

51934

Non-Lending Technical Assistance Colombia Poverty and Jobs

Report No. 48522-CO

Volume 2

EXPERIENCIAS DE SERVICIOS DE APOYO A EMPRENDIMIENTOS Y MICROEMPRESAS DE HOGARES POBRES: BASES PARA EL DISEÑO DE UN PROGRAMA EN COLOMBIA - Background Papers No. 6

March 16th, 2009

Poverty Reduction and Economic Management Unit
Latin America and the Caribbean Region



Document of the World Bank

The findings, interpretations, and conclusions expressed in this book are entirely those of the authors and should not be attributed in any manner to the World Bank, to its affiliated organizations, or to members of its Board of Executive Directors or of the countries they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this publication and accepts no responsibility for any consequence of their use. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply on the part of the World Bank Group any judgment on the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

The material in this publication is copyrighted. The World Bank encourages dissemination of its work and normally will grant permission to reproduce portions of the work. For permission to reprint individual articles or chapters please fax a request with complete information to Fernanda Zavaleta, Communications Officer – The World Bank Colombia and Mexico Fax (55) 5840-4252. All other queries on rights and licenses should be addressed to the Communications Officer. The World Bank Mexico at the above faxed to (55) 5840-4252

Acrónimos y Abreviaturas

AGROCAPITAL	Fundación AgroCapital
FAT	Fondo de Asistencia Técnica
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (National Economic and Social Policy Council)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe Economic Commission of Latin America and the Caribbean
FDTA	Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario de los Valles
DNP	Dirección Nacional de Planeación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDEMYPE	Fideicomiso para el Desarrollo de la Micro y la Pequeña Empresa
NLTA	Non-Lending Technical Assistance
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad
FUNDAPRO	Fundación para la Producción
GDP	Gross Domestic Product
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GoC	Government of Colombia (Gobierno de Colombia)
MERPD	Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OA	Outreach and Admissions
ONG	Organización No-gubernamental
PADEMER	Programa de Desarrollo de La Microempresa Rural
PITA	Proyectos de Innovación Tecnológica Aplicada
PROPOLI	Programa de Lucha Contra la Pobreza en la Lima Metropolitana
PROSEDE	Programa de Servicios de Desarrollo Empresarial
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIBTA	Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
TEA	Tasa de Nueva Actividad Empresarial

Preface

Since 2004, the World Bank has been supporting the efforts of the Government of Colombia (GoC) to deepen its knowledge on poverty and inequality, particularly through the technical assistance provided to the Poverty Mission (MERPD). In September 2007 the Dirección Nacional de Planeación (DNP) requested assistance from the Bank on their Income and Employment Generation Strategy. The Bank provided support through three main activities that included: i) Technical assistance in the analysis and revision of the poverty measurement; ii) Assistance in the organization of a conference on employment and development; and iii) Technical assistance to the CONPES on income and employment generation. This TA consisted on periodic meetings, workshops, and the production of different technical notes and papers that discussed areas relevant to the CONPES and that were discussed and delivered to the Government.

Through these technical assistance, the Bank was successful in highlighting the challenges and options in the design and implementation of the Income and Employment Generation CONPES documents, and identifying relevant issues for income and employment generation in Colombia, for example, the barriers that poor people face in improving their income generation and employment status such as low human capital and inadequate labor regulation framework. The TA has also helped the Government to better organize and target their Income and Employment Generation strategy. The Bank has also provided technical and institutional assistance for the review of poverty methodology in Colombia. The TA has also been successful in laying out an agenda that would lead to the definition of a poverty measurement methodology in Colombia and to an institutional sustainability of poverty numbers estimation and dissemination. Andres Escobar, Deputy Director of DNP, expressed DNP gratitude for the Bank's technical assistance in a letter included in Volume 1 of this report.

This report is structured in two Volumes. Volume I describes the process and stages of this technical assistance and the main findings of the papers that were produced as inputs for the Income and Employment Generation CONPES documents. This Volume (2) contains the five papers and one technical note on Social Protection produced for the Income and Employment Generation CONPES.

This report was prepared by a team led by Gladys Lopez Acevedo and Christian Yves González of the World Bank. Members of the team included: Emmy Yokoyama, Samuel Freije, Natalia Gómez, Diana Hincapié, Andrew Mason, Erik Bloom, Carlos Sobrado, Kinnon Scott, Maria Laura Sanchez-Puerta, and Olga Susana Puerto. Specific inputs were provided by Mauricio Santa María, Carlos Felipe Prada, Polly Jones, Miguel Cabal, and Juan Carlos Guataqui. We appreciated valuable comments at earlier stages of the Non-Lending Technical Assistance from Jose Maria Caballero and Ethel Sennhauser. We especially thank feedback throughout the process of this NLTA from Felipe Barrera, Francisco Ferreira, Hong Tan (World Bank) and Hugo López (*Banco de la República*, Colombia)

The team worked closely with the following Government counterparts in the process of the technical assistance. Valuable feedback was received from the National Planning Department (DNP) Andrés Escobar (Deputy Director), Luz Stella Rodríguez (Advisor for the General Director), Jose Fernando Arias (Director, Social Development), Natalia Ariza (Deputy Director, Employment), Nicolás Pérez (Deputy Director, Rural Development), Ricardo Antonio Torres (Director, Rural Development), Victor Manuel Nieto (Deputy Director, Firm Development), Jairo Núñez (MERPD), Orlando Gracia (Former Director, Firm Development), Angélica Arango, Ana Carolina Ramírez Pineda (Advisor, Public Policy Evaluation Direction), Ángela María Penagos (Advisor, Rural Development Direction), Genni Cavalli (Advisor, Special Programs Group), Luz Helena Chamorro (Deputy Director, Territorial Development), Angélica Liliana Fernández, Guillermo Rivas, Carolina Giraldo.

Vice President	Pamela Cox
Chief Economist	Augusto de la Torre
Sector Director	Marcelo Giugale
Sector Manager	Jaime Saavedra
Task Managers	Gladys López-Acevedo Christian González

Indice

EXPERIENCIAS DE SERVICIOS DE APOYO A EMPRENDIMIENTOS Y MICROEMPRESAS DE HOGARES POBRES: BASES PARA EL DISEÑO DE UN PROGRAMA EN COLOMBIA.....	1
Introducción.....	1
Marco de análisis.....	2
Utilización de Activos para la Superación de la Pobreza.....	3
Oportunidades Actuales de Hogares Pobres para Generar Ingresos.....	4
Experiencias de servicios empresariales dirigidos a las microempresas y emprendimientos de hogares de bajo ingreso.....	6
Programas concentrados en Mejorar el Acceso a Servicios financieros y de Desarrollo Empresarial....	7
Programas de Apoyo a Redes Solidarias.....	13
Servicios Integrales con Fortalecimiento del Capital Social.....	13
Servicios Integrales para la Inserción de Cadenas de Valor.....	15
Evaluaciones de los Programas.....	16
Principales lecciones aprendidas de los proyectos de apoyo a micro y pequeños negocios reseñados para América Latina y las evaluaciones disponibles.....	16
Bases para una estrategia de servicios empresariales de apoyo a emprendimientos y microempresas de hogares pobres.....	27
Población Objetivo de los Programas de Generación de Ingresos.....	27
Estrategia General.....	28
Elementos para la formulación de un programa de apoyo al desarrollo de las microempresas y emprendimientos de hogares pobres.....	30
Servicios Ofrecidos por el Programa.....	33
Modelo de Atención.....	34
Bases para la Estructura Institucional.....	37
Anexo 1: Resumen de experiencia revisadas en latinoamérica.....	43

Lista de Cuadros

Cuadro 1: Tipos de Activos y Uso.....	3
Cuadro 2: Distribución de Establecimientos de Microempresas por Actividad Económica y Tamaño, 2005.....	5
Cuadro 3: Programas de Apoyo a Microempresas y Nuevos Emprendimientos Población de Bajos Ingresos en América Latina por Tipo de Servicio.....	20
Cuadro 4: Caracterización de los Activos de la Población Objetivo.....	28
Cuadro 5: Lista de Servicios del Programa.....	34
Cuadro 6: Alternativas Tradicionales a la Integración de Programas Nuevos con Existentes.....	37
Cuadro A1: Resumen Resultados FAT 2004-2007.....	46
Cuadro A2: Características de los Programas de Bonos y Fondos Compartidos para Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE).....	47
Cuadro A3: Resumen de Resultados de la Experiencia BID en la promoción.....	51

Lista de Graficos

Gráfico 1: Estrategia General de un Programa de Apoyo a Microempresarios y Emprendedores de Hogares Pobres.....	29
Gráfico 2: Focalización del Programa.....	1
Gráfico 3. Estrategia de Intervención. Apoyo a Emprendimientos y Empresarios Pobres.....	1
Gráfico A1 Oportunidades Rurales: Proceso de Identificación, Priorización y Aprobación de Proyectos Microempresariales.....	60
Gráfico A2: Ventajas y Riegos de Franquicias como Estrategia para Nuevos Emprendimientos.....	80

EXPERIENCIAS DE SERVICIOS DE APOYO A EMPRESARIOS Y MICROEMPRESAS DE HOGARES POBRES: BASES PARA EL DISEÑO DE UN PROGRAMA EN COLOMBIA¹

INTRODUCCIÓN

El presente documento se enfoca en plantear las bases para el diseño de un programa de apoyo a hogares pobres para que sus miembros inicien o consoliden una microempresa que les permita aumentar sus ingresos y superar su situación actual de pobreza de manera sustentable. Para lograr este propósito el documento recoge las lecciones aprendidas de programas de Latinoamérica que atienden emprendimientos y empresas de personas pertenecientes a hogares de bajos ingresos y a partir de ellos, plantea los principios generales que debe incluir el programa, el tipo de servicios que deben ser promovidos y el marco institucional para promoverlos.

Para precisar el objeto de análisis del documento es importante anotar que para un hogar pobre, las oportunidades de incrementar su ingreso se refieren a: aumento de la probabilidad de vinculación al mercado laboral y mejorar el salario; mejoramiento de un negocio existente para que genere mayor ingreso, e; inicio de un nuevo emprendimiento. Este documento se centra en las dos últimas alternativas.

De esta manera el apoyo a hogares pobres para generar ingreso se concreta en la prestación de servicios empresariales para: i) fortalecer microempresas que ya están en funcionamiento o; ii) apoyar el desarrollo de nuevos emprendimientos.

En ambos casos el apoyo se debe orientar a actividades económicas rentables con potencial de mercado que permita incrementar los ingresos de manera sostenible. En este sentido se debe señalar que si bien es cierto que no todas las personas se pueden convertir en empresarios exitosos, también es cierto que la cultura emprendedora está determinada por el nivel de educación y la experiencia de las personas y puede ser influenciada a través de motivación, mejoramiento de autoestima y capacitación. En cualquier caso, un programa que busca mejorar las oportunidades productivas de los miembros de hogares pobres, debe contar con una etapa inicial de selección donde se establezca la vocación empresarial de los miembros del hogar en edad de trabajar. Esto significa que previo a la vinculación al programa de emprendimientos o de mejoramiento de negocios, se debe establecer si prefieren vincularse al mercado laboral, continuar con el negocio o iniciar un nuevo negocio.

El documento se organiza de la siguiente manera. El Capítulo 2 presenta un marco conceptual útil para analizar los servicios que deben ser ofrecidos a los hogares pobres que quieran iniciar o mejorar una microempresa. El Capítulo 3 resume las lecciones aprendidas de las experiencias de los programas de provisión de servicios a

¹ Miguel Cabal.

microempresarios y emprendedores pobres en Latinoamérica por tipo de servicios ofrecidos y en el Anexo 1 de este documento se describen algunos de los programas revisados. El Capítulo 4 presenta recomendaciones generales para el diseño del programa que atienda a empresarios y emprendedores pobres, identifica el tipo de servicios que se deberían ofrecer y el marco institucional para brindarlos de manera efectiva y sostenible.

MARCO DE ANÁLISIS

A largo plazo el crecimiento económico sostenido es un determinante en la disminución de la pobreza y la existencia de un ambiente de negocios favorable es una condición necesaria para el éxito de un nuevo emprendimiento o el mejoramiento de una microempresa. Sin embargo, los niveles altos de desigualdad requieren la orientación de recursos públicos hacia el apoyo de los hogares pobres para que éstos puedan generar un ingreso que les permita superar la pobreza extrema y la pobreza más rápidamente de lo que lograrían con el nivel de crecimiento general de la economía. La orientación eficiente de los recursos públicos debe tener en cuenta dos aspectos relacionados, por una parte, el tipo de servicios que se deben ofrecer y, por otra parte, el esquema institucional para brindarlos. En el resto de este capítulo se presentará un marco que permite analizar los activos con que cuentan los hogares y alguna evidencia sobre las oportunidades reales que tienen de generar ingresos, mientras que los aspectos institucionales se discuten en el capítulo 4.

Uno de los principios fundamentales de política pública señala que los recursos públicos no generen remplazo de recursos privados sino que los complementen. Partiendo de esta base resulta útil incorporar al esfuerzo productivo los activos que tienen los miembros de un hogar para iniciar o mejorar un negocio y así delimitar los servicios que se ofrecerían con recursos públicos. Una estrategia sostenible para superar la pobreza y la pobreza extrema requiere proveer a los emprendedores y microempresarios de hogares pobres de una combinación adecuada de servicios que complementen los activos que poseen, para que inicien o mejoren un negocio que les permita generar ingresos en el corto plazo y acumular capital en el mediano plazo para ascender fuera de su condición de pobreza de una manera sustentable. Este principio es reconocido por la política actual de protección social contra la pobreza extrema en Colombia, la cual enfatiza tanto el rol activo y de corresponsabilidad de las familias en el proceso de superación de la pobreza, como la adaptación de la oferta de servicios a las necesidades de las familias². El marco que se presenta a continuación permite analizar los activos con que cuentan las familias objetivo de los programas de apoyo a emprendimientos y consolidación de microempresas de hogares pobres, con el fin de reflexionar sobre los servicios que se deben ofrecer.

² Documento CONPES Social 102, “Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza”, Septiembre 25 2006 pg. 13.

Utilización de Activos para la Superación de la Pobreza

El cuadro 1 presenta una clasificación sencilla de los activos que tiene un hogar de acuerdo a tipo de capital y a los posibles usos que el hogar les puede dar. En las primeras tres columnas de el Cuadro se identifica tres grandes tipos de capital, se establecen las características en términos de liquidez y funciones y se presentan algunos ejemplos de los diferentes tipos de capital. Las siguientes tres columnas presentan ejemplos de los tres usos que un hogar le puede dar a los diferentes tipos de activos, acumulación (positiva o negativa), consumo e inversión.

Cuadro 1: Tipos de Activos y Uso

Tipo de Capital	Características y Ejemplos	Usos de los Activos		
		Acumulación (positiva y negativa)	Consumo	Inversión productiva
Físico	Financiero: Alta liquidez y múltiples funciones y usos: - Ahorro, ingreso, crédito, inversión, acciones	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorros • Desvalorización interés activo mayor que el pasivo o inflación 	<ul style="list-style-type: none"> • Desahorro para consumo • Endeudarse para consumo 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento de empresa • Mejora de la empresa • Inicio de empresa
	Físico: Menor liquidez y amplias funciones y usos - Maquinaria, tierra, terrenos individuales o colectivos, medios propios de transporte, animales, cosechas futuras, local, vivienda:	<ul style="list-style-type: none"> • Renta para compra de más tierra o vivienda • Depreciación: perdida calidad de tierra, deterioro de la vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoconsumo • Uso transporte o maquinaria para uso personal 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento de empresa • Mejora de la empresa • Inicio de empresa
Humano	Aún menor liquidez, no depende enteramente del control del hogar y uso principal empleo y autoempleo <ul style="list-style-type: none"> • Trabajo • Salud • Educación 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio • Asistencia técnica • Salud preventiva • Depreciación del conocimiento, • Enfermedades 	<ul style="list-style-type: none"> • Curación de enfermedades • Recuperación de accidentes • Ocio 	<ul style="list-style-type: none"> • Emplearse • Mejorar la Empresa • Inicio de empresa
Social	Tiene un carácter colectivo, uso limitado a las características de la propia red <ul style="list-style-type: none"> • Redes de reciprocidad • Solidaridad • Identidad local • Acceso a información 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de la confianza en un grupo • Creación y consolidación de la identidad, sentido de pertenencia • Fortalecimiento de la institucionalidad local 	<ul style="list-style-type: none"> • Pedir favores • Incumplimiento de acuerdos • Conflictos 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociatividad productiva • Encadenamientos productivos

Fuente: Elaboración propia con base en Katzman "Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay" CEPAL 2000.

En una economía como la colombiana los jefes de hogar normalmente deciden como utilizar el capital como activos para la acumulación, la inversión o para el consumo. Cualquier programa que pretenda apoyar a los hogares para que generen mayor ingreso, inversión, acumulación y consumo debería tener en cuenta el nivel de activos con que cuentan los hogares, las interrelaciones entre los diferentes tipos de activos y sus usos frente a las necesidades. Ignorar estas relaciones se podría reflejar en contradicciones entre las decisiones que toman los hogares y lo que el programa pretende alcanzar, lo cual resultaría en baja efectividad y sostenibilidad. Por ejemplo, si un programa pretende apoyar hogares pobres que no cuentan con el suficiente liquidez para atender sus necesidades y éstos hogares no reciben ayuda alimentaria o de salud de otros programas, poco se podrá avanzar en el mejoramiento del negocio o el nuevo emprendimiento, toda vez que cualquier ingreso que perciba el hogar se destinaría a satisfacer las sus necesidades básicas mínimas.

También es necesario señalar que una actividad productiva requiere de una combinación específica de activos y en la medida en que la dotación de activos del hogar sea más líquida y multifuncional, un activo se puede usar para conseguir otros lo cual es clave en la definición de las oportunidades que un hogar pueda aprovechar. Por ejemplo, en la medida un hogar cuente con capital físico facilita la adquisición de capital humano si el mercado puede proveerlo. De igual manera, si se tiene capital humano se podría obtener capital financiero si en las reglas del Estado y la comunidad se acepta la calidad del proyecto como garantía para un crédito. En la medida en que los hogares tengan mayores limitaciones de activos los servicios que el programa tendría que proveer debería contemplar la complementación de los diferentes tipos de activos.

Cualquier programa de apoyo a los hogares para que inicien o mejoren un negocio debe considerar que se deben ofrecer los servicios que complementen la dotación el capital que tiene los hogares que les permita aprovechar oportunidades de negocios. Para esto tiene que partir del conocimiento del capital físico, humano y social y brindar los incentivos para que los hogares puedan utilizar su propio capital para mejorar un microempresa o realizar un nuevo emprendimiento.

Oportunidades Actuales de Hogares Pobres para Generar Ingresos

Las oportunidades de los hogares pobres de generar mayor ingreso a través de microempresas existentes y nuevos emprendimientos tienen limitaciones que se evidencian en la información disponible en Colombia. Respecto a las empresas existentes, los datos del Censo Económico del 2005 permiten afirmar que la mayoría de las microempresas más pequeñas, que son las pertenecen a los hogares de menor ingreso, están concentradas en pocas actividades.

Como se observa en el cuadro 2 el 61% de los establecimientos microempresariales que ocupan solo al propietario y hasta un empleado son actividades de comercio, y se encuentra que la mayoría de ellos son tiendas que venden alimentos, bebidas y tabaco y otros productos misceláneos. El 11% de los establecimientos de microempresas se dedica principalmente a la venta de comida preparada (restaurantes, cafeterías y bares) y el 9% a la manufactura donde se destacan el procesamiento de

productos alimenticios (frutas y hortalizas, lácteos, harinas, elaboración de pan, panela) y confección de prendas de vestir. El mercado de la mayoría de estos establecimientos crece muy lentamente lo cual limita la capacidad de expansión de estos negocios. Este argumento es consistente con los resultados de estudios empresariales realizados recientemente los cuales indican que las empresas existentes tienen baja incidencia de ofrecimiento de productos innovadores y poca incidencia de crecimiento del mercado, lo cual limita significativamente la generación de ingresos³. Adicional a la estrechez de los mercados y el bajo nivel de innovación, las microempresas de menor tamaño frecuentemente son informales, y presentan bajos niveles tecnológicos, capacidad reducida de sus recursos humanos, baja propensión a asociarse y acceso limitado a servicios financieros⁴. Es por esta razón que resulta importante que una estrategia de intervención hacia hogares pobres establezca claramente la importancia de la viabilidad de las empresas y emprendimientos que se apoyan.

Cuadro 2: Distribución de Establecimientos de Microempresas por Actividad Económica y Tamaño, 2005

Actividad Económica (CIU)	Micro1(a)	Micro2(b)	Micro3(c)
Industria Manufacturera	9.0%	12.7%	19.4%
Construcción	0.4%	0.9%	2.6%
Comercio	61.0%	49.3%	32.1%
Comercio, mantenimiento Reparación de Vehículos y repuestos	4.0%	6.5%	7.8%
Comercio al por mayor	2.4%	4.0%	7.7%
Comercio al Por menor	54.6%	38.7%	16.6%
Restaurantes y Hoteles	11.0%	16.9%	13.7%
Transporte, Almacenamiento y comunicaciones	4.1%	4.3%	3.8%
Otros servicios	14.6%	16.0%	28.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Cálculos del autor con base en el Censo Económico 2005.

a Empresas con 0 a 1 Empleados

b Empresas con 2 a 5 Empleados

c Empresas con 6 a 10 Empleados

Respecto a los nuevos emprendimientos, la evidencia existente en Colombia indica que hay una alta incidencia de población involucrada en nuevos emprendimientos especialmente en estratos de ingresos bajos⁵. En efecto, la Tasa de Nueva Actividad Empresarial – TEA- en Colombia por nivel de ingreso (Porcentaje de población adulta involucrada en un nuevo emprendimiento según su nivel de ingreso, respecto al total de la población en ese mismo nivel) es de 17,9% en el nivel bajo, 17,4% en el medio y 8,4% en el alto, lo que plantea que los sectores de bajos ingresos tienen una mayor tendencia a

³ Reporte de Resultado Global Entrepreneurship Monitor –GEM- Colombia 2006 Pgs 44-47.

⁴ Documento CONPES 3424, “Política Nacional para la Transformación Productiva y la Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: Un Esfuerzo Público-Privado”, Agosto 13 2007.

⁵ Reporte de Resultado GEM Colombia 2006. Pg 25.

la creación de nuevas empresas. Este factor indica que el inicio de nuevos emprendimientos entre la población de bajo ingreso es favorable en Colombia, toda vez que en países con características y nivel de ingresos muy similares, las tasas de personas involucradas en inicio de empresas son inferiores, lo cual refleja la existencia de una gran disposición del colombiano a asegurar su futuro económico a través de la creación de empresas. Sin embargo, si bien es cierto que la tasa de personas involucradas en el inicio de empresas es extraordinariamente alta, también lo es que está acompañada por una alta tasa de cierre de empresas. Esto hace prever que los programas de atención a emprendedores pobres que prioricen la disminución en la tasa de mortalidad tendría un gran impacto en el incremento en el empleo e ingreso en los estratos pobres lo cual se reflejaría en la eficacia en el uso de los recursos públicos. Esto significa tener una buena capacidad para seleccionar los proyectos de mayor probabilidad de éxito y dotar a los emprendedores con los diferentes apoyos necesarios para disminuir el riesgo de fracaso. La estrategia del programa debe presentar un balance entre cobertura y calidad de los nuevos emprendimientos, tal como se señala en el capítulo 4.

EXPERIENCIAS DE SERVICIOS EMPRESARIALES DIRIGIDOS A LAS MICROEMPRESAS Y EMPRENDIMIENTOS DE HOGARES DE BAJO INGRESO

Este capítulo resume las lecciones aprendidas de algunas experiencias de Latinoamérica que resultan útiles para analizar tanto los servicios que se deben ofrecer como la organización institucional de un programa dirigido a atender a hogares pobres para fortalezcan o inicien una microempresa. Todas las experiencias analizadas han atendido microempresas y emprendimientos de hogares pobres y aunque no todas ellas fueron diseñadas exclusivamente para atender éste segmento, en conjunto dejan lecciones importantes para señalar lineamientos sobre los servicios que se deben ofrecer y la mejor manera de entregarlos en forma sostenible. Un aspecto que dificulta la valoración de las experiencias es la ausencia de evaluaciones sistemáticas de los impactos de los programas, lo cual impide la construcción de un conocimiento común tanto en cada país como en la región⁶.

Las experiencias se organizaron de acuerdo al tipo de servicios que ofrecen a emprendedores y microempresas de hogares de bajo ingreso. De la clasificación resultan 6 grupos: i) programas que se centran en mejorar el acceso a servicios de desarrollo empresarial; ii) programas que se centran en mejorar el acceso a servicios financieros; iii) programas que brindan acceso en forma integrada a servicios financieros y servicios de desarrollo empresarial; iv) programas que construyen redes solidarias; v) programas que facilitan acceso a servicios integrados financieros y de desarrollo empresarial con fortalecimiento del capital social; vi) programas que brindan acceso a servicios integrados para inserción de microempresas de hogares pobres a cadenas de valor. La Cuadro 6 presenta los rasgos principales de 13 programas de Latinoamérica y en el Anexo 1 se describe de manera detallada la evidencia encontrada.

⁶ En el Anexo 1 “Resumen de Experiencia Revisadas en Latino América” presentan una descripción detallada de las experiencias revisadas y un resumen de las evaluaciones a las que se tuvo acceso.

Programas concentrados en Mejorar el Acceso a Servicios financieros y de Desarrollo Empresarial

Existen un número de programas en Latinoamérica que se centran en facilitar el acceso a servicios financieros o a servicios de desarrollo empresarial (SDE) tanto a empresas como a emprendedores como detonante para mejorar sus ingresos a través del aprovechamiento de oportunidades de negocios. Con frecuencia, los servicios que proveen los programas provienen más de la especialidad de las entidades involucradas en su diseño e implementación, que en un diagnóstico claro de las necesidades de los usuarios y desconocen la complementación que existe entre los servicios financieros y de desarrollo empresarial o suponen que los servicios complementarios a los que ofrece el programa serán suplidos por los mismos hogares o por otros programas, sin tomar acciones concretas para asegurar que ésta complementación efectivamente ocurra.

Las dos estrategias que han utilizado los programas en Latinoamérica para mejorar el acceso a los servicios empresariales⁷ a la población pobre son: la entrega directa de los servicios y el desarrollo de mercado de servicios. La primera opción que consiste en que el programa directamente entrega a la población objetivo los servicios empresariales que considera relevantes o que el usuario solicite. Aunque esta opción le da mayor control al programa, inhibe la inversión privada en la prestación de servicios y su sostenibilidad depende exclusivamente de la disponibilidad de fondos públicos o de cooperación. La opción de desarrollo de mercado consiste en fortalecer la oferta (proveedores de servicios), la demanda (empresarios o emprendedores) y las condiciones en que se dan las transacciones de servicios, de tal manera que los agentes puedan tomar las decisiones que mejor reflejen sus intereses y realizar transacciones de manera más eficiente. Esta aproximación requiere del concurso de un mayor número de agentes y por lo tanto el programa tiene menor control directo sobre los resultados, pero genera menores distorsiones, es consistente con el papel que cumplen el sector privado y público en una economía de mercado y brinda mayor posibilidades de sostenibilidad. A continuación se presentan las lecciones aprendidas y tendencias de los programas de desarrollo empresarial, servicios financieros y servicios integrados.

Servicios de Desarrollo Empresarial

La provisión directa de servicios de desarrollo empresarial para hogares y empresarios pobres tradicionalmente se provee a través de entidades nacionales y ONGs con recursos públicos y de la cooperación. En países como Costa Rica y Panamá los institutos públicos de formación empresarial son los principales ejecutores de los programas de formación para el empleo y de servicios de formación empresarial pero presentan serias dificultades de acceso para la población pobre y vulnerable, poca respuesta las necesidades de los usuarios y con limitaciones para lograr sostenibilidad.

Desde los 1990's varios países de Latinoamérica han adoptado el desarrollo de los mercados de servicios de desarrollo empresarial como estrategia para ampliar el acceso

⁷ En este documento el término servicios empresariales incluye tanto los servicios financieros como los servicios de desarrollo empresarial.

de los empresarios a dichos servicios siguiendo el modelo desarrollado en Chile. En el Anexo 6.1 se presenta una revisión de la experiencia del BID en la promoción de mercados de servicios de desarrollo empresarial en Latinoamérica. Los instrumentos más frecuentemente usados son: fondos compartidos (matching grants) y bonos de cofinanciación. En el Anexo 1 se presenta un resumen comparativo de estos dos instrumentos.

El Fondo de Asistencia Técnica – FAT –en El Salvador provee un ejemplo de programas dirigidos al desarrollo del mercado de servicios. Este fondo está orientado a subsanar las limitaciones para que empresario o emprendedor y el oferente puedan desempeñar su labor más eficientemente y, en consecuencia, mejore el funcionamiento del mercado de SDE⁸. Es importante anotar que este mecanismo funciona para diferentes segmentos de empresarios y emprendedores, lo que cambia es el perfil de entrada y de salida pero la estrategia y el esquema institucional se adapta a las diferentes condiciones de los clientes y oferentes. Específicamente, el eje central de la estrategia es el fortalecimiento de la demanda el cual se complementa con un redireccionamiento de la oferta para que se oriente hacia las necesidades de los empresarios. La estrategia de los programas del FAT consiste en: i) otorgar mediante un mecanismo de fondos compartidos o “matching grants”, un subsidio directo y parcial al empresario o emprendedor para cubrir el costo de los SDE, correspondiente al 80% de la asistencia técnica mientras que el empresario cubre el 20% restante; ii) proporcionar al empresario información relacionada con los SDE y los posibles oferentes; iii) proporcionar información a los demandantes sobre la calidad de los oferentes de SDE; iv) dar instrumentos a los empresarios para que puedan calificar y monitorear los servicios que reciben; v) generar incentivos para que la oferta responda adecuadamente a la demanda. El modelo ha demostrado la capacidad de colocar volúmenes crecientes de recursos y de atender mayor número de usuarios. Sin embargo, en el montaje del modelo se enfrentan dificultades relacionadas con el bajo nivel inicial de la calidad de la oferta de servicios especialmente en las zonas más atrasadas, concentración de los servicios en las zonas urbanas, baja especialización de oferentes, ausencia de herramientas adecuadas para que los diferentes actores puedan realizar sus funciones más eficientemente, problemas de visibilidad de los financiadores, limitación y incertidumbre sobre la continuación de estos programas. Estas dificultades afectan la sostenibilidad de los proyectos pero pueden ser superadas si se incluyen los correctivos desde su diseño⁹.

El Proyecto de Innovación Tecnológica Aplicada de la Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario de los Valles (FDTA-Valles) en Bolivia, es importante resaltar porque pone la innovación tecnológica al servicio de los pequeños

⁸ Una descripción más detallada del programa y un resumen de la evaluación de impacto se encuentra en el Anexo I.

⁹ Aunque en los últimos 10 años se han ejecutado varios programas con financiamiento público y de la cooperación se encuentran experiencias que no han logrado consolidar su institucionalización y superar la etapa de proyecto temporal como son el caso del Servicio de Asistencia Técnica de Bolivia SAT y el PROADE de Guatemala. Otros programas aprovechan la experiencia adquirida y son financiados por diferentes cooperantes como es el caso del PROSEDE en Nicaragua y el FAT.

productores rurales pobres como fuente de aumento en sus ingresos¹⁰. La FTDA-Valles promueve y financia procesos de generación, transferencia y adopción de tecnología que permitan solucionar los “cuellos de botella” de las cadenas de productivas priorizadas en su región de influencia, con el objeto de mejorar los ingresos de los productores. La FDTA busca crear un mercado de servicios de innovación tecnológica aplicada a partir del relacionamiento entre los demandantes (actores organizados de la cadena de producto) con los oferentes de servicios de innovación tecnológica agropecuaria. En la macro-eco-región de Valles la FDTA determina las prioridades de la demanda, licita la contratación de servicios de innovación tecnológica, monitorea y evalúa la ejecución de los proyectos financiados, gestiona la capacitación de recursos, brindar asistencia técnica y capacitación en tecnologías organizacionales y productivas, identifica y acredita la capacidad técnica de las entidades públicas y privadas que brinden servicios de innovación tecnológica, y promueve la coordinación interinstitucional.

Servicios Financieros

Existe un creciente consenso en señalar una nueva visión del papel del Estado en brindar mayor acceso a servicios financieros a población de bajo ingreso. La experiencia indica que la provisión directa de servicios financieros no es un papel que el Estado puede realizar eficientemente, como tampoco la determinación de las tasas de interés. Se ha encontrado que con muy pocas excepciones, cuando el Estado produce servicios financieros, la asignación de recursos resulta vulnerable a intervenciones y presiones políticas y la falla en el pago de los préstamos es muy alta. Esta situación se debe tanto a los pocos incentivos para recuperar los préstamos de los trabajadores públicos, como al comportamiento estratégico de clientes quienes se resisten a pagar cuando existen expectativas de condonación de deudas basadas en presiones políticas. Por esta razón, se reconoce que la presencia del Estado a este nivel en vez de ampliar y profundizar los servicios financieros, obstaculiza la inversión privada para su desarrollo y frena su expansión¹¹. La experiencia en la región indica que el papel fundamental del Estado en la profundización de servicios financieros, consiste en facilitar el fortalecimiento y funcionamiento de los mercados apoyando las competencias de entidades reguladas y no reguladas, removiendo las fallas de mercado, e incentivando la innovación de productos financieros adecuados al perfil de los usuarios y sus actividades económicas.

Estas fallas se originan tanto en el marco regulatorio del mercado financiero como en factores de oferta y demanda de servicios. En cuanto a los aspectos regulatorios sobresalen los topes a la tasa de interés, dificultades de uso de garantías prendarias, gravámenes a las transacciones financieras y limitada información sobre la historia crediticia de los usuarios. Por el lado de la oferta se destacan los altos costos en que incurren las entidades financieras para llevar servicios de bajo monto a población pobre y dispersa y la falta de productos financieros adecuados a los hogares de bajo ingreso y

¹⁰ Esta fundación es la más consolidada entre las cuatro existentes en Bolivia. La FDTA- Valles es una instancia operativa del Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) para la adecuada ejecución de los Proyectos de Innovación Tecnológica Aplicada (PITA) en la macro-eco-región de los valles, con cobertura parcial o total en los Departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Tarija y Santa Cruz.

¹¹ González-Vega, Claudio “Estrategia para la Profundización de los Mercados Financieros Rurales en los Países Andinos y del Caribe”, BID, 2001.

microempresas lo que resulta en que este segmento sea considerados de alto riesgo. Por el lado de la demanda, se reconoce que la falta de educación financiera y de información de cómo y dónde acceder a los servicios contribuye a limitar la demanda.

La experiencia en América Latina indica que ha mejorado el acceso a algunos servicios financieros, especialmente microcrédito, a negocios establecidos, de alto retorno y rotación, y que demandan financiamiento de corto plazo. Los negocios que se atienden con las metodologías crediticias actuales, son generalmente los que se dedican a actividades comerciales, servicios y procesos manufactureros simples. El origen del mejoramiento en el acceso ha sido el apalancamiento de un mayor volumen de recursos para este tipo de negocios, más que la ampliación de la base de negocios que tiene acceso a servicios financieros. El desarrollo de las microfinanzas tampoco ha sido, como a veces se sugiere, la extensión de servicios financieros a negocios y personas con ingresos insuficientes, sino la implementación de metodologías para identificar negocios y personas con determinadas características, a las cuales se les pueden ofrecer algunos servicios financieros. Es decir el ofrecimiento de microfinanciamiento no convierte un negocio malo en viable, sino que hace posible los negocios rentables que tienen un flujo de caja negativo en algunos períodos. Bajo este esquema se han desarrollado en Latinoamérica un gran número de entidades reguladas y no reguladas enfocadas en microcrédito y algunas en esquemas de ahorro y crédito para hogares de bajo ingreso y microempresas. Entre las reguladas se encuentra el caso de Banco Sol y Banco los Andes - Procredit en Bolivia, Banco Procredit en El Salvador y Mi Banco en Perú, las cuales se iniciaron como entidades no reguladas que atendían con microcrédito a microempresas y hogares de bajo ingreso y han venido ampliando su cobertura y servicios a otros segmentos. Entre las experiencias realizadas en la región se encuentran esfuerzos de bancos comerciales que han decidido extender servicios a micromprensarios y a hogares de bajo ingreso como es el caso de Bancolombia. Entre las entidades no reguladas se encuentra el FDL Nicaragua, Génesis Empresarial de Guatemala y los fondos financieros de Bolivia (AGROCAPITAL, FADES, FIE, PRODEM, ECOFUTURO). Las principales metodologías de microcrédito que se encuentran en la región son individuales, solidarias y asociativas¹².

Paralelo al desarrollo de estas entidades se han establecido esquemas de segundo piso para fondear y brindar asistencia técnica a entidades financieras especializadas en microfinanzas. Este es el caso del Fideicomiso para el Desarrollo de la Micro y la Pequeña Empresa - FIDEMYPE- del Banco Multisectorial de Inversiones de El Salvador el cual utiliza la red de entidades no bancarias tales como cajas de crédito, cooperativas y ONGs para canalizar recursos para las MYPEs de hogares de bajo ingreso que no tienen acceso a la banca. El Gobierno del Perú a través de la Corporación Financiera de Desarrollo –COFIDE - promueve el desarrollo de nuevos productos financieros y metodologías que faciliten el acceso al financiamiento a las MYPEs. COFIDE también canaliza y apalanca recursos para fondear los productos financieros dirigidos las MYPEs. En Bolivia ha funcionado por varios años un fondo privado – FUNDAPRO - que brinda fondeo y asistencia técnica a entidades microfinancieras.

¹² Una descripción de estas metodologías se incluye en la documento Anexo.

En Colombia, la Banca de Oportunidades tiene como objetivo promover el acceso a servicios financieros a la población, con énfasis en las familias de menores ingresos, con el fin de estimular el desarrollo del país, buscando equidad social. Este programa trabaja en tres niveles. A nivel macro, para fortalecer el entorno dentro del cual se desarrollan las actividades financieras y el marco regulatorio de las entidades que operan en el mismo. A nivel intermedio, desarrolla actividades que mejoren la eficiencia de los intermediarios financieros. A nivel micro, apoya a bancos, financieras, cooperativas y ONG, proporcionando incentivos para ampliar y masificar servicios financieros. En este sentido se ha introducido la figura de corresponsales no bancarios para que los bancos puedan ofrecer servicios financieros (crédito, ahorros y transferencias) a través de entidades con presencia local. Entre Junio de 2007 y Agosto del 2008 se tenían 4,617 corresponsales no bancarios que habían realizado cerca de 720,000 transacciones, por un monto de US\$70 millones¹³.

Las experiencias positivas en Latinoamérica en el mejoramiento en el acceso a servicios financieros para hogares y negocios que no tenían acceso al sistema financiero tradicional, no surgió espontáneamente de un esfuerzo individual, como tampoco fue consecuencia de cambios legales. Estas experiencias han sido resultado de un esfuerzo de más de 20 años de un grupo considerable de entidades, con participación importante de donantes internacionales, para traer, adaptar y desarrollar una tecnología a nuevos perfiles de usuarios y actividades. En varios países de la región, este esfuerzo ha sido acompañado por cambios institucionales que potencian el desarrollo de productos y servicios para micropresas y hogares de bajo ingreso, como es el caso de Bolivia y Perú. La experiencia más evidente es la del microcrédito pero en la actualidad se ha venido avanzando en el desarrollo de productos financieros estructurados que responden específicamente a un perfil de usuario y a una actividad económica particular.

Integración de Servicios Financieros y no Financieros

Se ha identificado en la región que es necesario aprovechar la complementariedad que existe entre los servicios financieros y los servicios de desarrollo empresarial¹⁴. Los servicios de desarrollo empresarial, generan una demanda de mayor calidad por servicios financieros. Además, en el proceso de asistencia técnica con frecuencia se identifican oportunidades para las empresas cuyo aprovechamiento requiere de inversiones que demandan esquemas de financiamiento adecuados. En este sentido, los esquemas de financiamiento que se ajusten a las características de estas empresas concretan y potencian el impacto en las empresas de los servicios de desarrollo empresarial. Por otra parte, los servicios de desarrollo empresarial sean individuales o asociativos reducen el riesgo de no pago debido a que las estimaciones de la capacidad de pago tendrán mayor precisión y la interacción con los consultores tienen efecto también en la voluntad de pago de los empresarios, lo cual es un determinante del riesgo en este tipo de financiamiento.

¹³ Estas transacciones incluyen recaudos, transferencias, depósitos, retiros y pagos obligatorios.

¹⁴ Centro para la Promoción de la Microempresa – CENPROMYPE- 2006, “Análisis de las Políticas y Programas de Apoyo a la MIPYME en Centroamérica”.

Actualmente en la región existe poca coordinación entre los programas y las entidades dedicadas a brindar servicios de desarrollo empresarial y servicios financieros. Es necesario buscar los mecanismos adecuados para brindar en forma coordinada los servicios de desarrollo empresarial y los servicios financieros, aunque estos se hagan de forma independiente y por entidades diferentes. En este sentido es necesario explorar la realización de alianzas donde participen entidades financieras, programas de servicios de desarrollo empresarial y gremios empresariales para atender a clientes con un mayor impacto con responsabilidades y especialidades claramente definidas. En los países que están montado los centros empresariales o de negocios la inclusión de servicios financieros entre el menú de servicios es fundamental. Se percibe que los SDE identifican oportunidades y generan planes de negocios que demandan esquemas de financiamiento acordes con las características socioeconómicas de los empresarios y los proyectos productivos.

En Colombia, el Programa de Oportunidades Rurales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con el apoyo de FIDA, integra servicios financieros y no financieros dirigidos a microempresarios organizados, especialmente jóvenes y mujeres, pertenecientes a los niveles del SISBEN 1 y 2, vinculados a actividades productivas con potencial económico y tradición productiva regional. En este sentido se han priorizado las cadenas productivas agroindustriales y agropecuarias, artesanales y turísticas ambientales. Este programa está conformado por cinco Fondos: i) Desarrollo de Negocios Rurales; ii) Acceso a microcrédito (operado bajo la metodología del microcrédito por microfinancieras); iii) Fondo de ahorro para jóvenes, articulado con SENA, para impartir educación financiera y fomentar el ahorro con incentivos al cumplimiento de metas de ahorro; iv) Acceso a micro seguros para la población rural y e) Fondo para la generación de conocimiento, que busca visibilizar las experiencias significativas que apoyan la generación y consolidación de nuevos proyectos productivos. El programa combina niveles de decisión a nivel local, regional y nacional donde se integran los intereses locales con objetivos del programa y se promueven esquemas de corresponsabilidad.

El objetivo general del proyecto denominado Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas, del Colectivo Integral de Desarrollo (CID) de Lima es contribuir a elevar la tasa de permanencia en el mercado y la capacidad de generar puestos de trabajo en jóvenes de bajos ingresos creadores de microempresas. El proyecto tiene una fase de difusión y sensibilización, seguida por una fase de capacitación y asesoría que culmina con la elaboración de un plan de negocio que es sometido a concurso. Si el plan es seleccionado se inicia otra fase de capacitación y asesoría para la implementación del negocio complementada con pasantías y la posibilidad de acceder a crédito.

Estos dos ejemplos evidencian el creciente interés y en integrar servicios de desarrollo empresarial y financiamiento ofrecido por diferentes entidades pero estableciendo mecanismos de coordinación entre ellos a través de los programas.

Programas de Apoyo a Redes Solidarias

Estos programas enfatizan la creación y fortalecimiento de capital social y a partir de éste, construir mecanismos para dar acceso a servicios sociales y productivos. Lo interesante de la experiencia que se presenta es que se ha realizado principalmente por iniciativa privada y de las organizaciones civiles de base y que la atención a los hogares pobres se ha prestado a través de centros locales establecidos a través de alianzas de entidades con presencia local, de tal manera que el modelo se ha podido extender y replicar.

En Argentina el fuerte incremento de la pobreza en los 1990's motivó la creación del programa Alianza Solidaria como reacción de la comunidad para dar respuesta a la creciente demanda de ayuda, lo cual originó la creación de un fondo económico que se utilizó como punto de partida para brindar la ayuda social requerida y promovió la generación de nuevos recursos financieros y materiales para la sustentabilidad del proyecto. Su estrategia consiste en implementar un modelo de funcionamiento interinstitucional, fundado en la solidaridad hacia los más necesitados con el fin de aumentar la cobertura de los servicios sociales dirigidos a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social¹⁵. Respondiendo a la demanda el programa inició alianzas con agrupaciones comunitarias para la creación de Centros de Atención Social Solidaria (CASS), abiertos por la Alianza en asociación con una institución de base de la comunidad. Los centros tienen su sede en la institución asociada, son coordinados por un profesional bajo cuya responsabilidad se encuentran la atención directa de los beneficiarios y la coordinación del grupo de voluntarios, quienes colaboran en el diseño, la implementación y la evaluación de las acciones de los CASS. El proyecto aporta a los Centros la conducción profesional, los recursos financieros para las prestaciones otorgadas a los beneficiarios así como los programas específicos de acción. Las instituciones asociadas brindan la infraestructura física e institucional y los recursos humanos voluntarios. Los principales servicios que brindan en los CASS son: asistencia en salud, caja de alimentos, orientación social, empleo, subsidios de emergencia, asesoramiento legal, integración comunitaria, ayuda en vivienda, ayuda y tratamiento psicológico.

El modelo de organización de alianza productiva ha sido exitoso en cuanto ha integrado la comunidad, ha aumentado la cobertura de servicios sociales básicos a la población pobre y ha permitido extender el esquema a otras partes de la ciudad. La cohesión que generan estos servicios es propicia para extender su alcance al apoyo de actividades productivas.

Servicios Integrales con Fortalecimiento del Capital Social

Este tipo de programas brinda simultáneamente servicios empresarial (de desarrollo empresarial y financieros) y consolidación de grupos sociales. Un ejemplo de este tipo de programas es el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad –

¹⁵ Una descripción más detallada de este programa se encuentra en el Anexo I.

FONAES - de México¹⁶. Este programa está dirigido principalmente a apoyar la creación y consolidación de grupos y empresas sociales¹⁷ a los cuales se les brinda una amplia gama de servicios de desarrollo empresarial, acompañamiento empresarial y desarrollo comercial. El desarrollo empresarial incluye: talleres de promoción de asociatividad gremial, productiva y financiera; incubación de empresas y emprendedores sociales; y constitución legal de grupos sociales. Adicionalmente, ofrece capacitación técnica a las empresas sociales que han recibido capital de inversión. El acompañamiento empresarial consiste en apoyo continuo a través de consultorías, asistencia técnica especializada a los procesos productivos, administrativos, comerciales y operativos. El desarrollo comercial consiste en promoción comercial (participación en ferias, exposiciones, encuentros, concursos, etc.); difusión e imagen comercial (elaboración de materiales y promoción y publicidad); desarrollo de activos intangibles (desarrollo y registro de marcas y patentes, etc.); y, estudios de mercado y comercialización.

Adicionalmente, el programa promueve el desarrollo de esquemas de financiamiento social a través de empresas sociales de financiamiento y de empresas sociales de capitalización¹⁸. El programa ayuda a conformar y consolidar empresas sociales de financiamiento para que sean entidades que gestionen eficientemente el crédito y el ahorro de la comunidad, amplíen su cobertura, mejoramiento de su calificación para que sean elegibles para el manejo de ahorro y crédito y eventualmente convertirse en empresas sociales de capitalización. El programa también ayuda a consolidar las empresas sociales de capitalización a partir de los repagos de los miembros para conformar fondos de inversión de la comunidad que pueden ser utilizados como capital financiero en el desarrollo de nuevos emprendimientos o en la expansión de empresas de la comunidad.

En Perú, el PROPOLI centra su estrategia de formación de capital social en el desarrollo local como eje de la vinculación productiva de la población excluida impulsando la creación de oportunidades económicas y la generación de empleo para garantizar su sostenibilidad¹⁹. El programa considera que los gobiernos locales deben convertirse en dinamizadores de los distritos por eso promueve el fortalecimiento municipal e involucra estratégicamente los gobiernos locales en el diseño e implementación de los programas. El programa tiene cuatro componentes: i) participación ciudadana y fortalecimiento institucional, orientado a fortalecer las capacidades locales de planificación y elaboración de presupuesto, vigilancia ciudadana y

¹⁶ Una descripción más detallada de este programa se encuentra en el Anexo I.

¹⁷ Empresa Social: Es la persona natural o jurídica que asocia parcial o totalmente a individuos de la población objetivo, que cumplen los criterios de elegibilidad, unidos en torno a una actividad productiva común, orientada a elevar la calidad de vida de sus socios y familias y a desarrollar compromisos con su comunidad.

¹⁸ Empresa Social de Financiamiento o ESF: Es la persona natural o jurídica, legalmente constituida y sin fines de lucro, integrada por población objetivo de FONAES y autorizada para realizar operaciones de ahorro y crédito de acuerdo con las normas respectivas.

Empresa Social de Capitalización o ESC: Es la persona natural o jurídica, legalmente constituida y sin fines de lucro, integrada por población objetivo del FONAES y mayoritariamente por beneficiarios de apoyos, que aportan la recuperación de dichos apoyos para desarrollar un esquema de fondos revolventes para capital de inversión.

¹⁹ Una descripción más detallada de este programa se encuentra en el Anexo I.

consolidación de organizaciones sociales y proyectos productivos y simplificación administrativa para la formalización de MYPEs; ii) capacitación para la generación de ingresos, mediante becas, fondos no reembolsables para iniciativas productivas y autoempleo, bonos de cofinanciación para servicios de desarrollo empresarial e intermediación laboral; iii) igualdad de oportunidades que da atención preferente a la población vulnerable y discapacitados; y, iv) salud y saneamiento que se enfoca en manejo de residuos, calidad del agua y educación ambiental.

Específicamente sobre el componente de apoyo a emprendimientos de familia pobres el PROPOLI ha promovido nuevas iniciativas empresariales en entornos de pobreza. Recoge la experiencia de otras entidades e incluye un gran componente de capital semilla, conformado por un modelo de promoción que comprende un proceso de convocatoria y selección objetiva y un proceso de acompañamiento. Este acompañamiento bajo la forma de servicios de desarrollo empresarial es ejecutado por encargo a operadores privados mediante licitación pública. La evidencia indica que PROPOLI tuvo resultados positivos, un impacto muy interesante en los negocios y en quienes los conducían, así como una relación costo-beneficio razonable. PROPOLI ha demostrado que es posible promover nuevos emprendimientos sostenibles en entornos de pobreza con resultados e impacto que hacen de este tipo de iniciativas una inversión socialmente rentable. PROPOLI ha puesto en evidencia que existe una base de emprendedores importante en entornos de pobreza. No todos son autoempleados o simples estrategias de supervivencia: 12% de los emprendimientos ha crecido de manera sostenida en corto tiempo y 25% lo ha hecho en un plazo más largo. El PROPOLI atiende negocios existentes donde se obtuvo crecimiento y fortalecimiento. Sin embargo, la experiencia del PROPOLI también señala que no todos los negocios que se crean bajo estos programas son sostenibles y que se debe segmentar aún entre el grupo de hogares pobres, toda vez que no todos los emprendedores pobres son iguales. Con base en esta reflexión el PROPOLI creó dos instrumentos de fondeo cuyos recursos se asignaron a través de concurso: el Fondo de Iniciativas Empresariales, cuya población está dirigido a iniciativas con un potencial de crecimiento mayor, y; Crea tu Negocio, orientado a autoempleados, desempleados e inactivos con menor potencial.

Servicios Integrales para la Inserción de Cadenas de Valor

Estos programas ofrecen servicios de desarrollo empresarial y financiamiento y apoyan la organización social y productiva de personas de hogares de bajo ingreso para que se integren a negocios en una cadena productiva. La característica fundamental de este tipo de programas es que otorga un gran peso a cerciorarse que las iniciativas productivas tienen un mercado asegurado para lo cual se establecen alianzas con compradores y proveedores de insumos lo cual reduce significativamente el riesgo de fracaso y facilita el acceso al financiamiento. La creación y consolidación de asociaciones para el desarrollo de negocios y el aseguramiento del mercado brindan la plataforma adecuada para la prestación de servicios financieros y de desarrollo

empresarial a un menor costo y una ampliación de la dimensión del proyecto productivo²⁰.

Evaluaciones de los Programas

Varias de las experiencias que se observan en Latinoamérica enfatizan alguno de los componentes e ignoran otros lo que resulta en ineficacia o ineficiencia de los programas que se traduce en la poca sostenibilidad de la estrategia. Un aspecto que dificulta la valoración de las experiencias es la ausencia de evaluaciones sistemáticas de los impactos de los programas lo cual impide la construcción de un conocimiento común entre las experiencias tanto en cada país como entre países

Infortunadamente no se dispone de una evaluación sistemática de los programas que permita analizar la efectividad y eficiencia de éstos. Algunos programas han ido adoptando sistemas de monitoreo y evaluación pero debido a que son relativamente nuevos no se tienen evaluaciones sobre la dinámica de las empresas que atendieron y los costos totales de la prestación de los servicios. En el Anexo 6.1 se incluye los resultados de los programas para los que se obtuvo información sobre su evaluación. Estos son el FAT, programas de servicios de desarrollo empresarial apoyados por el BID, el PROPOLI, PADEMÉR, FONAES y el Programa de calificación de jóvenes creadores de microempresas.

Principales lecciones aprendidas de los proyectos de apoyo a micro y pequeños negocios reseñados para América Latina y las evaluaciones disponibles

Con base en la revisión de las experiencias en Latinoamérica se presentan lecciones aprendidas que resultan relevantes para el diseño de programas de atención a microempresas y emprendimientos de hogares pobres. Estas lecciones se dividen en tres grupos: el primero se refiere al tipo de microempresas y emprendimientos a apoyar, segundo, al tipo de servicios que se deben ofrecer, y; el tercero a la organización institucional y operativa para brindarlos.

Respecto al tipo de microempresas y emprendimientos a atender:

1. Las microempresas y emprendimientos individuales o colectivos que se apoyen deben ser rentables. Los servicios que se proveen no hacen un mal negocio rentable sino que permiten realizar oportunidades, que por tener flujo de caja negativo por un tiempo o por falta de conocimiento o capacidad no puede ser realizado por hogares de bajo ingreso y educación.
2. Las microempresas y emprendimientos deben estar orientadas al mercado. El mercado potencial del producto es el elemento alrededor de cual se estructura el proyecto. Contar con un mercado final definido no sólo permite hacer un uso más

²⁰ El documento la sección 6.3 del documento Anexo presenta diferentes instrumentos para facilitar la inserción de empresarios y emprendedores a cadenas de valor, incluyendo: desarrollo de proveedores, compras públicas y franquicias.

eficiente de los recursos sino que aumenta la probabilidad de éxito y sostenibilidad del proyecto y su capacidad de generar ingresos en el corto, mediano y largo plazo para sus propietarios y trabajadores.

Respecto al tipo de servicios a ofrecer se encuentra:

3. Los proyectos dirigidos a la población pobre deben fortalecer el capital social a través del apoyo a redes sociales y la asociatividad productiva. Varios proyectos corresponden a empresas sociales o que se basan en alguna forma de asociatividad productiva o empresarial, como son el FONAES de México, los negocios sociales inclusivos de Ecuador, el FDTA-Valle de Bolivia, el proyecto de reciclaje y de Oportunidades Productivas en Colombia. La creación de capital social que se concreta en la acción colectiva y la creación de grupos asociativos aumenta las posibilidades de éxito del negocio mediante la realización de alianzas entre proveedores y compradores, el aumento de la escala de los proyectos productivos y la facilitación del acceso a servicios financieros y no financieros especialmente en la población pobre donde se presentan grandes limitaciones de capital físico y humano individuales. Los servicios que favorecen la creación de capital social se refieren a sensibilización y capacitación en temas de autoestima, motivación empresarial, capacidad empresarial, la capacidad de trabajar colectivamente y solución de conflictos, arreglos institucionales para la acción colectiva. La asociatividad productiva disminuye el costo del acceso a servicios y amplía el alcance de los negocios.

4. Invertir en ampliar la variedad de SDEs y financieros. Tanto la experiencia de los SDE como de los servicios financieros para empresas y hogares de bajo ingreso señala la importancia de contar con una mayor variedad de servicios para atender la gran diversidad de negocios empresas y perfil de empresarios y emprendedores. Varios programas incluyen un componente de coinversión fomentar la innovación y la diversificación de servicios especializados en la población objetivo.

5. Complementariedad de los SDEs y servicios financieros. Son claras las ventajas de combinar servicios de desarrollo empresarial y financiero en el apoyo a emprendedores y microempresas de hogares de bajo ingreso en términos de la efectividad de la intervención y reducción de riesgo de fracaso. Los servicios no se ofrecen por una sola entidad sino que se establecen alianzas entre entidades especializadas o proyectos especializados en cada servicios para apoyar el beneficiario en forma coordinada. El programa juega un papel central en genera esas alianzas y asegurarse que los servicios se den oportunamente.

6. Se deben ofrecer paquetes de servicios que tengan un impacto sustancial. La efectividad de los programas apoyar emprendimientos de personas pobres está relacionado con la entrega de paquetes completos que apoyen las áreas, productivas, comercial, de gestión y financiera, más que en servicios independientes.

7. Servicios que se ofrecen deben responder al perfil del emprendedor o microempresarios y a las características del negocio. Los servicios deben responder a la demanda real de los microempresarios y emprendedores y a los negocios que se financian.

8. Respetos a la organización institucional y la participación de los actores se encuentra:

9. Selección efectiva de beneficiarios. Una de las conclusiones del proyecto CID, que se centra en proveer SDEs, es el bajo número de clientes que terminan con negocio respecto al número total de inscritos para recibir los servicios. Con el fin de hacer el mejor uso de los recursos es necesario hacer un detallado proceso de selección inicial de clientes especialmente en lo relacionado con su vocación como emprendedores. Algunos de ellos pueden preferir buscar un empleo por lo que obtendrían mayor beneficio con capacitación para ingresar al mercado de trabajo.

10. Mecanismo de selección objetiva y transparente de proyectos de microempresarios y emprendedores. Un aspecto fundamental de la sostenibilidad es la transparencia con la que se evalúan, asignan los apoyos y se realiza el seguimiento a los proyectos. Los programas que cuentan con criterios predeterminados claros para la evaluación de los proyectos a apoyar, permiten el análisis a nivel local y nacional que arroja selección de proyectos coherentes con sus objetivos y facilita su seguimiento y supervisión. Adicionalmente, el proceso de análisis, aprobación y seguimiento de los proyectos genera un flujo de información que permite compartir y evidenciar su transparencia y revisar cualquier proyecto en caso de que alguno de los agentes así lo solicite.

11. El desarrollo de mercado de servicios empresariales especializados es una estrategia efectiva y sostenible. Las experiencias del desarrollo del mercado servicios de desarrollo empresarial han mostrado la capacidad de colocar volúmenes crecientes de recursos pero es necesario enfrentar en el diseño las dificultades que han mostrado las experiencias piloto referidas a: bajo nivel inicial de la calidad de la oferta de servicios, concentración de los servicios en las zonas urbanas, baja especialización de oferentes, ausencia de herramientas adecuadas para que los diferentes actores puedan realizar sus funciones más eficientemente, problemas de visibilidad de los financiadores, limitación y incertidumbre sobre la continuación de estos programas. Para la población pobre, es necesario fortalecer la etapa de diagnóstico, la integración de servicios y el acompañamiento.

12. Entrega de servicios a través de un esquema de tres pisos. La mayoría de los programas presentan un esquema institucional donde los recursos públicos o de la cooperación se canalizan a través de un esquema de pisos donde el gobierno se concentra en el tercer piso en las actividades de gestión de recursos, gestión del conocimiento, regulación de los mecanismos de asignación de recursos, difusión de información y monitoreo y evaluación. La prestación de los servicios se deja a las entidades especializadas y el segundo piso en ocasiones lo realiza directamente el mismo programa o lo subcontrata con entidades privadas o mixtas. Este mecanismo se observa en tanto en servicios de desarrollo empresarial como en servicios financieros.

13. Participación activa de beneficiarios. El proyecto PRADEMÉR que dio origen al Programa de Oportunidades Rurales (Colombia) demostró la importancia que en el éxito del programa tiene la participación de los productores en la toma de decisiones (selección de productos, elaboración de plan de negocios, asignación de recursos,

selección de oferentes de servicios, etc). También, en México la Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL – ha venido vinculando de manera más activa la población objetivo y de esta forma se observa una evolución de programas que inicialmente tenían un enfoque asistencialista y paternalista, hacia programas corresponsables con un mayor respuesta a la necesidad expresada por la comunidad²¹. Por ejemplo, crecientemente se utilizan transferencias condicionadas de recursos a los beneficiarios; se crean asambleas constitutivas locales de los programas en donde la comunidad y las autoridades locales eligen y priorizan las metas; la multiplicación de programas de coinversión social o de desarrollo de oportunidades productivas.

14. Acompañamiento gradual y continuo del proyecto. El acompañamiento a los empresarios es fundamental para el éxito de las microempresas y emprendimientos de hogares pobres. Es claro que una capacitación y asistencia inicial no es suficiente para mejorar las posibilidades de éxito de los emprendimientos. El acompañamiento a emprendedores se extiende incluso luego de los primeros años de funcionamiento del negocio. La evaluación del proyecto CID de jóvenes emprendedores resalta el efecto positivo que tuvo en el resultado final la obtención del paquete completo de servicios que incluía capacitación y cuatro fases de asesoría.

15. Acuerdos a diferentes niveles del gobierno. Algunos proyectos reseñados están enmarcados en una política general de promoción a la generación de ingresos y para su ejecución cuentan con entidades regionales y locales.

16. Nuevas alianzas y arreglos contractuales. Se han venido explorando nuevas formas de inserción en la cadena de valor, que ha llevado al surgimiento de diferentes participantes y otro tipo de arreglos contractuales. Es el caso del proyecto de reciclaje de residuos sólidos en Colombia donde generadores de desechos se comprometen a donarlos y los transformadores se comprometen a comprarlos.

17. Entidad ejecutora. En un estudio de las entidades de apoyo a Mipymes en América Latina, el BID concluyó que las entidades que se consideran exitosas tienen una amplia capacidad de aprendizaje; cuentan con un sistema de información para monitorear y ajustar sus operaciones de acuerdo a cambios en el entorno; y tienen una organización institucional flexible que se adecua a la población objetivo.

18. Diferenciación de los segmentos de beneficiarios y negocios a atender. Como lo ha demostrado en Propoli aún en poblaciones pobres es conveniente al menos tener dos perfiles de atención diferenciados basados en el potencial estimado de crecimiento de los negocios: un perfil corresponde a microempresas de alto potencial y otro para negocios de bajo potencial más cercanos al autoempleo y supervivencia. Esto permite acomodarse responder a las diferentes características de los empresarios y a los efectos esperados y balancear el alcance de los programas con el impacto en ingreso y empleo.

²¹ Sedesol.gob.mx. Una descripción más detallada de este programa se encuentra en el Anexo I.

Cuadro 3: Programas de Apoyo a Microempresas y Nuevos Emprendimientos Población de Bajos Ingresos en América Latina por Tipo de Servicio

1. SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL						
Programa, Ejecutor, País	Presupuesto	Objetivo	Población Objetivo	Estrategia	Servicios Ofrecidos	Nivel de Intervención
Fondo de Asistencia Técnica – FAT, CONAMYPE, El Salvador	2001-2005 US\$3,570,000	Mejorar productividad y competitividad de mipymes mediante el mejoramiento del funcionamiento del mercado de SDEs.	Micro y pequeña empresa	Fortalecimiento de la demanda y reorientación de la oferta Otorga subsidio al empresario para cubrir costo de SDE Ofrece información de oferta de SDE Ofrece información sobre calidad de los oferentes Empresarios califican los servicios	Capacitación Asesorías Asistencia técnica Diagnostico	Tercero
Proyecto de Innovación Tecnológica Aplicada, Fundación Tecnológica para el Desarrollo Agropecuario, Ecoregión de los Valles Bolivia	n/a	Mejorar el ingreso de los productores rurales en situación de pobreza, mediante la creación de un mercado de servicios de innovación tecnológica que solucione cuellos de botella en cadenas agroproductivas priorizadas	Productores agrícolas de bajo ingreso en la región del Valle	Determinar prioridades de la demanda (actores organizados de la cadena) Priorizar y programar actividades Organizar contratación de servicios Monitorear ejecución de proyectos Fortalecimiento institucional (acreditación de oferentes de servicios, promoción coordinación interinstitucional)	Asistencia técnica Asesoría en asociatividad Información sobre oferentes de tecnología Información de mercados	Segundo y Tercero

2. SERVICIOS FINANCIEROS						
Programa, Ejecutor, País	Presupuesto	Objetivo	Población Objetivo	Estrategia	Servicios Ofrecidos	Nivel de Intervención
Corporación financiera de Desarrollo S A COFIDE- , Perú	n/a	Ampliar el acceso a crédito para la micro-empresa formal e informal	Negocios hasta de 10 trabajadores, cuyos activos inferiores a US\$20,000	Fortalecimiento de entidades financieras especializadas y canalización de recursos para el financiamiento a través de éstas entidades	Crédito	Segundo y Tercero
Banca Oportunidades, Bancoldex S.A, Colombia	Presupuesto 2007 \$19,127 millones Ejecutado 2007 \$10,180 millones	Facilitar el acceso a servicios de crédito y otros servicios financieros (ahorro, transferencias, pagos, giros, remesas y seguros) a las poblaciones que no han tenido acceso a los mismos.	Familias de bajos ingresos Emprendedores Microempresarios Pymes	Intervención estratégica por niveles. Macro: (fortalecer entorno y marco regulatorio de las entidades financieras) Meso: (promover servicios de soporte e infraestructura para microfinanzas y microfinancieras) Micro: (Incentivos para ampliar y masificar servicios financieros)	Asistencia Técnica, estudios y cofinanciación	Segundo y Tercero

3. SERVICIOS INTEGRADOS FINANCIEROS Y DE DESARROLLO EMPRESARIAL						
Programa, Ejecutor, País	Presupuesto	Objetivo	Población Objetivo	Estrategia	Servicios Ofrecidos	Nivel de Intervención
Programa de Calificación de Emprendedores de Microempresas, CID, Perú	Entre 1999 y 2001, los costos ascendieron a US\$602,4000. Costos individuales ascienden a US\$1,411 por beneficiario con empresa en operación	Elevar la tasa de permanencia en el mercado y la capacidad de generar puestos de trabajo en jóvenes de bajos ingresos creadores de microempresas	Jóvenes de 15 a 25 años, de bajos ingresos, potenciales creadores de empresas o propietarios de negocios informales con menos de un año de antigüedad, y residentes en las zonas de intervención del programa	Asesoría Estrictos procesos de selección de potenciales emprendedores Continua y personalizada asistencia tanto pre como post creación del negocio. Implementación de pasantías Monitoreo y evaluación de impacto son parte integral del proyecto	Asesoría y capacitación y asesoría en elaboración de plan de negocios Capacitación y asesoría después de la creación del negocio Pasantías Posibilidad de acceso a crédito	Segundo y Tercero
Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMER), Ministerio de Agricultura, Colombia	Costo del programa 1996-2007 US\$20,200,000	Aumento de los ingresos y el empleo de la población rural pobre en zonas seleccionadas con equidad de género y preservando el medio ambiente	Microempresarios rurales pobres	Empoderamiento microempresarios rurales Descentralización de recursos Fortalecimiento de la oferta de servicios Promoción de asociaciones de microempresarios	Capacitación y asistencia técnica Capacitación en gestión empresarial Información sobre oferentes de servicios. Crédito Incentivos para capitalización financieros	Segundo y Tercero

3. SERVICIOS INTEGRADOS FINANCIEROS Y DE DESARROLLO EMPRESARIAL (Continuación)						
Programa, Ejecutor, País	Presupuesto	Objetivo	Población Objetivo	Estrategia	Servicios Ofrecidos	Nivel de Intervención
Oportunidades Productivas, Ministerio de Agricultura, Colombia	Costo del programa 2007-13 US\$30,000,000	Contribuir a la lucha contra la pobreza rural, a través del incremento del empleo y de los ingresos de las familias más pobres, mejorando para ello la competitividad e integración a los mercados de las microempresas rurales	Microempresarios organizados , especialmente jóvenes y mujeres, pertenecientes a los niveles del SISBEN 1 y 2, vinculados a actividades productivas con potencial económico y tradición productiva regional	<p>Sistematización de los conocimientos y experiencias empresariales; generación y promoción de políticas e instrumentos públicos, y; gestión del programa</p> <p>Inversión y capitalización de los activos de empresas rurales</p> <p>Desarrollo de capacidades y articulación de actores locales</p>	<p>Servicios Financieros rurales</p> <p>Servicios Técnicos Rurales: cofinanciación de perfiles, planes y programas empresariales; ampliación de las oportunidades de acceso a mercados</p> <p>Información sobre oferentes de servicios</p> <p>Fortalecimiento de organizaciones de productores y microempresarios rurales</p>	Segundo y Tercero
Proyecto de Formación Empresarial de la Juventud, CARE, Perú	n/a	Desarrollar habilidades en jóvenes en condición de pobreza que les permita crear y administrar sus propios negocios	Jóvenes de 15 a 25 años, que al menos han completado tercer año de secundaria, preferiblemente con algún tipo de experiencia laboral o de negocios, con interés en desarrollar una actividad independiente	<p>Brinda asesoría personalizada en la formulación de Planes de Negocios de los jóvenes. Estos planes son evaluados y se constituyen en la base para que las mejores ideas de negocio puedan acceder a los préstamos que el proyecto ofrece.</p> <p>Posteriormente, se brinda asesoría personalizada a los nuevos negocios para apoyarlos en la etapa crítica de ingreso al mercado</p>	<p>Capacitación (identificación de oportunidades, elaboración plan de negocios)</p> <p>Posibilidad de acceso a crédito para los proyectos viables</p> <p>Cuatro visitas de asesoría en los tres primeros meses de funcionamiento del negocio</p>	Segundo

4. APOYO A REDES SOCIALES						
Programa, Ejecutor, País	Presupuesto	Objetivo	Población Objetivo	Estrategia	Servicios Ofrecidos	Nivel de Intervención
Alianza Solidaria, Fundación Tzedaka, Buenos Aires, Argentina	n/a	Mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social a través del aumento de la cobertura de los servicios sociales	Beneficiarios directos: familias en situación de pobreza y de vulnerabilidad social de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, sean éstas categorizadas como pobres estructurales, nuevos pobres o como familias en riesgo. Beneficiarios indirectos son las instituciones comunitarias (de primer grado) que se asocian a la propuesta y los voluntarios que participan en el desarrollo de las actividades de la Alianza	Implementar un modelo de alianzas de entre el programa y organizaciones de base para la creación y fortalecimiento de centros de atención social solidaria, cuya plataforma puede ser utilizada para facilitar acceso a servicios financieros y de desarrollo empresarial	Asistencia en salud, Caja de alimentos, Orientación social, Información desempleo, Subsidios de emergencia, Asesoramiento legal, Integración comunitaria, ayuda en vivienda, ayuda y tratamiento psicológico	Segundo y primero

5. SERVICIOS INTEGRADOS FINANCIEROS Y DE DESARROLLO EMPRESARIAL CON FORTALECIMIENTO DE CAPITAL SOCIAL						
Programa, Ejecutor, País	Presupuesto	Objetivo	Población Objetivo	Estrategia	Servicios Ofrecidos	Nivel de Intervención
Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad-Fonaes, México	US\$120,000,000 en 2007	Impulsar la generación de empleos, mediante el apoyo a la creación, el desarrollo y la consolidación de proyectos productivos de personas, empresas sociales o grupos sociales	Población rural, campesinos e indígenas y grupos de áreas urbanas empobrecidas que a través de un proyecto productivo, demuestren su capacidad organizativa, productiva y empresarial; y que tengan escasez de recursos para implementar sus proyectos.	Apoyar inversión en proyectos productivos viables y sustentables Impulsar el desarrollo de capacidades gerenciales, administrativas, técnicas, productivas y de comercialización de la población objetivo Fomentar la consolidación de la banca social Promover la transformación de los grupos sociales en empresas sociales	Capital de riesgo capital de trabajo Estudios de preinversión Formación empresarial (capacitación técnica y empresarial, incubación de empresas sociales, asesoría en constitución de grupos sociales) Acompañamiento empresarial Desarrollo comercial Fortalecimiento empresas sociales de financiamiento	Tercero y Segundo
Programa de lucha contra pobreza, Lima Metropolitana-PROPOLI, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social Perú ..	EU\$16,000,000 2003-07	Contribuir a la integración social y económica de la población de menos ingresos a través de su participación en los procesos de desarrollo de sus distritos	Población pobre en 10 distritos de Lima que albergan a más de la mitad de los pobres extremos de la ciudad	Aunque componente de capital social es fundamental incluye también capital social y financiero. Apoyar el desarrollo local con participación de la población excluida impulsando la creación de oportunidades económicas y la generación de empleo para garantizar su sostenibilidad Componentes: Participación ciudadana Capacitación para la generación de ingresos Igualdad de oportunidades Salud y saneamiento	Capacitación a líderes de organizaciones sociales Elaboración de plan de desarrollo participativo y concertado con la sociedad civil Fortalecimiento de organizaciones sociales Becas de estudio Información mercado laboral Financiación para emprendedores Capacitación y Asistencia técnica a microempresarios Apoyo al autoempleo Programa saneamiento ambiental Atención integral a menores edad	Tercero

6. SERVICIOS INTEGRADOS PARA INSERCIÓN A LA CADENA DE VALOR						
Programa, Ejecutor, País	Presupuesto	Objetivo	Población Objetivo	Estrategia	Servicios Ofrecidos	Nivel de Intervención
Negocios sociales Inclusivos, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ecuador	n/a	Apoyar el proceso de desarrollo y empoderamiento de micro y pequeños productores agrícolas mediante su inserción en cadenas productivas de alto potencial en generación de ingresos y empleo	microempresas y pequeños productores agrícolas que puedan insertarse en las cadenas productivas priorizadas	<p>Acceso a mercado mediante subcontratación o generación de asociaciones o alianzas estratégicas en los eslabones de las cadenas productivas</p> <p>Apoyo a los micro y pequeños productores con servicios técnicos y empresariales integrales</p> <p>Implementación de estrategias de articulación productiva.</p>	<p>Capacitación y asesoría técnica y empresarial</p> <p>Acceso a financiación</p> <p>Acceso a mercados mediante firma de convenios con empresas que garantizan compras a precios justos y pago oportuno</p> <p>Capacitación en esquemas organizacionales</p>	Segundo y tercero
Reciclaje de residuos sólidos, Bogotá Corporación para la Investigación Socioeconómica y Tecnológica de Colombia (CINSET) Colombia	n/a	Generación de ingresos para la población desplazada y/o vulnerable mediante su inserción en la cadena de recuperación de papel y cartón, plásticos, textiles, vidrio y metales para fundición	Población desplazada y/o vulnerable de los barrios del sur de Bogotá	<p>Vinculación directa y formal con los demás eslabones de la cadena de reciclaje</p> <p>Conformación de una forma asociativa empresarial</p>	<p>Capacitación en temas ambientales y de salud ocupacional</p> <p>Capacitación y acompañamiento en la creación de formas asociativas empresariales</p> <p>Capacitación y asesoría en comercialización</p> <p>Sensibilización y vinculación de entes generadores y transformadores de material reciclable</p>	Primero

Fuente: Elaboración del autor con base en la información recolectada de cada programa.

BASES PARA UNA ESTRATEGIA DE SERVICIOS EMPRESARIALES DE APOYO A EMPRENDIMIENTOS Y MICROEMPRESAS DE HOGARES POBRES

El capítulo presenta las bases para una estrategia de promoción de servicios empresariales para microempresas y emprendimientos de hogares pobres. La primera sección establece las características de los activos de la población objetivo de acuerdo al marco conceptual definido en el capítulo 2. La segunda sección presenta los lineamientos generales recomendados para el diseño de un programa de apoyo a microempresas y emprendimientos de hogares pobres, teniendo en cuenta la revisión de la experiencia en Latinoamérica. La tercera sección presenta las recomendaciones referidas al tipo de servicios que se deben ofrecer a los usuarios, la quinta sección presenta el modelo de atención que se plantea y la última sección contiene recomendaciones sobre la estructura institucional para la implementación del programa.

Población Objetivo de los Programas de Generación de Ingresos

La población objetivo del programa son aquellas personas que pertenecen a hogares pobres y que tengan algún grado de intención de iniciar un negocio o que ya tengan una microempresa. En este sentido los beneficiarios directos del programa serían miembros de hogares pobres que puedan ser persuadidos a iniciar un negocio, que ya estén decididos a iniciarlo o que ya tengan un negocio susceptible de ser mejorado. Es claro que el inicio o mejoramiento de una microempresa será efectiva en la medida en que las necesidades mínimas del hogar estén satisfechas. Es decir, el programa debe ser complementario a la intervención de la Red Juntos en los temas de educación, salud y alimentación para evitar que los recursos que se entreguen para el desarrollo de los negocios se desvíen a la atención de las necesidades apremiantes.

En general, la población pobre y vulnerable no cuenta con los activos suficientes para desarrollar o incrementar su potencial productivo para generar ingreso puesto que los limitados activos de que dispone los dedica al consumo para satisfacer sus necesidades básicas mínimas y enfrentar eventualidades. El Cuadro 4 presenta los aspectos más relevantes que se desprenden de los diagnósticos realizados por el Departamento Nacional de Planeación en términos del marco conceptual presentado en el capítulo 2.

El perfil que resulta indica que en general microempresarios o emprendedores de hogares pobres tienen limitaciones muy serias en el acceso a activos lo cual sugiere que el paquete de servicios que requiere debe ser integral es decir que requiere servicios financieros y de desarrollo empresarial con fortalecimiento a las redes sociales tal como se presenta en la tercera sección de este capítulo. Adicionalmente, el perfil de los usuarios de los programas requiere de un seguimiento continuo que asegure la superación de la condición de pobreza y la coordinación con otros programas que los continúen apoyando hacia un estado mayor de desarrollo.

Cuadro 4: Caracterización de los Activos de la Población Objetivo

Tipo	Ejemplos	Situación Población Pobre y Vulnerable (Desplazados)
Capital Físico	Financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Carecen de ingresos, ahorro, pensiones
	Físico:	<ul style="list-style-type: none"> • Carecen de tierra, vivienda y maquinaria especialmente entre los migrantes desplazados.
Capital Humano	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo • Salud • Educación 	<ul style="list-style-type: none"> • Pobres extremos tienen mayor tamaño de hogar y mayor proporción de menores • Fenómeno de desintegración y recomposición de los hogares desplazados: parte permanece y parte migra. • Alta proporción de mujeres jefes de hogar especialmente entre desplazados • Alta proporción de población rural desplazada: habilidades y destrezas no transferibles al entorno urbano tanto laboral como empresarial • Inseguridad alimentaria afecta rendimiento laboral y educativo limita la acumulación de capital humano en generaciones futuras • Alta proporción de cuenta propia de baja productividad y remuneración • Carece de capital humano, prevalencia de analfabetismo más crítica a nivel rural y desplazados • Baja asistencia escolar secundaria y alta deserción. Uso de capital humano para generar ingreso de corto plazo y no acumular • Servicios de formación profesional no adecuada a población pobre de bajo nivel de escolaridad
Capital Social	<ul style="list-style-type: none"> • Redes de reciprocidad • Solidaridad • Identidad local • Acceso a información 	<ul style="list-style-type: none"> • Desplazados carecen de redes sociales • Llegan a ambientes urbanos hostiles sin redes de reciprocidad y solidaridad • Debilidad de la institucionalidad local • Bajo sentido de pertenencia especialmente entre desplazados • No acceso a información sobre servicios y derechos

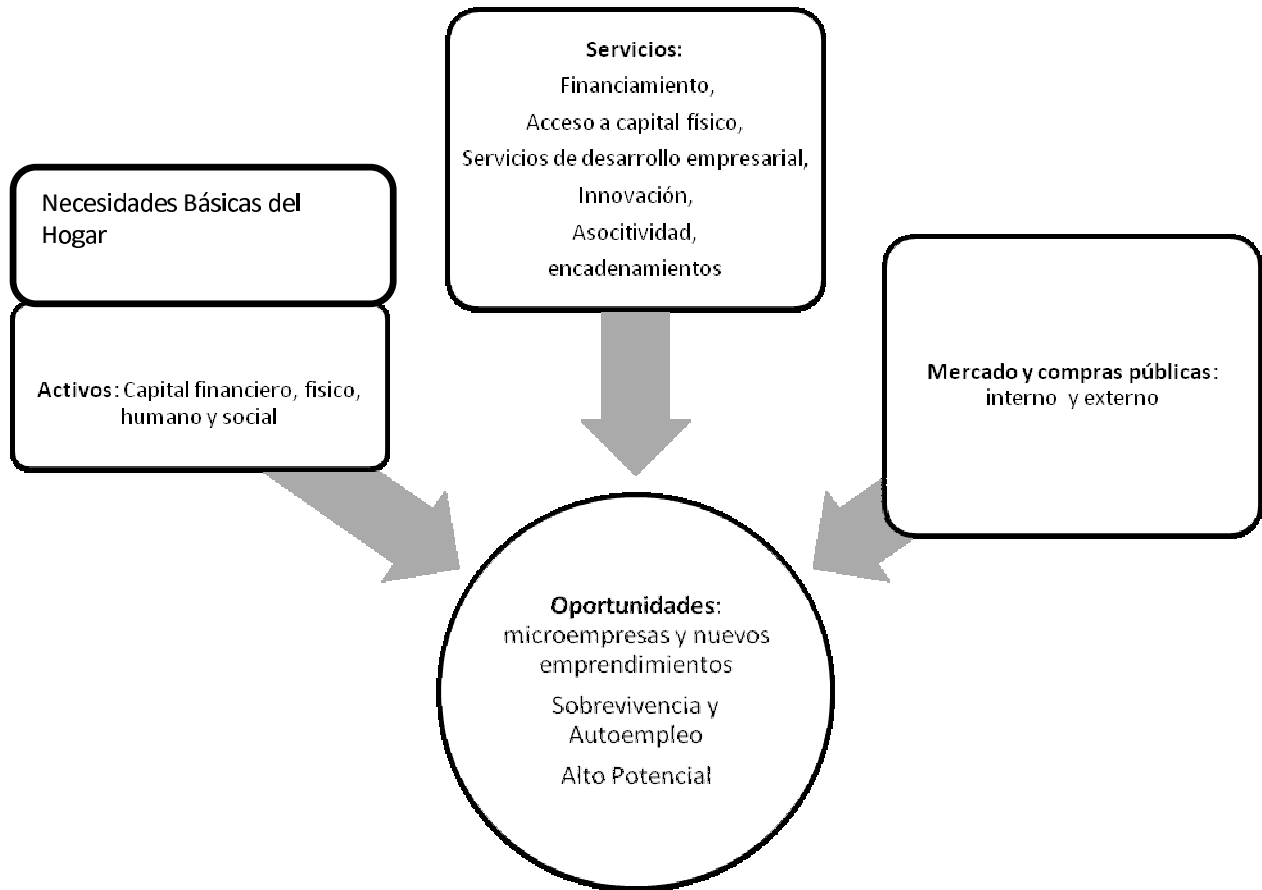
Fuente: Elaboración propia con base en Diagnósticos DNP (2008)

Estrategia General

La estrategia consiste en apoyar los microempresarios y emprendedores potenciales de hogares pobres a definir un plan de negocios que les permita aprovechar oportunidades de mercado y a dar acceso a los servicios empresariales que se requieran para complementar sus activos productivos, teniendo en cuenta las necesidades básicas del hogar del empresario o emprendedor. La efectividad de la estrategia y, en especial, de la capacidad de acelerar la acumulación de capital para generaciones futuras, supone que la cobertura y la calidad de la educación y salud continuarán beneficiado a los hogares objeto del programa. Sin esta premisa, los efectos que se logren con la estrategia de mejoramiento de la utilización de los activos de los hogares en actividades empresariales serán insuficientes para lograr un sendero de superación de la pobreza.

Todos los negocios establecidos y nuevos emprendimientos deben ser rentables y generar empleos e ingresos adicionales a los actuales, en los hogares pobres. Los parámetros respecto al margen de rentabilidad y de aumento de empleos e ingresos se definiría en el diseño del programa teniendo en cuenta el balance existente entre la cobertura del programa y la calidad de los proyectos aprobados. En este sentido se deben establecer parámetros para la selección de proyectos y clasificación de proyectos basados en inversión por impacto obtenido.

Gráfico 1: Estrategia General de un Programa de Apoyo a Microempresarios y Emprendedores de Hogares Pobres



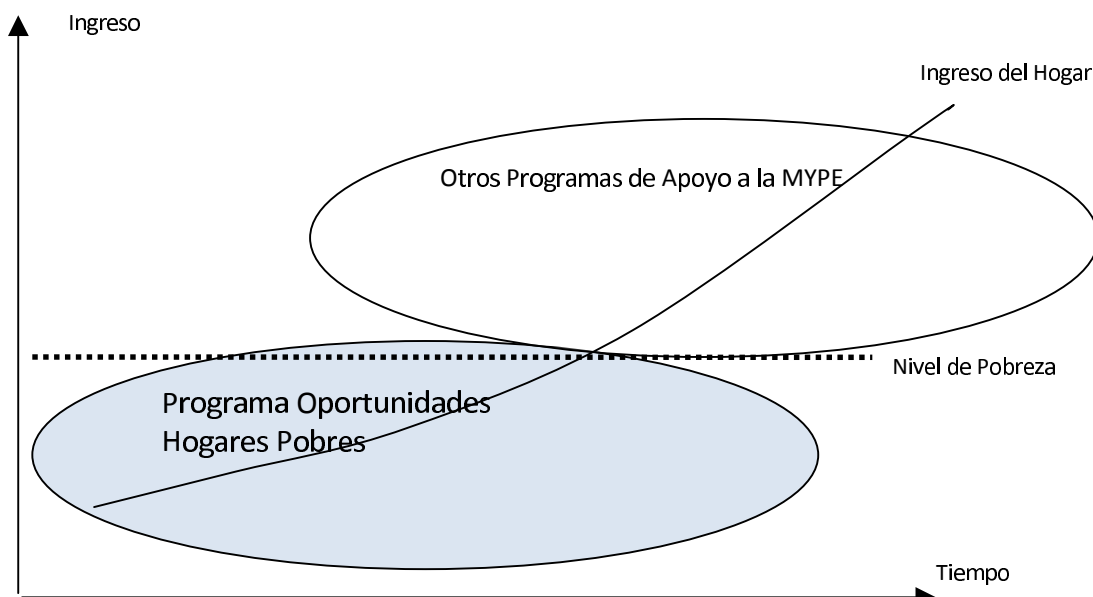
Elementos para la formulación de un programa de apoyo al desarrollo de las microempresas y emprendimientos de hogares pobres

La revisión de experiencias de programas dirigidos a la generación de ingresos en Latinoamérica permite señalar los elementos que se deben incluir en un programa.

Focalización en el Perfil Objetivo, Mejoramiento Gradual y Coordinación con Otros Programas

El programa de apoyo a los microempresarios y emprendedores de hogares pobres se debe concentrar sólo en esa población objetivo (ver Gráfico 2) para lo cual se debe: i) definir claramente el perfil o perfiles de entrada y de salida del programa; ii) definir con claridad la interrelación con otros programas de atención a empresas, de tal manera que cuando los negocios alcancen el perfil de salida puedan ingresar a otros programas de apoyo a la MYPE que los conduzcan a un nivel más alto de desarrollo con efectos positivos sobre su propietarios y trabajadores, y; iii) definir la interrelación con programas de pobreza de la Red Juntos para proveer los servicios de salud y educación que haga más efectiva la intervención para apoyar la microempresa o el emprendimiento. El proceso incremento gradual del ingreso permitirá a los hogares a transitar por el sendero de la consolidación de alguna actividad, el mejoramiento productivo, al tiempo que se genera un proceso de formalización y un mejoramiento de la calidad y la competitividad hasta el encadenamiento con mercados dinámicos. Sin embargo, se deben identificar oportunidades generadas por cadenas de valor específicas donde se permita un salto cualitativo significativo.

Gráfico 2: Focalización del Programa



Corresponsabilidad

La magnitud del desafío de apoyar microempresarios y emprendedores de hogares pobres requiere de la corresponsabilidad tanto de los hogares como de las entidades del orden local. A nivel de los beneficiarios corresponsabilidad significa colocar los activos de los hogares (financieros o no financieros) a disposición del proyecto productivo y comprometerse a realizar las actividades que se acuerden para la ejecución de los planes de mejoramiento de microempresas o del emprendimiento. Es importante que los apoyos sean un complemento, más no un sustituto, del esfuerzo de los hogares. También la corresponsabilidad implica que se debe evitar que las familias pobres tengan una dependencia permanente de los incentivos y subsidios. Los apoyos deben asegurar que las familias permanentemente tengan incentivos para aumentar sus ingresos a través de su propio esfuerzo. De esta manera los programas tienen que lograr un equilibrio entre los apoyos a los hogares pobres con recursos para aumentar su ingreso y consumo presente con apoyos que permitan invertir en su futuro mediante la inversión productiva de sus activos. La corresponsabilidad de los hogares debe concretarse en convenios verificables donde los recursos del programa se entregan a cambio de la certificación y confirmación del cumplimiento de los compromisos de los empresarios y emprendedores en términos de usos de los activos, tales como, tiempo de dedicación, uso de tierras individuales o comunitarias, horas de capacitación, realización de mejoras, etc. o cualquier compromiso que requiera el mejoramiento de la microempresa o emprendimiento.

Al nivel de los entes locales significa que los recursos nacionales deben ser complementarios a recursos locales de tal manera que se logre una alineación de los incentivos a los dos niveles y que en la ejecución de los programas estén involucrados los entes locales. La corresponsabilidad a ambos niveles implica además del aporte de recursos dar creciente participación a entes locales y a los beneficiarios en la toma de decisiones.

Segmentación

Se debe establecer segmentos claros de atención y los instrumentos deben tener en cuenta las características de los negocios a apoyar, los activos con los que cuentan y necesidades de la población objetivo para iniciar proyectos productivos. El establecimiento de segmentos de atención bien definidos permitirá responder mejor a las necesidades de los microempresarios y los emprendedores de hogares pobres y por lo tanto mejorará la efectividad del programa. En la estrategia de atención se recomienda tener dos segmentos diferenciados basado en el potencial estimado de crecimiento de los negocios: uno para empresas de alto potencial y otro para negocios de bajo potencial más cercanos al autoempleo y supervivencia. Esto permite flexibilizar el programa de acuerdo a las condiciones específicas de las zonas de atención y a balancear el impacto con la cobertura.

Especialización

En la actualidad la mayoría de los agentes a nivel nacional y regional ofrecen servicios y programas poco diferenciados que varían de acuerdo a los requerimientos de las fuentes de financiación. La estrategia de atención que se propone debe incorporar incentivos para lograr la especialización de los agentes en segmentos de población microempresas y nuevos emprendimientos de hogares pobres y preferiblemente con un área de influencia territorial bien definida que apoye la creación y fortalecimiento permanente de capacidades a nivel local. La especialización en grupos de servicios, perfiles de población, cadenas productivas y territorios debe llevar al mejoramiento de la calidad de los servicios a la población objetivo.

Coordinación

La coordinación que requiere el programa tiene dos dimensiones: i) la coordinación para brindar paquetes de servicios integrales; ii) coordinación con los programas de la red Juntos que dan acceso a servicios de salud, educación y formación para el trabajo; iii) coordinación con programas que atienden a la MYPE. Respecto al primer aspecto, el desarrollo de paquetes especializados de servicios que respondan a las características de segmentos definidos de microempresas y nuevos emprendimientos de hogares pobres requiere también de un mayor nivel de coordinación y de gestión los servicios. Se requiere construir redes de servicios y programas y contar con un sistema de información y de coordinación entre los programas que permita brindar una amplia gama de servicios aunque esto involucre varias entidades del orden nacional y territorial. Esta coordinación a nivel de gestión de los programas permitiría la atención integral a los problemas de las microempresas y emprendedores. Para lograr una oferta más integral de servicios financieros y no financieros es necesario avanzar en acuerdos entre entidades que ofrezcan diferentes servicios para que tengan procesos rápidos de acceso a los empresarios y emprendedores que se encuentren ejecutando un plan de mejoramiento del negocio. Para lograr esto, sin embargo, se necesita tener criterios de valoración de los proyectos compatibles y metodologías transparentes.

La coordinación con la Red Juntos es fundamental por dos razones. Por una parte, la relación entre el proceso de selección de empresarios y emprendedores potenciales y el proceso de definición del proyecto de vida que realiza la Red. La labor de selección entre de los hogares que incluyen en su proyecto de vida un emprendimiento potencial o un negocio ya iniciado, puede ser realizado por la misma Red Juntos y los hogares que resulten con alguna probabilidad de desarrollo de negocio serían remitidos al programa de desarrollo de oportunidades para hogares pobres. Por otra parte, para que los empresarios y emprendedores se concentren en sacar adelante sus negocios se requiere que sus necesidades básicas estén atendidas. Si esto no ocurre el desvío de recursos hacia la atención éstas necesidades pondría en peligro la efectividad del programa de apoyo a empresarios y emprendedores.

Adicionalmente como se ha mencionado se requiere coordinación con los programas de apoyo a la MYPE de tal manera que cuando los hogares se gradúen del

apoyo a hogares pobres, las empresas puedan ser atendidas por estos programas para consolidar su crecimiento y superación de la pobreza.

Descentralización

Para lograr un servicio más cercano a los empresarios y mayor cobertura del programa se debe descentralizar la gestión de los instrumentos de apoyo a los microempresarios y emprendedores de hogares pobres. La descentralización verdadera implica el establecimiento de alianzas entre socios para gestionar y desarrollar programas conjuntos y establecer cadenas productivas prioritarias a nivel territorial en actividades que cuenten con un mercado potencial dinámico y una base productiva local. Idealmente, en estas alianzas participarían entes públicos nacionales, cooperantes, entes territoriales, gremios y empresarios, universidades y centros tecnológicos. Estas alianzas deben crear capacidades de atención de largo plazo a nivel territorial.

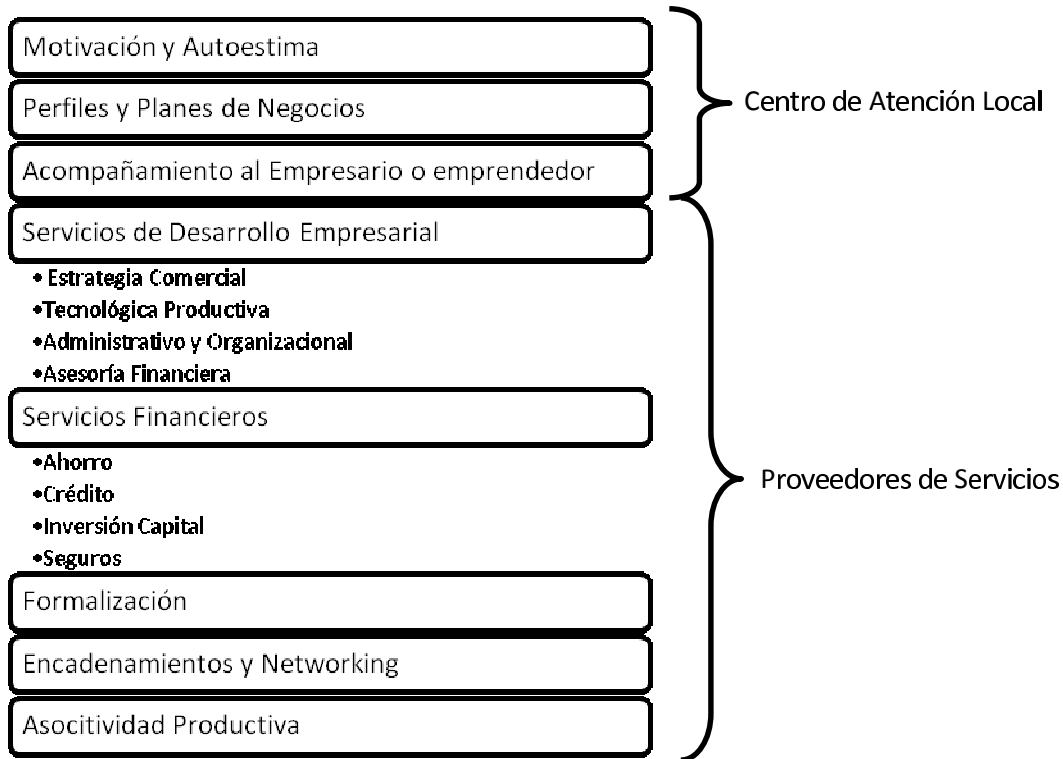
Monitoreo y Evaluación

Los sistemas de seguimiento y evaluación de impacto deben ser instrumentos de gestión y de mejoramiento de programa con enfoque de resultados a nivel de la población objetivo. La estrategia de atención a las microempresas y emprendimientos de hogares pobres debe estar guiada por la evaluación de impacto como parte integral del diseño del programa y debe incluir un componente que mida la efectividad de los instrumentos de intervención que permita mejorar continuamente la eficiencia del programa.

Servicios Ofrecidos por el Programa

El esfuerzo del programa consiste guiar a microempresarios y emprendedores de hogares pobres para que elaboren planes de fortalecimiento y planes de negocios rentables y facilitar el acceso al paquete de servicios que se requiera para su ejecución. El Cuadro 5 presenta una lista de los servicios que deben ser ofrecidos por el programa de acuerdo al perfil del microempresario o emprendedor y del proyecto de mejoramiento del negocio. La motivación y autoestima, la elaboración de los perfiles y planes de negocios y el acompañamiento al empresario o emprendedor lo realiza el programa a través de los centros de atención local (ver esquema institucional). Los servicios para lograr el mejoramiento o implementación del negocio se realiza a través de los proveedores de servicios. A este nivel es fundamental brindar servicios integrados que ofrezcan una combinación de servicios de desarrollo empresarial y servicios financieros. Esto no significa que una sola entidad preste los dos servicios sino que entidades especializadas en cada uno de ellos los presten y que el acompañamiento al microempresario desde la identificación de la oportunidad hasta la estructuración del negocio tenga acompañamiento de los centros de atención que permita la integración de los servicios en el marco de unos acuerdos institucionales y unas metodologías de análisis de los negocios compartida.

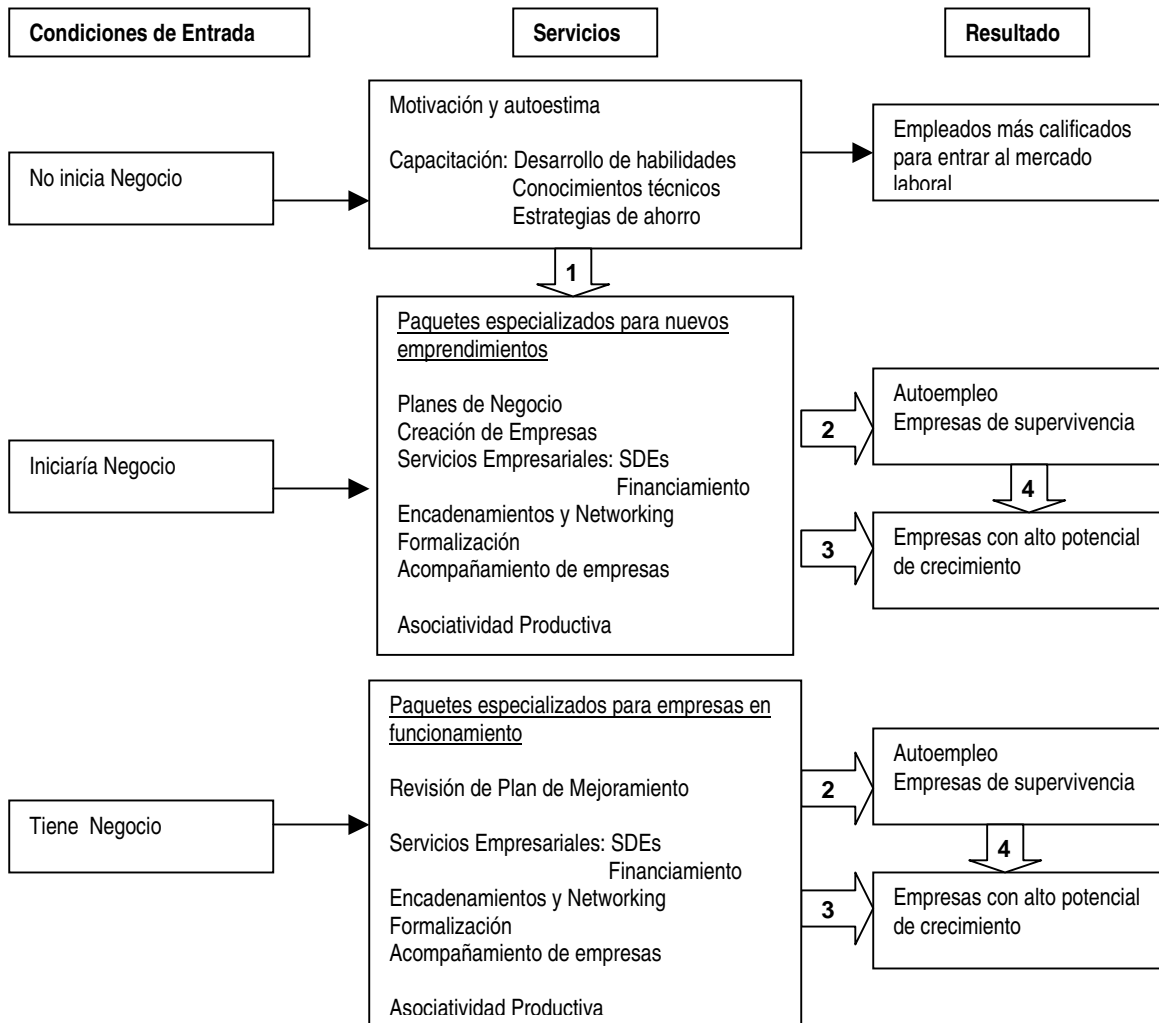
Cuadro 5: Lista de Servicios del Programa



Modelo de Atención

La Gráfico 3 presenta un modelo general de atención que podría adecuarse a la situación de Colombia. El modelo refleja las lecciones aprendidas de programas de los diferentes programas cuyo resumen se presentó en el capítulo anterior. En la zona izquierda de la Figura se identifican tres grupos dentro de la población objetivo los se definirían durante la etapa de diseño considerando la vocación y experiencia empresarial: i) hogares en los que las personas en las condiciones actuales no estarían dispuestas a iniciar un negocio o de generar una actividad de autoempleo ya sea por razones de falta de conocimiento, motivación o bajo nivel de autoestima, pero que con alguna sensibilización y capacitación podría eventualmente incluir un emprendimiento en su plan de vida; ii) hogares con personas que, en las condiciones actuales están dispuestas a iniciar un negocio aunque no cuenten con los activos para hacerlo; y, iii) el grupo de personas que ya está involucrada en un negocio bajo su control aunque enfrente dificultades para generar un ingreso mínimo.

Gráfico 3. Estrategia de Intervención. Apoyo a Emprendimientos y Empresarios Pobres



Ejemplos de paquetes de servicios

- 1 *Cultura Emprendedora a través de capacitación y sensibilización: Lograr que una mayor proporción de personas en pobreza extrema opten por crear un negocio*
- 2 *Capacitación Técnica y Gerencial, definición del negocio, Servicios Financieros*
- 3 *Plan de Negocio, Formalización, Mejoramiento de calidad, cadenas productivas, estrategia comercial, organización, asociatividad, encadenamientos y networking, compras estatales, estrategia de financiamiento*
- 4 *Formalización, mejoramiento de calidad, cadenas productivas y asociatividad, mercado y networking, compras estatales, estrategia de financiamiento y servicios financieros*

En la parte central de la Gráfico 3 se presentan ejemplos de los paquetes de servicios que se brindarían a los microempresarios o emprendedores. El programa, a través de los centros de atención, se especializaría en realizar una identificación y selección de las capacidades, oportunidades y activos que poseen los diferentes usuarios; definir, conjuntamente con el usuario, un perfil, un plan de negocio o un plan de mejoramiento; dar seguimiento a la ejecución de los servicios y del plan de mejoras y a

los compromisos de microempresarios y emprendedores. El funcionamiento y la atención de los centros se contratarían por concurso con recursos del programa y de los demás socios locales. El paquete de servicios se entrega a través de entidades especializadas contratadas para tal efecto y cuyo desempeño se mide en términos de eficiencia y eficacia. El programa a nivel nacional se especializa en difundir el “know how”, gestionar recursos, realizar la evaluación de impacto del programa, general las alianzas y fortalecer la red centros de atención y de proveedores de servicios. La contribución del programa nacional a los centros de atención debe ir disminuyendo o reorientándose en la medida en que la sostenibilidad de los centros se consolida y más actores intervienen.

La parte derecha del Gráfico 3 presenta los resultados de los diferentes paquetes de intervención para cada perfil de entrada. Estos resultados son o bien microempresas de subsistencia que sólo representan una alternativa temporal de generación de ingreso, o una microempresas con potencial ya sea de tipo individual o asociativo.

Para los hogares donde se detecte que las personas podrían incluir un emprendimiento como parte de su plan de vida, la primera intervención consiste en elevar el porcentaje de personas dentro de la población objetivo que podrían estar interesadas iniciar un negocio como alternativa para la generación de ingresos (tipo 1 en el Gráfico.3). Esta estrategia parte de la premisa que la mayoría de los elementos que intervienen en la decisión de generar un ingreso a partir de un negocio es resultado de las oportunidades y capacidades a las que las personas han tenido acceso y que se puede construir y mejorar las capacidades y la actitud emprendedora de las personas. Se trata de elevar la cultura emprendedora a través de sensibilización y capacitación. La experiencia señala que no todos los que reciben este tipo de motivación terminan presentado un plan de negocios, pero el fortalecimiento de la cultura emprendedora si aumenta la proporción de personas que decide iniciar un negocio y aumenta la capacidad y empleabilidad de las personas que más adelante se podrían vincular a la fuerza laboral.

El segundo tipo de intervención se refiere a paquetes de servicios empresariales - SDE y financiamiento- para entidades de supervivencia y autoempleo que será determinado por las oportunidades específicas que estén disponibles para las personas después de la evaluación hecha por el centro de atención en términos de motivación y capacidad (tipo 2 en el Gráfico 3). Si se logra identificar un oportunidad que genera negocios de rápido crecimiento y potencialidad se brinda un paquete de servicios que permita iniciar o consolidar la microempresa sea individual o asociativa (intervención tipo 3 en el Gráfico 3). El cuarto tipo de intervención se da cuando en el proceso de acompañamiento de o emprendimientos se detecta un gran con potencial de un proyecto asociativo o resultante de la vinculación a cadenas productivas o a compras públicas que generen mejoramientos sustanciales para estas empresas, para lo cual requerirán apoyos para elevar su competitividad (Tipo 4 en Gráfico 3). Los paquetes serían especializados de acuerdo a si se trata de nuevos emprendimientos o empresa en funcionamiento. Es fundamental dar énfasis a emprendimientos con potencial puesto que estos pueden halar no solo a sus propietarios, sino a trabajadores pobres a través de la generación de puestos de trabajo. Es fundamental definir los perfiles de entrada y de salida con el fin de no duplicar esfuerzos y para facilitar la integración con otros programas que atiendan negocios similares. En particular los apoyos de Tipo 4 deben realizarse en coordinación

con otros programas de atención de empresas para lo cual deben existir convenios marco. Es decir los proyectos exitosos deben ligar a otros programas que los puedan acompañar a un nivel más avanzado de desarrollo, el programa se debe concentrar en generar las capacidades iniciales llevar el negocio a un nivel en el cual sus propietarios superen el nivel de pobreza y realizar las gestiones para vincularlos a otros programas que los sigan apoyando.

Bases para la Estructura Institucional

Alternativas de Implementación del Programa de Apoyo a Microempresarios y Emprendedores de Hogares Pobres

La pregunta fundamental es si el programa de apoyo a emprendimientos y empresas de hogares en extrema pobreza se debe integrar a los programas existentes o, alternativamente, se debe plantear como un programa especializado para la población objetivo. El cuadro 6 presenta las ventajas y desventajas de las diferentes alternativas.

Cuadro 6: Alternativas Tradicionales a la Integración de Programas Nuevos con Existentes

Alternativas	Ventajas	Desventajas
Alternativa 1: Otorgar recursos para que con la metodología de los programas existentes se ofrezcan servicios a la población objetivo del nuevo programa.	Conveniente para el financiador logra sus objetivos con baja inversión, sus recursos se enfocan hacia la coordinación y seguimiento de los programas medición de metas y resultados	El programa existente tiene que cambiar los criterios de asignación de recursos, puede generar conflictos a nivel de objetivos de política, a nivel de estrategia o a nivel operativos
Alternativa 2: Ajustar un programa existente para que en la asignación de recursos se considere la participación de la población objetivo del nuevo programa. Esto significa que los valores implícitos en los precios y costos de valoración económica y social reflejen la preferencia por mi población. Sin embargo, existe un “trade off” entre los otros criterios y el específico de pertenencia a mi grupo objetivo. Es por esto que se necesita establecer unos criterios mínimos, sobre los cuales se garantice la financiación del nuevo programa	Conveniente para el programa existente: se amplía su presupuesto Se asegura el cubrimiento de los objetivos. Se obtienen economías de escala y de alcance (integralidad, evolución por etapas con la misma entidad o grupo de entidades)	Costoso para el ente financiador Dificultad de controlar que no se traspase población ya atendida a la lista de los beneficiarios a atender con los nuevos recursos
Alternativa 3: Iniciar un programa nuevo con características similares a los existentes pero especializado en mi población objetivo.	Mayor control del financiador de todas las actividades Baja sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Duplicación de Esfuerzos y Dispersión • Altos Costos administrativos por Usuario • No se fortalece la institucionalidad

La experiencia en Latinoamérica y la situación actual de las entidades en Colombia sugieren que se establezca un programa específico para empresas y empresarios en extrema pobreza que se especialicen en este grupo de población y se

integre en la cadena de atención a empresarios. De esta manera a medida que los empresarios y sus hogares superan los niveles de pobreza extrema pueden transitar hacia otros apoyos que existen tanto en el Ministerio de Industria Comercio y Turismo como en el de Agricultura. Las desventajas anotadas de este esquema se pueden disminuir mediante: i) el establecimiento claro de los perfiles de entrada salida a estos programas; ii) el liderazgo de una entidad debidamente formalizada en el CONPES, que en este caso sería Acción Social, iii) el establecimientos de acuerdos marco a nivel nacional entre los ministerios de Industria, Comercio y Turismo, Agricultura y Desarrollo Rural, y Protección Social, iv) establecimiento de acuerdos a nivel regional entre entidades locales públicas y privadas y entidades locales y nacionales.

Especialización por Pisos

Los esquemas de apoyo a empresas de hogares pobres es de riesgo compartido entre los empresarios (aportando sus activos), sector publico central (cofinanciación, know how, e incentivos a la innovación de servicios), sector privado (dinero, know how, network) que tenga impactos positivos en la rentabilidad social. Se deben alinear incentivos para que los recursos de los diferentes programas, los recursos locales, privados y de la cooperación trabajen en la misma dirección y en forma complementaria.

Para lograr cumplir con los lineamientos del programa descrito en este capítulo se propone un mecanismo de intervención de tres pisos. Para la ejecución de programa se requiere el concurso de diferentes actores con responsabilidades bien definidas. Esta participación requiere la especialización de las diferentes entidades en las actividades en donde tienen mandato y cuentan con las capacidades para desarrollar su gestión en forma eficiente.

A nivel de política pública, Acción social, junto con el Ministerio de Industria y Comercio y Turismo, El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Protección Social y deben liderar este programa realizando acuerdos marco para su ejecución donde se definan las responsabilidades de cada entidad. A nivel de gestión se deben realizar alianzas con sector empresarial, entidades nacionales y descentralizadas, entidades locales, entidades de ciencia y tecnología (Universidades y centros de investigación) para establecer centros de atención especializado en esta población. Los procesos de trabajo coordinado exigen tanto la motivación y sensibilización como el desarrollo de capacidades en las diferentes entidades que intervienen a nivel nacional y local y tanto de la esfera pública como privada.

La estructura que sugiere las mejores prácticas está montada sobre un esquema de tres pisos, el cual se presenta a continuación.

Tercer Piso

El **tercer piso** lo ejerce el Gobierno Nacional liderado por Acción Social, con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Protección, y la cooperación internacional y un esquema de concertación y articulación con los demás pisos. Las funciones

fundamentales de este piso se: i) difusión y promoción de los programas de SDE y financiamiento; ii) gestión y provisión de fondos; iii) establecimiento de regulaciones de contratación y supervisión de operadores y proveedores de servicios; iv) provisión de “Know-How” y metodologías a operadores y gestión del conocimiento para facilitar la generación y difusión de metodologías especializadas en el apoyo a iniciativas y empresas de hogares pobres; v) contratación de Operadores; vi) establecimiento de un sistema de calificación de operadores con base en su desempeño y servicios y difusión de esta información; vii) monitoreo y evaluación de impacto.

Segundo Piso

El **segundo piso** lo constituyen centros de atención locales para emprendedores y microempresarios pobres que se financiarían a través de alianzas entre Acción Social y otras entidades nacionales el sector empresarial, entidades descentralizadas, entidades locales, entidades de ciencia y tecnología (Universidades y centros de investigación. Para operar estos centros se contratarían por concurso entidades de carácter privado o mixto y sostenible, es decir que realicen la actividad por negocio a largo plazo o por compromiso y no una ganancia de corto plazo. Su responsabilidad se centra en atender las microempresas y nuevos emprendimientos de los hogares pobres y la administración de los mecanismos más apropiados y transparentes para llegar a las empresas a través de las instituciones proveedoras de servicios. Las funciones fundamentales de los operadores son: i) atender a microempresarios y emprendedores pobres; ii) elaborar los planes de negocios y paquetes de servicios requeridos; iii) elaborar los diagnósticos de la microempresa y planes de mejora; iv) atender y asesorar microempresas, emprendedores y proveedores de servicios; v) suministrar información de oferta y demanda de servicios; vi) administrar el sistema de apoyos; vii) vincular las microempresas y emprendedores con proveedores de servicios; viii) dar seguimiento, monitorear la calidad de los Servicios y el cumplimiento de los compromisos

Primer Piso

El **primer piso** lo constituyen dos grandes grupos los prestadores de servicios y los microempresarios y emprendedores. Los prestadores de servicios deben ser sostenibles y su función fundamental es la de ofrecer servicios de calidad y acordes a las necesidades de sus clientes y contribuir a genera la información para establecer el impacto de sus servicios. Existen diferentes tipos de entidades prestadoras de servicios entre las cuales se identifican consultores, fundaciones y ONGs, asociaciones y gremios, programas internacionales especializados en microempresas y emprendedores. Los empresarios y emprendedores por su parte deben contar con una motivación para mejorar sus empresas y negocios actuales, mejorar sus capacidades técnicas y de gestión y emprender proyectos nuevos asumiendo el liderazgo, comprometer a relajar las actividades y comprometer los activos que se acuerden para la realización de los proyectos.

Recomendaciones Respecto a la Participación de los Diferentes Actores

Respecto a la gestión de servicios de apoyo a los microempresarios y emprendedores de hogares pobres el liderazgo lo debe ejercer Acción Social junto con los ministerios mencionados estableciendo alianzas con los demás actores a nivel regional. La experiencia en Latinoamérica muestra que desde el espacio de la institucionalidad local y regional pueden obtener los mejores logros en la gestión debido a la proximidad entre los emprendedores y empresarios con los gobiernos locales. También las entidades locales conocen mejor y pueden interpretar con mayor precisión las necesidades y las prioridades de desarrollo a la vez que son organizaciones más pequeñas y flexibles. Pero para evitar la politización de estas entidades se deben establecer metas, procedimientos de evaluación claros y objetivos que garanticen la transparencia aunque puedan incorporar consideraciones regionales.

En este sentido la sociedad civil, los empresarios las municipalidades y gobiernos locales pueden ser los pilares de esta armazón orientada a promover emprendimientos y el apoyo a empresas de los pobres que frecuentemente pueden aportar recursos importantes al programa. La responsabilidad de las entidades nacionales está en alinear incentivos alrededor de los apoyos a las empresas y emprendimientos de los hogares pobres, en gestionar conocimiento especializado en este segmento y apoyar las capacidades locales para la gestión de este tipo de programas.

La estrategia de atención a este segmento se puede dar a través de la contratación de entes privados o mixtos a nivel regional que permitan atender a esta población siguiendo la estrategia de atención mencionada en la sección 4.5. La gestión de esta estrategia se puede realizar a través de unos centros de atención especializados en el apoyo a iniciativas y microempresas de población pobre. Estos Centros serían una plataforma institucional para proveer paquetes de servicios de desarrollo empresarial, financieros y de formalización e información de oportunidades de negocios con recursos públicos y la cofinanciación de beneficiarios en dinero o en especie. La financiación con dinero público se daría a cambio de compromisos verificables de los beneficiarios. Los centros de atención también serían puntos de sensibilización y animación de emprendedores y empresarios pobres.

La operación de los centros de atención se puede realizar a través de entidades regionales que se seleccionarían a través de un mecanismo de competencia. Se buscarían socios regionales de diversas características. Idealmente estos centros estarían conformados por uno o varios socios empresariales, uno o varios socios de entidades nacionales o descentralizadas, una o varias entidades territoriales, uno o varios socios de universidades, centros de conocimiento o centros de ciencia y tecnología. Adicionalmente, pueden participar en la alianza entidades que ofrezcan programas de apoyo a las MYPEs que quieran especializarse en este segmento y entidades de financiamiento y cooperantes internacionales. Tanto los socios específicos como el tipo de alianzas que se establezcan pueden variar entre las diferentes zonas territoriales dependiendo de la experiencia y las fortalezas de cada región. Inicialmente los procesos de establecimiento de los centros estarían liderados por Acción Social conjuntamente con el Ministerio de Industria Comercio y Turismo, el Ministerio de Agricultura y el

Ministerio de Protección Social y a nivel regional por sus programas y entidades descentralizadas.

Para la concreción de este esquema se debe:

1. Fortalecer la capacidad institucional y la red de servicios para dar apoyos que se centren en el mejoramiento de las empresas y que involucre su seguimiento.
2. Establecer alianzas entre las diferentes entidades para integrar los programas e instrumentos para responder a los problemas de los empresarios, teniendo en cuenta segmentos específicos y focalizarlos en aquellos de mayor potencial de crecimiento y acumulación.
3. Desarrollar y montar los centros de atención.
4. Definir claramente para los diferentes segmentos el enfoque o forma de intervención, estableciendo y difundiendo el uso del recurso público y rol de los diferentes actores.
5. Concentrando los esfuerzos y ofrecer los instrumentos y programas en regiones con la participación de entidades territoriales.

Para lograr coordinación efectiva de los diferentes agentes se requiere contar con instrumentos de coordinación en donde se combine decisión política, liderazgo, incentivos, mecanismos para aplicación y cumplimiento de las normas y acuerdos establecidos. La ejecución de la política planteada requiere que se tome la decisión de ejecutar la política propuesta a nivel del CONPES y se delegue a Acción Social la coordinación de su ejecución con el apoyo y compromiso de recursos del MCIT y MADR y el Ministerio de Protección Social. Es también fundamental dotar Acción Social con la capacidad técnica para su ejecución y con los recursos financieros estables en los próximos años para tener la capacidad de colocar los incentivos requeridos y lograr liderar un plan de acción a cinco años con metas precisas y un sistema de seguimiento y evaluación liderado por el DNP. Igualmente, se deben establecer relaciones estables con los socios en la ejecución de los programas los cuales de igual manera comprometerán sus propios recursos.

La mayoría de las actividades se harán en coordinación con otras entidades a través de arreglos institucionales a los cuales hay que establecerles responsabilidades y indicadores de cumplimiento y un mecanismo de seguimiento. También hay que tener los modelos de intervención definidos y claros para todos los participantes para lo que hay que contar con metodologías preestablecidas y flexibles para la operación y control de los programas. De nuevo es fundamental enfatizar que parte de la estrategia es medir resultados y utilizar esta información de forma permanente para corregir deficiencias.

ANEXO 1: RESUMEN DE EXPERIENCIA REVISADAS EN LATINOAMÉRICA

Servicios de Desarrollo Empresarial

Fondo de Asistencia Técnica (FAT), El Salvador²²

El FAT es el principal mecanismo de apoyo a las MIPYMEs en El Salvador. El FAT es un programa de demanda que pretende desarrollar el mercado de servicios de desarrollo empresarial especializado en las MIPYMEs con el fin último de mejorar la competitividad de las empresas. El diseño del FAT responde a la necesidad de solventar las fallas de mercado presentes en el mercado de servicios de desarrollo empresarial para las MIPYMEs. En un modelo puro de mercado con disponibilidad de información y poder limitado de vendedores y compradores, el demandante de un bien o servicio se convierte en el motor del modelo. En el caso de los servicios de desarrollo empresarial, los demandantes son los empresarios quienes compran estos servicios con el objeto de mejorar el desempeño de sus negocios y en últimas sus ganancias. En este modelo los empresarios tendrían el papel de buscar, comparar, decidir los servicios que más le sirven a su empresa y pagar por ellos un monto no mayor al valor presente de los beneficios incrementales que los servicios generen en su empresa. El incentivo que tiene el empresario para hacer bien esta tarea es la rentabilidad adicional que se desprende de un negocio más competitivo como resultado del mejoramiento de procesos, gestión, prácticas de mercadeo de su empresa, etc., derivados de los servicios de desarrollo empresarial recibidos.

Si el empresario logra distinguir y prever los servicios y los proveedores que mayor rendimiento generan en su empresa, estaría dispuesto a pagar mejor a los proveedores que ofrezcan los servicios que tengan mayor impacto en el desempeño de su empresa, lo cual se convertiría en el incentivo que mantendría a los oferentes innovando para lograr metodologías y servicios más efectivos. En este modelo, los empresarios que tomen mejores decisiones sobre los servicios que compran y los oferentes que ofrezcan los servicios más efectivos, saldrían premiados de su participación en el mercado y esto mantendría un mercado competitivo y en permanente progreso.

Sin embargo, en el caso de los servicios de desarrollo empresarial en El Salvador y en la mayoría de países de Latinoamérica, la realidad dista mucho de este modelo. Las deficiencias que se encuentran en el mercado se manifiestan en niveles muy bajos de utilización de servicios de desarrollo empresarial por parte de las MIPYMEs, calidad heterogénea y relativamente baja de los servicios ofrecidos y en una variedad limitada de servicios disponibles frente a los múltiples requerimientos y necesidades de las empresas y empresarios para aumentar su competitividad.

Las deficiencias en el mercado, tienen origen en fallas de oferta y de demanda. Por el lado de la oferta las fallas son: i) falta de información sobre las necesidades de las

²² Esta sección se elaboró con base en “POLITICAS E INSTITUCIONES DE APOYO A LA MIPYME: La Experiencia de El Salvador” Miguel Cabal- CEPAL 2008 En elaboración.

MIPYMEs; ii) calidad variada sin mecanismos de calificación u homologación de servicios y consultores que prestan SDE; iii) falta de orientación hacia la generación de cambios en la empresa de la mayoría de los consultores y establecimientos que prestan SDE, debido a que el pago de los servicios se realiza solo con base en los diagnósticos y reportes y no el resultado en la empresa; iv) no existen incentivos para que la oferta innove sus metodologías y dirija servicios hacia sus clientes debido a la baja capacidad de compra de las MIPYMEs, a que el comprador no distingue, ex-ante, la calidad de un servicio, y a que es difícil para un oferente recuperar la inversión que realiza en innovación, toda vez que no puede prevenir que otros oferentes copien sus innovaciones.

Por el lado de la demanda las limitaciones se refieren a: i) ausencia de información sobre los SDE disponibles en el mercado y su calidad; ii) la falta de experiencia de los empresarios para contratar y monitorear los SDE y frecuentemente baja capacidad empresarial para identificar el origen de las dificultades de la empresa y los SDE que requiere; iii) los limitados recursos con los que cuentan las MIPYMEs para contratar SDE y las dificultades de acceso a financiamiento. Estos factores dificultan al empresario la tarea de prever la calidad de un SDE y el efecto que tendrá en su empresa. De esta manera el empresario asume el riesgo derivado del pago inmediato de un SDE cuyo efecto y plazo en que se reflejaría en el desempeño de la empresa son inciertos y, por lo tanto, hay una incertidumbre sobre el retorno que tendría esta inversión.

Además del riesgo que asume el empresario, el desfase entre el pago del servicio y el eventual mejoramiento de la empresa, genera una demanda por efectivo que el empresario debe atender con recursos propios o con financiamiento. Adicionalmente, si el SDE incluye recomendaciones que requieren inversión, la accesibilidad al financiamiento de la empresa se vuelve un elemento crítico para la materialización de los beneficios de los SDE. Con las dificultades que aún se encuentran en el mercado financiero no existen condiciones favorables para que los empresarios se animen a contratar SDE que les ayude a mejorar la competitividad de su negocio.

Los programas del FAT están orientados a subsanar estas limitaciones para que el demandante y el oferente puedan desempeñar su labor más eficientemente y, en consecuencia, mejore el funcionamiento del mercado de SDE. Específicamente, el eje central de la estrategia es el fortalecimiento de la demanda el cual se complementa con un redireccionamiento de la oferta para que se oriente hacia las necesidades de los empresarios. La estrategia de los programas del FAT consiste en: i) otorgar mediante un mecanismo de fondos compartidos o “matching grants”, un subsidio directo y parcial al empresario para cubrir el costo de los SDE, correspondiente al 80% de la asistencia técnica mientras que el empresario cubre el 20% restante; ii) proporcionar al empresario información relacionada con los SDE y los posibles oferentes; iii) proporcionar información a los demandantes sobre la calidad de los oferentes de SDE; iv) dar instrumentos a los empresarios para que puedan calificar y monitorear los servicios que reciben; v) generar incentivos para que la oferta responda adecuadamente a la demanda, lo cual incluye montar un sistema de acreditación de proveedores de SDE, capacitar a los proveedores de servicios, supervisar la prestación de servicios, proveer información sobre las necesidades de los demandantes, sancionar a proveedores y empresarios que usen fraudulentamente los programas.

A través de esta estrategia, los programas del FAT entrenan a los empresarios de las MIPYMEs en contratar y monitorear los SDE disponibles en el mercado y evaluar su calidad. A través del subsidio se espera potenciar la demanda efectiva de SDE de parte de los empresarios de las MIPYME y, a la vez, consolidar oferentes de SDE de calidad. Se espera que el subsidio que se entrega a los empresarios sea suficiente para reducir su costo e incentivarlo a realizar algunas contrataciones de SDE. En estas contrataciones el empresario aprende en la práctica a contratar, monitorear y evaluar SDE. Para mejorar la probabilidad de que el servicio que el empresario contrate bajo el programa sea útil y de calidad, se apoya al empresario en el diagnóstico y establecimiento sus necesidades, se le facilita acceso a información sobre oferentes de servicios previamente calificados y se da seguimiento a los servicios contratados. Por su parte, el aumento en la demanda efectiva que debería producir el subsidio, acompañado de un sistema de registro y calificación, incentivaría a los proveedores de servicios para desarrollar y mejorar sus productos especializados en el segmento de las MIPYMEs. Adicionalmente, uno de los programas del FAT, está dirigido a apoyar a los oferentes para mejorar los aspectos técnicos y de gestión de sus servicios, a través de un subsidio parcial y del suministro de información sobre entidades especializadas en apoyar oferentes de SDE.

El componente de subsidio de los programas del FAT no es un fin en si mismo, sino que hace parte de la estrategia para desarrollar el mercado de SDE. Desde este punto de vista, el subsidio se justifica en la medida en que existan fallas en el mercado de los SDE que impidan la asignación eficiente de recursos, lo cual se refleja en una demanda insuficiente por servicios y una oferta de calidad deficiente. Estas fallas de mercado se refieren a asimetrías de información, altos costos de transacción y la existencia de externalidades en el desarrollo de nuevos servicios. Por lo tanto, los programas del FAT buscan reducir estas asimetrías y costos de transacción y contribuir a reducir el riesgo asociado con el desarrollo de nuevos servicios y metodologías apropiadas para las MIPYMEs.

Una característica fundamental del FAT es que está montado en un modelo de tres pisos. El tercer piso lo ejerce el Gobierno de El Salvador a través de Conamype. Las funciones fundamentales de este piso son de dos tipos, por una parte, las relacionadas directamente con el funcionamiento del sistema de apoyo a las MIPYMEs a través de SDE, y por otra parte, relacionadas con las políticas que afectan el funcionamiento de los negocios. Respecto a las primeras las funciones que cumple Conamype son: i) difusión y promoción de los programas de SDE; ii) gestión y provisión de fondos; iii) establecimiento de regulaciones de contratación y supervisión de operadores y proveedores de servicios; iv) provisión de “Know-How” y metodologías a operadores; v) contratación de Operadores; vi) establecimiento de un sistema de calificación de operadores y servicios y difusión de esta información; vii) monitoreo y evaluación de impacto. Respecto a las funciones más generales de política se encuentran: i) el diseño de políticas, estrategias y programas para la MIPYME; ii) mejoramiento del entorno de negocios de las MIPYMEs: el marco macro, normativo e institucional; iii) asignación de recursos públicos para corregir fallas de mercado; iv) evaluación de los resultados y fomento del aprendizaje y el mejoramiento de los programas; vi) rendición de cuentas del uso de recursos públicos..

El segundo piso lo constituyen operadores o ventanillas de carácter privado o mixto. Su responsabilidad se centra en atender a las MIPYMEs y en la identificación y administración de los mecanismos más apropiados y transparentes para llegar a las empresas a través de las instituciones proveedoras de servicios. Las funciones fundamentales de los operadores son: i) administración de programas; ii) información y orientación a las empresas; iii) apoyar la calificación, registro y supervisión de oferentes de servicios y eventualmente su fortalecimiento; iv) vinculación de las MIPYMEs con los prestadores de servicios; v) administración de la asignación de recursos; vi) control de calidad de los servicios financiados; vii) obtención de información sobre el impacto de las acciones; viii) contribución a la evaluación del programa.

El primer piso lo constituyen dos grandes grupos los prestadores de servicios y las MIPYMEs. Los prestadores de servicios deben ser sostenibles y su función fundamental es la de ofrecer servicios de calidad y acordes a las necesidades de sus clientes y contribuir a genera la información para establecer el impacto de sus servicios. Existen diferentes tipos de entidades prestadoras de servicios entre las cuales se identifican consultores, fundaciones y ONGs, asociaciones y gremios, programas internacionales especializados en MIPYMEs. Los empresarios por su parte deben contar con una motivación para mejorar sus empresas y negocios actuales, mejorar sus capacidades técnicas y de gestión y emprender proyectos nuevos asumiendo el liderazgo y cubriendo el riesgo y costo que le corresponda.

Desempeño

Desde que el FAT se puso en funcionamiento ha tenido diferentes modalidades: Individual, Colectivo, Asociativo e Integral. El Cuadro A1 presenta información de los resultados obtenidos por el programa en relación con el número de empresas beneficiadas y servicios brindados. Aunque el FAT ha sido un programa de gran aceptación entre los empresarios, se observan variaciones fuertes en su ejecución anual que como se mencionó anteriormente están relacionadas con la disponibilidad de recursos.

Cuadro A1: Resumen Resultados FAT 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
Empresas beneficiadas	796	1592	565	1223
Servicios brindados	1103	1151	510	410

Fuente: Conamype

Programas de Apoyo al Mercado del SDE: Bonos y Fondos Compartidos

Varios países han estado incursionando en programas de incentivos a la demanda para desarrollar el mercado de servicios de desarrollo empresarial. Entre los instrumentos más utilizados en este campo están los programas de Bonos y los programas de fondos compartidos, costos compartidos o “matching grants”. El Cuadro siguiente resume los aspectos más relevantes de ambos mecanismos derivados de la experiencia del BID.

Cuadro A2: Características de los Programas de Bonos y Fondos Compartidos para Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE)

	Bonos	Fondos Compartidos
Definición	<ul style="list-style-type: none"> • Es un documento intransferible de valor fijo por módulo de SDE (bono modularizado) o bien por costo unitario de la prestación del servicio (bono no modularizado) • El valor fijo se debe ubicar por debajo del precio mínimo observado en el mercado para cada SDE para: (i) no distorsionar el nivel de precios del mercado o generar sobre subsidios; (ii) no interferir en la negociación de precios entre empresario y proveedor. • El valor fijo se hace efectivo luego de la prestación de los servicios y con la aprobación del beneficiario. • En el sistema participan tres actores, cada uno en dos tiempos. Los empresarios retiran bonos y los utilizan, los proveedores captan bonos y los canjean en forma retroactiva a la prestación del correspondiente servicio, y el Estado, a través de un operador, emite y rescata bonos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es un proceso de negociación tripartito (empresas, proveedores y un operador de segundo piso), con base en un sistema de instrumentos contractuales orientados a garantizar la eficiencia, pertinencia e impacto de los SDE requeridos. • Funciona con base a un modelo de atención de ventanilla abierta para responder en forma ágil a demandas de las empresas que surgen por oportunidades concretas de mercado y que, si no son atendidas a tiempo, se pierden. • Comprende las siguientes fases: (i) empresa interesada elabora un plan de negocios que incluye los términos de referencia y cotización de los productos de SDE requeridos; (ii) oficial del operador guía a la empresa en la elaboración del plan de negocios, la pertinencia de los servicios requeridos, las solicitudes de financiamiento; (iii) el operador aprueba o rechaza el plan de negocios, y analiza la calidad y el precio de los proveedores; (iv) la empresa contrata los SDE requeridos, y al término de la prestación paga el 100% de los mismos; (v) la empresa presenta documentación, evidencia de la realización del trabajo y del pago del mismo, a satisfacción del operador, declara conformidad con los servicios recibidos, y solicita el reembolso del aporte parcial del programa.
Condiciones Operativas	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere de un cierto grado de estandarización de los “productos” de SDE en términos del nivel de esfuerzo (carga horaria), de las modalidades de prestación del servicio (actividades y metodologías, resultados y productos). • Requiere una situación de precios en el mercado estable y 	<ul style="list-style-type: none"> • No requiere condiciones estandarizadas en materia de precios, contenidos, cargas horarias u otras modalidades de prestación de los servicios. Sin embargo, la existencia de abundante y precisa información referencial sobre la situación de proveedores y sus productos de SDE facilita el proceso de negociación entre las partes y la supervisión y control durante la ejecución.

	<p>relativamente homogénea. Que la banda de precios no sea demasiado amplia para que el valor fijo establecido no sea demasiado bajo para los precios altos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para bonos modularizados se requiere un estándar de Precio Hora Participante para establecer valor fijo por módulo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exige a las empresas los mayores niveles de capacidades de negociación en cuanto a la contratación de SDE. • Se ajusta mejor a la promoción de empresas dinámicas con oportunidades y disposición para la mejora de su posición competitiva. Supone que las empresas, por su propia experiencia o con base en estudios de su potencial comercial, estén en condiciones de definir su mercado objetivo y su abanico de productos. En el proceso de atención de cada empresa se van definiendo los apoyos necesarios en materia de SDE que tengan una vinculación directa con el objetivo de mejora de la competitividad definido en forma específica para cada empresa. • Cumplimiento de contratos. Las empresas con planes de negocios aprobados se comprometen a contratar los proveedores de SDE, seguir los términos de referencia de las cotizaciones aprobadas, cumplir con el cronograma y pagar el precio total de los servicios requeridos, para estar en condiciones de recibir el reembolso del programa.
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Su bajo costo de gestión facilita su rápida masificación y genera una competencia sobre los operadores que aumenta la pertinencia de los servicios y la eficiencia de los operadores • El sistema contractual es sencillo • Su funcionamiento permite a los actores relacionarse de a dos, con independencia del tercero lo cual permite que se puedan cerrar gran número de contratos al mismo tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> • Funciona bajo condiciones escasamente estandarizables para la asignación de subsidios. • Se centra en el logro de un objetivo a nivel de empresa que se expresa en un plan de negocios que establece los SDE, requerido lo cual garantiza un gran impacto en la competitividad de la empresa. • Alta capacidad de respuesta frente a demandas específicas de SDE especialmente a planes de intervención que incluyan diversos tipos de SDE • Adecuado para servicios requieran una innovación en el mercado.
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> • No aplica para productos de SDE innovadores: la probable escasa estandarización impide la definición de los parámetros básicos para la definición del bono. 	<ul style="list-style-type: none"> • La definición de caso por caso requiere fuertes mecanismos de supervisión y control y cobertura está determinada por la cantidad y calidad de su personal operativo.

Fuente: Elaboración con base en Alberty, Soler y Castagnola (2002).

La experiencia de la conveniencia de uno u otro instrumento para un SDE particular, depende en el grado de estandarización de los SDE y el grado de especificidad del servicio, y la homogeneidad de los precios de los servicios. En la medida en que los servicios sean más estandarizados y menos específicos, y entre mayor sea la homogeneidad de los precios, el mecanismo de bonos puede resultar más eficiente debido a su menor costo de administración. Por el contrario, entre menos estandarizados y más especializados sean los servicios y mayor la dispersión de precios, el mecanismo de fondos compartidos puede resultar más adecuado. En ningún caso significa que hay que utilizar solo uno de los instrumentos, sino que se pueden utilizar ambos, de acuerdo a la situación del mercado de servicios del que se trata, y frecuentemente se utilizan bonos para ciertos tipos de servicios y fondos compartidos en otros.

Resultados de la Promoción de Mercados de Servicios de Desarrollo Empresarial del Banco Interamericano De Desarrollo 1995- 2002²³

El BID a mediados de los 90s, comenzó a promover SDE con en el convencimiento que resultaría en un mayor crecimiento económico y empleo y en una reducción de la pobreza en los países de la región. En modelo promovido por el BID se orienta hacia la creación de sistemas institucionales y de mercado de SDE sostenibles.

Siguiendo el modelo conceptual expuesto en la sección anterior, las empresas contratan consultores externos que les proporcionan capacitación y asistencia técnica. El modelo requiere de un esquema institucional que temporalmente estimule el desarrollo de los mercados. Específicamente los programas estimulan la búsqueda y cruce de información entre la oferta y demanda de SDE apoyado con un sistema temporal de subsidios y con la sistematización y difusión de información de la información del mercado.

En el pasado, la solución a las fallas de mercado anotadas anteriormente se buscaba a través de la provisión directa de servicios a través de proveedores públicos o mediante la subvención permanente de servicios prestados por otros proveedores, lo que se conoce como enfoque de oferta.

Los problemas asociados con este modelo se relacionan con que los Gobiernos y los donantes reemplazan el mercado, es decir el conocimiento que el diseñador o financiador del programa tiene sobre las necesidades de las empresas y la oferta de servicios reemplaza la interacción entre empresarios y entidades prestadoras de servicios lo resulta frecuentemente en una baja calidad y pertinencia de los servicios ofrecidos y la consecuente baja sostenibilidad del los servicios, es decir que la disponibilidad de los servicios termina con el proyecto o la financiación.

Por su parte, el enfoque de demanda, las inversiones se orientan a la creación de mercados privados de servicios con lo cual se resuelve una de las principales debilidades

²³ Esta sección fue preparada con base en “Lecciones aprendidas en la promoción de mercados de servicios de desarrollo empresarial”. Un análisis de la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo en el período 1995-2002. BID. Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C. Junio 2004.

del modelo anterior, esto es, la sostenibilidad. En modelo está orientado a fortalecer tanto a los empresarios como a los oferentes de servicios para que las decisiones resultantes de su negociación tengan mayor impacto.

Resultados de los proyectos BID para promover el desarrollo de mercados de SDE

En las evaluaciones que se han realizado sobre los programas de enfoque de demanda, la sostenibilidad es una de las variables críticas para establecer su éxito. A su vez, la sostenibilidad depende de los resultados obtenidos en la oferta, la demanda y el desarrollo institucional que permita su adecuada interacción. El Cuadro A3 presenta un resumen del análisis realizado a 85 programas de apoyo a SDE en Latinoamérica que se han financiado con recursos del BID entre 1997 y 2002.

En cuanto a la oferta de SDE, las variables incluidas en el análisis mencionado son: la evolución del número de proveedores, la calidad, la pertinencia y precio de los servicios. Como se observa en el Cuadro A3, el número de proveedores aumentó en 4 de cada 5 casos, se registró una mejora en la calidad del servicio en 9 de cada 10 proyectos, los precios de los SDE se mantuvieron o decrecieron en 7 de cada 10 proyectos, y se logró una mayor participación de consultores locales.

En cuanto a la demanda de SDE, se incluyen dos niveles de análisis. Por una parte, se incluyen las variables que reflejan la actuación de los empresarios en el mercado de SDE tales como: las empresas que demandaron servicios con apoyo de los proyectos (penetración y cobertura), el porcentaje de empresarios que repitió compra de SDE, el grado de satisfacción con el servicio y la disposición de continuar demandando SDE. Por otra parte, se incluyen los efectos que tienen estos servicios en las empresas en términos de la evolución de las ventas y el empleo. La evidencia que se resume en el Cuadro A.2, muestra que el aumento de la penetración y cobertura fue menor a la prevista en el diseño de los programas²⁴, 2 de cada 5 usuarios repitieron la contratación de servicios, el 60% de los usuarios muestra alto nivel de satisfacción con los servicios contratados y el 52% muestra alta disposición a contratar SDE con sus propios recursos. Respecto al impacto en las empresas, se encuentra que el 63% de los negocios experimentaron un ligero incremento en las ventas, el 50% no contrató nuevos trabajadores, 41% experimentó un ligero incremento en el empleo.

Finalmente, las variables indicativas del desarrollo institucional del mercado de SDE incluidas en el análisis son el mejoramiento de la capacidad institucional, grado de aprendizaje y de sostenibilidad de las instituciones administradoras de los programas y de los oferentes de SDE. Los resultados en este frente indican que en general las una alta proporción de los intermediarios y de los oficiales encargados de dar seguimiento a los proyectos consideraron que las instituciones intermediarias experimentaron mucho o bastante aprendizaje en las actividades de conocimiento del mercado de SDE, gestión de proyectos y capacidad de intermediación, mientras que resultados menos satisfactorios se obtuvieron respecto a la capacidad de generar ingresos.

²⁴ El estudio, sin embargo, reconoce que este análisis sólo realizó para un sub-grupo de programas. En particular, para cobertura 32 programas y para penetración 53 programas.

Cuadro A3: Resumen de Resultados de la Experiencia BID en la promoción de mercados de SDE

Tipo de Impacto / Indicador	Resultado	
1. Desarrollo de la oferta de SDE		
Número de Proveedores	Aumenta en 4 de cada 5 casos	
Mejora Calidad de Servicios	Mejora en 9 de cada 10 casos	
Precio del Servicio	Se mantiene o disminuye	
2. Desarrollo de la Demanda de SDE		
2.1 Impacto en SDE		
Penetración (Mediana)	19% Individuos 11% Agropecuarios 11% MIPYMEs	Productores
Cobertura de la población objetivo (Mediana)	71% individuos 77% agropecuarios 56% MIPYME	productores
Grado de satisfacción de los clientes	60% satisfecho con los servicios	
Repetición en la contratación	1,5 veces	
Predisposición a usar recursos propios	52% registra alta predisposición a usar recursos propios	
2.2 Impacto en Empresas		
Evolución ventas promedio	67% registró aumento 29% no tuvo cambio 4% registró baja	
Evolución empleo promedio	45% registró aumento 51% no tuvo cambio 4% registró baja	
3. Desarrollo Institucional		
Áreas de Aprendizaje	Grado de Aprendizaje de Instituciones	
	Mucho y Bastante	Ninguno y Poco
conocimiento del mercado	80.5%,	5.0%
gestión de proyectos	81.5%	4.5%
capacidad de intermediación	70.5%	7.0%
capacidad de generar ingresos	57.0%	19.0%

Fuente: Elaboración propia con base en Antonio García, Justo de Jorge Moreno, et. al. "Lecciones aprendidas en la promoción de mercados de servicios de desarrollo empresarial". Un análisis de la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo en el período 1995-2002. BID. Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C. Junio 2004.

Relación entre resultados y estrategia de intervención

En el análisis se incluye algunas conclusiones respecto al tipo de instrumento utilizado particularmente, Bonos y fondos compartidos. En este sentido la evidencia indica que los bonos son más efectivos estimulando la oferta (tanto aumento de proveedores como reducción de precio) que las modalidades de fondos compartidos (costo compartido o “matching grant”) y prestación directa. También, los bonos muestran menos impacto en ventas y empleo de las empresas respecto a las otras dos modalidades de incentivos. Finalmente, los bonos muestran mayor dificultad en lograr sostenibilidad del servicio que las otras dos modalidades.

La evidencia también indica que la institución intermediaria juega un papel clave en los resultados de los programas. En particular se encuentra que la capacidad y grado de aprendizaje de la institución afecta positivamente los resultados de los proyectos tanto en el desarrollo de la oferta como de la demanda. Los efectos más positivos de la capacidad de la entidad intermediaria (segundo piso) se han obtenido en términos de la satisfacción del empresario y su disposición a pagar por el servicio.

Factores que contribuyen al éxito de los proyectos de SDE

En análisis de la evidencia de los 85 proyectos de apoyo a SDE se identifican cuatro factores fundamentales de éxito.

1. Capacidad de aprendizaje de la Unidad Ejecutora y en particular la capacidad de respuesta que tenga a los cambios en el entorno.
2. Conocimiento del mercado: Se encuentra que es muy importante el conocimiento del mercado pero este conocimiento no tiene que ser previo al funcionamiento del programa sino en su ejecución. Es decir, un factor determinante se refiere a la capacidad de la organización institucional para mejorar el conocimiento del mercado.
3. Gestión de la Información. La existencia de un sistema de información integral es fundamental tanto en la rápida reacción de las instituciones ante cambios en el entorno como en la difusión del conocimiento.
4. Modalidad de Intermediación: El tipo de intermediario, la modalidad de incentivo acorde a las características del mercado y la provisión de servicios tanto individuales como colectivos son elementos que afectan la probabilidad de éxito del proyecto.

Recomendaciones de política

Del análisis anterior se desprenden las siguientes recomendaciones de política:

1. Desarrollo del mercado es un enfoque general apropiado pero no hay una sola fórmula ganadora sino que el diseño y la gestión de los programas es fundamental en el éxito de los programas.
2. Es necesario definir límites del mercado a que se va a intervenir: identificar sus fallas y establecer una organización institucional e incentivo que más se acomode

- al caso particular. Estos límites deben tener en cuenta aspectos Geográficos, Sectoriales y el Tipo de servicio.
3. Es necesario fomentar la participación de instituciones privadas como intermediarios, pero es necesario mejorar la interlocución público-privada y definir claramente los roles de los diferentes agentes.
 4. Las modalidades de incentivo que se utilicen deben estar acorde con la situación del mercado y el objetivo que persiguen.
 5. Es fundamental tener una estrategia de salida para cada segmento y de acuerdo con el segmento de mercado que se pretende desarrollar.
 6. Se debe facilitar y mejorar la capacidad de aprendizaje de las instituciones intermediarias para lo cual es importante contar con un sistema de información integral, tener una organización institucional flexible que se adecue a los empresarios que se pretende atender y fomentar el flujo de conocimientos entre agencias de los diferentes pisos.

Servicios Financieros, Tecnología Crediticia: La Experiencia Boliviana

Una de las características fundamentales de la experiencia boliviana, es la coexistencia de diferentes tecnologías para otorgar créditos de bajo monto a microempresarios y hogares de bajo ingreso. A continuación se mencionan las características fundamentales de las diferentes metodologías teniendo en cuenta que su aplicación varía e acuerdo a la cultura, fortalezas y debilidades de las entidades que las adoptan²⁵. En general las tecnologías crediticias se pueden dividir en dos grandes tipos: individuales y grupales.

Individuales

Los rangos fundamentales de este tipo de metodologías son: i) trabajan con garantías no convencionales (prendarías, de oro, sólo la firma), ii) la aprobación del crédito y en buena parte las condiciones dependen de un análisis detallado de los clientes y sus actividades económicas para proyectar la intención de pago y la capacidad de pago del individuo (proyecciones del negocio y salarios), iii) la relación de largo plazo de negocios y personal entre el cliente y los oficiales de crédito es un ingrediente fundamental para poder realizar la evaluación del crédito, iv) los montos deben ser adecuados a la experiencia anterior del prestatario y utilizan frecuentemente la gradualidad del monto, se inicia con bajo monto y si existe repago adecuado se puede tener acceso a mayores montos.

Grupales

1. Grupos Solidarios

Los rangos principales de este tipo de metodologías son: i) utilización de garantías solidarias o mancomunadas para el respaldo del crédito, ii) generalmente los créditos son

²⁵ Ver FUNDAPRO (1998) para ver una descripción más detallada de las diferentes tecnologías y FUNDAPRO-Guzmán (1999) para ver el análisis de las diferencias en procedimientos y costos entre las metodologías crediticias.

de libre disponibilidad, pero se ajustan más a capital de trabajo, iii) el crédito es gradual. La metodología de grupos pretende, por una parte, hacer transacciones de mayor monto, agregando las necesidades de varios individuos y por otra parte, reducir los costos de obtención de información delegando las aprobaciones individuales al grupo. Los grupos están conformados por personas que se conocen entre sí, luego el no pago de uno de los miembros, afecta la percepción de sus referenciales sociales y económicos. Además los mismos miembros tienen información clave sobre la historia y el comportamiento de los individuos y por supuesto de su intención y capacidad de pago.

Aún cuando no existe información suficiente para probar una hipótesis en este sentido, la evidencia pareciera indicar que la metodología presenta algunas particularidades relacionadas con los ciclos económicos. En épocas de auge los grupos pueden crecer muy rápidamente, especialmente en las etapas iniciales de los grupos. Sin embargo, a medida que los negocios individuales prosperan las necesidades de los individuos varían y por lo tanto requieren diferentes condiciones montos, plazos, destinos y garantías. De esta manera, a medida que el grupo prospera parecería haber un incentivo para los miembros de los grupos a demandar productos individualizados. Por su parte, en períodos de recesión la falla de uno impide el acceso a otras fuentes de crédito formales a todos sus los miembros, lo cual se traduce en una rápida expansión de la crisis. De todas maneras esta metodología parecería ser más compatibles con grupos que tienen limitada experiencias con crédito y ahorro. En el proceso de implementación de esta metodología se construye la disciplina de guardar un excedente para ahorro o pago de crédito.

2. Crédito asociativo

Esta modalidad la conforman asociaciones y gremios existentes que intermedian los fondos otorgados por la entidad financiera a los miembros del grupo. La entidad financiera estudia la viabilidad de la operación a nivel del grupo, mientras que el grado de delegación para el otorgamiento de los préstamos individuales, varía de acuerdo a la entidad. Generalmente el crédito se destina a capital fijo y acompaña otro tipo de servicios no financieros de las asociaciones. Los montos y plazos tienden a ser mayores que en las otras modalidades a la vez que los intereses menores.

3. Bancos Comunales

Esta modalidad está constituida por grupos de personas en los que la entidad financiera delega el manejo y recuperación de los créditos. El grupo ofrece una garantía mancomunada a la entidad financiera. Los grupos combinan las fuentes externas, es decir, el crédito de la entidad financiera con fuentes internas provenientes del ahorro de los miembros y los intereses de los créditos. El grupo se organiza y reparte entre sus miembros las funciones para manejar sus cuentas externas e internas. La promoción y la capacitación del grupo para que pueda desempeñar estas actividades generalmente están a cargo de la entidad financiera.

Independientemente del tipo de metodología generalmente se ha encontrado que el costo unitario de otorgar y acceder a un crédito en zonas rurales es mayor que en urbanas tanto por los menores montos como por la mayor dispersión²⁶.

Servicios Integrados

El Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas Del Colectivo Integral De Desarrollo (CID)

Objetivo

El objetivo general del proyecto denominado Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas es contribuir a elevar la tasa de permanencia en el mercado y la capacidad de generar puestos de trabajo en jóvenes de bajos ingresos creadores de microempresas.

El programa tiene como eje central el desarrollo de capacidades empresariales en los jóvenes emprendedores, esto es, la capacidad de crear y gestionar eficientemente una unidad productiva que sea sostenible en el tiempo y que en consecuencia pueda generar puestos de trabajo permanentes. La población objetivo está formada por jóvenes de 15 a 25 años, de bajos ingresos, potenciales creadores de empresas o propietarios de negocios informales con menos de un año de antigüedad, y residentes en las zonas de intervención del programa.

Alcance

Sensibilizados 12,400, Inscritos 4,616, entre los cuales se seleccionaron a los beneficiarios del programa; concluidos los servicios de asesoría, capacitación y pasantías, el programa logró que 427 jóvenes beneficiarios estuvieran operando una empresa

Costos

Los costos en los que incurrió el Programa del CID ascendieron a un total de 602,400 dólares. Este monto de dinero cubre los gastos realizados entre junio de 1999 y noviembre de 2001, lapso en el que se realizaron los dos concursos, las convocatorias y se prestaron los servicios a los beneficiarios del programa. Estos costos han sido agrupados en tres categorías: costos administrativos, costos del componente pre y costos del componente post.

La mayor proporción de recursos fue destinada al componente post, que en términos porcentuales alcanzó el 37% del total. Este componente incluye todos los gastos

²⁶ En un estudio de FUNDAPRO- Guzmán (1999) se concluyó que los costos de transacción eran mayores en áreas urbanas que rurales, a pesar que el tiempo requerido para acceder a los créditos era mayor en zonas rurales. Este resultado aparentemente contradictorio, se explica por el hecho que el costo de oportunidad del tiempo utilizado en el cálculo, el ingreso promedio, es significativamente mayor en zonas urbanas que en rurales. Sin embargo, la valoración del tiempo utilizada no tiene en cuenta las fallas de mercado originadas en las diferencias en inversión pública en las diferentes zonas.

por los servicios recibidos una vez que los jóvenes fueron seleccionados como beneficiarios, desde las asesorías hasta el pago a los beneficiarios de las pasantías realizadas. También incluye los gastos por la red de apoyo, a través de la cual se realizaron encuentros de jóvenes empresarios y ferias comerciales. Los gastos en el componente pre representaron un 26% del total. Este componente considera los recursos utilizados en las campañas de identificación y sensibilización de jóvenes, así como los costos de los servicios que prepararon a los jóvenes para el concurso donde se elegirían a los beneficiarios. Poniendo a un lado los costos administrativos, difíciles de descomponer, alrededor del 40% de los recursos del programa fueron al componente pre y 60% al componente post.

Resultados

Teniendo en cuenta que 417 jóvenes terminaron el programa operando una empresa, al dividir entre este número los gastos totales de todo el periodo de implementación, encontramos que los costos individuales del programa ascienden a 1,411 dólares por beneficiario con empresa en operación. Debe resaltarse que en este estimado no se ha considerado a los jóvenes que asistieron a algunos de los servicios brindados por el programa y que por diversos motivos no lograron completar todos los servicios. Esto implica que el costo individual encontrado está cargando a los 417 jóvenes los gastos, por un lado, de aquellas personas que no resultaron beneficiarios pero fueron capacitados, por otro lado, de aquellos que fueron beneficiarios y abandonaron el programa o que al término del programa no estaban operando una empresa.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los jóvenes del Programa del CID contratan a otros trabajadores en sus empresas. Los empleos creados y los ingresos generados constituyen un beneficio indirecto del programa. Los datos proporcionados por la encuesta indican que en promedio los beneficiarios del CID tienen en sus empresas a tres trabajadores, entre permanentes eventuales y ellos mismos.

Servicios ofrecidos

Capacitación y asesoría pre plan de negocios

Luego un proceso de selección adicionalmente el programa ofrece:

- Capacitación y asesoría post creación de la empresa
- Pasantía
- Posibilidad de acceder a crédito

PADEMER y Programa Oportunidades Rurales de Colombia

El programa de Microempresas Rurales- PADEMER- fue ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo de FIDA y se ejecutó entre el 1997 y 2007 con el apoyo de FIDA. Su experiencia dio origen al programa actual de Oportunidades rurales del Ministerio de Economía.

PADEMER

Objetivo

Aumento de los ingresos y el empleo de la población rural pobre en zonas seleccionadas con equidad de género y preservando el medio ambiente

Cobertura

El programa abarcó todo el territorio nacional, aunque inicialmente se dio prioridad a cuatro departamentos (Bolívar, Sucre, Cauca y Nariño) por su elevada concentración de pobreza rural

Componentes

1) Servicios tecnológicos

Se siguió una estrategia progresiva y escalonada de apoyo en cuatro fases en estos temas:

Tecnificación de sistemas productivos

Vinculación de las Microempresas Rurales a mercados

Fortalecimiento organizativo de las Asociaciones de Microempresas Rurales

Gestión empresarial

2) Servicios Financieros

Concesión de créditos

Incentivos para capitalización

3) Fortalecimiento Institucional

Fortalecimiento proveedores de servicios técnicos:

La estrategia seguida fue promoción de la descentralización del mercado de servicios de asistencia técnica, mediante la realización de concursos lo cual generó competencia entre entidades oferentes.

Fortalecimiento de intermediarios financieros. La estrategia pretendía que los operadores financieros accedieran a tecnologías especializadas en microcrédito y desarrollaran productos específicos para el sector rural.

4) Coordinación del Programa

Implementación de sistema de seguimiento y evaluación participativa

Aporte al diseño de políticas e instrumentos de desarrollo de la microempresa rural

Costo del Programa

El costo del programa fue US\$20.200.000. El programa cofinanció 199 proyectos de apoyo que incluyeron tanto desarrollo empresarial como asistencia técnica. El costo promedio de los proyectos fue de aproximadamente US\$ 43 000. A junio de 2006 se habían concedido 4 992 créditos (US\$ 3,59 millones) y había 3,397 clientes activos.

Resultados

Los beneficiarios directos del programa comprendieron unas 10,200 familias rurales y 3,110 microempresas rurales. 20,167 usuarios de servicios tecnológicos, 2,200 tuvieron solamente servicios financieros. Total de microempresas atendidas 13,019

Oportunidades Rurales

Objetivo

Contribuir a la lucha contra la pobreza rural, a través del incremento del empleo y de los ingresos de las familias más pobres, mejorando para ello la competitividad e integración a los mercados de las microempresas rurales.

Población Objetivo

Microempresarios organizados , especialmente jóvenes y mujeres, pertenecientes a los niveles del SISBEN 1 y 2, vinculados a actividades productivas con potencial económico y tradición productiva regional.

Cobertura

El programa es de cobertura nacional y se concentra en los municipios de mayores índices de pobreza. Se estima que el programa tendrá cobertura en 32 departamentos y en 974 municipios del País (87%). La ampliación de la cobertura se hace de manera gradual iniciado por la la Región Caribe, priorizando los departamentos de Bolívar, Sucre y Córdoba y en la Región Andina, con prioridad en los departamentos de Boyacá y Santander. Sucesivamente ampliará sus acciones a la Región Pacífica y a los demás departamentos del País.

Componentes

El programa tiene tres componentes:

- Gerencia y gestión del Conocimiento: Sistematización de los conocimientos y experiencias empresariales; generación y promoción de políticas e instrumentos públicos, y; gestión del programa.
- Inversión y capitalización de los activos de empresas rurales:
 - Servicios Financieros rurales: acceso a microcrédito rural; acceso a servicios de ahorro y seguros; capacitación de intermediarios y operadores financieros; desarrollo de innovaciones en servicios microfinancieros rurales.
 - Servicios Técnicos Rurales: cofinanciación de perfiles, planes y programas empresariales; ampliación de las oportunidades de acceso a mercados.
- Desarrollo de capacidades y articulación de actores locales: desarrollo de capacidades y competencias para gestionar los recursos del programa;

información para el desarrollo de mercados de servicios técnicos y financieros rurales

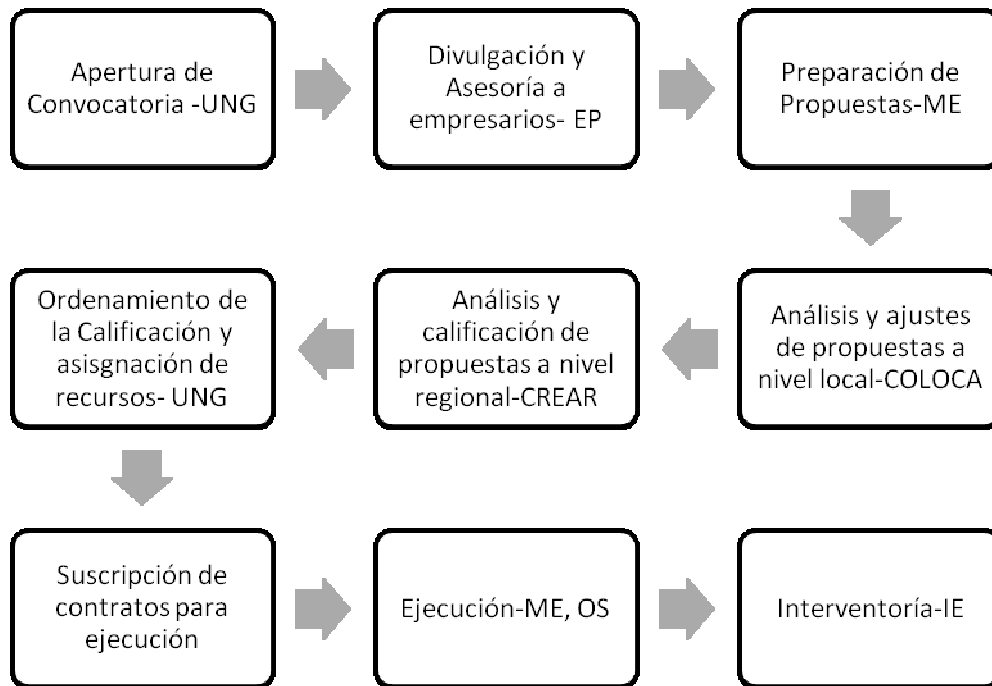
Presupuesto del Programa

US\$30.000.000 de los cuales US\$20.000.000 son un crédito FIDA y US10.000.000 son recursos de contrapartida. El programa se ejecutará en 6 años a partir del Junio del 2007. Esquema institucional para el Cofinanciamiento de Perfiles, Planes y Programas empresariales a través del Fondo de Oportunidades para el Desarrollo de Negocios Rurales

El programa tiene un esquema descentralizado y participativo para la identificación, establecimiento de prioridades y aprobación de los proyectos e iniciativas productivas rurales. El Gráfico A1 presenta el procesos de identificación y aprobación de los Proyectos microempresariales rurales. Las instancias que intervienen en el proceso son:

- Comité Local de Calificación –COLOCA: Conformado por un representante de las Asociaciones de Jóvenes Rurales registradas en la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR; 4 representantes de las Asociaciones de Microempresarios Rurales seleccionados por la UNG del Programa; un delegado regional del Director de Desarrollo Rural especializado en las áreas de mayor demanda; el Alcalde Municipal de la localidad donde se reúna el COLOCA o su delegado.
- Comité Regional de Evaluación y Asignación de Recursos –CREAR: conformado por 5 representantes de las Asociaciones de Microempresarios Rurales seleccionados por la UNG del Programa; un representante del sector empresarial regional seleccionado por la Cámara de Comercio; un delegado regional del Director de Desarrollo Rural; un especialista temático seleccionado por el UNG; el Secretario de Agricultura del departamento donde se reúna el CREAR o su delegado
- Entidad Promotora –EP
- Interventores Externos –IE
- Microempresarios –EP
- Oferentes de Servicios -OS
- Unidad Nacional de Gerencia del Programa –UNG-

Gráfico A1 Oportunidades Rurales: Proceso de Identificación, Priorización y Aprobación de Proyectos Microempresariales



Fuente: Programa Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2008.

A través del Fondo se financian tres tipos de propuestas: i) Perfil de Negocio: se cofinancia hasta con \$ 32 millones de pesos las propuestas presentadas por organizaciones que estén, iniciando un negocio conjuntamente; ii) Plan de Negocio: se cofinancia hasta con \$ 42 millones de pesos las propuestas de negocios conjuntos que estén en etapa de fortalecimiento, y ; iii) Programa Empresarial: cofinancia hasta con \$ 52 millones de pesos las propuestas presentadas por organizaciones microempresariales que requieran apoyo en actividades muy específicas para tener acceso a nuevos mercados y tecnologías.

Metas

- 32.000 familias rurales generarán mayores ingresos y empleos.
- 2.500 familias rurales accederán a microcrédito.
- 2.500 jóvenes rurales con cuentas de ahorro activas.
- 2.500 microempresarios rurales incentivados a la apertura y sostenimiento de Seguros de Vida.
- 50 cooperativas fortalecidas para la atención de las familias rurales pobres

Apoyo a Redes Sociales

Alianza Solidaria: una red de protección social comunitaria - Argentina

Origen

Dado el fuerte incremento en pobreza, esfuerzos espontáneos y solidarios trataron de atender las nuevas necesidades. Pero estos esfuerzos fueron insuficientes por lo que se requería una importante acción de coordinación que permitiera dar una respuesta ampliada, más orgánica y eficiente a la creciente demanda de ayuda. Entonces se creó un fondo económico que se utilizó como punto de partida para brindar la ayuda social requerida y para que, a la vez, promoviera la generación de nuevos recursos financieros y materiales para la sustentabilidad del proyecto. De esta forma fue creada la Alianza Solidaria.

Objetivo

Mejorar la calidad de vida de la población judía en situación de pobreza y vulnerabilidad social

Estrategia

1. Aumentar la cobertura de los servicios sociales dirigidos a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social
2. Implementar un modelo de funcionamiento interinstitucional, fundado en la solidaridad hacia los más necesitados,

Población objetivo

La población beneficiaría directa de la Alianza son las familias judías en situación de pobreza y de vulnerabilidad social de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, sean éstas categorizadas como pobres estructurales, nuevos pobres o como familias en riesgo.⁸

Los beneficiarios indirectos son las instituciones comunitarias (de primer grado) que se asocian a la propuesta y los voluntarios que participan en el desarrollo de las actividades de la Alianza.

Organización Institucional

Posteriormente, la Fundación Tzedaka toma plena responsabilidad del programa y se establece una nueva "alianza", no ya entre las organizaciones que la crearon, sino con estas instituciones de primer grado y entre ellas. La estrategia básica implementada fue la creación de Centros de Atención Social Solidaria (CASS), abiertos por la Alianza en asociación con una institución de base de la comunidad. Hasta el momento se han abierto siete centros en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires.

Es de destacar la amplitud de las alianzas establecidas, ya que se incluyeron los distintos sectores de la comunidad: laicos y religiosos de distintas tendencias, sefardíes, etc. En este sentido, la Alianza Solidaria es uno de los pocos programas, sino el único, que logra aunar esfuerzos de grupos comunitarios tan diversos tras un objetivo común. Los centros tienen su sede en la institución asociada, son coordinados por un profesional bajo cuya responsabilidad se encuentran la atención directa de los beneficiarios y la coordinación del grupo de voluntarios, quienes colaboran en el diseño, la implementación y la evaluación de las acciones de los CASS

Modelo de gestión y atención

En los programas sociales, la forma de hacer las cosas es tan importante como lo que se hace. No existe un límite definido entre el modelo de atención y el de gestión, porque la forma como se lleva adelante la gestión tiene resultados directos sobre la calidad y el impacto de los servicios.

Principios y características del modelo

- Descentralización: tanto en la ubicación geográfica de los centros como en la gestión descentralizada de recursos, ya que son las propias instituciones las que reciben el presupuesto asignado de acuerdo con sus necesidades y ellas mismas lo administran.

- Participación: facilita la asignación de poder a las personas, en vez de perpetuar las relaciones generadoras de dependencia, características de los enfoques "de la cima hacia la base". Por este motivo, la Alianza pone especial cuidado en la relación con las organizaciones de base y los voluntarios. Así, la participación de beneficiarios y voluntarios tiene el propósito de abrir un espacio para el real protagonismo de la gente y no meramente el de reducción de costos (mano de obra barata).

Con esta base filosófica, el proyecto implementa la participación por medio de la horizontalidad fluida de todos sus protagonistas (beneficiarios, voluntarios, profesionales y dirigentes), así como por el desarrollo conjunto del diagnóstico de necesidades, la planificación y la evaluación de cada uno de los centros.

- Alianzas estratégicas: Estas alianzas se concretan tanto dentro de la misma comunidad judía, entre las instituciones de segundo grado como con instituciones gubernamentales y no gubernamentales del país e internacionales. Una de las líneas que la Alianza ha venido impulsando es la asociación con programas públicos, lográndose en el último año iniciar tres proyectos dentro de ese marco y con financiación compartida.

- Accesibilidad

- Transparencia

- Eficiencia: costos operativos no mayores al 15%. Adicionalmente, opera en red con las otras entidades

- Eficacia: seguimiento a familias

- Combinación de recursos voluntarios y profesionales: Tanto la gestión como la prestación directa de servicios son realizadas por grupos de voluntarios coordinados por

profesionales del área social. Esta combinación, desde un enfoque técnico, aumenta la eficiencia del trabajo profesional (leverage) y, desde una perspectiva de creación de valores, aumenta el desarrollo de la solidaridad en el voluntariado, quienes así resultan beneficiarios indirectos del proyecto.

- Integralidad: Este principio implica la atención de necesidades biológicas, psicológicas, sociales, así como las necesidades básicas (alimentos, medicamentos, vivienda), realizar acciones de prevención de riesgos específicos y desarrollar capacidades individuales y familiares que construyan la autonomía de los beneficiarios.

- Orientación a la familia

- Funcionamiento en red: Por las mencionadas razones de eficiencia, viabilidad y los valores filosóficos que sustentan la acción de la Alianza (conjunción solidaria de esfuerzos), se articulan todas las instituciones integrantes de la Alianza con otras que dentro de la comunidad desarrollan acciones sociales (servicio social de la AMIA, departamento de acción social de la Fundación Tzedaka, proyecto Voluntarios en Red del JDC, entre otras) y con instituciones de fuera de la comunidad

Modelo de acción: los Centros de Atención Social Solidaria (CASS)

Los CASS son centros de atención social abiertos por la Alianza en asociación con una institución de base de la comunidad.

El proyecto aporta a los Centros la conducción profesional, los recursos financieros para las prestaciones otorgadas a los beneficiarios así como los programas específicos de acción. Las instituciones asociadas brindan la infraestructura edilicia e institucional y los recursos humanos voluntarios.

Se trata de una verdadera asociación donde cada miembro conserva su propia identidad, pero compartiendo ciertas características y acciones que le permiten formar parte del todo. Esto significa que si bien todos los CASS son parte de la Alianza tienen algunos rasgos distintivos de acuerdo con el tipo de institución, su trayectoria, las características de la población que forma parte de la comunidad, etc. En síntesis, cada CASS tiene rasgos particulares y rasgos compartidos

Las principales prestaciones que se brindan en los CASS son: asistencia en salud, caja de alimentos, orientación social, empleo, subsidios de emergencia, asesoramiento legal, integración comunitaria, ayuda en vivienda, ayuda y tratamiento psicológico.

Servicios Integrados con Apoyo al Capital Social

Programa de Lucha Contra la Pobreza en Lima Metropolitana -PROPOLI- Perú

Objetivo

Contribuir a la integración social y económica de la población de menos ingresos a través de su participación en los procesos de desarrollo de sus distritos. El programa se desarrolla en diez distritos de la periferia de Lima donde se concentran tres millones de personas y es ejecutado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. El programa tiene un costo de 16 millones de euros, 12 millones de la Unión Europea y 4 del gobierno peruano. El programa inició en 2003 y se tiene programado que termine en 2008.

Estrategia

Apoyar el desarrollo local con participación de la población excluida impulsando la creación de oportunidades económicas y la generación de empleo para garantizar su sostenibilidad. El programa considera que los gobiernos locales deben convertirse en dinamizadores de los distritos por eso promueve el fortalecimiento municipal e involucra estratégicamente los gobiernos locales en el diseño e implementación de los programas.

Resultados esperados

- Fortalecimiento de los gobiernos locales
- Consolidación de microempresas que involucren la población más pobre
- Mejora del acceso a empleo más calificado para los jóvenes de familias pobres
- Mayor integración económica de la población vulnerable
- Mejora de servicios de saneamiento básico y educación medioambiental

Componentes

1. Participación ciudadana y fortalecimiento institucional

Líneas de Acción

- Presupuesto participativo: Autoridades regionales y organizaciones ciudadanas definen la orientación de los recursos
- Plan de desarrollo concertado: Instrumento de planeación estratégica distrital con horizonte de 10 años. La elaboración ha estado apoyada por Propoli y simultáneamente tiene una versión dirigida a la comunidad
- Capacitación a funcionarios y a líderes de organizaciones sociales: Para mejorar la gestión y promover la participación de la sociedad civil
- Vigilancia ciudadana: Para asegurar la transparencia de los programas
- Fondo de iniciativas locales: Financia tanto proyectos de desarrollo económico y social dirigidos a población vulnerable como de mejoramiento de recolección y manejo de residuos sólidos.

- Fondo de proyectos de organizaciones sociales: Busca el fortalecimiento de organizaciones sociales y potenciar su participación en procesos de desarrollo de sus distritos
- Fondo de proyectos municipales: Financia el desarrollo de proyectos económico social y ambiental elaborados por las municipalidades y que se encuentren en el marco del los PDC. Además el fondo contribuye al fortalecimiento e institucionalización de los servicios de atención a la población vulnerable.
- Simplificación administrativa: para promover formalización de microempresas

2. Capacitación para la generación de ingresos

Con esta línea de acción se busca:

- Promover la generación de ingresos y empleo a través de creación y consolidación de microempresas
- Desarrollar capacidades laborales de los jóvenes para tener acceso a mejores empleos
- Promover acceso a empleo con servicios de información e intermediación laboral

Líneas de Acción

- Becas: jóvenes entre 18 y 22 años pueden acceder a becas para capacitarse en áreas de alta demanda laboral
- Fondo de iniciativa empresarial: Apoya a emprendedores con capital no reembolsable, capacitación y asesoría durante seis meses para la implementación del proyecto. Las iniciativas financiadas son seleccionadas mediante un concurso de proyectos. Las actividades de acompañamiento son personalizadas fomentando la formalidad, complementándolas con talleres de trabajo con grupos de empresas afines por rubros lo que permite incentivar la formación de redes de apoyo entre los ganadores.
- Bonos gratuitos para microempresarios con los que pueden financiar hasta el 80% del costo de cursos de capacitación, asesoría y asistencia técnica. Para acceder al bono, las empresas deben cumplir un requisito de edad y nivel de ventas.
- Programa de apoyo al autoempleo: concurso para apoyar iniciativas de autoempleo. Los interesados reciben capacitación gratuita para concretar la idea de negocio. Posteriormente reciben cursos y asistencia técnica (usando los bonos mencionados anteriormente) para desarrollar un plan de negocios que someten a concurso. Los ganadores reciben asistencia financiera tanto para iniciar el negocio como para su implementación e inserción comercial
- Centros de información e intermediación laboral: brinda información y asesoría a las personas que buscan empleo y ofrece a las empresas una base de datos de trabajadores
- Observatorio socioeconómico laboral: permite contar con información precisa y actualizada para implementar programas de capacitación laboral

3. Igualdad de oportunidades

Esta línea de acción busca

- la inclusión social y económica de los sectores más vulnerables de la población
- el fortalecimiento de las redes sociales y la participación ciudadana

Líneas de Acción

- Integración de sectores vulnerables: Propoli brinda atención preferente a este sector a la vez que promueve políticas de inclusión de la población vulnerable
- Parques integradores Europa: parques especialmente diseñados e implementados para ser usados por personas con discapacidad
- Registro de personas con discapacidad: promueve el registro de estas personas ante las entidades pertinentes para que tengan acceso a derechos y beneficios establecidos
- Atención integral a niños, niñas y adolescentes que trabajan: busca disminuir el bajo rendimiento y la deserción escolar
- Programa de prevención del embarazo

4. Salud y saneamiento

Este componente busca:

- contribuir a mejorar manejo municipal de residuos sólidos
- promover educación en temas ambientales
- promover calidad de agua de consumo humano

Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad- FONAES- México

Objetivo

Impulsar la generación de empleos, mediante el apoyo a la creación, el desarrollo y la consolidación de proyectos productivos, comerciales o de servicios de personas, empresas sociales o grupos sociales de la población rural, campesina, indígena y grupos urbanos del sector social, con escasez de recursos para la implementación de sus proyectos.

Estrategias

- Apoyar la inversión en proyectos productivos, comerciales o de servicios, viables y sustentables, a fin de que detonen la generación de empleos, promuevan el desarrollo regional y territorial, así como la articulación productiva;
- Impulsar el desarrollo de las habilidades y capacidades gerenciales, administrativas, técnicas, productivas y de comercialización de la población objetivo, para mejorar su

productividad y su participación en los mercados en condiciones competitivas; así como promover la transformación de los grupos sociales en empresas sociales;

- Fomentar la consolidación de la banca social a nivel nacional para acercar los instrumentos de ahorro y crédito popular a la población objetivo, que permitan la capitalización de los beneficiarios de apoyos.

Líneas de Acción

1. Apoyo a la inversión productiva comercial y de servicios

- Estudios de preinversión
- Capital solidario. Apoyo para capital de trabajo e inversión destinado a capitalizar los proyectos productivos, comerciales o de servicios de la población objetivo
 - Capital social de riesgo. Comprende apoyos destinados a la constitución de garantías líquidas para la obtención de recursos crediticios destinados a capital de inversión y capital de trabajo.
- Impulso productivo a la mujer. Las mujeres en lo individual u organizadas en grupos o empresas sociales conformadas, operadas y dirigidas exclusivamente por mujeres, reciben apoyo para estudios de preinversión, capital solidario y capital social de riesgo en condiciones especialmente favorables.
- Impulso a discapacitados. Las personas con discapacidad en lo individual u organizadas en grupos o empresas sociales, integradas al menos en un 50% por personas con discapacidad, serán apoyadas con los mismos instrumentos pero en condiciones más favorables.

2. Apoyo al desarrollo empresarial

El desarrollo empresarial constituye la estrategia de FONAES para fomentar el desarrollo organizativo, técnico, administrativo, promocional, de producto y de mercado, así como el desarrollo de habilidades y capacidades para consolidar la creación de empresas sociales y sus proyectos productivos, comerciales o de servicios. El programa contempla diferentes tipos de apoyo:

- Formación empresarial

Los participantes que no han recibido capital de inversión pueden recibir estos apoyos:

- Taller de promoción. Talleres orientados al fortalecimiento de personas, grupos y empresas sociales para impulsar la asociatividad gremial, productiva y financiera, así como el desarrollo humano, social y económico, con temas sobre: ideas de inversión, vocación empresarial, autogestión, liderazgo, planeación, y equidad de género, etc.²⁷

²⁷ Empresa Social: Es la persona natural o jurídica que asocia parcial o totalmente a individuos de la población objetivo, que cumplen los criterios de elegibilidad, unidos en torno a una actividad productiva común, orientada a elevar la calidad de vida de sus socios y familias y a desarrollar compromisos con su comunidad.

-Incubación de empresas sociales. Proceso para desarrollar esquemas modulares de incubación de empresas sociales, con fines organizativos, técnicos y/o empresariales

-Incubación de emprendedores sociales. Incorporación de adultos egresados de programas públicos de educación o individuos pertenecientes a grupos vulnerables para desarrollar un proyecto productivo.

-Constitución legal de grupos sociales. Comprende el pago de gastos notariales para la constitución legal de grupos bajo una figura jurídica.

Los participantes que han recibido capital de inversión pueden recibir estos apoyos:

- Talleres o cursos de capacitación técnica y empresarial
- Participación individual en talleres, cursos, diplomados, estancias prácticas, intercambios de experiencias o eventos análogos, organizados por terceros
- Asistencia a eventos especiales
- Generación, adquisición y/o reproducción de metodologías, tecnologías formativas y materiales pedagógicos

●Acompañamiento empresarial

Las personas individuales, grupos o empresas sociales que han recibido previamente apoyos de inversión productiva pueden recibir los siguientes servicios:

- Pasante o Becario. Incorporación de estudiantes o pasantes, de carreras técnicas o licenciaturas para desarrollar actividades de acompañamiento y apoyo a los beneficiarios
- Consultoría y asesoría especializada que permita hacer más eficiente la operación, administración y desarrollo de la actividad
- Acompañamiento de asistencia técnica individual y/o colectiva ofrecida por profesionales o técnicos sujeto a un programa de trabajo para asesoría sobre sus procesos productivos, comerciales, administrativos y operativos.
- Apoyo para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales

●Desarrollo comercial.

Busca fortalecer la competitividad y la inserción en los mercados de la población objetivo del FONAES mediante los siguientes servicios:

- Promoción comercial. Participación en ferias, exposiciones, encuentros, concursos, foros, convenciones y eventos análogos relacionados con la actividad comercial, que permitan el mercadeo de sus productos y/o establecimiento de enlaces comerciales.

Grupo Social: Conjunto de personas de la población objetivo, que cumplen los criterios de elegibilidad, organizadas solidariamente en torno a una actividad productiva común, pero que aún no formalizan la constitución de una persona jurídica.

- Difusión e imagen comercial. Incluye elaboración de materiales (dípticos, folletos, identidad corporativa, etc), así como la promoción y publicidad para posicionar los productos y/o servicios.
- Desarrollo de activos intangibles. Desarrollo y registro de marcas y patentes, obtención de certificaciones de bienes y servicios, diseño industrial del producto.
- Estudios de mercado y comercialización para elevar la competitividad de los productos y servicios.

3. Fortalecimiento de la banca social

Con esta estrategia se busca apoyar las empresas sociales de financiamiento (ESF) para²⁸:

- Apertura de sucursales en áreas consideradas prioritarias
- Mejoramiento de su calificación para convertirse en entidades de ahorro y crédito
- Promoción de fusiones para mejorar su competitividad regional
- Transformación de las ESC en entidades financieras elegibles para operar el esquema de capitalización de apoyos²⁹.

En el esquema de capitalización de apoyos los beneficiarios capitalizan voluntariamente los apoyos otorgados para capital solidario, específicamente los destinados a capital de inversión. Al presentar la solicitud de apoyo, los solicitantes expresan su voluntad de capitalizar la recuperación del apoyo.

Criterios de elegibilidad para recibir apoyo.

Los proyectos deben ubicarse en regiones seleccionadas y ser presentados por personas organizadas en torno a proyectos de inversión que, además de ser congruentes con los objetivos de las políticas públicas sociales y ambientales, incluyan al menos una de las siguientes características:

- Aprovechen oportunidades de negocio o vocaciones productivas, actuales y potenciales, de los lugares donde habitan;
- Sean intensivos en la generación de empleos directos, considerando para tal efecto que la proyección de empleos directos por cada proyecto de inversión propuesto sea de por lo menos 4 empleos directos por cada \$100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M.N.) de apoyo solicitado;
- Incorporen el uso de tecnologías innovadoras, sustentables y rentables;
- Articulen procesos productivos y/o comerciales; o
- Favorezcan el abasto y/o la prestación de servicios que propicien el desarrollo económico local

²⁸ Empresa Social de Financiamiento o ESF: Es la persona natural o jurídica, legalmente constituida y sin fines de lucro, integrada por población objetivo de FONAES y autorizada para realizar operaciones de ahorro y crédito de acuerdo con las normas respectivas.

²⁹ Empresa Social de Capitalización o ESC: Es la persona natural o jurídica, legalmente constituida y sin fines de lucro, integrada por población objetivo del FONAES y mayoritariamente por beneficiarios de apoyos, que aportan la recuperación de dichos apoyos para desarrollar el esquema de revolvencia.

Manos a la Obra, Ministerio de Desarrollo Social- Argentina

Objetivo

Lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permita generar empleo, mejorar la calidad de vida de las familias. Lo que se busca es promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios. Desde el Programa se busca una gestión conjunta e integrada entre la nación, los gobiernos provinciales y municipales, aunando esfuerzos, coordinando tareas e impulsando el desarrollo local.

Estrategia

- mejorar el ingreso de la población vulnerable;
- promover el sector de la economía social o solidaria
- fortalecer las organizaciones publicas y privadas e impulsar espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local.

Población objetivo

El Plan se destina prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias socioproductivas.

Servicios que ofrece

. Apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, encadenamientos productivos, servicios de apoyo a la producción y a la comercialización.

• Fortalecimiento institucional, tomando en cuenta el desarrollo de actividades socioproductivas desde una perspectiva de desarrollo local en el marco de políticas sociales.

• Asistencia técnica y capacitación a los emprendedores de unidades de producción de los proyectos de la economía social.

Modalidades de Financiamiento

Las iniciativas a financiar deben formar parte de proyectos integrales de desarrollo territorial socio-productivos que incluye proyectos agropecuarios, pesqueros, agroindustriales, de insumos para la industria, producción de bienes vinculados a la construcción, servicios rurales, agropecuarios y de comercio. Estos subsidios tienen una "devolución no monetaria" que se realiza con la donación de un equivalente del 20 por ciento de lo recibido, en productos o servicios a lo largo del año. Los proyectos son aprobados por el ministerio de desarrollo social y tienen que ser presentados a través de un municipio, autoridad local, u ONG local y tener el aval del concejo consultivo local. Hay dos modalidades de financiamiento:

1. Emprendimientos productivos. Otorga subsidios de carácter no reintegrable para financiar emprendimientos individuales y/o asociativos, dedicados a la producción de bienes y/o servicios con potencialidad de comercialización, encadenamientos productivos. También financia emprendimientos en marcha, a través de un servicio de apoyo específico al proceso productivo y/o a la inserción comercial de un conjunto de emprendimientos.

Esta modalidad incluye financiamiento de propuestas de fortalecimiento organizativo de los actores gubernamentales y no gubernamentales, que contribuyan a la consolidación de emprendimientos socio- productivos y de los espacios de concertación multiactoral.

2. Servicios financieros del FONCAP. Ofrece cuatro líneas de crédito; Pre Banca Micro, la Banca Micro, las Instituciones de Financiamiento a Microempresas y las Microfinanzas Sectoriales.

La línea de crédito Pre Banca Micro brinda apoyo a microempresas en marcha y sectores de menores ingresos. Está destinada a ONGs, cooperativas, mutuales, y toda otra figura asociativa sin participación estatal. Se debe elaborar un proyecto que demuestre la viabilidad y la capacidad de repago de la institución acorde al préstamo solicitado.

La Banca Micro, brinda apoyo a organizaciones para la implementación de operaciones de microcrédito, asistencia técnica para la formulación del plan de desarrollo institucional y apoyo técnico para la implementación de la operación. Los destinatarios deben ser instituciones de derecho privado, incluyendo figuras mixtas con mayoría privada, formalmente constituidas y vinculadas al sector de la microempresa. Los interesados deben elaborar un proyecto y un plan de negocios que demuestren la viabilidad de la operación y la capacidad de repago de la institución acorde al préstamo solicitado.

La denominada instituciones de financiamiento a microempresas, otorga apoyo crediticio a organizaciones para la implementación de operaciones de microcrédito como también asistencia técnica para la formulación del plan de desarrollo institucional y apoyo técnico para la implementación de la operación. Los destinatarios son los mismos que de la Banca Micro, pero los créditos son de montos muy superiores. Los destinatarios finales deberán ser microempresas en marcha, de menores recursos y escaso acceso al crédito tradicional. La organización debe tener una antigüedad mínima de dos años, tener capacidad patrimonial, legal y jurídica para otorgar préstamos y debe elaborar un plan de acción que demuestre la viabilidad de la operación, y la capacidad de repago de la institución.

Finalmente, están las microfinanzas sectoriales, que brindan apoyo crediticio para el financiamiento de desarrollos productivos y/o comerciales en sectores de actividad específicos y asistencia técnica para la implementación de la operación. Esta asistencia está destinada a instituciones de derecho privado, incluyendo figuras mixtas con mayoría privada, formalmente constituidas y grupos de productores asociados de hecho para la producción o comercialización conjunta.

En todos los casos, los destinatarios finales deberán ser microempresas en marcha, o pequeños productores. Deben tener capacidad legal y jurídica para otorgar préstamos. Asimismo para obtener el crédito deben elaborar un plan de acción que demuestre la viabilidad de la operación, y la capacidad de repago del préstamo.

Procedimiento:

Cada proyecto es analizado de manera personalizada, para poder brindar las soluciones más pertinentes, "a la medida" de la demanda de financiamiento y de las posibilidades institucionales, económicas y regionales de la operación.

- La institución presenta su propuesta, empleando los formularios oficiales
- Las áreas técnicas de FONCAP preevalúan el proyecto: i) obtienen un perfil del sector microempresario destinatario de la operación crediticia; ii) identifican las fortalezas y debilidades de la institución u organización que presenta el proyecto, estableciendo las acciones de asistencia técnica y/o de capacitación que puedan ser asumidas desde FONCAP para atender este diagnóstico; iii) toman contacto con la institución brindando la asistencia técnica necesaria para completar la propuesta en términos institucionales y financieros (documentación requerida por la línea de crédito acordada)
- Se elabora la propuesta de financiamiento, con cronogramas e indicadores institucionales de cumplimiento por parte de la institución y se presenta el proyecto a la dirección de FONCAP para su aprobación o rechazo.

Una vez iniciado el proyecto, FONCAP prevé instancias de seguimiento técnico y auditorías contables y ambientales, que permitan monitorear el avance y grado de cumplimiento de las metas de la operatoria, la detección temprana de desvíos y la introducción de acciones correctivas.

Concluida la operatoria, y sin perjuicio de la posibilidad de establecer nuevas rondas de financiamiento con la organización ejecutora, FONCAP lleva adelante evaluaciones de desempeño institucional y del impacto que la operatoria de financiamiento haya alcanzado en las microempresas destinatarias, tanto en términos económicos – sobre la actividad y su eventual consolidación – como sociales – sobre la unidad familiar en que se basa la microempresa atendida, y su contexto inmediato.

Servicios Integrados con para la Inserción a Cadenas de Valor

Negocios Sociales Inclusivos – Ecuador

Programa coordinado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) que tiene como socio estratégico a SNV (Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo) de Holanda

Objetivo

El programa de "Negocios Sociales Inclusivos" busca que pequeños y medianos productores se inserten en cadenas productivas de alto potencial en generación de ingresos y empleo

Población Objetivo

Micro y Pequeños productores agrícolas que puedan insertarse en cadenas productivas

Se han priorizado las cadenas de lácteos-queso, maíz amarillo, cacao nacional, papa, tomate, hierbas aromáticas, arrocillo, forestería, piñón para biocombustible y turismo. La priorización tuvo tres criterios: potencial de mercado e impacto en ingresos y empleo

Estrategia

La estrategia general se basa en la premisa que el emprendimiento de un negocio inclusivo debe estructurarse sobre las necesidades y capacidades reales de los sectores, los cuales se pretende integrar en la operativa comercial de la empresa.

Específicamente, la estrategia tiene 3 pilares:

1. Acceso a mercado mediante la incorporación de medianas, pequeñas y microempresas a la cadena de valor, a través de subcontratación o generación de asociaciones o alianzas estratégicas en los eslabones de las cadenas productivas
2. Apoyo a los micro y pequeños productores con servicios técnicos y empresariales integrales que permitan el mejoramiento de la productividad de los negocios y el cumplimiento de normativas de calidad,
3. Implementación de estrategias de articulación productiva.

Servicios ofrecidos

Acceso a mercados mediante firma de convenios con empresas que garantizan compras a precios justos y pago oportuno

Capacitación y asesoría técnica y empresarial

Acceso a financiación

Programa de Reciclaje de Residuos Sólidos – Bogotá

Proyecto USAID/Cinset para el reciclaje de residuos sólidos recuperables.

Objetivo

Generación de ingresos para la población desplazada y/o vulnerable mediante su inserción en la cadena de recuperación de papel y cartón, plásticos, textiles, vidrio y metales para fundición.

Población Objetivo

Población desplazada y/o vulnerable residente en barrios del sur de Bogotá

Estrategia

Conformación de una forma asociativa empresarial que se vincule directa y formalmente con los demás eslabones de la cadena de reciclaje. Los microempresarios obtienen el material, lo recuperan y lo venden a transformadores en el siguiente nivel de la cadena.

Adicionalmente, se realizan convenios con los eslabones inferior y superior de la cadena. De esta forma se realizan convenios tanto con compradores y transformadores de material reciclable quienes compran directamente a los microempresarios, como con los generadores de residuos sólidos reciclables quienes donan el material al proyecto (oficinas, comercio, etc.).

Servicios ofrecidos

Capacitación en temas ambientales y de salud ocupacional.

Capacitación y acompañamiento en la creación de una forma asociativa empresarial.

Capacitación y asesoría en comercialización.

Sensibilización y vinculación de entes generadores y transformadores de material reciclable.

Programas que promueven la inserción en la cadena de valor³⁰

En la exploración de posibilidades para generar alternativas productivas para los micro y pequeños negocios y considerando que el acceso al mercado es una de las principales limitantes que estos negocios enfrentan, han surgido iniciativas que buscan su integración al mercado mediante la inserción en la cadena de valor. Entre las iniciativas se encuentran las siguientes modalidades: desarrollo de proveedores, participación en compras estatales y adquisición de franquicias.

Desarrollo de Proveedores

El problema de transparencia (i.e. información de oferentes y demandantes de bienes y servicios proveídos por las microempresas) es crítico para que las microempresas de hogares de bajo ingreso se integren a la cadena de valor. De esta manera se encuentran los siguientes tipos de programas y políticas.

1. **Sensibilización y matching:** Aunque necesarios no garantizan encadenamientos debido a todas las limitantes de las microempresas se tienen las siguientes actividades:

³⁰ Esta sección se elaboró con base en el documento “Report prepared for the Donor Committee for Enterprise Development Working Group on Linkages and Value Chains” by Tilman Altenburg January 2007.

- a. Eventos de motivación para oferentes: información sobre las ventajas y desventajas de la subcontratación
 - b. Esquemas de subcontratación: información sobre oferentes a clientes potenciales. Previamente, se visitan proveedores potenciales y se evalúan sus productos y procesos. Se pueden incorporar la provisión de servicios, facilitación para la oferta conjunta, incentivos a clientes para que se incorporen a esquemas de transferencia del conocimiento.
 - c. Ferias para proveedores: Ferias donde los clientes exhiben los productos que quisieran que fueran proveídos por microempresas locales.
2. **Efecto derrame de firmas líderes:** Las empresas líderes pueden contribuir de manera importante al desarrollo de microempresas locales de diferente manera: i) facilitando acceso a los mercados; ii) brindando “coaching” asesoría a los micro y pequeños empresarios; iii) financiando el desarrollo de proveedores; iv) introduciendo estándares o marcas que mejoran la capacidad de competir de toda la cadena; v) creación de nuevas empresas por parte de trabajadores. Programas dirigidos a incentivar a las empresas líderes a brindar este apoyo a las microempresas locales a través de sus socios o a través de otras empresas locales. Algunos ejemplos de programas son:

- a. Esquemas de cofinanciación con recursos no reembolsables para iniciativas privadas que incentivan actividades tales como programas de entrenamiento a microempresas proveedoras, desarrollo de capacidades a empleados públicos locales que son implementado y financiado parcialmente por empresas líderes privadas. El aspecto clave de este tipo de programas es que la empresa líder realice actividades adicionales a las de su propio interés privado. Las ventajas de este esquema radican en: las firmas líderes tiene acceso a mercados; su organización y eficiencia es generalmente mayor al de las entidades públicas; su participación facilita el acceso a capital o financiamiento para las actividades de desarrollo; la complementariedad entre actores públicos y privados pueden aumentar la productividad; y crea relaciones de mutua valoración y aprendizaje de todos los actores involucrados que facilita futuras acciones. El principal riesgo es que los acuerdos para compartir costos y los beneficios públicos que deben resultar de éstos no estén bien definidos o no sean monitoreados adecuadamente con indicadores observables y de esta manera las empresas líderes utilicen los recursos públicos sólo para su propio interés privado en vez de los usos públicos acordados o que remplace el usos de recursos privados en actividades que la empresa líder iría a realizar de todas maneras.

Tanto en México como en España las empresas tractoras y gacela constituyen un segmento específico donde se centran los esfuerzos de entidades públicas y la cooperación para facilitar sinergias con MYPEs. En Colombia el Centro de Desarrollo del Espíritu Empresarial -CDEE-de

la Universidad ICESI propuso el “Programa Regional de Capacitación Gerencial y Desarrollo Sostenible para PYME de América Latina”, un proyecto novedoso e innovador que hiciera una contribución significativa al desarrollo del sector PYME. El proyecto se basó en un modelo de red, compuesta por una gran empresa que se denominó "Empresa pivote", y un grupo de PYMEs proveedoras estratégicas de productos y servicios denominados "Empresas satélites".

El modelo busca que a través del mejoramiento en la gestión de cada una de las empresas satélites y de la interacción entre ellas y la empresa pivote, se genere un proceso sinérgico que permita que el sistema total incremente substantivamente los niveles de productividad y competitividad a través de la introducción de acciones innovadoras. Los actores claves en el modelo son: Una empresa grande, un grupo de PYMEs proveedoras o proveedores potenciales, entidad académica de alto nivel que apoye los procesos de mejoramiento de gerencial y productivo. Modelos similares a estos pueden ser implementados para MYPEs de hogares de bajo ingreso.

- b. Acceso a financiamiento de cadenas de valor (financiamiento de Proveedores): la falta de acceso a financiamiento es una de las limitantes más importante para los MYPEs. Programas de cadenas de valor pueden contribuir a mejorar el acceso mediante:
 - i. Crédito directo en dinero o especie pagado con producción especialmente común en sector agrícola
 - ii. Crédito indirectos haciendo los pequeños sujetos de crédito cuando canales seguros de distribución o contratos de compra son aceptados como colateral. Productos adecuados al financiamiento de cadenas de valor donde participan Microempresas:
 - 1. Cuando hay demora en el pago de los compradores, el comprador emite un papel de deuda que el financiador acepta como colateral para créditos de menor costo para cubrir el desfase entre producción y pago del comprador
 - 2. Recibos de Almacenes de Deposito: en commodities más o menos líquidos con estándares establecidos
- c. Incentivos fiscales a compañías corporaciones nacionales o transnacionales para que se compren sus insumos o servicios a local y desarrollen proveedores. Por ejemplo los gastos en capacitación, transferencia tecnológica se puede deducir de impuesto a la renta.

- d. Responsabilidad social corporativa: Incentivar la creación de alianzas de largo plazo entre corporaciones y el nivel local, acciones de pequeñas empresas locales.
3. **Promoción de estándares incluyentes**³¹: Estándares incluye tanto procedimientos de gestión de calidad y propiedades de los productos como aspectos sociales, ambientales, de salud y seguridad. Es necesario tener en cuenta que la adopción de estándares puede tener efectos negativos sobre pequeños y productores pobres y MYPEs si estos son muy exigentes y si no hay manera de apoyar el mejoramiento de los productos y procesos para alcanzar los estándares. En la actualidad son las mismas organizaciones empresariales, firmas líderes y ONGs quienes desarrollan y vigilan el cumplimiento de los estándares mientras que antes estas actividades las realizaban agencias gubernamentales. Los estándares son vigilados a través de toda la cadena y por lo que los empresarios más cercanos a los mercados están interesados que todos los proveedores de la cadena cumplan estos estándares. El tema de estándares se encuentra entre las prioridades de los programas de OIT, FAO y la cooperación Alemana estas organizaciones. Las actividades para la promoción de estándares incluye:
- a. Promoción de estándares y marcas que agregan valor. Marcas como comercio justo, producción orgánica, denominación de origen están dirigidas a consumidores que estén dispuestos a pagar un precio mayor para generar un efecto deseado uno de estos temas de su interés. Debido a que las barreras de entrada pueden ser pagadas por los pobres es una herramienta útil para generar valor para estos grupos. Las actividades específicas incluye apoyo a los productores, sensibilización de consumidores y desarrollo de sistemas nacionales de certificación;
 - b. Sistemas de información y sensibilización de grupos objetivo y apoyo a los productores para que cumplan los estándares;
 - c. Participación en la proceso de definición de estándares para que no se excluyan a los pequeños productores manteniendo bajos costos de certificación y certificaciones en grupo.

ii. Compras estatales

Una proporción de los bienes y servicios adquiridos por el sector público podrían ser provistos por MIPYMEs. Sin embargo, la legislación de contrataciones públicas establece condiciones específicas que las MIPYMEs no pueden ofrecer relacionadas con precio, estándares de calidad, respaldo de garantías que protejan al comparador, cortos

³¹ Estándares se refiere a acuerdos de cumplimiento voluntario u obligatorio que contienen especificaciones técnicas para asegurar que los materiales, productos, procesos y servicios son adecuados para su uso. Los estándares se establecen con diferentes propósitos tales como requerimientos comerciales y de gobierno (por ejemplo seguridad y salud); razones altruistas (por ejemplo proteger o ayudar a los pobres o ecosistemas vulnerables); y, interés comercial de las empresas para desarrollar y proteger marcas de mayor valor (ejemplo café de Colombia, vino de altura).

períodos para presentación de ofertas, altos volúmenes de bienes y servicios requeridos y, prolongados plazos de pago dificultan la participación de las MIPYMEs.

En la actualidad, el BID está apoyando al MINEC-Conamype en EL Salvador para iniciar la ejecución de un programa de asistencia a la MIPYME en compras gubernamentales que tiene tres componentes complementarios: i) adicionar un módulo de administración de contratos al sistema de electrónico de compras del gobierno con el fin de reducir los costos de compradores y empresarios; ii) crear capacidad en el sector privado sobre los mercados de e-compra gubernamentales a través de actividades de capacitación, y; iii) asistencia técnica especializada a las MIPYMEs en aspectos críticos para facilitar su participación en los procesos de compras estatales, que incluye diagnósticos, adaptación de las características de los productos y servicios (logística, empaque, producción, servicios post-venta y calidad), aspectos financieros, y legales, manejo información sobre oportunidades, asistencia en preparación de ofertas, y establecimiento de alianzas y procesos de reclamación. El costo de este programa es de US\$1,420,790.

iii. Desarrollo de franquicias

En general las franquicias son derechos de propiedad intelectual o industrial relativos a marcas, derechos de autor, nombres comerciales, logotipos, modelos, diseños, tecnologías que son cedidos a cambio de una compensación para utilizarlos en la producción o comercialización de bienes y servicios. Existen diferentes tipos de franquicias incluyendo de distribución, producción, industrial y de servicios.

El Gráfico A2 presenta un resumen de las ventajas y riesgos del modelo de franquicias. Las franquicias presentan ventajas tanto para el dueño de la franquicia como para el que la recibe. Los dueños de la franquicia -franquiciantes- pueden cubrir y penetrar rápidamente nuevas áreas sin incurrir en el riesgo de invertir en canales de distribución. Al franquiciante le interesa mantener el valor de su marca mediante el establecimiento de estándares altos y homogéneos por lo que frecuentemente se involucran en actividades de entrenamiento y monitoreo de los receptores de la franquicia -franquiciado.

El franquiciado se beneficia del uso de un concepto de negocio y una marca establecida con mercado y recibe del franquiciante capacidades, conocimientos, instrumentos y contactos comerciales lo cual reduce el riesgo de fracaso de las MYPEs. Las desventajas más notorias para el franquiciado es la dependencia del franquiciante, que con frecuencia incluye la compra de insumos o maquinaria; y, el pago de derechos por el uso del concepto y la marca. En países como México, Brasil y España existen asociaciones de franquiciantes que se dedican al negocio de desarrollo franquicias tanto para franquiciantes como franquiciados.

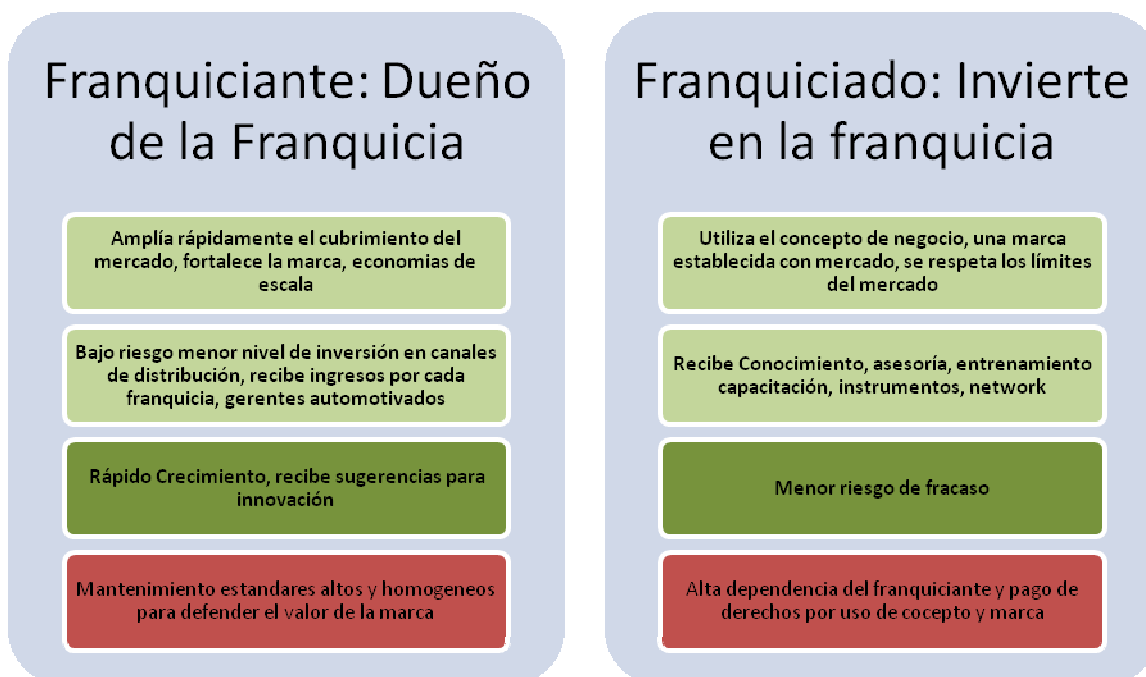
Existen algunos programas de donantes o gobiernos dirigidos a incentivar el desarrollo de franquicias como instrumento para el desarrollo de encadenamientos empresariales (ejemplos Centro de Desarrollo de Franquicias de Singapur, la división franquicias del Ministerio de Desarrollo Empresarial. También la OIT (Indonesia) y

USAID (Suráfrica y Rusia) han desarrollado programas de franquicias. Las actividades de promoción incluye sensibilización de beneficios y riesgos; revisión de los requerimientos y regulaciones; contactos con redes de franquicias internacionales y posibles franquiciados locales; establecimiento y apoyo a asociaciones nacionales de franquicias; servicios de consultoría y capacitación para franquiciados potenciales durante las etapas iniciales de la franquicias, establecimiento de contactos, negociación de contratos y el inicio de la nueva empresa, establecimiento de franquicias entre MYPEs (MYPE-MYPE), financiamiento. En Brasil, España y Canadá se ha establecido sistemas de información en sitios WEB donde se brinda información sobre requisitos y grado de innovación de franquicias disponibles y se clasifican de acuerdo al monto de la inversión³².

En Colombia se viene desarrollando un Proyecto BID-Cámaras de Comercio (Medellín y Bogotá) que consisten en la capacitación a asesores, capacitación en resolución de conflictos, sensibilización a inversionistas, capacitación a empresas franquiciantes.

³² En Canadá www.cfa.ca, en Brasil www.franquia.com.br, en España www.infofranquicias.com.

Gráfico A2: Ventajas y Riesgos de Franquicias como Estrategia para Nuevos Emprendimientos



Las franquicias podrían constituir una modalidad de operación de negocios para la población pobre. Además de solucionar la limitante de acceso a mercado que afecta la mayoría de mipymes, las franquicias registran una tasa de mortalidad muy inferior a la de nuevos emprendimientos.

Programas de Generación de Ingresos en Colombia

PROGRAMA	DIMENSION DE LA RED JUNTOS	ENTIDAD	DESCRIPCION GENERAL
ACCES	Ingresos y trabajo	Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES)	Programa dirigido a estudiantes con un buen desempeño académico que no cuentan con recursos para financiar su educación superior, y sufragar los gastos de sostenimiento en una ciudad
Programa Generación de Ingresos	Ingresos y trabajo	Acción Social - Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD)	Programa dirigido a personas en situación de desplazamiento por la violencia, inscritas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Consiste en ofrecer servicios de acompañamiento psicosocial, asesoría empresarial para la formulación y
Juan Luis Londoño de la Cuesta	Ingresos y trabajo	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Programa de complementación alimentaria dirigido a adultos mayores clasificados en el nivel 1 o 2 del SISBEN, adultos mayores en condiciones de desplazamiento

PROGRAMA	DIMENSION DE LA RED JUNTOS	ENTIDAD	DESCRIPCION GENERAL
Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM)	Ingresos y trabajo	Ministerio de la Protección Social	Programa dirigido a adultos mayores en situación de extrema pobreza, que tengan al menos 3 años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones. Consiste en la entrega de un subsidio monetario que oscila entre \$10.000 y \$75.000.
Pensiones por vejez	Ingresos y trabajo	Ministerio de la Protección Social	Programa dirigido a trabajadores informales urbanos y rurales, trabajadores discapacitados, madres comunitarias y desempleados. Consiste en un subsidio a la cotización para obtener la pensión de vejez.
Mujer Rural	Ingresos y trabajo	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Programa dirigido a mujeres rurales de bajos recursos. Consiste en una serie de cupos y líneas de crédito para financiar labores agropecuarias.
Pademer	Ingresos y trabajo	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Programa dirigido a familias rurales en situación de pobreza. Consiste en ofrecer a los microempresarios rurales servicios tecnológicos, recursos no reembolsables, y acompañamiento integral.

PROGRAMA	DIMENSION DE LA RED JUNTOS	Entidad	DESCRIPCION GENERAL
Reconvención Socio Laboral	Ingresos y trabajo	Acción Social	Programa dirigido a desempleados de 18 a 60 años, desempleados y pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN. Consiste en ofrecer servicios de formación y ocupación transitoria.
Formación titulada	Ingresos y trabajo	Servicio Nacional	Programa de formación para el trabajo dirigido a personas que hayan completado el bachillerato. Existen tres modalidades: formación para trabajadores calificados, formación de técnicos profesionales y formación de tecnólogos.
Jóvenes en Acción	Ingresos y trabajo	SENA	Programa dirigido a población desplazada de 18 a 30 años, inscritos en el RUPD, población de 18 a 30 años clasificada en los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN, y/o población especial de 18 a 30 años que hace parte de los programas de reincorporación a la vida civil, establecidos por el Gobierno Nacional. Consiste en ofrecer cursos de capacitación en tres etapas: una lectiva, una práctica, y un componente de <u>proyecto de vida</u> .
Jóvenes Rurales	Ingresos y trabajo	SENA	Programa orientado a jóvenes desempleados del sector rural de 16 a 28 años. Consiste en ofrecer capacitación en áreas estratégicas del sector rural.

PROGRAMA	DIMENSION DE LA RED JUNTOS	ENTIDAD	DESCRIPCION GENERAL
Protección de los derechos sobre predios rurales	Ingresos y trabajo	INCODE R	Programa que consisten proteger los derechos que tiene un propietario, poseedor, ocupante de hecho, o tenedor desplazado, sobre los predios rurales que ha tenido que abandonar
Subsidio integral para personas desplazadas	Ingresos y trabajo	INCODE R	Programa que consiste en la entrega de un subsidio integral a los desplazados del campo de manera
Titulación de tierras baldías a comunidades negras	Ingresos y trabajo	INCODE R	Programa que consiste en otorgar a una comunidad negra la titulación colectiva de tierras a fin de facilitar su adecuado asentamiento y
Titulación de terreno baldío	Ingresos y trabajo	INCODE R	Programa que consiste en otorgar la titulación de un terreno baldío a una persona natural o jurídica que haga la solicitud al INCODER y cumpla con una serie de requisitos.
Subsidio de tierras a personas reincorporadas a la vida civil	Ingresos y trabajo	INCODE R	Programa que consiste en adjudicar un subsidio de tierras a todas las personas que certifiquen su condición de reincorporadas a la vida civil, y cumplan con una serie de requisitos establecidos por el

Fuente: MERPD (2007). “Propuesta para el diseño de una política de generación de empleo e ingresos”

Evaluación de Impacto de Algunos Programas Reseñados

A. Evaluación PROPOLI

PROPOLI definió en el año 2003 su intervención en diez distritos de Lima que albergan a más de la mitad de los pobres extremos de Lima. Entre los años 2003 y 2007, la acción de PROPOLI buscó integrar a los pobres de los distritos de intervención en los principales procesos de desarrollo local. El proyecto permitió que un amplio grupo de personas pobres y vulnerables fueran capacitadas para iniciar emprendimientos económicos, desarrollar su capacidad propositiva para beneficio de sus distritos y contar con mayores oportunidades de desarrollo. Propoli también contribuyó a solucionar problemas de manejo de los residuos sólidos y de la calidad del agua en los distritos.

La evaluación del componente de generación de ingresos tuvo una parte cualitativa basada en talleres, entrevistas y grupos focales aplicando la metodología de evaluación participativa, y una cuantitativa basada en la aplicación de 102 encuestas y 15 entrevistas en profundidad. El Programa superó las metas relacionadas con el número de MYPEs que tuvieron acceso a SDE y con el número de planes de negocio elaborados, y logró parcialmente la meta de número de municipalidades con oficinas que ofrecen SDEs.

La mayoría de los beneficiarios fueron mujeres mayores de 40 años. Una alta proporción afirma que el programa ha contribuido a incrementar sus ingresos además de un mejoramiento en su vida familiar. En cuanto a la sostenibilidad, casi la totalidad de los proyectos impulsados se encontraban en funcionamiento; adicionalmente, se observó la formación de redes de emprendedores lo que puede contribuir a la sostenibilidad de los negocios. Los resultados de las entrevistas muestran que los beneficiarios evalúan como muy positiva la capacitación en gestión empresarial, así como la posibilidad de usar el premio del concurso para iniciar un negocio. Otro impacto positivo para los emprendimientos fue vincularse a niveles más altos en la cadena.

Los beneficiarios consideran que el programa ha tenido un impacto positivo en los servicios que las municipalidades brindan a los emprendedores. Sin embargo, durante las entrevistas se observó la precepción de baja participación de la municipalidad y falta de articulación con el programa.

El programa fue pertinente puesto que permitió que personas en extrema pobreza pudieran acceder a capacitación y asesoría y, en algunos casos, capital para iniciar o fortalecer un negocio. El programa fue eficiente porque como se mencionó anteriormente superó dos de las tres metas establecidas. En cuanto a sinergias, el programa logró articulación, coordinación y comunicación con entidades tanto públicas como privadas. Se debe anotar que las sinergias con entidades del estado se han debilitado como consecuencia de cambios en el gobierno nacional y municipal. En relación con la eficiencia, la ejecución se realizó mediante terciarización de las acciones lo cual permitió el ahorro de recursos.

Los principales aspectos a superar se relacionan con la heterogeneidad de los grupos de capacitación, la falta de seguimiento de los proyectos puestos en marcha, la escasa difusión del programa, las limitaciones para acceder a microcrédito, falta de acciones orientadas a conformación de redes de emprendedores.

B. PADEMÉR - Colombia

El Programa de Oportunidades Rurales en Colombia continúa el Programa de Desarrollo de La Microempresa Rural- PADEMÉR cuya evaluación se realizó en el 2006. El PADEMÉR buscaba aumentar ingresos y empleo en zonas rurales mediante la prestación de apoyo al desarrollo de la microempresa rural, garantizando la equidad de género y la preservación del medio ambiente. El programa tenía cuatro componentes: servicios tecnológicos y capacitación a microempresas rurales, servicios financieros, fortalecimiento institucional de intermediarios financieros de primer piso y entes proveedores de servicios tecnológicos, y coordinación del programa. El programa abarcó todo el territorio nacional beneficiando aproximadamente 10.200 familias rurales y 3.110 microempresas rurales.

El programa fue pertinente ya que abordó las debilidades de las microempresas, contribuyó a empoderar a los microempresarios y propició el mercado de servicios tecnológicos y financieros. El programa fue eficaz en cuanto alcanzó con éxito sus objetivos. De otra parte, el programa se calificó como eficiente al tener un costo de operación bajo en relación a los productos y servicios entregados a los microempresarios. En cuanto al impacto en la población, el programa tuvo un impacto significativo en la formación de capital humano y capital social. Sin embargo, el programa sólo alcanzó parcialmente el impacto esperado en los ingresos de las familias y no garantizó el cumplimiento de los procesos de contaminación ambiental.

La evaluación concluyó que el programa sería sostenible porque se observó que las asociaciones de microempresarios habían fortalecido su capacidad técnica y organización social, que prácticamente todas las microempresas eran rentables, y estaban estrechamente vinculadas entre sí o con agentes dinámicos en la cadena de valor. Se debe anotar que el programa contribuyó a la creación de un tejido institucional que incluyó gobiernos regionales y agentes privados. En cuanto a innovación, el enfoque de usar la microempresa como estrategia de reducción de pobreza rural, así como la estrategia operativa consistente en otorgar a los microempresarios un rol protagonista en sus procesos de desarrollo fueron novedosos en Colombia. La descentralización, la participación del gobierno regional y de los microempresarios en procesos de selección también fueron innovaciones importantes

C. Evaluación FONAES

El programa impulsa el desarrollo de formas de organización social y productiva que vinculan a los sectores tradicionalmente excluidos del desarrollo económico nacional permitiéndoles aprovechar sus recursos productivos y capacidades empresariales. Estos sectores tienen la capacidad de evolucionar hacia la asociatividad gremial o productiva y crear sus propios esquemas de financiamiento que les permita insertarse en el desarrollo

económico de manera formal y permanente pero sin perder la base social que los sustenta.

El programa ha sido exitoso en la promoción de la organización empresarial de personas y grupos en torno a sus actividades productivas. Sin embargo, la capacitación y asistencia técnica sigue siendo un eslabón débil en el proceso de formación de capacidades y habilidades de los beneficiarios apoyados por el programa. Una encuesta realizada registró que el 57.7% de los beneficiarios de la muestra no había recibido ningún curso de capacitación y el 72.3% indicó no haber recibido la visita de algún técnico para apoyarlo en el desarrollo de las actividades del proyecto. El FONAES continúa trabajando para incluir la capacitación y la asistencia técnica como parte integral del financiamiento.

El objetivo es apoyar las organizaciones sociales que cuentan con iniciativas de proyectos productivos y no tiene acceso a la banca comercial. El programa brinda apoyo a través de fondos y fideicomisos, contribuye a la formación de capital productivo y al fortalecimiento empresarial.

Evaluaciones realizadas entre 2003 y 2006 se centraron en el análisis del grado de cumplimiento de metas y objetivos, percepción de los beneficiarios, así como en los resultados e impactos obtenidos por la ejecución del programa. En general, las evaluaciones concluyeron que el programa proveyó recursos financieros baratos y oportunos y con un plazo de repago adecuado a la población objetivo y a las actividades involucradas; incrementó los ingresos de los beneficiarios y en el bienestar general; contribuyó a la utilización, en comodato, de activos como tierra, instalaciones y edificios que estaban ociosos, beneficiando a otros integrantes de la comunidad; generó empleos para los beneficiarios, e indirectamente en las comunidades en las que se distribuyen apoyos; aportó a la equidad de género; y fomentó la organización de proyectos productivos diversos. El programa cuenta con procedimientos establecidos para recibir y procesar solicitudes de apoyo. Los mecanismos de transferencia de recursos operan eficaz y eficientemente.

Una evaluación posterior señaló la existencia de debilidades en distintos aspectos del programa. Por ejemplo, la ausencia de un diagnóstico previo al diseño, no se identificaron todas las actividades y componentes requeridos para lograr objetivos, algunos indicadores no están adecuadamente definidos, como tampoco lo están las poblaciones objetivo ni la potencial. La planeación estratégica no cuenta con estrategias específicas de corto mediano y largo plazo; el programa no recolecta información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño, ni cuenta con un número limitado y suficiente de indicadores orientados a resultados; los indicadores de resultados no permiten establecer cuántos proyectos sociales se han creado o consolidado. De otra parte, el programa no cuantifica metodológicamente la población objetivo y potencial, no presenta estrategia para ampliación de cobertura ni es posible determinar el adecuado avance de la cobertura. En cuanto a la operación, no existen procedimientos estandarizados para la selección de proyectos y beneficiarios del programa.

D. Evaluación FAT

A diferencia de otros instrumentos de apoyo a las MYPEs, el FAT ha realizado esfuerzos importantes para determinar su desempeño e impacto. En efecto, evaluaciones independientes han señalado que el FAT se ha posicionado y ha logrado el reconocimiento de diferentes actores tanto oferentes como demandantes (Bertero 2004, Flasco 2005). Aunque el FAT se diseñó para enfrentar buena parte de las fallas de mercado, el mecanismo aún adolece de limitaciones importantes que es indispensable corregir y complementar para capitalizar en el esfuerzo realizado hasta ahora y evitar que este valioso instrumento se desacredite y fracase. Estas limitantes son:

- 1) Recursos limitados y discontinuos: El FAT se ha puesto en funcionamiento con recursos muy limitados que se terminan rápidamente por lo que el programa queda inactivo enviando señales de discontinuidad tanto a los demandantes como a los oferentes y a las mismas ventanillas. Si esta debilidad no se corrige todo el esfuerzo se perdería y la estrategia de desarrollo de los SDE no tendría efecto.
- 2) Deficiencias en el registro de oferentes consultores: El Fondo creó un registro de consultores pero este carece de la información relacionada a las cualidades del consultor y su efectividad que oriente al empresario en la toma de decisiones. Se requiere de un sistema que refleje la calidad de los oferentes e institucionalizar el uso de esta información en el proceso de información al empresario.
- 3) Falta de efectividad para generar mayor especialización y eficiencia de las agentes operadores. Uno de los elementos claves del mecanismo del programas es el papel que cumplen los agentes operadores o ventanillas. Estos agentes tienen la labor de encadenar la oferta y la demanda apoyando al empresario para que identifique de manera objetiva sus necesidades, haga una decisión más informada, mejore su poder de negociación y pueda monitorear, dar seguimiento y evaluar el servicio que está recibiendo. Sin embargo, para cumplir este papel la ventanilla requiere personal especializado, metodologías adecuadas para hacer un diagnóstico rápido y efectivo, y acceso a información de oferentes que puedan brindar una asistencia técnica de calidad. Esto exige desarrollar competencias al interior de las ventanillas lo cual demanda inversión en personal, metodologías y sistemas de información confiables y actualizados. Debido a que los contratos con las ventanillas son a corto plazo y a que varios de estos requerimientos no han sido todavía desarrollados, la labor de las ventanillas se dificulta y le resta agilidad a la operación del sistema. Para subsanar estas dificultades se requiere: revisar la duración de los contratos, apoyar el desarrollo de metodologías para el diagnóstico que faciliten también la evaluación de impacto y mejorar los flujos de información de apoyo hacia las ventanillas. Por su parte las ventanillas también deben comprometerse a fortalecer su estructura para cumplir su labor de manera más eficiente.
- 4) Implementación limitada del apoyo a la oferta: Ante las restricciones de la calidad de la oferta de SDE, un componente importante del programa es detectar la deficiencia de oferentes en áreas que están siendo demandadas por la MIPYME y apoyar a los oferentes para que mejoren y adecuen sus productos. Este componente ha sido implementado parcialmente, brindando capacitación puntual a oferentes especialmente en temas relacionados con asociatividad.

- 5) Falta de promoción y acercamiento a la demanda. Durante la operación del FAT se ha identificado que la promoción de la demanda es una labor importante para lograr la motivación de los empresarios los cuales inicialmente se encuentran reuentes a participar en los programas por las razones expuestas anteriormente. Esta labor la ha asumido de manera puntual Conamype, los mismos oferentes y en algunos casos las ventanillas. Es necesario definir una estrategia de promoción más sistemática e incorporarla en los contratos con los agentes operadores.
- 6) Falta de implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto y otros instrumentos de gestión que hagan mas efectiva la labor del tercer piso. Los programas orientados a la demanda que utilizan el modelo de tres pisos son relativamente nuevos y su impacto todavía no está bien documentado. Es necesario, como parte esencial de la sostenibilidad del instrumento, generar información confiable sobre el impacto de los programas tanto a nivel del mercado de SDE como a nivel de los empresarios. Este sistema debe ser parte integral de los instrumentos de gestión y de mejoramiento continuo de los instrumentos.

E. Evaluación Programa de calificación de jóvenes creadores de microempresas del colectivo integral de desarrollo (CID)

En el caso del Programa del CID, se encuentra que tiene un impacto significativo sobre la probabilidad de que el negocio sobreviva más allá de un año. En este caso, la probabilidad se incrementa en 39 puntos porcentuales

Por otro lado, cuando se analiza el impacto del Proyecto del CID sobre la generación de puestos de trabajo, se concluye que el Programa tiene un efecto indirecto, en la medida en que facilita el acceso de los jóvenes al crédito. Asimismo, un análisis de corte transversal encuentra que los beneficiarios tienen en promedio 37% más de puestos de trabajo en sus negocios que el grupo de control.

Se analizan también los ingresos ex post de beneficiarios y controles, encontrando diferencias a favor de los primeros. Sin embargo hay que notar que no hay registro de ingresos iniciales entonces se puede atribuir todo al programa Un aspecto que aparece muy claro en este sentido es que la capacitación por sí sola no es efectiva. Solamente cuando la capacitación se combina con componentes tales como seguimiento, pasantía en empresas y asesorías una vez montado el negocio, se pueden asegurar resultados o impactos positivos sobre los beneficiarios.