a financiamiento se basa en una de las dos medidas subjetivas de la encuesta de empresas relativas a los elementos del entorno empresarial. En su examen, el IEG analizó los datos de la encuesta de empresas valiéndose de una variable de calificación en lugar de una variable de clasificación. Es importante señalar

que cada variable mide cosas distintas. En particular, la variable de calificación es una medida absoluta del grado de obstáculos de cada elemento del entorno empresarial; cada obstáculo se evalúa independientemente de los demás. Para el examen del IEG, el análisis elaboró artificialmente clasificaciones basadas en las variables independientes de “calificación”. En cambio, la variable de “clasificación” consiste en la única pregunta en que se pidió a los encuestados directamente clasificar el principal obstáculo, forzando de esa manera a hacer una comparación de cada elemento con los demás. Esta pregunta proporciona una clasificación directa del principal obstáculo del entorno empresarial para el sector privado de una economía determinada. A los fines de la clasificación del principal obstáculo de una economía, la pregunta sobre la “clasificación” es metodológicamente superior, aunque no se usa en este informe. Según la pregunta de clasificación, el acceso a financiamiento se señaló de manera contundente como el principal obstáculo para las empresas de todo el espectro, con la única excepción de aquellas con 300 o más empleados, que presentaban un panorama considerablemente distinto del descrito en las conclusiones del informe del IEG. Lo más importante es que en el informe se ignora otra información de la encuesta de empresas basada en datos objetivos relativos a la experiencia de las empresas en materia de financiamiento de sus operaciones (es decir, el uso de distintas fuentes de financiamiento externo, así como sus aplicaciones y respuestas a las condiciones del mercado) que se han utilizado para establecer que las pymes tienen una limitación crediticia considerablemente mayor que la de las empresas grandes.

► **Brecha crediticia de las microempresas y las pymes.** Se acoge con beneplácito la recomendación de desarrollar metodologías más rigurosas para estimar la brecha crediticia y respaldar más actividades de

investigación en materia de acceso a financiamiento. En el informe del IEG se analizan los desafíos y la falta de datos disponibles sobre la brecha de financiamiento de las pymes, incluidos los datos y el análisis del informe “Two Trillion and Counting”, preparado por IFC y McKinsey. Los objetivos de este último informe eran estimar la brecha crediticia a nivel mundial, utilizando los datos disponibles en la actualidad, y sentar las bases para un mejor análisis en adelante. Habida cuenta de las limitaciones de los datos, se propuso el análisis de la “mejor estimación” sobre la base de coeficientes fijos conservadores para estimar la posible necesidad total de financiamiento formal, las distribuciones y las poblaciones por tamaño fijo de empresas, supuesto de oferta fija de crédito y fuentes confiables de datos estadísticos. Pese a las limitaciones, en el estudio se proporcionó una estimación inicial de la brecha crediticia a nivel mundial agregado.

► **Adicionalidad y relevancia.** En el informe se recomienda que las actividades de apoyo dirigido a las pymes del Grupo del Banco Mundial se pasen cada vez más a alcanzar las “fronteras” del financiamiento para las pymes, definidas ya sea por geografía o por segmento. Mientras que la Administración está de acuerdo en general con el sentido, es importante señalar que no siempre existe un fundamento sólido para llevar las actividades de apoyo dirigido a las pymes a mercados muy difíciles o menos formales. El tamaño relativo del sector formal de las pymes (en lugar del sector de microempresas/informal) es mayor en las economías más adelantadas, y los encargados de la formulación de las políticas tienen un entendimiento más refinado de los problemas que afectan el desarrollo de las pymes. El entorno favorable para las pymes —en lo que se refiere a políticas, reglamentaciones e instituciones— comúnmente es mejor en las economías de ingreso mediano que en las economías de ingreso bajo y los estados en situación

de fragilidad y conflictos. En los entornos más difíciles, como se establece en el propio informe, el financiamiento para las pymes tal vez no sea la principal limitación insalvable, y quizás hagan falta intervenciones más sistemáticas para que las actividades de apoyo dirigido a las pymes sean más eficaces. Por lo tanto, las actividades independientes de apoyo dirigido a las pymes tal vez sean más adecuadas para los países de ingreso mediano, y no menos adecuadas como parece señalarse en el informe. Sin embargo, el Grupo del Banco Mundial ya está desplegando esfuerzos por respaldar las actividades de apoyo dirigido a las pymes en áreas más difíciles, en las que también hay un buen fundamento para ello. En cuanto a números, más de la mitad (40 de 73) de los proyectos del BIRF/AIF de apoyo dirigido a las pymes en realidad ya corresponden a países que pueden recibir financiamiento de la AIF, en la mayoría de los casos, con el complemento de otras actividades del Grupo del Banco Mundial y organismos asociados. Análogamente, IFC se centra en lugares geográficos y segmentos insuficientemente atendidos. En el caso de IFC, 156 de los 349 proyectos de apoyo dirigido a las pymes en países concretos corresponden a países que pueden recibir financiamiento de la AIF.

En muchos países de frontera (países que pueden recibir financiamiento de la AIF, incluidos los que se encuentran en situación de fragilidad y afectados por conflictos) o regiones de frontera (en países de ingreso mediano), las pymes no reciben suficientes servicios. Al mismo tiempo, en países que no pueden recibir financiamiento de la AIF ni están en situación de fragilidad o afectados por conflictos, el financiamiento para las pymes tal vez sea más prevalente, aunque subsisten brechas en algunos segmentos, muchos de los cuales tienen impactos sociales más amplios incluso en las empresas de mujeres, salud y educación, empresas muy pequeñas, pymes de alto crecimiento y empresas informales/nuevas. Sin embargo,

seguir la evolución de las actividades en “lugares geográficos y segmentos insuficientemente atendidos” no es sencillo y, por este motivo, es entendible que la labor de IFC en este ámbito parezca haberse subestimado en el informe. Por ejemplo, los proyectos de banca para la mujer y de financiamiento combinado, algunas cadenas de valor de la agroindustria y las intervenciones para instituciones financieras basadas en consideraciones de género comúnmente se refieren a segmentos que están muy limitados. En adelante, los diagnósticos nacionales del Grupo del Banco Mundial acerca de las brechas y la capacidad del sector financiero demostrarán en mayor medida las deficiencias e ineficiencias del mercado a nivel nacional.

► **Definición de las pymes.** En el informe se usa la definición de actividades de apoyo dirigido a las pymes que distingue a esas actividades de las que no son de apoyo dirigido a las pymes y que pueden beneficiar a las pymes fundamentalmente sin estar destinadas específicamente a ellas (por ejemplo, las centrales de riesgo, los registros de garantías, la reforma de la entrada de empresas, la reforma tributaria, etcétera). Como se señala en el informe, esto redundará en un número de proyectos de apoyo dirigido a las pymes menor que el identificado por la propia IFC y en un mayor número de proyectos que los determinados según las definiciones del BIRF/AIF. En ambos casos, en el informe tal vez se excluyan actividades que podrían considerarse parte de las soluciones más generales para las pymes que se proporcionan.

La Administración comparte la inquietud del IEG de que en algunos proyectos no se han definido bien los beneficiarios tenidos en mira. En todos los proyectos deben definirse claramente el tipo de pymes que se tienen en mira (si ello es relevante para el diseño del proyecto), ya sea por tamaño (medido por empleados, rotación u otra medida) o por otros criterios (como la formalidad,

el sector, la propiedad de mujeres o las posibilidades de crecimiento). La conclusión de que la definición de las pymes en los proyectos del Grupo del Banco Mundial tal vez no corresponda al grupo pertinente de pymes afectadas requiere una labor analítica más profunda en la preparación de las operaciones de inversión.

Con respecto a la recomendación del informe en el sentido de que el Grupo del Banco Mundial se replantee el enfoque relativo a la definición de las pymes, la Administración reconoce que ninguna de las definiciones existentes es perfecta. Sin embargo, como se desarrollaron para satisfacer las necesidades operacionales específicas de cada institución, ellas tienen beneficios importantes. Como se indica en el informe, no hay consenso acerca de la mejor manera de abordar definiciones relativas, y los investigadores externos no han podido lograr consenso en torno a definiciones comunes. En el informe tampoco se presenta un análisis operacional de los costos y beneficios del cambio de planteamiento en ninguna de las instituciones. En este sentido, la Administración tomará con cautela esta recomendación.

Banco Mundial: Comentarios específicos

► **Contexto de la crisis de las líneas de crédito y otros mecanismos de financiamiento en apoyo dirigido a las pymes.** En el informe se podría dar más reconocimiento al contexto específico de la respuesta ante la crisis (capítulo 5), en que el financiamiento del Grupo del Banco Mundial para las pymes puede desempeñar una función valiosa. Durante las crisis del sector financiero, el financiamiento anticíclico o la distribución de riesgos pueden ayudar a mantener un nivel mínimo de acceso de las pymes (empresas que por lo general soportan lo peor de las restricciones del crédito) a financiamiento, mientras que, después de los desastres naturales o los conflictos, el Grupo del Banco Mundial puede desempeñar una

función valiosa al poner financiamiento a disposición a través de proyectos focalizados. El volumen relativamente grande de financiamiento en apoyo dirigido a las pymes en la región de Europa y Asia central, que se vio muy afectada por la crisis financiera, revela que estos proyectos procuraron atenuar las restricciones del crédito registradas en estos países y que en su gran mayoría afectan a las pymes.

► **Eficacia de las AAA relativas a las pymes.** En el informe se pregunta si los estudios económicos y sectoriales “deberían influir en las políticas gubernamentales solo una parte menor del tiempo”, y se llega a la conclusión de que “el limitado atractivo a nivel de las políticas gubernamentales revela que una gran parte de los estudios económicos y sectoriales tal vez no esté logrando su posible impacto”. En el informe también se observa, empero, que “las AAA sólidas pueden aumentar el desarrollo y fortalecer el impacto de los proyectos de financiamiento”. Si bien estamos de acuerdo con estas conclusiones, la Administración hubiera agradecido un análisis más profundo de las ideas y los datos sobre los temas relativos a los destinatarios tenidos en mira, la eficacia y los resultados de las AAA sobre cuestiones relacionadas con las pymes. Sin embargo, en el informe se señala que gran parte de las AAA relacionadas con las pymes del Banco se llevan a cabo como parte de las actividades que tienen un centro más amplio de atención y no encuadrarían dentro de la focalización del informe en las actividades de apoyo dirigido a las pymes.

► **Garantías parciales de crédito.** En el informe se señala que muchos planes de garantías parciales de crédito no llegan a las empresas pequeñas, aunque ello no parece referirse en particular a los planes de garantías parciales de crédito respaldados por el Grupo del Banco Mundial. La participación del Grupo del Banco Mundial suele diseñarse de modo que las garantías parciales de

crédito puedan otorgarse a empresas más pequeñas, con lo que se reconoce la deficiencia de muchos planes de garantías parciales de crédito.

► **Impacto de las intervenciones en el ámbito de las pymes.** En el informe se menciona, con razón, que las intervenciones del Grupo del Banco Mundial en este ámbito históricamente pocas veces se han evaluado en lo que hace al impacto o a la eficiencia y eficacia con las que se logra el impacto. La Administración también tiene en cuenta que el seguimiento y la evaluación deberían constituir una característica fundamental de todo apoyo que el Banco preste al desarrollo de las pymes. Los proyectos más nuevos y en tramitación comúnmente tienen marcos más rigurosos de seguimiento y evaluación.

► **El caso de Turquía.** La Administración no está de acuerdo con la afirmación de que el BIRF contribuyó a una burbuja de crédito en el país después de mediados de 2009. Primero, el préstamo a un intermediario financiero fue anticíclico, y entró en vigor en momentos en que algunas instituciones financieras estaban restringiendo el crédito en hasta el 50 %; la proporción de pymes en el total de beneficiarios de créditos bancarios se redujo del 27 % en 2007 al 22 % en 2009. Segundo, el volumen total de financiamiento del BIRF en forma de préstamos a intermediarios financieros fue de tan solo US\$1850 millones (2008-12), en comparación con un volumen total de préstamos en Turquía por valor de US\$1661 millones. Tercero, los préstamos del BIRF se encauzaron a las pymes a través de bancos intermediarios para aumentar su capacidad productiva y, por lo tanto, no contribuyeron al aumento del gasto de los consumidores. La Administración también señalaría que siempre ha habido una estrecha coordinación entre el Banco Mundial y tanto las inversiones como el asesoramiento de IFC en áreas de apoyo a las pymes como líneas de crédito, desarrollo del mercado de capital y arrendamiento financiero.

Corporación Financiera Internacional: Comentarios específicos

► **Adicionalidad y relevancia/frontera.** En el informe se formulan observaciones acerca del alcance de la cartera de proyectos de apoyo dirigido a las pymes de IFC en relación con su cartera de actividades distintas de las de este tipo de apoyo. Los proyectos “distintos de los de apoyo dirigido a las pymes” son fundamentalmente proyectos con instituciones financieras que prestan servicios a las pymes, en los que existe la expectativa general de que la inversión de IFC ayude a los bancos a prestar servicios a las pymes, sin un objetivo expreso de que los bancos usen los fondos para dar apoyo dirigido a las pymes. Hay muchas razones por las que la Administración puede decidir respaldar a las instituciones financieras —incluidas las inversiones en capital social en bancos que prestan servicios a las pymes para fortalecer la consolidación del sector financiero del país— sin focalizarse expresamente en las pymes. También pueden existir proyectos distintos de los de apoyo dirigido a las pymes en los que una institución financiera ya tiene un consolidado historial en sus actividades relativas a las pymes y en los que la función de IFC se cumple en otra área, pero el crecimiento de las actividades de la institución relativas a las pymes sigue siendo sólido, o hay proyectos de apoyo dirigido a las pymes en los que IFC ayuda a un banco que está esforzándose por poner en marcha una actividad relativa a las pymes en un mercado volátil y el crecimiento de las actividades relativas a las pymes puede ser muy variable. La conclusión de que los números de la cartera relativa a las pymes de algunos proyectos de apoyo dirigido a las pymes se han reducido con el tiempo es importante, e IFC sigue procurando identificar asociados que estén, y sigan estando, empeñados en apoyar a las pymes con financiamiento de IFC. A continuación se analiza el punto conexo sobre la documentación de estas metas. La Administración

desearía señalar que en el informe se usa una definición de “pymes focalizadas” que no es equivalente a la clasificación de los proyectos para las pymes de IFC.

► **Control de la calidad (Junta de Directores Ejecutivos, control jurídico, codificación).** En el informe se señala que IFC pocas veces incluye una definición de las pymes en los documentos presentados a la Junta de Directores Ejecutivos. Como IFC tiene una definición muy clara de las pymes, puede suponerse que, si en un documento no se define a las pymes, se aplica la definición estándar de la Corporación. Sin embargo, la Administración se esforzará por ser más transparente en los documentos presentados a la Junta de Directores Ejecutivos. En los casos en que el proyecto se desvíe de la definición establecida (y use en cambio, por ejemplo, la definición del cliente local), la Administración se esforzará por ser más clara. En el informe también se señalan deficiencias en los documentos jurídicos con respecto a la definición y el establecimiento de disposiciones relativas las pymes destinatarias en los acuerdos con los clientes. Mientras que IFC conviene en que puede mejorar esta práctica, también señala que puede haber muchos casos en que las definiciones y disposiciones tal vez no sean viables o convenientes, por ejemplo, en el caso de las inversiones en capital social en bancos focalizados en las pymes.

Independientemente de si se incluyen definiciones en los documentos, los bancos clientes deben informar acerca de sus carteras conforme a las definiciones de IFC, y la Administración hace el seguimiento de todo financiamiento para las pymes de acuerdo con la definición de IFC. Mientras que en el informe se plantean algunos interrogantes acerca de la calidad estos datos, también se aclara que ella ha mejorado considerablemente durante el periodo de evaluación: la cobertura ha aumentado del 7 % al 80 %.

► **Programa Mundial de Financiamiento para el Comercio.** En el examen se establece que “con frecuencia IFC ha presentado al Programa Mundial de Financiamiento para el Comercio (GTFP) como destinado fundamentalmente a las pymes”. De hecho, el GTFP nunca ha aducido que es “un programa para las pymes”. IFC ha categorizado siempre el programa como focalizado en la disponibilidad de financiamiento para el comercio en múltiples países y sectores, y las pymes son un conjunto de beneficiarios. Como sucede con otros productos de IFC que actúan a través de intermediarios financieros, el GTFP permite a las pymes y participantes en otros sectores cruciales acceder a financiamiento al que de otro modo no habrían podido acceder de manera comercialmente viable.

En el informe también se comenta acerca de la llegada del GTFP a las pymes y del planteamiento para clasificar las actividades relativas a las pymes teniendo en cuenta variables sustitutivas del volumen de préstamos. Al hacerlo, el informe se refiere a los datos del GTFP como relativos a las “pymes”, aunque en realidad se define expresamente la variable sustitutiva de las pymes del GTFP para hacer el seguimiento de las “transacciones para las pymes” y no las empresas. Mientras que en el informe no se evalúa si la variable sustitutiva de las transacciones para las pymes es acertada en sustancia, la Administración de IFC agradece la conclusión de que algunos clientes del GTFP tienen transacciones que varían en tamaño desde “la clasificación de pyme” hasta la “clasificación distinta de la de pyme” sobre la base de esa variable sustitutiva. Como en el análisis no se tiene en cuenta a las empresas básicas para determinar si son pymes, con todo, no es suficiente concluir que estas transacciones no llegan a las pymes. En el caso de Brasil, que se menciona en este informe, la estrategia deliberada del GTFP ha sido trabajar con bancos de segunda y tercera línea, que prestan servicios

a empresas más pequeñas. La mayoría de los clientes de casi todos los bancos de Brasil comprendidos en el GTFP son en realidad pymes, según las evaluaciones originales del proyecto y las discusiones en marcha con la gestión de clientes. Por último, en el informe se evalúa el nivel de apoyo para las pymes del GTFP utilizando el volumen en dólares, en tanto que la Administración de IFC considera más apropiado tener en cuenta el número de transacciones que se relacionan con las pymes porque el tamaño de las transacciones para las pymes sería, de hecho, considerablemente menor que el correspondiente a las transacciones para empresas más grandes. La Administración de IFC agradece el análisis del GTFP hecho en el informe, y señala que él constituye un aporte importante para las evaluaciones futuras del planteamiento del GTFP, que deberá en última instancia lograr un equilibrio entre la precisión de la clasificación y la viabilidad financiera y organizacional.

► **Los servicios de asesoría de IFC.** La Administración recibe con agrado el reconocimiento del IEG de que muchos proyectos de servicios de asesoría de IFC son muy relevantes para los países y las situaciones en que se ejecutan. A fin de reforzar el impacto y la eficacia de IFC con relación al desarrollo de las pymes, los servicios de asesoría adoptan planteamientos programáticos que aprovechan los aportes de otras líneas de actividades, incluidos el fortalecimiento del entorno propicio, el aumento del acceso a infraestructura —intervenciones ambas que benefician a las empresas de todos los tamaños, aunque pueden beneficiar más a las pymes—, el aumento del acceso a financiamiento y la mejora de la capacidad administrativa y operacional de las pymes para reforzar su competitividad. Los servicios de asesoría examinan y revisan constantemente sus instrumentos de medición de los resultados a fin de incorporar las enseñanzas de la experiencia y fortalecer la armonización con las actividades y la evolución de nuestra estrategia.

La Administración ha introducido hace poco un sistema de seguimiento de los servicios de asesoría después de prestados a fin de obtener más información sobre la sostenibilidad y los resultados en una etapa posterior de las intervenciones de servicios de asesoría.

► **Seguimiento y evaluación.** En los últimos años, IFC se ha centrado en aumentar eficazmente su capacidad para hacer el seguimiento de la llegada a las pymes con sus proyectos de mercados financieros. Si bien sigue introduciendo mejoras en ese proceso, la Administración está de acuerdo con el IEG en que ha llegado la hora de observar más de cerca el desafío mucho más complejo de entender cómo la llegada a las pymes se traduce en impacto.

Ha habido casos en que IFC ha medido el impacto de su labor relativa a las pymes en el empleo, incluso a través de evaluaciones focalizadas y los estudios de microcasos realizados para el estudio sobre el empleo, así como algunas evaluaciones de los servicios de asesoría. Hasta este punto, la Administración de IFC observa que, como parte del estudio sobre el empleo, ha preparado varios “estudios de microcasos” de clientes de IFC que han proporcionado ideas acerca de los beneficiarios de los préstamos, el uso de los fondos e información preliminar acerca del crecimiento del empleo. Es importante señalar que los estudios de microcasos tienen algunas reservas como el sesgo en la selección, distintas definiciones de microempresas y pymes, y falta de hipótesis de no haber existido el proyecto, de modo que no es posible atribuir el efecto de creación de empleo a préstamos proporcionados por bancos clientes de IFC. Sin embargo, se observaron señales positivas de crecimiento del empleo en firmas que recibían préstamos, e IFC seguirá promoviendo esa labor para estimular nuestro entendimiento del impacto de nuestras actividades en el empleo.

Además, la Administración de IFC prevé un aumento en adelante de la labor de seguimiento y evaluación en marcha de nuestra cartera de proyectos de apoyo dirigido a las pymes. El Servicio Mundial de Financiamiento para las pymes brindará una oportunidad clave de poner a prueba las técnicas de seguimiento y evaluación que se centran en los beneficiarios, los clientes y los efectos en el mercado de los proyectos de apoyo dirigido a las pymes que no reciben servicios suficientes. Para ese programa, se está formulando un marco de seguimiento y evaluación. Si bien la Administración comparte muchos de los interrogantes del IEG acerca del impacto, es importante señalar que la Administración no puede esperar en forma realista que se contesten todos ellos, habida cuenta de las restricciones de tiempo, datos y presupuesto. En particular, la Administración hace hincapié en que son considerables los costos y los desafíos vinculados con el establecimiento de grupos de control e hipótesis de no haber existido el proyecto, lo que entraña que obtenerlos en forma periódica no será posible. La Administración de IFC realizará evaluaciones más rigurosas del impacto como parte del Servicio Mundial de Financiamiento para las pymes.

► **Armonización.** Teniendo en cuenta los importantes desafíos en materia de armonización que se plantean en el informe, la Administración de IFC señala que, en 2012, IFC estableció un Comité Directivo de Pymes y Empleo para mejorar la coordinación y centrarse en la labor relativa a las pymes, fortaleciendo el impacto de IFC en el empleo y el crecimiento a través de las pymes y mejorando la labor de liderazgo de la Corporación en el ámbito de las pymes. El Comité ha desarrollado una extensa labor examinando algunos temas que son de relevancia para la labor de IFC relativa al desarrollo de las pymes, como la informalidad, las cadenas de valor y las pymes de alto crecimiento. También ha realizado varios análisis exhaustivos de las pymes en los países, y ha

examinado la composición de estas empresas, la labor de IFC en materia de pymes en el país y la forma en que la Administración puede intensificar la llegada y el impacto en el ámbito de las pymes. El Comité hace poco también preparó un documento interno de inventario y nuevas orientaciones que abarca todos los aspectos de la labor de IFC. Con la inclusión en las Prácticas Mundiales de parte de la labor relativa a las pymes de IFC, y teniendo en cuenta las recomendaciones de este informe, la Administración de IFC señala que valdría la pena seguir analizando con las Prácticas Mundiales el documento de inventario y nuevas orientaciones cuando dichas prácticas estén en pleno funcionamiento.

Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones: Comentarios específicos

► **Examen interno.** En general, MIGA considera que el informe de evaluación es útil e importante. En particular, la Administración está de acuerdo con la recomendación específica para MIGA acerca de la necesidad de replantearse el PPI. MIGA señala que las conclusiones de la evaluación del IEG servirán como aportes útiles para el examen interno en marcha de MIGA acerca del PPI, como parte de las orientaciones estratégicas más amplias de MIGA 2014-16.

► **Limitaciones.** En el informe se establece que la evaluación del PPI se basa en un planteamiento programático acordado entre el IEG y MIGA. MIGA concluye que esta es una solución novedosa, habida cuenta de la escasa base empírica de las evaluaciones de proyectos de MIGA. Sin embargo, MIGA señala la necesidad de ejercer cautela con respecto a los resultados y las conclusiones, habida cuenta de la limitada muestra no representativa de proyectos con resultados examinados en el informe.

► **Contexto.** En el informe se establece que la viabilidad de los proyectos del PPI es más difícil debido a la ubicación de la mayoría de dichos proyectos en países de alto riesgo y la naturaleza intrínsecamente más riesgosa de las empresas más pequeñas. MIGA concuerda con esta evaluación y subraya la importancia del difícil entorno en el que se ejecutan los proyectos del PPI. También señala que, según el informe, la experiencia en materia del PPI se ajusta en términos generales al desempeño de las inversiones directas en las pymes de IFC.

► **Aspectos ambientales y sociales.** En el informe se indica que los proyectos del PPI encararon varios desafíos de cumplimiento con los requisitos ambientales y sociales, a pesar de los esfuerzos de MIGA por trabajar con los clientes y solucionarlos. MIGA señala que, entre los proyectos del PPI examinados en el informe, en solo uno no se llegó al cumplimiento debido a las dificultades financieras y no a la disposición del cliente (el proyecto se canceló después).

► **Racionalización.** En el informe se señala que la tramitación simplificada de las garantías en el PPI no ha redundado en mejoras en la eficiencia en lo que se refiere a un menor tiempo de tramitación. MIGA está de acuerdo con esta conclusión y señala que se logró el aumento de la eficiencia en el proceso de aprobación interna, pero no en el otorgamiento de garantías. La falta de aumento de la eficiencia en el proceso de otorgamiento de garantías se debe al proceso de diligencia debida, que guarda proporción con el perfil de alto riesgo de los proyectos del PPI. Si bien la intención original del proceso simplificado del PPI era tener una lista de control para el PPI y basarse más en las declaraciones de garantías del cliente, en la práctica con frecuencia se ha tenido que realizar un análisis más extenso de los proyectos —incluidos los aspectos ambientales y sociales—, habida cuenta de la naturaleza

de alto riesgo de los proyectos del PPI y la capacidad limitada de los clientes.

► **Focalización en las pymes.** MIGA está de acuerdo con la evaluación que consta en el informe acerca de las dificultades vinculadas con la focalización en las pymes a través de los proyectos de garantías ordinarias en el sector financiero, a menos que se trate de una institución especializada en pymes/microfinanzas como ProCredit. MIGA también señala que, en el informe, la experiencia del Organismo es similar, en términos generales, a la de IFC.

► **Garantías mayoristas.** En el informe se establece que las garantías mayoristas específicas para las pymes tuvieron resultados peores que los de un grupo comparable de proyectos del sector financiero, si bien no siempre cabe atribuir esto a su concentración en las pymes. MIGA señala que la tasa de resultados satisfactorios en términos de desarrollo de los proyectos habituales para las pymes es relativamente alta, del 71 % (cinco de cada siete), aunque inferior al 100 % (ocho de ocho) del grupo comparable.

► **Seguimiento de los resultados.** MIGA reconoce los desafíos del seguimiento sistemático de los resultados de los proyectos del Organismo reseñados en el informe. Sin embargo, señala que la cuestión del seguimiento de los resultados no es exclusiva de los proyectos del PPI, sino aplicable en forma más general a todos los proyectos del Organismo. Desde el ejercicio de 2012, MIGA y el IEG han evaluado/validado los proyectos de MIGA, según lo acordado entre dichos Organismo y Grupo. Además, MIGA está desplegando esfuerzos por ampliar el sistema de indicadores de la eficacia para el desarrollo a todos los proyectos del Organismo.

► **Calidad del trabajo.** En el informe se establece que la calidad de la lista de control de las garantías en el marco del PPI señala las deficiencias de cumplimiento

con los procedimientos de este programa. MIGA señala que, con respecto a las cuestiones de la calidad del trabajo, algunos de los aspectos señalados en el informe son de naturaleza administrativa. MIGA ha emprendido iniciativas de gestión de registros que abordarían algunas de las cuestiones de la calidad del trabajo identificadas en el informe.

Registro de medidas adoptadas por la Administración

Armonizar y aclarar el planteamiento del Grupo del Banco Mundial relativo al apoyo dirigido a las pymes

Resultados y conclusiones del IEG	<p>IEG concluye que, en la actualidad, muchos proyectos focalizados, conforme a la definición de dichos proyectos contenida en el documento expositivo en que se basa esta evaluación, no están bien justificados, están poco centrados en las pymes o tienen reducido potencial de adicionalidad. Contribuir a la solución de las limitaciones económicas sistémicas —“equilibrar las condiciones”— y, por lo tanto, al mejor funcionamiento de los mercados y las instituciones permitiría a las pymes manifestar su pleno potencial para generar empleo y crecimiento en los países en desarrollo. Las prioridades sistémicas también comprenden el establecimiento del entorno jurídico, reglamentario e institucional para respaldar un sector financiero estable, desarrollado y competitivo, en el que las instituciones financieras quieran tener a las pymes como clientes. La escala de las deficiencias descubiertas para proporcionar servicios a las pymes, especialmente los servicios de financiamiento, eclipsa los beneficios directos que puede proporcionar el Grupo del Banco Mundial. Por lo tanto, las intervenciones específicas deben ser estratégicas y movilizar recursos para producir beneficios más amplios y continuos para las instituciones y los mercados.</p> <p>Las incoherencias y la falta de coordinación entre las instituciones del Grupo del Banco Mundial redundan en la pérdida de oportunidades para apoyarse unas a otras. La falta de consenso institucional acerca de lo que constituye una pyme, cuándo es adecuado respaldar a este tipo de empresas, y qué constituye tener éxito parece especialmente inadecuada en momentos en que el Grupo del Banco Mundial está en vías de adoptar prácticas mundiales que trascienden las fronteras tradicionales, en virtud de un modelo de “un solo Grupo del Banco Mundial”.</p>
Recomendación del IEG	<p>IFC, MIGA y el Banco Mundial deben armonizar sus planteamientos relativos a las pymes y aclarar los objetivos y la justificación analítica del apoyo dirigido a esas empresas, cómo se relaciona con la reforma sistémica, cuándo es adecuado, qué formas principales adoptará y cómo se hará su seguimiento y evaluación.</p> <p>En el caso de los países en los que el desarrollo de las pymes es una prioridad, todo apoyo específico debe basarse sólidamente en la estrategia/marco de alianza con el país, las pertinentes partes del diagnóstico sistemático del país sobre la base de los estudios analíticos, y otros instrumentos que proporcionen un marco analítico y estratégico para determinar el orden secuencial y la combinación de intervenciones sistémicas y específicas con las que se abordarán los desafíos sistémicos que encaran las pymes, la creación de</p>

(continúa en la siguiente página)

<p>Recomendación del IEG (continuación)</p>	<p>mercados y el acceso a los servicios. La determinación de la meta de los proyectos de apoyo dirigido a las pymes debe estar en consonancia con las condiciones de cada país y, en algunos casos, referirse a las empresas pequeñas y medianas de manera distinta, teniendo en cuenta la forma en que experimentan la situación vigente en el país. A pesar de los distintos modelos de las instituciones, las estrategias comunes para los países en las que se movilicen y utilicen en forma secuencial los conocimientos especializados y las ventajas comparativas de las instituciones del Grupo del Banco Mundial deben garantizar la complementariedad, aumentar al máximo el impacto y reducir las posibilidades de superposiciones e incongruencias. El apoyo dirigido a las pymes debe enraizarse firmemente en un entendimiento claro, basado en pruebas, acerca de cómo el apoyo propuesto eliminará de manera sostenible los problemas que limitan la capacidad de las pymes para contribuir al empleo, el crecimiento y las oportunidades económicas.</p> <p>El marco de seguimiento y evaluación debe diseñarse para captar el efecto de las intervenciones de los proyectos en estas dimensiones, a nivel de los beneficiarios, los clientes y el mercado en general. En todos los niveles, se requiere información para entender lo que habría sucedido de no existir el proyecto. Esto significa, en lo posible, un planteamiento riguroso, basado en hechos, que genere información acerca de la hipótesis básica, el período posterior al proyecto y el grupo de control. Tal vez haga falta un largo plazo para recopilar datos a fin de evaluar la sostenibilidad del impacto.</p>
<p>Aceptación de la Administración</p>	<p>Grupo del Banco Mundial: De acuerdo.</p>
<p>Respuesta de la Administración</p>	<p>La creación de las Prácticas Mundiales ofrece una oportunidad para mejorar la armonización del planteamiento relativo a las pymes en todo el Grupo del Banco Mundial. En consecuencia, las medidas detalladas que adoptará la Administración para lograr este objetivo se determinarán una vez que se haya establecido la nueva estructura de gobierno institucional.</p> <p>En los países donde el desarrollo de las pymes constituye una prioridad, la introducción del proceso de diagnóstico sistemático del país y del marco de alianza con el país también ayudará a determinar las limitaciones y oportunidades a nivel nacional que podrían abordarse mediante apoyo dirigido a las pymes, lo que aportará a estas intervenciones un entendimiento basado en pruebas de la manera en que el apoyo del Grupo del Banco Mundial podría contribuir a eliminar los problemas que limitan la contribución de las pymes al crecimiento económico y a la creación de empleo.</p> <p>La participación de IFC en las Prácticas Mundiales, al tiempo que actualiza su reciente documento de discusión sobre el inventario de pymes y nuevas orientaciones en relación con estas empresas, puede servir de foro para el debate sobre algunas de las cuestiones clave planteadas en el informe.</p>

**Respuesta de la
Administración
(continuación)**

Con respecto al seguimiento y la evaluación, tanto IFC como el BIRF/AIF están mejorando los marcos de seguimiento y evaluación para las pymes y actividades conexas, y también están armonizando los indicadores de seguimiento. La Administración estudiará la posibilidad de una mayor coordinación relativa a la evaluación del impacto de los proyectos de apoyo a las pymes, teniendo en cuenta que el tipo de los clientes de ambas entidades puede ser diferente.

Una iniciativa importante de IFC que ya se ha previsto será el plan de seguimiento y evaluación del Mecanismo Mundial de Financiamiento para las Pymes, orientado a ayudar a probar nuevas metodologías y a conocer la mejor manera de medir los resultados y el impacto. La Administración de IFC explorará iniciativas de seguimiento y evaluación centradas en los resultados intermedios, pero que también lleven a lograr mejores métodos de evaluación y mejores evaluaciones del impacto. Cabe señalar que, en muchos casos, no será viable aplicar un planteamiento para entender lo que habría sucedido de no existir el proyecto, y la Administración debe ser selectiva en las evaluaciones del impacto, teniendo en cuenta que estas requieren cuantiosos recursos.

MIGA trabajará con IFC y el BIRF/AIF a fin de armonizar el planteamiento del Grupo del Banco Mundial relativo a las pymes y procurará aclarar los objetivos y la justificación analítica del apoyo específico a estas empresas. Con respecto al seguimiento y la evaluación, MIGA aprovechará las iniciativas de IFC y el BIRF/AIF, y extraerá enseñanzas de ellas. También examinará el marco de seguimiento y evaluación para las pymes como parte del examen interno del PPI. Junto con el IEG, MIGA evaluará el enfoque aplicado en la evaluación en curso del PPI y sacará conclusiones de la experiencia.

Aumentar la relevancia y la adicionalidad

Resultados y conclusiones del IEG	<p>La relevancia del Grupo del Banco Mundial es mayor cuando desarrolla operaciones en la frontera o cerca de ella, especialmente en países de ingreso bajo y países o regiones frágiles y afectados por conflictos donde no se ofrecen servicios a las pymes, y en países en los que el sector financiero no se ha desarrollado para prestar servicios a estas empresas. Por ejemplo, el valor actual de los compromisos de la cartera está relativamente concentrado en países de ingreso mediano alto, por lo que se debe prestar mucha atención a la relevancia y la adicionalidad a fin de asegurar que los recursos se utilicen para materializar sus beneficios con miras a abordar las imperfecciones del mercado y lograr que los mercados y servicios estén a disposición de las empresas más pequeñas de una manera más equitativa, y así maximizar el alivio de la pobreza y la prosperidad compartida. El orden secuencial puede ser importante para desarrollar las capacidades básicas de los sistemas y los marcos legales en los países con escasa capacidad a fin de asegurar una posibilidad de éxito razonable de las inversiones focalizadas.</p>
Recomendación del IEG	<p>La Administración del Grupo del Banco Mundial debe perfeccionar sus planteamientos relativos a las pymes a fin de aumentar la relevancia y la adicionalidad. Para ello debe trasladar los beneficios de las firmas y los mercados mejor atendidos a los Estados de frontera (los que tienen sistemas financieros poco desarrollados, especialmente los países de ingreso bajo y los países frágiles y afectados por conflictos), las regiones de frontera y los segmentos insuficientemente atendidos.</p> <p>Un indicador clave de si se está produciendo dicho cambio sería la evolución de la distribución de la cartera del apoyo dirigido a las pymes, así como la composición de las instituciones y empresas beneficiarias.</p>
Aceptación de la Administración	<p>Grupo del Banco Mundial: De acuerdo.</p>

Respuesta de la Administración

La Administración está de acuerdo con la orientación de esta recomendación, sobre todo en lo que respecta a aumentar la relevancia de las intervenciones del Grupo del Banco Mundial en los mercados de frontera, especialmente en mercados frágiles y afectados por conflictos, con las reservas que se indican a continuación.

El Grupo del Banco Mundial está prestando cada vez más atención a los segmentos y mercados de frontera, por ejemplo, las empresas dirigidas por mujeres, las empresas más pequeñas y los mercados desatendidos. Más de la mitad de los proyectos del Banco Mundial de apoyo dirigido a las pymes (40 de 73), y 156 de los 349 proyectos de IFC de apoyo específico a dichas empresas corresponden a países miembros de la AIF. Por lo que se desprende del informe, estas tendencias no se analizaron suficientemente para sustentar esta recomendación. Es importante señalar que, en los países de ingreso mediano, también existen mercados de frontera y segmentos desatendidos.

Como se destaca en el texto, en el caso del BIRF/AIF los programas de apoyo sistémicos pueden ser más apropiados que las actividades independientes específicas para las pymes en algunos contextos de bajos ingresos y en Estados frágiles y afectados por conflictos, dada la necesidad de crear, en primer lugar, condiciones propicias básicas (en materia jurídica, regulatoria, institucional y de políticas), y debido al predominio de las microempresas y empresas informales. Además, como se señala en el informe del IEG, en los países de ingreso bajo las empresas informales y las microempresas emplean más trabajadores que las pymes. Por lo tanto, en el planteamiento para los países de ingreso más bajo y los países frágiles y afectados por conflictos se seguirán incluyendo intervenciones específicas como parte de un conjunto más amplio de actividades de apoyo.

IFC continuará poniendo énfasis en las fronteras, definidas ya sea por geografía o por segmento, en sus actividades de apoyo dirigido a las pymes a través de, por ejemplo, i) sus productos dirigidos específicamente a las mujeres, a aspectos relativos al clima y a pymes del sector agroindustrial; ii) sus programas de financiamiento combinado, iii) el mayor énfasis en los Estados frágiles y afectados por conflictos, y iv) el mayor énfasis en la tecnología y la innovación financieras. Además, el renovado énfasis del Grupo de Instituciones Financieras de IFC en la iniciativa Asociados en el Desarrollo está orientado a trabajar más intensamente con clientes que comparten con IFC el interés y la capacidad de producir un impacto en el desarrollo y en lugares donde IFC puede aportar una gran adicionalidad.

Como parte de su examen interno del PPI, MIGA continuará centrando la atención en los mercados de frontera y los Estados frágiles y afectados por conflictos para llegar a las pymes.

Asimismo, en el ejercicio de 2013, MIGA puso en marcha un Servicio para Economías Frágiles y Afectadas por Conflictos, en el que participan múltiples países y que tiene posibilidades de aumentar el apoyo de MIGA a las pymes en los Estados frágiles y afectados por conflictos. MIGA ha formulado una estrategia de desarrollo empresarial que se pondrá en práctica en el transcurso de los próximos años con la ayuda del Servicio para economías frágiles y afectadas por conflictos.

Aplicar un programa de investigaciones adaptado a las circunstancias

Resultados y conclusiones del IEG	<p>El apoyo dirigido a las pymes debe enraizarse firmemente en un entendimiento claro, basado en pruebas, acerca de lo que caracteriza a una pyme y cómo el apoyo propuesto eliminará de manera sostenible los problemas que limitan su crecimiento. Es importante contar con una definición adecuada y correcta de pyme para orientar la selectividad en los proyectos. La definición de pymes (tanto de los límites máximos como mínimos) establece la relevancia de los proyectos para los objetivos de desarrollo y diferencia algunas firmas de otras sobre la base de los criterios de empleo, ventas y activos. La selectividad afecta tanto la eficacia como la eficiencia de la focalización, y orienta los beneficios a quienes los necesitan y controla los costos.</p> <p>Sorprende que las investigaciones no ofrezcan mucha orientación acerca de la eficacia efectiva de las formas más comunes de apoyo dirigido a las pymes, ya sea para los beneficiarios directos o, en términos más generales, para los mercados y las economías, y mucho menos sobre la secuencia adecuada y la complementariedad de las intervenciones.</p>
Recomendación del IEG	<p>La Administración del Grupo del Banco Mundial debería establecer un programa de investigaciones adaptado a las circunstancias para respaldar esta aclaración y el perfeccionamiento de su planteamiento relativo al apoyo a las pymes y prestar asistencia al efecto.</p> <p>El uso de los investigadores más calificados (por ejemplo, una gran cantidad de conocimientos especializados calificados se encuentran en la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo) debería redundar en distinciones de la definición de las pymes más relevantes para las políticas y los contextos; un entendimiento mejor de los aportes dinámicos de las pymes al crecimiento económico, el empleo y la reducción de la pobreza; un conocimiento más profundo acerca de cómo debería variar el diseño de las intervenciones según las situación de cada país; una definición de “frontera” relevante para el proyecto; una visión más clara del orden secuencial y las combinaciones correctas de los aspectos sistémicos y específicos, y un análisis más riguroso del desempeño y el impacto efectivos de los tipos, las combinaciones y las secuencias principales de intervenciones del Grupo del Banco Mundial y otros donantes. Las encuestas de empresas deben perfeccionarse para identificar mejor las imperfecciones del mercado y la demanda no satisfecha de servicios financieros y de otro tipo, y generar tablas de conexiones de datos que expliquen mejor la dinámica de las empresas y permitan hacer una relación más confiable de los datos explicativos del crecimiento de las empresas y el empleo.</p>
Aceptación de la Administración	Grupo del Banco Mundial: De acuerdo.

Respuesta de la Administración

En general, la Administración está de acuerdo con esta recomendación, con las reservas que se describen a continuación.

Concordamos en que es imperativo que el apoyo del Grupo del Banco Mundial a las pymes se sustente en investigaciones sólidas y en conocimientos basados en pruebas. Las decisiones acerca de cómo seguir mejorando en este ámbito, incluida la disponibilidad de recursos, deberán adoptarse en el marco de la nueva estructura de gobierno institucional de las Prácticas Mundiales. El programa de investigaciones debería reunir a diferentes unidades del Grupo del Banco Mundial a fin de lograr un entendimiento más profundo de, entre otras cosas, la función de las pymes en el crecimiento, la creación de empleo y el alivio de la pobreza, el orden secuencial de las intervenciones, y un análisis más riguroso del impacto efectivo de dichas intervenciones.

Se hará un análisis ulterior del estudio de panel relativo a la encuesta de empresas para comprender mejor el vínculo entre las pymes y el empleo. IFC también continuará realizando y mejorando el análisis de microcasos para determinar el vínculo entre el financiamiento para instituciones financieras que otorga IFC y la llegada a las pymes y el impacto en ellas.

La Administración agradece la sugerencia de replantear el enfoque para la definición de pymes en el Grupo del Banco Mundial. Las definiciones existentes se crearon para satisfacer las necesidades operacionales específicas de cada institución, lo que tiene beneficios importantes. Como se indica en el informe, no hay consenso acerca de cuál es la mejor manera de abordar definiciones relativas, y los investigadores externos no han podido lograr consenso en torno a definiciones comunes. Este tema complejo ameritaría un estudio más profundo y debe considerarse en el programa de investigación si se dispone de fondos para tal actividad.

Hay muchos atributos que podrían ser pertinentes para el diseño de un proyecto de apoyo dirigido a las pymes y que una definición basada específicamente en el tamaño no podrá tener en cuenta (por ejemplo, el sexo del propietario o la propietaria, el sector o tipo de actividad, el nivel de formalidad, etc.). Estos atributos pueden variar de un país a otro y de un proyecto a otro y, por lo tanto, pueden considerarse parte del marco del estudio de diagnóstico de los países y en el diseño del proyecto.

Cabe señalar que, si se han de considerar modificaciones de la definición de pymes, su implementación puede llevar varios años, ya que existen considerables ramificaciones operacionales tanto para el personal de IFC como para sus clientes.

Reforzar las orientaciones y el control de la calidad

Resultados y conclusiones del IEG	<p>La selectividad es necesaria para la eficacia y la eficiencia de la focalización. La definición de pymes (tanto de los límites máximos como mínimos) establece la relevancia de los proyectos para los objetivos de desarrollo y diferencia algunas firmas de otras sobre la base de los criterios de empleo, ventas y activos. Las definiciones globales de IFC y MIGA al parecer no se ajustan bien a muchos contextos locales, en tanto que la falta de una definición institucional del Banco Mundial puede dar lugar a definiciones para cada proyecto que carecen de vínculos sólidos con el fundamento básico de la asistencia ofrecida. En la actualidad, tan solo en una minoría de proyectos se define a las pymes (quién es elegible para recibir los beneficios), y son aún menos los que aplican esa definición en sus disposiciones. En una minoría se identifica a las imperfecciones del mercado o de las políticas que procuran subsanar, y en un número aún menor se proporciona un fundamento sólido de la forma en que el proyecto atenuará esas imperfecciones. La limitada información pertinente acerca de los resultados de la cartera torna difícil aprender de la experiencia o, incluso, determinar la existencia de adicionalidad en las intervenciones del Grupo del Banco Mundial.</p> <p>El examen por IEG de la codificación de los proyectos indica un alto nivel de imprecisión, incluido un porcentaje más elevado de “falsos positivos” en IFC y de “falsos negativos” en el Banco Mundial.</p>
Recomendación del IEG	<p>La Administración correspondiente del Grupo del Banco Mundial debería dar orientaciones y ocuparse del control de calidad, de manera que en cada documento de proyectos del Grupo del Banco Mundial dirigido a las pymes:</p> <ul style="list-style-type: none">• se defina el grupo de empresas beneficiario mediante criterios medibles, como el número de empleados y los ingresos anuales.• se justifique la definición del grupo beneficiario específico (que podría ser un subconjunto de pymes) sobre la base de las pruebas específicas de cada país de que este grupo experimenta imperfecciones o restricciones del mercado específicas del tamaño.• se especifique y, cuando resulte apropiado, se incorpore en las disposiciones jurídicas el mecanismo para llegar hasta el grupo específico.• se incluyan en su marco de resultados y el marco de seguimiento y evaluación indicadores del impacto del proyecto en el grupo específico y en las limitaciones o imperfecciones del mercado que justifiquen el proyecto. <p>Los proyectos que se describen a sí mismos como focalizados en los beneficios para las pymes deben ajustarse a este planteamiento. Además, estos proyectos deben codificarse adecuadamente con respecto a si sus beneficios están en verdad predominantemente o exclusivamente disponibles para las pymes. Las prácticas y los sistemas de codificación deben examinarse y modificarse para asegurar que los proyectos de apoyo dirigido a las pymes estén bien codificados, a fin de reducir los “falsos positivos” y “falsos negativos”.</p>

<p>Aceptación de la Administración</p>	<p>Grupo del Banco Mundial: De acuerdo.</p>
<p>Respuesta de la Administración</p>	<p>La Administración está de acuerdo con la orientación general de las recomendaciones del IEG. En la mayoría de las recomendaciones detalladas se repiten las recomendaciones previas. Por lo tanto, los comentarios de la Administración con respecto a las recomendaciones conexas también son pertinentes en este caso.</p> <p>Las nuevas Prácticas Mundiales serán responsables de mejorar la orientación y el control de calidad de la labor relacionada con las pymes.</p> <p>La codificación de los proyectos de apoyo a las pymes se revisará en la medida necesaria. La Nota de orientación sobre financiamiento para intermediarios financieros, de próxima aparición, también será útil para mejorar el diseño y la coherencia de las actividades de apoyo dirigido a las pymes cuando tales actividades incluyan ese tipo de mecanismos de financiamiento.</p> <p>IFC continuará mejorando la calidad de los documentos presentados a la Junta de Directores y los documentos jurídicos, y dará orientaciones al personal sobre i) la confirmación, en los documentos presentados a la Junta de Directores, de si se utiliza la definición estándar de pymes o si se usa otra definición; ii) el refuerzo de la justificación, en los documentos presentados a la Junta de Directores, de la focalización en las pymes, y iii) la inclusión en los documentos jurídicos, cuando corresponda, de definiciones y disposiciones relativas a la aplicación de fondos para su préstamo a pymes. Con respecto a la justificación de la focalización en las pymes, cabe señalar que la capacidad de IFC de presentar pruebas sobre imperfecciones del mercado y déficit de financiamiento depende de la calidad de los datos y de los análisis realizados en otros lugares, lo que solo podría ir mejorando a lo largo del tiempo</p> <p>IFC seguirá mejorando su mecanismo para identificar proyectos sobre microempresas y pymes para mejorar la calidad y la pertinencia de los datos, reconociendo, sin embargo, que para IFC la identificación como microempresa y pyme es diferente de la definición del IEG en lo que respecta al propósito y la composición.</p> <p>MIGA mejorará la calidad de los documentos presentados a la Junta de Directores y los documentos jurídicos, y dará orientaciones al personal acerca de si se utiliza la definición estándar de pymes o si se usa otra definición, el refuerzo de la justificación, en los documentos presentados a la Junta de Directores, de la focalización en las pymes, y la inclusión en los documentos jurídicos, cuando corresponda, de definiciones y disposiciones relativas a la aplicación de fondos para su préstamo a pymes.</p>

Reformar el Programa de Pequeñas Inversiones de MIGA

Resultados y conclusiones del IEG	<p>Si bien MIGA ha ampliado su participación en países de frontera a través del PPI, este programa no ha logrado cumplir sus objetivos de ofrecer garantías simplificadas y eficientes de proyectos sobre pymes, sus resultados en términos de desarrollo han sido deficientes y la calidad del trabajo realizado no ha sido pareja. La viabilidad de los proyectos del PPI ha sido problemática debido a que la mayoría de sus proyectos están ubicados en países de alto riesgo, al carácter inherentemente más riesgoso de las firmas más pequeñas, y a que muchas de las garantías de proyectos del PPI se cancelan tempranamente. A pesar de los mayores esfuerzos de MIGA para hacer visitas de seguimiento de los proyectos a fin de verificar su cumplimiento con los requisitos ambientales y sociales, dicho cumplimiento se desconoce en la mayoría de los proyectos del PPI, y algunos de ellos son proyectos de mayor riesgo, pertenecientes a la categoría B. Unos pocos proyectos del PPI no cumplieron los requisitos ambientales y sociales en el curso de su ejecución. La tramitación simplificada de las garantías en el marco del PPI no ha generado las mejoras de la eficiencia y el ahorro de tiempo que se habían previsto, y un examen de los registros del IEG reveló deficiencias en la calidad del trabajo. Los escasos datos disponibles sobre el desempeño de 15 proyectos del PPI muestran resultados desalentadores en términos de desarrollo y con respecto a la entrega de resultados. Antes de la creación del PPI, MIGA garantizaba pequeñas inversiones a través de su programa principal. Actualmente MIGA también llega a las pymes a través de garantías de instituciones financieras intermediarias y, en un caso, a través de vinculaciones regresivas con una firma más grande.</p>
Recomendación del IEG	<p>MIGA debería reformar su PPI mediante el replanteo radical de su enfoque relativo al otorgamiento de garantías para las inversiones en las pymes en el marco del PPI, considerando ya sea una fusión con su programa ordinario o un rediseño fundamental a fin de mejorar el desempeño.</p> <p>Si MIGA decide eliminar el PPI como servicio independiente, puede mantener su relevancia para la frontera y seguir garantizando pequeñas inversiones en virtud de sus procedimientos regulares, tramitando los proyectos calificados en virtud de su procedimiento expedito “sin objeciones” cuando se reúnan las condiciones. MIGA podría mantener su marca PPI mediante la creación de un fondo fiduciario del PPI o un mecanismo transparente de subvenciones financiado por MIGA y denominado PPI a fin de reducir el costo de la prima y la garantía de proyectos para las pymes de alto valor agregado que comprendan inversiones nuevas con un alto nivel adicional en empresas pequeñas de regiones o mercados de frontera.</p>

Recomendación del IEG (continuación)	<p>Si se mantiene el PPI como servicio independiente, las deficiencias actuales deben encararse francamente, incluso mediante la mejora de la selectividad y el análisis, el mayor control de calidad del proceso de preparación, la mejor focalización en las pymes en lugar de las pequeñas inversiones, y la mejora del seguimiento y la evaluación. La contabilidad de costos e ingresos debe mejorarse para permitir decisiones fundadas de la Administración acerca de los recursos del PPI en el contexto de las prioridades estratégicas generales de MIGA.</p> <p>A fin de fortalecer la capacidad de los titulares de garantías de las pymes con menos experiencia, MIGA debería proporcionar asistencia más sólida para la creación de capacidad y asistencia técnica a fin de implementar y administrar los requisitos ambientales y sociales para los pequeños proyectos.</p>
Aceptación de la Administración	<p>MIGA: De acuerdo.</p>
Respuesta de la Administración	<p>MIGA utilizará las conclusiones de la evaluación de las pymes para reformar el PPI, como parte de su examen interno en curso, en el contexto general de la formulación de las orientaciones estratégicas de MIGA para el período de los ejercicios de 2014-16.</p>

Resumen del Presidente del Comité sobre la Eficacia en términos de Desarrollo

El Comité sobre la Eficacia en términos de Desarrollo examinó el documento *The Big Business of Small Enterprises: Evaluation of the World Bank Group Experience with Targeted Support to Small and Medium-Size Enterprises, 2006–12* (El gran negocio de las pequeñas empresas: Evaluación de la experiencia del Grupo del Banco Mundial en materia de apoyo dirigido a la pequeña y mediana empresa, 2006-12) y el borrador de la Respuesta de la Administración.

El Comité acogió con agrado el informe, se mostró de acuerdo con sus resultados y recomendaciones, y agradeció el borrador de la Respuesta de la Administración. Los miembros reconocieron la función que cumplen las pymes en el apoyo al crecimiento y el empleo, la eliminación de la pobreza extrema y el impulso de la prosperidad compartida. Concluyeron que en la evaluación se destacaban áreas importantes en que la institución podría mejorar su apoyo a las pymes y acordaron que se deberían tener en cuenta en el proceso en marcha de cambio.

Los miembros subrayaron la necesidad de reforzar más la armonización del planteamiento del Grupo del Banco Mundial con respecto a las pymes, fortalecer la coordinación en las instituciones que conforman dicho Grupo, y promover un marco más sólido de medición de los resultados con indicadores comparables. Se mostraron complacidos de que las Prácticas Mundiales y las Áreas de Soluciones Transversales hayan de brindar la oportunidad de satisfacer estas necesidades. Los miembros también reconocieron que los nuevos marcos de alianza con los países y los diagnósticos sistémicos de los países ayudarán a crear un entendimiento común en todo el Grupo del Banco Mundial y serán fundamentales para abordar las limitaciones encaradas por las pymes a nivel nacional.

Los miembros acordaron que, particularmente en los países de ingreso bajo y en los Estados que encaran situaciones de fragilidad y conflictos, para que las actividades de apoyo dirigido a las pymes sean eficaces, primero tal vez sean necesarias intervenciones sistémicas más amplias. Manifestaron su satisfacción por la creciente atención prestada por el Grupo del Banco Mundial a los mercados de frontera y subrayaron que dichas intervenciones deberían abarcar no solo a los países de ingreso bajo y Estados que encaran situaciones de fragilidad y conflictos, sino también a segmentos de frontera y mercados insuficientemente atendidos de países de ingreso mediano. Alentaron a la Administración a seguir trabajando en todos los países con la perspectiva de la adicionalidad y el impacto en el desarrollo y prestando la debida atención a las reformas sistémicas. Con respecto al futuro del PPI de MIGA, los miembros se mostraron complacidos por la indicación dada por la Administración del Organismo de reformar el programa y expresaron interés en seguir analizando esto en el marco de la estrategia general de MIGA.

Si bien los miembros se mostraron cautelosos respecto de la estandarización de una definición de las pymes para el Grupo del Banco Mundial, algunos de ellos hicieron hincapié en la importancia de tener un entendimiento común de las pymes en el Grupo del Banco dentro del contexto nacional específico.

Juan José Bravo
PRESIDENTE

Contenido de la evaluación completa

<http://ieg.worldbankgroup.org/small-enterprises>

Abreviaturas

Agradecimientos

Reseña

Respuesta de la Administración

Resumen del Presidente del Comité sobre la Eficacia en términos de Desarrollo

1. La lógica del apoyo dirigido a las pymes

Análisis de las obras existentes

Alcance de esta evaluación: Apoyo “específico” para las pymes

Examen de la cartera: Las pymes son un gran negocio para el Grupo del Banco Mundial

Teoría del cambio: Relación entre el apoyo y los resultados

Diseño de la evaluación

2. Apoyo de IFC para las pymes

Fundamento

Inversiones de IFC en apoyo dirigido a las pymes

Servicios de asesoría de IFC de apoyo dirigido a las pymes

3. Apoyo específico de MIGA para las pymes

Fundamento

Reseña de la cartera de garantías del MIGA de apoyo dirigido a las pymes

Cartera del MIGA para las pymes: Ejercicios de 2006-12

Cartera del PPI

Proyectos de garantías ordinarias del MIGA para las pymes

Conclusiones generales

4. Apoyo específico del Banco Mundial para las pymes

Fundamento

Cartera de financiamiento del Banco Mundial

Eficacia de la cartera de financiamiento del Banco Mundial en apoyo dirigido a las pymes

Eficiencia de la cartera de financiamiento del Banco Mundial en apoyo dirigido a las pymes

Calidad del trabajo

5. Conclusiones y recomendaciones

Motivación

La lógica del apoyo dirigido a las pymes

IFC y el apoyo dirigido a las pymes

MIGA y el apoyo dirigido a las pymes

Programa de Pequeñas Inversiones

El Banco Mundial y el apoyo dirigido a las pymes

Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Notas

Recuadros

Recuadro 1.1. ¿Es verdad que las pymes crean más empleo?

Recuadro 1.2. Brecha crediticia de las microempresas y las pymes: ¿Qué pasó con la oferta y la demanda?

Recuadro 2.1. Sin destinación específica, los proyectos corren el riesgo de perder su centro de atención

Recuadro 2.2. Definición y focalización: Proyecto para inversiones de IFC en un banco de Nicaragua

Recuadro 2.3. Nuevo planteamiento de IFC relativo a la gestión de los riesgos ambientales y sociales de las pymes

Recuadro 2.4. Las consideraciones de género y los proyectos de IFC

Recuadro 2.5. Desafíos de DOTS para hacer el seguimiento de las pymes

Recuadro 2.6. Los desafíos de la evaluación del financiamiento mayorista

Recuadro 2.7. ¿Es el GTFP un programa para las pymes?

Recuadro 2.8. Labor eficaz de asesoría en Sri Lanka

Recuadro 2.9. Creación de un mercado: Apoyo de IFC para el arrendamiento financiero en Ghana

Recuadro 2.10. Programa de servicios de desarrollo de la capacidad de gestión empresarial en Afganistán: Eficaz, ¿eficiente?

Recuadro 2.11. Proyecto de asesoría sobre la cadena de valor de los alimentos en apoyo dirigido a las pymes de Ucrania

Recuadro 2.12. Proyectos para las pymes con objetivos ambientales respaldados por el Grupo del Banco Mundial

Recuadro 3.1. Privatización de un hotel de Burkina Faso: Un éxito del PPI

Recuadro 4.1. Identificación de proyectos para las pymes: La importancia de los incentivos

Recuadro 4.2. Éxitos y fracasos en la identificación de las imperfecciones del mercado

Recuadro 4.3. Préstamos a intermediarios financieros del Banco Mundial para Turquía

Recuadro 4.4. Las consideraciones de género y las pymes en los proyectos del Banco Mundial

Recuadro 4.5. Línea de crédito para las microempresas y las pequeñas empresas de China

Recuadro 4.6. ¿Cuándo son más eficaces la asistencia técnica y los estudios económicos y sectoriales?

Recuadro 4.7. Asistencia técnica específica en Kazajistán

Recuadro 4.8. Colaboración de IFC y el Banco Mundial: Programa para las microempresas y las pymes de África

Cuadros

Cuadro 1.1. Limitaciones principales o graves que encaran las empresas, por tamaño de las empresas

Cuadro 1.2. Limitaciones principales o graves que encaran las empresas, por grupo de ingreso de los países

Cuadro 1.3. Encuadre de las carteras y productos del Grupo del Banco Mundial en las teorías del cambio

Cuadro 2.1. Definición de las pymes en los documentos presentados a la Junta de Directores relativos al apoyo dirigido a las pymes de IFC

Cuadro 2.2. Cartera de inversiones de IFC evaluada (2006-12) por categoría: Porcentaje con resultados satisfactorios en materia de desarrollo

Cuadro 2.3. Denuncias de imperfecciones del mercado en los proyectos evaluados sobre la base de los documentos de los proyectos cerrados de asesoría de IFC de apoyo dirigido a las pymes (2006-12)

Cuadro 2.4. Proyectos paralelos de servicios de asesoría

Cuadro 4.1. Centro de atención de las actividades de capacitación en servicios de desarrollo de la capacidad de gestión empresarial

- Cuadro 4.2. Imperfecciones del mercado en los proyectos de financiamiento específico para las pymes del Banco Mundial
- Cuadro 4.3. Definición de las pymes en la cartera de financiamiento en apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial
- Cuadro 4.4. Limitaciones identificadas en los documentos programáticos que justifican los proyectos de apoyo dirigido a las pymes, 2006-12
- Cuadro 4.5. Objetivos de los proyectos para inversión del Banco Mundial
- Cuadro 4.6. Características de los proyectos para inversión de apoyo dirigido a las pymes examinados por el IEG
- Cuadro 4.7. Subcomponentes de los proyectos de financiamiento en apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial, por tipo de proyectos, comprometidos o evaluados, que cuentan con la documentación requerida , ejercicios de 2006-12
- Cuadro 4.8. Características de los proyectos complejos para inversión cerrados de apoyo dirigido a las pymes, ejercicios de 2006-12
- Cuadro 4.9. Líneas de crédito: Proyectos aprobados, 2006-12
- Cuadro 4.10. Problemas identificados en las evaluaciones del IEG: Proyectos de financiamiento en apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial
- Cuadro 4.11. Características de proyectos cerrados de líneas de crédito
- Cuadro 4.12. Resultados de los proyectos de donaciones de contrapartida de inversiones del Banco Mundial evaluados por el IEG
- Cuadro 4.13. Resultados de los proyectos para inversión en la capacitación en servicios de desarrollo de la capacidad de gestión empresarial de apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial evaluados por el IEG
- Cuadro 4.14. Resultados de los proyectos para inversión de garantías parciales de crédito en apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial evaluados por el IEG
- Cuadro 4.15. “Realismo” de la autoevaluación del Banco Mundial, cartera de financiamiento en apoyo dirigido a las pymes
- Cuadro 4.16. Interesados/destinatarios de los proyectos del Banco Mundial que comprenden asistencia técnica/ servicios de asesoría
- Cuadro 4.17. Estudios analíticos mencionados en los proyectos de financiamiento en apoyo dirigido a las pymes
- Cuadro 4.18. Éxito de las AAA del Banco Mundial en apoyo dirigido a las pymes frente al resto del total de carteras de AAA y las pertinentes a la Red de Finanzas y Desarrollo del Sector Privado (FPD) y las pymes

Gráficos

- Gráfico 1.1. ¿Qué necesitan las pymes?
- Gráfico 1.2. Apoyo dirigido a las pymes en un ecosistema de políticas, instituciones y mercados
- Gráfico 1.3. Probabilidad de haber obtenido un préstamo bancario o una línea de crédito, por tamaño de las empresas (número de empleados) y grupo de ingreso de los países

- Gráfico 1.4. Tasas tributarias como limitación en países de ingreso mediano seleccionados
- Gráfico 1.5. Apoyo para las pymes en las carteras de inversiones de IFC y el Banco Mundial, y de garantías de MIGA, ejercicios de 2006-12, por número de proyectos
- Gráfico 1.6. Cobertura mundial del apoyo dirigido a las pymes proporcionado por el Grupo del Banco Mundial, por número de proyectos y de total de compromisos, gastos, y volumen de riesgos asumidos brutos, ejercicios de 2006-12
- Gráfico 1.7. Teoría del cambio 1a: Financiamiento de las pymes en forma de préstamos, inversiones o garantías
- Gráfico 1.8. Teoría del cambio 1b: Catalización del desarrollo del sector financiero, intensificación mediante el financiamiento o la asistencia técnica de IFC/Banco Mundial o las garantías de MIGA para intermediarios financieros
- Gráfico 1.9. Teoría del cambio 2: Servicios de asesoría del Grupo del Banco Mundial para Gobiernos e instituciones financieras
- Gráfico 1.10. Teoría del cambio 3: Financiamiento del Grupo del Banco Mundial para el desarrollo empresarial y servicios de asesoría a nivel de las empresas y capacitación para las pymes
- Gráfico 1.11. Teoría del cambio 4: Intervenciones de cadena de valor en redes y conglomerados
- Gráfico 1.12. Cobertura de estudios de casos del apoyo dirigido a las pymes en las carteras de inversiones de IFC y el Banco Mundial, y de garantías de MIGA, ejercicios de 2006-12, por número de proyectos
- Gráfico 2.1. Distribución de la cartera de inversiones de apoyo dirigido a las pymes de IFC, por número de proyectos
- Gráfico 2.2. Distribución de la cartera de inversiones de apoyo dirigido a las pymes de IFC, por valor de compromisos (en millones de US\$)
- Gráfico 2.3. Distribución de la cartera de inversiones de apoyo dirigido a las pymes de IFC según el grupo de actividad, la región y el nivel de ingreso, por valor de compromisos (en millones de US\$)
- Gráfico 2.4. Distribución de la cartera, por nivel de ingreso de los países
- Gráfico 2.5. Presencia de definición y disposiciones relativas a las pymes en lo convenios de préstamo de las inversiones en mercados financieros de IFC, por período
- Gráfico 2.6. Cartera de inversiones de IFC, por líneas de productos, porcentajes con resultados satisfactorios en términos de desarrollo
- Gráfico 2.7. Servicios de asesoría de IFC, por valor del gasto (en millones de US\$)
- Gráfico 2.8. Servicios de asesoría de IFC, por número de proyectos
- Gráfico 2.9. Cartera de servicios de asesoría de apoyo dirigido a las pymes, por líneas de productos

- Gráfico 2.10. Cartera de inversiones de apoyo dirigido a las pymes, por líneas de actividades, regiones y clasificación de la AIF, por gasto acumulado (en millones de US\$)
- Gráfico 3.1. Garantía de las inversiones en las pymes de los miembros del Comité de Inversiones de la Unión de Berna
- Gráfico 3.2. Cartera de MIGA, por número de proyectos y valor del volumen de riesgos asumidos brutos (en millones de US\$), ejercicios de 2006-12
- Gráfico 3.3. Tendencia de la cartera de MIGA, por número de proyectos aprobados
- Gráfico 3.4. Tendencia de la cartera de MIGA, por volumen de riesgos asumidos brutos
- Gráfico 3.5. Número de proyectos del PPI, por sectores
- Gráfico 3.6. Número de proyectos del PPI, por situación en la AIF, regiones, y situación de fragilidad y conflictos, ejercicios de 2006-12
- Gráfico 3.7. Comparación del apoyo para las pymes de MIGA, antes y después de la aplicación del PPI
- Gráfico 3.8. Comparación del apoyo para las pymes de MIGA, antes y después de la aplicación del PPI
- Gráfico 3.9. Perfil de los proyectos habituales para las pymes de MIGA: Ejercicios de 2006-12, por sectores, regiones y situación en la AIF (como porcentaje y en millones de US\$)
- Gráfico 3.10. Comparación de las calificaciones de los resultados en materia de desarrollo: Proyectos habituales para las pymes y grupo de proyectos comparable para beneficiarios distintos de las pymes
- Gráfico 3.11. Comparación de los indicadores de calificación de los resultados en materia de desarrollo: Proyectos habituales para las pymes y grupo comparable
- Gráfico 3.12. Revisión del tiempo de tramitación de los proyectos evaluados para el sector financiero de MIGA
- Gráfico 4.1. Cartera de financiamiento en apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial 2006-12, por valor de compromisos (en millones de US\$)
- Gráfico 4.2. Cartera de financiamiento en apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial (2006-12), por total de compromisos (en millones de US\$)
- Gráfico 4.3. Tendencias del apoyo dirigido a las pymes y la cartera total, ejercicios de 2006-12
- Gráfico 4.4. Préstamos a intermediarios financieros en la cartera del Banco Mundial a lo largo del tiempo
- Gráfico 4.5. Proyectos por principal apoyo dirigido a las pymes con capacitación en servicios de desarrollo de la capacidad de gestión empresarial
- Gráfico 4.6. Resultados medios en términos de desarrollo, cartera de financiamiento en apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial
- Gráfico 4.7. AAA de apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial (2006-12), por número de proyectos
- Gráfico 4.8. AAA de apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial (2006-12), por valor de los compromisos (en millones de US\$)

Gráfico 4.9. Cartera de AAA de apoyo dirigido a las pymes del Banco Mundial: Resultados satisfactorios a lo largo del tiempo

Gráfico 4.10. Autoevaluación de los resultados satisfactorios del Banco Mundial: Estudios económicos y sectoriales y asistencia técnica, cartera de apoyo dirigido a las pymes, 2006-12

Gráfico 4.11. Tasa de resultados satisfactorios de las AAA de apoyo dirigido a las pymes, por nivel de ingreso del país

Gráfico 4.12. Autoevaluaciones del Banco Mundial de la cartera de estudios económicos y sectoriales de apoyo dirigido a las pymes (2006-12): Dimensiones del éxito

Apéndices

Apéndice A: Metodología de examen de la cartera

Apéndice B: Metodología y conclusiones del análisis estadístico y econométrico de la encuesta de empresas y los datos de la cartera

Apéndice C: Análisis econométrico de los proyectos de financiamiento para las pymes de IFC y el Banco Mundial: “fuerzas motrices” de la eficacia de los resultados en términos de desarrollo

Apéndice D: Difusión a través de las redes sociales

IEG BANCO MUNDIAL | IFC | MIGA
GRUPO DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington, DC 20433, EE. UU.

