



10 años de Lecciones Aprendidas

**INSTITUTO NICARAGUENSE DE APOYO
A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA
- INPYME -**

MAYO 2001

*10 AÑOS DE
LECCIONES APRENDIDAS

DE PAMIC A INDYME*

Managua, Mayo 2001

10 Años de Lecciones Aprendidas
Instituto Nicaragüense de Apoyo
a la Pequeña y Mediana Empresa -INPYME-
Primera Edición
Autor: Lic. María Hurtado
Tiraje: 300 ejemplares
Managua, 2001

© Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado: electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc, sin permiso previo del Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa -INPYME-.

INDICE

PRESENTACIÓN	
I. INTRODUCCIÓN	7
II. ORIGEN DEL PAMIC	9
III. ENTORNO ECONÓMICO Y POLÍTICO EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL PAMIC	9
A) LA SITUACIÓN DEL SECTOR DE LA PEQUEÑA Y MICRO EMPRESA A INICIOS DE LOS 90'S	9
B) LOS PROGRAMAS SOCIALES	10
IV. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DEL PAMIC AL INPYME	11
A) LA CREACIÓN DEL PAMIC	11
B) PRIMERA ETAPA	12
C) SEGUNDA ETAPA	13
D) TERCERA ETAPA	16
E) CUARTA ETAPA	21
F) QUINTA ETAPA	26
V. EVOLUCIÓN E IMPACTO DE LOS SERVICIOS	30
A) DESARROLLO EMPRESARIAL	30
B) SERVICIOS DE CRÉDITO	40
C) SERVICIOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA INTERMEDIARIOS DE CRÉDITO NO CONVENCIONAL	45
VI. DE PAMIC A INPYME	45
A) ENTORNO Y POLÍTICA	46
B) EVOLUCIÓN PAMIC/INPYME	47
C) LECCIÓN APRENDIDA REGIONALIZACIÓN	48
D) LOS INVOLUCRADOS	49
E) LECCIONES APRENDIDAS SOBRE MICROEMPRESAS	50
F) LECCIONES APRENDIDAS A TRAVÉS DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO DEL CRÉDITO EN LA MICROEMPRESA	51
G) LECCIONES APRENDIDAS SOBRE EL PROGRAMA DE CRÉDITO Y LA ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE CRÉDITO	51
H) LECCIONES APRENDIDAS DAE/IDE	53
I) MERCADEO	53
J) LECCIONES DE CAPACITACIÓN	54
K) FOMENTO ARTESANAL	54
L) LECCIONES APRENDIDAS AGROINDUSTRIA	55
M) LA EXPERIENCIA DE LA ATENCIÓN REGIONAL	55
N) LECCIONES APRENDIDAS A TRAVÉS DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS	55
O) RECOMENDACIONES	59

ANEXOS.

ANEXO 1: METODOLOGÍA	63
ANEXO 2: ENTORNO MACROECONOMICO PAMIC/INPYME	64
ANEXO 3: LOS PROYECTOS	67
ANEXO 4: IMPACTO DEL CRÉDITO	88
ANEXO 5: LISTA DE ABREVIATURAS	91

PRESÉNTACIÓN

Los 10 años que el Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME) ha dedicado en atender a más de 10,000 MIPYMES por medio de más de 15 proyectos y programas, esto le ha dejado una vasta y rica experiencia que en este documento se presentan, las que podrían ser efectivamente aprovechadas por sus constituyentes.

Este es un documento valioso cuando se considera que el INPYME estará atendiendo al sector desde una perspectiva de Tercer Piso, para que sus constituyentes, que actúan en el Segundo Piso con el Primer, no tengan que "inventar la rueda", sino que partan de esas experiencias cuando atiendan las empresas nacionales que buscan la competitividad tanto en los mercados local e internacional.

Son pocas, si es que hay alguna, las instituciones de Estado que preparan documentos como este, que se auto-criticán, y que ponen sus resultados en las manos del público en general para que sea este último quien decida cuál será el mejor uso que le dará, desde el ámbito productivo.

Agradecemos la colaboración de la Embajada de Holanda, por financiar el estudio, el que se reprodujo con fondos propios del Instituto, así como también a la autora Lic. María Hurtado, quien con su experiencia en el sector, y principalmente por conocer con propiedad al Instituto desde su creación, preparó un documento de calidad, que no dudamos alcanzará su cometido con los constituyentes del INPYME.

Por último agradezco a mis asistentes Lic. Patricia Pérez Rivas e Ing. Saskya Tapia, por hacer una realidad la publicación de este estudio.

Leonardo Centeno Caffarena
Director Ejecutivo

I. INTRODUCCIÓN

En noviembre del 2000, el INPYME inició un proceso de revisión de su situación institucional, a fin de determinar una nueva estrategia que le permita adecuarse a los cambios de política que impulsa el MIFIC. Con este fin, se efectuó un análisis institucional del INPYME con apoyo de PROMICRO-OIT, que recomendó al INPYME transformaciones institucionales, reingeniería institucional y elaboración de un nuevo plan estratégico. En dicho estudio se sugiere la importancia de detectar los hallazgos del accionar de la institución, los cuales podrían ser procesados y standarizados, servir de pautas para la acción y ser asimilados y aplicados por gremios y ONGs.

Con el fin de llevar a efecto las recomendaciones, el gobierno de los Países Bajos financió la elaboración de varios estudios: Propuesta de Desarrollo para el sector MIPYME, como marco para delimitar las acciones del instituto, el Plan Estratégico y la Reingeniería Organizativa. El documento del Plan Estratégico ha sido oficializado por el Consejo Directivo. El Plan contempla la conversión del INPYME en una institución de tercer piso, manteniendo una limitada intervención en el segundo piso en condiciones especiales.

El Plan Estratégico Institucional servirá para sustentar las necesidades institucionales y para sustentar la obtención de recursos financieros requeridos para su nuevo rol.

Adicionalmente a los estudios mencionados, el Director Ejecutivo de INPYME solicitó a la Embajada de Holanda financiamiento para llevar a efecto un estudio que permitiera rescatar las lecciones aprendidas en 10 años de evolución institucional, las experiencias exitosas y contribuir con estas reflexiones a la nueva estrategia y a la reorganización de la institución.

Este estudio antecede la elaboración de la evaluación de 10 años de la Cooperación del Gobierno de los Países Bajos con el PAMIC/INPYME, y constituirá un insumo de referencia para dicha evaluación que se efectuará en los primeros días de mayo del 2001.

La metodología utilizada en el proceso de desarrollo de este trabajo se presenta en el Anexo I. Cabe aquí señalar, que para fines del presente trabajo el término lección aprendida se refiere a una conclusión extraída de experiencias exitosas o no, del proceso de evolución de la institución, de la prestación de servicios y de la ejecución de proyectos, las cuales pueden servir de punto de análisis y referencia para la acción en el futuro.

Aprovechamos aquí para agradecer la iniciativa y apoyo del Ing. Leonardo Centeno Caffarena, Director Ejecutivo de INPYME para la elaboración de este trabajo y a los funcionarios de INPYME y directores de los proyectos. Igualmente, agradecemos el aporte del asesor técnico principal del PAMIC/INPYME y a ex funcionarios de la institución, quienes facilitaron la información necesaria y valiosas conclusiones y análisis de su experiencia.

II. ORÍGENES DEL PAMIC

El PAMIC nace en abril de 1991, como resultado de una iniciativa conjunta de los Gobiernos de Nicaragua y los Países Bajos. Un año antes, en 1990 dentro del Ministerio de Economía y Desarrollo, del recién electo gobierno democrático de Doña Violeta Chamorro, se crea la Dirección General de Pequeña y Microempresa, (DPYME) con el mandato de generar políticas y programas de apoyo para estos sectores. Una de los primeros lineamientos fue desarrollar un programa de apoyo a la microempresa.

La DPYME entró en contacto con representantes de los Países Bajos, quienes a su vez buscaban, dentro del nuevo gobierno, una institución de contraparte para desarrollar un programa similar¹. Surge así de la voluntad de ambos Gobiernos un Programa que se propuso por primera vez en el país, crear las condiciones para multiplicar el crédito y otros servicios de apoyo al sector de la microempresa.

III. EL ENTORNO ECONÓMICO Y POLÍTICO EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL PAMIC

Después de una década de economía centralizada, dictadura y guerra civil, en 1990, al asumir el nuevo gobierno democrático, el país estaba dividido social y políticamente y la economía al borde del colapso. El producto interno bruto y el consumo privado per cápita habían descendido al 42% de su nivel en 1977; el valor de las exportaciones al 53% y el salario real a menos del 24%. La hiperinflación, que en 1988 había alcanzado el récord de 33 mil %, rondaba el 13,492%. En tanto que, la deuda externa alcanzaba la cifra de 12 mil millones, el 33% veces el valor de las exportaciones; con un ingreso per cápita de \$435 y el 70% de su población afectados por la pobreza, 17% de los cuales en pobreza extrema, Nicaragua se había colocado en el segundo país más pobre de América Latina. El entorno era claramente adverso para las iniciativas empresariales.

Basándose en el principio de reconciliación nacional, en 1990, el nuevo gobierno se dio a la tarea de impulsar un complejo proceso de transición: de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia y de una economía estatalmente intervenida a la economía de mercado, que abriera espacio al sector privado y que permitiera el crecimiento rápido sostenible y equitativo.

En el campo económico en 1991, arranca un plan de estabilización de la economía que puso fin al proceso hiperinflacionario, primer obstáculo para la inversión y el crecimiento económico.(Véase Anexo 2)

A. LA SITUACIÓN DEL SECTOR DE LA PEQUEÑA Y MICROEMPRESA A INICIO DE LOS NOVENTA

Desde 1987, la producción este sector había sufrido fuertes reducciones en su producción, como consecuencia del atraso tecnológico que limitaba su capacidad para adaptar su producción a los cambios del mercado.

¹ Con el mismo fin, unos años antes habían ofrecido apoyo al gobierno anterior, el cual aparentemente, no fue aceptado por razones ideológicas

Aunque en los años 80-86, el sector de la pequeña y microempresa industrial experimentó un crecimiento sustentado en un mercado interno protegido y una producción subsidiada, este periodo de bonanza no fue acompañado del mejoramiento tecnológico dado la falta de recursos orientados para el fomento del sector, lo que sumado a las medidas de ajuste económico del año 88 provocaron una reducción de la demanda interna. Esto, aunado a la reforma monetaria del año 1988 y luego de varias devaluaciones, erosionó fuertemente el capital de trabajo de las empresas.

El plan de estabilización y ajuste de 1991, logró establecer un marco macroeconómico más sano para el desenvolvimiento de la actividad empresarial; pero, la desgravación arancelaria redujo los niveles de protección de la industria y permitió la importación de bienes de consumo. Este adverso entorno, sumado a la reducción de la demanda, obsolescencia tecnológica, los altos costos y baja calidad de los productos y servicios, condujo a un desplazamiento importante de la oferta nacional y a la paralización o semi paralización de cientos de pequeños talleres industriales.

Por su parte, durante el mismo periodo, el pequeño comercio se había multiplicado dentro del proceso de informalización de la economía. A inicio de los noventa la única fuente de financiamiento para este sector era el crédito usurero.

En 1989 la información estadística del sector era incompleta. Los registros del Ministerio declaraban 81,000 empresas, con licencia para operar, aunque se estimaba, que aproximadamente el 50% de la PEA urbana, derivaba ingresos del sector. Se reconocía el papel de la microempresa como generadora de empleos, proveedora de bienes y servicios y su papel como amortiguadora de la profunda crisis económica que atravesaba el país.

Era prioridad formular medidas de política, programa y acciones que para apoyar la reactivación y transformación del sector y hacer posible su participación en la construcción de la economía.

B. LOS PROGRAMAS SOCIALES

Las instituciones sociales, el Fondo Social de Emergencia y el Ministerio de Acción Social (MAS), surgen para mitigar los efectos sociales de la estabilización y el ajuste estructural en la población más vulnerable. En tanto que, paralelamente, se visualiza la necesidad de apoyar la generación de empleos permanentes y abrir oportunidades para los sectores de bajos ingresos de vincularse al proceso de desarrollo, para conformar un modelo de economía de mercado y crecimiento económico con equidad en la distribución de sus beneficios.

En este contexto se inicia en 1991 el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresaria, con la visión de ser un programa de carácter productivo pero de amplio impacto social, dado que a través del crédito, la capacitación y el apoyo a la comercialización, se incide en la reactivación de las microempresas y por tanto en el ingreso y el empleo de amplios sectores de la población pobre en actividades no agrícolas.

IV. EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL: DEL PAMIC AL INPYME

A. LA CREACIÓN DEL PAMIC

El PAMIC se crea a través de un Convenio entre el Gobierno de los Países Bajos y el Gobierno de Nicaragua en abril de 1991. Para su ejecución inicial se crea una Secretaría Técnica, dentro de la Dirección General de Pequeña y Microempresas, del Ministerio con el mandato de ejecutar un subprograma de crédito, de capacitación y de comercialización. El proyecto incluía un componente de asistencia técnica al Banco Popular, con la cual el Banco logró crear dos programas de crédito para la microempresa: MI PROGRAMA y MI TALLER, los cuales llegaron a operar en todo el territorio nacional.

1. OBJETIVOS

El objetivo de desarrollo del programa era combatir la pobreza generando fuentes de empleo e ingreso para los dueños y empleados de las Microempresas, a través del acceso al capital, la capacitación y otros servicios de apoyo. Entre los objetivos específicos más importantes destacan la creación de empleo, la capacitación de los microempresarios y sus trabajadores; y el mejoramiento del ingreso. Adicionalmente, el PAMIC perseguía el objetivo de fomentar la capacidad de ONGs, bancos y otros programas para atender al sector.

2. CARACTERÍSTICAS

Un programa de carácter mixto⁷

Orientado a masificar los servicios

Duradero. Debía sobrevivir gobiernos

Profesional

Áreas de operación a 3 niveles: político, institucional y operativo.

El papel de la Secretaría Técnica se definió como pivote: localiza la oferta de servicios y orienta dicha oferta hacia la demanda, interviniendo para llenar vacíos en la oferta, proponiendo, metodología, instrumentos etc.

Organización de La Secretaría Técnica. La Secretaría se organiza adscrita a la Dirección General de Pequeña y Microempresa dirigida por un Secretario Técnico. Su estructura era la siguiente:

Gerencia de Promoción
Administración y Finanzas

Gerencia de Capacitación
Gerencia de Crédito

A finales de 1993 el PAMIC contaba con 17 empleados.

⁷ Involucrar a la sociedad civil en la ejecución, la cual había sido seriamente erosionada por las políticas estatistas de la década anterior.

B. PRIMERA ETAPA: PROYECTO PILOTO/MAYO 1991-1992

La primera etapa se concibe como una etapa piloto. A través de esta fase se establecen las bases para crear un programa que por primera vez en el país, prestaría servicios y abriría oportunidades de crédito y de apoyo empresarial para los miles de hombres y mujeres del sector de la microempresa.

1. EL CRÉDITO

En una primera etapa la Secretaría Técnica se orienta a organizar el subprograma de crédito, dado la falta de antecedentes de un programa similar en el país y la creciente presión por crédito de parte del sector de la microempresa.

Desde el inicio, el PAMIC se concibió desde una perspectiva de abrir y ampliar el mercado de crédito al sector; y ejerció un papel de liderazgo e innovación. Para ello se procedió a la conformación de una estructura técnica, la creación de los instrumentos y metodologías adecuadas, la detección de organizaciones de la sociedad civil que ejecutaran el programa, la transferencia de los instrumentos, la formación de los recursos humanos, tanto a lo interno como al nivel de las instituciones ejecutantes.

El primer modelo de crédito diseñado e implementado no funcionó eficientemente. La división del trabajo y responsabilidades entre las ONG y el Banco Popular; el intento de dirigir el crédito hacia los sectores productivos, condujo a pobres resultados en la recuperación de la cartera de crédito; mientras que el esquema de subsidios a las 3 ONG involucradas, no incentivó un comportamiento empresarial y eficiente. El PAMIC inició un proceso de revisión y diseño de un nuevo modelo de crédito.

2. LOS SERVICIOS DE CAPACITACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN

En esta primera etapa no fue posible desarrollar iniciativas importantes orientada a los microempresarios. La capacitación se orientó mayoritariamente a apoyar a las ONG y hacia la formación de promotores de crédito: el curso y diseño de los instrumentos para la capacitación pre-crédito y la capacitación y a la formación de formadores para que las organizaciones tuvieran capacidad propia de capacitación.

Lecciones Aprendidas Primera Etapa.

- El aprendizaje de los errores, la flexibilidad y la apertura al cambio son elementos necesarios para una conducción adecuada de las instituciones y proyectos. Las instituciones deben orientarse a crear una cultura institucional y los mecanismos necesarios para el aprendizaje continuo, diseñando y construyendo desde sus cimientos organizaciones abiertas al aprendizaje y al cambio.
- Los proyectos de desarrollo, determinan a los sectores sociales o económicos a beneficiar. No obstante, en el caso de proyectos con componente de crédito, especialmente cuando uno de los criterios es consolidar instituciones especializadas debe ser el mercado el que debe dirigir la selección de los sectores a los que dirigir el crédito.
- Los esquemas de subsidio para desarrollar mercados de servicios deben de ser dosificados y diseñados dentro de una perspectiva de salida de corto plazo, para evitar ineficiencias y comportamientos no empresariales en las organizaciones que se benefician de dichos subsidios.
 - Existe un sector amplio en la economía nacional con alto potencial de generación de empleo y desarrollo; la atención eficiente de este sector no es vocación única del sector público; se requiere de la incorporación rápida de la sociedad civil para multiplicar los servicios que requieren su desarrollo.

C. SEGUNDA ETAPA: MODELO DE EXPANSIÓN/ENERO 1993-FEBRERO 1994

1. Cambio de Modelo de Crédito

Luego de analizar los resultados del subprograma de crédito a la fecha y estudiar la experiencia de otros países, se sustituyó el primer modelo de crédito por un nuevo modelo de promoción (MODOPAMIC) a mediados de 1992. En este modelo se excluyó al Banco como parte del programa y se transfirió la responsabilidad de todas las operaciones de crédito a las ONGs.

Ast, el rol del PAMIC se concentró en apoyar y crear organizaciones no gubernamentales especializadas en canalizar crédito directamente a los sectores meta. Las principales funciones del PAMIC se concentraron en otorgar líneas de crédito; hacer contactos con otras fuentes de financiamiento, desarrollar y transferir metodologías de crédito; y otorgar subsidios para gastos operativos, dentro de un esquema decreciente y de corto plazo, para incentivar la eficiencia operativa de las organizaciones, promover el crédito a la mayor escala posible; diseñar esquemas de recuperación de costos. Claramente, el caso del crédito el PAMIC asumió el rol de facilitador y desarrollador de mercados.

Para expandir el Programa de Crédito en los departamentos del país, se detectaron y evaluaron las ONGs existentes; y se apoyó la creación de nuevas ONGs (7 en total), a partir de la identificación de actores sociales destacados por su honestidad, servicio en la comunidad y cualidades empresariales.

En esta etapa se introdujeron las metodologías de grupos: grupos solidarios y bancos comunitarios (por primera vez en Nicaragua), a fin de permitir el acceso a los servicios de crédito y ahorro a los sectores más pobres de la microempresa, especialmente a las mujeres.

En menos de dos años, se logró la integración de una red de 14 organizaciones especializadas en crédito a la microempresa e integrándose a los servicios de desarrollo empresarial paulatinamente (entre ellas dos cooperativas de ahorro y crédito) en 12 departamentos de Nicaragua. Estas organizaciones, dentro del nuevo esquema de subsidios en un período de cinco o seis meses lograron alcanzar su sostenibilidad operativa. Así se conformó la Red PAMIC, una red cohesionada por objetivos y visiones compartidas así como por nexos de confianza, a través de la cual se logró generar una importante sinergia para el desarrollo de la microempresa en el país.

La importancia y crecimiento de estas organizaciones y la necesidad de consolidarlas empresarialmente, dio origen en el año 1994 al Programa de Fortalecimiento Institucional para Intermediarios de Crédito No convencionales (PAMIC/BID).

Esta etapa continuó desarrollándose con el apoyo de los Países Bajos, con el Proyecto PAMIC I, el cual se prolongó hasta mayo de 1994.

La expansión del programa de crédito finalizó en 1994, cuando el PAMIC se transformó en una institución autónoma del Gobierno, predominantemente de asistencia técnica, se excluyó el crédito de sus objetivos. De esta forma, el fondo se entregó a la banca, en un convenio de administración, para continuar otorgando líneas de crédito a las organizaciones. Sobre el impacto del crédito véase desarrollo de los servicios de crédito.

2. LA EXPANSIÓN DE LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

Entre 1993-94 la estructura interna creció y se diversificó lo que permitió, además del crédito, se multiplicara la entrega de servicios de desarrollo empresarial. Para ello se crea una estructura organizativa compleja, más bien experimental, orientada a brindar servicios, desde la perspectiva funcional: capacitación, comercialización y organización; sectorial: artesanías y agroindustria; y ubicación geográfica (oficina de enlace en la ciudad de Masaya). La estructura, si bien compleja, no demostró inefficiencias particulares (Evaluación externa 1994).

A diferencia del crédito, que claramente se orientó a desarrollar mercado, la estrategia para los servicios de desarrollo empresarial se dirigió predominantemente a intervenir de forma directa en la entrega del servicio, aunque también, en menor medida, se asumió el rol de desarrollar mercado, principalmente a través de la Red PAMIC, o sea lo que se conoce como "Piggy-Backing", en la microfinanza.

A partir de la experiencia de esos años y de las recomendaciones de la evaluación externa, en el documento de proyecto del PAMIC III presentado a la Embajada de Holanda en 1996, se delinea con claridad una estrategia de desarrollar mercados para la entrega de servicios de desarrollo empresarial, la que sin embargo no se llegó a implementar principalmente debido a los cambios de la dirección de la institución y los cambios consecuentes en las prioridades de la misma.

3. LOS NUEVOS PROYECTOS

A esta fecha, el PAMIC contaba con el apoyo de Holanda a través de su segundo proyecto y de NORAD; y estaba en proceso de negociación el proyecto BID.

En 1994 inició operaciones el Proyecto ONUDI, financiado por el gobierno Austria, del cual PAMIC era la contraparte para ejecutar actividades dentro del marco de la especialización flexible. (Grupos subsectoriales que producen en forma común para un mercado específico) Aunque partió de grupos organizados por el PAMIC, el proyecto operó en forma independiente y no logró complementar las acciones de la DAE, para profundizar sus acciones técnicas.

4. EJECUTORIA INSTITUCIONAL DEL PAMIC HASTA 1994

En noviembre de 1994, se lleva a cabo la evaluación externa. La misión toma como eje de análisis el futuro del PAMIC, como programa y como instituto, con la pregunta: PAMIC, ¿*¿no será la amenaza más grande para PAMIC?* Esta pregunta fue planteada ante el crecimiento de la institución, de las actividades y el impacto externo del PAMIC, sin el correspondiente fortalecimiento interno.

La evaluación reconoció logros importantes en cuanto a los objetivos del programa tanto en el nivel político, la constitución de la red de intermediarias financieras y la ampliación en la prestación de servicios. Pero señaló debilidades críticas a lo interno de la institución: estructura legal que puede permitir influencia política, falta de sistematización de métodos, escaso aporte financiero del gobierno; administración y contabilidad débil, falta de sistemas de información, falta de auditorías a las ONGs, poca contribución económica de los clientes.

La evaluación externa fue un hito importante para el desarrollo institucional del PAMIC. Sus conclusiones constituyeron una rica fuente de retroalimentación para los cambios que se implementaron posteriormente y comenzar un proceso de fortalecimiento de la institución.

Lecciones Aprendidas Segunda Etapa

- Las instituciones tienen que ser proactivas en la definición de su estrategia, programas y proyectos, y en la búsqueda de financiamiento externo en apoyo a la iniciativa.
- Los proyectos que surgen de organismos ejecutores que requieren contrapartes institucionales para su ejecución tienen una lógica independiente. Una efectiva coordinación de ambas partes solo es posible definiendo con desde el inicio de articulaciones estratégicas y operativas con el concurso de ambas partes.

D. TERCERA ETAPA: PAMIC INSTITUCIÓN AUTÓNOMA /MAYO 1994- DICIEMBRE DE 1996.

1. EL ENTORNO

Después de más de una década de entorno recesivo en 1994, la economía registra por primer vez un crecimiento del 3.2%, las exportaciones crecieron en 31% con relación a 1993, lográndose una reducción del déficit comercial y la inflación se mantuvo en 1% flat mensual; aunque el desempleo registró el 20%. El programa de ajuste comenzó a mostrar resultados.

El gobierno continuó la política de apertura, iniciando ese año la negociación del TLC con México. Aunque el entorno para el desarrollo de la microempresa mejoró sustancialmente, la amenaza de la competencia y apertura de la economía era tema de preocupación en las organizaciones gremiales. La falta de políticas intermedias de apoyo era un tema de constantes señalamientos de parte de los gremios. Por otra parte, durante estos años el número de organizaciones entrando al servicio de micro crédito aumentó de forma importante.

2. LA INSTITUCIÓN PAMIC

2.1. MARCO LEGAL, MISIÓN Y ORGANIZACIÓN

En mayo de 1994 a través del decreto presidencial 6-94, el PAMIC se trasforma en una institución autónoma del Gobierno de Nicaragua. La institución conserva su nombre (para no perder la imagen lograda), aunque adquiere la forma jurídica de un instituto. De esta manera el PAMIC fue en el primer programa homólogo del área centroamericana que se convierte en una institución del Gobierno³.

Su misión era contribuir a la existencia de servicios financieros y de desarrollo empresarial para el sector de la microempresas y de los pequeños productores rurales.

Sus objetivos: 1.) Apoyar la creación y el fortalecimiento de la capacidad gerencial y técnica de las instituciones de crédito no convencionales para generar capacidad institucional permanente. 2.) Promover proyectos y programas orientados a aumentar los niveles de productividad y competitividad e ingresos del sector.

Las funciones derivadas de los objetivos; así como el principio de no ejecutar directamente, solo cuando no existan otras capacidades, perfilan una institución básicamente de tercer piso.

El PAMIC se constituye como entidad autónoma del Poder Ejecutivo dirigida por una Junta Directiva conformada por miembros del sector público y del sector privado, el cual preside la Junta Directiva. La composición de la Junta plasma la idea de crear un espacio de concertación de ambos sectores para el desarrollo de programas de apoyo al sector de la microempresa.

³ La experiencia del PAMIC, fue presentada en el III Foro Centroamericano de la Microempresa.

Los objetivos del PAMIC lo definen como la institución ejecutora, en tanto que la Dirección General de Pequeña y Microempresa (que dio origen al PAMIC) permanece con el mandato de elaborar estudios, proponer políticas y leyes para el sector (para ello con apoyo técnico del BID⁴).

La institucionalización del PAMIC, fue lograda a partir del éxito en elevar el perfil del sector de la microempresa como actor de desarrollo, e incluirlo en la agenda social y económica; el consenso logrado sobre la necesidad de atención permanente al sector, que trascendiera proyectos y gobiernos; la legitimidad y reconocimiento del Programa de parte de los involucrados especialmente el apoyo de los organismos donantes a la iniciativa. También fue crucial la oportunidad del Programa: existía una necesidad de servicios de apoyo, tanto de parte de las organizaciones de crédito, como de los empresarios y el PAMIC suplió esa demanda, que ninguna otra institución tenía capacidad de haber suplido en el período.

2.2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y NUEVOS PROYECTO

La nueva estructura que surgió de la transformación del Programa en instituto fue la siguiente:

Dirección Ejecutiva

Dirección de Apoyo Empresarial.(DAE). Apoyada por Holanda

Dirección de Gestión Financiera. Apoyada por el BID y PNUD

Dirección Administrativa Financiera

En el año de transformación de PAMIC a institución se iniciaron nuevos proyectos, los cuales, ante la falta de aporte financiero gubernamental, financian y a la vez se convierten en parte de su misma estructura organizativa. La entrada del proyecto BID para el fortalecimiento de las instituciones de crédito no convencionales, imprimió un nuevo perfil a la institución al permitir el desarrollo de un nuevo servicio para las organizaciones de crédito, el fortalecimiento institucional; así como también, el crecimiento de la institución. El proyecto BID tuvo un impacto importante en fortalecer la visión empresarial, la cultura crediticia, la implementación de disciplinas financieras en las organizaciones.

El apoyo político expresado en la voluntad de institucionalizar el Programa, no tuvo una contraparte en el Presupuesto de la República, (exceptuando la contrapartida para el proyecto BID), hecho explicado por la restricción en el gasto público del gobierno. La contrapartida al proyecto Holanda se otorgó en local, servicios etc.

Aunque a través de los proyectos se buscó inicialmente apoyar la lógica de crecimiento de la institución y de sustentar el logro de sus objetivos, de hecho se inició una relación de identidad institución-proyecto, la cual fue derivando posteriormente en una estructura institucional débil que funciona como sustento de numerosos proyectos que en conjunto, por la cantidad de recursos que manejan y la calidad de su organización, resultan más fuertes que la institución misma.

⁴ La Legislación dejó espacios vacíos: el establecimiento de un vínculo formal de coordinación entre la instancia de políticas y la instancia ejecutora que originó una pobre coordinación entre ambas; y la atención a la mediana empresa. (que permanece dentro del Ministerio de Economía y Desarrollo, a cargo de la Dirección General de Industrias.)

Una característica de la ejecución de los proyectos, la cual se mantiene hasta la fecha, fue la pobre coordinación entre ellos. Entre el proyecto de Holanda y el BID, la ausencia de terreno común en objetivos y metodología, explica la ejecución paralela sin mayor coordinación. No obstante, en proyectos con objetivos comunes y complementarios no se logró una coordinación adecuada, como el caso del proyecto ONUDI.

2.3. LOS PROYECTOS EN EJECUCIÓN EN 1994

A finales de 1994 estaban en ejecución los siguientes Proyectos:

El PAMIC II., financiado por el Gobierno de Holanda. A través de este proyecto se sustentaba la Dirección de Apoyo Empresarial en apoyo al segundo objetivo de la institución, es decir servicios para mejorar la competitividad de los empresarios.

El proyecto ONUDI. Especialización Flexible. Del cual el PAMIC era contraparte institucional.

Proyecto NORAD. Expansión del Fondo de Crédito.

El Proyecto de Fortalecimiento Institucional para intermediarias no convencionales, financiado por el BID. La entrada del proyecto BID implicó una diversificación de los servicios y de la estructura organizativa y una clara división de funciones en la institución.

Proyecto de Expansión de Servicios Financieros Rurales. Apoyado por PNUD junto con ASDI, NORAD, COSUDE, para contribuir a fortalecer las instituciones de crédito del sector rural.

Proyecto Piloto de Servicios Financieros Rurales. Banco Mundial. El objetivo es incentivar a la banca comercial a prestar servicios financieros a los pequeños productores del sector rural.

Así, a través de sus proyectos, el PAMIC creció substancialmente en presupuesto, personal y capacidad de prestar servicios. A fines de 1996 el personal había llegado a 39 personas.

2.4. FIN DE LA EXPANSIÓN DEL PROGRAMA DE CRÉDITO

En esta etapa el servicio de crédito a las organizaciones, dejó de ser un objetivo del PAMIC. El BID tuvo una influencia importante en este nuevo giro. En la negociación del proyecto, y con la participación de Holanda, se acordó separar las funciones de asistencia técnica y crédito que tenía en sus inicios la institución. El PAMIC se enfocó hacia el fortalecimiento de las organizaciones de crédito y los servicios de desarrollo empresarial.

El crédito pasó a operar administrado por el Banco Popular, para continuar otorgando líneas de crédito a las organizaciones de crédito dentro de las políticas establecidas por el PAMIC. Las organizaciones debían buscar otras fuentes de financiamiento para su expansión y eventualmente vincularse al sistema financiero, según la estrategia del proyecto BID.

2.5. PASOS HACIA EL FORTALECIMIENTO INTERNO/1994-1996

El PAMIC, tomó seriamente, las recomendaciones de la evaluación externa de 1994, y la alerta "PAMIC amenaza para PAMIC". A partir de esta, se incorporan una serie de medidas orientadas a fortalecer la institución: sistematización de materiales, planificación y elaboración de planes operativos anuales, reorganización de la administración financiera.

Así a finales de 1996, de acuerdo a la evaluación externa del PAMIC de ese año³, en términos institucionales, se había logrado:

- Una estrategia de atención a los sectores meta.
- Elaborar planes operativos con indicadores concretos en la DAE(aunque no se logró consolidar una planificación institucional).
- La planificación de un sistema de información que permitiera monitorear los avances y evaluar el impacto de las actividades.
- Elaboración de manuales y sistematización de metodología.
- Pasos importantes para asumir el rol de facilitador, a través de la transferencia de sus servicios a las organizaciones de la sociedad civil.
- Consolidación de un equipo profesional, motivado e identificado con la misión y una cultura organizacional orientada al logro.
- Fortalecimiento de la administración financiera y contable de la institución, estableciendo una administración transparente. Elaboración de estados financieros consolidados y auditados del instituto, como estados financieros por proyectos (Reglamento de personal, ordenamiento de los servicios generales, trasladado de la cartera de crédito al Banco Popular).

Indudablemente el PAMIC, dio un paso importante en su fortalecimiento interno; al tiempo que continuaba creciendo en sus servicios a través de los proyectos.⁴ Algunas de las recomendaciones de esta evaluación fueron incluidas en elaboración de la Estrategia de Apoyo a la Microempresa 1996-1999 PAMIC III.

Finalmente, se había logrado integrar un Junta Directiva que sesionaba periódicamente sin remuneración alguna, mantener una gestión alejada de criterios políticos tanto en la administración interna como en la prestación de servicios.

Por otra parte, en 1994 se efectuó una evaluación del impacto de crédito en las Microempresas, que demostró resultados alentadores en cuanto al tema⁵. (Véase adelante el Impacto del Crédito)

2.6. EL ROL DE LOS INVOLUCRADOS EN EL CRECIMIENTO DEL PAMIC

En el crecimiento del PAMIC fue fundamental la aceptación, la confianza, participación y

³ Evaluación Externa elaborada por Job Blijdenstein- FACET, Abril-mayo 1,996. Un dato interesante es que esta evaluación se efectuó al mismo tiempo que la evaluación del proyecto BID, en busca de extraer elementos para dar coherencia institucional.

⁴ Estudio del Impacto del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa. 1,992-1,994. Análisis Total.

respaldo social y político de los involucrados del programa. Entre los involucrados externos que tuvieron un rol importante en esta etapa del programa:

La red de ONGs jugó un rol fundamental en el crecimiento y expansión de los servicios e impacto del PAMIC.

Los gobiernos locales apoyaron actividades: ferias, aportaron oficinas para abrir programas de crédito locales para capacitación.

El apoyo del Gobierno Central fue determinante a través de su creciente apoyo político y su inclusión en la agenda socio-económica.

Los organismos donantes. El aporte financiero y técnico fue vital para ejecutar el programa y su reconocimiento del PAMIC como un interlocutor válido.

Los medios de comunicación fueron un aliado importante en crear la imagen de la institución, en promover los eventos; y en elevar el perfil social y económico de la microempresa.

Las organizaciones existentes tenían una representación limitada y su rol fue poco significativo. El gremio más antiguo de microempresarios, CONAPI, exhibía una clara orientación político-partidaria. Esto derivó muchas veces en actitud confrontativa con las iniciativas del gobierno⁷.

Otra organización, UNIPYME formada en 1992, aglutinaba a pequeñas y medianas empresas, fue integrado en 1994 en la Directiva del PAMIC. Exceptuando comercialización, los servicios del PAMIC iban dirigidos a la microempresa, los instrumentos no se adecuaban a las expectativas de las medianas industrias que aglutinaba esta institución. Por otra parte, estos gremios concentraban sus demandas mayormente en la aprobación de un proyecto de ley de fomento al sector.

Aunque el rol de los gremios existente fue limitado, los microempresarios no organizados, la gran mayoría de ellos, aceptaron el Programa, demandaron servicios, respondieron a las iniciativas del Programa; se organizaron y participaron en las actividades el PAMIC. De su participación surgieron nuevas organizaciones gremiales con orientación empresarial.

Sobre los involucrados internos, debe de mencionarse: equipo de trabajo profesional, comprometido con la misión, con vocación de servicios, sin orientación política; y el asesor técnico principal profesional, comprometido con la misión; con claridad de sus funciones coordinando con la Dirección del Programa y los ejecutivos del Programa; el aporte de la Junta Directiva, que sesionaba periódicamente, dejando espacio para la autonomía operativa de la institución.

En resumen, El PAMIC logró ganar legitimidad en la mayoría de los involucrados o constituyentes del Programa; exceptuando las organizaciones gremiales con orientación política partidaria y las de la mediana empresa.

⁷ Posiblemente esta actitud era particular de la dirigencia gremial en esa etapa; ya que a la directiva del PAMIC, se integró la Unión Nacional de Pequeño Agricultores (UNAG), del mismo origen político. Este gremio demandó asistencia técnica para las Uniones de Tiendas Campesinas (intermediario de crédito no convencional) y se benefició substantivamente del programa.

Lecciones Aprendidas Tercera Etapa

- La crítica interna y la revisión continua es necesaria aunque el proyecto aparente ser exitoso. La evaluación externa también es necesaria y es un instrumento valioso de retroalimentación. Los países y organismos donantes deben de ser consistentes en su implementación periódica.
- La filosofía del PAMIC: El gobierno no puede solo, y el consecuente involucramiento de la sociedad civil en el Programa fue un factor de éxito, no solo para multiplicar la entrega de servicios de manera sostenible, sino también para lograr el reconocimiento de la sociedad a la labor del PAMIC.
- La composición social, la dinámica interna, los mercados que atiende y la problemática de la mediana empresa es básicamente de naturaleza diferente a la microempresas y por tanto requiere de instrumentos de atención diferenciados
- Es importante obtener logros de las intervenciones, pero también divulgarlos entre los involucrados de los proyectos. La comunicación social y la alianza con los medios de comunicación son elementos claves para lograr una imagen institucional, el reconocimiento de los logros y elevar el perfil socio económico de los hombres y mujeres de la microempresa.

E. CUARTA ETAPA: EL CAMBIO DE GOBIERNO / ENERO 1997-1998

A inicios de 1,997, Después de elecciones democráticas, se produce el cambio de Gobierno. Como en todas las instituciones del gobierno, este hecho origina cambios en los niveles políticos (y en muchos casos técnicos) de Dirección. Las prioridades políticas del nuevo gobierno y de la nueva dirección de la institución, conducen al abandono de la estrategia vigente (Documento PAMIC III), así como de la estrategia del proyecto de Fortalecimiento Institucional para Intermediarias no Convencionales (BID). Los fondos remanentes se orientan a fortalecer al Ministerio Economía y a desarrollar Servicios de Desarrollo Empresarial. Esto último en forma paralela y sin aparente estrategia y coordinación con la DIDE. La nueva orientación originó cambios en la estructura organizativa y en el rumbo de la institución.⁸

En este contexto institucional, el número de proyectos crece. El PAMIC parece que deja de vivir su propia vida y confirma su existencia a través de los proyectos. No se aprobó una estrategia clara, ni se elaboran planes operativos en ese año. Se iniciaron cambios organizativos y de personal.

Los proyectos eran necesarios para ampliar la cobertura de la atención; pero la institución no resultó fortalecida de la experiencia. En el organigrama de 1998 la DAE, que en algún momento se intentó que además de prestar servicios, cumpliera la función de eje institucional o técnico para los servicios no financieros, transformada en DIDE, se presenta como otro proyecto más.

⁸ El cambio es reflejado el Documento "Propuesta de nuevas políticas, estrategias y metas de 1,998, el cual aparentemente no fue oficializado, se origina cambios fundamentales: la estrategia de regionalización en 1,998

En * El análisis Institucional del INPYME* PROMICRO-OIT(Noviembre/00), se concluye que "el PAMIC obtuvo resultados importantes a través de sus proyectos, cada uno en su campo aportó respuestas técnicas y validó el empleo de instrumentos, técnicas y modalidades nuevas, en el apoyo a la microempresa." Pero, "en lo institucional lo que se ha generado en realidad es sólo una estructura de apoyo administrativo a la gestión de proyectos pero no un aparato con capacidades técnicas y de gestión. Desde luego esto no es ninguna crítica a los proyectos sino tan solo el señalamiento de un hecho que describe el tipo de estructura de relacionamiento generada".

En el análisis también se señaló las duplicidades que se generaron en los proyectos; los cuales se convirtieron en los brazos ejecutores de la institución, pero sin estructurarse paralelamente un área de monitoreo y seguimiento.

I. LOS PROYECTOS EN 1998. (VÉASE ANEXO LOS PROYECTOS DE PAMIC E INPYME, LOGROS Y LECCIONES)

Proyecto de Fortalecimiento Institucional - BID

Monto: US\$4.6 millones

Apoyo a organizaciones de crédito de 2o. piso

Proyecto de Apoyo a la Expansión de Servicios Financieros Rurales - PNUD

Monto: US\$ 1.11 millones

PAMIC II, PAMIC III y Extensión - Holanda

Monto: PAMIC II US\$3.3 millones

PAMIC III US\$4.038 millones

Proyecto de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria de Muebles de Madera- NJCAMUEBLE - Finlandia - Chile.

Monto: US\$ 2.4 millones

Proyecto Desarrollo de Redes y Distritos de PYMES

Monto: US\$ 1,55 millones

Proyecto de Incubación de Empresas para Apoyar la Creación y Desarrollo de Iniciativas Empresariales .

Monto: US\$330,000

Sector: Universidades, pobladores y técnicos medios

Proyecto Gabinete Técnico de Asesoramiento en Diseños e Implementación de Estrategias de Apoyo a La Micro y Pequeña Empresa - AECI España

Monto: US\$ 411,208

Sector: MYPE

Proyecto de Protección del Medio Ambiente/ Unidad de Gestión Ambiental UGA - BID

Monto: US\$300,000

Sector: Microempresa
Proyecto Instituto Cepeg Saint Hyacinthe. Canadá.

Proyecto. Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED). Sector Madera y Muebles

2. LA EXPERIENCIA DE LA REGIONALIZACIÓN⁹

2.1. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA

A partir de enero de 1998, la DIDE adoptó una nueva estructura organizativa en función de regiones geográficas. El objetivo de este esquema es ampliar la cobertura de servicios, promover el desarrollo de la microempresa desde las localidades e implementar el programa de empleo productivo.

La estrategia de la regionalización incluía la coordinación con gobiernos locales, llevar servicios a través de redes institucionales, ofrecer servicios a partir de la demanda, trabajar con empresas y grupos con potencial de desarrollo y exportación; y la generación de empleos.

El coordinador regional asumía la responsabilidad de facilitar todos los servicios de la DIDE. Para este fin se nombraron 7 delegados regionales. La nueva estructura organizativa se conformó por los Servicios Especializados (funcionales) y los Departamentos de Desarrollo Empresarial (regionales).

La regionalización se sustentó en válidos principios de desarrollo y se obtuvieron logros importantes en cuanto a la construcción de redes institucionales y en la cobertura de servicios, pero el balance de sus resultados fue precario.

Aunque no se efectuó una evaluación sistemática de la experiencia, a continuación se presentan algunos éxitos y fracasos de la regionalización.

2.2. ÉXITOS DE LA REGIONALIZACIÓN

La ampliación de la cobertura geográfica de los servicios, el incremento en los servicios prestados y la elaboración de proyectos de desarrollo local exitosos¹⁰.

La elaboración de metodología de atención a la microempresa desde la municipalidad, que integró todas las formas de atención diseñadas por el PAMIC. Esta metodología podría replicarse por instituciones de segundo piso en el contexto de nuevos proyectos y con un compromiso de largo alcance.

La formación de redes institucionales que incluían a los gobiernos municipales, ONGs, organizaciones gremiales, que generaron sinergias importantes para el desarrollo de la microempresa.

⁹ Las conclusiones de esta sección se basan en las entrevistas efectuadas a funcionarios y exfuncionarios de INPYME, que estuvieron involucrados en el proceso.

¹⁰ Ej. Grupo de 49 Mujeres en Jalapa, creación de empresas turística en reserva ecológica, rescate de la fibra de jipijapa 78 mujeres

Facilitó la atención a los afectados por la sequía, el Huracán Mitch y las actividades de Generación de Empleos.

El conocimiento del potencial económico de las localidades.

2.3. DEBILIDADES DE LA REGIONALIZACIÓN

El esquema se llevó a efecto sin una estrategia y visión clara; y sin los recursos financieros, humanos y logísticos necesarios para sustentar el trabajo inmediato y sostenerlo y consolidarlo en el mediano y largo plazo.

La regionalización no era institucional, era una estrategia de la DIDE y se efectuó sin coordinación con los otros proyectos de la institución que también tenían presencia territorial, duplicándose esfuerzos.

Se introdujo el criterio político en la organización de actividades (Ej.: visibilidad del evento) multiplicándose actividades superficiales y descuidándose criterios más importantes (demanda, sostenibilidad, etc.).

Aunque se efectuó a partir de la constitución de redes, no se implementó desde la óptica de desarrollar mercados, abandonándose una estrategia previamente definida que posiblemente hubiera tenido mayor impacto y sostenibilidad en la cobertura de servicios. No se llegó a consolidar un capital social integrador permanente, que hubiera contribuido en el largo plazo a impulsar la gobernabilidad, la disminución de la pobreza y el desarrollo del país.

No se previó una estrategia contingente de salida ante lo inevitable de la finalización del proyecto, lo que afectó sostenibilidad de las acciones y la imagen institucional.

Por otra parte, se había producido un distanciamiento institucional con las ONGs de la red PAMIC, las que hubieran podido ser un aliado importante en la implementación y sostenibilidad del esquema, dada su experiencia e influencia en el nivel local.

El esquema de regionalización estuvo vigente desde inicios de 1998 hasta septiembre de 1999, cuyo abrupto final llegó al término del proyecto PAMIC III.

2.4. LA ATENCIÓN A LOS SECTORES VULNERABLES Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO

La atención a los sectores vulnerables ha sido un tema polémico para el INPYME, dado que no está dentro del mandato institucional atender a estos segmentos.¹¹ No obstante, el desarrollo y la aplicación de la metodología para crear empresas para estos sectores fue efectiva (aunque no hay información sólida sobre la sostenibilidad de los empleos generados). Adicionalmente, esta

¹¹ Su atención se originó durante el PAMIC II, a partir de las demandas aisladas de servicios de capacitación de organizaciones que atendían sectores vulnerables.

intervención dio respuesta adecuada a la población afectada por desastres naturales y tuvo impacto en la generación de empleos y disminución de la pobreza, lo cual es un tema clave en Nicaragua.

Por tal razón, puede ser importante para el país continuar con la experiencia o bien sistematizarla y transferirla a organizaciones del segundo piso para su continuación.

2.5. RELACIONES DEL INPYME CON LOS INVOLUCRADOS

Un hecho negativo en esta etapa es el deterioro de las relaciones PAMIC-ONGs y la desintegración de la Red¹². Esta red nunca llegó a institucionalizarse, pero sus miembros eran socios importantes del PAMIC para desarrollar mercados, ampliar el impacto de sus acciones, reducir costos de las actividades y aumentar la sostenibilidad de las mismas.

En la actualidad las ONGs que integraron la red¹³ han crecido en capital, fuentes de financiamiento, servicios (incluyendo de desarrollo empresarial) y clientes. Las ONGs entrevistadas para este estudio expresaron que en la actualidad su única vinculación con INPYME es el crédito decreciente que tienen a través de fondo administrado BANCENTRO; pero todas coinciden en la necesidad de apoyo de una institución de tercer piso, tanto para servicios financieros como no financieros.

No obstante, es importante destacar que en esta etapa el PAMIC amplió su red de colaboración con gobiernos locales, universidades, organizaciones gremiales, proyectos de otras instituciones lo cual fue es importante para multiplicar las acciones de la institución. A diferencia de la relación con la red de ONG cuya misión específica es la atención y desarrollo de la microempresa, esta red se construyen a partir de instituciones sin mandato específico, ni recursos para promover MIPYMES; así mismo, no hubo seguimiento, ni evidencias del impacto y sostenibilidad de estas redes.

Sobre el final del PAMIC, el documento de análisis institucional citado anteriormente concluyó que el PAMIC tuvo muchos aportes a través de sus proyectos, pero estos no se llegaron a sistematizar, extrayendo lecciones para aportar a la estrategia; posteriormente, quedó un INPYME que requiere ser fortalecido.

¹² La ruptura se produce por las siguientes razones: 1. El PAMIC decide cobrar el capital principal de las líneas de crédito a las ONGs ; retirar los fondos en el mediano plazo y suprimir el Programa de Fortalecimiento Institucional 2) Un pobre manejo de las relaciones del PAMIC con las ONGs, ante decisiones legítimas de la institución 3) Un ambiente político adverso hacia las ONGs. La mayor parte de estas organizaciones se afiliaron posteriormente a ASOMIF, pero INPYME perdió el sustento de apoyo de la red.

¹³ Exceptuando dos con que el PAMIC finalizó el contrato ANDAME y CONAAT

Lecciones Aprendidas Cuarta Etapa

- Para lograr impacto y sostenibilidad de una intervención, especialmente cuando se trata de una amplia expansión geográfica, no bastan la voluntad política, la existencia de metodologías y la prestación de servicios; se requiere también de una visión estratégica clara, recursos económicos, logísticos y humanos para sustentarlo.
- Las intervenciones de un proyecto deben tener una estrategia de salida que garantice el seguimiento y la sostenibilidad; minimice el efecto de retiro del apoyo en los sectores metas y la pérdida de imagen de la institución.
- Las redes institucionales para el desarrollo son un capital social importante para el desarrollo. Con la desintegración de la red PAMIC se perdió un importante capital social para el desarrollo de la microempresa

F. QUINTA ETAPA: LA TRANSFORMACIÓN DE PAMIC EN INPYME/JUNIO 1998 A LA FECHA

En junio 1998 se aprueba la Ley 290, "Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo." El fin de la ley es aumentar la eficiencia de las instituciones del estado y privilegiar la participación de la empresa privada, como motor del desarrollo económico del país. En el contexto de las transformaciones, el PAMIC se transforma en INPYME.

El INPYME se crea en un entorno económico más favorable: estabilidad macroeconómica y un ritmo importante de crecimiento de la economía; profundización de las reformas para convertir al sector privado en el motor de la economía, incluyendo la apertura, y la firma de tratados de libre comercio, que sin embargo, es percibido como una amenaza para las actividades productivas de las MIPYMES. Véase Anexo I.

I. LA LEY CREADORA DEL INPYME

El INPYME nace a instancias del nuevo marco legal cuyo eje es la reforma del estado. La Ley 290 "Ley de organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo"; vigente desde el 03 de junio de 1998, determina que el Programa Nacional de Apoyo a la Micro Empresa - PAMIC pasa a ser en adelante, el Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, INPYME. Se manifiesta como ente descentralizado, dependiente orgánicamente del MIFIC, con autonomía funcional, personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

La Ley 290, introduce cambios, orientados a dar coherencia a las políticas y programas del gobierno, lo cual es positivo para el accionar institucional, pero disminuyen la autonomía del instituto y debilita la presencia del sector privado. La presidencia del instituto pasa a depender del Ministerio de Economía.

La finalidad del INPYME es servir de instrumento para la ejecución e implementación de las políticas, programas y proyectos que, en materia de la pequeña y mediana empresa, le han sido encomendadas al MIFIC.

2. LA ESTRATEGIA DEL INPYME

Se define como segmento meta la atención a la pequeña y mediana empresa (se excluye aunque no se prohíbe) la atención a la microempresa; así mismo, se orienta hacia la atención de empresas con potencial de crecimiento y exportación, y confirma el mandato de traslado de las actividades al tercer piso.

El nuevo mandato excluye de la atención al 60% del universo de la microempresa, que son las clasificadas como de autoempleo o de sobrevivencia, a las que el INPYME de alguna forma venía prestando atención. Sin embargo, esta atención se mantuvo a través del PAMIC III, porque estaba contemplado en dicho proyecto.

Así mismo, excluyó de los objetivos de la institución el fortalecimiento a las instituciones de crédito no convencionales, aunque la institución continuó con el proyecto PNUD de fortalecimiento a intermediarias rurales.

La reducción de la intervención del INPYME y la existencia de una demanda real para estos servicios abrió espacio para la entrada de otras instituciones y proyectos en esta esfera. (PROMIFIN, de la agencia Suiza COSUDE y de ASOMIF).

3. LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL INPYME

La evolución de PAMIC a INPYME, no implicó cambios en la estrategia real y en el accionar de la institución. No se aprobó una estrategia que definiera el negocio central de la institución. Se continuó con el esquema de atención regional descrito anteriormente y hasta en este año se dan los pasos coherentes para plantear la atención desde el tercer piso.

El trabajo de la institución creció hacia afuera, pero, según el informe de una misión de seguimiento a la institución, internamente faltaron algunos elementos básicos¹⁴: a) Una estrategia que definiera el enfoque básico de la institución. b) Gobernabilidad, en el sentido que el Consejo Directivo, no asumía plenamente su papel c) un organigrama, inexistente al momento, y el cual debía de reflejar una estructura básica y permanente, debajo de la cual deberían de funcionar los proyectos como instrumentos d) Un plan de financiamiento de mediano y largo plazo.

Por otra parte la institución experimentó períodos de inestabilidad: cambios en su estructura organizativa, cambios de director ejecutivo (en los dos últimos años ha habido 4 directores ejecutivos, dos de ellos interinos por períodos cortos de tiempo). Al tiempo que se aumentó el número de empleados.¹⁵

¹⁴ Informe de Una Misión de Seguimiento. SENID, Managua/la Haya junio 1999.

¹⁵ En 1996, al iniciar el PAMIC III, el PAMIC contaba con 49 empleados. A inicios de 1998, eran 53 empleados. En junio de 1999 eran 70 empleados, una alta proporción en el área administrativa.

La institución creció sirviendo de sostén para la ejecución de los proyectos, pero sin lograr financiamiento nacional para un equipo técnico que debía ser el receptor institucional de los proyectos¹⁶ (Función de la DAE en su primera etapa). Así la estructura organizativa del INPYME se vio influenciada cada vez más por la dependencia de sus proyectos, la cual responde más a las propias necesidades de los proyectos que a sus propias necesidades. Los proyectos se ejecutan con una mínima coordinación con la institución.

Al tiempo que la institución dependía más de los proyectos estos llegaba a su conclusión, sin crearse el pilar institucional y con una gestión pobre para nuevos proyectos.

A lo largo de esta etapa, no se efectuó evaluación externa del proyecto PAMIC III. El INPYME no contó con este importante instrumento análisis y retroalimentación.

No obstante, su debilidad institucional, el INPYME desarrolló importantes fortalezas y importantes éxitos y logró impacto en las MIPYMES¹⁷ a través de sus proyectos.

4. ÉXITOS DEL INPYME

Los logros se definen en detalle en el capítulo de proyectos; aunque señalamos aquí algunas fortalezas del INPYME:

Ampliación de la cobertura geográfica, incremento en servicios prestados y MIPYMES atendidas.
Ampliación de la red de organizaciones públicas y privadas que se vincularon a la atención a las MIPYMES.

Acercamiento y coordinación de trabajos con un mayor número organizaciones gremiales. (UNIPYME, ASONIPPAN, CONAPAN, ADISMA, CONAPI, UNYD, CONAMIN)

Implementación de instrumentos innovadores para atender a los sectores vulnerables.

Inicio de un proceso de profundo análisis interno y elaboración de una nueva estrategia de acuerdo a su misión y al rol definido por el MIFIC.

Al finalizar el proyecto PAMIC III, e implementarse una etapa puente, debido a la falta de recursos, el INPYME abandonó el esquema regional y volvió a una estructura organizativa por funciones: capacitación y mercadeo, a las cuales se agrega el departamento de transferencia metodológica y graduación empresarial.

5. CONCLUSIÓN EVOLUCIÓN INPYME

El cambio de rumbo del PAMIC III, a partir de 1998, finalizó un periodo de esfuerzos e incipientes logros para sistematizar el trabajo, orientarse hacia desarrollar mercados de servicios de desarrollo

¹⁶ Por ley como institución descentralizada, queda fuera del presupuesto nacional

¹⁷ El término MIPYME (micro, pequeña y medianas empresas) más inclusivo, sustituyó al término microempresa.

empresarial y fortalecer la institución. La estrategia del PAMIC III incluyó muchos elementos de prácticas básicas para el desarrollo de servicios de desarrollo empresarial.

La regionalización se tradujo en abandono de esas prácticas y un aumento de ejecución de servicios en forma directa y de la visibilidad del INPYME a través de sus proyectos. Esto sin tener como contraparte la sistematización interna y el fortalecimiento de la institución. No obstante, sin éxitos en incrementar actividades y servicios, INPYME no aprendió de los errores del PAMIC de 1994. La historia institucional parece haberse repetido:

- Una institución con muchos proyectos de la cooperación internacional para el sector meta, pero sin estrategia propia y el financiamiento nacional para sostener una estructura organizativa básica, no logra su consolidación.
- Los factores que originaron la expresión "El PAMIC una amenaza para PAMIC" de 1994, superados en 1996, evolucionaron nuevamente para constituirse en "INPYME una amenaza para INPYME" en el 2000

6. EL FUTURO DEL INPYME

El Director Ejecutivo nombrado en el 2000 ha iniciado un serio proceso de análisis institucional, planificación y definición del rumbo estratégico del INPYME; buscando las mejores prácticas de promoción y asistencia externa para el proceso. A inicios de este año se efectuó el "Análisis Institucional de INPYME" y se está finalizando la Planificación estratégica de la Institución. Así mismo ya se han efectuado algunos cambios organizativos, como la creación de un área de coordinación de proyectos. Este proceso está mejorando la credibilidad de la institución ante la comunidad donante y las instituciones.

La definición de la nueva estrategia que habrá de orientar al INPYME en los próximos 5 años, se dan dentro del marco del documento, "Estrategia y Políticas de Fomento a las Pymes", del MIFIC, en el cual se define el rol de la DPYME como diseñador de políticas en el cuarto piso; y el rol del tercer piso, que debe de ser implementado por el INPYME.

El traslado al tercer piso implica que el INPYME definitivamente, debe de dejar gradualmente todas las acciones de atención a las empresas; efectuar un proceso de ordenamiento institucional; sistematizar experiencias y trasladarlas a instituciones idóneas(exceptuando aquellas que por compromisos con donantes no puedan moverse); distinguir entre programas de apoyo a las microempresas y los de apoyo a las pequeñas empresas, y diseñar instrumentos acordes al sector.

El INPYME deberá iniciar la implementación en un nuevo contexto económico político, marcado por una desaceleración del crecimiento económico y un contexto de incertidumbre política, al celebrarse elecciones presidenciales en noviembre de este año perfiladas por la polarización de las fuerzas políticas. La crisis del café ocasionada por una abrupta caída de los precios internacionales, y la consecuente caída de las exportaciones; las muestras de debilidad del sistema financiero puesta en evidencia por la quiebra de tres bancos en el último año; así como la incertidumbre política perfilan barreras tanto para el INPYME como para las MIPes.

No obstante, una oportunidad para INPYME, es la estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza, el cual contiene como de una de sus bases el desarrollo de la pequeña y microempresa.

7. RETOS

El movimiento hacia el tercer piso requiere de una transformación de la institución. Esto implica, no solo una nueva estrategia; sino también, la elaboración de nuevos instrumentos, metodología y la reconversión de sus recursos humanos para las nuevas funciones.

La implementación de una nueva estrategia y la transformación de la institución requiere de recursos financieros. El INPYME necesita transformar su ley creadora y obtener recursos del presupuesto nacional. Así mismo, debe de generar credibilidad y confianza en los organismos donantes con relación al compromiso político e institucional con la nueva misión y estrategia.

La continuidad institucional tiene que ver con el rumbo de la política nacional. El cambio de gobierno en noviembre de este año puede ser amenaza para la continuidad de la estrategia que se está elaborando con muchos esfuerzos.

Mientras las políticas de Gobierno no se transforme en política de Estado, los cambios de gobierno serán una amenaza para las instituciones y sus proyectos.

Una forma de neutralizar la amenaza es buscar el consenso y un sólido compromiso con la nueva estrategia entre el gobierno, la institución y los organismos donantes.

V. EVOLUCIÓN E IMPACTO DE LOS SERVICIOS

A. DESARROLLO EMPRESARIAL

En este capítulo se analiza la experiencia de PAMIC/INPYME desarrollando y prestando Servicios de Desarrollo Empresarial, a lo largo de los proyectos PAMIC I II y III, tratando de rescatar con la información¹⁸ disponible en fuentes secundarias y en la información obtenida a través de entrevistas, algunas conclusiones y lecciones aprendidas. Para este fin se toma como eje de análisis los siguientes temas: el alcance de los servicios, el impacto, la sistematización y sostenibilidad.

Se analizan servicio de Capacitación, Mercadeo y Organización; la experiencia de atención sectorial, y la experiencia regional Masaya.

1. LOS SERVICIOS DE CAPACITACIÓN

La capacitación se inició para apoyar a las ONGs en orientación al pre-crédito y capacitación

¹⁸ Sobre la información disponible, el informe de la Misión de Seguimiento, Junio de 1999, indica que no hay medición sistematizada de los resultados. Los archivos de las empresas atendidas no están actualizados por lo que no se puede conocer el impacto; hay errores en la presentación de logros (e. ventas y empleo), contienen información poco confiable, la ficha de empresas introducida en 1997 ya no se usa y no se continuó el sistema de información computarizado.

empresarial. A partir de 1,994 se amplia la oferta a capacitación empresarial y técnica productiva, a fin de mejorar la competitividad de la microempresa; así como también, se intenta multiplicar el servicio atendiendo demandas tanto de las ONG, como de las áreas internas del PAMIC.

Durante el PAMIC II, se dan los primeros pasos para transferir a los ONGs la capacitación. Esta línea de trabajo fue implementada por un período de dos años y fue finalizada con el fin de la relación PAMIC-RED PAMIC. A partir de entonces, con el enfoque de la regionalización, predominó la ejecución directa del servicio.

Estos esquemas de capacitación se pusieron en práctica en al menos 6 organizaciones.

2. EJECUTORIA CAPACITACIÓN

2.1. COBERTURA DE LA CAPACITACIÓN. 1992-1999¹⁹

Total Cursos	1,089
Total asistentes	7,456
% mujeres	47%

Se desconoce el impacto de la capacitación en las empresas dado que no se realizó un proceso de monitoreo ni de evaluación de dicho impacto.

2.2. SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO DE LA OFERTA

Para transferir el servicio a otras instituciones, se elaboraron manuales de capacitación, la guía metodológica, y cursos de formación de formadores. Así mismo, se implementó un esquema de financiamiento del 50% del costo de los cursos que impartirían directamente las ONGs, en tanto que el otro 50% era aportado por los participantes. Otras organizaciones fueron apoyadas bajo el esquema de financiamiento para la infraestructura de capacitación.

El esquema contribuyó al desarrollo de mercados y a la sostenibilidad del servicio ya que todas las organizaciones participantes continuaron prestando y aún ampliando el servicio por su cuenta.

2.3. SISTEMATIZACIÓN DE MÉTODOS E INSTRUMENTOS

Se organizó un Banco de datos de aproximadamente 120 consultores. No llegó a clasificarse y calificarse; así como tampoco llegó a implementarse un sistema computarizado.

Se elaboraron y publicaron 12 manuales de capacitación administrativa y gerencial²⁰. Estos han sido ampliamente distribuidos de manera gratuita, tanto a nivel nacional como a nivel internacional (Centroamérica, República Dominicana, Perú)

¹⁹ Fuente: Memoria PAMIC 1991-1995 e Informe del Proyecto PAMIC III.

²⁰ Validados por docentes del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, INCAE

Elaboración de una serie de documento de las capacitaciones técnico-productivas: cuero y calzado madera y muebles, lácteos, artesanía en barro, madera y piedra etc. Estos documentos no llegaron sistematizarse como manuales.

Dos manuales para implementar el enfoque de género.

Lecciones Capacitación

- La atención desde la perspectiva sectorial es importante para estimular la demanda concreta de servicios de capacitación.
- La capacitación debe responder a una demanda específica, debe orientarse a resolver problemas puntuales y reforzarse con asistencia técnica. La capacitación efectiva no debe ser un producto enlatado y elaborado a partir de las percepciones de la propia institución.
- El involucramiento de las micro financieras en SDE depende de la vocación de desarrollo de cada organización; no obstante el esquema de "piggy backing"²¹ en las micro finanzas fue efectivo y con potencial de sostenibilidad. La mayoría de las micro financieras están proveyendo servicios de Desarrollo empresarial por diferente fuentes de financiamiento.
- Casi la mitad de los participantes fueron mujeres de la micro y pequeña. Las mujeres son clientes importantes de los servicios de capacitación.

3. COMERCIALIZACIÓN

La creación de un departamento de comercialización se inicia a mediados de 1992, y obedece a la necesidad vincular a la microempresa a los mercados, de acercar la oferta y la demanda, promover la apertura de nuevos mercados y aumentar las ventas. Se inicia con la organización de una feria nacional y luego ferias departamentales y municipales, en coordinación con o en apoyo a organismos de la sociedad civil y gobiernos locales. Posteriormente se impulsó la participación de la micro y pequeña empresa en ferias internacionales, especialmente en ferias centroamericanas. En los años siguientes se fue desarrollando metodología para organizar encuentros de negocios, expoventas (especialmente exitosa fue el Sábado de las Artesanías, paradores turísticos).

El segmento de atención mayoritario ha sido el de la microempresa aunque se han beneficiado de estos servicios la pequeña y mediana empresa.

Las ferias demostraron ser instrumento innovador, altamente efectivo para promover las ventas de las empresas, abrir nuevos mercados y promover, tanto la imagen de los microempresarios y de sus

²¹ El término se refiere al involucramiento de las microfinancieras en la oferta de servicios de desarrollo empresarial.

productos de la microempresa; como la imagen institucional del INPYME. Las ferias iban precedidas de algunos cursos de capacitación.

3.1. EJECUTORIA DE COMERCIALIZACIÓN¹²

Alcances de los servicios 1992-1999:

En el periodo señalado el PAMIC/INPYME, organizó o apoyó la organización de un total de 250 eventos.

<i>Total eventos</i>	<i>250</i>
Ferias nacionales	18
Expoventas y otros	75
Ferias locales y regionales	112
Ferias internacionales	45

Total asistencias : 17,900

Impacto en las ventas de las empresas:

Se estima que entre 96-99, a través de la participación de los eventos, las MIPYMES lograron ventas por un monto aproximado de US\$4.3 millones.

3.2. SISTEMATIZACIÓN

Se elaboraron y sistematizaron numerosos manuales. A continuación los más importantes:

Manual de Procedimiento del Departamento de Mercadeo.

Procedimientos de Ferias Nacionales

Procedimientos para los Encuentros de Negocios o Ferias Especializadas

Procedimientos de Expoventas de los "Sábados de Artesanías". Tianguis del Artesano.

Procedimientos para participar en Ferias Internacionales

Procedimientos para Ferias Departamentales y Locales.

Procedimientos de Proyectos de Imagen Corporativa para Micros y Pequeñas Empresas

Procedimientos para Seguimiento contactos comerciales, apertura de canales, asesoría comercial

Investigación de mercados

Bases de datos artesanías

Base de datos MIPEs de diferentes ramas productivas

Guía de Exportaciones para MIPYMES

¹² Fuente: idem capacitación

3.3. SOSTENIBILIDAD

Sostenibilidad desde la perspectiva institucional a través de las ferias. Una idea del éxito de las ferias en términos de ingresos netos para la institución que en el año 2000 la feria generó ingresos por valor de US\$200 mil.

Sostenibilidad y desarrollo de oferta de servicios. Transferencia a por lo menos 8 organizaciones creando capacidad local para organizar eventos. A partir de estos eventos se creó una ONG en Matagalpa, que además de prestar servicios implementa obras sociales a partir de las utilidades obtenidas en las ferias anuales.

Generación de capacidad propia de los grupos para comercializar, viajar a las ferias y exportar sin apoyo de ninguna institución.

3.4. OTROS LOGROS

Liderazgo centroamericano en metodología de eventos de comercialización y transferencia de esta metodología a los países Centroamericanos a través de evento patrocinado por OIT. En este sentido el PAMIC fue un programa innovador.

Desarrollo de Proyectos e imagen corporativa para algunas empresas

Coordinación con tiendas de artesanías e instituciones

Contactos comerciales (enlace entre exportadores e importadores)

Lecciones Aprendidas de la experiencia en Mercadeo

- Los servicios de mercadeo tienen mayor potencial de sostenibilidad financiera.
- Otros eventos como construcción de centros, feria locales, exposiciones de las artesanías, además de rentabilidad son sostenibles desde la perspectiva de ser sido asumidos por las organizaciones de empresarios exitosamente.
- Los servicios de mercadeo tienen impacto rápido en el aumento de las ventas y apertura de mercados, especialmente si son acompañados previamente de capacitación.
- A través de servicios de mercadeo, especialmente ferias, se puede atender a un número importante de MIPYMES, lográndose de esta forma la multiplicación del impacto.
- La pequeña y microempresa es una fuente valiosa de emprendimientos, habilidades y de capacidad de generar empleos e ingresos.
- La mujer microempresaria ha demostrado ser tan emprendedora, audaz y participativa que sus colegas del sexo masculino. Las tareas del hogar no impide, su exitosa participación en estos eventos y el crecimiento de sus empresas.
- Las mujeres que participan en eventos de comercialización pertenecen principalmente a los sectores de artesanía, textil vestuario y alimentos. Los hombres se concentran en cuero calzado, metal-mecánica agroindustria.
- Las instituciones dirigidas a prestar servicios de mercadeo a las micro y pequeña empresa tienen alto potencial de alcanzar la sostenibilidad financiera.

4. DEPARTAMENTO DE ORGANIZACIÓN

El departamento nació en julio de 1994. La organización del sector se concibió desde el primer proyecto, como un medio para incrementar la cooperación dentro de los miembros del sector, facilitar la prestación de servicios y generar economías de escala y mejorar la productividad y competitividad de las pequeñas unidades productivas. El departamento se limitó a la formación de grupos, los otros servicios los facilitaban los otros departamentos de la DAE.

Se promovieron 2 tipos de organizaciones: a) organizaciones de hechos y b) organizaciones de Derecho: Asociaciones de Segundo Grado, para empresas más grandes o con mayor potencial de desarrollo.

4.1 ALCANCE DEL SERVICIO. NÚMERO DE ORGANIZACIONES FORMADAS.

1993-99. Se logró la organización de 50 grupos de diferentes sectores: calzado, madera y mimbre, vestuarios, y artesanías en casi todos los departamentos del país. 25 organizaciones entre 93-96 y 25 adicionales entre 1996-1999. Fortalecimiento a CONAMIN. Organización de segundo grado que aglutinaba a 25 organizaciones de base.

Apoyo al Ministerio de Construcción para el Proyecto de Microempresas de mantenimiento Vial.

4.2 METODOLOGÍA SISTEMATIZADA

Se validó y sistematizó una metodología clara y efectiva: la Metodología de Organización, compuesta de 6 módulos, a saber:

- Organización Básica
- Función de Órganos de Gestión
- Grupo y Liderazgo
- Administración de Organizaciones
- Formas Asociativas
- Planificación Estratégica

No fue posible obtener información para derivar conclusiones o lecciones aprendidas sobre este departamento.

5. DEPARTAMENTOS SECTORIALES

5.1 FOMENTO ARTESANAL

Se origina después de una experiencia exitosa con el proyecto Proalfa en 1992, que logra transformar la producción, las ventas y el nivel de vida de las mujeres participantes en La Paz Centro. Se descubre que el desarrollo de la artesanía esconde un potencial de empleos e ingresos para las mujeres pobres, de vinculación a los mercados nacionales e internacionales; así como de recuperación elementos propios de la cultura nacional.

Su enfoque central se dirigió a la incorporación de nuevas técnicas productivas y el desarrollo de nuevos productos, formando organizaciones y ofreciendo un seguimiento completo: selección de usuarios, detección de necesidades, formulación de soluciones o proyectos, seguimiento y evaluación. Se pretendía atender de forma integral los problemas de sector, ubicado en zonas urbanas y semiurbanas del país. La labor era apoyada por los departamentos funcionales de la DAE-DIDE y por expertos nacionales e internacionales.

Se dieron experiencias muy exitosas, especialmente en las comunidades de Cinco Pinos, La Paz Centro, San Juan de Oriente y Ducual, las cuales sería interesante revisar más detenidamente como métodos de intervención para el desarrollo de actividades productivas para mujeres pobres.

Otras experiencias menos exitosas en otras comunidades se debieron a los bajos niveles académicos, lejanía de los centros de comercialización y debilidad en el nivel de seguimiento a las actividades.

El departamento de Fomento Artesanal dejó de funcionar a mediados de 1997, que inició la Regionalización. A través de este esquema se continuó trabajando con artesanías.

5.2 EJECUTORIA DEL DEPARTAMENTO DE FOMENTO ARTESANAL

5.2.1 COBERTURA DE LA INTERVENCIÓN (1994-96)

Atención a 32 grupos artesanales, que agrupaban a 400 personas.

Hay evidencias de transformación de producción de subsistencia en producción sostenida, en nuevos mercados y de mejoramiento del nivel de ingresos de los grupos.

De 96 a 99 continuó la atención a grupos artesanales aplicando en principio la misma metodología, con menos seguimiento y la información se procesó regionalmente.

5.2.2 SOSTENIBILIDAD

Aunque no hay información estadística al respecto, observaciones de casos evidencian un importante nivel de sostenibilidad en cuanto a la continuidad de los grupos organizados y el sostenimiento de sus labores de producción y venta.

5.2.3 MEJORAMIENTO DE LOS PRODUCTOS Y AUMENTO DE VENTAS

No se registró información estadística, aunque su participación en eventos de comercialización (ferias, sábados de artesanías) y la observación de casos evidencia aumentos sustanciales en el nivel de ventas.

Material Sistematizado: Manual de Fomento Artesanal, Nov. 1996 el cual recoge la metodología implementada en el fomento a grupos artesanales.

Lecciones Aprendidas

- Las claves del éxito de estas experiencias: diagnosticar las necesidades y la demanda de servicios, proporcionar servicios en función de esa demanda, cofinanciamiento para desarrollar actividades de capacitación y mercadeo, introducción de nuevos diseños y productos y un estrecho acompañamiento y motivación de los grupos en mejorar su nivel de vida.
- La metodología de prestar servicios deben adecuarse a las características de los sectores meta específico que se pretende atender.
- En el sector de artesanías es posible trabajar con grupos muy pobres, conducir al desarrollo de sus actividades productivas, a su vinculación al mercado, a la sostenibilidad de las actividades y al mejoramiento de su nivel de vida.
- Los microempresarios y empresarias, conocen su problemática y con servicios adecuados y seguimiento es capaz de trazar caminos que mejoren su condición económica y social.
- Aun trabajando con los más pobres, que requieren subsidios para incorporarse a la actividad productiva, no se debe dar todo el servicio sin compartir algún costo. No debe de regalarse nada.
- La experiencia menos productiva es tratar de ayudar al que no quiere ayudarse.
- Las personas que trabajan en programas de desarrollo deben de saber que su trabajo está ligado a vidas de los seres humanos. Todo lo que orienten, capaciten y asesoren incide directamente en la alimentación, salud, educación y sobre todo en la esperanza de esas personas.
- La ética es un elemento fundamental en la labor de desarrollo.
- *Previa revisión y adaptación, el manual de Fomento Artesanal, puede ser de utilidad para organizaciones de segundo piso interesadas en el desarrollo de la artesanía.*

6 DEPARTAMENTO DE AGROINDUSTRIA

En mayo de 1994 el PAMIC decidió experimentar con la intervención en el sector de la pequeña agroindustria. Se detectó la importancia de reactivar la pequeña agroindustria rural, dado su potencial de agregar valor a los productos del sector agropecuario y contribuir a la generación de empleos e ingresos; y el vacío de intervenciones de apoyo a su desarrollo.

La experiencia validó un sistema eficaz para mejorar los procesos productivos en los servicios se prestaron en coordinación con diferentes instituciones (Universidades, Ministerios, y se contó con el apoyo de REDAR y de expertos internacionales en el tema). El sistema de atención estaba

orientado a fomentar el crédito y la asistencia técnica así como el apoyo técnico para la presentación de solicitudes de financiamiento.

6.1 EJECUTORIA

Alcance

Hasta 1996 se habían apoyado 256 empresas, 12 de las cuales eran nuevas empresas: pequeñas tenerías, procesadores de dulce tapadura, procesadores de lácteos, cereales y otras pequeñas agroindustrias.

Sistematización

Validación del "Sistema de Atención a la Agroindustria"

Se elaboraron diversos manuales de procesos: Procesamiento de Leche (pausterización), elaboración de quesos, procesamiento de cueros, aplicación de colorantes naturales en las dulcerías, cartillas para el manejo de residuos en las queserías artesanales.

La atención desde la perspectiva sectorial (agroindustria y artesanías) validó instrumentos eficaces para promover el desarrollo de estos sectores. Es recomendable la revisión, y actualización de estos instrumentos para uso de instituciones interesadas en promover estos sectores.

Lecciones Aprendidas Agroindustria.

- Las pequeñas y microempresas son dinámicas, flexibles, tiene capacidad de aelejarse a su entorno, sobrevivir y aun desarrollarse.
- Los servicios deben proporcionarse a partir de las necesidades y demandas reales de los sectores. Los servicios enlatados no son efectivos en promover cambios. Es más efectiva la asistencia técnica que la capacitación. Debe darse asistencia técnica con elementos de capacitación.
- Los microempresarios tienden a aprovechar y poner en práctica en mayor grado la capacitación técnica productiva que la capacitación administrativa.
- Es necesario clasificar y clasificar la intervención de las instituciones, dirigiendo mayores recursos a las empresas con potencial de desarrollo; aunque sin excluir a otras de menor potencial que también obtienen beneficios de los servicios.

7. OFICINA REGIONAL MASAYA

La delegación Masaya fue el primer intento de organización regional, en el departamento del país que concentra el mayor número de Pequeñas y Microempresas. Tuvo diversas funciones:

Representar al PAMIC y ofrecer información de los servicios y convocar para la participación en otros servicios de la institución.

Asesorar a empresarios: hasta el año 2000 había asesorado a aproximadamente 3,000 empresarios en temas como: proyectos de inversión, información de fuentes de financiamiento y otros servicios.

Organizó un Centro de Documentación con información relevante para las MIPYMES.

Manejó un programa Radial con temas de interés para el sector.

8. ATENCIÓN A LOS SECTORES VULNERABLES Y LAS ACTIVIDADES DE GENERACIÓN DE EMPLEO

Los resultados de atención a estos sectores fueron alentadores y la metodología fue consolidada cuando, por orientaciones gubernamentales, se extendió la atención a la zona seca del país para paliar los efectos de la sequía en coordinación con los gobiernos locales y la Secretaría de Acción Social; y posteriormente a la población afectada por el Huracán Mitch. Se logran experiencias exitosas en la creación de empresas de panificación, productos de limpieza, cereales, artesanías y manualidades. Al finalizar el esquema regional, se finalizó también el programa y no se logró medir el verdadero impacto y su sostenibilidad.

La atención a estos sectores se incluyó también dentro del proyecto de incubación de empresas (PINE).

8.1 CONCLUSIÓN ACTIVIDADES PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEOS

Si bien no está dentro del mandato del INPYME, y dado el éxito en la aplicación de metodología para crear empresas para estos sectores y el impacto en la generación de empleos y disminución de la pobreza que una intervención de esta naturaleza podría tener, es importante sistematizar la experiencia y transferirla a organizaciones del segundo piso.

B. SERVICIOS DE CRÉDITO

1. EL FONDO DE CRÉDITO

El fondo de crédito constituyó el recurso semilla clave para el desarrollo del PAMIC y de la red de instituciones.

Inició con aporte del Gobierno de Holanda por un monto de US\$800.000 mil para el programa piloto. A fines de 95 las donaciones habían crecido a US\$3.2 millones después de un aporte de NORAD y una nueva donación del Gobierno de Holanda. En 1995 se entrega al PAMIC, un fondo de crédito proveniente de fondos de contravalor canadiense. Con el fondo se atendía a 3,000

pequeños productores y apoyaron un total de 21 organizaciones. A inicios de 1997 el valor del total del fondo se estimó en US\$4.6 millones.

2. LOS MODELOS DE CRÉDITO

Durante la década de evolución, el modelo de crédito se ha transformado en diferentes oportunidades.

1991-1992. Modelo Original.

Colocación del crédito a través del Banco Popular con promoción por parte de 3 ONGs. Esta fue una etapa piloto con pobres resultados en las recuperaciones, debido a la división del trabajo y responsabilidades entre el Banco y la ONG, un esquema de subsidios que se tradujo en inefficiencias para las ONGs y políticas orientadas a dirigir el crédito a sectores productivos.

1992-1994. Modelo de Alternativo. Colocación del crédito a las microempresas a través de las ONGs. PAMIC→ONGs→Microempresa.

El modelo permitió el involucramiento de nuevas organizaciones, la cobertura de sus gastos operativos, la constitución de la red PAMIC, la ampliación de la cobertura, masificación del crédito, la introducción de nuevas metodología. La tasa de interés que llegaba a los intermediarios era unos puntos por debajo de la tasa prevaleciente en el mercado y no se aplicaron criterios bancarios rigurosos en su seguimiento: garantías hipotecarias, pago del principal. No obstante, ninguna organización tuvo atrasos en el pago de intereses.

Posteriormente se facilitó las tecnologías de crédito y el financiamiento para operar. Los instrumentos eran de corte "minimalistas", es decir más orientadas al comercio y al capital de trabajo de la industria. El PAMIC no se propuso ni logró diseñar tecnologías innovadoras de apoyo a la micro y pequeña industria, que requerían otras condiciones de financiamiento para su transformación. La necesidad de crédito para este fin dio origen posteriormente a nuevos programas de crédito, el cual sin embargo no ha logrado masificar sus colocaciones al nivel que demanda la industria.

1994-1998

Traspaso del fondo al Banco por razones de cambio en los objetivos del PAMIC a partir de su constitución como institución. El PAMIC aún reservó funciones en las decisiones de crédito y en la supervisión. Se decidió finalizar contrato con una ONG por incumplimientos. En 1997, se decide el retiro de los fondos de las intermediarias de la red en el mediano plazo. Se colocan fondos de forma directa que aún no se han recuperado.

1998- a la fecha. INPYME→BANCENTRO→Intermediarias→Pequeñas y Microempresas.

El traspaso a un banco privado implicó una mayor rigurosidad en la administración, cobro de tasas de interés más acorde al mercado, la aplicación de criterios bancarios estrictos en la selección de intermediarias (análisis financieros más estrictos y solicitud de garantías hipotecarias y firmas

solidarias de los directivos de las organizaciones). Se dio un importante avance en la administración y en la protección del fondo. No obstante, si bien este modelo es positivo desde el punto de vista de la administración, debe revisarse el objetivo del fondo en esta etapa; ya que los requisitos pueden excluir del acceso al crédito a las mismas organizaciones que sustentó en sus orígenes.

3. EJECUTORIA DEL FONDO

3.1 IMPACTO EN LAS ORGANIZACIONES Y CLIENTES ATENDIDOS

A pesar de sus vicisitudes, aciertos y errores, a lo largo de sus 10 años de experiencia se puede concluir que la experiencia del fondo de crédito ha sido positiva en el alcance de sus objetivos.

El fondo ha cumplido con el objetivo para el que fue creado. A inicios de 1997, el fondo estaba colocado en 14 organizaciones, en 12 departamentos y atendían a 14,900 empresarios, de las cuales el 67% eran mujeres.

En enero del año 2000 con el FOMICRO (que incluye los fondos canadienses para el sector transferidos al PAMIC, en 1995 con el que se atendía a 3,000 pequeños productores) se apoyaron un total de a 21 organizaciones, con un saldo de cartera de US\$ 3,905,550.70

El fondo en sus primeras etapas, se manejó con criterios de fomento, basado en relaciones de confianza, pero alejado de todo sesgo político. A través del fondo se logró construir una importante red de promoción de la microempresa, capital social para el desarrollo. Este capital social fue erosionado al desintegrarse la red de intermediarias PAMIC.

3.2 PRINCIPALES HALLAZGOS DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO DEL CRÉDITO

- Se han efectuado dos estudios del impacto del programa de crédito. 1994 y 1998²³.
- Los principales hallazgos en cuanto al crédito se describen a continuación y se amplían en el Anexo 4.
- El crédito ha tenido impacto en el crecimiento del empleo y en crecimiento en las finanzas de las empresas, a pesar del contexto económico recesivo del periodo.
- Las mujeres están ubicadas en empresas de menor productividad.
- Variables no económicas son más importantes en el éxito al usar el crédito.
- La microempresa es socialmente frágil. Casi un tercio de los negocios cerraron en cuatro años por factores no económicos.

²³ Estudio de Impacto, Análisis Total. 1994.
Estudio de Impacto, 1,998. Grupo Consultor Americano.

- La mayoría de los clientes en crédito del programa eran autoempleados (reflejando proporcionalmente el universo de la microempresa), lo que a su vez tienden a demostrar un mayor nivel de vulnerabilidad, menor dinamismo en el crecimiento de las empresas.

3.3 PARA FINES DE POLÍTICA

Si programa está dirigido a elevar el volumen de ventas y a generar empleos, debe ser preferentemente orientado a empresas que contratan mano de obra.

En los casos de trabajadores por cuenta propia, los más numerosos, el objetivo del crédito tiene un impacto en la estabilización en el mercado laboral y con frecuencia mayor absorción de mano de obra familiar, objetivos de por sí importantes en un país que cuenta con elevados índices de desempleo y pobreza.

3.4 CONCLUSIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DEL FOMICRO

Contrario a la experiencia de numerosos fondos de crédito de proyectos manejados por instituciones de Gobierno, el fondo del INPYME se manejó desde el inicio a través de instituciones especializadas y ha prevalecido en el largo plazo. Las pérdidas recientes tienen que ver más con decisiones administrativas en su uso, que con el modelo implementado para las colocaciones del mismo.

El fondo de crédito perdió por saneamientos de cartera en el primer modelo y problemas de recuperación con una ONG, la suma de US\$102,496²⁴. A inicios de 1997 el valor del total del fondo se estimó en US\$4.6 millones (lo que indicaba un 14% de capitalización). En la actualidad el valor del fondo se estima en US\$4.5 millones, una disminución de 2,1%.

El FOMICRO ha aportado de forma importante en el mantenimiento de los gastos administrativos en los últimos años. En la actualidad se utiliza el 80% de los ingresos en concepto de intereses para gastos operativos de la institución. El 20% restante se destina a pagar un préstamo anterior de US\$150 mil, al mismo fondo prestamo para gastos operativos.

En el año 2000, el ingreso mensual del fondo correspondió a la suma de US\$23.000 mensuales. Con estos ingresos el INPYME está cubriendo el 40% de los gastos operativos de la institución.²⁵

El fondo de crédito es un activo importante de la institución, que ha logrado mantenerse y capitalizarse en algunas etapas de la institución. Un fondo bien administrado puede ser una fortaleza para sustentar su sostenibilidad en un contexto de escaso o nulo aporte del gobierno con fondos del presupuesto u otros fondos.

²⁴ Actualmente se considera en riesgo la suma de US \$60 mil en otra ONG y por créditos directos en 1998, la suma de US\$94,653

²⁵ Cabe señalar que en este año, el fondo de crédito ha otorgado a INPYME la suma de \$300 mil en préstamos para gastos operativos ante la finalización de algunos proyectos.

No obstante, debe velarse porque esta política administrativa de utilizar los ingresos para cubrir gastos operativos, no implique la de capitalización del FOMICRO.

La constitución del FOMICRO y la entrega en custodia a un Banco privado fue un avance importante para su institucionalización. No obstante, se debe analizar y aclarar el objetivo del fondo en esta etapa y si el endurecimiento de los requisitos de acceso a las intermediarias, permite cumplir con sus objetivos. Debe considerarse particularmente, las dificultades de financiamiento que enfrentan actualmente las microfinancieras.

Así mismo, es importante elaborar políticas y reglamentos para el uso de los ingresos por intereses, a fin de asegurar el mantenimiento del valor del fondo y un uso óptimo de los mismos para fines del eficiente desenvolvimiento la institución.²⁶

Lecciones Aprendidas.

- Sobre el balance entre el papel del estado y del sector privado una lección clásica: tarde o temprano instituciones del estado con fondos de crédito se prestan al uso de fondos con fines ajenos (políticos o administrativos) a los objetivos para los cuales fue creado.
- Para minimizar los riesgos, desde el inicio de un proyecto de crédito debe definirse entre la institución ejecutora y el donante, la estrategia de continuidad del fondo una vez que finaliza el proyecto y se retira el donante: Forma de administración y políticas de uso del capital y de los ingresos por intereses bancarios. Algunos criterios: administración con criterios bancarios, desarrollo de mercados, utilización con fines que dieron origen al proyecto, apoya a la sostenibilidad de la institución que ejecuta en caso de rentabilidad.
- Potencial de un fondo de segundo piso: prestar el dinero a intermediarios financieros tiene un impacto importante al inicio, en una primera etapa, cuando el mercado de intermediación financiera está joven. Deben buscarse estrategias para mantener y aumentar este impacto en una segunda etapa, especialmente en términos de desarrollo del mercado.
- Lección para el donante: en común acuerdo con la parte recipiente, definir el uso del fondo en una segunda etapa.
- Un fondo de crédito bien administrado, por potencial de generar ingresos, puede ser un patrimonio valioso para contribuir a la sostenibilidad de una institución de desarrollo.

²⁶ Esto permitió el aumento no planificado de personal, especialmente administrativos y otros usos ajenos a sus objetivos iniciales. Así mismo, en este año el fondo ha prestado la suma \$300 mil para gastos operativos, ante la finalización de proyectos, situación que de prolongarse indefinidamente puede erosionar el capital.

C SERVICIOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA INTERMEDIARIAS DE CRÉDITO NO CONVENCIONAL

Este servicio surgió de la necesidad de fortalecer la capacidad de administración financiera y crediticia de las intermediarias de crédito no convencionales, tanto de la red PAMIC, como otras intermediarias. A través de un proceso de fortalecimiento institucional se pretendía lograr que estas organizaciones se convirtieran en instituciones orientadas empresarialmente, mejoraran sus procedimientos operativos y pusieran en práctica las disciplinas financieras necesarias para asegurar su viabilidad a largo plazo.

Este servicio se desarrolla primero a través del proyecto BID. Posteriormente intervino el proyecto PNUD(NORAD, ASDI, COSUDE), para el sector rural.

A través del proyecto BID, se fortaleció la capacidad de 25 instituciones financieras no convencionales con asistencia técnica especializada. Además se capacitaron más de 300 personas de 100 organizaciones. El proyecto generó abundante material de capacitación, manuales operativos, y un sistema de contabilidad y cartera computarizada; así como también contribuyó a fortalecer los procesos, el mejoramiento de la administración del crédito y a la adopción de una visión empresarial y nuevas disciplinas financieras. Todas las instituciones participantes utilizan a la fecha los instrumentos obtenidos a través de este programa. Así mismo, parte los materiales sirvieron de base para elaborar materiales del proyecto PNUD. El servicio a las intermediarias atendidas a través del proyecto BID finalizó en 1997, cuando se decidió súbitamente cambiar la orientación del proyecto hacia servicios no financieros y trasladar parte de los fondos al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.

El Proyecto PNUD, apoyó la transformación de 25 intermediarias en el sector rural a través de capacitación y asistencia técnica; así como también, desarrolló un novedoso sistema de clasificación de intermediarias (SUC) y de cartera(SEC) que ha contribuido a la sostenibilidad del proyecto, y abrió la posibilidad de evolucionar hacia una institución privada. Las ventas del sistema de cartera y de servicios de clasificación de intermediarias, han permitido al proyecto operar casi 3 años después de finalizado.

Véase el Anexo Proyectos, para una referencia del impacto y de las lecciones aprendidas de estos servicios.

VI PAMIC al INPYME: CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.²⁷

Este glosario sintetiza las reflexiones, conclusiones y las lecciones aprendidas a través de 10 años de historia promoviendo el desarrollo de la micro y pequeña empresa a través del PAMIC e INPYME.

La síntesis se presenta siguiendo la estructura temática del documento entorno, evolución institucional, la experiencia desde la perspectiva del desarrollo e impacto de los servicios de crédito,

²⁷ Las conclusiones y lecciones se elaboraron a partir de las conclusiones de los funcionarios y exfuncionarios del INPYME entrevistados; así como las propias conclusiones de la consultora que elaboró el trabajo.

desarrollo empresarial y fortalecimiento de intermediarias de crédito al sector. Así mismo, se presentan conclusiones y lecciones desde la perspectiva de los proyectos ejecutados por el INPYME, cuyo análisis se incluyó en el Anexo No. 3. Debe aclararse que a fin de evitar repeticiones y una extensión innecesaria del documento; a lo largo del texto solo se incluyeron algunas de lecciones o conclusiones o lecciones que se presentan en este apartado, muchas de las cuales se derivan de una reflexión general y no de un apartado en particular.

Así mismo cabe mencionar que estas conclusiones se extraen del análisis de los diferentes informes, opiniones y lecciones directamente aprendidas por los principales actores de esta historia de diez años promoviendo el desarrollo, entre los cuales se incluye la autora de este documento.

Según se menciona a inicios de este documento, para fines de este trabajo el termino lección aprendida se refiere a una conclusión extraída de experiencias exitosas o no, del proceso de evolución de la institución, de la prestación de servicios y de la ejecución de proyectos, las cuales pueden servir de punto de análisis y referencia para la acción en el futuro.

A. ENTORNO Y POLÍTICAS

- El PAMIC inició sus actividades en un entorno recesivo y adverso tanto para el desarrollo de programas de crédito; como para el desarrollo de las empresas. Pese a ello, a través del Programa fue posible tener impacto positivo en las organizaciones y las empresas. Es decir, los programas de apoyo a la microempresa aún en entornos adversos, pueden tener un impacto positivo y atenuar los efectos de dicho entorno en el sector atendido.
- Aunque en los últimos años el entorno para el desarrollo de las MIPYMES ha mejorado, el sector es vulnerables al entorno y a la competencia que genera la globalización. Para impulsar el desarrollo del sector, aunque necesarios, no bastan los programas de estabilización y ajuste. Se requieren políticas y programas que incentiven la ventaja competitiva de los sectores y reduzcan las brechas tecnológicas. Es necesario políticas intermedias que apoyen la transformación productiva de las MIPYMES y su inserción en los mercados.
- En este sentido la elaboración de un documento de Estrategia para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana empresa y los elementos contenidos en la Estrategia Reforzada de Reducción a la Pobreza son avances importantes, aunque no suficientes, en el área de formulación de políticas.
- El desarrollo de programas y proyectos, tanto del sector público como del sector privado ha ido más rápido que la formulación de políticas de desarrollo sectorial y la conformación de un marco regulatorio que incentive y ordene el crecimiento de las instituciones. Esto es particularmente relevante en la falta de leyes y regulaciones adecuadas para las microfinancieras, lo cual limita su expansión y desarrollo; así como también, en la ausencia de políticas orientadas a promover el aumento en la productividad y competitividad del sector.
- Para fines de políticas y programas, es necesario diferenciar entre micro, pequeña y mediana empresa; así como entre empresas de sobrevivencia y potencial de desarrollo. Las microempresas de sobrevivencia y autoempleo, que constituyen el mayor porcentaje, no generan riqueza o

aporte significativo al PIB; pero, son fuentes de empleos para sectores mayoritarios caracterizados por su inserción precaria al mercado laboral; así como también, ofrecen bienes y servicios básicos que demandan los sectores populares. No deben de excluirse de las políticas y programas.

- Si un programa de crédito o de desarrollo empresarial, tiene como objetivo aumentar la producción y la competitividad, debe orientarse a empresas con potencial de acumulación.
- Si programa está dirigido a elevar el volumen de ventas y a generar empleos deben ser preferentemente orientado a empresas que contrate mano de obra.
- En los casos de trabajadores por cuenta propia, los más numerosos, el objetivo del crédito tiene un impacto en la estabilización en el mercado laboral y con frecuencia mayor absorción de mano de obra familiar, objetivos de por sí importantes en un país que cuenta con elevados índices de desempleo y pobreza.

B. EVOLUCIÓN DE PAMIC/ INPYME

- La experiencia de PAMIC demuestra que los programas de gobierno pueden lanzarse con éxito a asumir el papel de innovación y facilitación para desarrollar mercados, lanzando iniciativas que no implican recuperación de costos.
- Balance entre Gerencia y Dirección: en una primera etapa, cuando se requiere de decisiones rápidas y una actitud de riesgo, es importante balancear más peso a la gerencia. En la medida que la institución madura, valida intervenciones y obtiene más recursos, es fundamental el papel de una Junta de Directiva, que defienda los intereses de los "stakeholders" que obligue a la gerencia de mantenerse alerta, a velar por el cumplimiento de la estrategia y de una adecuada administración.
- En su primera etapa, como proyecto piloto, el PAMIC cometió errores en el diseño e implementación del modelo de crédito; y posteriormente como institución orientada hacia fuera sin consolidación interna. Pero aprendió de sus debilidades, rectificó el rumbo y logró desarrollar un programa de crédito exitoso. El aprendizaje de los errores, la flexibilidad y la apertura al cambio son condiciones indispensables para la conducción adecuada de las instituciones y los proyectos.
- Las evaluaciones son importantes fuentes de retroalimentación tanto para los donantes como para las instituciones. El PAMIC aprendió de sus debilidades e inició un proceso de cambio a partir de sus evaluaciones. Debe sistematizarse su implementación periódica y el seguimiento a las recomendaciones viables. Las evaluaciones tienen más impacto si se efectúan previo a la elaboración de nuevas estrategia y proyectos para que sean instrumentos de retroalimentación.
- El INPYME no aprendió de la experiencia del PAMIC. Las debilidades internas del PAMIC, ("PAMIC amenaza para PAMIC"), superadas durante un período de la historia institucional, resurgieron nuevamente bajo otra modalidad en INPYME ("INPYME amenaza para INPYME".)

Aprender de la historia de las instituciones es importante para evitar los mismos errores y repetir los aciertos.

- Las instituciones deben orientarse a crear los mecanismos necesarios para el aprendizaje continuo. Hay que diseñar y construir desde sus cimientos organizaciones abiertas al aprendizaje y al cambio.
- Para ello, el monitoreo de la institución y sus proyectos es una condición necesaria. El monitoreo es el vínculo de conexión con la realidad social que debe revisarse continuamente para obtener elementos para el cambio. La falta de un sistema de información y monitoreo ha sido una de las debilidades del PAMIC/INPYME. Algunos de los proyectos que ejecuta el INPYME han generado sistemas de monitoreo adecuados. INPYME puede aprender de sus proyectos.
- Las instituciones deben de ser proactivas en la definición de su estrategia, programas y proyectos y en la búsqueda del financiamiento para sus propias iniciativas. De esta forma se logra el concurso de los donantes en apoyo a dichas iniciativas y al fortalecimiento de la institución.
- Ninguna institución debe estar satisfecha con lo logrado, aún cuando el éxito es aparente. Debe de buscar el mejoramiento continuo. La actitud crítica es necesaria y aún más, cuando el programa aparenta éxito. No se puede permitir que un programa se desintegre por una organización interna débil e inadecuada.
- Las instituciones y estrategias deben de trascender gobiernos. Se debe de institucionalizar el capital técnico de la institución.
- Reclutar personal con capacidad profesional, orientado al logro y con sentido de misión y compromiso con el desarrollo es una condición para el éxito de las instituciones de apoyo al sector MIPYME.
- En medio de un proceso de análisis institucional y elaboración de una nueva estrategia, aunque ante un entorno matizado por el proceso electoral y el próximo cambio de gobierno, el INPYME tiene una nueva oportunidad de aprender y sentar las bases para la consolidación institucional.

C. LECCIÓN APRENDIDA REGIONALIZACIÓN

- La institucionalidad legal no es suficiente para dar continuidad a una estrategia y conducir a la fortaleza a una institución del gobierno. Para lograr impacto y sostenibilidad de una intervención, especialmente cuando se trata de intervenir en amplias áreas geográficas, no es suficiente la voluntad política; se requiere una visión estratégica clara, apoyada por una organización sólida y los recursos económicos, logísticos y humanos para sustentarlala.
- Las intervenciones de un proyecto, deben tener una estrategia de salida que garantice el seguimiento y la sostenibilidad de las intervenciones; así como también, que minimice la posibilidad de pérdida de imagen de la institución.

- Un compromiso entre gobierno central, institución y donantes es importante mantener una estrategia en el mediano y largo plazo.

D. LOS INVOLUCRADOS

- La cooperación de donantes bilaterales (ejemplo Holanda, también NORAD) contribuyó a consolidar el PAMIC desde la perspectiva de su estrategia institucional. **Lección:** Cuando una institución define una estrategia clara logra la intervención de los donantes en apoyo a estrategia y el fortalecimiento de la institución.
- Holanda. Una cooperación pionera en el sector de la microempresa, que logró balancear el apoyo técnico y financiero y respaldo a la constitución de capacidad nacional y de aprendizaje; logrando un gran impacto en el desarrollo de la institucionalidad nacional para el apoyo a la microempresa.
- Los proyectos que surgen de organismos ejecutores que requieren contrapartes institucionales para su ejecución, tienen una lógica propia e independiente. **Lección:** Sin una coordinación articulada desde el origen del proyecto y a partir de sus planes estratégicos y operativos, estos proyectos continuarán su lógica y su contribución al fortalecimiento de los planes de la institución será limitada.
- El PAMIC logró ganar legitimidad y reconocimiento en la mayoría de los involucrados o constituyentes externos del Programa; aunque en menor medida en los gremios que afiliaban también a la mediana empresa, que no encontraron respuesta a sus demandas de mejoramiento del entorno y de atención especializada. **Lección:** La naturaleza y problemática de la mediana empresa es diferente a la y microempresas, por lo cual requiere de instrumentos de atención diferenciados.
- La cooperación externa ha sido el eje de sustento del PAMIC e INPYME. El Gobierno ha dado su apoyo político al INPYME; no obstante, la no inclusión del instituto en el presupuesto nacional después de diez años de existencia, es un indicador de sus prioridades reales.
- El nombramiento de parte del donante de un Asesor Técnico Principal (ATP) puede tener una impacto muy positivo al inicio de los programas. Debe sin embargo existir una clara delimitación de funciones entre la Dirección ejecutiva y el ATP. En el PAMIC, las relaciones de coordinación entre ambas partes, constituyó un factor de sinergia muy importante para contribuir al desarrollo de la institución.
- Los países y organizaciones donantes deben de ser consistentes en el seguimiento y la evaluación de los proyectos. Sin caer en inflexibilidades que contradigan la realidad, deben de velar por el cumplimiento de estrategias que surjan de la revisión de la realidad y el consenso con el gobierno y la institución receptora del proyecto.
- Es importante tener logros pero también dar a conocerlos a los involucrados en el proyecto. La comunicación social y la alianza con los medios de comunicación son elementos claves para

lograr imagen institucional y para elevar su perfil social económico de los hombres y mujeres del sector.

- La filosofía de que el PAMIC (el Gobierno no puede solo) y la visión clara de la necesidad de incorporar y desarrollar rápidamente la oferta de servicios de crédito a través de la sociedad civil (ONGs) y de un modelo que permitió la sostenibilidad operativa en pocos meses, fue el medio que permitió multiplicar los servicios de crédito para un sector amplio en la economía nacional. Las organizaciones han crecido, se han transformado empresarialmente, han permanecido en el largo plazo.
- El enfoque de involucrar a las ONGs en los servicios de desarrollo empresarial tuvo impacto positivo en la multiplicación y reducción de costos de estos servicios, así como también para su sostenibilidad. La mayoría aún continúa involucrada en la prestación de alguno de estos servicios.
- Las redes institucionales constituyen un capital social importante y un elemento fundamental para el desarrollo de los programas. La vinculación de nuevos actores fue un acierto de INPYME; la disolución de "la red PAMIC", un error del INPYME.

E. LECCIONES APRENDIDAS SOBRE LA MICROEMPRESA

- Para promover el desarrollo es necesario considerar que el sector de la microempresas no es homogéneo en términos de su productividad y potencial de desarrollo e implementar en una primer etapa una estrategia de sostenibilidad, pasando luego a sistemas de atención diferenciada según el nivel de desarrollo de las mismas.
- A lo largo de la intervención PAMIC/INPYME, han crecido las empresas y la autoestima de los hombres y mujeres de la microempresa. Indudablemente, tienen un sentido de orgullo de sus logros empresariales y de su contribución al desarrollo del país; los cuales también han sido reconocidos por la sociedad.
- La construcción de relaciones de confianza entre el sector meta (organizaciones o empresarios) y la institución promotora es un elemento necesario para el desarrollo de ambas partes.
- El PAMIC/INPYME logró construir confianza entre el sector de la microempresa y la institución a través formar una organización con criterios técnicos, atender las necesidades a través de servicios de calidad y cumplir con compromisos adquiridos (no ofrecer lo que no se puede cumplir).
- La mejor manera de hacer política desde una institución del gobierno es a través de la ejecución de un trabajo técnico de alta calidad que de respuestas confiables y sostenibles a las demandas de los sectores metas.

F. LECCIONES APRENDIDAS A TRAVÉS DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO DEL CRÉDITO EN LA MICROEMPRESA

- Aun en entornos económicos recessivos, el crédito a la microempresa tiene impacto positivo, aunque moderado, en las finanzas, el empleo y los ingresos del sector.
- Sin un programa de crédito persigue optimizar su eficacia, medida en términos del impacto en las empresas, la segmentación de los clientes debe atender variables no económicas: antecedentes familiares paternos de mayor estabilidad, una mayor experiencia fuera del país, una actitud pragmática empresarial, poder de negociación con sus clientes, historia de diversificación de fuentes de financiamiento, historial de baja morosidad, cursos pre-crédito y asistencia recibida.
- Las mujeres están ubicadas en empresas de menor productividad.
- La microempresa atendida por el programa de crédito es frágil y socialmente vulnerable. El 30% de los negocios cerraron en cuatro años por factores no económicos.
- La mayoría de los que recibieron crédito son autoempleados (refleja la realidad del universo), lo que a su vez tienden a demostrar un mayor nivel de vulnerabilidad, y menor dinamismo en el crecimiento de las empresas. Los servicios de microcrédito se orientan las Microempresas de sobrevivencia.

G. LECCIONES APRENDIDAS SOBRE EL PROGRAMA DE CRÉDITO Y LA ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE CRÉDITO

- Los subsidios son un elemento necesario para crear nuevos programas y mercados de servicios, pero también pueden generar ineficiencias. *Lección:* Los subsidios deben otorgarse dentro de un marco de tiempo definido y en forma decreciente para incentivar una visión empresarial y la implementación de criterios de eficiencia.
- Aceptar los errores y ser flexibles para corregirlos en el camino. Es necesario la apertura al cambio y flexibilidad en la conducción de los programas. Los fracasos de una experiencia son la oportunidad de comenzar un camino hacia el éxito.
- Operar desde el tercer piso es un requisito indispensable para el éxito de un programa de crédito de las instituciones de gobierno. Los créditos otorgados directamente tienden a fracasar, tanto en términos de promover el desarrollo de las empresas, como en términos de las recuperaciones. *Lección:* El éxito del programa de crédito fue la claridad y determinación de asumir el papel de desarrollar el mercado de créditos para la microempresa.
- El primer problema para iniciar el programa de crédito a la microempresa no era de recursos financieros; sino mas bien la falta de instituciones especializadas, de carácter empresarial y viables que ofrecieran el servicio al sector.

- Así mismo, el problema principal de crédito para los microempresarios, no es la tasa de interés; sino la posibilidad de acceso y la oportunidad del mismo.
- Las metodologías grupales de crédito (grupos solidarios y bancos comunales), son efectivas para llegar a los más pobres, especialmente mujeres. Su consolidación depende del nivel de compromiso de la institución de crédito, y de un mayor nivel de subsidios y de seguimiento.
- Las políticas de crédito dirigidas hacia sectores determinados no son efectivas. Deben de prevalecer las señales del mercado en las colocaciones por actividad.
- Sobre el balance entre papel del Estado y del sector privado, una lección clásica: independientemente de su impacto en el desarrollo de los sectores meta, tarde o temprano las instituciones del estado con fondos de crédito caen en el uso de fondos con fines políticos y criterios diferentes a los definidos originalmente.
- Para una institución no financiera de desarrollo la administración del crédito directamente es efectiva para fomentar el desarrollo de los sectores metas; no obstante, desde el punto de vista administrativo y de su consolidación, puede ser más efectivo licitar desde un principio los fondos de crédito y trasladar toda la responsabilidad al Banco ganador, garantizando el cumplimiento de los objetivos de la institución.
- Potencial de un fondo de segundo piso: prestar el dinero a intermediarios financieros tiene un impacto importante al inicio, en una primera etapa cuando el mercado de intermediación financiera está joven. En una segunda etapa, debe de analizarse alternativas para mantener y aumentar este impacto del fondo, especialmente en términos de desarrollo del mercado. Lección para el donante: en común acuerdo con la parte recipiente definir el uso del fondo en una segunda etapa.
- Desde el inicio de un proyecto de crédito debe definirse entre la institución ejecutora y el donante, la estrategia de continuidad del fondo una vez que finaliza el proyecto y se retira el donante.
- Un fondo de crédito puede constituirse en un patrimonio valioso para la sostenibilidad de una institución de desarrollo.

II. LECCIONES APRENDIDAS: SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL - DAE/ DIDE

- El PAMIC e INPYME no logró repetir el papel de desarrollador de mercados que logró de manera exitosa para el servicio de crédito. La diferencia: En el primer caso la estrategia fue clara, en el segundo se optó inicialmente por un enfoque combinado para evolucionar hacia la facilitación; pero a través de los cambios políticos e institucionales se finalizó optando por la intervención directa.

- Los proyectos exitosos tienen equipos de trabajo reclutado por su calidad profesional; con espíritu de servicio e identificados con la misión; oportunidad de formación y crecimiento profesional, líderes que apoyan y destacan los logros individuales de los miembros del equipo.
- Los proyectos exitosos implementan métodos de planificación y seguimiento; proporcionan los recursos financieros y el apoyo para desarrollar las iniciativas; promueven la estrecha coordinación entre los miembros.
- El desarrollo de la microempresa no es trabajo de una sola institución. La dispersión geográfica, heterogeneidad de actividades, y el universo requieren concurso de una diversidad de instituciones. La forma más efectiva y sostenible es creando mercados de servicios y constituyendo redes de apoyo.
- No hay receta estándar para la prestación de servicios, depende de las características del sector, del propio empresario y del potencial de inserción en los mercados.
- Las estrategias y avances institucionales son fácilmente reversibles. La incipiente estrategia de la DAE de desarrollar mercados no se pudo consolidar.
- Sin un compromiso serio con una estrategia previamente definida, las instituciones enfrentan el peligro de convertirse en "apaga fuegos" del gobierno.

L. MERCADEO

- Los servicios de mercadeo tienen un alto potencial de sostenibilidad desde tres perspectivas:
- Sostenibilidad financiera. Los servicios de mercadeo son rentables, tienen un alto potencial de sostenibilidad financiera.
- Sostenibilidad desde la perspectiva de haber construido capacidad en instituciones locales especialmente ONGs de continuar el servicio sin intervención del INPYME.
- Sostenibilidad desde la perspectiva de crear capacidad en las organizaciones de microempresarios de continuar participando y organizando eventos sin intervención de la institución.
- Los servicios de mercadeo tienden a tener impacto rápido en el aumento de las ventas y apertura de nuevos mercados.
- Los servicios de mercadeo permiten la atención a un importante volumen de MIPYMES, vía participación directa o indirecta.
- La mujer microempresaria ha demostrado ser tan emprendedora, audaz y participativa como sus colegas del sexo masculino. Las tareas del hogar no han impedido su exitosa participación en eventos de mercadeo y el crecimiento de sus empresas.

- Las mujeres que participan en eventos de comercialización pertenecen principalmente a los sectores de artesanía, textil vestuario y alimentos. Los hombres se concentran en cuero calzado, metal-mecánica y agroindustria.
- La pequeña y microempresa es una fuente valiosa de emprendimientos, habilidades y capacidad de generar empleos e ingresos.

J. LECCIONES CAPACITACIÓN

- La atención sectorial es importante para dinamizar la demanda concreta de servicios de capacitación.
- La capacitación debe responder a una demanda específica, debe orientarse a resolver problemas puntuales y reforzarse con asistencia técnica y seguimiento. Los productos de capacitación "enlatados" y elaborados a partir de las percepciones de la propia institución son menos efectivos que los productos elaborados a partir de la detección de problemas específicos.
- El involucramiento de las microfinancieras en SDE depende de la vocación de desarrollo de cada organización; no obstante, el esquema de "piggy backing" en las microfinanzas para entregar servicios de capacitación fue efectivo y con potencial de sostenibilidad.

K. FOMENTO ARTESANAL

- Las claves de una experiencia exitosa: diagnosticar las necesidades y la demanda de servicios, proporcionar servicios en función de esa demanda, co-financiamiento para desarrollar actividades de capacitación y mercadeo, introducción de nuevos diseños y productos y un estrecho acompañamiento y motivación de los grupos en mejorar su nivel de vida.
- La metodología de prestar servicios deben adecuarse a las características de los sectores meta.
- En el sector de artesanías, por su potencial de vinculación al mercado, es posible trabajar con grupos muy pobres, conducir al desarrollo de sus actividades productivas, a su vinculación al mercado, a la sostenibilidad de las actividades y al mejoramiento de su nivel de vida.
- Aun trabajando con los más pobres, que requieren subsidios para incorporarse a la actividad productiva; se debe de implementar en una etapa de la intervención, algún esquema de compartir costos. No se debe de regalar nada.
- La experiencia más negativa: tratar de ayudar al que no quiere ayudarse.
- Las personas que trabajan en programas de desarrollo deben de saber que su trabajo está ligado a las vidas de los seres humanos. Todas su intervención incide directamente en la alimentación, salud, educación y sobre todo en las esperanzas de esas personas.
- La ética es un elemento fundamental en la labor de desarrollo.

- Desde la perspectiva de su relación con la institución, la naturaleza de los proyectos es diferente. Son diferentes los proyectos orientados a apoyar la estrategia de una institución que los proyectos que buscan contrapartes institucionales para desarrollarse. Estos tienden a tener más dificultades de coordinación. Desde el inicio deben definirse esquemas de coordinación formales a partir de los planes de ambas partes a fin de que los proyectos apoyen la estrategia de la institución.
- Sin una estructura propia y sin estrategia institucional, los proyectos contribuyen al logro de sus objetivos prestando servicios de forma directa, pero no contribuyen al fortalecimiento de la institución.

1. PROYECTO EXPANSIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS RURALES (PNUD, NORAD, ASDI COSUDE)

- El diseño de un sistema de calificación de organizaciones y un sistema de evaluación de cartera, fueron elementos innovadores en el mercado de servicios que contribuyeron a la sostenibilidad del proyecto. La innovación es fuente de sostenibilidad.
- La formulación de objetivos específicos y resultados debe corresponderse con las potenciales disponibilidades de recursos (humanos, financieros y materiales) y con el contexto en que se circunscribe el proyecto (política, Gobierno, donantes, marco jurídico, etc.)
- El fortalecimiento institucional de las IF's; demanda mucho más tiempo y recursos financieros, humanos y materiales que el previsto en un proyecto; por tanto, requiere del esfuerzo compartido de más de un proyecto y de una institución pública o privada.
- La capacitación no tiene impacto si sus lecciones van en contra de estímulos del mercado. Ej: promover la captación de ahorros en contexto de abundancia recursos fáciles.
- El fortalecimiento institucional de las IF's, no solamente se limita a capacitación y subsidio de recursos para mejorar infraestructura física, etc., implica también esfuerzos en investigación de aprovechamiento de capacidades, de mercados, tecnologías y productos financieros, que hagan posible innovaciones y, por tanto, cambios en la visión y comportamiento de las IF's.
- El fortalecimiento institucional solamente para IF's existentes y con potencial para lograr la autosostenibilidad en un plazo determinado (5 a 7 años),
- La ausencia de una institución y de leyes que normen, regulen y posibiliten la supervisión de las IF's, conjuntamente con la abundancia de subsidios, dificulta la adopción de las innovaciones y cambios que se promueven mediante el fortalecimiento institucional,
- Derivado de lo anterior: es necesario la concertación de estrategias y políticas con los proyectos y programas patrocinadores, con tal de que puedan exigir a las IF's mejoramiento de desempeño a cambio de crédito y de fortalecimiento institucional.

2. LECCIONES APRENDIDAS PROYECTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA INTERMEDIARIAS DE CRÉDITO NO CONVENCIONALES (BID)

- Los bajos niveles académicos y la rotación de personal en las organizaciones de crédito pueden ser una limitante a su fortalecimiento institucional, especialmente en las Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- Un mecanismo que vincule un plan de fortalecimiento de las organizaciones, para ir cumpliendo con disciplinas financieras, con el acceso a recursos de crédito, podría acelerar el proceso de adopción de las disciplinas financieras.
- El proyecto demostró que es factible lograr transformaciones y un mejoramiento de los indicadores financieros y de administración de cartera; y la adopción de una visión empresarial. Las organizaciones todavía aplican los principales instrumentos aprendidos en este programa; no obstante, a través del proyecto no se logró su calificación de parte de la Superintendencia de Bancos para movilizar ahorros (ONCs) y el acceso a fondos de la FNI o del sistema bancario regular.
- Por eso, analizar a profundidad las limitaciones del entorno económico para el diseño de un programa, es un elemento fundamental para proponer objetivos posibles y evitar barreras innecesarias, tanto a la institución ejecutante como a los clientes del programa.
- Los cambios de prioridades políticas de un gobierno a otro, afectan el desarrollo y el impacto de un proyecto. La culminación exitosa de un proyecto requiere de la consistencia, tanto del organismo donante, como del gobierno y la institución ejecutora.
- Un proyecto de desarrollo para un sector económico¹⁰ o grupo social, puede terminar orientándose a fortalecer una institución del gobierno central cuando cambian las prioridades políticas. No basta elaborar una estrategia, sino comprometer a todos los actores con su desarrollo.
- Las salidas bruscas afectan a los clientes de un proyecto. Los proyectos deben definir estrategias de salida para no ocasionar un impacto negativo en las organizaciones.
- A pesar de la finalización abrupta de este proyecto, el éxito del proyecto PNUD y el surgimiento de nuevos programas en esta área, confirmaron la existencia de un mercado y una demanda por los servicios de fortalecimiento institucional para organismos de microfinanzas.
- Es necesario lograr un mayor nivel de consenso entre todas las instancias proveedoras de recursos, en cuanto a las disciplinas financieras que deben exigirse en los proyectos de crédito a las organizaciones.

3. LECCIONES APRENDIDAS UNIDAD AMBIENTAL

- La parte ambiental no está divorciada de la rentabilidad de las empresas, su incorporación puede generar valor agregado y mayores ingresos (caso de hamacas y empresas de madera).
- Mientras la institución no se identifique con el tema y todos los proyectos lo adopten en forma transversal, no se puede ser efectivo en convencer a los beneficiarios (empresarios o dirigentes de organizaciones de apoyo).
- Las ONGs son más fuertes que las cooperativas de ahorro y crédito.

4. LECCIONES: PROYECTO SERVICIO ALEMÁN DE COOPERACIÓN SOCIAL TÉCNICA (DED)

- Los proyectos que maneja el INPYME, individualmente son más fuertes, mejor organizados y planificados, que la institución misma. La institución podría aprender de sus proyectos.
- La credibilidad ante el grupo meta y la comunidad internacional se gana preparando planes consistentes, cumpliendo en su ejecución y monitoreando y controlando la calidad de la intervención.
- INPYME ha tenido poca capacidad de aprender de los errores cometidos en actividades que organiza y corregir el rumbo. Todavía lo hace de forma espontánea, hace falta una planificación y organización anticipada.
- Las actividades que se organizan sin criterios claros y coherentes con el tipo de actividad conducen a pérdida de credibilidad para la institución organizadora.
- El grupo meta del INPYME debe de diferenciarse. En el caso de la rama madera, hay empresarios que tienen mayor nivel académico que en otras ramas. El servicio debe diferenciarse de acuerdo a esas diferencias.

5. LECCIONES APRENDIDAS PROYECTO ONUDI

- El reclutamiento de personal para este tipo de intervenciones es complejo debido a las diferentes habilidades requeridas para desempeñar la misma función: formación profesional, liderazgo, manejo de conflictos, relaciones humanas, discreción, visión.
- El proceso de cambio de segundo piso a tercer piso es difícil manteniendo el mismo personal, dado que las calificaciones requeridas y los métodos utilizados difieren en cada uno de los niveles; aunque la experiencia de trabajo en el segundo piso es un activo importante para ser efectivo en el tercer piso.

6. LECCIONES APRENDIDAS PROYECTO NICAMUEBLE

Lecciones Aprendidas

- La cooperación entre los diferentes proyectos da resultados tangibles, esta debe basarse en los principios estratégicos de ambas partes.
- El cambio de autoridades en la diferentes instituciones con los que tienen colaboración NICAMUEBLE, afectan el desarrollo del proyecto.
- Aunque es conveniente agrupar a las empresas de acuerdo a su nivel de desarrollo tecnológico, para efectos de capacitación esto es insuficiente, dado que el conocimiento y nivel educacional de los participantes es muy variado.
- La extensión o seguimiento es un instrumento fundamental después de la capacitación, porque contribuye a afianzar los conocimientos adquiridos y permite ponerlos en práctica posteriormente.
- Cuando el proyecto ofrece el componente de financiamiento, las empresas tienden a perder interés en la participación. Las empresas tienden a tener una visión de corto plazo.

7. PROYECTO: FONDO DE FOMENTO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y LA PROMOCIÓN TURÍSTICA-AECI

- Las empresas semiartesanales tienen capacidad de transformarse en empresas semi-industriales con el acceso los recursos financieros adecuados a las necesidades de la empresa y a las posibilidades de pago.
- Dado el componente de subsidio que conlleva, este tipo de proyectos es justificable en situaciones, sectores o empresas, donde se aplique criterios especiales: interés de promover un sector particular, emergencias, generación de empleos, generación de efecto de demostración.
- Considerando la demanda real de las empresas por financiamiento que permita su transformación, es todavía un reto aplicar un modelo de ejecución que permita a la vez, la sostenibilidad del fondo; y el objetivo de apoyar la transformación de las empresas.

O. RECOMENDACIONES

1. Ha habido un rezago en la implementación de políticas y leyes tendientes a mejorar el entorno para el desarrollo de las MIPYME y de sus organizaciones de apoyo. Aunque, de acuerdo a su ley creadora la elaboración de políticas no es un mandato propio del instituto, el INPYME debería de jugar un rol de mediador ante las instituciones de gobierno para impulsar políticas de apoyo en beneficio de sus involucrados. Especialmente, debe abogar por políticas y programas que incentiven la ventaja competitiva de los sectores y reduzcan las brechas tecnológicas; y política

intermedias que apoyen la transformación productiva de las MIPYMES y su inserción en los mercados.

- Igualmente, mientras no existan alternativas permanentes de empleo productivo en otros sectores de la economía, el INPYME debe velar para incluir al sector de Microempresas de sobrevivencia en las políticas y programas de apoyo a la microempresa. Deben analizarse a la luz de las políticas orientadas a combatir la pobreza y fomentar la gobernabilidad y la estabilidad del país. El INPYME ha validado metodologías de apoyo a estos segmentos que deben transferirse a instituciones interesadas.
- 2. El INPYME debe finalizar su estrategia en forma consensuada con sus principales involucrados. Esta estrategia debe de ser la fuente de sustento para elaboración de planes, programas y proyectos que paralelamente apoyen la estrategia y aporten los recursos internos y externos necesarios para su implementación. Para ello, en el futuro, el INPYME debe ser un instituto fundamentalmente pro activo en la elaboración de proyectos y evitar la tentación de aceptar proyectos ajenos a su propia estrategia.
- 3. Para su sobrevivencia en el corto plazo y para su crecimiento como instituto en el futuro, el INPYME debe de lograr una partida del Presupuesto General de la República para cubrir sus gastos operativos básicos. Debe aprovecharse el peso político, asignado al tema la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) y efectuar acciones de muy corto plazo encaminadas a determinar las necesidades de financiamiento mínimo del Instituto; para que en alianza con el MIFIC, que preside la institución, efectuar el cabildeo necesario con las autoridades correspondientes para asegurar su inclusión en el Presupuesto general de la República.
- 4. Igualmente, para la formulación de sus nuevos programas y proyectos, el INPYME debe tomar en consideración la Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza, dado que los organismos de cooperación internacional girarán parte importante de su apoyo financiero a Nicaragua en torno al eje de dicha estrategia.
- 5. El INPYME debe de desarrollar una cultura que establezca relación entre la planificación, monitoreo y el seguimiento y evaluación. Debe constituirse un sistema a partir del plan estratégico, que incluya la elaboración de planes operativos anuales, con metas cuantitativas e indicadores medibles que permita la evaluación de los resultados y los ajustes a los planes de acuerdo a la realidad encontrada. El sistema debe permitir a la institución, no solo conocer el impacto de sus acciones sino también aprender continuamente de sus aciertos y errores para el mejoramiento continuo de su estrategia y planes institucionales.
- 6. En el campo del crédito, el PAMIC logró una experiencia exitosa desarrollando la oferta de servicios de crédito. Para el INPYME el desarrollo de mercados debe ser una orientación estratégica. El plan estratégico de la institución debe desarrollar una visión sobre el mercado de servicios de desarrollo empresarial. La estrategia debe considerar la definición de planes de apoyo y servicios de fortalecimiento de las instituciones del segundo piso a fin de lograr la

- diversificación de los servicios de acuerdo a la demanda y contribuir a elevar la calidad de sus servicios a las MIPYMES.
7. Considerando que existen diferentes segmentos empresariales determinados por sus características, problemáticas y necesidades de apoyo, debe impulsarse la oferta diferenciada de servicios según el segmento empresarial que se desea alcanzar (medianas, pequeña o microempresa). Dado que el INPYME está en proceso de mover sus operaciones hacia el tercer piso, el instituto debe definir y diseñar servicios diferenciados a organizaciones de segundo piso según los segmentos de MIPYME que atienden y el tipo de servicios que ofrecen.
 8. A lo largo de su accionar, el INPYME ha comprobado la importancia de las redes institucionales para lograr objetivos, obtener mayor cobertura de sus servicios, bajar costos y por ende lograr un mayor impacto de sus servicios en el sector meta. La formación de redes debe ser uno de sus objetivos estratégicos. Existen amplios campos de acción en este sentido con diferentes tipos de instituciones tanto del sector público como del sector privado. En este sentido, desde su nueva ubicación en el tercer piso, es aconsejable también reanudar la alianza con las organizaciones de la antigua red PAMIC.
 9. Ligado a lo anterior, es conveniente identificar la oferta de servicios existente en el tercer piso y analizar las posibilidades de establecer alianzas estratégicas con esas instituciones para lograr los objetivos institucionales y optimizar el uso de los recursos. Un criterio importante de intervención del instituto debe ser evitar relaciones de competencia con otras instituciones y articular relaciones de coordinación y cooperación para maximizar el impacto.
 10. Para las futuras actividades del INPYME es importante rescatar la experiencia positiva de la regionalización, partir de la demanda regional y buscar sinergias locales con instituciones privadas y gobiernos municipales.
 11. De cara a la transformación que está experimentando el INPYME; así como también de cara al futuro de sus actividades; y dada la importancia de los medios de comunicación en el desarrollo de su imagen institucional y del sector mismo, se recomienda elaborar un plan de mercadeo institucional a través del cual dar a conocer al público la nueva oferta de servicios que ofrecerá la institución y proyectar de forma planificada la nueva imagen institucional que desea lograrse.
 12. A partir de esta transformación, el INPYME debe de establecer las bases para el manejo de la institución de forma técnica y profesional, con una gestión eficiente y transparente, que asegure el logro de sus objetivos y el fortalecimiento de la institución.
 13. Dada su importancia en la generación de empleos, aunque la ley creadora del INPYME no menciona específicamente al sector de la microempresa como sujeto de atención, desde su nueva ubicación en el tercer piso, la institución debe de prever y asegurar de parte de las organizaciones de segundo piso que asista en el futuro, la atención adecuada al sector microempresarial.
 14. El fondo de crédito es una semilla de desarrollo y un importante patrimonio de la institución con potencial de contribuir a su sostenibilidad. En el contexto del desarrollo del nuevo Plan

- Estratégico del INPYME, es fundamental realizar una evaluación financiera del estado actual del fondo y posteriormente definir una estrategia para su utilización. Para este fin, los criterios a considerarse deben ser las necesidades actuales de recursos financieros de las microfinancieras y del sector MIPYME; las necesidades propias de la institución; la administración sana y profesional del fondo; y el mantenimiento del valor patrimonial del fondo para continuar apoyando el desarrollo de las MIPYMES. Debe considerarse la posibilidad de contratar una asesoría financiera especializada en caso de necesidad.
15. El INPYME puede beneficiarse de las experiencias de otros actores institucionales, tanto nacionales como internacionales de apoyo a las MIPYMES. De forma selectiva y planificada, es conveniente que la institución efectúe estudios estructurados para de aprender de las mejores prácticas de apoyo al sector y alimentar de estas prácticas los planes y programas del INPYME.
16. A partir de los hallazgos de este estudio, sería valioso profundizar en el análisis de las metodologías exitosas, actualizarlas y rescatar elementos que alimenten la nueva estrategia del INPYME desde el tercer piso; así como también, para ponerlas a disposición de las instituciones de segundo piso en los casos que sea aplicable y relevante.
17. Igualmente, es importante elaborar un inventario más detallado del material didáctico utilizado en las actividades de capacitación tanto a intermediarias de crédito como a las empresas; y evaluar la conveniencia o utilidad de su actualización para uso de las instituciones que prestan servicios de apoyo a estos sectores.

ANEXO I METODOLOGÍA DE TRABAJO

El presente trabajo se elaboró a partir de los siguientes pasos metodológicos:

- Revisión y análisis de la documentación e información secundaria existente. Se seleccionaron y revisaron los documentos suministrados por el Lic. Noel Castellón y la Lic. Alma Nubia Gutiérrez, funcionarios del INPYME quienes efectuaron la labor de enlace y apoyo para esta consultoría. Los principales documentos consultados incluyen: Informes de avance de los proyectos y evaluaciones externas de los proyectos.
- Elaboración de Guía de entrevista semiestructuradas y desarrollo de un total de 17 entrevistas, 3 de ellas por escrito. Las entrevistas se efectuaron a funcionarios, asesores, directores de proyectos, ex funcionarios y al ex asesor técnico principal del PAMIC.

A través de las entrevistas y revisión de documentos se reconstruyó la historia institucional, su marco legal, la información sobre los proyectos y sobre el enfoque estratégico que se ha empleado para promover el desarrollo del sector. Así como también, de las entrevistas se extrajeron valiosas lecciones aprendidas a lo largo de la historia de la institución y de la ejecución de sus proyectos.

- Entrevista escrita a 6 ONG que canalizan fondos de crédito del INPYME, complementadas con entrevistas personales o telefónica.
- Análisis de la Información. La información se analizó y estructuró de acuerdo a los objetivos descritos en los términos de referencia de este trabajo, los cuales se incluyen como anexo. A fin de extraer lecciones de los servicios desarrollados por el PAMIC, se trató de determinar su impacto de acuerdo a indicadores básicos como cobertura, sostenibilidad, sistematización e impacto en las empresas (ventas) en caso de servicios de mercadeo.
- Elaboración del documento.

ANEXO 2 EL ENTORNO ECONÓMICO Y POLÍTICO EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL PAMIC

Después de una década de economía centralizada, dictadura, y guerra civil, en 1990, al asumir el nuevo gobierno democrático, el país estaba dividido social y políticamente y la economía al borde del colapso. El producto interno bruto y el consumo privado per cápita habían descendido al 42% de su nivel en 1977; el valor de las exportaciones al 53% y el salario real a menos del 24%. La hiperinflación, que en 1988 había alcanzado el récord de 33 mil %, rondaba el 13,492%. En tanto que, la deuda externa alcanzaba la cifra de US\$ 12 mil millones, el 33 el valor de las exportaciones.

Basándose en el principio de reconciliación nacional, en 1990, el nuevo gobierno se dio a la tarea de impulsar un complejo proceso de transición: de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia y de una economía estatalmente intervenida a la economía de mercado, que abriera espacio al sector privado y que permitiera el crecimiento rápido sostenible y equitativo.

El Plan de Estabilización y Ajuste Estructural.

En el campo económico en 1991, arranca un plan de estabilización de la economía que puso fin al proceso hiperinflacionario, primer obstáculo para la inversión y el crecimiento económico.

Así mismo, se inició un plan de reformas estructurales para impulsar la conformación de una economía de mercado inserta en el mercado internacional. El plan incluyó la privatización de 350 empresas estatales, la liberación del comercio exterior, la liberación del acceso a divisas para la importación y la reducción en la dispersión de los aranceles. Adicionalmente, se impulsaron diversas medidas para desregular la economía: la reforma fiscal; y la reforma al sector financiero, para establecer la intermediación entre el ahorro y la inversión²⁹. Para ello se liberó la tasa de interés y se formó un marco regulador adecuado, para permitir el surgimiento de la banca privada.

La reincisión de Nicaragua a los mercados de Estados Unidos y al acceso a fondos de los organismos multilaterales; así como la renegociación de la deuda externa,(que en 1996 se logró reducir a la mitad) fueron hechos claves del proceso.

En término de incentivos a la producción, se promulgó en 1992 la Ley de Promoción de Exportaciones, la ley de Inversiones Extranjeras, y la Ley de Zonas Francas; y se mantuvo la ley de Apoyo a la Pequeña Industria y Artesanía de 1984 que otorgaba exoneraciones fiscales a este sector.

En el período mayo de 1991 a diciembre de 1994, el índice de inflación promedio mensual fue de 0.84%, en el inicio de una etapa de crecimiento económico a partir del año 1994.

En 1989 la información estadística del sector era incompleta. Los registros del Ministerio de Economía señalaban la existencia de 81,000 empresas con licencia para operar, aunque se estimaba que cerca del 50% de la PEA urbana, derivaba ingresos del sector del sector informal. Se reconocía

²⁹ La banca, estatal en su totalidad, servía como ventanilla del Banco Central, para colocar crédito subsidiado y dirigido, y a menudo condonado masivamente por razones políticas.

el papel de la microempresa como generadora de empleos, proveedora de bienes y servicios y su papel como amortiguadora de la profunda crisis económica que atravesaba el país.

Era prioridad formular políticas, programa y acciones para apoyar la reactivación y transformación del sector y hacer posible su participación en la construcción de la economía.

1994. Entorno del PAMIC Institución Autónoma

Después de más de una década de entorno recesivo en 1994, la economía registra por primera vez un crecimiento del 3.2%, las exportaciones crecieron en 31% con relación al 93, lográndose una reducción del déficit comercial y la inflación se mantuvo en 1% flat mensual; aunque el desempleo registró el 20%. El programa de ajuste comenzó a mostrar resultados.

El gobierno continuó la política de apertura, ese año se inició la negociación del TLC con México. El entorno para el desarrollo de la microempresa mejoró; aunque la amenaza de la competencia y apertura de la economía era tema de preocupación en las organizaciones gremiales. La falta de políticas intermedias de apoyo era un tema constante en la agenda de los gremios. El número de organizaciones entrando al servicio de microcrédito se expandió.

1998. El entorno económico y social INPYME

Después de 3 años de crecimiento económico, en 1998 el entorno del país para el desarrollo de la microempresa se vuelve más prometedor. En 1997 el PIB creció a una tasa del 5.1%, se habían triplicado, desde el año 1992, al tiempo que el nivel de inflación se registró en un 7% y el déficit del sector público disminuyó al 7%. Por otra parte, la deuda externa se había reducido a la mitad en 1996; y se habían abierto 12 bancos privados que captaban el 80% del ahorro nacional, algunos de los cuales se involucraron directamente en microcrédito. En 1998 se firmó el Programa ESAF con el Fondo Monetario Internacional. Su cumplimiento fue fundamental para la entrada a Nicaragua a la iniciativa de países altamente endeudados.

Congruente con la globalización de la economía, el proceso de reformas para mejorar el entorno para la inversión privada continuó profundizándose. En 1998 se promulgó la ley de Justicia Tributaria, orientada a ampliar la base tributaria y continuar la apertura de la economía; se firma el TLC con México y se mantiene su compromiso con el ALCA; igualmente es relevante mencionar el incremento de la inversión extranjera el país.

Un hecho relevante, es la creación del Programa Nacional de Competitividad en 1998. El programa pretende mejorar el clima de negocios y promover "clusters" competitivos: turismo, zonas francas, agroindustrias y pequeña empresa como sectores competitivos en Nicaragua, que deben de promoverse con la colaboración del sector público y privado. Muy positivo es el hecho de que se incluyó al INPYME dentro de la Junta Directiva del Programa.

Así mismo, en junio de 1998 el Ministerio de Fomento Industria y Comercio (antes Ministerio de Economía y Desarrollo) elaboró la "Estrategia y Políticas de Fomento para impulsar el Desarrollo de la Pequeña y Microempresa". Este documento define los roles que deberá jugar tanto el Ministerio

así como el del INPYME dentro del esquema de pisos; y se inician actividades orientadas a dar más coherencia a la política.

Quedó claro que la estabilización y la apertura no son elementos suficientes para aumentar la producción; y reflejó la necesidad de implementar políticas intermedias, incluyendo políticas para la mediana, pequeña y microempresa. La economía se dinamizó; el proceso de apertura externa y globalización se perfiló como oportunidad y amenaza para las MIPYMES.

El surgimiento de ASOMIF, señala la creciente importancia de las organizaciones de microfinanzas en el país. En la actualidad representa a 20 organizaciones y manejan una cartera de US\$ 45 millones. Casi el 50 % de las organizaciones pertenecían a la red PAMIC. Las microfinancieras más importantes desarrollaron una oferta de servicios de desarrollo empresarial. De las 6 organizaciones que integraron la red PAMIC, 5 prestan algún servicio de esta naturaleza. Surgen también nuevas organizaciones y programas de apoyo al sector³⁰ y nuevas organizaciones gremiales, algunas con apoyo del PAMIC e INPYME.

Entorno para la transformación del INPYME año 2001.

El INPYME deberá iniciar la implementación en un nuevo contexto económico político, marcado por una desaceleración del crecimiento económico. La crisis del café, originada en una abrupta caída de los precios del producto, las muestras de debilidad del sistema financiero que ha implicado la quiebra de tres bancos en el año 2000; y la consecuente caída de las exportaciones.

³⁰ Un estudio de la GTZ, encontró más de 100 organizaciones prestando servicios de desarrollo empresarial de algún tipo. Surgen programas desde la perspectiva de desarrollar mercados de SDE (INDE/BIDGTZ y SwissContact).

ANEXO 3 LOS PROYECTOS EJECUTADOS POR EL PAMIC/INPYME

Impacto y Lecciones Aprendidas

En este apartado se revisan todos los proyectos ejecutados por PAMIC e INPYME a través de sus 10 años de historia. Se describen los objetivos de los proyectos, su ejecutoria y las lecciones aprendidas³¹. A través de estos proyectos, la institución ha brindado servicios financieros y no financieros y contribuido al desarrollo de la pequeña y microempresa en Nicaragua.

1. El PAMIC I

Con la firma del Convenio entre el Gobierno de Nicaragua y el Gobierno de los Países Bajos, se inicia el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa.

Monto de la donación: \$1,600.000.00, de los cuales US\$800 mil eran destinados al fondo de crédito. El resto para asistencia técnica, incluyendo para al Banco Popular.

El objetivo de desarrollo del programa era combatir la pobreza generando fuentes de empleo e ingreso para los dueños y empleados de las Microempresas, a través del acceso al capital, la capacitación y otros servicios de apoyo.

Características:

- Un programa de carácter mixto
- Orientado a masificar los servicios
- Duradero. Debería sobrevivir gobiernos
- Profesional

Áreas de operación a 3 niveles: político, institucional y operativo.

Principales Logros³²

- Formación de un equipo profesional y técnico dedicado a la misión del PAMIC para asegurar el desarrollo del Programa.
- Creación del Fondo de Crédito PAMIC de US\$800 mil y ampliación gradual incluyendo capitalización, a US\$1.7 millones.
- Aprobación de 18,000 créditos y atención a 6,000 microempresarios.

³¹ La información se obtuvo de los informes de los proyectos y las lecciones se extrajeron de los mismos informes y de los análisis y opiniones de sus funcionarios a directores.

³² Los informes revisados para este estudio no distingúan claramente entre los logros de los diferentes proyectos PAMIC. En el caso del PAMIC I puede incluir actividades generadas en el PAMIC II.

- Convenios de colaboración y de colocación de créditos con 13 ONGs. Apoyo a la creación de 7 organizaciones.
- Elaboración del Modelo de promoción y Guía de crédito.
- Formación técnica de 40 promotores en conjunto con el INCAE los cuales fueron en su mayoría incorporados en las ONGs.
- Desarrollo de un Programa de apoyo a la comercialización. 2 ferias nacionales y 10 ferias regionales. Participación en ferias en Honduras y Guatemala.
- Realización de eventos nacionales dirigidos a instituciones de apoyo al sector.
- Participación en el documento: "Estrategia Nacional para Pequeña y Microempresa". Ministerio de Economía y Desarrollo.

2. El PAMIC II.

El PAMIC II inició en mayo de 1993 hasta abril de 1996, con una donación del Gobierno de los Países Bajos por un monto de US\$ 3 millones.

La estrategia estaba dirigida a promover los servicios financieros y no financieros para beneficiar al mayor número de microempresas asegurando niveles de calidad y eficiencia.

Logros

Crédito

Desarrollo de mercado

- Creación de un fondo de atención a la microempresa a partir de donaciones de Holanda y NORAD. Capitalización del fondo.
- Inicio de atención masiva y sistemática. Apertura del mercado de crédito no convencional
- Creación de una red de organizaciones canalizadoras de crédito. (15 ONG, y 2 cooperativas de ahorro y crédito). Introducción de Modelo de Promoción y crédito; y metodologías grupales que permitió atención crediticia ágil a un bajo costo.
- 10 mil clientes con crédito.

Sostenibilidad

- Todas las organizaciones cubrieron sus costos operativos en un periodo de 6 meses y se capitalizaron.
-

Sistematización de Instrumentos

- Elaboración y divulgación de instrumentos y metodología para atención sostenible. Guía de crédito, administración de cartera; metodología de bancos comunitarios y grupos solidarios, material de capacitación.

Servicios de Desarrollo Empresarial

- Elaboración de instrumentos e inicio de atención sectorial: Fomento artesanal. Diseño de instrumentos. Atención a 18 grupos, 360 microempresarios.
- Agroindustria: 29 proyectos entre nuevos y reactivados.
- Organización. Se formaron 25 agrupaciones ramales beneficiando a 500 microempresarios.
- Desarrollo instrumentos y de servicios de apoyo a la comercialización. 6 Ferias nacionales, 24 ferias regionales, 5 ferias internacionales, beneficiando a más de 3,000 microempresarios.

Desarrollo de mercados. Sostenibilidad

Se logró que 6 ONGs incorporaran en sus servicios la capacitación en gestión empresarial a través de un subsidio inicial del 50% del costo del servicio; y el fortalecimiento a su capacidad para promover eventos directos de mercadeo. Así mismo la participación en otros servicios.

Otros eventos

Coordinación del Foro de ejecutivos de la microempresa donde se exponen y discuten aspectos importantes.

Lecciones Aprendidas PAMIC II

- No existen grupos débiles sino falta de oportunidades. El sector de la micro y pequeña empresa del país, no es un sector vulnerable. Es un sector con alto potencial por sus características:
- Creatividad
- Iniciativa
- Responsabilidad
- Voluntad de Superarse
- Mentalidad positiva hacia el cambio
- El apoyo al sector de la pequeña y microempresa no debe ser algo coyuntural, sino que debe realizarse con una visión de sostenibilidad y continuidad. No debe ser esporádica sino estructural, ligado a las instituciones ejecutoras que ofrecen servicios de manera estable y sostenida.

- No podemos hacerlo solos. La dispersión geográfica del sector; la heterogeneidad de actividades exige el involucramiento del sector público, del sector privado y de donantes externos.
- El esfuerzo en formar una red de apoyo al sector integrada por ONGs, así como la concertación de convenios de Colaboración con instituciones de capacitación, e investigación, es la garantía de la sostenibilidad de los servicios. Debe continuar consolidándose mediante una adecuada coordinación entre el PAMIC y los actores involucrados.
- Se ha avanzado mucho, pero falta mucho por hacer. El fenómeno de la globalización propone nuevos retos. Es necesaria la continuidad del PAMIC, diversificando, innovando y proponiendo nuevas alternativas.

Desde la perspectiva del Gobierno de los Paises Bajos

- Iniciando con un programa piloto y con un aporte de US\$3 millones cuando apenas se conocía el nombre de microempresa en 1991 y no existía inversión significativa, a través del PAMIC, Holanda apoyó la construcción de valiosos activos sociales y políticos para Nicaragua: una institución autónoma del gobierno avanzando en su fortalecimiento interno, desarrollando mercados y ejecutando nuevos programas con el concurso de otros donantes; la conformación de una red de organizaciones sostenibles en casi todo el territorio nacional promoviendo el desarrollo de la microempresa(creación de capital social), la creación de metodología y prestación de servicios financieros y no financieros para la microempresa; el crecimiento de miles de Microempresas y la consolidación de empleos e ingresos para miles de hombres y mujeres pobres del país.

3. Proyecto NORAD. 1992. US\$1.1 millones. El objetivo del proyecto era contribuir a fortalecer el fondo de crédito iniciado por Holanda y a la expansión de los servicios de crédito. Apoyó la estrategia del PAMIC y se ejecutó dentro del Modelo de crédito PAMIC, obteniendo sus mismos logros.

4. El PAMIC III.

Después de varias etapas puentas, (la última Mayo-Septiembre 96) en octubre de 1996 se finaliza y aprueba el documento estrategia de Apoyo a la Microempresa, 1996-1999 (PAMIC III). Este documento recoge elementos de la estrategia anterior, incorpora nuevos elementos, especialmente un claro avance en actividades para incrementar el nivel de institucionalidad del PAMIC, a través de sistematizar las metodologías y experiencias y de transferir instrumentos a las organizaciones para desarrollo empresarial.

Presupuesto. El presupuesto aprobado fue de US\$2,623,230 distribuido en tres partidas anuales iguales de US\$874,410 de los cuales el Gobierno de los países Bajos, cubriría en forma decreciente el 100% el primer año, 75% el segundo año y 50% el tercer año. El porcentaje restante sería cubierto con fondos del Gobierno de Nicaragua y por fondos propios del PAMIC.

Metodología de Trabajo

- Desarrollo de mercados. Para esto se define como impulsor de iniciativas y creador de servicios y metodología para atender al sector a través de otros ejecutores.
- Creación de redes de apoyo. Responder a necesidades reales. Sostenibilidad financiera e institucional del servicio.
- Acción directa en localidades y/o con servicios que no sea posible ofrecer de otra manera.
- Impacto en productividad, competitividad y sostenibilidad
- Enfoque ramal
- Enfoque geográfico,
- Enfoque grupal, enfoque de género y protección del medio ambiente.

Elementos de la Estrategia

- Consolidación empresarial y el avance de la empresa.
- Trabajo con las ONGs y la Constitución de Comités Locales de Apoyo al Desarrollo Empresarial.
- La priorización de empresas con mayor potencial de desarrollo empresarial, definiendo proceso de graduación de empresas, fortalecimiento de las institucionalización de los servicios (sistematización de metodologías en manuales de Procedimientos).
- Creación de un sistema computarizado de información y estadísticas de los Servicios No financieros de la DAE.
- Diseño de un sistema de evaluación a los planes que incluya la aplicación de indicadores de sostenibilidad y de impacto.
- La incorporación del enfoque de género en la institución y en todos los servicios; la incorporación del componente de medio ambiente.
- Priorización de sectores de la microempresa a atender, áreas geográfica y servicios a ofrecer.

La metodología y estrategia propuesta en el PAMIC III en 1996, contiene elementos del hoy paradigma de desarrollo de mercados para servicios de desarrollo empresarial. No obstante, al implementarse el enfoque regional, se volvió a la prestación directa de servicios.

Logros de objetivos específicos

Aunque no se implementó la estrategia definida en el documento de proyecto, una valoración sobre el cumplimiento de los objetivos específicos del proyecto, indican que el PAMIC III cumplió con los objetivos específicos previstos, los cuales eran orientados a prestar servicios de desarrollo empresarial.

Que se logró con el PAMIC III.

- La prestación de servicios no financieros al sector MIPYME del país. Indudablemente que en periodo del proyecto se incrementaron considerablemente los servicios.

- La reincisión de la micro y pequeña empresa en el mercado nacional. Así como la promoción de nuevas actividades con potencial de mercado.
- Mayor competitividad del sector MIPYME, expresado a través del crecimiento de las ventas de los participantes.

Total MIPYMES atendidas PAMIC III: 9,392²³.

- Lograr coordinación entre los diferentes servicios con organismos locales que apoyan al sector.
- Procurar la independencia institucional del PAMIC, en cuanto a sostenibilidad financiera.

Que no se logró

- Continuar con el proceso de sistematización iniciado en el PAMIC II.
- Continuar la estrategia de desarrollo de mercados. Creció el personal y la atención directa a la microempresa.
- Implementar una política general de recuperación de costos para los servicios.
- La implementación del sistema de información, de seguimiento y evaluación de impacto.
- El diseño e implementación de la metodología para graduar empresas en diferentes fases. Criterios para seguir.
- Criterios para finalizar la atención a una empresa.
- Coordinación de todos los proyectos, a fin de evitar duplicidad y optimizar el impacto de cada uno.
- Sistematizar los aportes y extraer las lecciones para alimentar el análisis y la reformulación de la estrategia, según segmentos, sectores y zonas.

Factores que afectaron su desarrollo

Internos

²³ El informe del PAMIC III, indica que del total de 9,392 MIPYMES, el 50% son sostenibles. No obstante, no se define el indicador de sostenibilidad para este caso; ni el método para llegar a ese porcentaje.

- La falta de definición en cuanto a la misión, rol, estrategias, sector meta, especialmente después de la transformación del PAMIC en INPYME. Crecimiento poco ordenado a través de proyectos que no obedecen a la estrategia interna.
- Cambios de estructura. De una organización diseñada predominantemente por tipo de servicios a una organización basada en criterio geográfico. Regionalización. Regreso a estructura por servicios.
- Inestabilidad en la Dirección Ejecutiva (ha habido cuatro directores), rotación continua del personal, desintegración parcial del equipo de trabajo de la DAE, crecimiento del personal sin patrón ordenado, principalmente en el área administrativa.

Externos

- Orientaciones políticas para determinar las actividades.
- El Huracán Mitch indujo al INPYME a orientar recursos a aliviar sus efectos en la población. (actividades no previstas en el proyecto 1996-1999).
- La no inclusión en el Presupuesto Nacional.

Conclusión PAMIC I,II y III:

Con Pamic I se identificó un sector, se experimentó un modelo, se creó otro nuevo y se sentaron las bases para la expansión de programas.

Con PAMIC II se consolidaron, institucionalizaron y transfirieron al segundo piso el sistema, métodos e instrumento para consolidación del sistema del crédito no convencional y los servicios de Desarrollo Empresarial. Se identificó mercado atractivo para organizaciones.

El PAMIC III posibilitó el incremento de los servicios, la extensión a todas las regiones del país y la proyección del instituto a nivel nacional. El PAMIC III fue el eje de sustento para el crecimiento de la institución a través de nuevos proyectos pero no contribuyó a consolidar la institución.

5. Proyecto Fortalecimiento Institucional para Intermediarias de Crédito no convencionales. (BID)

Fondos de Crédito, operados por la FNI y el Programa de Fortalecimiento Institucional de intermediarias financieras no convencionales ejecutado por el PAMIC por la suma de \$ 4.5 millones, dirigido a ONGs, Cooperativas de Ahorro y Crédito y Unión de Tiendas Campesinas.

Objetivo Global

Fortalecer la capacidad de administración financiera, crediticia y comercial de las intermediarias financieras no convencionales (IFNC) para lograr su acceso al mercado financiero privado.

Para ello el programa requerirá convertirlas en organizaciones empresariales: Definir su misión estratégica, actualizar procedimiento operativos y poner en práctica disciplinas financieras necesarias para proteger su patrimonio institucional y asegurar su viabilidad a largo plazo.

Componentes

a) **Asistencia Técnica** para 30 organizaciones. (ONGs, Cooperativas de Ahorro y Crédito y Uniones de Tiendas Campesinas). Temas de atención: administración, movilización de ahorro, mercadeo financiero, administrativo y contables, administración de cartera e informática. También se incorporó un componente ambiental.

b) **Capacitación:** Un programa de amplia cobertura, orientada a fortalecer los recursos humanos de intermedias.

c) **Componente ambiental.** A través de este componente se creó la unidad de gestión ambiental (UGA). Esta unidad elaboró diagnósticos de los sectores de riesgo, elaboró el Sistema de Procedimientos Ambientales (SISPAMIC) y efectuó capacitaciones para que 47 organizaciones que implementaran el SISPAMIC, capacitaron a grupos empresariales de diferentes ramas.

Aunque al comienzo la Unidad se desenvolvió de forma aislada del resto de la institución, actualmente se está capacitando al personal e integrando el componente de forma más extensiva. Creó el sello ecológico y está estudiando adaptar a las PYMES las ISO 14000

Ejecutoria del Programa de Fortalecimiento Institucional

Alcance del Programa

7 Organismos no Gubernamentales (ONG)

6 Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC)

7 Uniones de Cooperativas

Impacto del Programa.

De la evaluación externa de 1996 (Lee Arbuckle, JE Austin Asociates, Arlington Virginia Mayo 1996) se puede deducir que tanto el programa de asistencia técnica estaban teniendo resultados razonables en el fortalecimiento de las instituciones.³⁴ En tanto que sobre el programa de capacitación concluye tienen 23 módulos desarrollados, el programa ha sido efectivo y debe seguir mejorándose para una mejor efectividad. Recomienda el cobro por servicios de capacitación. La evaluación abunda en recomendaciones técnicas.

³⁴ Sobre la Cooperativa evaluada a través de la aplicación de la Guías Técnica se afirma: la Cooperativa es rentable, el crédito externo solo es el 7.2% del activo, "Aplica principios contables y produce estados financieros consistentes, gracias a la asistencia técnica de PAMIC". PAMIC tiene capacidad técnica para producir estados financieros ajustados y hacer el análisis de la Cooperativa en cuanto a ;Desempeño financiero, eficiencia operativa y orientación al grupo objetivo. La interpretación de datos es razonable aunque falta profundizarse.

El Programa logró implementar cambios en las 25 organizaciones atendidas en incentivar una sana cultura crediticia e impulsar una visión empresarial.

Algunos indicadores sobre la situación financiera de las Instituciones entre 94 y 98, (Informe Semestral Agosto 97, basado en el sistema de monitoreo del Programa), señalan el impacto en las organizaciones.

ONG

Incremento en el número de clientes: 30%

Crecimiento real de activos: 76%

Crecimiento de la capitalización en términos reales: 161%

Mejoría en relación de activos productivo a activo total.

Mejoría en el indicador de eficiencia operativa (exceptuando 2 organizaciones)

Disminución de las tasas de interés.

Cooperativas de ahorro y crédito.

Aumento de membresía 12.3%

Incremento en Activos totales 70%

Incremento patrimonio. 5%

Relación ahorro al activo total: 3.36% a 5.28%

La capacitación. Logró amplia convocatoria y participación: más de 100 organizaciones y total de 300 participantes. Los módulos fueron segmentados por tipo de organización y función del participante. Tuvo un impacto favorable en la imagen del PAMIC y en el cambio de los participantes.

Es importante señalar que las 5 instituciones entrevistadas para este estudio, manifestaron que el programa fue clave para su crecimiento y fortalecimiento y aún están utilizando (con alguna variante en algunos casos) los instrumentos adquiridos a través del programa. Todas estas instituciones han continuado la tendencia de crecimiento en sus indicadores, y han diversificado sus fuentes de financiamiento.

Diseño de herramientas

Este proyecto produjo numeroso material para capacitación y asistencia técnica: manuales, guías, sistemas, computarizado de seguimiento. Ver Anexo 1. Estos materiales fueron ampliamente utilizados en el Programa y transferido a otros proyectos. (PNUD otros) que continuaron su utilización al finalizar el proyecto.

La Unidad de Gestión Ambiental.

La Unidad elaboró el Sistema de Procedimiento Ambientales para la Microempresa. SISPAMIC.

- Brindó Asistencia técnica a las organizaciones de Crédito. 5 organizaciones de las 25 que recibieron asistencia técnica institucionalizaron el componente ambiental.

- Se ha logrado sensibilizar a funcionarios y empresarios.
- Se creó el Sello Ecológico, aunque aún no está funcionando. Posiblemente se pase a otra institución.
- El proyecto finalizó a inicios del año 2000. Se dio capacitación a 40 organizaciones; y a empresarios para introducir componente ambiental, eliminar materias primas dañina, lograr producción limpia y aprovechar desechos.

Desde el año 2000 todas las actividades se han efectuado desde el tercer piso.

Diseño de herramientas

Manuales:

- Dos manuales para la Rama Madera Mueble
- Manual de medidas Higiénico Sanitarias Ambientales para panaderías,
- Manual de Microempresa y Medio Ambiente (I y II) y
- Manual de orientaciones metodológicas.

Cambios en la Estrategia del Programa.

A mediados de 1998, variables externas a su desarrollo ponen fin al programa: pérdida de interés de parte del MIFIC y del propio INPYME que buscaba visibilidad política en las actividades. Su interrupción se efectuó sin analizar estrategias alternativas y sin estrategia de salida. La ejecución de los fondos restantes se efectuó sin planes ni coordinación con los otros proyectos del INPYME y los fondos fueron trasladados para el fortalecimiento del MIFIC (fortalecimiento interno y adquisición de equipos), a la DPYME (fortalecimiento del área de políticas) y a actividades de desarrollo empresarial paralelas a la DIDE dentro del INPYME.

En INPYME se desarrollaron algunas actividades interesantes para desarrollar empresas con énfasis en tecnologías sanas. Hamacas, típicos (uso de colorantes naturales y certificados), diseño de hornos de gas para cerámica en San Juan de Oriente, productos lácteos (24 empresarios) junto con el proyecto de ONUDI, y 30 agroindustrias. No se dio seguimiento a las actividades al finalizar el proyecto.

Conclusión sobre el Programa de Fortalecimiento Institucional

El proyecto tuvo logros importantes en la elaboración de herramientas y en el cumplimiento de su objetivos de fortalecimiento a las instituciones a través de la Asistencia Técnica y la Capacitación. Estas organizaciones continúan aplicando las herramientas adquiridas a través del programa e indudablemente contribuyó a la sostenibilidad de la oferta de crédito a la microempresa. Estas herramientas fueron transferidas al Proyecto PNUD.

El programa no logró que accedieran a los fondos en la FNI; así como tampoco hacerlos sujeto de crédito bancario, ni su calificación para movilizar depósitos de acuerdo a las normas prudenciales de la Superintendencia de Bancos como pretendía su diseño original. Posiblemente, el diseño fue

poco realista en cuanto a considerar, tanto las adversidades del entorno, como las debilidades propias de las intermedias.

El diseño no contemplaba el cobro por servicios, aunque indudablemente, dada la aceptación de los servicios tenía potencialidad de ser autosostenible.

El éxito del proyecto PNUD; así como el surgimiento de nuevos proyectos en este campo (PROMIFIN de COSUDE) y el mismo espacio ocupado por ASOMIF, señalan la existencia de un demanda real de estos servicios.

Lecciones Aprendida²⁵.

- Los bajos niveles académicos y la rotación de personal en las organizaciones de crédito pueden ser una limitante a su fortalecimiento institucional, especialmente en las Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- Un mecanismo que vincule un plan de fortalecimiento de las organizaciones, para ir cumpliendo con disciplinas financieras, con el acceso a recursos de crédito, podría acelerar el proceso de adopción de las disciplinas financieras.
- Sin embargo es factible lograr transformaciones y un mejoramiento de sus indicadores financieros y de administración de cartera; y la adopción de una visión empresarial.
- Los cambios de prioridades políticas de un gobierno a otro, afectan el desarrollo y el impacto de un proyecto. La culminación exitosa de un proyecto requiere de la consistencia, tanto del organismo donante, como del gobierno y la institución ejecutora.
- Un proyecto de desarrollo para un sector económico o grupo social, puede terminar orientándose a fortalecer una institución del gobierno central cuando cambian las prioridades políticas. No basta elaborar una estrategia, sino comprometer a todos los actores con su desarrollo.
- Las salidas bruscas afectan a los clientes de un proyecto. Los proyectos deben definir estrategias de salida para no ocasionar un impacto negativo en las organizaciones.
- A pesar de la finalización abrupta de este proyecto, el éxito del proyecto PNUD y el surgimiento de nuevos programas en esta área, confirman la existencia de un mercado y una demanda por los servicios de fortalecimiento institucional para organismos de microfinanzas.
- Es necesario lograr un mayor nivel de consenso entre todas las instancias proveedoras de recursos, en cuanto a las disciplinas financieras que deben exigirse en los proyectos de crédito a las organizaciones.

²⁵ Estas lecciones se derivan de la información facilitada por la ex Directora del Proyecto. Lic. Bertha Margarita de Astorga.

6. Expansión De Servicios Financieros Rurales. (NORDAD, COSUDE, ASDL)

Este proyecto inicia en 1995 con una donación de US\$ 1,082,799.

El proyecto surge en un contexto de reducción del crédito rural bancario por el retiro del Banco Nacional de Desarrollo, del surgimiento de numerosos proyectos de desarrollo rural con componente de crédito otorgado directamente a los clientes, y la ausencia o debilidad de instituciones con capacidad de canalizar crédito profesionalmente.

Objetivos

- Contribuir a la creación de capacidades institucionales para la prestación de servicios financieros a pequeñas unidades económicas rurales.
- Asistir al Gobierno y a la comunidad donante en la implementación de políticas que faciliten la expansión de servicios financieros rurales en forma sana y sostenible.
- Contribuir al fortalecimiento de intermediarias financieras no convencionales, mediante el mejoramiento de sus capacidades de administración gerencial y crediticia, para lograr la expansión de sus actividades en forma sostenible.
- Establecer vínculos operacionales entre estas instituciones y la banca.

El proyecto inicia facilitando asistencia técnica a 25 intermediarias financieras en el sector rural.

En 1997 se revisa la estrategia del proyecto. Se efectúa una selección más estricta de las organizaciones seleccionando aquella que demostraron avances en la etapa anterior y se incluyen algunas nuevas con clara posibilidad de sostenibilidad y de pagar por los servicios. 14 organizaciones en total.

Buscar la sostenibilidad futura del proyecto mediante la venta de servicios de asesoría a proyectos de desarrollo rural. Se crea para ello el sistema único de calificación (SUC) y posteriormente el Software de Evaluación de Carteras crediticias.

Se definen tres áreas de intervención:

1. Calificación y Seguimiento del desempeño institucional de las IF's .
2. Formación de Recursos Humanos Especializados en Microfinanzas
3. Asesoría a Componentes de Crédito de Proyectos de Desarrollo Rural

Ejecutoria del Proyecto

En la primera etapa se logra consensuar algunos criterios básicos:

- El crédito debe otorgarse a través de instituciones especializadas (no directamente a través de proyectos)

- El crédito y la asistencia técnica deben administrarse en forma separada.
- Los subsidios no deben entregarse en forma de crédito.

Alcance del Proyecto

- Se asiste a 25 cooperativas de ahorro y crédito, beneficiando a 1,885 personas, 1,367 hombres y 518 mujeres. Aunque muy pocas parecen ser sostenibles, las que captan ahorros, lo que es complejo en un entorno de abundancia de fondos subsidiados.
- Cambio de visión de 25 organizaciones.
- 16 Intermediarias calificadas con el SUC
- Venta de SEC ha permitido al proyecto operar casi 3 años después de finalizado.
- Se elaboraron 7 manuales especializados para capacitar a microfinancieras rurales.

Autostenibilidad. Un de los logros más importantes del proyecto a través de la venta de los sistemas SUC y SEC, ha logrado subsistir tres años después de finalizado su periodo. Actualmente está en proceso de obtener personería jurídica como entidad privada y convertirse en una agencia calificadora del desempeño institucional.

Con miras a ser financieramente autónoma y a suministrar insumos para una eventual normación y supervisión de IFs no bancarias.

LECCIONES APRENDIDAS³⁸

- La formulación de objetivos específicos y resultados debe corresponderse con las potenciales disponibilidades de recursos (humanos, financieros y materiales) y con el contexto en que se circumscribe el proyecto (política, Gobierno, donantes, marco jurídico, etc.).
- Desde un proyecto pequeño, ejecutado por una institución pública de modesto perfil político es difícil tener incidencia significativa en el establecimiento de acuerdos de políticas y estrategias entre Gobierno y donantes.
- El fortalecimiento institucional de las IF's; demanda mucho más tiempo y recursos financieros, humanos y materiales que el previsto en un proyecto; por tanto, requiere del esfuerzo compartido de más de un proyecto y de una institución pública o privada.
- La capacitación, asesoramiento y calificación de la IF's, cuando son ejecutadas por una misma persona puede conllevar a conflicto de intereses.
- La capacitación no tiene impacto si sus lecciones van en contra de estímulos del mercado. Ej: promover la captación de ahorros en contexto de abundancia de recursos fáciles.
- El fortalecimiento institucional de las IF's, no solamente se limita a capacitación y subsidio de recursos para mejorar infraestructura física, etc., implica también esfuerzos en investigación de

³⁸ Las lecciones aprendidas de este proyecto se derivan de entrevista con el ex director del proyecto Lic. Julio Ricardo Hernandez y del informe oficial del proyecto.

aprovechamiento de capacidades, de mercados, tecnologías y productos financieros, que hagan posible innovaciones y, por tanto, cambios en la visión y comportamiento de las IF's.

- El fortalecimiento institucional solamente para IF's existentes y con potencial para lograr la autosostenibilidad en un plazo determinado (5 a 7 años).
- La ausencia de una institución y de leyes que normen, regulen y posibiliten la supervisión de las IF's, conjuntamente con la abundancia de subsidios, dificulta la adopción de las innovaciones y cambios que se promueven mediante el fortalecimiento institucional.
- Derivado de lo anterior: es necesario la concertación de estrategias y políticas con los proyectos y programas patrocinadores, con tal de que puedan exigir a las IF's mejoramiento de desempeño a cambio de crédito y de fortalecimiento institucional.

7. Programa Piloto de Servicios Financieros Rurales

Este proyecto se inició a finales de 1995. Tenía como fin incentivar a la banca comercial a prestar servicios financieros a los pequeños productores y comerciantes del sector rural. Su estrategia estaba basada en experiencias exitosas en países de Asia y América Latina. Contaba con 4 componentes: Capacitación, asistencia técnica, apoyo financiero para gastos operativos, y un fondo de crédito administrado por la Financiera Nicaragüense de Inversiones. Tenía como meta la apertura de 9 sucursales en poblados no superiores a 15,000 habitantes.

El proyecto logró establecer convenios con dos bancos privados: BANCENTRO y Banco del Café (cerró operaciones), los cuales abrieron 3 y dos sucursales respectivamente dentro del marco del proyecto. No obstante, los bancos no se involucraron en el otorgamiento de microcrédito en la escala esperada.

8. Proyecto ONUDI

Proyecto de "Desarrollo de Redes y Distritos de Pequeñas y Medianas Empresas en Nicaragua". Este proyecto es la segunda parte del Proyecto que se inició, ejecutado por ONUDI y teniendo al PAMIC como contraparte. Pretendía implementar el método de especialización flexible. Además de sistematizar metodología no hay evidencias de impacto visible en el sector. Por otra parte, aunque inició su trabajo a partir de grupos previamente organizados por el PAMIC, fue ejecutado sin una adecuada coordinación entre proyecto y organización contraparte.

El proyecto tiene como objetivo el desarrollo de metodología que promueven sistemas eficientes de relaciones entre las empresas e instituciones y su transferencia a instituciones de apoyo a PYMES para su aplicación directa, fortaleciendo de esta manera sus capacidades técnicas. Las metodología desarrolladas son las siguientes: Redes Horizontales, Distritos Industriales o Clusters y redes de abastecimiento.

El proyecto cuenta con una planta de 10 profesionales, 5 trabajando en redes horizontales, 3 en redes verticales 1 en formación de "clusters".

Proyecto primera Etapa: Elaboración de Metodología. Redes horizontales y verticales.

Segunda Fase: Transferencia

El reto que tiene el Proyecto actualmente es que el INPYME debería de estar aprendiendo con ellos, pero las limitaciones de recursos y su debilidad institucional no se lo permiten. Están tratando de capacitar a dos funcionarios para que sean los receptores institucionales al finalizar el proyecto, (uno de ellos del proyecto NICAMUEBLE). El proyecto está tratando de diseñar otras alternativas de salida, en caso que el INPYME no tenga la capacidad institucional de absorberlo.

Logros del Proyecto

- Transferencia de la metodología de redes horizontales a 8 instituciones públicas y privadas.
- Atención directa a 15 redes y 21 redes a través de la transferencia metodológica.
- Capacitación de 23 articuladores en la metodología de Redes Horizontales, 3 en metodología de redes de Abastecimiento y 4 Metodología de Distritos Industriales/Clusters.
- Fortalecimiento de 13 relaciones de proveeduría entre 9 empresas proveedoras y 4 empresas clientes.
- Participación de 54 empresas en los clusters de Boaco y Chontales.

Lecciones Aprendidas³⁷:

- El reclutamiento de personal para este tipo de intervenciones es complejo debido a las diferentes habilidades requeridas para desempeñar la misma función: formación profesional, liderazgo, manejo de conflictos, relaciones humanas, discreción, visión.
- El proceso de cambio de segundo piso a tercer piso es difícil manteniendo el mismo personal, dado que las calificaciones requeridas y los métodos utilizados difieren en cada uno de los niveles; aunque la experiencia de trabajo en el segundo piso es un activo importante para ser efectivo en el tercer piso.

1. Lecciones particulares concernientes a la promoción de empresas pequeñas y medianas, más específicamente en el sector industrial

- Una red de empresas es una herramienta poderosa para reforzar el ambiente inmediato de las pequeñas empresas y favorecer su competitividad, ya que favorece la especialización flexible, reduce sus costos de transacción, ensancha sus oportunidades, facilita la innovación de productos y tecnológica, mejora la calidad y reduce los costos. Así contrarresta las imperfecciones del mercado.

³⁷ Las lecciones aprendidas a través de este proyecto fueron elaboradas por el equipo de consultores externos que evaluaron el proyecto en abril de 2,001, como parte del informe de evaluación; así como también a través de entrevista a su Directora Lic. Pastora Sandino.

- La promoción de las PYMES se refuerza si se extiende a la vez a las empresas grandes que sirven como locomotoras y a micro empresas capaces de crecer (a diferencia de las micro empresas de subsistencia).
- Las redes horizontales y verticales necesitan herramientas específicas, facilitadas por consultores que actúan como facilitadores de redes ; ambos tipo de redes interactúan en la práctica y esto debería ser fomentado de manera sistemática.
- Un distrito industrial o "cluster" es el resultado de un proceso largo, en el que resultan cruciales la existencia y desarrollo de instituciones locales fuertes para la promoción de redes.
- El desarrollo de distritos industriales se ve beneficiado por la mayor descentralización posible del Estado, con gobiernos locales y/o regionales más autónomos.
- La promoción de redes debe ser centrada en los vínculos entre las empresas y otras entidades, tanto gubernamentales como no-gubernamentales, y en las herramientas para hacerlos efectivos. Pero se refiere también a las relaciones entre entidades que promueven el desarrollo de las PYMES.
- La promoción de redes también debe usar algunas herramientas de gestión más específicas, proporcionadas como servicios no - financieros, para ayudar a las empresas a responder rápidamente a nuevas oportunidades y desafíos.
- Esto significa una contribución al desarrollo del mercado para servicios no - financieros, mostrando su efectividad y dando parámetros para apreciar su calidad.
- La provisión continua de servicios gratuitos o altamente subvencionados por un período extendido causa distorsión del mercado y crea dependencia del cliente. "Alimentar con la cuchara y la caridad", incluyendo la asesoría empresarial gratuita, cesan a la larga, mientras que un enfoque de tipo empresarial mejora la comprensión de la economía de mercado y la capacidad de respuesta a ésta.
- Por consiguiente estos servicios deben ser proporcionados, tan pronto como sea posible, contra pago efectivo de por lo menos una porción significativa y creciente de su costo, por cada empresa o red; mejor sobre una base contractual para fomentar su importancia subjetiva para el empresario, favorecer su efectividad y evitar lo más posible las posibles distorsiones de este mercado.
- Este tratamiento del mercado de servicios requiere una comprensión común y un esfuerzo de cooperación de las agencias donantes y ONGs, así como de las agencias estatales y universidades involucradas en estas actividades de consultoría.
- La promoción de redes significa básicamente catalizar y guiar procesos en que las empresas e instituciones son los actores principales.
- El diseño flexible de herramientas para la promoción de redes hace fácil adaptarlas a las características y necesidades específicas de ciertas empresas y hacerlas sustentables después de un cierto tiempo.
- Con frecuencia las redes más pequeñas no logran todos los beneficios esperados, debido a una escala o alcance insuficientes, lo que habla a favor de redes más grandes y más complejas, cuando es posible.
- En el caso de las redes horizontales se necesita normalmente un mínimo de 18 meses de asistencia regular, y un período adicional de monitoreo y asistencia ocasional. Las redes verticales, sobre todo aquéllas que involucran a empresas más grandes, pueden requerir un tiempo menor.

- Este tipo de redes significa una transferencia de la filosofía y técnicas de gestión modernas, incluyendo consideraciones medioambientales y de género, a PYMES e incluso a una capa de micro empresas dinámicas, una mayor valoración del sector industrial en el desarrollo local, regional y nacional y un refuerzo de instituciones democráticas. Esto ayuda a generar las condiciones para una reducción efectiva de la pobreza en el largo plazo.
- La filosofía de redes ayuda a desarrollar un liderazgo tecnológico y de gestión para las PYMES a nivel de la empresa, institucional y estatal.
- La transferencia de la metodología a otras instituciones se hace mejor sobre una base contractual, con entrenamiento teórico y práctico y asistencia a mediano plazo, que acompaña a los promotores de redes en su práctica. Este proceso debe ser reforzado por un intercambio continuo de experiencias. Las condiciones para el éxito son un compromiso real de cada institución y promotor, la inclusión del proceso de transferencia en la planificación institucional y la provisión de los recursos necesarios.
- El éxito depende tanto de un buen diseño del proyecto y del marco institucional, como de la calidad de su dirección y del personal, que debe ser muy motivado, tener un buen conocimiento de gestión empresarial, excelentes habilidades para relacionarse y sentido común.
- Aunque este tipo de proyectos implica por lo tanto costos altos de personal (y el impacto es difícil de evaluar), sus metas esenciales, la gestión eficaz de las redes, y su metodología esencial, a saber, catalizar una visión y decisiones empresariales, permiten fácilmente una réplica espontánea, aunque a un paso más lento, sea a través de la asunción de su filosofía y metodología por las empresas y las redes, sea a través de la influencia en otras instituciones no específicamente involucradas en la transferencia de la metodología.
- Este tipo de proyecto necesita una metodología especial para la evaluación de su éxito o fracaso, definida en el momento de su formulación o durante la primera fase de ejecución, y debe incluir una muestra de empresas similares no asistidas por el proyecto. A pesar de esto una evaluación siempre necesitará una apreciación calificada y basarse en la acción real y la opinión de las empresas e instituciones involucradas, que constituyen su mercado.

• 2. Lecciones generales

- Sin relaciones bien establecidas y líneas de comunicación entre la agencia ejecutora, el coordinador del proyecto, la contraparte nacional, los otros actores locales y el Donante, no se puede lograr un monitoreo satisfactorio y totalmente informativo. El coordinador del proyecto debe informar a la agencia ejecutora (con copia a las otras contrapartes locales) y la agencia ejecutora debe informar directamente y periódicamente al Donante.
- En casos, como el de este proyecto, donde el idioma del proyecto, a pesar de ser un idioma de trabajo oficial de la organización, no es el idioma de comunicación de la Organización con el Donante, los informes para el Donante deben ser proporcionados en el idioma establecido de comunicación. Seguir este procedimiento no sólo es materia de cortesía con el Donante, sino que permitirá al Donante seguir regularmente las actividades del proyecto, pudiendo así entender a tiempo los problemas encontrados.
- La selección apropiada del coordinador nacional y del personal nacional del proyecto es muy importante para una ejecución exitosa y sin contratiempos del proyecto.
- Reclutando y capacitando adecuadamente a profesionales nacionales experimentados se ahorra tiempo en la ejecución del proyecto, cortando la curva de aprendizaje.

- Debe analizarse la necesidad de proporcionar medios de transporte adecuados en proyectos que cubren un territorio grande, para aumentar la eficacia de las actividades, particularmente cuando los clientes se encuentran dispersos en el país y el transporte público no está bien desarrollado.

9. PROYECTO DE INCUBACIÓN DE EMPRESAS. PINE. Inicia en el segundo semestre de 1997, con una donación del Gobierno de Holanda por la suma de US\$ 280.000

Objetivo del Proyecto. Aportar a la creación de nuevas empresas, poniendo énfasis en aquella que generan empleo y contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de núcleos poblaciones.

Impacto del proyecto.¹⁸ El proyecto logró formar algunas Microempresas de los sectores de alimentos, madera y artesanías y mostrar que es posible incubar empresas con bases tecnológicas. No obstante, el proyecto aparentemente no tuvo mucho éxito en su implementación.

El Fondo para el Desarrollo Tecnológico y la Promoción Turística.

El Fondo de Fomento para el Desarrollo Tecnológico y la Promoción Turística inició en Noviembre de 1998 y finaliza en 1999. Es financiado por la Agencia de Cooperación Española. Su objetivo es promover la innovación y la aplicación de procesos tecnológicos en las micro y pequeñas empresas a través de financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura turística.

Se origina en la necesidad identificada de recursos financieros de fomento para inversión.

Atiende empresas con activo menor de US\$50.000, un mínimo de 2 trabajadores y un máximo de 30. Como criterio de selección se aplica a proyectos viables, que desarrollen nuevas tecnologías y contemplen aspecto ambiental.

Logros

- Elaboración de 25 proyectos.
- Desarrollo de una metodología de fomento que involucra a varias instituciones.
- Elaboración del Manual de Procedimientos Fondo de Fomento para el Desarrollo Tecnológico y Promoción Turística.
- Vinculación de un banco comercial directamente con los microempresarios; y conocimiento entre ambas partes.

Meta a largo plazo: que el banco intervenga con recursos propios.

Conclusiones y Lecciones

- Existe una demanda real de fondos de fomento para la transformación del sector de MIPYMES y una metodología sistematizada interesante; pero el proyecto no ha logrado colocar todos los fondos. Aparentemente por falta de capacidad de ejecución técnica, dado el complejo modelo

¹⁸ No fue posible entrevistar a ningún funcionario de este proyecto. El informe final no proporciona información para extraer alguna conclusión sobre el alcance, impacto y sostenibilidad.

de ejecución. Vale la pena revisar esta experiencia y resolver problemas de ejecución a fin de multiplicar su efecto.

- Aunque no se ha hecho un estudio del impacto del proyecto en las empresas (ventas, calidad etc.) y el número de empresas atendidas no es representativo para generalizar, a través del proyecto se ha observado que las empresas semiartesanales tienen capacidad de transformarse en empresas semi-industriales con los recursos adecuados.
- Es poco probable que el proyecto pueda transferirse o replicar en instituciones de segundo piso dado el complejo proceso decisario (involucramiento de diversas instancias del INPYME y del Banco). Los ingresos del fondo no cubren los gastos.
- Dado el componente de subsidio que conlleva, este tipo de proyectos es justificable en situaciones, sectores o empresas, donde se aplique criterios especiales: interés de promover un sector particular, emergencias, generación de empleos, generación de efecto de demostración.

10. Proyecto NICAMUEBLE

Comenzó en octubre de 1999 hasta diciembre del 2003. Tiene un presupuesto de 2.5 millones de dólares aportados por Finlandia, el 75%, Chile 20% y Nicaragua, 5%.

El Objetivo del proyecto es lograr una industria de muebles de madera más competitiva, mediante el uso más racional de la materia prima maderable, prácticas de manejo más eficientes y la obtención de mayor valor agregado.

Tiene un organismo de Supervisión, formado por representantes de los países donantes, dos ministerios y el INPYME, que funge como contraparte del proyecto.

Componentes: capacitación y asistencia técnica, dirigido a 1. pequeñas y medianas empresas y seguimiento posterior a través de consultores nacionales y extranjeros. (Gerencia, organización y comercialización).2. Instituciones de segundo piso que podrían dar sostenibilidad a las acciones.(INATEC, INAFOR).

Principales logros

A nivel Institucional

- Elaboración de 2 diagnósticos uno con INATEC (sobre los centros de capacitación en carpintería y ebanistería), otro con INAFOR, del Laboratorio de Tecnología de la Madera para analizar la factibilidad de su reactivación.
- Estudio de tipología de muebles con la UPOLI.
- Manual de Higiene y Seguridad Industrial, con el MITRAB.

A nivel de empresas.

- Diagnóstico del sector madera-mueble.
- Actualmente están atendiendo a un total de 30 empresas (grupo inicial era de 40). La meta es llegar a 60.
- Asistencia de las empresas 60-70% a las capacitaciones y aplicación de técnicas aprendidas: pre-seco al aire libre, mantenimiento de máquinas, diseños.
- Construcción de dos maquetas de secado solar y desarrollo de una tecnología de secador solar.
- Elaboración de documento técnicos: Pre-seco de maderas. Mantenimiento de equipos, aspectos básicos del diseño de muebles, Seguridad e Higiene laboral.
- Conformación de la Asociación de Muebleros de Nicaragua (ASOMUEBLE)
- Estudios de Mercado a nivel nacional y regional (Costa Rica)

Lecciones Aprendidas.

- La cooperación entre los diferentes proyectos da resultados tangibles, esta debe basarse en los principios estratégicos de ambas partes.
- El cambio de autoridades en las diferentes instituciones con los que tienen colaboración NICAMUEBLE, afecta el desarrollo del proyecto.
- Aunque es conveniente agrupar a las empresas de acuerdo a su nivel de desarrollo tecnológico, para efectos de capacitación esto es insuficiente, dado que el conocimiento y nivel educacional de los participantes es muy variado.
- La extensión o seguimiento es un instrumento fundamental después de la capacitación, porque contribuye a afianzar los conocimientos adquiridos y permite ponerlos en práctica posteriormente.
- Cuando el proyecto ofrece el componente de financiamiento, las empresas tienden a perder interés en la participación. Las empresas tienden a tener una visión de corto plazo.
- La organización de EXPOMUEBLE 2000 debe planificarse y organizarse con suficiente tiempo.

11. Proyecto Microempresas y Capacitación

Financiado por el colegio de San jacinto. Quebec, Canadá.

Objetivo. Incrementar la productividad y competitividad de las MIPYMES en los sectores textil, alimentos, y muebles, mediante el uso de procedimientos y técnicas más eficientes y en armonía con el medio ambiente.

Componente: Capacitación.

Logros

- Capacitación a 200 hamaqueros en el uso adecuado de tecnologías limpias.
- Organización de banco de colorantes naturales para los hamaqueros.
- Laboratorio para el desarrollo de nuevos productos, y control de calidad del teñido de manila para elaborar hamacas, telas y productos de madera.
- Construcción de microsecador en Masaya para el sector muebles.
- Capacitación y asistencia a uno 400 microempresarios de diferentes ramas, efectuadas por expertos canadienses en comercialización, exportación, administración. Otros,

ANEXO 4 LOS HALLAZGOS DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO DEL CRÉDITO A LA MICROEMPRESA/1994 Y 1998

De acuerdo a las cifras del estudio de 1994³⁰, efectuado a partir de una muestra de los clientes de las ONGs de la red PAMIC, el crédito a la microempresa tuvo impacto positivo en las finanzas, el empleo y los ingresos del sector. Este impacto fue posible a pesar de que en el período estudiado, 1992 a 1994, la economía del país se mantuvo estancada. Algunos indicadores son los siguientes:

- Crecimiento del 41% en el patrimonio neto.
- El crédito ha tenido impacto en la situación financiera de las empresas:
- Crecimiento del 44% de los activos (en un contexto de inflación anual del 7.5%)
- Aumento del 52% en ventas brutas y 60% en utilidades.
- Crecimiento en el empleo. De 631 a 686. Es decir 55 nuevas plaza o crecimiento del 9% lo que es importante dentro del contexto económico del país. En el 87% de las empresas el empleo ha sido constante.
- Extrapolando los datos al universo de empresas atendidas por el PAMIC a través del Programa de crédito en 1994 se concluyó que el Programa ha contribuido a crear 2,100 y a consolidar 20 mil empleos.

Características Personales de los microempresarios

- El estudio también reveló algunas actitudes y valores de los entrevistados.
- El 37% de los entrevistados han experimentado un incremento en la satisfacción con nivel de vida. Solo 17% considera estar en peores condiciones.
- Los microempresarios tienen aceptación de la autoridad. Se identifican con el amor, respeto hacia sus padres, las autoridades del país, la disciplina y la lealtad, valores fundamentales para contribuir al desarrollo

Impacto por Sexo

- Las utilidades de las Microempresas cuyos propietarios son hombres son más altas que las de Microempresas poseidas por mujeres.

Desempeño Financiero de las Organizaciones

- Tienen un desempeño financiero aceptable. Alcanzan su punto de equilibrio en primer año de operaciones. Lección aprendida por la evaluación.

Variables importantes a considerar en un crédito

- Si un programa de crédito persigue optimizar su eficacia, medida en términos del impacto en las empresas, la segmentación de los clientes es importante considerar criterios como: antecedentes

³⁰ Estudio de Impacto del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa 1,992-1,994. Análisis Total

familiares paternos de mayor estabilidad, una mayor experiencia fuera del país, una actitud pragmática empresarial, alto poder de negociación con sus clientes, historia de diversificación de fuentes de financiamiento, historial de baja morosidad, cursos pre-crédito y asistencia recibida, estrategia. Estas variables tienen más incidencia que la ubicación geográfica, sexo, actividad, etc.

Hallazgos de 1,998

El estudio⁴⁰ fue basado en una encuesta a microempresarios entrevistados previamente en 1,994; así como a través de un encuentro con microempresarios llegó a las siguientes conclusiones:

- **El sector de la microempresa es vulnerable.** Solo el 71% de los encuestados seguían activos; 29% abandonaron el negocio y no tienen otra empresa. Y solo uno de cada cinco de los que salen lo hacen por quiebra, el resto son factores extraeconómicos: desgracia familiar, emigración. La mayoría de ellos eran trabajadores por cuenta propia, lo que indica la vulnerabilidad de las empresas de sobrevivencia.
- De 207 empresas 52 ya no trabajan con crédito (28% porque no lo necesita)
- El 25% sigue recibiendo crédito de la misma organización.

La participación de los trabajadores por cuenta propia en el Programa es elevada. 6 de cada 10 clientes son trabajadores por cuenta propia.

- De las empresas que subsisten, más de la mitad ha crecido por la tasa del PIB y cuatro de cada 10 más que la tasa de inflación acumulada.
- Igual que la encuesta anterior, se verificó un proceso de capitalización de los negocios al expandirse los activos en al menos 50%. Solo en 9% decrecieron. Mientras que el 32% de los trabajadores por cuenta propia redujo sus activos y más de la mitad los aumentó en valores constantes. La mayoría lo usa para aumentar su capital de trabajo.
- En suma, mientras dos de cada tres empresas aumentaban sus activos en términos reales, más de uno de cada tres trabajadores por cuenta propia los redujo.
- No existe relación relevante entre el grado de desarrollo del negocio y el sector o giro del negocio.
- Los trabajadores por cuenta propia tienen un desempeño menor que los clientes de tipo empresaria.
- En términos reales, el volumen de ventas se mantuvo, en términos nominales se expandió por encima de la tasa de crecimiento del PIB.
- El 56% de los casos refiere está mucho o algo mejor, y el 46% igual.

⁴⁰ Informe de Hallazgos. Evaluación de Impacto d cliente Pamic. Junio de 1,998

Ante la posibilidad de tener un empleo asalariado con ingresos iguales a los actuales solo 11% aceptaría.

ANEXO 5 ABREVIATURAS

ADISMA	Asociación de Desarrollo Integral para Masaya
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ASDI	Agencia Suiza para el Desarrollo Integral
ASOMIF	Asociación de Microfinancieras
ASOMUEBLE	Asociación de Muebleros
ASONIPPAN	Asociación nacional de la Industria Panificadora
ATP	Asesor técnico principal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BANCENTRO	Banco Centroamericano
CONAMIN	Comisión Nacional de Microempresas
CONAPI	Comisión Nacional de la Mediana y Pequeña Industria y Artesanía
CONAPAN	Comisión Nacional de Panaderos
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DAE	Dirección de Apoyo Empresarial
DED	Servicio Alemán de Cooperación Social - Técnica
DIDE	Dirección de Desarrollo Empresarial
DPYME	Dirección de Políticas de la Pequeña y mediana Empresa
ERCERP	Estrategia reforzada de Crecimiento Económico y Reducción a la Pobreza
EXPOMUEBLE	Expoventa de Muebles
FNI	Financiera Nicaragüense de Inversiones
FOMICRO	Fondo de Micro Crédito
GTZ	Agencia de Cooperación al Desarrollo
IF's	Instituciones Financieras
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INDE	Instituto de Desarrollo Empresarial
INPYME	Instituto Nicaragüense de Apoyo a la pequeña y mediana empresa
MAS	Ministerio de Acción Social
MIFIC	Ministerio de Fomento Industria y Comercio
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MIPE	Micro y pequeña Empresa
MITRAB	Ministerio del Trabajo
MODOPAMIC	Modelo de Promoción
NORAD	Agencia de Cooperación Noruega
ONG	Organismos no Gubernamentales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PEA	Población Económicamente Activa
PAMIC	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresas
PIB	Producto Interno Bruto
PINE	Programa de Incubación de Empresas

