LP-126

Microfinanzas y políticas públicas

Bernd Balkenhol y Ana Laura Valazza (eds.)

Objetivos de eficiencia para un sector responsable

Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo fue fundada en 1919 para promover la justicia social y contribuir así a una paz universal y duradera. Su estructura tripartita es única en el sistema de Naciones Unidas y está compuesta por representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores. Estos tres constituyentes participan activamente en el Consejo de Administración, en la Conferencia Internacional del Trabajo –que se celebra cada año para debatir cuestiones sociales y del mundo del trabajo– y en numerosas reuniones.

En el transcurso de los años, la OIT ha elaborado un código internacional del trabajo, con convenios y recomendaciones que se someten a la aprobación de los Estados Miembros y que tratan, entre otros temas, de la libertad sindical, empleo, política social, condiciones de trabajo, seguridad social, relaciones de trabajo y administración del trabajo.

Por intermedio de sus oficinas locales y equipos multidisciplinarios instalados en más de cuarenta países, la OIT suministra asistencia técnica y asesoramiento especializado a los Estados Miembros, en diferentes áreas: derecho laboral y relaciones de trabajo, promoción del empleo, formación para el desarrollo de pequeñas empresas, gestión de proyectos, seguridad social, seguridad de los trabajadores y condiciones de trabajo, compilación y difusión de estadísticas del trabajo y educación obrera.

Microfinanzas y políticas públicas

Objetivos de eficiencia para un sector responsable

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2011
Primera edición, 2011

La edición original en inglés de esta obra ha sido publicada por la Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra) y Palgrave Macmillan (Reino Unido) bajo el título *Microfinance and public policy. Outreach, performance and efficiency*. Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2007. Edición en español con revisiones sustanciales y material adicional.

Derechos exclusivos de edición reservados para Plaza y Valdés Editores y la OIT. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas. Ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ningún de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Plaza y Valdés S. L.
Calle Murcia, 2, Colonia de los Ángeles
28223, Pozuelo de Alarcón
Madrid (España)
Tel: (34) 916658959
e-mail: madrid@plazayvaldes.com

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)
4, route des Morillons
1211 Ginebra 22 (Suiza)
Tel: (41) (0)22 799 7828
e-mail: pubvente@ilo.org

Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
Manuel María Contreras, 73
06470, Colonia San Rafael
México, D. F. (México)
Tel: (52) 5550972070
e-mail: editorial@plazayvaldes.com

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)
Darwin No. 51, Colonia Anzures
México, DF 11590 (México)
Tel: (55) 5250 32 24
e-mail: oimexico@oit.org.mx

ISBN: 978-84-92751-92-1

ISBN: 978-92-2-519547-8

Páginas web: www.plazayvaldes.com , www.ilo.org/publns

Impresión / MPC Artes Gráficas S.L.

D.L.: M-41555-2010

Contenidos

Lista de cuadros ix
Lista de gráficos xi
Lista de recuadros xiii
Reflexión inicial y reconocimientos xiv
Sobre los autores xvi

Sección I Introducción

1. Eficiencia y sostenibilidad en las microfinanzas **3**
Bernd Balkenbol y Ana Laura Valazza

1.1. La promesa y los logros 3
1.2. La eficiencia en la literatura de las microfinanzas 11
1.3. Eficiencia: el concepto 14
1.4. Aplicabilidad del concepto de eficiencia a las microfinanzas 17
1.5. Eficiencia versus sostenibilidad financiera 22
1.6. Estructura del libro 24

Sección II Marco analítico

2. Subsidios inteligentes **31**
Jonathan Morduch

2.1. Introducción 31
2.2. Los subsidios y las microfinanzas 32
2.3. Valuar los subsidios 37
2.4. "Atraer" y "repeler" 38
2.5. Conclusiones 44

3. Eficiencia en las instituciones de microfinanzas: una aplicación de análisis de envolvimiento de datos a IMF peruanas **48**
Tres Flückiger y Anatoli Vassilier

3.1. Introducción 48
3.2. Investigaciones anteriores sobre evaluación de desempeño de instituciones de microfinanzas 49
3.3. Metodología de análisis de desempeño 52
3.4. Fuentes de información y construcción de variables 57
3.5. Análisis de eficiencia con el modelo DEA 60
3.6. Conclusiones 71

4. Eficiencia en la intermediación financiera: teoría y mediciones empíricas **74**
Thorsten Beck

4.1. Introducción 74
4.2. Diferenciales de tasa de interés y racionamiento del crédito: teoría 75
4.3. Diferenciales de tasa de interés y racionamiento del crédito: experiencia internacional 79
4.4. Desagregar los diferenciales 81
4.5. Explicar los diferenciales 84
4.6. Conclusiones y lecciones para las políticas públicas 87

5. Hallazgos empíricos sobre los impulsores y los limitantes de la eficiencia **90**
Youssra Hamed

5.1. Introducción 90
5.2. Metodología 90
5.3. La información 91
5.4. Grupos de instituciones de microfinanzas 93
5.5. Impulsores y limitantes de la eficiencia 105
5.6. Conclusiones 117

Sección III Estudios de Caso Seleccionados

6. Argentina: políticas públicas para una inclusión financiera eficiente **125**
Ana Laura Valazza

6.1. Introducción 125
6.2. ¿Por qué no han "despegado" las microfinanzas en Argentina? 126
6.3. El microcrédito para la microempresa fue el inicio, no el final de las microfinanzas en el mundo 135
6.4. El desafío en Argentina: desarrollar los servicios microfinancieros que los clientes necesitan 140
6.5. Cuando la rentabilidad es un obstáculo para la ampliación del mercado 145
6.6. Políticas públicas basadas en la eficiencia para las microfinanzas argentinas 152
6.7. Conclusión: volviendo a Muhammad Yunus 165

7. Bolivia: frente a la comercialización y la competencia en las microfinanzas, ¿qué rol deben tener las políticas públicas? **173**
Julio Alem Rojo, Carlos Foronda y Ricardo Nogales

7.1. Introducción 173

7.2. El desempeño financiero y social del sistema financiero boliviano 174
7.3. Metodología para la medición del desempeño financiero, operativo y social 182
7.4. Análisis del desempeño operativo, financiero y social del sistema financiero boliviano 184
7.5. ¿Qué explica la profundidad del sistema financiero boliviano? 187
7.6. Conclusiones y recomendaciones 192

8. Colombia: el rol de políticas públicas y programas financiados por donantes en la masificación de los servicios financieros **201**
Bernardo Barona y Jaime Villarruga

8.1. Introducción 201
8.2. Las microfinanzas en las políticas públicas colombianas 201
8.3. Programa Banca de las Oportunidades y Proyecto Microfinanzas para el Desarrollo: objetivos, estrategias y componentes 204
8.4. Resultados preliminares de ambas intervenciones 207
8.5. Análisis de los resultados obtenidos y recomendaciones 216
8.6. Resumen y conclusión 230

9. Ecuador: propuestas para microfinanzas competitivas con vocación solidaria **240**
Wilson Arnque y Javier Vaca

9.1. Introducción 240
9.2. Las políticas públicas y su relación con la competitividad y cobertura de las instituciones de microfinanzas ecuatorianas 242
9.3. ¿Qué se ha hecho en los últimos años en materia de políticas públicas orientadas a fortalecer el desempeño de las instituciones de microfinanzas de Ecuador? 244
9.4. Aplicación de una propuesta basada en la eficiencia para las instituciones de microfinanzas de Ecuador 255
9.5. Conclusión 260

10. México: logros y retos de las políticas públicas para incrementar la inclusión financiera: ¿cómo incluir criterios de eficiencia para evaluar mejor? **265**
Raúl Abreu Lastra y Carlos Noriega Curtis

10.1. Introducción 265
10.2. Contexto regulatorio en México 268
10.3. Programas para detonar el desarrollo de servicios microfinancieros 272
10.4. Visión de conjunto 275
10.5. Consideraciones finales y conclusiones 284

11. Perú: innovar entre los más pobres con sostenibilidad **290**
Armando Pillado y Ever Egúsquiza

11.1. Introducción 290
11.2. El entorno: Perú y sus microfinanzas 291
11.3. La institucionalidad, el Estado y el mercado en relación a las microfinanzas peruanas 297
11.4. Análisis de las instituciones de microfinanzas seleccionadas 303
11.5. Conclusión 317

12. Bancos de desarrollo agrícola en América Latina: logros y desafíos para microfinanzas eficientes e inclusivas **322**
Carolina Trivelli

12.1. Introducción 322
12.2. ¿Existe un rol para las instituciones financieras de desarrollo en las finanzas rurales? 323
12.3. Las instituciones financieras de desarrollo en el agro de América Latina 327
12.4. Tres casos prometedores para la expansión de las finanzas rurales: Perú, Guatemala y el Nordeste Brasilero 332
12.5. A modo de cierre 336

Sección IV Conclusiones

13. Implicancias para las políticas públicas **344**
Bernd Balkenhol y Ana Laura Valazza

13.1. Apoyo global de los donantes a las microfinanzas 346
13.2. El peso de los subsidios en las microfinanzas 349
13.3. ¿Qué impulsa a las políticas públicas a brindar su apoyo a las instituciones de microfinanzas? 350
13.4. Efectos generales de las políticas públicas sobre la eficiencia en las microfinanzas a nivel sectorial 352
13.5. Acciones que afectan la eficiencia de las instituciones de microfinanzas 356
13.6. El camino a seguir: cómo apoyar a las mejores de la clase y a las demás 363

Anexo I *La encuesta GIAN* 367
Anexo II *Análisis multivariable y clasificación: desempeño social y financiero* 369
Anexo III *Análisis multivariable y clasificación: eficiencia, desempeño social y financiero* 377
Anexo IV *Detalle del análisis del capítulo 7* 385
Bibliografía 386

Lista de cuadros

1.1. Selección de indicadores para dos muestras de IMF, a julio del 2003 y diciembre del 2008, a los efectos de comparar el total de las IMF con las IMF autosuficientes en lo financiero 7
1.2. Indicadores de eficiencia de MBB, sexta edición (marzo 2001) 13
1.3. Indicadores de eficiencia de MBB, décima edición (marzo del 2005) 13
1.4. Gastos operacionales/cartera bruta promedio, MBB 20
1.5. Salarios / INB per cápita 21
1.6. Productividad del personal (clientes/asesor de crédito) 21
3.1. Estadísticas descriptivas y coeficientes de correlación para insumos y productos de IMF 60
3.2. Resultados de la estimación del modelo DEA orientado a productos con rendimientos variables a escala 63
3.3. Resultados de la estimación del modelo DEA orientado a insumos con rendimientos variables a escala 69
4.1. Descomposición del margen de intermediación para bancos en Kenia 83
5.1. Muestra de IMF por regiones 92
5.2. Tipos de IMF: 3 grupos (desempeño social y financiero) 95
5.3. Tipos de IMF: 6 grupos (desempeño social y financiero) 96
5.4. Grupos y carga de trabajo 102
5.6. Ubicación y nivel de pobreza 106
5.7. Ubicación y autosuficiencia operativa y financiera 107
5.8. Forma legal y nivel de pobreza 108
5.9. Forma legal y autosuficiencia operativa y financiera 109
5.10. Costos de personal como porcentaje de la cartera de créditos y el nivel de pobreza 111
5.11. Salarios de los asesores de crédito (AC) y autosuficiencia operativa 111
5.12. Sistemas de remuneración variable y autosuficiencia operativa y financiera 112
5.13. Metodología de crédito y el nivel de pobreza 113
5.14. Metodología de crédito y autosuficiencia operativa y financiera 114
5.15. Trabajo voluntario y el nivel de pobreza 115
5.16. Trabajo voluntario y autosuficiencia operativa y financiera 116
5.17. Subsidios y mercado objetivo 117
5.18. Subsidios y autosuficiencia operativa y financiera 118
6.1. Microempresa e ingreso 128

6.2. Características e indicadores de eficiencia de IMF con y sin fines de lucro en Argentina 148
6.3. Características e indicadores de eficiencia de IMF de crédito individual y banco comunal 149
6.4. Características de instituciones ejecutoras PPMDES vs. IMF Mapeo RADIM-Andares 152
6.5. Características de IMF argentinas y de América del Sur 158
7.1. Estratificación de créditos en el sistema financiero boliviano a diciembre del 2009 175
7.2. Número de clientes de crédito por tipo de entidad 177
7.3. Composición del patrimonio del sistema financiero boliviano por tipo de accionista 178
7.4. Indicadores de profundidad del sistema financiero boliviano 180
7.5. Porcentaje de clientes de crédito de bajo monto respecto al total de clientes del sistema financiero 186
7.6. Monto de los créditos más pequeños respecto al total de cartera del sistema 187
7.7. Gastos administrativos / cartera (%) 189
7.8. Previsiones para incobrabilidad / cartera (%) 191
8.1. Microempresarios con acceso a crédito por primera vez 8/06-12/09 211
8.2. Establecimiento de crédito y saldos de cartera por tipo de crédito 223
10.1. Desarrollo de elementos normativos - regulación financiera mexicana 269
10.2. Programas enfocados en la microempresa y las microfinanzas 278
10.3. Indicadores para IMF mexicanas 282
10.4. Rendimientos de cartera en América Latina y el Caribe 285
11.1. Definiciones de micro, pequeña, mediana y gran empresa en Perú 293
11.2. Características para definir a las IMF analizadas como grupo par 306
11.3. Información adicional de las IMF analizadas como grupo par 306
11.4. Información financiera de IMF comparadas 314
12.1. Evolución de instituciones financieras de desarrollo por tipo de cartera (primero y segundo piso) 327
13.1. Clasificación de donantes por enfoque 347
13.2. Pasivo de tres IMF seleccionadas (US$) 353

Lista de gráficos

3.1. Frontera de mejores prácticas en espacio de un insumo y un producto 53
3.2. Frontera de mejores prácticas en coordenadas de dos productos 55
3.3. Frontera de mejores prácticas en coordenadas de dos insumos 55
3.4. Midiendo la eficiencia no radial 68
3.5. Frontera de producción DEA bajo rendimientos constantes (RCE) y variables (RVE) a escala 71
4.1. Fricciones de mercado y el diferencial de tasa de interés 78
4.2. Fricciones de mercado y racionamiento del crédito 79
4.3. Desarrollo y eficiencia de los intermediarios financieros 80
4.4. Alcance y eficiencia de los intermediarios financieros 81
6.1. Pobreza en Argentina 127
6.2. Microempresa y PEA 127
6.3. Nivel de penetración del microcrédito a la microempresa en América Latina y el Caribe 129
6.4. Emprendedores "por necesidad" en Argentina 131
6.5. Demanda de crédito quintil 4 141
6.6. Demanda de crédito quintil 5 141
6.7. Estrategias de estabilización del consumo 143
6.8. Estrategias de estabilización del consumo 143
6.9. Alcance en pobreza de IMF por región 146
7.1. Evolución del número de agencias urbanas y rurales 177
7.2. Relación entre Cartera y Depósitos con el PIB 179
7.3. Evolución del margen ("spread") efectivo para entidades financieras 181
7.4. Evolución del ranking operativo-financiero por tipo de institución 185
7.5. Evolución del ranking social por tipo de institución 185
7.6. Saldos anuales de IFD con FONDESIF / total de pasivos de IFD 196
10.1. Mapeo de los principales actores financieros según la normativa de la CNBV 266
10.2. Número de instituciones por figura legal 271
10.3. Instituciones segmentadas por tamaño y sujeción a la regulación 277
11.1. PEA por tipo de empleo 294

11.2. Colocaciones del sistema financiero por tipo de crédito, a junio del 2009 296
11.3. Colocaciones del sistema financiero a la microempresa, a junio del 2009 296
11.4. Evolución de coeficientes de eficiencia operativa y sostenibilidad financiera 314
12.1. Participación de la cartera rural de las instituciones financieras de desarrollo de América Latina 328
12.2. Desempeño relativo de instituciones financieras de desarrollo en América Latina 329
12.3. Desempeño relativo de instituciones financieras de desarrollo en América Latina 329
12.4. Acciones de la banca de desarrollo frente a la crisis 2008-2009 332
13.1. El factor subsidio en los créditos blandos 357
13.2. La importancia de los créditos blandos 358

Lista de recuadros

5.1. MECREF, Niger 97
5.2. CAME, México 98
5.3. SEF, Sudáfrica 99
6.1. Muhammad Yunus sobre Grameen II o Grameen Generalizad System (GGS) 139

Reflexión inicial y reconocimientos

El mundo aún no se recupera de la reciente crisis financiera; es un buen momento para rescatar una lección importante que esta crisis nos deja: la necesidad de alinear más acabadamente al sector financiero con la economía real. A lo largo de esta crisis, el desempeño de las instituciones de microfinanzas (IMF) fue relativamente superior al de las instituciones financieras tradicionales y esto trae aparejadas otras lecciones. Una, de creciente reconocimiento, es que la estabilidad y el alcance del sector financiero van mano a mano y no son contradictorios. Otra se ve reflejada en una decisión que tomó el G20 durante su cumbre en Toronto el pasado mes de junio: adoptar una agenda de inclusión financiera. Esa decisión reivindica un argumento de este libro que señala que el acceso de los pobres a los servicios financieros es un bien público. También lo reivindica la postura del G20 sobre la necesidad de diversificar al sector financiero y permitir que existan proveedores con objetivos sociales además de rentabilidad.

Para América Latina, una discusión sobre cómo asegurar la inclusión financiera es especialmente pertinente. La región, aún la más desigual del mundo, ha visto, sin embargo, disminuir la desigualdad en años recientes. Pero las microfinanzas, como a contramano de este logro, parecen estar dejando a los más pobres a medida que su comercialización avanza. Los gobiernos y donantes, impulsores iniciales de las microfinanzas, se preguntan hoy sobre su rol en el sector. ¿Existe uno o deberían dejarlas y enfocarse en otras estrategias de reducción de la pobreza? ¿Necesitan aún las IMF los fondos de agencias donantes y gobiernos? Aún si se decide que sí, ¿cómo identificar a las IMF que merecen y necesitan subsidios y donaciones? y ¿cómo asignar esos fondos sin distorsionar mercados de microfinanzas competitivos, desalentar la innovación o apañar la ineficiencia?

Cuatro capítulos de la edición inicial en inglés forman el marco analítico de la presente edición en español. Dicho marco permitió dar a los estudios de caso de esta edición una visión común para generar propuestas acordes a cada contexto. Quienes colaboraron con estos nuevos estudios de caso merecen un reconocimiento especial, dado que enfrentaron valientemente las preguntas esbozadas en el párrafo anterior y aportaron ideas concretas sobre cómo aplicar el concepto central de este libro, la eficiencia, al desarrollo de sectores financieros inclusivos en América Latina. Extendemos entonces nuestro profundo agradecimiento a Raúl Abreu Lastra, Julio Alem Rojo, Wilson Araque, Bernardo Barona, Ever Egúsquiza

Canta, Carlos Foronda, Ricardo Nogales, Carlos Noriega Curtis, Armando Pillado Matheu, Carolina Trivelli, Javier Vaca y Jaime Villarraga. Se seleccionó un equipo de colaboradores que combinase experiencia de campo y trayectorias académicas con el objetivo de lograr una publicación de corte práctico pero también rigurosa en el análisis.

Precedió a esta edición un importante trabajo en equipo que tuvo su comienzo en el 2001 por iniciativa del Programa de Finanzas Sociales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El primer paso fue una serie de discusiones sobre un artículo que Bernd Balkenhol había presentado en la conferencia anual de Verein für Socialpolitik (Asociación de Política Social) en el 2001 en Heidelberg, Alemania. El siguiente paso fue la realización de una investigación sobre IMF que se llevó a cabo bajo la responsabilidad conjunta de la Universidad de Ginebra, el Instituto de Estudios de Desarrollo de Ginebra (IUED por sus siglas en francés), la Universidad de Cambridge y la OIT.

Las reuniones y el trabajo de campo que requirió la investigación no hubiesen sido posibles sin el generoso apoyo financiero de la Red Académica Internacional de Ginebra (GIAN, por sus siglas en inglés), la Comisión Europea (AIDCO, oficina de cooperación), la Fundación Ford y la OIT. Las personas que representaron a dichas instituciones en este esfuerzo, como Yves Fückiger, merecen ser reconocidas por su compromiso.

Las tres ediciones de este libro, en el 2007 *Microfinance and Public Policy – Outreach, Performance and Efficiency* (Palgrave Macmillan), en el *2010 Microfinance et politique publique* (Presses Universitaires de France) y la presente edición plasman los resultados de la mencionada investigación y los utilizan para reflexionar sobre las políticas públicas hacia las microfinanzas en diversos lugares del mundo. Lo que distingue a la presente edición es que todos los estudios de caso se refieren exclusivamente a América Latina y que, además de análisis, incluyen propuestas para la acción.

Las sugerencias de Fabio Bertranou y el apoyo de Romina García, ambos de la oficina de la OIT en Buenos Aires, fueron muy valiosos, así como las conversaciones iniciales con Luis Cedrola sobre cómo estructurar este libro.

Bernd Balkenhol
Co-editor

Ana Laura Valazza
Co-editora

Microfinanzas y políticas públicas
Objetivos de eficiencia para un sector responsable

Sobre los autores

Bernd Balkenhol es Director del Programa de Finanzas Sociales de la Organización Internacional del Trabajo. Este departamento se enfoca en aspectos del sector financiero relacionados con el trabajo decente. Durante varios años, fue asesor del Banco Central de los Estados Africanos Occidentales en temas de finanzas para la pequeña y mediana empresa. Es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Ginebra y también enseña regularmente en la Universidad Libre de Bruselas y en el Programa de Capacitación en Microfinanzas de Boulder en Turín. Cuenta con publicaciones en temas relacionados al acceso a servicios financieros. Ha integrado el Comité Ejecutivo del Grupo Consultivo de Ayuda a los Más Pobres (CGAP) y el Foro de Microfinanzas Global de Ginebra y es Presidente Fundador de la Plataforma de Microfinanzas de Suiza. Obtuvo un PhD en la Universidad de Freiburg en Alemania y un MA en Fletcher, Escuela de Leyes y Diplomacia en Estados Unidos.

Ana Laura Valazza es especialista en economía del desarrollo y microfinanzas. Durante los últimos 11 años, trabajó en más de 20 países de África Subsahariana, Asia, Europa del Este, América Latina y el Caribe, asesorando a instituciones de microfinanzas en planeamiento estratégico y desarrollo de productos, generando investigaciones aplicadas, asesorando a donantes y realizando tareas de capacitación. Fue Gerente de Planeamiento de Negocios de la Red de Opportunity International y Directora de Fortalecimiento a Instituciones de Microfinanzas de la Fundación Andares en Argentina, su país de origen. Antes de entrar al campo de las microfinanzas, trabajó como consultora en gestión de negocios y como analista financiera de banca de inversión. Obtuvo una maestría en desarrollo económico y administración pública en la Universidad de Harvard en Estados Unidos y una Licenciatura en Ciencia Política en la Universidad de San Andrés en Argentina.

Jonathan Morduch es Profesor de Políticas Públicas y Economía en la Escuela de Estudios Avanzados Wagner de la Universidad de Nueva York. Su investigación se centra en el acceso a los servicios

financieros, la pobreza global y el desarrollo internacional. Preside el Comité Directivo sobre Estadísticas de Pobreza de las Naciones Unidas e integra el Grupo de Asesores sobre Sectores Financieros Inclusivos para las Naciones Unidas. Es co-autor de *The Economics of Microfinance (La economía de las microfinanzas)* y de *Portfolios of the Poor. How the World's Poor Live on $2 a Day (Carteras de los pobres. cómo los pobres del mundo viven con US$2 por día)*. Ha enseñado como parte del cuerpo docente de la Universidad de Harvard y ha trabajado bajo becas de investigación o como profesor visitante en las universidades de Stanford, Princeton y Tokio. Obtuvo un PhD en Economía en la Universidad de Harvard en Estados Unidos y un BA en la Universidad de Brown en el mismo país.

Yves Flückiger es Profesor de Economía en la Universidad de Ginebra desde 1992, donde centra su trabajo docente en temas de economía, organización industrial y finanzas públicas. Fue Investigador Asociado en las Universidades de Harvard en Estados Unidos y Oxford en Inglaterra y Profesor Invitado en las Universidades de Lausana en Suiza y Deakin en Australia. Ha escrito numerosos libros y artículos para publicaciones académicas internacionales, entre ellas: *The International Trade Journal (La Revista de Comercio Internacional)*, *Economics Letters (Cartas Económicas)*, *Journal of Econometrics (Revista de Econometría)*, *Journal of Income Distribution (Revista de Distribución del Ingreso)* y *The Oxford Bulletin of Economics and Statistics (El Boletín de Economía y Estadística de Oxford)*.

Anatoli Vassiliev es analista cuantitativo de riesgo crediticio para UBS en Zurich, Suiza, desde el 2005. Obtuvo un PhD en Economía en la Universidad de Ginebra en Suiza y un MA en Econometría en la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica. Su investigación se ha centrado en el uso de la estadística aplicada sobre temas de economía laboral y ambiental, evaluación de eficiencia y análisis clínico. Sus investigaciones han sido publicadas en *Swiss Journal of Economics and Statistics (Revista Suiza de Economía y Estadística)*, *Socio-Economic Planning Sciences*, *Fertility and Sterility (Ciencias de Planificación Socioeconómica, Fertilidad y Esterilidad)* y *Swiss Journal of Sociology (Revista Suiza de Sociología)*.

Thorsten Beck es Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Tilburg en Holanda y Presidente del Directorio del centro de investigación bancaria European Banking Center en la misma universidad. Fue Economista *Senior* del Equipo de Finanzas y Desarrollo del Sector Privado para el Grupo de Investigaciones, Economía del Desarrollo del Banco Mundial. Ha publicado numerosos artículos académicos sobre aspectos del sector financiero y es coautor del reconocido reporte *Making Finance Work for Africa (Haciendo que las finanzas funcionen para África)* y el subsiguiente *Policy Research Report on Access to Finance: Measurement, Impact and Policy (Reporte de investigación sobre políticas para el acceso a los servicios financieros: mediciones, impacto y políticas)*. Tiene experiencia académica y de gestión en Bangladesh, Bolivia, Brasil, China, México, Rusia y varios países del África Subsahariana. Obtuvo un PhD en la Universidad de Virginia en Estados Unidos y un MA en la Universidad de Tübingen en Alemania.

Yousra Hamed es investigadora y experta en microfinanzas del Programa de Finanzas Sociales de la Organización Internacional del Trabajo. Sus intereses académicos y publicaciones se centran en la economía informal, la financiación y el desarrollo de microempresas y las microfinanzas en la región de Medio Oriente y África del Norte. Anteriormente, enseñó economía y finanzas en las universidades de Le Maine y Reims en Francia y trabajó como consultora e investigadora para ONG (Planet Finance y MMM) y una empresa de consultoría. Obtuvo un PhD y un MA en Economía en la Universidad de París XII y un BA en gestión financiera.

Julio Alem Rojo es Secretario del Directorio de CIDRE IFD, institución de microfinanzas especializada en servicios para la población rural que se encuentra en la última fase para ser regulada por la autoridad del sistema financiero boliviano. Durante 24 años cumplió se desempeñó en diversas funciones dentro de esa institución financiera de desarrollo, siendo su Director Ejecutivo hasta el año 2006 cuando el Banco Interamericano de Desarrollo destacó su trabajo con el Premio a la Excelencia en Empresariado Social. Es ingeniero químico de formación inicial y obtuvo un MSc en la Universidad de Cádiz, España.

Carlos Foronda es Director de la Carrera de Economía de la Universidad Privada Boliviana, *campus* La Paz, y ha dictado cursos de macroeconomía, política económica, política monetaria y economía del trabajo de esa carrera. Es Investigador del Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales de la misma universidad, donde se desempeña además como Coordinador del Programa de Desarrollo Sostenible Construyendo Puentes. Ha sido docente en la Universidad Mayor de San Simón en Bolivia. Sus áreas de especialidad son la modelización en economía, modelos de equilibrio general estocásticos y dinámicos aplicados a la evaluación de políticas, y modelos microeconométricos aplicados al análisis del mercado laboral, la desigualdad y la pobreza. Realizó investigaciones sobre productividad, mercado laboral, innovación y exportaciones en Bolivia para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Obtuvo una Maestría en Microeconomía y Econometría Aplicada en la Universidad de La Sorbonne en París, Francia, una Maestría en Macroeconomía en la misma universidad y una Licenciatura en Economía Corporativa en la Universidad Privada Boliviana.

Ricardo Nogales es Director de la Carrera de Economía de la Universidad Privada Boliviana, *campus* Cochabamba, y Director del Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales de la misma Universidad. Ha sido consultor del Programa de Investigaciones Estratégicas en Bolivia y para el PNUD en temas relacionados con la calidad de vida de la población del mismo país. Ha realizado trabajos en el Centro de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social en temas de política social y ha participado como expositor en importantes eventos sobre calidad de vida y bienestar organizados por la Corporación Andina de Fomento y la Universidad de Cambridge. Cuenta con publicaciones en temas de migración internacional, desarrollo económico y microfinanzas en Bolivia. Obtuvo un MSc en Econometría en la Universidad de Ginebra en Suiza y una Licenciatura en Economía Financiera en la misma universidad.

Bernardo Barona es Profesor de Finanzas de la Universidad del Valle en Cali, Colombia, donde sus áreas de enfoque académico son los sistemas financieros inclusivos y la gerencia financiera de las empresas micro, pequeñas y medianas. Trabaja con el Área de Calidad del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, en la Sala de Maestría y Doctorados y dicta cursos y realiza investigaciones en la Universidad del Valle. Adicionalmente, asesora a instituciones de microfinanzas localizadas en su ciudad de residencia. Ha sido decano

de las Facultades de Administración y de Ciencias Económicas y Administrativas de las Universidades del Valle y Javeriana de Cali y Profesor Invitado en la Universidad de Harvard. Ha publicado numerosos artículos en Colombia y otros países. Obtuvo un PhD en la Universidad de Manchester en el Reino Unido, un MA en la Universidad de Leeds en el mismo país y el título de Economista en la Universidad del Valle.

Jaime Villarraga es Director del Proyecto Microfinanzas para el Desarrollo, ejecutado por la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas y financiado por la Fundación Ford, y Gerente del Proyecto Implementación de la Metodología de Grupos de Autoayuda en colaboración con la Banca de las Oportunidades. Tiene 17 años de experiencia en la evaluación social de proyectos de microfinanzas y servicios de desarrollo empresarial para micro y pequeña empresa urbana y rural. Ha sido consultor de diversas entidades nacionales e internacionales, incluyendo a la Fundación Ford, CGAP, Chemonics Internacional, el Instituto de Estudios Peruanos, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, el Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe, el Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural, el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y el Programa de Apoyo a la Microempresa Rural en América Latina y El Caribe. Obtuvo el título de Economista en la Fundación Universitaria Autónoma de Colombia FUAC–Bogotá.

Wilson Araque es Profesor del Área de Gestión y Coordinador Académico de la Especialización Superior en Creación de Empresas y la Especialización Superior y Maestría en Dirección de Empresas en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito (UASB-E), donde es además miembro del Consejo Superior y dicta las asignaturas de Gerencia Financiera y Gestión de la Competitividad. Ha sido profesor de postgrado de las universidades Internacional del Ecuador y Nacional de Loja, la Escuela Politécnica Nacional, el Instituto de Altos Estudios Nacionales y la Universidad Tecnológica Equinoccial / Federación de Exportadores del Ecuador. Sus temas de interés en docencia e investigación se centran en el desarrollo de pequeñas y

medianas empresas (PYME), el análisis y mejoramiento de la competitividad, la elaboración y evaluación de proyectos de inversión social y en negocios, el fomento del espíritu emprendedor, la gestión estratégica y la gestión financiera. Se desempeña como consultor e investigador especialista en PYME. Es candidato doctoral en Administración en la UASB-E. Obtuvo un Magister en Gerencia Empresarial en la Escuela Politécnica Nacional en Ecuador, un Master Ejecutivo en Dirección Integrada de Proyectos en la Escuela de Organización Industrial en Madrid, España, una Especialización Superior en Dirección Integrada de Proyectos en la UASB-E, una Licenciatura en Economía en la Universidad Central del Ecuador y el título de Ingeniero Comercial en Escuela Politécnica del Ejército en Ecuador.

Javier Vaca es Director Ejecutivo de la Red Financiera Rural, organización ecuatoriana que agrupa a 41 instituciones de microfinanzas de ese país que atienden en conjunto a unos 700.000 clientes. Tiene 15 años de experiencia en trabajo con instituciones financieras y de microfinanzas. Ha sido profesor en diferentes universidades de Ecuador. Ha participado como conferencista en eventos nacionales e internacionales de las microfinanzas, entre otros, Cumbre del Microcrédito, Foro Interamericano de la Microempresa, Foro Centroamericano de Microfinanzas, Foro Internacional de Bancos Comunales, Reunión Anual de SEEP Network y Foro Ecuatoriano de Microfinanzas. Obtuvo un MBA en Cambridge International University en las Islas Vírgenes del Reino Unido y una Licenciatura en Economía en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con especialización en Finanzas y Crédito.

Raúl Abreu Lastra es socio fundador, miembro del consejo, e investigador de política social de Fundación IDEA, *think-tank* basado en la Ciudad de México, donde ha centrado su trabajo de investigación en aplicar métodos cuantitativos de investigación y en evaluación de programas de desarrollo social. Ocupó cargos en el sector público mexicano y realizó consultorías para el Banco Mundial y la OECD. Fue profesor de Econometría en la Maestría de Administración y Políticas Públicas del Centro de Investigación y Desarrollo Económico y ha participado como comentarista de políticas públicas en Proyecto 40, canal nacional de televisión en México. Obtuvo una maestría en desarrollo económico y administración pública en la

Universidad de Harvard en Estados Unidos y el título de Ingeniero Industrial y de Sistemas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey en México.

Carlos Noriega Curtis se desempeña como consultor en proyectos de seguridad social, finanzas públicas, gestión gubernamental, sector financiero y microfinanzas. Previamente fue funcionario público de alto nivel en el Gobierno Federal de México: ocupó, entre otros cargos, los de Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Director General Adjunto del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y Subgerente de Programación Financiera en el Banco de México (banco central). Fue profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México y profesor asistente del Instituto Internacional de Estudios Superiores en Ginebra, Suiza, donde también fue Investigador Asociado posdoctoral. Obtuvo un PhD en Economía con especialización en Macroeconomía y Finanzas Públicas en la Universidad de Rochester en Estados Unidos, una Maestría en Economía en la misma universidad y la Licenciatura en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Armando Pillado Matheu es consultor en Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE), entidad especializada en responsabilidad social y políticas públicas en Perú. Es asimismo miembro del Consejo Consultivo de la IMF Prisma y asociado a Perú Equidad, entidad de derechos humanos. Tiene cerca de quince años de experiencia en microfinanzas, como Gerente de Fomento en COFIDE, Gerente del Programa de Acceso al Crédito de USAID-ADEX (exportadores) y cogestor y Gerente del Programa Iniciativa Microfinanzas USAID-COPEME. Anteriormente se dedicó a asesorar a organizaciones de base sobre temas laborales, fue editor de la revista Actualidad Económica del Perú, a la que sigue vinculado, y realizó consultorías sobre aspectos sociales y económicos para Catholic Relief Services, COFIDE, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea, el Fondo Perú/Canadá y Catholic Relief Services, entre otros. Ha escrito y publicado acerca de la acumulación de capital y ocasionalmente ha escrito artículos sobre microfinanzas y pequeña empresa en publicaciones especializadas. Obtuvo su título de Ingeniero Industrial en la Universidad de Ingeniería de Lima en Perú y realizó cursos de postgrado sobre desarrollo económico en Escolatina, de la Universidad de Chile, y sobre microfinanzas en Boulder, Colorado en Estados Unidos.

Ever Egúsquiza Canta es Coordinador para Sudamérica del Programa MISION sobre Gestión del Desempeño Social, ejecutado en convenio por el Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción de la Micro y Pequeña Empresa (COPEME) y Catholic Relief Services. Cuenta con casi ocho años de experiencia en microfinanzas, como Responsable de Monitoreo y Evaluación del Programa Iniciativa Microfinanzas USAID-COPEME. Antes del 2001 trabajó en la Unidad de Monitoreo y Evaluación del convenio MSP / USAID-ADEX (asociación de exportadores). Obtuvo una Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú y el título de Economista en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en Perú.

Carolina Trivelli es Investigadora Principal y miembro del Consejo Directivo del Instituto de Estudios Peruanos. Es también miembro del Consejo Directivo de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú (Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos), Presidenta del Consejo Directivo de CONDESAN (Consorcio de Desarrollo de la Ecoregión Andina) y miembro del Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y del de CARE Perú. Fue Presidenta del SEPIA (Seminario Permanente de Investigación Agraria). Ha publicado en temas de desarrollo rural, pobreza y finanzas rurales. Obtuvo un Magister en Economía Agraria en The Pennsylvania State University en Estados Unidos y un Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sección I

Introducción

1

Eficiencia y sostenibilidad en las microfinanzas

David Balkenbol y Ana Laura Valazza

1.1. La promesas y los logros

Las microfinanzas, es decir, la provisión de servicios financieros a personas pobres de modo sostenible, despiertan grandes expectativas, más que cualquier otra estrategia de desarrollo. Se espera que las microfinanzas contribuyan, más o menos directamente, a alcanzar varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por las Naciones Unidas en el 2000. Se supone que las microfinanzas deben mejorar el acceso a la educación, los servicios sanitarios y sociales y el agua. Se espera también que amplíen y profundicen el mercado, atravesando las fronteras del sector financiero (von Pischke, 1991) y atreviéndose a llegar adonde las instituciones bancarias tradicionales no lo han hecho. Estas externalidades positivas raramente se asocian con otras estrategias de reducción de la pobreza. Sobre todo, se supone que las instituciones de microfinanzas (IMF) deben ser capaces, con el tiempo, de costear sus propias operaciones. Luego de unos pocos años de ayuda a su puesta en marcha, se supone que deberían autofinanciarse[1] totalmente. La pregunta es: ¿esto está sucediendo realmente?

Es cierto que, en las últimas décadas, hemos sido testigos de una proliferación espectacular de IMF[2]: el "Informe del Estado de la Campaña de la Cumbre de Microcrédito 2009" registraba, para fines del 2007, 3.552 IMF atendiendo a casi 155 millones de clientes[3]. Esto marca un fuerte avance frente a las cifras reportadas por la misma fuente para 1997: 628 IMF atendiendo a 13,5 millones. Por dar otro ejemplo, en cinco años (de 1999 al 2003), las IMF en África Occidental superaron a los bancos en términos de su base de clientes, brindando servicios a 25% de la población activa en comparación con el 8% alcanzado por los bancos (PASMEC, 2005).

Las microfinanzas no son una vaga promesa: existen pruebas de impacto tangible. No hay casi duda de que innumerables IMF alcanzan a personas pobres y las ayudan a afrontar mejor los riesgos, a aprovechar oportunidades de generación de ingreso y a reducir su vulnerabilidad. Aunque, generalmente, el impacto encontrado haya sido menos espectacular que el que muchos esperaban, millones de personas pobres se encontrarían en una situación mucho peor si no existieran las microfinanzas. En comparación con otras estrategias de desarrollo, las microfinanzas tienen ciertamente un efecto positivo. Aunque haya mucho por investigar y mejorar, en términos de impacto sobre las personas pobres y sus ingresos, las microfinanzas están cumpliendo su promesa. Pero eso no es todo.

El desafío de las microfinanzas consiste también en lograr un impacto sobre la pobreza a través de instituciones totalmente autosuficientes desde el punto de vista financiero, es decir, que puedan operar sin subsidios y donaciones. Como concepto, esto es bastante poco común, dado que se tiende a asociar a las estrategias de lucha contra la pobreza con transferencias de recursos sustanciales e indefinidas. El caso de las microfinanzas es diferente: éstas proclaman su capacidad de responder a las necesidades de las personas pobres basándose sólo en los principios del mercado. En general se acepta que se necesiten fondos públicos o donaciones durante la etapa de puesta en marcha de un proyecto de microfinanzas, al igual que durante el período de transición hasta que la institución haya logrado una madurez comercial. Sin embargo, existe un amplio consenso en los ámbitos microfinancieros acerca de que, con el tiempo, los subsidios deberían suprimirse. La lucha contra la pobreza y la sostenibilidad financiera constituyen así el doble objetivo y la esencia misma de las microfinanzas, ubicándolas así en algún lugar entre los sistemas de protección social y el sistema bancario comercial.

Se define a la "sostenibilidad financiera" o "autosuficiencia financiera" como el coeficiente de los ingresos operativos ajustados en relación a los gastos operativos ajustados (financieros, administrativos, provisiones), donde los ajustes permiten ver si la institución podría o no cubrir sus costos en el caso de no recibir subsidios y tener que atraer capital a tasas de mercado. Estos ajustes requieren cálculos complicados que los gerentes de muchas instituciones no tienen el tiempo o la intención de realizar, en particular si las cifras muestran su fracaso en alcanzar la autosuficiencia financiera, que se considera distintiva de las mejores instituciones. Ya sea por falta de

capacidad o voluntad, el hecho es que no muchas IMF presentan estados financieros auditados y certificados.

El *Microbanking Bulletin (MBB)* es una de las principales publicaciones de Microfinance Information eXchange, Inc. (MIX), el proveedor de MIX Market[4], una base de datos detallada que brinda, de manera coherente, datos de desempeño financiero de IMF a nivel internacional y a la que la mayoría de las principales IMF reporta voluntariamente. El *MBB* de diciembre del 2009 indicaba que, de las 1 084 IMF que reportaban información, 61% eran totalmente autosuficientes desde el punto de vista financiero[5]. Si bien esto puede considerarse un logro importante, no marca un gran avance frente a lo que la misma publicación exhibía en su número de abril del 2006, en el que de las 362 IMF que aportaban información, 58% (209) eran totalmente autosuficientes desde el punto de vista financiero.

Se podría argumentar, entonces, que las microfinanzas pueden cumplir su promesa, que es posible responder a las necesidades de las personas pobres y al mismo tiempo obtener una rentabilidad suficiente para cubrir los costos relativamente elevados y necesarios de las actividades de financiamiento de este segmento de mercado. Sin embargo, también se podría argumentar que eso no es posible para todas las IMF y que no se aprecia una tendencia de cambio en el porcentaje de IMF que logran ser autosuficientes en lo financiero. En base a la información de *MBB*, puede verse en el cuadro 1.1[6] que el grupo de IMF financieramente autosuficientes tanto en el 2003 como en el 2009 tenía, en general, mayor antigüedad, mayor volumen de activos y saldo de cartera bruta, más préstamos y depositantes, mayores saldos promedio de crédito, menores niveles de cartera en riesgo y mejor desempeño en el coeficiente de eficiencia operativa gastos operativos sobre cartera de créditos. Debe recordarse, sin embargo, que la muestra de IMF de *MBB* se obtiene gracias a la participación voluntaria de las organizaciones y por lo tanto es vulnerable al riesgo de distorsión por autoselección. Los casos de éxito del 60% de IMF financieramente autosostenibles no compensan el persistente 40% que no lo logra entre las que reportan al *MBB* y tampoco la situación de miles de instituciones sobre las que se desconoce su éxito o fracaso en prescindir de subsidios.

El MIX Market clasifica la información de las IMF en una escala de uno a cinco "diamantes" según su calidad y nivel de desglose. Anteriormente, las bases de datos de MIX Market y *MBB* eran diferentes y mientras que *MBB* era bastante riguroso, el MIX Market estable-

cia menores exigencias (y por eso los cuadros comparativos de *MBB* se basaban en información proveniente de menos IMF). Si bien MIX ha consolidado las dos bases de datos y busca mejorar la calidad de la información constantemente, persiste una diferencia importante entre *MBB* y el MIX Market: los datos de autosuficiencia del MIX Market no son ajustados, mientras que los de *MBB* sí lo son. Además, el MIX Market no presenta un indicador de autosuficiencia financiera, sino sólo de autosuficiencia operacional. Para una IMF que posee un valor de autosuficiencia operacional superior al 100% en el MIX Market, si bien se sabe que cubre e inclusive supera sus gastos operativos con sus ingresos operativos, no se sabe si los costos de capital o de personal, por ejemplo, están subsidiados o no. No puede distinguirse, entonces, entre instituciones ampliamente subsidiadas a largo plazo por líneas de crédito blandas y otras que reciben sólo donaciones puntuales para, por ejemplo, equipamiento de oficinas y computadoras.

La autosuficiencia operacional es el mínimo nivel de desempeño que se puede esperar de una IMF una vez que se tienen en cuenta los subsidios. Si una IMF no alcanza el punto de equilibrio aún con apoyo externo y tampoco logra acercarse a esa instancia con el tiempo, está evidentemente en problemas. Y el indicador, de todos modos, es difícil de interpretar: un valor de autosuficiencia operacional de, supongamos, 140%, señala que la IMF logra extraer un cómodo margen, pero no permite saber si se debe en gran medida o sólo marginalmente a que cuenta con fuentes de financiación fuertemente subsidiadas o a otro tipo de subsidios y/o donaciones.

Aunque sus bases de datos se han expandido considerablemente, *MBB* y MIX Market sólo capturan una parte de las miles y miles de IMF que no reportan a ninguna base de datos; aún considerando los informes de la Cumbre del Microcrédito no se llega a abarcar a todas las IMF del mundo.

La falta de información confiable pone a los donantes y a los gobiernos en un aprieto. ¿Cómo pueden retirarse de una estrategia de lucha contra la pobreza que ellos mismos ayudaron a forjar y que debería ser autónoma a largo plazo, si no conocen por cuánto tiempo debería depender de subsidios? No sólo faltan datos, sino que, como ya se destacó, el indicador de desempeño "autosuficiencia operacional" es en sí confuso porque amalgama ingresos de las operaciones de crédito propias de las IMF y lo que éstas perciben en forma de subsidios y donaciones.

Cuadro 1.1 Selección de indicadores para dos muestras de IMF, a julio del 2003 y diciembre del 2008, a los efectos de comparar el total de las IMF con las IMF autosuficientes en lo financiero

	Julio 2003		Diciembre 2008	
	Total de IMF	IMF financieramente autosuficientes	Total IMF	IMF financieramente autosuficientes
Características de las instituciones				
Longevidad (años)	8	10	11	12
Activo promedio (2003)/total (2009) (US$ millones)	7,9	14,5*	6,4	9,4
Número de instituciones	124	66	1.084	557
Número de oficinas	19	17	9	11
Estructura de financiación				
Patrimonio/activos (%)	42,7	40,4	22,3	21,5
Coeficiente deudas financieras comerciales[1] (%)	44,1	76,0*	ND	ND
Depósitos/activo total (%)	12,3	16,4	9,1	12,4
Cartera bruta/activo total (%)	70,9	75,1	78,0	80,2
Indicadores de alcance				
Número de prestatarios activos	15.553	22.841	9.234	13.450
Porcentaje de prestatarias mujeres (%)	62,9	61,9	60,0	59,2
Saldo promedio de créditos por prestatario (US$)	552	621	525	764
Saldo promedio de créditos por prestatario/PIB per cápita (%)	54,3	66,4	36,5	39,8
Número de depositantes voluntarios	5.345	6.019	2.547	3.238
Saldo promedio por depositante (US$)	269	258	145	261
Indicadores financieros				
Retorno sobre activos (%)	0,1	5,7*	1	2,8
Rendimiento sobre patrimonio (%)	2,3	14,6	5,4	12,2
Margen de ganancia (%)[2]	0,3	19,4	5,4	13,8
Gastos operacionales/cartera bruta (%)	29,4	22,2	20,0	17,6
Cartera en riesgo > 30 días (%)	2,8	2,5	3,1	2,4
Cartera en riesgo > 90 días (%)	1,5	1,5	1,6	1,5

Nota: las IMF participantes son objeto de evaluación y la información puede ser utilizada por inversores, donantes y otros proveedores de servicios. Para una descripción más detallada, diríjase a http://www.themix.org/microbanking-bulletin/microbanking-bulletin.

[1] Todos los pasivos a precio de "mercado" y como porcentaje de los créditos promedio brutos.

[2] Ingreso operacional neto ajustado/ingresos financieros ajustados.

* El valor de autosuficiencia financiera difiere de la muestra total a un nivel de significatividad del 1%.

Fuente: MBB, 2003 y 2009.

En 1995, la comunidad de donantes llegó a un claro consenso acerca de que todas las IMF deberían autofinanciarse luego de siete a diez años de funcionamiento[5]. Si bien esto ha sido así para algunas IMF (lo que, dicho sea de paso, no impidió que ciertos donantes continuaran subsidiándolas aunque las IMF en cuestión no tuvieran necesidad), no ha sido el caso para otras, cuyo número supera ampliamente los ejemplos de éxito. Ya hace mucho que ha terminado el "período de transición" de siete a diez años establecido en 1995; los donantes (institucionales y privados) y los gobiernos se preguntan:

- las IMF que continúan recibiendo subsidios y tienen valores de autosuficiencia financiera menores al 100% ¿son más lentas que las demás en alcanzar la sostenibilidad financiera o estructuralmente incapaces de lograr ese objetivo?
- las IMF autosuficientes desde el punto de vista financiero tienen un mayor nivel de activos, clientes y personal, utilizan en mayor medida líneas de crédito y captan depósitos. Dado que las IMF exitosas parecen tener un tamaño mayor al de las que fracasan, ¿es posible que la incapacidad de lograr la autosuficiencia financiera se deba a la ausencia de economías de escala?
- si la escala es lo que determina si y cómo una IMF puede combinar objetivos sociales y financieros, ¿por qué ciertas IMF no se desarrollan con mayor rapidez? ¿se debe a la coyuntura local o bien a una mala gestión?

Es posible que el criterio de los siete a diez años simplemente no sea realista y que esto contribuya a explicar la gran proporción de resultados aparentemente insatisfactorios en términos de autosuficiencia financiera. Establecer un límite de tiempo puede tener sentido para IMF en regiones con características de mercado particulares, por ejemplo el Sur de Asia, pero no de manera general. Quizás el parámetro de logro de la autosuficiencia financiera en siete a diez años haya llevado a los gerentes de algunas IMF a tomar decisiones perjudiciales para sus propios objetivos como, por ejemplo, insistir en el crecimiento de la cartera de créditos en detrimento de la misión institucional y de la calidad de la misma cartera.

Si la incapacidad de lograr la autosuficiencia financiera no se debe a una mala gestión sino a factores contextuales, como un mercado con baja densidad de clientes o limitada capacidad de absorción de deuda, no se puede interpretar el éxito financiero de una IMF independientemente de su entorno. Además, aunque todas las IMF tienen

el mismo doble objetivo de lucha contra la pobreza y autosuficiencia financiera, también es cierto que lo combinan de maneras diferentes. Esto significa que no puede compararse a IMF con resultados supuestamente "insatisfactorios" con IMF "exitosas" mirando únicamente el desempeño financiero.

La metodología de *MBB*, basada en grupos pares para propósitos de *benchmarking*, clasifica a las IMF según su edad, forma legal, nivel de intermediación financiera, metodología crediticia, alcance (número de préstamos vigentes), si tiene o no fines de lucro, región donde opera, escala (tamaño de la cartera de créditos) y mercado objetivo[7]. Teóricamente, el armado de grupos pares y la definición de características diferenciadoras significativas podrían no tener fin, dado que las IMF nunca son totalmente idénticas: difieren en metodología de crédito, madurez institucional, accesibilidad y competitividad, incluso dentro de un mismo país. Suponiendo que las características habitualmente usadas por *MBB* y el MIX permiten una diferenciación significativa entre tipos de IMF, se plantea otro interrogante: ¿cómo puede aplicarse la autosuficiencia financiera como criterio de desempeño a IMF que deciden por ellas mismas posicionarse hacia el lado "social" del continuo entre alcance en pobreza y sostenibilidad financiera?

Las IMF enfocadas en pobreza establecen de manera diferente sus prioridades y desean contar con más tiempo para alcanzar la autosuficiencia financiera que aquellas que ponen el acento en ésta. Así como no tendría sentido evaluar a las IMF sostenibles en lo comercial principalmente o sólo en función de su impacto sobre la pobreza, es claramente discutible utilizar la autosuficiencia financiera como criterio principal de desempeño para las IMF más enfocadas en pobreza. Se debe buscar un equilibrio en la manera de medir el progreso hacia ambos objetivos, teniendo en cuenta la pluralidad de IMF y sus misiones. En principio, esto debería ser fácil de entender para donantes y gobiernos, dado que ellos también se posicionan de modos muy diferentes en el continuo entre reglas puras de mercado y fuerte intervencionismo estatal.

Reconocer que existen numerosas combinaciones posibles entre el enfoque en pobreza y el desempeño financiero es muy distinto a poner este concepto en práctica para guiar decisiones sobre la asignación de subsidios y donaciones. Los donantes y gobiernos enfrentan varios desafíos:

- la información sobre dependencia de subsidios está disponible sólo para algunos cientos de IMF,

- el indicador de desempeño financiero más comúnmente utilizado, la autosuficiencia operacional, puede inducir a error, pues agrega ingreso neto operativo genuino con transferencias,
- las economías de escala son fundamentales para combinar exitosamente objetivos sociales y financieros; sin embargo, los mercados locales no siempre permiten tales economías de escala y
- hay IMF e IMF: puede ser que algunas decidan deliberadamente alcanzar la autosuficiencia financiera lo más pronto posible, incluso en detrimento de su alcance en pobreza; ¿cómo deberían entonces los donantes dar cabida a tal diversidad de objetivos y de combinaciones de objetivos en las microfinanzas?

La gran diversidad de IMF puede causar confusión: algunas están reguladas mientras que otras no lo están; algunas son ONG con fines múltiples y otras son cooperativas, bancos o instituciones financieras no bancarias; algunas son muy grandes, pero muchas otras tienen apenas unos miles de clientes. Para ser justos en su decisión de iniciar, continuar o dar por terminada una ayuda financiera, los gobiernos y donantes necesitan poder distinguir entre diferentes tipos de IMF y los variados entornos en que operan. En la actualidad, esto no es posible. Lo que un donante puede hacer, al menos con respecto a las IMF que generan estadísticas sobre su desempeño social y financiero con regularidad, es distinguir sus diferentes grados de autosuficiencia financiera o clasificarlas según su capacidad de alcanzar clientes pobres. Sin embargo, determinar si una IMF da lo mejor de sí misma *dadas las circunstancias* sólo es posible por medio de criterios que van más allá del desempeño social y financiero.

Lo que los donantes necesitan es un criterio que abarque todas las combinaciones posibles de alcance en pobreza y desempeño financiero, dado que la rentabilidad, usada de modo aislado, no es un indicador confiable para medir el desempeño de instituciones como las IMF, que son maximizadoras de rentabilidad sujetas a restricciones muy específicas. Un criterio que tiene en cuenta, de modo simultáneo, las dimensiones sociales y financieras de las microfinanzas es la eficiencia. Este criterio puede aplicarse tanto a IMF comercialmente viables como a aquellas que no son autosuficientes en lo financiero y cuyo objetivo más inmediato es reducir la pobreza. Este libro sostiene que es posible y más justo basar la medición del desempeño de las IMF, y por lo tanto su derecho a una financiación continua por parte de donantes y gobiernos, en su eficiencia respecto de otras IMF con una misión similar y que actúan en contextos comparables. El concepto de eficiencia permite a donantes y gobiernos basar sus decisiones en el conjunto de logros en ambas dimensiones, la financiera y la social.

1.1. La eficiencia en la literatura de las microfinanzas

En microeconomía, la eficiencia se relaciona con las cantidades y los costos de insumos y productos. Una empresa es eficiente cuando maximiza la relación cantidad/precio de un producto para cantidades/precios dados de insumos. También se habla de eficiencia cuando, para una cantidad y un costo de producto dados, la empresa opera con la menor cantidad o el menor costo de insumos posibles. La eficiencia no es un concepto totalmente desconocido en las microfinanzas. La segunda versión de la "Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas – directrices de consenso sobre las microfinanzas" (CGAP, Octubre de 2006) brinda a donantes y operadores de las microfinanzas un marco común para medir el desempeño de las IMF.

Este documento sugiere "incluir unos cuantos indicadores básicos para realizar el seguimiento del desempeño (p. ej., alcance general, alcance a los pobres, calidad de la cartera, rentabilidad/sostenibilidad, eficiencia). Evitar sobrecargar a las instituciones financieras con demasiados indicadores". Si bien es prudente que los donantes y gobiernos no establezcan su fondeo en base a un cúmulo de indicadores que finalmente no se respeten y sólo compliquen la elaboración de reportes, la elección de indicadores de desempeño es clave, así como también que esos indicadores no sean provistos como parte de un trámite burocrático sino entendidos en profundidad por ambas partes y utilizados para la toma de decisiones. El mencionado documento asevera también que: "Aunque, para medir el desempeño financiero, se han elaborado coeficientes financieros y parámetros de referencia estandarizados, todavía no se ha llegado a un acuerdo sobre indicadores comparables, ampliamente aceptados y rentables de las diferentes dimensiones del desempeño social". Para sortear este escollo, el presente libro ofrece herramientas técnicas que permiten generar grupos pares de IMF de acuerdo a su posicionamiento en el continuo comercial-social y comparar el nivel de eficiencia de las IMF dentro de los grupos pares, de modo que el ejercicio tenga significado. Al comparar cuán bien las IMF de un grupo par con similar enfoque en pobreza aprovechan los escasos recursos existentes para proveer ser-

vicios a sus clientes objetivo, podrá resolverse el problema de generar mediciones relevantes y estandarizadas que consideren el desempeño social sin olvidar el financiero. Si bien esto no descarta la utilidad de herramientas como las del Proyecto Misión para gestionar el desempeño social al interior de una IMF, sí provee la posibilidad de comparar el desempeño de distintas IMF de una manera que tenga sentido.

La definición de "eficiencia" en la literatura de las microfinanzas ha evolucionado considerablemente[8]. La primera edición de *MBB* en 1997 no mencionaba en absoluto la eficiencia. La noción de "eficiencia operacional" apareció por primera vez en *MBB* en 1999. El cuarto número de *MBB* en el 2000, íntegramente consagrado a "la eficiencia en las microfinanzas", proponía dos indicadores de eficiencia: gasto administrativo/cartera promedio y rendimiento/cartera promedio[9]. En el 2001, se descartó el coeficiente rendimiento/cartera como indicador de eficiencia y se dividió el coeficiente de gasto administrativo/cartera bruta promedio en dos (gasto de personal y otros gastos administrativos), como puede verse en el cuadro 1.2. Entre el 2005 y el 2008, el conjunto de indicadores de eficiencia se estabilizó en cinco medidas (cuadro 1.3).

Curiosamente, el número 18 de *MBB* (junio del 2009) incorporó un sexto indicador de eficiencia que desapareció en el número 19 (diciembre del 2009), el último publicado al momento de redacción de este capítulo. El indicador en cuestión era costo por prestatario/INB per cápita. Probablemente se buscó una medida que permitiese la comparabilidad entre IMF de distintos países y evitase que los montos mayores de crédito contribuyesen, a su vez, a niveles mayores en la medición de eficiencia no relacionados a mejoras en la gestión. Esta fugaz inclusión de un nuevo indicador destaca la dificultad que existe para encontrar medidas satisfactorias de eficiencia.

Asimismo, *MBB* provee siete indicadores "de productividad" enfocados en el uso de recursos humanos y que en este libro son usualmente considerados como indicadores de eficiencia. Estos son: número de prestatarios y de préstamos por integrante del personal; número de prestatarios y de préstamos por asesor de crédito, depositantes voluntarios por integrante del personal, cuentas de ahorro por integrante del personal y coeficiente de asignación del personal, que equivale a número de asesores de crédito/número de integrantes del personal. Los coeficientes de eficiencia y productividad de *MBB* relacionan insumos con productos, considerando productos a la "cartera

bruta", los "prestatarios", los "préstamos" y más recientemente, a los "depositantes voluntarios", y las "cuentas de ahorro". Hasta no hace mucho tiempo, lo productos no crediticios, como las cuentas ahorro y otros servicios financieros, no eran tomados en cuenta: es un avance contar con dos indicadores que incluyan a los ahorros como un producto. Aún no son tomados en cuenta en los cálculos de eficiencia el patrimonio, las deudas a largo plazo, etc. Dadas las diferencias en costos, volumen y fungibilidad de los recursos financieros (capital, créditos blandos, créditos a tasas de mercado y depósitos), sería interesante ponderar estos insumos al cálculo de los coeficientes de eficiencia.

Cuadro 1.2. Indicadores de eficiencia de *MBB*, sexta edición (marzo 2001)

Gasto administrativo total / cartera de créditos	Gasto administrativo + donaciones en especie / cartera de créditos bruta promedio	(%)
Gasto salarial / cartera créditos	Gasto de personal + donaciones en especie / cartera de créditos bruta promedio	(%)
Otro gasto administrativo / cartera créditos	Gasto administrativo + donaciones en especie − gasto de personal / cartera de créditos bruta promedio	(%)

Cuadro 1.3. Indicadores de eficiencia de *MBB*, décima edición (marzo del 2005)

Gasto operacional / cartera de créditos	Gastos operacionales ajustados / cartera bruta de préstamos promedio ajustada	(%)
Gasto salarial / cartera de créditos	Gasto de personal ajustado / cartera bruta de préstamos promedio ajustada	(%)
Salario promedio / INB per cápita	Gasto de personal promedio ajustado / INB per cápita	(%)
Costo por prestatario	Gastos operacionales ajustados / prestatarios activos promedio ajustado	($)
Costo por préstamo	Gastos operacionales ajustados / préstamos vigentes promedio ajustado	($)

El modo en que se define la eficiencia y se construyen los coeficientes de eficiencia tiene una implicancia directa sobre la medición del desempeño de las IMF. La selección del denominador, por ejemplo, cambia el desempeño relativo entre IMF: una publicación mostraba cómo las IMF latinoamericanas FIE, Los Andes y FONDESA alcanzaban altos niveles en ciertos coeficientes de eficiencia gracias a

los montos elevados de sus créditos, mientras que dos filiales de Women's World Banking en Colombia lograban una mejor evaluación relativa si se utilizaban coeficientes de prestatarios/personal (Von Stauffenberg, 2002).

1.3. Eficiencia: el concepto

El sector de las microfinanzas no es el único que utiliza los conceptos del "mejor de la clase" o de "buenas prácticas". En los sectores bancario, productivo e incluso entre las organizaciones sin fines de lucro se utilizan medidas para determinar cuán cerca está una institución de la frontera de eficiencia (Berger y Humphrey 1997). Dada la diversidad de objetivos de las IMF, que van desde una pronunciada orientación en pobreza hasta una fuerte comercialización, los enfoques no paramétricos como la técnica de análisis de envolvimiento de datos (DEA, por sus siglas en inglés) parecen, en principio, más apropiados para evaluar el desempeño de un modo amplio (ver un ejemplo de aplicación de DEA en el capítulo 3)[10].

El desempeño de una empresa promedio en términos de la "frontera de eficiencia" se expresa como el ahorro en el uso de insumos que esa empresa podría lograr si operase sobre la frontera de eficiencia en lugar de hacerlo desde su ubicación actual. Por ejemplo, un valor de 0,79 indica que una IMF podría ahorrar 21% de insumos, por ejemplo, tiempo de los asesores de crédito, si se acercara a la frontera. El valor puede ser cuantificado como porcentaje de ineficiencia, es decir, en este caso, un 27% (1-0,79/0,79).

Berger y Humphrey (1997), en estudios basados en la técnica DEA sobre la eficiencia de bancos, compañías de seguro y otras instituciones financieras, obtuvieron hallazgos que son interesantes para la medición del desempeño de las IMF:

- Las comparaciones entre países tienen un valor limitado a causa de diferencias en la regulación y en el entorno económico que deberían ser controladas en las mediciones (como se hace en el capítulo 3); esto se refleja en el hecho que IMF de un mismo país tienen rangos similares en sus márgenes de intermediación.
- En el sector bancario, el poder de mercado está relacionado de modo significativo con un bajo nivel en las tasas pasivas y uno elevado en las activas, una vez tenidas en cuenta diferencias de eficiencia y con escaso impacto sobre la rentabilidad. Aplicado a las microfinanzas, esto debería tener sentido para instituciones que no son unidades maximizadoras de rentabilidad, pero que gradualmente se ven obligadas por la competencia a dar una seria mirada a la captación y remuneración de depósitos así como a la determinación del precio de los créditos que otorgan.
- Cómo se especifican los productos y la gama de productos tiene impacto en la medición de la eficiencia; por ejemplo, es de particular relevancia si los depósitos son considerados productos o insumos. Dado que las IMF ven a la captación de depósitos como un servicio que los clientes esperan de ellas, sería adecuado considerarlos (en términos de cantidad de cuentas de ahorro y/o volumen total de depósitos) como un producto. Históricamente, esto no ha sido el caso, como puede verse en la "Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas", en *MBB* o en el "Microfinance Rate/IDB Technical Guide" (2003). Con la excepción del avance mencionado en el *MBB* en términos de considerar a las cuentas de ahorro y el número de depositantes en sus coeficientes de productividad, aún se carece de información detallada y comparable sobre productos que no sean los crediticios. El presente libro busca aportar herramientas para profundizar el análisis.
- No hay pruebas contundentes que demuestren que la estructura legal, de propiedad u organizacional tengan incidencia sobre la eficiencia. Este podría ser un aspecto en el que las microfinanzas difieran de la banca, dado que sus modelos operativos suelen también diferir de modos importantes: las microfinanzas suelen usar de modo más intensivo la mano de obra, tener significativos problemas de agencia y un involucramiento sustancial de los clientes en los procesos de evaluación, monitoreo y ejecución de los créditos.
- Ampliar la gama de productos y servicios parece reducir la eficiencia en la gestión de costos. Si bien esto debería ser aplicable a las microfinanzas, hasta el presente no ha sido demostrado de modo empírico.

Probablemente, la confusión entre eficiencia y sostenibilidad financiera se relaciona en parte con el uso de los coeficientes con los que se mide la eficiencia. El desempeño financiero es más fácil de observar, lo que puede haber sesgado el diseño de los coeficientes a favor de aquellos basados en agregados financieros, en lugar de combinar los productos sociales y financieros que distinguen a las microfinanzas.

La técnica DEA, por el contrario, utiliza varios insumos y produce para construir fronteras de *mejores prácticas* en la gestión de los costos y la producción. La clasificación de una variable específica como "insumo" o "producto" depende de una interpretación sobre qué es las finanzas: desde un modelo de intermediación, el insumo "depósitos" se transforma en el producto "préstamos". Desde un modelo de producción (Nieto, Cinca y Molinero, 2004), los depósitos son considerados como un producto, es decir, un servicio financiero, elaborado con insumos tales como el trabajo, los recursos financieros y el equipamiento en tecnología de la información y la comunicación (TIC).

El interés en aplicar el método DEA para medir el desempeño de las IMF se basa en tres particularidades que reflejan situaciones del día a día de las IMF. En primer lugar, DEA requiere que se evalúe el desempeño entre entidades que sean homogéneas entre sí, es decir que "utilicen los mismos recursos para generar los mismos resultados aunque en cantidades diferentes" (Thassoulis, 2001, 21). Esto tiene sentido en un entorno en el que ONG especializadas en crédito se encuentran compitiendo con otros tipos de IMF, como cooperativas de ahorro y crédito o bancos. En segundo lugar, DEA busca identificar los impulsores del desempeño en los que la gerencia de una organización puede influir y separar las variables controlables de las no controlables. Esto es relevante para las microfinanzas porque existen importantes diferencias en los contextos de mercado y regulatorios en que operan las IMF: mientras que en algunos países se aplican topes a las tasas de interés, en otros no se aplican; mientras que en algunos se prohíbe la intermediación de depósitos, en otros se permite; mientras que ciertos gobiernos se involucran directamente en actividades microfinancieras de primer piso, otros no lo hacen. En tercer lugar, DEA toma en cuenta que una unidad utiliza varios insumos y produce varios productos; por eso sus mediciones toman en cuenta si se modifica el *mix* de productos como resultado de un aumento o de una disminución en el uso de insumos. Considerando las modificaciones que con el tiempo se dan en las microfinanzas, tanto en la gama de productos como en el uso de diferentes tipos de trabajo y capital, este es un aspecto especialmente atractivo de DEA como herramienta de medición de la eficiencia.

La aplicación de DEA por Nieto, Cinca y Molinero (2004) a 30 IMF latinoamericanas mostró que el nivel de eficiencia alcanzado por una IMF en particular depende de la especificación de las variables insumo y producto. Algunas IMF obtienen buenos resultados en base a

una mayor eficiencia técnica o a valores de productividad superiores, por ejemplo, la cantidad de préstamos por asesor de crédito; otras lo hacen en términos de la maximización de ingresos para un nivel dado de gastos operativos. Clasificar a las IMF según su forma legal hace que surjan nuevos ordenamientos de IMF según su desempeño en eficiencia. Incorporar elementos de escala, como la variable producto "cartera bruta de préstamos", también hace que surjan nuevos ordenamientos en términos de eficiencia.

La aplicación de DEA de Nieto y Molinero utilizaba la cantidad de asesores de crédito y los gastos operativos totales como indicadores de insumos, mientras que medía los productos en base al nivel del saldo vigente de créditos, la cartera bruta de préstamos y los ingresos por intereses y comisiones. Dos insumos y tres productos pueden combinarse en 21 especificaciones posibles de variables. El hallazgo fue que ninguna IMF era eficiente en base a todas las especificaciones. La forma en que se definían las variables determinaba la clasificación y el grado de eficiencia de cada IMF: en palabras de los autores "no hay un único camino a la eficiencia para las IMF" (Nieto, Cinca y Molinero, 2004). En este estudio, la IMF WWB Popayán se encontraba casi en la frontera de eficiencia en términos de préstamos por asesor de crédito, mientras que otra IMF, FINDESA, era relativamente mejor en la optimización de ingresos por intereses y otros ingresos operativos por unidad de gasto operativo.

La ventaja de utilizar DEA en lugar de un análisis de coeficientes para medir la eficiencia en las microfinanzas es que la primera integra todas las combinaciones posibles de los factores de producción[11].

1.4. Aplicabilidad del concepto de eficiencia a las microfinanzas

Puede mirarse a las microfinanzas de dos maneras distintas: como la transformación de ciertos insumos en ciertos productos o como la intermediación entre unidades económicas con excedentes de fondos (con capacidad de ahorro) hacia unidades con necesidades de fondos (demandantes de crédito). En el primer caso, la eficiencia consiste en maximizar cantidades de productos o niveles de ingreso con insumos dados o bien minimizar la utilización de insumos para generar una cantidad de productos dada. Desde un enfoque de intermediación, se mide la eficiencia a través del margen de intermediación, es decir, la diferencia entre lo que las IMF pagan por sus recursos y lo que

cobran por sus servicios. La información recabada para este libro (ver sección 1.6 para mayores detalles) muestra que los márgenes de intermediación en las microfinanzas son elevados, pues se acercan generalmente a 20% o más, y sólo en un cuarto de los casos caen apenas por debajo del 20%[12].

En las microfinanzas, la eficiencia desde un punto de vista de producción consiste en la transformación técnica de insumos (personal, fondos) en productos (préstamos, otros servicios). Las medidas de eficiencia "técnica" incluyen coeficientes como la cantidad de clientes por asesor de crédito o por integrantes del personal. En nuestra muestra de 45 IMF, ocho presentaban un coeficiente de más de 400 clientes por asesor de crédito, dos presentaban un coeficiente de menos de 100, mientras que para la mayoría (35 IMF) el coeficiente oscilaba entre 100 y 400. En el período entre 1999 y el 2003, 35 IMF mejoraron el nivel de este coeficiente, aunque para diez empeoró.

Las medidas de eficiencia en la asignación de recursos indican si el precio de un producto ha sido maximizado dado el precio de un insumo o, alternativamente, si el precio de un insumo ha sido minimizado dado el precio de un producto. La mayoría de las 45 IMF analizadas se mantenían dentro de un rango de gastos operativos a lo largo del tiempo, aunque con niveles muy diferentes. En Vietnam, las tres IMF analizadas presentaban consistentemente un bajo nivel de gastos operativos porque el Estado cubría sus costos de infraestructura física y de personal. En contraste, aún IMF de gran tamaño como CARUNE y FDL en Nicaragua o CACTRI y San Roque en Bolivia presentaban sostenidamente niveles elevados de gastos operativos.

Los datos de *MBB* muestran que, en general, las IMF buscan afectar y de hecho logran modificar el precio de insumos y productos para mejorar su eficiencia técnica y de asignación de recursos, aunque lo hacen bajo ciertas restricciones. Las IMF que se concentran en los más pobres y realizan transacciones de muy bajo monto fijan tasas de interés elevadas en comparación con otras IMF de cartera mixta (tasas de interés de alrededor de 35% a 37% en promedio vs. aproximadamente 20% a 26% en promedio), a menos que existan topes a las tasas de interés[13]. Las IMF enfocadas en pobreza aplican tasas de interés relativamente elevadas, pero también ofrecen salarios modestos: los integrantes de su personal son tan productivos como los de otras IMF pero, a pesar de ello, las instituciones suelen no alcanzar la autosuficiencia financiera. Puede entonces suceder que una IMF sea eficiente tanto en términos técnicos como de asignación de recursos dadas las exigencias

del mercado, pero que no sea totalmente autosuficiente en lo financiero. Esta discrepancia entre la eficiencia y la sostenibilidad financiera de las IMF tangibles confirma la necesidad de utilizar el concepto de eficiencia como un criterio de desempeño neutro y de mayor relevancia.

Hay buenas razones por las que las IMF que atienden a clientes muy pobres a menudo cobran tasas de interés más elevadas que aquellas que apuntan a una clientela más variada. Como en el caso de las finanzas comerciales, las microfinanzas tienen elevados costos fijos de producción: las IMF con carteras compuestas por créditos pequeños tienen costos unitarios más elevados porque sus clientes suelen vivir en lugares inaccesibles y necesitan más interacción. Estas IMF enfocadas en pobreza deberían elevar sus tasas de interés a un nivel cercano al considerado de usura para asegurar una autosuficiencia financiera total. Ya sea por propia elección o por regulación impuesta, puede ser que las IMF no quieran o no puedan hacerlo. La maximización del rendimiento de cartera no es siempre un indicador de eficiencia confiable en las microfinanzas, puesto que para muchas instituciones no es posible moverse a segmentos superiores de mercado (Morduch, 2000).

A la inversa, según los datos de *MBB*, las IMF autosuficientes desde el punto de vista financiero pueden permitirse aplicar tasas de interés relativamente más bajas dado que tienen costos financieros y administrativos inferiores porque sus segmentos de mercado son más fáciles de atender. El interrogante es si los costos administrativos son menores a causa de una buena gestión o de factores contextuales como la densidad de la población, una mayor capacidad de absorción de deuda por parte de los prestatarios, una clientela más homogénea, la aceptación de garantías mutuas y una mayor competencia en los mercados de factores. Dado que las IMF no son *per se* entidades maximizadoras de rentabilidad, realizar sólo un análisis de coeficientes que relacione cantidades y costos de insumos y productos no es suficiente para revelar las claves de la eficiencia. Sin embargo, es precisamente este tipo de información la que los donantes y gobiernos necesitan para decidir con conocimiento de causa si van a apoyar o no a una IMF que aún no se autofinancia pero que es eficiente y si van a dejar de apoyar a otra que tampoco se autofinancia aún pero que es ineficiente.

Según los datos de *MBB*, el coeficiente de eficiencia más utilizado en microfinanzas, es decir, gastos operativos sobre cartera bruta promedio, es netamente más elevado en los programas no sostenibles ***desde el punto de vista*** financiero que en los programas sostenibles: Christen

(2000) reportaba 51% comparado con 24% datos más recientes [illegible] man que la diferencia es persistente como puede verse en el cuadro 1.4.

Cuadro 1.4 Gastos operacionales/cartera bruta promedio, *MBD*

	2005	2006	2007	2008
IMF financieramente autosuficientes	17,5%	17,3%	15,7%	17,8%
IMF no financieramente autosuficientes	27,4%	25,2%	22,8%	[illegible]

Lo anterior puede deberse a varios factores: puede ser el resultado de una gestión ineficiente que no logre reducir los costos o expandir la cartera de créditos; pero también puede deberse a una capacidad de absorción limitada de deuda por parte de los clientes, a la escasez de asesores de crédito calificados, a una baja densidad de clientes, a una falta de competencia, etc.; en otras palabras, a factores contextuales.

Para entender los determinantes del indicador de eficiencia clave de las microfinanzas, es decir, costos operativos sobre cartera bruta promedio, es conveniente estudiar en mayor detalle sus tres componentes: el saldo promedio de créditos, los costos de personal y la productividad del personal.

El saldo promedio de créditos

El saldo promedio de créditos (expresado como porcentaje del INB per cápita) es un indicador frecuente de alcance en pobreza: refleja la capacidad de absorción de deuda de los clientes así como el enfoque en pobreza de la institución. Cuando una IMF decide instalarse en un lugar en particular, no siempre puede variar su clientela con libertad. Puede entonces suceder que el saldo promedio de créditos resulte demasiado bajo para lograr una compresión de los gastos administrativos, pero que esto sea una elección deliberada de la IMF: que ésta decida quedarse en ese nicho de mercado y atender a personas pobres. Esta IMF no puede ser tildada de "ineficiente" simplemente porque su saldo promedio de créditos es bajo. En cualquier segmento específico de mercado, algunas IMF son eficientes y otras no lo son: el saldo promedio de créditos es un indicador que nada tiene que ver con la eficiencia.

Los costos salariales

Los costos de personal constituyen el segundo rubro de los gastos operativos. Los salarios y otros costos laborales reflejan la oferta y la demanda en el mercado de trabajo para un determinado nivel de

competencias, experiencia y confiabilidad. Evidentemente, puede ser que una IMF tenga costos salariales altos porque no hizo una búsqueda lo suficientemente exhaustiva de asesores de crédito; sin embargo, los elevados costos de personal pueden también ser resultado de la escasez de competencias y experiencia en el mercado laboral. Por consiguiente, es más relevante comparar los niveles salariales de IMF que enfrentan mercados laborales locales similares y que emplean las mismas metodologías, es decir, que tienen funciones de producción similares, como muestra el cuadro 1.5. El bajo coeficiente de salarios sobre INB per cápita en las instituciones enfocadas en pobreza no representa un nivel de remuneración distorsionado o baja productividad del personal. De hecho, las IMF no sostenibles parecen ofrecer salarios más bajos para niveles comparables o mayores de productividad del personal que el de IMF sostenibles (Christen, 2000). Su alto nivel de gastos operativos se debe a otros factores, que tienen que ver con que estas IMF tienen funciones de producción diferentes y gestionan sus operaciones con un uso más intensivo del factor trabajo.

Cuadro 1.5 Salarios / INB per cápita

	IMF promedio	IMF enfocadas en pobreza
Crédito individual	4,9	2,4
Grupo solidario	6,7	5,4
Bancos comunales	5,1	4,7

Fuente: Christen, 2000.

Cuadro 1.6 Productividad del personal (clientes/asesor de crédito)

	IMF promedio	IMF enfocadas en pobreza
Crédito individual	99	159
Grupo solidario	127	135
Bancos comunales	186	199

Fuente: Christen, 2000.

La productividad del personal

La productividad del personal es el tercer detonante de los gastos administrativos. Está determinada por la organización y la gestión, pero también depende de la ubicación y las metodologías de prestación de servicios: las IMF en entornos rurales y con un enfoque indi-

vidual en la atención del cliente son susceptibles de tener un nivel de productividad del personal inferior a las IMF que operan en un medio urbano y ofrecen tanto préstamos grupales como individuales. Los gastos de personal son más elevados cuando las transacciones son pequeñas y frecuentes porque requieren el mismo tiempo de trabajo del personal en selección, negociación, seguimiento y control que las transacciones de mayor volumen. Las metodologías que buscan reducir costos, como la garantía solidaria, no pueden aplicarse de modo sistemático porque no son aceptadas universalmente: éstas pueden funcionar maravillosamente bien en Bangladesh pero no necesariamente en otros países. Además, los mercados rurales ofrecen menos posibilidades de distribución del riesgo que otros entornos, lo que afecta las provisiones por pérdida de cartera y, por lo tanto, el rendimiento de la cartera.

Puede verse, entonces, que los tres principales impulsores de la eficiencia en las microfinanzas (saldo promedio de créditos, gastos de personal y productividad del personal) están sólo parcialmente bajo el control de los gerentes de las IMF. Esto limita la determinación del precio a un nivel que cubra totalmente los costos y también limita la contención misma de los costos. Dicho de otro modo, establecer los precios a un nivel de completa recuperación de costos no es factible para toda IMF.

1.5. Eficiencia versus sostenibilidad financiera

¿Se puede considerar automáticamente como ineficientes a las IMF que no pueden establecer sus tasas de interés a un nivel que les permita cubrir totalmente sus costos? En los hechos, las IMF concentradas en los más pobres e involucradas en transacciones muy pequeñas buscan establecer sus tasas de interés a niveles relativamente altos para poder cubrir sus costos; en comparación con IMF promedio, también tienden a tener mayor productividad de personal en sus respectivas regiones y metodologías de crédito, así como menores niveles de remuneración[14]. En términos de eficiencia técnica y de asignación de recursos, parecen ya operar muy cerca de su frontera de eficiencia. Parecen haber llevado la eficiencia en la gestión al límite y tener limitadas opciones para lograr la autosuficiencia financiera completa, con la excepción de elevar el saldo promedio de créditos. En otras palabras, puede que su única opción sea moverse a un segmento superior de mercado[15].

Casos como el de BancoSol en Bolivia muestran que los gerentes de las IMF pueden modificar su función de producción (por ejemplo, pasando del crédito grupal con garantía solidaria al crédito individual avalado por colateral). Esto resulta en un realineamiento relativo de la misión de la IMF en términos de alcance en pobreza y autosuficiencia financiera, sin que implique necesariamente un alejamiento radical de los objetivos sociales.

Poner o no el énfasis en la sostenibilidad financiera en relación al enfoque en pobreza puede ser la elección de los gerentes y dueños de una IMF. Pero también puede ser el resultado de presiones ejercidas por los donantes, que pueden querer obtener el mejor resultado financiero posible o, al contrario, focalizarse más en pobreza. Si la gerencia cede a las presiones de un donante, puede así que modifique la función de producción de la IMF (que incluye el rango y la naturaleza de los productos y servicios, la combinación de servicios financieros y no financieros, los requisitos de colateral, la oferta de créditos grupales y/o individuales, el uso de tecnologías de procesamiento de datos y transporte), lo que probablemente signifique que también cambie las pautas de eficiencia técnica y asignación de recursos.

El uso de la garantía solidaria aporta un caso ilustrativo. Las funciones de producción de las microfinanzas difieren en sus requisitos de garantía y en su posibilidad de externalizar los costos de transacción hacia los clientes. La garantía solidaria es típica de las IMF enfocadas en pobreza porque se adecua a clientes muy pobres con activos limitados. KAXA Taon, una pequeña IMF mexicana de extracto rural ofrecía créditos con garantía solidaria hasta que introdujo el crédito individual, bajo la presión de donantes, con el objetivo de lograr un mejor desempeño financiero. Los préstamos con garantía solidaria disminuyeron, pasando del 100% (total de la cartera créditos) en el 2001 al 58% del total de los créditos vigentes en el 2003. Al mismo tiempo, el tamaño promedio de los préstamos, un indicador aproximado del enfoque en pobreza, aumentó de 485 pesos (unos US$51[16]) en 1999 a 3.165 pesos en el 2003 (unos US$282[17]). Mientras que ninguna garantía tangible era necesaria para los préstamos grupales, sí era necesaria para los préstamos individuales. El resultado financiero neto de la institución pasó de una situación de pérdida en el 2000 a un cómodo excedente hacia el 2003.

El ejemplo de KAXA Taon sugiere que la eficiencia y la sostenibilidad financiera son diferentes dimensiones del desempeño institucional

en las microfinanzas. En un mercado y un contexto ideales, probablemente tendría sentido igualar la eficiencia con el rendimiento y los gastos operativos en relación a la cartera de créditos; sin embargo, en un mercado donde un gran número de los operadores no son maximizadores de rentabilidad, la autosuficiencia financiera no refleja de modo acabado el desempeño. Dos situaciones frecuentes ilustran esto. Una es cuando una IMF opera en un entorno que limita su posibilidad de ascender de segmento de mercado, lo que la lleva a establecer tasas de interés muy altas con el objetivo de cubrir sus costos y que al mismo tiempo se ve limitada en su posibilidad de reducir los costos de personal y otras categorías. Otra es cuando una IMF totalmente autosuficiente en lo financiero continúa recibiendo donaciones y subsidios a pesar de que ya no los necesita y cuando es perfectamente posible que sea técnicamente ineficiente en relación a sus pares.

Estos dos escenarios muestran que, en largo plazo, para que se desarrolle un sector microfinanciero competitivo y sin distorsiones, sería preferible que tanto los donantes como los gobiernos miren más allá del desempeño financiero y el alcance en pobreza y consideren de modo más sistemático una dimensión que hasta ahora ha sido generalmente pasada por alto: la eficiencia. Aunque es más fácil mirar los resultados netos en los estados financieros de una IMF que tomarse el trabajo de separar los factores endógenos de los exógenos que afectan los gastos operativos, los donantes y gobiernos necesitan comprender mejor esta diferencia y entender cómo influye en la lógica de sus decisiones de iniciar, continuar o discontinuar acciones específicas de apoyo a distintas IMF, sus redes y sus instituciones de apoyo.

1.6. Estructura del libro

La base teórico-empírica del libro es una investigación sobre 45 IMF realizada en el marco de un proyecto común con la Red Académica Internacional de Ginebra (GIAN), con la participación de la Universidad de Cambridge, la Universidad de Ginebra, el Instituto Universitario de Estudios de Desarrollo (IUED) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como ente coordinador. Los detalles se presentan en el Anexo I. Durante el período analizado, algunas de las IMF lograban buenos resultados financieros, otras llegaban a gran cantidad de personas muy pobres y unas pocas lograban conciliar ambos objetivos. Las IMF con mejores resultados relativos reportaban al MIX, pero la mayoría no figuraba allí. De hecho, la mayoría de las

IMF analizadas eran probablemente representativas de la gran mayoría de las IMF que aún luchan por lograr la escala y combinar sus objetivos sociales y financieros y que todavía dependen de apoyo externo.

El libro está estructurado en cuatro secciones, incluyendo esta introducción. La sección II establece el marco, desarrolla la trama conceptual-analítica y presenta métodos de análisis empírico, la sección III aplica el marco y los métodos de análisis a diferentes países de América Latina; la sección IV concluye con una serie de recomendaciones en materia de estrategias.

En la sección II, capítulo 2, Morduch aborda el rol del donante e introduce la noción de "subsidios inteligentes". Dado que los márgenes de intermediación positivos suelen coexistir con una fuerte exclusión financiera o con la imposibilidad de que nuevas instituciones surjan e innoven para atender la demanda de financiación de bajos montos, tiene sentido que las autoridades públicas emprendan una acción correctiva. Morduch argumenta que la acción gubernamental (y de los donantes) puede ser acertada y eficaz y que puede diseñarse de tal modo que evite generar externalidades negativas.

El resto de la sección II pasa de la teoría a la práctica, proponiendo diferentes métodos para medir la eficiencia de las IMF. Dado que existe gran variedad de maneras de combinar objetivos de alcance en pobreza y de rentabilidad, medir el desempeño constituye un verdadero desafío. En el capítulo 3, Flückiger y Vassiliev utilizan el método DEA para analizar las microfinanzas como una función de producción y como la optimización en el uso de los insumos y en la determinación del precio de los productos. Utilizando datos de más de 40 IMF de Perú, los autores explican que la eficiencia puede medirse en relación a una IMF (la "mejor de su clase") que exhiba la mejor combinación relativa de insumos y productos.

Como ya se comentó, las instituciones financieras (incluyendo las IMF) pueden ser analizadas como empresas, dado que generan productos y servicios en base a una combinación dada de insumos; sin embargo, su eficiencia puede también interpretarse como la transferencia de recursos financieros provenientes de unidades económicas con excedentes de fondos (ahorristas, inversores) hacia unidades con necesidades de fondos (empresas y hogares tomadores de crédito). Este modelo de intermediación financiera está implícito en el capítulo 4 de Beck, que analiza la eficiencia en las finanzas desde un punto de vista macroeconómico y sectorial y pone el acento en el margen

de intermediación como elemento clave de la eficiencia del sistema financiero.

Hamed explica, por su parte, en el capítulo 5, cómo una aplicación de análisis multivariable a las 45 IMF estudiadas en el marco de la encuesta GIAN permite identificar cuatro grupos de IMF que se diferencian por sus combinaciones de alcance en pobreza, desempeño financiero y eficiencia. Los hallazgos muestran que la eficiencia y los resultados financieros representan diferentes dimensiones del desempeño. Según los hallazgos de Hamed, cinco factores posicionan a una IMF en el continuo social-financiero: su ubicación, forma legal, capacidad de externalizar los costos de transacción, métodos de remuneración del personal y metodologías de prestación de los servicios (préstamos individuales o grupales, con o sin colateral, etc.).

La sección III presenta siete estudios de caso. Estos aplican los elementos teórico-analíticos de la sección II a la evaluación de las políticas públicas desde el punto de vista de la eficiencia y proponen caminos prácticos de acción. Seis de los estudios de caso se enfocan cada uno en un país diferente: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Perú. El estudio de caso restante trata el rol de los bancos de desarrollo agrícola en América Latina. En todos los casos, los autores examinaron el rol de la eficiencia en las políticas públicas hacia las microfinanzas, pasadas y presentes, para desde allí pensar a futuro cómo integrar el concepto de eficiencia, de modo relevante para el país en cuestión (y para los bancos de desarrollo agrícola), al accionar de gobiernos y donantes que desean continuar ampliando la inclusión financiera.

Aunque los donantes y gobiernos reconocen el valor social de las microfinanzas, se muestran reticentes a brindarles su apoyo de manera indefinida. La sección IV analiza la importancia de la eficiencia en la toma de decisiones de donantes y gobiernos y los efectos de las políticas públicas en la eficiencia de las IMF: el capítulo 13, de Bernd Balkenhol y Ana Laura Valazza, resume el argumento central del libro e identifica sus implicancias para los gerentes de IMF, gobiernos y donantes. Se exhorta a los hacedores de políticas públicas y a la comunidad de donantes a enfocarse en la eficiencia como criterio fundamental de desempeño para así poder abarcar los diferentes grados de misiones sociales y financieras en el vasto universo de IMF.

[illegible]

[illegible] "El alcance en pobreza y el desempeño financiero pueden lograrse simultáneamente" (traducción de los autores, Christen et al., 1995).

[illegible] Según algunas estimaciones, el número total de instituciones ascendía a 1.641, con 54 millones de clientes; el World Bank's Sustainable Banking with the Poor Inventory hablaba de 1.000 IMF con un mínimo de 1.000 clientes y que habían comenzado su actividad antes de 1992; la Campaña de la Cumbre del Microcrédito registraba 2.931 IMF que atendían a más de 80 millones de clientes a fines del 2003; Mosley se refería a 7.000 instituciones. Schrieder y Sharma también estimaban una cifra de 7.000 (1999, p. 67); ver también Lapenu et Zeller (2001, p. 10).

[illegible] Informe del Estado de la Campaña de la Cumbre de Microcrédito 2009, p. 1.

[illegible] Disponible de modo libre y gratuito al público en el sitio Web de MIX.

[illegible] En realidad, este número de *MBB* presentaba información sobre un total de 1.081 IMF, pero sólo señalaba 557 totalmente autosuficientes en lo financiero y 354 que no lo eran (las restantes eran probablemente información faltante). Dado que estas cifras no sumaban las 1.081 del total del universo analizado, se presenta aquí el porcentaje [557/(557+354)] aplicado al total de IMF reportadas.

[illegible] *MBB*, nº 12, abril 2006, p. 47.

[illegible] *MBB* también provee información para grupos pares "compuestos" que agrupan a las IMF de acuerdo a varias características a la vez; por ejemplo, un grupo par es el de IMF africanas, pequeñas y financieramente autosostenibles.

[illegible] Esta sección contó con la valiosa contribución de Yousra Hamed.

[illegible] En un artículo publicado en la misma edición de *MBB*, Todd Farrington (2000) propuso tres indicadores de eficiencia: el coeficiente de gastos administrativos (como Christen), la cantidad de préstamos por asesor de crédito (Christen lo consideró como uno de los tres factores integrantes de los gastos operativos, junto con los costos salariales y la productividad del personal) y el coeficiente de asesores de crédito en relación al personal total (no utilizado por Christen). En contraste, Farrington no consideró la relación rendimiento/cartera como un indicador de eficiencia.

10 Ver Charnes et al. (1994) para una visión global sobre la teoría, los métodos y las aplicaciones de DEA.

11 Según afirman Nieto, Cinca y Molinero (2004), los coeficientes son "solamente indicadores de consenso" (traducción de los autores).

12 Se necesitaría un análisis más riguroso sobre la relación entre el margen de intermediación de IMF y el margen de intermediación bancario en un mismo entorno, así como el margen de intermediación IMF en un entor-

no rural en comparación con el de IMF en otros entornos. La relación entre el margen de intermediación y el poder de mercado amerita también ser estudiada en mayor profundidad.

[13] Christen, 2000.

[14] Christen, 2000.

[15] Según Christen (2001, p. 16), en siete de las nueve IMF más grandes de América Latina, por ejemplo, el saldo promedio de créditos anuales como porcentaje del INB por persona entre 1990 y 1999, quedaría, sin embargo, aún bajo el umbral de pobreza. Sólo dos IMF (Procredito y de los Andes y DEMI) se encontraron con una cartera que claramente no tenía una orientación en pobreza.

[16] Tipo de cambio al 31 de diciembre de 1999: 9.49 pesos/US$ respectivamente, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/.

[17] Tipo de cambio al 31 de diciembre del 2005: 11,222 pesos/US$, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/.

Sección II

Marco analítico

2
Subsidios inteligentes*

Jonathan Morduch

2.1. Introducción

"Subsidio" inteligente" puede parecer un término contradictorio para muchos expertos en microfinanzas. La preocupación acerca de los peligros del uso excesivo de los subsidios y de las donaciones ha sido central en el desarrollo de las microfinanzas desde que el movimiento cobró fuerza en los años ochenta. Desde entonces, las instituciones de microfinanzas (IMF) han perseguido el objetivo de servir a los pobres junto con el objetivo de lograr la sostenibilidad financiera en el largo plazo: buscar la sostenibilidad se volvió parte de lo que significa hacer buenas microfinanzas. Por ejemplo, el influyente *Libro Rosa* –un compendio o "Guía Sobre Buenas Prácticas para los Financiadores de las Microfinanzas", reformulado por última vez en 2000– postula: "Las microfinanzas pueden y deben ser sostenibles para poder alcanzar a un gran número de personas de escasos recursos. A menos que los proveedores de microfinanzas cobren lo suficiente para cubrir sus costos, siempre estarán limitados por la escasa e incierta oferta de subsidios por parte de organismos internacionales de cooperación y gobiernos".

Se ha argumentado repetidamente que el rol adecuado de los subsidios es entonces mínimo: en general, deben limitarse al fondeo inicial de nuevas instituciones, luego de lo cual deben retirarse[1]. Según el *Libro Rosa*: "Los subsidios, préstamos y capital que ofrecen los organismos internacionales de cooperación deben de ser una ayuda

[1] N. de T.: se hace uso indistinto de los términos subsidio y donación, dado que los conceptos de este capítulo son aplicables a fondos no reembolsables provenientes de fuentes gubernamentales, de fundaciones y otros.

temporal de arranque para construir la capacidad institucional de los proveedores financieros, desarrollar la infraestructura de apoyo y apoyar servicios y productos innovadores" (CGAP 2006, p.1).

Sin embargo, las posiciones antisubsidio están empezando a suavizarse, los operadores argumentan que, si continúa habiendo subsidios disponibles, sería una necedad no aprovecharlos[2] y hasta bancos comerciales firmemente establecidos aceptan con gusto subsidios cuando se los ofrecen. Frente a esto, ¿cómo deberían diseñarse estos subsidios y cuándo podrían ser usados con mayor eficacia?

El concepto de "subsidio inteligente" surge de la premisa de que los subsidios en sí no son útiles ni errados, sino que su eficacia depende de su diseño e implementación. Los subsidios inteligentes son intervenciones diseñadas para maximizar los beneficios sociales minimizando, al mismo tiempo, las distorsiones y la pérdida de enfoque. Un punto de partida es reconocer que las mismas fuerzas que llevan a resultados eficientes en mercados libres –restricciones presupuestarias estrictas, resultados netos claros y presiones competitivas– también pueden aplicarse en contextos donde hay subsidios. Si son aplicados adecuadamente, los subsidios pueden aumentar la escala de las microfinanzas, ampliar su acceso a la financiación de mercados y profundizar su alcance en términos de pobreza. Asimismo, una extrema dependencia de los subsidios y un mal diseño pueden limitar la escala y minar los incentivos fundamentales para el desarrollo de instituciones fuertes.

Este capítulo inicialmente pone en una perspectiva histórica el tema de los subsidios y las microfinanzas (sección 2.2). La siguiente sección trata sobre la valuación de los subsidios, haciendo énfasis en los costos de oportunidad y el riesgo. La capacidad de atraer fondos de otros donantes es un modo en que los subsidios pueden ser "inteligentes" (sección 2.3). Se describen también otros elementos de un subsidio inteligente –los que evitan la dependencia de los donantes– y se pone énfasis en los subsidios transparentes, ceñidos por reglas y limitados en el tiempo. La sección 4 elabora las conclusiones.

2.2. Los subsidios y las microfinanzas

Los argumentos en contra de subsidiar las operatorias bancarias no son nuevos. Por ejemplo, en 1973 la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) publicó un estudio en veinte volúmenes sobre los esfuerzos por mejorar los mercados rurales de crédito en diferentes países: el *Spring Review of Small Farmer Credit (Reporte de Primavera sobre el Crédito al Pequeño Productor Agropecuario)*. El *Reporte de Primavera* –un esfuerzo titánico que involucró a más de cincuenta consultores y a personal de USAID– se enfocó en estudios de caso de bancos estatales que dependían de subsidios. John Hatch, fundador de FINCA, describió al *Reporte de Primavera* como "una antología en volúmenes sobre desastres bancarios. En los estudios de caso de distintos países se mencionan niveles excepcionalmente altos de créditos incobrables, negligencia en la supervisión de los créditos, atención preferencial a los productores más grandes, cobertura mínima de la población de productores potencialmente elegible y muchos otros problemas usuales"[3]. El estudio identificaba que la mayoría de los problemas surgían de la falta de incentivos que impone la competencia a los bancos comerciales.

Al *Reporte de Primavera* le siguió una serie de libros publicados por el Banco Mundial en los años ochenta, que señalaban nuevamente el abuso de los subsidios y la falta de incentivos en bancos con apoyo estatal (ver, por ejemplo, Adams, Graham y Von Pischke, 1984). Se presentaba a los subsidios como un obstáculo para servir a los pobres, a pesar de la exaltada retórica que defendía su uso. Se argumentaba que los pobres estarían mejor si se dejaba funcionar al capitalismo sin intervenciones. En los noventa, las ideas antisubsidio dieron el contexto a las primeras discusiones sobre las políticas públicas para las microfinanzas, al mismo tiempo que una visión de las microfinanzas tomaba forma en USAID bajo la fuerte influencia de Ohio State University (e. g. Adams, Graham., y Von Pischke, 1984; Adams, Graham., y Von Pischke, 1992). Una línea argumental de esta visión toma la lógica del *Reporte de Primavera* y sus implicancias: la dependencia de subsidios deteriora los incentivos a la eficiencia y al profesionalismo en las instituciones financieras.

Hay amplia evidencia de esto. China, por ejemplo, subsidia fuertemente a sus bancos rurales en nombre de la reducción de la pobreza y el desarrollo. Chen Enjiang (2003) estimó que, en gran medida como resultado de esto, el nivel de mora de los créditos pequeños brindados a través de las Cooperativas Rurales de Crédito era de un 35-40% y que la tasa de pago puntual para los "créditos a los pobres" del gobierno era de un 50%. Se han dado ejemplos similares para América Latina, África y Asia.

Una segunda línea argumental independiente refuerza la primera. Expresa que, dado que los presupuestos asignados a subsidios son

limitados, la dependencia de ellos implica restringir fuertemente la escala de las microfinanzas. Se afirma que sólo la obtención de fondos de mercado permitirá una escala masiva. Aun si no se acepta totalmente el primer argumento, parece difícil negar el segundo. El consorcio de donantes CGAP, Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, ha sostenido por largo tiempo que escala equivale directamente a reducción de pobreza, es decir que debe apoyarse la reducción de subsidios sobre la sola premisa de la *equidad*. Basándose en una muestra no aleatoria de once programas (y utilizando el indicador poco confiable pero fácil de calcular de crédito promedio para medir la profundidad de alcance), la Nota del 2 de octubre de 1995 de *Focus*, publicación de CGAP, sostiene que "entre los programas de alto rendimiento no hay un sacrificio claro que deba hacerse entre llegar a los más pobres y alcanzar gran número de personas [...]. Es la escala, no el enfoque exclusivo, lo que determina si se ha de producir un alcance significativo a los más pobres"[4].

En consecuencia, el silogismo sostiene: los programas grandes pueden llegar a los muy pobres. Ser financieramente sostenibles es el camino para asegurar una gran escala. Por lo tanto, ser financieramente sostenible es la mejor manera de llegar a los más pobres. Éste es un argumento complicado, que se basa en una serie de supuestos para los que hoy hay escasa evidencia de apoyo (para un análisis, ver Morduch 2000). Sin embargo, ayudó a enlazar la noción de las microfinanzas propobres con una visión de "sostenibilidad financiera".

Veinte años más tarde, la posición antisubsidio se ha moderado en el Banco Mundial en general y, específicamente, en los círculos de microfinanzas. En parte, esta moderación viene de la creciente preocupación de los hacedores de políticas públicas por reducir la pobreza a escala global, impulsados, a su vez, por los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. Estudios recientes muestran que las microfinanzas sirven a hogares pobres y de bajo ingreso, pero que tienen un débil alcance a los "más pobres". Una serie de estudios realizada a pedido del Congreso de Estados Unidos mostró que, en Perú, Kazajistán y Uganda, aproximadamente el 15% de los clientes de las IMF estaban entre la "mitad más pobre" de los pobres, de acuerdo con la línea de pobreza oficial de cada país. En Bangladesh, se encontró que el 44% estaba entre los "más pobres", una cifra menor a la esperada. No todos tienen la misma preocupación por las dificultades de los pobres (ni coinciden en que las microfinanzas son la mejor herramienta para llegar a los

más pobres), pero el fracaso en lograr un alcance más profundo ha sido una creciente preocupación de política pública, especialmente en la órbita de las Naciones Unidas[5]. Surge la pregunta sobre cuándo los subsidios (inteligentes) pueden ayudar.

La visión cambiante sobre los subsidios también tiene que ver con que éstos continúan siendo parte de las microfinanzas. La realidad es que gran parte del movimiento de las microfinanzas sigue aprovechando los subsidios de donantes institucionales, de gobiernos y de organizaciones caritativas y personas con preocupación social. Una investigación de Cull, Demirgüç-Kunt, y Morduch, *Microfinance Meets the Market 2009* (*Las microfinanzas se encuentran con el mercado 2009*) ayuda a ilustrar la amplia presencia y el impacto de los subsidios. En una muestra de 315 bancos, ONG, instituciones financieras no bancarias, uniones de crédito y bancos rurales, se valuó el fondeo subsidiado en US$2,6 millones (en dólares ajustados por paridad en poder adquisitivo). Las ONG consumían el 61% de los subsidios, un porcentaje que no guardaba proporción con el número de clientes que estas instituciones atendían (51% de la muestra) ni con sus activos totales (21%). En 148 ONG de la muestra, el subsidio por cliente (equivalente por paridad en poder adquisitivo) era de US$233 para la mediana del proveedor de microcrédito no gubernamental y ascendía a US$659 para los que estaban en el percentil 75%[6]. La muestra también reveló que el 39% del fondeo de las ONG provenía de donaciones y el 16% de créditos blandos (tasas menores que las de mercado).

Una tercera razón para moderar la posición antisubsidio surge de consideraciones analíticas. Los enunciados contra el uso de subsidios eran vistos principalmente como reglas de sentido común, pero, a medida que pasó el tiempo, fue cada vez más claro que se necesitaba precisión en el análisis. Y, de hecho, con mayor claridad analítica han surgido posibilidades para el uso eficiente de subsidios. En particular, se han revisado cinco premisas:

a) Crédito subsidiado no equivale a "crédito barato" (es decir, crédito a tasas de interés por debajo de otras tasas de interés disponibles en el mercado local) con los adversos incentivos asociados. Los primeros ataques a los bancos estatales subsidiados se centraban –de modo justificado– en sus políticas de "crédito barato" (créditos con tasas de interés ajustadas por inflación que eran negativas o muy bajas si eran positivas; e. g. Adams, Graham y Von Pischke, 1984). Pero criticar otro tipo de subsidios del mismo

modo en que se criticaba al "crédito barato" fue ir demasiado lejos. Hoy se admite que el crédito barato es un problema y que evitarlo constituye un principio clave de los subsidios inteligentes.

b) Rentabilidad no equivale a eficiencia. Nueva información muestra que la eficiencia (estructuras de gestión livianas, bajo costo por crédito desembolsado, alto número de créditos por integrante del personal) depende en gran medida de dar al personal los incentivos correctos y de utilizar bien la información. Por ejemplo, el *Microfinanking Bulletin* identifica instituciones altamente eficientes que reciben subsidios, así como algunas que son rentables. Muestra también instituciones rentables que no son particularmente eficientes.

c) Rentabilidad no equivale a sostenibilidad (considerada como la capacidad de sobrevivir en el tiempo). Consideremos un programa que disfruta de un monopolio transitorio, cobra altas tasas de interés, y tiene ganancias. Será "financieramente sostenible" de acuerdo con los indicadores estándar. Pero la institución es vulnerable a nuevos entrantes que podrían llevarse a los mejores clientes y minar la viabilidad de largo plazo del negocio. En comparación, una IMF bien gestionada pero subsidiada puede ser más viable en el largo plazo[7]. Lo más importante es una estrategia realista de largo plazo, algo que no se refleja en los coeficientes, que sólo muestran una "fotografía" de la rentabilidad presente. La rentabilidad no garantiza la gran escala ni el uso de subsidios necesariamente la limita.

d) La rentabilidad no garantiza el acceso a la financiación de mercado, ni la falta de rentabilidad necesariamente lo cierra. Por ejemplo, en Estados Unidos, la mayoría de las universidades y los hospitales operan sin fines de lucro, pero muchos obtienen financiación de mercado para parte de sus operaciones[8]. De modo comparable, las IMF suelen mezclar sus distintas fuentes de fondos, algunas subsidiadas, algunas a tasas de mercado.

e) "Subsidiar a la IMF" no es diferente de subsidiar a los clientes. Todos los subsidios ayudan en última instancia a los clientes, por lo que la repetida directiva de "subsidiar a la institución, no al cliente" sólo tiene sentido en circunstancias muy específicas. Los lineamientos a donantes sostienen: "Los organismos internacionales deberán centrar su ayuda en la construcción de capacidad institucional" (CGAP, 2006). Pero en un contexto dado, donde los fondos son fungibles, la consecuencia final es la reducción de costos que debe pasarse a los clientes.

Mientras estos argumentos apoyan la posibilidad del uso constructivo de subsidios nos preguntamos: ¿cómo y cuándo deberían entonces usarse?

1.1 Valuar los subsidios

Los subsidios tienen costos para los donantes. En el caso de un aporte no reembolsable, el costo es simplemente el valor del aporte. En el caso de un crédito blando, el "costo de oportunidad" debe ser valuado. El verdadero costo de un crédito blando es el monto del crédito multiplicado por la diferencia entre el retorno esperado por parte de la organización receptora de los fondos (asumiendo que hay un retorno) y el retorno en el siguiente mejor uso de los fondos (o sea, el costo de oportunidad). Los créditos blandos también conllevan riesgos y deberían contabilizarse los costos del riesgo de no pago o de pago retrasado, así como del riesgo de las fluctuaciones de moneda. Los fondos de garantías de crédito son cada vez más comunes y también tienen su costo, por ejemplo, derivado de la necesidad de hacer reservas y por las pérdidas esperadas. Estos costos no son siempre explícitos, pero deberían ser contabilizados[9].

El valor del subsidio para el donante y para el receptor no es necesariamente el mismo. Consideremos un donante cuyos fondos pueden obtener un retorno del 10% si se invierten en el mercado de capitales. Sin embargo, el donante hace una inversión "blanda" en una IMF con un retorno del 2%. El costo implícito para el donante (ignorando el riesgo y la inflación) es la diferencia entre los dos retornos, es decir, el 8% por año. Sin embargo, para el receptor, el valor depende del costo de *su* siguiente mejor fuente de fondos. Si ese costo es, por ejemplo, el 20% por año, entonces el valor neto del crédito es la diferencia entre 20 y 2, es decir, un ahorro anual de 18% en el monto del crédito.

Pero si, por ejemplo, la siguiente mejor fuente de fondos es la movilización de depósitos de los clientes y hacerlo tiene un costo unitario anual del 8%, la ganancia financiera neta para el receptor de un crédito blando al 2% es mucho menor: sólo el 6% por año. En este último caso, el crédito blando tiene dos contras. En primer lugar, el donante desincentiva la movilización de ahorros. En segundo lugar, el donante podría transferir más recursos netos otorgando una donación (por un monto equivalente al 8% multiplicado por el monto del crédito) que dando el crédito. Si la institución recibiese una donación,

tendría de todos modos incentivos para movilizar ahorros, pero también recibiría ayuda extra del donante. Si el donante tuviese un especial interés en ver un aumento en el volumen de ahorros, podría ir más lejos y diseñar la donación como un aporte ligado a los nuevos montos de ahorros movilizados.

Los ejemplos muestran que el diseño de subsidios inteligentes depende de tener en cuenta las múltiples fuentes de fondos disponibles por parte de las instituciones receptoras (otros créditos, ahorros, capital) y las múltiples alternativas de uso de fondos que tienen los donantes. Es decir, los subsidios inteligentes empiezan por reconocer los "costos de oportunidad" para todos los participantes.

La idea también se traduce a lo social. Calcular los costos financieros implícitos es sólo una parte de valuar subsidios. La otra parte es calcular los costos y beneficios sociales más amplios. Aquí la noción relevante es el "costo de oportunidad social". Los beneficios sociales incluyen la creación de puestos de trabajo, el aumento de ingresos, la escolaridad, etcétera, generados por la inversión. Los costos de oportunidad sociales son los beneficios sociales a los que se renuncia al hacer la inversión bajo consideración, en lugar de usar los fondos de otro modo. Es el valor social del siguiente mejor proyecto. El valor social neto de una inversión es la diferencia entre los beneficios sociales directos esperados y el costo de oportunidad social. Los donantes deberían entonces estimar tanto los beneficios sociales de invertir en un proyecto dado como los beneficios sociales de inversiones alternativas. Un análisis completo de costo-beneficio es innecesario, pero sí puede proveer un marco natural un análisis de eficacia en términos de costo, en el que un objetivo específico –como la reducción de pobreza– es maximizado por dólar invertido.

2.4. "Atraer" y "repeler"

En las consideraciones anteriores, está implícita la idea de que los fondos de los donantes son sólo una parte de la financiación de una institución de desarrollo. Dado este contexto, los donantes usan sus fondos de modo más eficaz cuando actúan como catalizadores de recursos adicionales. La idea es "atraer" fondeo, más que repelerlo.

Ofrecer garantías es un buen ejemplo y también ofrecer deuda subordinada, en la que el donante está dispuesto a ser reembolsado luego de que otros acreedores lo sean. Consideremos el caso de la securitización realizada en 2004 entre el banco privado más grande

de India, ICICI, y la institución de microcrédito SHARE Microfin Ltd.[10]. Por que ICICI accediera a pagar por una cartera de 42.500 créditos administrados por SHARE (SHARE continúa administrando los créditos, pero el capital y los intereses van a ICICI), ICICI puso como condición la protección contra pérdidas de cartera inesperadas. ICICI exigió una garantía de primera pérdida del 8% anual. ICICI no deseaba encontrarse en una posición vulnerable en caso de que los clientes se negaran a pagar a SHARE. La transacción efectivamente ocurrió cuando Grameen Foundation proveyó la mayor parte de la garantía pedida, inyectando US$325.000 de capital a SHARE. SHARE, por su parte, contribuyó con US$25.000. Se valuó la cartera de créditos en US$44,3 millones, con lo que la garantía equivalió al 8% de ese monto (es decir, US$344.000).

De este modo, los US$325.000 de Grameen Foundation fueron usados para "atraer" los US$4,3 millones adicionales de ICICI. Mientras ICICI percibe la ganancia de sus acciones, SHARE logra distribuir su riesgo y obtener una inyección de capital inmediata. En este caso, el subsidio ayudó a atraer capital de mercado, y no sólo eso, también fue clave para cerrar la transacción. La experiencia refuta la idea de que los subsidios y el capital son incompatibles. Aquí, de hecho, son complementarios.

Las garantías son poderosas no sólo porque reducen el riesgo de los potenciales inversores, también pueden ser poderosas cuando dan información sobre la fortaleza y la eficiencia del receptor de la garantía. Supuestamente, Grameen Foundation realizó la transacción con SHARE una vez que hubo estimado que los riesgos no eran excesivos. Al poner su dinero tras esta convicción, Grameen Foundation señaló a terceras partes que SHARE era una institución en la que valía la pena invertir.

Del mismo modo, tan sólo extender un crédito importante a una organización puede evidenciar la confianza en la fortaleza de la institución y estar dispuesto a aceptar deuda subordinada es ir aun más lejos. En la decisión de dar una donación en lugar de un crédito o garantía, las últimas dos opciones significan asumir riesgo. En lugar de evitar el riesgo, el donante puede señalar su convicción en la fortaleza de la institución aceptando el riesgo de modo deliberado. Esto es "inteligente" en la medida en que las percepciones sean de hecho correctas[11].

El otro modo como los donantes atraen inversores es dando amplia supervisión a la organización receptora, quizás, incluso, sumándose a

su comisión directiva. Si el donante tiene una sólida reputación de liderazgo y supervisa de manera prudente, es probable que su participación otorgue incentivos adicionales para que otros participen como inversores de mercado[12]. Nuevamente, el donante no sólo trae subsidios, sino también la capacidad de atraer a otros inversores.

Reducir la dependencia

Hasta ahora la discusión se ha centrado en las estrategias de inversión. Aquí se dan algunos ejemplos de diseño potencialmente "inteligente" de subsidios específicos. Un temor, mencionado más arriba, es que el uso de subsidios cree dependencia hacia los donantes. En ese caso, las instituciones receptoras verían socavados sus incentivos a bajar costos. Sin embargo, la dependencia es, en gran medida, un problema de diseño. Un subsidio bien diseñado puede dar incentivos para bajar costos.

Consideremos el caso de un programa de *vouchers* en Chile[13]. Supongamos que el gobierno estuviese subastando *vouchers* por un monto de US$1.000.000. Cada *voucher* tendría un valor de US$1.000, si quien lo desease pudiese demostrar que ya otorgó un crédito a un hogar pobre. Estos *vouchers* serían subastados y vendidos a la institución de finanzas de desarrollo que hiciese la mayor oferta. Si, por ejemplo, una institución ofreciese con éxito US$900.000 por los *vouchers*, esto significaría que el banco habría pagado US$900 de su propio dinero para extender un crédito de US$1.000.

¿Cómo afecta esto a los resultados de la institución? Si el banco cobra una tasa de interés del 20% sobre un crédito de US$1.000, el banco obtiene US$1.200-US$900, teniendo en cuenta el costo de US$900 del *voucher*. El retorno sobre el crédito es (US$1.200-US$900)/US$900 = 33%. La ventaja de la subasta es que asegura que obtenga el *voucher* la institución con los costos más bajos.

Otro mecanismo para reducir el riesgo de dependencia es asegurar que los subsidios sean limitados en el tiempo. Un ejemplo común es el de subsidios "de arranque"; este concepto es desarrollado a continuación.

Subsidios iniciales para instituciones

El *Libro Rosa* privilegia los subsidios iniciales para las instituciones, limitados a los primeros cinco a diez años de operaciones[14]. Los subsidios iniciales tienen la ventaja de ser limitados en el tiempo y relativamente transparentes. Al restringir los subsidios a un período limitado se reduce el temor a la dependencia. Este aspecto normativo del subsidio reduce los incentivos débiles que crean las restricciones presupuestarias blandas, es decir, que los receptores no tengan que asumir las consecuencias de no haber logrado las metas financieras. Por el contrario, el donante deja claro que los subsidios sólo están disponibles por un período breve, tras el cual se espera que la institución sea autosostenible.

El objetivo común es permitir que las instituciones inmediatamente cobren a los clientes comisiones y tasas de interés en niveles que sólo serían posibles una vez que las instituciones lograsen mayor escala. En el período inicial, los subsidios compensan las pérdidas y son, de hecho, subsidios al cliente, no a la institución.

La lógica es clara. Sin embargo, es justo preguntar qué significa exactamente "iniciales". Si los subsidios "iniciales" son adecuados cuando una institución empieza a establecer sus primeras sucursales, ¿por qué serían menos apropiados cuando la institución elige expandirse a un área completamente nueva, en la que debe empezar, esencialmente, de cero? Al comienzo, cuando se construye la primera sucursal, se debe realizar, por supuesto, mucho aprendizaje práctico y los subsidios son entonces especialmente útiles. La expansión posterior debería ser más fácil y una institución prudente reservaría parte de sus excedentes para fondear una futura expansión. Aun así, un donante puede acelerar el proceso de expansión si amplía la definición de lo que es un subsidio "inicial" para cubrir expansiones importantes, sin crear importantes problemas de incentivos.

Subsidios iniciales para clientes

Una de las razones que justifican los subsidios iniciales es que a las instituciones les lleva tiempo lograr economías de escala. Hasta cierto punto esto también ocurre –en cualquier momento de la vida de una institución– cuando se trabaja con clientes nuevos. Los clientes nuevos, en general, inician con los créditos más pequeños, que tienden a tener altos costos de transacción por unidad.

Por ejemplo, un análisis de BRAC en Bangladesh mostró que los créditos iniciales a clientes nuevos eran tan pequeños (sólo 2.500 taka, unos US$37[15]) que BRAC perdía dinero administrándolos a la tasa de interés establecida (15% directa, equivalente aproximadamente a una tasa efectiva anual del 30%). Con montos de crédito de 4.000

taka (unos US$60) y más, BRAC podía cubrir sus costos con los ingresos por intereses, pero no con 2.500 taka. BRAC calculó que estaba realizando un subsidio cruzado de 225 taka (unos 3 US$) por cada crédito de 2.500 taka, lo que sugería que BRAC necesitaba incrementar la tasa de interés efectiva sobre los créditos pequeños en unos puntos porcentuales. Sin embargo, la gerencia de BRAC temía que tasas de interés efectivas del 40% fuesen prohibitivas para los prestatarios más pobres y erosionasen los objetivos sociales.

Los subsidios (en realidad, "subsidios cruzados" en este caso) no están relacionados con el "crédito barato" y todos los atributos negativos que éste implica. Al contrario, se trata de subsidios establecidos estratégicamente y enfocados para ayudar a los clientes más pobres. Aunque pueda ser factible usar subsidios cruzados para cubrir los costos adicionales de los créditos pequeños (utilizando las ganancias de los créditos de mayores montos para compensar las pérdidas en los créditos de menores montos), el uso de subsidios cruzados entra en apuros cuando aparece la competencia y se lleva los mejores clientes con la promesa de tasas de interés más bajas, un problema que surgió con gran dramatismo en Bolivia a fines de los años noventa. Se podría diseñar un "subsidio inteligente" restringido sólo a nuevos clientes con créditos pequeños; para ser inteligente, debería ser limitado en el tiempo, ceñido a reglas y transparente. También debería verificarse que el subsidio no diera a la institución receptora una ventaja competitiva injusta sobre otros en el mercado, algo poco probable en este contexto.

BRAC utilizó una versión de este enfoque en el diseño de su programa Generación de Ingresos para el Desarrollo de Grupos Vulnerables (IGVGD por sus siglas en inglés), que subsidiaba a clientes potenciales que no estaban aún listos para tomar crédito de IMF a tasas de interés "de mercado". BRAC argumentó que lo primero que estos clientes potenciales necesitaban era capacitación y tiempo para desarrollar negocios a una escala mínima. Esta iniciativa fue desarrollada en torno a un esquema de ayuda alimentaria patrocinado por el Programa Mundial de Alimentos. Se integraron los recursos del programa de ayuda alimentaria a un programa que proveía dieciocho meses de subsidios para alimentos y un año y medio de capacitación en habilidades, con el objetivo de desarrollar nuevas actividades económicas para personas en pobreza crónica. Se esperaba también que los participantes empezasen a ahorrar regularmente para desarrollar la disciplina y acumular una base de

capital inicial. Una vez concluido el programa de capacitación, se esperaba que los hogares se "graduasen" a los programas habituales de IMF.

El programa se enfocó en hogares encabezados por mujeres dueñas de menos de un cuarto de hectárea, con ingresos mensuales inferiores a 300 taka (unos US$6)[16]. La capacitación incluía habilidades para cría de ganado, cultivo de hortalizas, y gestión de piscifactorías. Por un éxito del 80% en una prueba piloto con 750 hogares, BRAC amplió el programa a todo Bangladesh. Para el 2008, IGVGD había llegado a más de dos millones de mujeres (BRAC 2008)[17]. Un estudio de 2003, realizado por Imram Matin y David Hulme (2003), mostró que el programa estaba asociado con un contundente aumento de ingreso en los hogares que acababan de completar el programa.

Pero en el curso de tres años, el ingreso promedio había caído casi un 10% de su punto máximo. En parte, la causa era que, una vez retirado el subsidio alimentario, los hogares vendían activos del negocio y utilizaban los créditos de BRAC para comprar alimentos, en lugar de invertir en el negocio, lo que dejaba a estos hogares en una situación no mucho mejor que la inicial. Martin y Hulme entonces argumentaron que debían tomarse medidas adicionales para prevenir el retroceso en la situación de los hogares y para tener en cuenta que distintos hogares progresarían a velocidades diferentes.

Sin embargo, Syed Hashemi enfatizó que no debía perderse de vista el hecho que dos tercios de los participantes de IGVGD se habían graduado exitosamente a los programas de microfinanzas habituales, más allá de que no estuviese tan claro cómo apoyar al tercio restante y al 10% de aspirantes rechazados por edad avanzada, por alguna discapacidad o por ser poco prometedores –debido a otras razones– como microemprendedores.

Mirados en perspectiva, los subsidios de BRAC no tenían gran magnitud. En su conjunto, Hashemi (2001) estimó que los susidios en IGVGD ascendían a unas 6.725 taka (unos US$123)[18]. El principal componente, de 6.000 taka (unos US$110), era el subsidio alimentario (provisto por el Programa Mundial de Alimentos), mientras que el resto se distribuía en unos 500 taka (unos US$9) para costos de capacitación y 225 taka (unos US$4) para los pequeños créditos iniciales a los participantes (los primeros créditos eran típicamente de unos US$50). Por US$123 por participante, BRAC buscaba eliminar para siempre la necesidad de que los participantes dependiesen de dádivas futuras. Para lograr este tipo de objetivos, deben implementarse esfuerzos que ase-

guren el impacto sostenible y la mejora en los niveles de éxito, aunque de todos modos, tal como está, el IGVGD es un modelo importante para otros programas. En 2002 BRAC lanzó un nuevo programa Enfocándose en los Ultra Pobres (Targeting the Ultra Poor o CFPR-TUP por su nombre y siglas en inglés), que toma elementos del IGVGD combinados con capacitación y subsidios para los muy pobres. Para 2009, el programa había desembolsado créditos subsidiados a más de un cuarto de millón de mujeres, había brindado asignaciones de subsistencia a casi 190.000 y había capacitado a casi 450.000. CFPR-TUP es relativamente nuevo y su impacto aún está en estudio.

2.5. Conclusiones

Los argumentos contra del uso de subsidios surgen del temor a que éstos socaven la viabilidad de largo plazo de las microfinanzas y limiten su escala. Abundantes pruebas sugieren una razón y es que, en demasiadas ocasiones, los subsidios mal diseñados han llevado a la ineficiencia, la dependencia y la incapacidad de responder a las necesidades de los pobres. Pero el análisis económico también muestra que, en principio, los subsidios en las microfinanzas modernas pueden ser diseñados adecuadamente. Y que, en tal caso, pueden ser parte de los esfuerzos por lograr transformaciones significativas en las vidas de los clientes, sin sacrificar la integridad de la institución. Hacer bien esto en la práctica sigue siendo un desafío. Sin embargo, es razón de optimismo el importante número de programas subsidiados que pueden hacer gala de niveles admirables en sus indicadores de eficiencia.

Pero aun si la importancia de los subsidios estratégicos es mayor a la esgrimida por los defensores de las microfinanzas, los argumentos a favor de las microfinanzas financieramente sostenibles siguen teniendo fuerza. Una preocupación son los incentivos. Aunque los subsidios puedan ayudar a llegar a los más pobres, existe siempre el temor a que los subsidios vuelvan flácida a la institución. Al subsidiar costos, se retira la presión que habría obligado a la gerencia a buscar mejoras de eficiencia y a experimentar con nuevos procedimientos. Por reducir la desigualdad en el corto plazo, puede estar sacrificándose la "eficiencia dinámica". Los donantes deberían estar preparados para enfrentar el problema y condicionar el desembolso futuro de fondos al logro de metas realistas de eficiencia. El objetivo, en principio, es mantener "restricciones presupuestarias duras" y no permitir que se suavicen las restricciones, aunque es más fácil decir esto que hacerlo.

Otra preocupación es que depender de subsidios puede limitar la escala de operaciones. Hay momentos en que ése es el caso, en los que es más propicio atender a más personas con menos subsidio. Pero también habrá otros en que será útil atender a menos personas, para llegar a los más pobres y desatendidos. En la práctica, las renuncias necesarias pueden no ser tan severas. Por ejemplo, la colaboración de BRAC con el Programa Mundial de Alimentos muestra que el uso de subsidios puede, de hecho, *expandir* la escala del alcance (y no sólo ayudar con su profundidad).

Una tercera preocupación es la innovación: la fuerte presión de los donantes por el logro de la sostenibilidad financiera ha forzado a muchas IMF a desarrollar innovaciones para reducir los subsidios, un logro antes impensable. Esta "innovación inducida" (Esther Boserup) sugiere que el modelo estático de análisis de costo-beneficio puede estar sobrevalorando los beneficios de los subsidios: en los hechos, muchos programas han demostrado que los subsidios eran menos costosos de lo que se pensaba.

Una preocupación final surge de que los donantes –y quienes pagan los impuestos que fondean esas donaciones– tienden a ponerse inquietos y ansiosos por pasar al próximo proyecto y a una nueva lista de prioridades. En el mundo analítico "racional", en el que las decisiones se toman según un análisis de costo-beneficio, no hay espacio para la "fatiga del donante". Al contrario, si un programa demuestra ser merecedor de apoyo año tras año (un tema aún no resuelto en las microfinanzas), debería recibir apoyo año tras año. Pero los donantes y los operadores saben que el mundo real es diferente, y su advertencia es que las microfinanzas deben prepararse para el día en que desaparezcan los subsidios y los donantes decidan seguir adelante. Si no hay una fuente de subsidios, no tiene sentido un debate sobre cómo usarlos. Una esperanza que inspiran los subsidios inteligentes es que el buen diseño de los subsidios pueda no sólo aumentar la eficacia de las inversiones de los donantes, sino también, al hacerlo, alentar un mayor nivel general de donaciones.

Notas

[1] Una versión revisada de una versión anterior de este capítulo, bajo el título "Subsidy and sustainability" (Subsidios y sostenibilidad) fue publicada como el capítulo 9 del libro *The Economics of Microfinance* (*La economía*

de las microfinanzas), de Beatriz Armendáriz de Aghion y Jonathan Morduch (Cambridge, MA: The MIT press, 2005). Partes del presente capítulo fueron transformados en "Smart subsidy for sustainable microfinance" ("Subsidios inteligentes para microfinanzas sostenibles"), para la publicación del Asian Development Bank (Banco Asiático de Desarrollo) *Finance for the Poor (Finanzas para los pobres)*. El documento fue inicialmente preparado para una conferencia sobre microfinanzas y políticas públicas en la Universidad de Cambridge el 20 de noviembre de 2005. Las ideas fueron desarrolladas a través de conversaciones con un amplio grupo de personas, pero especialmente con Frank de Giovanni, Diana Barrowclough, Richard Rosenberg y Christopher Dunford. La presente versión contiene algunos de los materiales iniciales, pero desarrolla algunos otros de modo bastante distinto. He tenido la suerte de recibir comentarios sobre esta versión de parte de Bernd Balkenhol y Jonathan Conning. La Fundación Ford proveyó apoyo financiero por el que estoy agradecido. Las ideas, sin embargo, son mías y no reflejan necesariamente las del personal de la fundación u otras personas.

[1] Ver, por ejemplo, el *Libro Rosa* original de 1995: "La experiencia internacional muestra que los intermediarios exitosos han logrado la eficiencia operativa en tres a siete años, y la autosuficiencia total, es decir, cubriendo todos los costos de financiación a tasas no subsidiadas, dentro de los cinco a diez años" (traducido del original en inglés, en: http://www.gdrc.org/ icm/micro/donor-guidelines.html).

[2] Por ejemplo, las versiones revisadas del Libro Rosa del 2004 y del 2006 aceptan que se justifique el uso de subsidios en forma de créditos blandos considerando que "Los organismos de cooperación e inversionistas pueden fijar el precio de los préstamos a tasas más bajas para ayudar a las instituciones financieras a prestar servicios en regiones con una población dispersa o de difícil alcance" (CGAP, 2004a y 2006).

[3] La observación es de John Hatch (1974, p. 3) quien en ese entonces era un estudiante de postgrado en Wisconsin. Hatch, más tarde, sería el fundador de FINCA, la red de banca comunal.

[4] La Nota fue escrita por Mohini Malhotra, ex Gerente de Operaciones de la Secretaría de CGAP, como resumen del *USAID Program and Operations Assessment Report N.° 10* (*Reporte de Evaluación de Programa y Operaciones de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional*, Christen et al., 1995).

[5] La información es de Morduch (2005a). Algunos clientes de las IMF probablemente eran muy pobres al inicio y, desde entonces, han mejorado su condición y son hoy menos pobres. Si eso es verdad, la información sobre clientes entrantes de microfinanzas (en lugar de clientes vigentes agregados) mostraría niveles mayores de pobreza. También debe resaltarse que esta información es sólo de cuatro países y pertenece a muestras relativamente pequeñas.

[6] Las cifras de subsidio por prestatario provienen de donaciones de años anteriores, más donaciones para subsidiar los servicios financieros, más un ajuste por subsidios en especie, más un ajuste por subsidios al costo de fondos.

[7] Si consideremos una institución de microcrédito que liga su suerte a la capacidad de atraer capital de mercado. Sin acceso a donaciones, aun los años momentos de las microempresas pueden destruir la operación, en el caso que los retornos ajustados por riesgo estén por debajo de los retornos de inversiones alternativas para inversores que maximizan su rentabilidad.

[8] Este ejemplo fue provisto por Jonathan Conning.

[9] Un recurso útil (sobre garantías apoyadas por gobiernos) es Mody y Patro (1996).

[10] Los detalles son de Chowdhry et al. (2005).

[11] Un donante con una reputación de fuerte compromiso social podría, paradójicamente, tener más dificultades para señalar a otros el buen perfil crediticio de un donatario en particular, dado que terceros no podrían estar seguros de si tal señal se refiere al nivel de riesgo o al valor social de la institución en general.

[12] Frank Abate, de Women's World Banking (Banco Mundial de la Mujer), señaló que éste era un importante fenómeno en las inversiones de Sudáfrica, en las que la presencia de donantes (prudentes) que proveían fondos subsidiados había ayudado a atraer fondos comerciales (presentación a la Universidad de Columbia, 11 de octubre de 2005).

[13] Este ejemplo fue sugerido (y desarrollado) por Jonathan Conning, y se lo agradezco, sobre la base de una conversación con Elizabeth Rhyne acerca de diferentes maneras en que los bancos comerciales pueden hacer un "downscaling".

[14] La edición del 2006 del *Libro Rosa* incluye conceptos más amplios acerca de los subsidios, especialmente sobre aquellos relacionados con la investigación y el desarrollo que promueven nuevas ideas.

[15] Tipo de cambio al 1 de junio de 2006: 67.083 taka/US$, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/; aplicable a las conversiones siguientes a menos que sea aclarado.

[16] Tipo de cambio al 1 de junio de 2007: 50.85 taka/US$, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/; aplicable a las conversiones siguientes a menos que sea aclarado.

[17] A menos que sea especificado de otra forma, la información y el estudio de seguimiento reportados aquí son de investigaciones en Matin y Hulme (2003).

[18] Tipo de cambio al 31 de diciembre de 2001: 54.687 taka/US$, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/; aplicable a las conversiones siguientes a menos que sea aclarado.

3

Eficiencia en las instituciones de microfinanzas: una aplicación de análisis de envolvimiento de datos* a IMF peruanas

Yves Flückiger y Anatoli Vassiliev

3.1. Introducción

Cada vez hay mayor aceptación de que la eficiencia en el desempeño social y financiero es condición clave para recibir apoyo del sector público. En este capítulo, se considera a las instituciones de microfinanzas (IMF) unidades de producción que transforman insumos o recursos, en productos. Los insumos pueden incluir trabajo, recursos financieros, espacio de oficinas, terminales de computación, etc. Se pueden considerar productos el número de clientes alcanzados, el ingreso operativo de la IMF, el volumen de la cartera de créditos, la cartera de créditos enfocada en los clientes más pobres y muchas otras variables de interés. La eficiencia de una unidad de producción –una IMF, un banco minorista o una fábrica de cemento– depende de cuán bien esta unidad utiliza los insumos o recursos disponibles para maximizar su producción. Los bancos, cercanos a las IMF por su tipo de actividad, suelen medir su eficiencia utilizando el coeficiente de gastos totales sobre ingreso devengado. Sin embargo, por sus características específicas, como la misión social o la estructura sin fines de lucro, muchos de los indicadores de desempeño comúnmente usados –rentabilidad, eficiencia en términos de costos y otros similares– no son apropiados para evaluar el desempeño general de las IMF[1].

[1] Data envelopment analysis, en inglés.

Es evidente que se necesita una metodología de evaluación de desempeño que tome en cuenta simultáneamente *múltiples* criterios de eficiencia para evaluar en qué medida las IMF son eficientes tanto social como financieramente.

El objetivo de este capítulo es proponer una metodología de ese tipo e ilustrar su uso en el contexto de la industria de las microfinanzas. Para lograr este objetivo, analizamos una pequeña muestra de información recabada de los balances y los estados de resultados de 2 IMF activas en Perú. Para medir el desempeño financiero y social de las IMF, utilizamos el método de medición conocido como análisis de envolvimiento de datos (DEA, por sus siglas en inglés).

El capítulo se organiza del siguiente modo: la primera sección resume brevemente las investigaciones sobre medición de desempeño de IMF y también explica las razones por las que se usa la técnica DEA. Las siguientes secciones presentan el método y describen la muestra utilizada para la medición de desempeño. Se reportan los resultados en la sección final, junto con algunas especificaciones particulares del modelo DEA.

3.2. Investigaciones anteriores sobre evaluación de desempeño de instituciones de microfinanzas

Suelen medirse el desempeño social y financiero de las IMF con indicadores contables. El *MicroBanking Bulletin* (*MBB*; 2000) reporta una serie de estudios al respecto[*]. El *MBB* usa varios indicadores de "alcance" para medir el grado en que las IMF llegan a los prestatarios más pobres (es decir, su objetivo social) y usa también varios indicadores para evaluar el desempeño financiero global o "sostenibilidad" (es decir, su objetivo financiero).

Para medir el alcance de las IMF se utilizan indicadores como el número de prestatarios, la cartera total de créditos (consideradas medidas de "amplitud" de alcance), el saldo de crédito promedio (el coeficiente del saldo total de cartera sobre el número de prestatarios) y el coeficiente de saldo de crédito promedio sobre INB per cápita (considerados indicadores de "profundidad" de alcance). La idea detrás de los indicadores de alcance es la siguiente: como se supone que los prestatarios con los créditos más pequeños son los más

[*] Desde entonces y hasta la actualidad, no ha habido cambios sustanciales en el modo en que el *MBB* analiza el desempeño de IMF.

pobres, las IMF deberían atender al mayor número posible de estos pequeños prestatarios. Es más, se considera que se está más cerca del logro de la misión social cuando aumenta el número de pequeños prestatarios.

Para medir el desempeño financiero global de las IMF, se utilizan indicadores como el retorno ajustado sobre activos (coeficiente ajustado de ingreso operativo neto sobre activos totales promedio), autosuficiencia operativa (ingreso operativo/gastos operativos) y autosuficiencia financiera (ingreso operativo ajustado/gastos operativos ajustados). Pueden encontrarse estudios de caso bien documentados que usan indicadores de desempeño tanto de alcance como financieros (2000, pp. 29-37). Típicamente, se comparan los valores de varios indicadores contables de una IMF en particular con los valores promedio de esos mismos indicadores calculados para un grupo par de IMF similares (por ejemplo, IMF de tamaño similar que operan en la misma región).

Si bien los indicadores contables dan información útil sobre el desempeño de las IMF en relación con un grupo par, éstos sólo dan una visión limitada sobre en qué medida la gerencia de las IMF logra los objetivos de servir a los prestatarios más pobres y de lograr la rentabilidad o la minimización de costos. Hay varias razones para esto.

En primer lugar, como reporta el *MBB*, se utilizan no sólo uno sino varios indicadores para evaluar los logros de las IMF. Así es que una institución puede tener un desempeño mejor al promedio de la industria con respecto a un indicador o a un grupo de indicadores (por ejemplo, indicadores de medición de alcance) y, al mismo tiempo, uno peor con respecto a otros indicadores (por ejemplo, los de sostenibilidad). Por eso no está claro si la institución analizada tiene un desempeño general mejor o peor que el promedio de su grupo par. Surge así la cuestión de agregar varios indicadores de desempeño en una única medida de eficiencia.

Se podría superar la cuestión recién mencionada ponderando varios indicadores de desempeño y computando su suma ponderada para establecer un ranking claro de eficiencia de IMF. El peso por asignar a los indicadores podría ser determinado por expertos de la industria. Sin embargo, este enfoque es un tanto arbitrario y, de hecho, el esquema de ponderación podría ser subjetivo. Es más, podría ser que algunas instituciones lograran tan buen desempeño con respecto a un objetivo (por ejemplo, alcance) que fuera razonable "perdonarlas" por desempeños menos satisfactorios en otro (por ejemplo, sostenibilidad). Un esquema de ponderación rígido penaliza directamente a estas instituciones. Por lo tanto, es deseable establecer una medida única (o gradual) de eficiencia (de ahora en más, llamada "calificación de eficiencia") que permita un ranking claro de IMF. Esta medida debería también ponderar "automáticamente" todos los indicadores de desempeño para que las instituciones con resultados muy buenos en el logro de algunos objetivos, pero menos impresionantes en el logro de otros, vieran reconocidas sus áreas de buen desempeño.

En segundo lugar, en los estudios de caso del *MBB*, los coeficientes contables que miden la eficiencia de las IMF son comparados con los valores *promedio* de sus grupos pares. Éste es obviamente un ejercicio útil: nos permite entender si el desempeño de la IMF analizada es mejor o peor que la institución promedio de la industria. Esta comparación puede ayudarnos a entender las razones de un desempeño superior o inferior al promedio. Sin embargo, nuestro argumento es que el grupo par constituido por todas las IMF activas en un país o una región dados no es el mejor punto de referencia (o, al menos, no es el único posible).

De hecho, los grupos pares reportados en los estudios de caso del *MBB* están compuestos de instituciones que alcanzan mayor o menor grado de eficiencia. Calcular los valores promedio de los indicadores de eficiencia para un grupo par nos lleva a comparar a una IMF existente con una IMF no existente, "promedio". Y es posible que deseemos comparar a una IMF con otra institución existente, es más, con una institución eficiente. Efectivamente, la comparación lleva a un intercambio de mejores prácticas gerenciales, conocimientos, herramientas de gestión, cultura corporativa, etc., de una institución a otra. Es evidente que no se puede transmitir conocimiento desde una IMF promedio, es decir, virtual. Es más, si queremos transmitir prácticas gerenciales entre instituciones, también queremos que las prácticas que se transmitan sean las mejores, no las "promedio" de su sección de "Estudios de Caso".

Para terminar, cuando se compara a una institución en particular con un grupo par, tiene sentido elegir un grupo par compuesto no por todas las IMF (aun las que son comparables en tamaño y están en la misma región), sino sólo por IMF eficientes. Estas IMF eficientes (sea una o sean más), nuestros nuevos pares, deberían, por supuesto, ser comparables a la institución analizada (por ejemplo, en tamaño, uso de insumos, producción). Nos parece útil comparar

el desempeño de cada institución ineficiente con su par comparable eficiente. La institución ineficiente tiene la oportunidad de aprender las mejores prácticas gerenciales de sus pares eficientes. Esto puede hacerse comparando las prácticas gerenciales y encontrando qué es lo que hacen de modo diferente las organizaciones con buen desempeño en comparación con las ineficientes. Esta posibilidad de identificar las mejores prácticas gerenciales no existe cuando se compara a una única IMF con el promedio de las IMF activas en la región.

Hay otras razones para complementar el análisis habitual de indicadores contables con el uso de otro enfoque, presentado a continuación. Estas razones incluyen, entre otras, el tema de los rendimientos a escala y la identificación de los detonantes de la eficiencia. Estas razones serán mejor presentadas luego de la introducción de un modelo alternativo de medición de la eficiencia. Ése es el objetivo de la próxima sección.

3.3. Metodología de análisis de desempeño

La medición de la eficiencia productiva es hoy un campo de estudio consolidado en las ciencias económicas, por lo que hay disponibles varios métodos (Fried, Knox, Novel y Schmidt, 1993). Todos estos métodos descansan en la misma idea: el desempeño de una institución debe evaluarse en términos de su capacidad de proveer la mayor cantidad posible de servicios con los recursos disponibles o, alternativamente, de producir un monto dado de servicios usando la mínima cantidad posible de recursos.

Para implementar un modelo de medición de la eficiencia en el espíritu de los presentados por Fried y colegas (1993), es necesario especificar qué servicios proveen las IMF (estos servicios pueden ser medidos por el tamaño de la cartera de créditos de montos bajos, la cartera de créditos de montos altos, las tasas de interés cobradas, etc.), los recursos que utilizan (que pueden incluir costos salariales, otros gastos operativos, etc.) y las características del entorno en el que operan. Una vez logrado esto, puede desarrollarse una medición de desempeño comparando información observada y óptima sobre servicios/recursos para cada IMF.

Proponemos seguir el camino que tomaron Charnes, Cooper y Rhodes para generar calificaciones de eficiencia para IMF y utilizar la técnica llamada análisis de envolvimiento de datos (DEA por sus

siglas en inglés; ver Seiford y Thrall, 1990, para una revisión de la bibliografía). La idea del DEA puede resumirse del siguiente modo: se calcula una frontera de producción lineal en todos sus tramos y basada en mejores prácticas, y se calcula la distancia de cada IMF a esa frontera. Si una IMF está sobre la frontera, se la considera eficiente; si una IMF está lejos de la frontera (el significado de "lejos" se explica a continuación) se la considera ineficiente. Cuanto más lejos está una IMF de la frontera, más profunda es la ineficiencia.

El gráfico 3.1 presenta una versión simplificada de la comparación de eficiencia entre IMF. Las tres IMF representadas (A, B y C) usan un único recurso (representado por x) para proveer un único servicio (representado por y). Se asume que, si se observa una combinación específica de recurso/servicio, es entonces factible toda otra combinación de recurso/servicio que involucre el uso de una cantidad no menor del recurso y la provisión de una cantidad no mayor del servicio. La lógica detrás este supuesto es que siempre es posible ofrecer una cantidad menor del servicio de lo que se puede proveer con los recursos actuales (por ejemplo, la IMF A puede producir en cualquier punto del segmento AA') y es igualmente posible usar recursos adicionales para proveer el nivel actual se servicios (por ejemplo, la IMF B pude producir en cualquier punto del segmento BB'). También se asume que son factibles todas las combinaciones lineales de las observaciones identificadas recurso/servicio, por lo que son factibles todas las combinaciones situadas sobre el segmento AB.

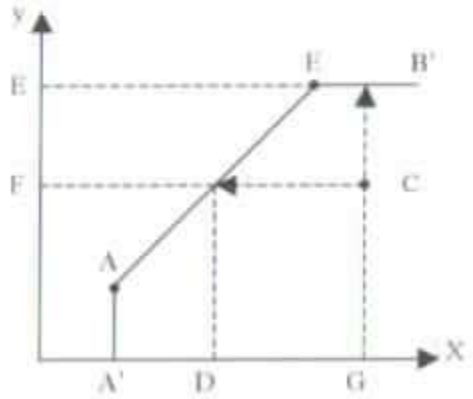


Gráfico 3.1. Frontera de mejores prácticas en espacio de un insumo y un producto

En el espacio insumo-producto del gráfico 3.1, la línea A'ABB' representa la frontera estimada de mejores prácticas, es decir, todas las combinaciones posibles de recurso/servicio tal que ninguna IMF situada en la frontera pueda incrementar su producción de servicios sin incrementar su utilización de recursos ni reducir el uso de recursos sin reducir la producción de servicios. Las IMF A y B están situadas en la frontera, por lo tanto, son totalmente eficientes. La IMF C está distanciada de la frontera, por lo tanto, es ineficiente. Efectivamente, C puede aumentar su producción de servicios manteniendo su uso de recursos en el mismo nivel, con un movimiento vertical hacia la frontera. Alternativamente, la IMF ineficiente C puede reducir su uso de recursos manteniendo la producción de servicios constante, lo que resulta en un movimiento horizontal hacia la frontera. Por lo tanto, puede medirse la distancia a la frontera en dos direcciones alternativas. Cuando la distancia se mide horizontalmente, se refiere a la medida de eficiencia enfocada en insumos y, cuando la distancia se mide verticalmente, se refiere a la medida de eficiencia enfocada en productos. Sea cual sea la dirección elegida, a mayor distancia hacia la frontera, mayor ineficiencia.

Para obtener una medida cuantitativa de la ineficiencia de la IMF C, se puede calcular la calificación de eficiencia con respecto al insumo: E_{in} = 0D/0G (Farell, 1957). Esta calificación es menor a 1; mide la reducción posible de insumos que la IMF C podría lograr si produjese el servicio (que asciende a 0F) de modo eficiente. Por ejemplo, en E_{in} = 0,7, la institución puede producir la misma cantidad del servicio utilizando sólo el 70% de la cantidad actual del recurso. Alternativamente, puede computarse la calificación de eficiencia con respecto al producto: E_{out} = 0E/0F (Farell, 1957). Esta calificación es mayor a 1; mide el aumento factible en la provisión del servicio que la IMF C podría lograr, manteniendo constante su uso de recursos (que asciende a 0G), si produjese el servicio de modo eficiente. Por ejemplo, si E_{out} = 1,3, la institución puede aumentar su provisión del servicio en un 30% utilizando los mismos recursos.

Puede verse un ejemplo simplificado análogo en el gráfico 3.2, donde las tres IMF observadas A, B, y C usan la misma cantidad del recurso para producir dos servicios, por ejemplo, la cartera total de créditos "pequeños" enfocados en los clientes más pobres (y_1) y la de créditos "grandes" (y_2). Utilizando un argumento similar al anterior, puede representarse a la frontera de eficiencia con la línea A'ABB'.

Las IMF A y B son totalmente eficientes; C podría producir un nivel mayor de y_1 o de y_2, o de ambos, dado su uso de recursos. Por lo tanto, la institución C es ineficiente. En este caso de dos servicios, puede computarse la calificación de eficiencia basada en producto como el coeficiente OC'/OC, mide el aumento posible *proporcional* en la provisión de *ambos* servicios y_1 e y_2.

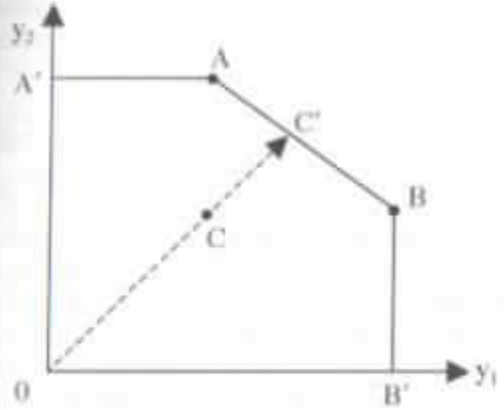


Gráfico 3.2. Frontera de mejores prácticas en coordenadas de dos productos.

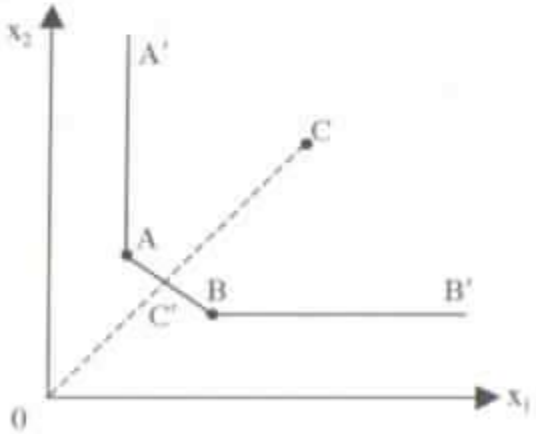


Gráfico 3.3. Frontera de mejores prácticas en coordenadas de dos insumos.

Finalmente, podría ilustrarse el cálculo de una calificación de eficiencia basada en insumos con un ejemplo en el que se usen múltiples recursos, como muestra el gráfico 3.3. Las instituciones A, B y C producen todas la misma cantidad de un servicio y usan dos recursos, por ejemplo, costos salariales (x_1) y otros gastos operativos (x_2). La frontera de eficiencia está dada por la línea A'ABB'; las IMF A y B son totalmente eficientes, mientras que C es ineficiente porque podría usar menos recursos para producir la misma cantidad del servicio. En este ejemplo con dos recursos, puede calcularse la calificación basada en insumos como el coeficiente 0C'/0C; mide la reducción *proporcional* en el uso de *ambos* recursos x_1 y x_2[2].

En resumen, DEA nos permite evaluar la eficiencia de las IMF que tienen varios objetivos sociales y financieros e insumen múltiples recursos. La breve descripción de DEA presentada muestra que pueden obtenerse calificaciones de eficiencia relevantes al comparar cada institución con la frontera de mejores prácticas de la industria. Pueden encontrarse pares eficientes para cada IMF ineficiente (no se profundiza este tema por el momento). Las IMF ineficientes pueden aprender las mejores prácticas gerenciales de esas instituciones eficientes. La aplicabilidad de DEA no se limita al cálculo de calificaciones de eficiencia y a la identificación de pares eficientes. También pueden analizarse la productividad (o las características de los rendimientos a escala) y los efectos de la eficiencia sobre las condiciones operativas exógenas. Estos temas son de alta relevancia para la industria de las microfinanzas, como subrayan numerosos artículos.

Por ejemplo, en referencia a las IMF de América Latina, Brand (2000) sostiene: "La razón de esta ineficiencia es doble. En primer lugar, muchas IMF no han explotado al máximo las economías de escala necesarias para maximizar la eficiencia. Hay muchas IMF pequeñas que sirven a demasiados pocos clientes para ser eficientes[27]". Puede analizarse la naturaleza de las economías de escala utilizando el DEA, logrando una distinción clara entre productividad y eficiencia. El análisis de las economías de escala es un tema especialmente interesante. De acuerdo con algunos autores, las economías de escala generan ahorros importantes para las IMF jóvenes a medida que estas desarrollan su base de clientes. Sin embargo, luego de

[27] Desde entonces y hasta la actualidad, no ha habido cambios sustanciales en el modo en que el *MBB* analiza el desempeño de IMF.

alcanzar cierto tamaño, disminuyen drásticamente las reducciones en costos relacionadas con el tamaño de la IMF (Brand 2000).

De acuerdo con Brand (2000), "muchos programas operan en mercados no competitivos donde hay poca presión para mejorar la eficiencia". Las técnicas de medición de la eficiencia a través de la estimación de fronteras de producción pueden ayudar a distinguir IMF eficientes de las ineficientes. Si se compara sistemáticamente la eficiencia de las IMF que operan en un mismo país o una misma región, podría aumentarse la eficiencia general aun sin competencia, por ejemplo, a través de la implementación de mecanismos de incentivos casi de mercado.

3.4. Fuentes de información y construcción de variables

La muestra

Para medir el desempeño de IMF, la información sobre éstas debe clasificarse en dos grupos: insumos (refiriéndose a los recursos utilizados) y productos (refiriéndose a los servicios brindados). En lugar de los coeficientes contables usualmente utilizados en evaluación de desempeño, DEA requiere el uso de la información en bruto para computar esos coeficientes. Por ejemplo, uno de los coeficientes utilizados a menudo para medir el desempeño general de las IMF es el rendimiento ajustado sobre activos (*MBB*, 2000). El DEA exige conocer las variables que componen este coeficiente, es decir, el ingreso operativo neto ajustado en el numerador (que puede ser considerado un producto) y los activos promedio en el denominador (que puede ser considerado un insumo).

El siguiente requisito se refiere al volumen de información. DEA es una técnica estadística, por lo que se necesita un número bastante alto de observaciones (IMF). El uso de muestras pequeñas puede viciar el análisis, en particular, con respecto a la construcción de grupos pares eficientes. Consideremos, por ejemplo, un análisis realizado sobre una muestra de IMF activas en diferentes países. Éste podría llevar a comparar una IMF ineficiente en África con una IMF eficiente en América Latina. Sin embargo, la utilidad de estas comparaciones es cuestionable, dado que estas instituciones operan en entornos muy diferentes.

En este capítulo analizamos la eficiencia de 40 IMF activas en Perú en el 2003. Nuestra muestra es pequeña y sería deseable contar con más información. La industria peruana de las microfinanzas

incluye varios tipos de instituciones como IMF y uniones de crédito, así como financieras y bancos minoristas que se enfocan específicamente en microemprendedores y ofrecen microcréditos (Didoni, 2003). La muestra analizada en este capítulo incluye sólo IMF y excluye a bancos y financieras. La muestra incluye 13 instituciones municipales activas en ciudades peruanas –exceptuando Lima–, llamadas Cajas Municipales (CMAC); una institución municipal activa en Lima; 12 IMF activas en áreas rurales, llamadas Cajas Rurales (CRAC); y, finalmente, 14 IMF llamadas Edpymes, que están diseñadas principalmente para canalizar fondos de donantes y organizaciones multilaterales hacia los microempresarios. De acuerdo con Didoni (2003), las microfinanzas peruanas están más desarrolladas en las áreas urbanas que en las rurales[3]. Las cifras de los balances, de los estados de resultados y sobre personal son a septiembre de 2003. El primer paso de nuestro análisis consiste en seleccionar qué variables ingresar como insumos y como productos en el modelo DEA.

Las variables producto

La evaluación de desempeño de IMF debería tomar en cuenta dos objetivos de estas instituciones. La elección de las variables producto depende de estos objetivos. El primer objetivo de las IMF consiste en aumentar el bienestar económico de las personas más pobres. Democratizar el crédito es la misión social de las IMF. El segundo objetivo se compone del desempeño financiero y la sostenibilidad. Para lograr la autosuficiencia financiera, las IMF deberían controlar sus costos operativos y mejorar su rentabilidad.

Los insumos y productos deberían tomar en cuenta ambos objetivos de las IMF: sociales y financieros. Los indicadores tradicionales de las microfinanzas (como el número de clientes pobres atendidos –la misión social) incluyen el número de prestatarios, la cartera total de créditos, el saldo de crédito promedio por prestatario, el coeficiente de saldo de crédito promedio sobre INB per cápita, etc. Nuestra muestra no contiene información sobre el número de prestatarios o sobre el número de créditos pequeños. Entonces, utilizamos como indicador de alcance la cartera total de créditos, un activo reportado en los estados financieros de las IMF ("créditos", de aquí en más). El uso de la cartera total de créditos como indicador de alcance se basa en la idea de que cuanto mayor la cartera de créditos, mayor el número de pequeños créditos otorgados y mayor el número de personas

[illegible] atendidas. Obviamente, es posible que esta hipótesis sea [illegible] fuerte: por lo tanto, se necesitaría más información sobre la cartera de créditos para realizar una buena evaluación de desempeño. Dado que el propósito de nuestro capítulo es ilustrar el uso de DEA en la industria de las microfinanzas, realizaremos nuestro análisis con este indicador de alcance no totalmente satisfactorio. Se deja [illegible] cuál es el mejor indicador de alcance para investigaciones [illegible]. Los créditos aparecerán bajo la categoría de productos en [illegible] modelo DEA.

El segundo producto debería dar cuenta del desempeño financiero. La información disponible en los estados de resultados es tan rica que hay varias opciones para elegir un indicador. Esta información incluye, entre otros indicadores, ingreso operativo, ingreso operativo neto, ganancia (o pérdida) obtenida, y similares. Todos estos indicadores financieros son potencialmente interesantes y podríamos incluirlos en el modelo DEA. Sin embargo, dado que estas variables están fuertemente correlacionadas (es decir, proveen información muy similar), elegimos el ingreso operativo neto como indicador del desempeño financiero de las IMF.

Las variables insumo

Los insumos de las IMF son los recursos que éstas utilizan para producir sus servicios. Elegimos incluir en nuestro modelo el número de personal que trabaja en la IMF (incluye gerentes, asesores de crédito, empleados operativos y otros), los activos totales de la IMF y sus gastos operativos (definidos como la suma de intereses pagados, costos financieros operativos, y gastos administrativos). Tradicionalmente, la bibliografía sobre gestión de la eficiencia incluye en la lista de insumos una variable de personal. Incluir activos totales y gastos operativos es más típico de la bibliografía sobre bancos e IMF. Debe notarse que se mide a los insumos con diferentes unidades: al personal total se lo mide en número de personas y, a los activos totales y gastos operativos, en unidades monetarias.

El cuadro 3.1 resume las estadísticas descriptivas para tres insumos y dos productos. Dado que la media de cada variable es igual o mayor a su desvío estándar, podemos decir que las IMF peruanas difieren sustancialmente entre sí en el uso de insumos y la generación de productos. Esto refleja una variedad de situaciones, prácticas gerenciales y, posiblemente, eficiencia técnica.

Cuadro 3.1. Estadísticas descriptivas y coeficientes de correlación para insumos y productos de IMF

Variable	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
Insumos				
Personal	107,88	106,44	15	497
Activos	74.127,67	102.839,70	1.978,15	440.599,00
Gastos operativos	7.968,88	9.460,65	424,78	43.428,00
Productos				
Créditos	48.844,90	67.720,81	1.045,10	274.530,00
Ingreso operativo neto	3.759,25	7.219,88	−7.838,06	30.836,71

Coeficientes de correlación	Personal	Activos	Gastos operativos	Créditos
Insumos				
Personal	1			
Activos	0,9885*	1		
Gastos operativos	0,9531*	0,9772*	1	
Productos				
Créditos	0,9052*	0,9980*	0,9715*	1
Ingreso operativo neto	0,7916*	0,9394*	0,9046*	0,9434*

Nota: * Estadísticamente significativo al 5%.

3.5. Análisis de eficiencia con el modelo DEA

Pueden utilizarse diferentes especificaciones de la técnica de análisis de envolvimiento de datos o DEA para estimar la eficiencia técnica. Dependiendo de qué especificación elijamos, podremos responder diferentes preguntas sobre las posibilidades de mejora en la eficiencia técnica de las IMF. A continuación se reportan dos especificaciones DEA posibles.

Modelo DEA radial orientado a productos

El modelo de análisis de envolvimiento de datos radial orientado a productos responde la pregunta "¿en cuánto puede expandirse de modo proporcional la generación de productos de una IMF, manteniendo los insumos constantes?". Se evalúa a las IMF de acuerdo con su capacidad de utilizar los insumos (o recursos) que tienen a su disposición para proveer el máximo número posible de créditos y percibir el máximo ingreso operativo neto posible. Asumimos que la tec-

nología de producción de las IMF se caracteriza por rendimientos variables (es decir, localmente crecientes, constantes, o decrecientes) a escala (RVE), lo que equivale a la hipótesis menos restrictiva (más adelante, se discute el tema de economías de escala).

La estimación del modelo DEA muestra que la calificación promedio de eficiencia en generación de productos E_{prod} en la muestra de 39 IMF[7] es 1,17, con un desvío estándar de 0,1616. Esto implica que, en promedio, las IMF peruanas serían capaces de proveer el 117% de su nivel actual de productos, tanto con respecto a créditos como a ingreso operativo neto. De las 39 IMF analizadas, 12 (30.77%) son totalmente eficientes y no podrían aumentar ni su cartera de créditos ni su ingreso operativo neto. La calificación máxima, que corresponde a la menor eficiencia, es 1,55, lo que implica que la IMF con esa calificación podría brindar 55% más de créditos y, simultáneamente, percibir un ingreso operativo neto 55% mayor que sus valores actuales. Los incrementos potenciales en los niveles de productos son posibles manteniendo constantes el uso actual de insumos que hace la IMF, es decir, sin aumentar personal, gastos operativos ni activos totales.

La calificación de eficiencia en productos E_{prod} mide el aumento factible en la generación de productos que una IMF podría lograr, *ceteris paribus*. Conocer esta calificación así como los niveles actuales de generación de productos permite calcular los niveles potenciales de generación de productos que la IMF debería lograr para ser totalmente eficiente. Estos niveles se calculan multiplicando los niveles observados de generación de productos por la calificación de eficiencia: $y_T = E_{prod} * y_{observado}$, donde "y" denota los productos. Nos referimos a los niveles de productos y_T como metas. El cuadro 3.2 muestra las calificaciones de eficiencia y los niveles eficientes de productos (metas) para las 39 IMF de nuestra muestra.

Las calificaciones de eficiencia permiten clasificar a las IMF de la menos a la más eficiente, con lo que podríamos identificar a las IMF ineficientes. Sin embargo, una clasificación simple como ésta no ayudaría a entender por qué surgen las ineficiencias o cómo pueden ser mitigadas. La metodología DEA tiene la ventaja de proponer algunos lineamientos específicos para tal análisis. Para cada unidad ineficiente, puede identificarse una unidad de referencia o *benchmark* eficiente. Esta unidad de referencia puede ser una IMF específica que es totalmente eficiente, el caso más deseable, o una serie de varias IMF

eficientes. En este segundo caso, pueden ser agregados de modo ponderado los resultados de las IMF eficientes en una IMF virtual que sería la unidad de referencia eficiente. Puede ser un ejercicio útil identificar la unidad de referencia eficiente para cada IMF ineficiente. De hecho, podría mejorarse el desempeño de las IMF ineficientes describiendo qué es lo que sus pares eficientes están haciendo de otro modo distinto.

Para todas las IMF eficientes, se reporta el número de IMF ineficientes superadas. Esto equivale al número de veces que una IMF eficiente aparece como unidad de referencia para las IMF ineficientes. Si este número es cero, "automáticamente" se considera que la IMF es eficiente. La eficiencia "automática" se da cuando una IMF es muy diferente de las demás con respecto a su *mix* de productos o a su utilización de recursos[5]. Esta IMF no es comparable al resto de la muestra y la calificación de eficiencia estimada no es robusta: la institución puede ser ineficiente aún si es identificada como eficiente. Las IMF que son eficientes "automáticamente" deberían ser analizadas caso por caso, y no a través de DEA.

¿Cómo se relaciona el análisis de eficiencia de DEA con el análisis tradicional de coeficientes contables? Incluir el ingreso operativo neto como un producto y los activos totales como un insumo lleva a un modelo de medición de la eficiencia que atribuye un valor alto de eficiencia a las IMF que tienen un alto retorno sobre activos (ROA, el coeficiente de ingreso operativo neto sobre activos totales). Por lo tanto, nuestra selección de insumos y productos es económicamente relevante, y corresponde a los objetivos sociales y financieros de las IMF. La medición de eficiencia resultante está relacionada con el análisis tradicional de coeficientes.

Modelo DEA no radial orientado a insumos

La alternativa de especificar el modelo DEA en términos de insumos confronta la cuestión de cuánto puede reducirse el uso de insumos (recursos) manteniendo constantes los productos. En otras palabras, se evalúa la eficiencia de las IMF sobre la base de su capacidad de desembolsar su nivel y número actual de créditos y de percibir su actual ingreso operativo neto usando la mínima cantidad posible de recursos.

Como en la sección anterior, podemos evaluar la medida en que, *ceteris paribus*, es posible reducir de modo proporcional el uso de los tres insumos de la IMF: personal, activos totales y gastos operativos.

Cuadro 3.2 Benchmarking de la eficiencia en IMF

Número	IMF	Calificación	Benchmarks eficientes		Observado		Objetivo		Reducción a escala
			[Número de unidades dominadas]	Créditos	Ingreso operativo neto	Créditos	Ingreso operativo neto		Índice
1	Alternativa	1	[7]	2.753,5	271,9	2.753,5	271,9	RCrE	1
2	Caja Piura	1	[0]	1.045,1	105,4	1.045,1	105,4	RCrE	1
3	Confianza	1,14	3 (0,20) 8 (0,71) 39 (0,10)	22.720,4	1.230,3	25.826,6	1.398,7	RCrE	1
4	Crear Arequipa	1,05	6 (0,94) 9 (0,05) 39 (0,01)	18.667,7	1.429,9	19.554,4	1.497,9	RDE	1
5	Crear Cusco	1	[1]	4.382,9	591	4.382,9	591	RCrE	1
6	Crear Tacna	1	[10]	13.723,7	1.085	13.723,7	1.085	RCrE	1
7	Crear Trujillo	1,08	8 (0,99) 9 (0,01)	4.979	938	5.395,3	101,7	RDE	1
8	Credivisión	1	[18]	4.656,8	439,5	4.656,8	439,5	RCrE	1
9	Edyficar	1	[12]	87.149,8	5.262	87.149,8	5.262	RDE	1
10	Nueva Visión	1,02	1 (0,75) 8 (0,22) 39 (0,03)	8.031,2	623,3	8.791,7	634,9	RCrE	1
11	Proempresa	1,00	6 (0,53) 8 (0,40) 9 (0,21)	23.441,6	1.155,2	24.885,6	1.226,3	RDE	1

Cuadro 3.2. Continuación

Número	IMF	Calificación	*Benchmarks* eficientes [Número de unidades dominadas]	Observados: Créditos	Observados: Ingreso operativo neto	Objetivo: Crédito	Objetivo: Ingreso operativo neto	Rendimientos locales a escala
12	Pro Negocios	1,27	6 (0,16) 8 (0,84) 39 (0,00)	5.483,6	202,2	6.964,7	533	RCrE
13	Raíz	-	-	-	-	-	-	-
14	Solidaridad	1	[1]	2.916,7	261,5	2.916,7	261,5	RCrE
15	CRAC Cajamarca	1	[1]	11.215,5	654,3	11.215,5	654,3	RCrE
16	CRAC Cajasur	1,22	8 (0,69) 29 (0,24) 39 (0,06)	39.302,5	1.451,2	47.839	1.766,4	RCrE
17	CRAC Chavín	1,21	6 (0,05) 8 (0,94) 39 (0,01)	6.815,7	258,1	8.268,1	313,1	RCrE
18	CRAC Cruz del Chalpón	1,36	1 (0,26) 8 (0,67) 39 (0,07)	14.298	450,8	19.386,7	611,2	RCrE
19	CRAC Libertadores de Ayacucho	1,55	8 (0,93) 9 (0,01) 39 (0,06)	11.665,6	164,4	18.040,8	254,2	RDE
20	CRAC Los Andes	1,24	1 (0,60) 5 (0,12) 14 (0,27) 27 (0,00)	4.302,4	418,2	5.074,6	517,3	RCrE
21	CRAC Nor Perú	1,24	1 (0,70) 27 (0,00) 29 (0,09) 39 (0,21)	48.606,6	2.991,2	60.077,7	3.697,2	RCrE
22	CRAC Profinanzas	1,46	8 (0,91) 9 (0,03) 39 (0,06)	13.382,8	471,2	19.565,7	688,8	RDE
23	CRAC Prymera	1,3	8 (0,95) 29 (0,02) 39 (0,03)	10.964,8	556,8	14.230,1	903	RCrE
24	CRAC Quillabamba	1,41	8 (0,87) 9 (0,05) 39 (0,07)	17.484,4	250,8	24.693,2	525,9	RDE
25	CRAC San Martín	1,40	6 (0,67) 9 (0,01)	54.470,7	833,7	79.750,5	1.220,6	RDE
26	CRAC Señor de Luren	1,27	1 (0,71) 27 (0,00) 29 (0,14) 39 (0,15)	41.525,8	958,8	52.559,2	1.213,6	RCrE
27	CMAC Arequipa	1	[1]	274.531	30.856,8	274.531	30.856,8	RCrE

Cuadro 3.2 Continuación

Número	IMF	Calificación	*Benchmarks* eficientes	Observados		Objetivo		Rendimientos locales a escala
			[Número de unidades dominadas]	Créditos	Ingreso operativo neto	Crédito	Ingreso operativo neto	
28	CMAC Chincha	1,14	1 (0,70) 8 (0,26) 39 (0,04)	10.736,6	410,9	12.247,5	468,8	RCrE
29	CMAC Cusco	1	[5]	124.895	15.756,2	124.895	15.756,2	RCoE
30	CMAC Del Santa	1,11	6 (0,68) 9 (0,24) 39 (0,08)	42.572,5	5.025,4	47.464,1	5.573	RDE
31	CMAC Huancayo	1,26	8 (0,58) 29 (0,04) 39 (0,47) 40 (0,11)	94.174,2	9.202,4	118.923	11.620,8	RCoE
32	CMAC Ica	1,14	8 (0,60) 39 (0,15) 40 (0,26)	46.646,6	4.925,5	53.359,1	5.634	RDE
33	CMAC Maynas	1,38	6 (0,56) 8 (0,10) 9 (0,18)	42.534,1	2.701,1	58.701,4	3.727,8	RDE
34	CMAC Piura	1,36	6 (0,77) [illegible]	35.020,5	2.218,[illegible]	47.479,4	3.005,8	RDE
35	CMAC Pisco	1,23	6 (0,20) 8 (0,77) 39 (0,03)	10.480,7	571,4	12.894,4	702,9	RCrE
36	CMAC Piura	1,01	27 (1,00)	271.974	24.135,2	274.531	24.362	RDE
37	CMAC Sullana	1,22	6 (0,25) 9 (0,26) 39 (0,49)	110.359	8.838,9	134.812	10.799,3	RDE
38	CMAC Tacna	1,27	8 (0,59) 9 (0,02)	71.135,9	5.829,1	90.204,9	7.391,9	RDE
39	CMAC Trujillo	1	[23]	222.014	21.089,1	222.014	21.089,1	RCoE
40	Caja Municipal de Crédito Popular Lima	1	[2]	69.559,7	8.820,1	69.559,7	8.820,1	RCoE

Nota: RCoE = rendimientos constantes a escala; RCrE = rendimientos crecientes a escala; RDE = rendimientos decrecientes a escala

Sin embargo, no parece razonable reducir personal y activos totales. Los activos de las IMF peruanas incluyen elementos tales como cartera de créditos, provisiones y efectivo. Reducir estos activos podría poner en peligro la viabilidad de estas instituciones.

Proponemos evaluar la medida en que un solo insumo –los gastos operativos– pueden reducirse, manteniendo todos los demás insumos y productos constantes. Dado que el modelo evalúa en qué medida se puede reducir el uso de un único insumo en lugar de reducir el uso de todos los insumos de modo proporcional, se dice que la medida de eficiencia es no radial, en lugar de radial (Banker y Morey, 1986).

El gráfico 3.4 ilustra la idea de eficiencia no radial. La medida de eficiencia radial evalúa la distancia de la IMF C al punto C' en la frontera de eficiencia. La medida de eficiencia no radial evalúa la distancia de C a C'': se reduce sólo el insumo x_1, al tiempo que se mantiene constante el insumo x_2.

A modo de ilustración, el cuadro 3.3 exhibe los resultados de la estimación de eficiencia para las IMF peruanas seleccionadas. La calificación promedio de eficiencia para las 39 instituciones equivale a 0,7368 (con un desvío estándar de 0,1972). Esto quiere decir que si todas las IMF fueran completamente eficientes, podrían funcionar, en promedio, con el 73,69% de sus gastos operativos actuales.

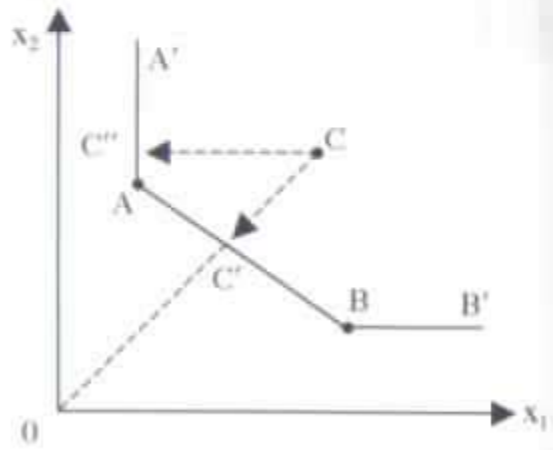


Gráfico 3.4 Midiendo la eficiencia no radial

Dynamics de productividad: rendimientos a escala

Boyd (2000) enfatiza que la productividad de las IMF puede depender de su tamaño. Podría ser que algunas IMF sean demasiado pequeñas o, alternativamente, demasiado grandes para operar del modo más productivo, es decir, maximizando los coeficientes entre productos e insumos. DEA permite estimar de modo conjunto las propiedades de eficiencia y de rendimientos a escala.

Consideremos primero la diferencia entre el concepto de eficiencia técnica y el de economías de escala. Eficiencia técnica se refiere a la distancia entre la IMF observada y la frontera de producción eficiente. Economías de escala se refiere a los cambios que suceden en el coeficiente producto-insumo cuando aumenta o decrece el tamaño de la IMF.

Cuadro 3.3 Resultados de la estimación del modelo DEA orientado a insumos con rendimientos variables a escala

Número	IMF	Calificación	*Benchmarks* eficientes [Número de unidades dominadas]	Gasto operativo observado	Gasto operativo objetivo
1	Alternativa	1,00	[1]	724,7	724,7
2	Cameo Plata	1,00	[10]	424,8	424,8
3	Confianza	0,63	2 (0,63) 8 (0,20) 29 (0,17)	4.294,9	2.684,8
4	Crear Arequipa	0,65 2.609,2	8 (0,93) 29 (0,02) 39 (0,05)	4.039,1	
5	Crear Cusco	1,00	[0]	995,8	995,8
6	Crear Tacna	1,00	[0]	2.674,3	2.674,3
7	Crear Trujillo	0,57	2 (0,21) 8 (0,78) 29 (0,01)	1.706,5	974,5
8	Credivisión	1,00	[9]	985,1	985,1
9	Edyficar	1,00	[0]	17.979,1	17.979,1
10	Nueva Visión	0,89	1 (0,49) 2 (0,28) 8 (0,20) 39 (0,05)	1.577,8	1.404,0

Puede ilustrarse el concepto de rendimientos a escala con el caso simple de un insumo y un producto, tal como muestra el gráfico 3.5.

La productividad es medida a través de las pendientes de las líneas punteadas, que equivalen a los coeficientes entre producto e insumos. La eficiencia es medida a través de la distancia entre un punto, digamos A, y la frontera de eficiencia. Se muestran dos fronteras de eficiencia: una caracterizada por rendimientos constantes a escala (RCE) y la otra caracterizada por rendimientos variables a escala (RVE).

La frontera de producción con RVE está compuesta por tramos de rendimientos crecientes, constantes y decrecientes (puntos a la izquierda de C, entre C y D, y a la derecha de D, respectivamente). Los rendimientos a escala crecen (decrecen) si un aumento en insumos es seguido por un aumento (una reducción) en productividad. Puede verse fácilmente que la mayor productividad se corresponde con el tramo de rendimientos constantes a escala (segmento CD) de la frontera de RVE. Por consiguiente, las IMF que se sitúan en el tramo de la frontera de producción con rendimientos a escala crecientes (decrecientes) pueden mejorar su productividad aumentando (reduciendo) su tamaño. El concepto de rendimientos a escala puede ser fácilmente generalizado a procesos de producción multiinsumo-multiproducto.

Una IMF ineficiente puede mejorar su productividad sin variar su tamaño (el que es medido por utilización de insumos en el gráfico 3.5). Esto puede lograrse eliminando ineficiencias técnicas. La IMF ineficiente A en el gráfico 3.5 puede moverse primero verticalmente eliminando ineficiencias y ubicarse sobre la frontera de producción. Si está dispuesta a mejorar aún más su productividad, la IMF A puede aumentar su tamaño hasta llegar al tramo con RCE de la frontera de eficiencia (lo que ocurre en el punto C).

Los conceptos de eficiencia y productividad no necesariamente coinciden. La situación preferida desde una perspectiva social es la de rendimientos constantes a escala (que corresponde a la mayor productividad promedio). Sin embargo, puede ser que las IMF situadas en este tramo de la frontera de producción sean ineficientes. Es más, sería posible que las IMF ubicadas en el tramo de la frontera con rendimientos crecientes a escala (por ejemplo, A) sean ineficientes, así como que las IMF ubicadas en el tramo de la frontera con rendimientos decrecientes a escala (por ejemplo, B) sean eficientes.

La IMF ubicada en el punto A podría fácilmente aumentar su producción (en términos de desempeño financiero o social) utilizando la misma cantidad de insumos (medidos sobre el eje de las x). Un ejemplo es la CMAC Huancayo en el cuadro 3.2. La IMF ubicada en el

punto B se sitúa en el tramo de la frontera con rendimientos decrecientes a escala, pero no podría aumentar su producción con la misma cantidad de insumos (ver cuadro 3.2, Edyficar).

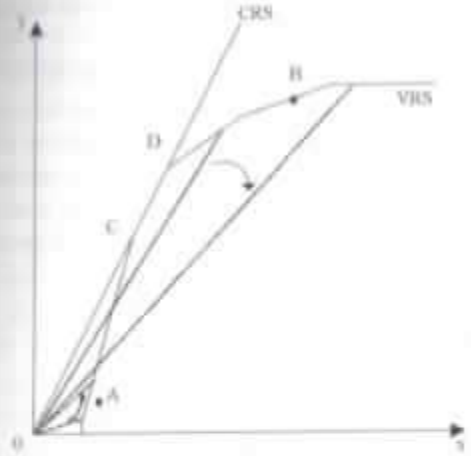


Gráfico 3.5. Frontera de producción DEA bajo rendimientos constantes (RCE) y variables (RVE) a escala

Para cada IMF podemos inferir el tipo de rendimientos locales a escala (Kerstens y Vanden Eeckaut, 1999). La inferencia de los rendimientos a escala se basa en el modelo DEA radial orientado a productos de la sección 3.1, más arriba. La última columna del cuadro 3.2 muestra el tipo de rendimientos locales a escala. Entre las 39 IMF analizadas, 7 tienen retornos constantes a escala, 17 están en el tramo de rendimientos crecientes a escala de la frontera de producción y 15 se caracterizan por tener rendimientos decrecientes a escala. Las IMF caracterizadas por rendimientos crecientes (decrecientes) a escala podrían beneficiarse de centralizar sus operaciones, por ejemplo, a través de fusiones (de descentralizarlas, por ejemplo, al ser divididas) una vez eliminadas las ineficiencias técnicas. No deberían variar su tamaño las instituciones caracterizadas por rendimientos constantes a escala.

3.6. Conclusiones

La misión social de las IMF es llegar a los segmentos más pobres de la población y ofrecerles servicios de ahorro y crédito. Al mismo

tiempo, las IMF deberían tender a ser financieramente sostenibles. Hoy la sostenibilidad financiera es más importante que en el pasado: actualmente es más probable que los donantes inviertan en instituciones sostenibles operativa o financieramente. La eficiencia representa en este momento una consideración crucial en la industria de las microfinanzas.

Por eso se necesita una metodología de evaluación de desempeño que identifique en qué medida las IMF son tanto social como financieramente eficientes. En este capítulo, decidimos utilizar el análisis de envolvimiento de datos o DEA, una metodología de medición econométrica del desempeño, para evaluar la eficiencia de 40 instituciones peruanas de microfinanzas. El uso de DEA en la bibliografía de microfinanzas es relativamente nuevo[6], pero creemos que este método es adecuado para tomar en cuenta los múltiples objetivos de las IMF.

Los niveles de ineficiencia registrados en nuestra muestra son bastante altos por dos razones: la primera, porque el estudio buscaba principalmente ilustrar cómo el análisis de envolvimiento de datos puede ser utilizado en microfinanzas. Por eso, puede ser que las especificaciones sobre insumos y productos que se eligieron no sean lo suficientemente precisas para capturar las características propias del país en el sector de microfinanzas peruano. La segunda es que el capítulo no considera el importante tema de la relación que hay entre la eficiencia y el entorno en que operan las IMF (por ejemplo, si el entorno es rural o urbano), la estructura de fondeo o las prácticas gerenciales (por ejemplo, si los asesores de crédito son especializados o no). Los Estudios de Caso del *MBB* (2000) y Farrington (2000) presentan evidencia sobre esta relación. Por eso, este estudio ilustrativo es un primer y necesario paso en la aplicación del análisis de envolvimiento de datos a las microfinanzas y requiere investigación adicional.

Notas

[1] Ver Evers (2000) para una comparación entre instituciones de microfinanzas y bancos.

[2] En la práctica, las calificaciones de eficiencia se computan con técnicas matemáticas de programación. Para detalles técnicos, el lector puede recurrir a numerosos libros de texto (por ejemplo, Fried, Knox, Novell y Schmidt, 1993) o artículos (por ejemplo, Seiford y Thrall, 1990).

[3] La información sobre las instituciones de microfinanzas peruanas son publicadas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) de Perú y pueden [illegible] del sitio Web http://www.sbs.gob.pe.

[4] [illegible] fue excluida de las estimaciones como un caso extremo.

[5] [illegible] una institución de tamaño mucho mayor que las otras tiende a aparecer como más eficiente de modo "automático".

[6] [illegible] similar puede encontrarse en Nieto, Cinca, y Molinero, 2004.

4

Eficiencia en la intermediación financiera: teoría y mediciones empíricas

Thorsten Beck

4.1. Introducción

El desarrollo de la intermediación financiera varía fuertemente de país en país: en 2007, el coeficiente de crédito privado sobre PBI era de 202% en Estados Unidos, mientras que era de sólo 13% en Mozambique. Esta variación es crucial para el desempeño socioeconómico de los países: aquellos que tienen un mayor nivel de crédito al sector privado como porcentaje del PBI exhiben un mayor PBI per cápita, así como una reducción más acelerada de la proporción de la población que vive con menos de un dólar al día (Beck, Levine y Loayza, 2000; Beck, Demirguc-Kunt y Levine, 2007). Pero los economistas y los hacedores de política pública no están solamente interesados en el monto de ahorros que se canaliza a través de intermediarios a los prestatarios más merecedores, sino también en la eficiencia con la que esto sucede. El diferencial de tasa de interés –la diferencia entre la tasa activa y la tasa pasiva– ha sido utilizado como una de las principales medidas de eficiencia. Mientras que el diferencial de tasa de interés está típicamente entre el 2 y el 4% en sistemas financieros desarrollados, suele alcanzar el 10% y más en países en desarrollo y supera el 30% en Brasil (Laeven y Majnoni, 2005).

Este capítulo se inicia con un análisis del trasfondo teórico de los diferenciales de tasas de interés como medidas de eficiencia de la intermediación financiera en general, en el que se contrasta un mundo de información perfecta y sin problemas de agencia ni costos de transacción con el mundo real donde prevalecen condiciones diferentes. Luego se muestra la relación empírica entre la eficiencia y la

profundidad y amplitud de los sistemas financieros de diferentes países. A continuación, se da una mirada más cercana a los componentes del diferencial de tasa de interés, lo que lleva a identificar cuáles son los factores detrás de la eficiencia en la intermediación financiera. Se distingue entre factores a nivel del sector bancario y a nivel del país. El capítulo concluye con una sección sobre lecciones para política pública.

4.2. Diferenciales de tasa de interés y racionamiento del crédito: teoría

Los diferenciales de tasa de interés, o la imperfecta canalización de recursos financieros de ahorristas a prestatarios, no existen en un mundo puramente teórico caracterizado por la ausencia de costos de transacción e información asimétrica. En un mundo así, las instituciones financieras no necesitarían movilizar ahorros y asignar créditos, dado que los ahorristas podrían asignar sus propios ahorros directamente a los prestatarios sobre la base de un conocimiento perfecto de las posibilidades de inversión. El acceso a financiación externa no tendría fricciones, estaría sólo limitado por las restricciones patrimoniales intertemporales del prestatario, las que serían de claro conocimiento tanto por parte del proveedor de crédito (ahorrista) como por parte del prestatario (inversor). Así, las decisiones de inversión serían independientes de las decisiones de financiación y consumo y se basarían puramente en los retornos esperados del proyecto de inversión.

Los intermediarios y los mercados financieros organizados surgen para aliviar fricciones de mercado como los costos de transacción, la incertidumbre sobre el resultado de los proyectos y las asimetrías de información[1]. Estas fricciones de mercado hacen difícil separar las decisiones de inversión de las de financiación y no sólo resultan en una brecha entre la tasa de interés que pagan los prestatarios sobre sus créditos y la tasa de interés que reciben los ahorristas sobre sus depósitos, sino que también pueden provocar el racionamiento del crédito, como se discute a continuación. Nos enfocaremos en tres de las fuentes principales de las fricciones de mercado y en sus efectos sobre los diferenciales de tasa y el racionamiento del crédito[2].

Tomemos primero los costos fijos de intermediación. Los costos de transacción asociados con la selección y el monitoreo de prestatarios y con el procesamiento de ahorros y servicios de pago generan una brecha entre la tasa de interés pagada sobre los depósitos y la tasa de

4

Eficiencia en la intermediación financiera: teoría y mediciones empíricas

Thorsten Beck

4.1. Introducción

El desarrollo de la intermediación financiera varía fuertemente de país en país: en 2007, el coeficiente de crédito privado sobre PBI era de 202% en Estados Unidos, mientras que era de sólo 13% en Mozambique. Esta variación es crucial para el desempeño socioeconómico de los países: aquellos que tienen un mayor nivel de crédito al sector privado como porcentaje del PBI exhiben un mayor PBI per cápita, así como una reducción más acelerada de la proporción de la población que vive con menos de un dólar al día (Beck, Levine y Loayza, 2000; Beck, Demirguc-Kunt y Levine, 2007). Pero los economistas y los hacedores de política pública no están solamente interesados en el monto de ahorros que se canaliza a través de intermediarios a los prestatarios más merecedores, sino también en la eficiencia con la que esto sucede. El diferencial de tasa de interés –la diferencia entre la tasa activa y la tasa pasiva– ha sido utilizado como una de las principales medidas de eficiencia. Mientras que el diferencial de tasa de interés está típicamente entre el 2 y el 4% en sistemas financieros desarrollados, suele alcanzar el 10% y más en países en desarrollo y supera el 30% en Brasil (Laeven y Majnoni, 2005).

Este capítulo se inicia con un análisis del trasfondo teórico de los diferenciales de tasas de interés como medidas de eficiencia de la intermediación financiera en general, en el que se contrasta un mundo de información perfecta y sin problemas de agencia ni costos de transacción con el mundo real donde prevalecen condiciones diferentes. Luego se muestra la relación empírica entre la eficiencia y la

profundidad y amplitud de los sistemas financieros de diferentes países. A continuación, se da una mirada más cercana a los componentes del diferencial de tasa de interés, lo que lleva a identificar cuáles son los factores detrás de la eficiencia en la intermediación financiera. Se distingue entre factores a nivel del sector bancario y a nivel del país. El capítulo concluye con una sección sobre lecciones para política pública.

4.2. Diferenciales de tasa de interés y racionamiento del crédito: teoría

Los diferenciales de tasa de interés, o la imperfecta canalización de fondos financieros de ahorristas a prestatarios, no existen en un mundo puramente teórico caracterizado por la ausencia de costos de transacción e información asimétrica. En un mundo así, las instituciones financieras no necesitarían movilizar ahorros y asignar créditos, dado que los ahorristas podrían asignar sus propios ahorros directamente a los prestatarios sobre la base de un conocimiento perfecto de las posibilidades de inversión. El acceso a financiación externa no tendría fricciones, estaría sólo limitado por las restricciones patrimoniales intertemporales del prestatario, las que serían de claro conocimiento tanto por parte del proveedor de crédito (ahorrista) como por parte del prestatario (inversor). Así, las decisiones de inversión serían independientes de las decisiones de financiación y consumo y se basarían puramente en los retornos esperados del proyecto de inversión.

Los intermediarios y los mercados financieros organizados surgen para aliviar fricciones de mercado como los costos de transacción, la incertidumbre sobre el resultado de los proyectos y las asimetrías de información[1]. Estas fricciones de mercado hacen difícil separar las decisiones de inversión de las de financiación y no sólo resultan en una brecha entre la tasa de interés que pagan los prestatarios sobre sus créditos y la tasa de interés que reciben los ahorristas sobre sus depósitos, sino que también pueden provocar el racionamiento del crédito, como se discute a continuación. Nos enfocaremos en tres de las fuentes principales de las fricciones de mercado y en sus efectos sobre los diferenciales de tasa y el racionamiento del crédito[2].

Tomemos primero los costos fijos de intermediación. Los costos de transacción asociados con la selección y el monitoreo de prestatarios y con el procesamiento de ahorros y servicios de pago generan una brecha entre la tasa de interés pagada sobre los depósitos y la tasa de

interés cobrada a los prestatarios. Sin embargo, estos costos no son necesariamente proporcionales al monto de la transacción. Existen costos fijos a nivel del cliente, de la institución e, incluso, del sistema: al procesar una solicitud de crédito, seleccionar prestatarios *ex ante* y monitorearlos *ex post* se generan costos que son, al menos en parte, independientes del monto del crédito. Del mismo modo, al nivel de la institución financiera, los costos operativos incluyen desde la infraestructura física de la red de sucursales a los servicios legales y los sistemas contables, en gran medida independientes del número de clientes o del monto de sus transacciones. Los costos fijos surgen incluso en el sistema financiero y abarcan los relacionados con costos regulatorios y de infraestructura para la compensación y liquidación de pagos, también, hasta cierto punto, independientes del número de instituciones reguladas. Los costos de intermediación no sólo generan una brecha entre las tasas de interés activas y pasivas, sino que en un mundo con flujos inciertos de ingreso también pueden llevar al racionamiento del crédito hacia los prestatarios que demandan montos pequeños, como fue demostrado, entre otros, por Williamson (1987). Los costos de transacción crecientes y los montos de crédito menores elevan la tasa de interés que debe pagar el prestatario para recuperar sus costos, lo que, a su vez, aumenta la probabilidad de mora.

Consideremos las restricciones a la posibilidad de reducir el riesgo crediticio a través de la diversificación. El riesgo idiosincrásico, es decir, específico del prestatario, podría en principio diversificarse o asegurarse en un mundo de mercados completos. Los límites a la diversificación del riesgo idiosincrásico observados en el mundo real son, al menos en parte, reflejo de algún tipo de mercado incompleto, incluyendo la falta de suficientes mercados para operaciones de cobertura y otros tipos de seguros. Si no pueden diversificar los riesgos en un mercado competitivo, los acreedores adversos al riesgo agregarán una prima de riesgo a la tasa de interés sobre los créditos y así la aumentarán sobre el nivel necesario para cubrir el costo marginal de fondeo del acreedor más los costos de transacción ya discutidos.

Finalmente, consideremos los problemas de agencia relacionados con asimetrías de información. La incapacidad del prestador de evaluar el perfil crediticio del prestatario y su proyecto *ex ante* y de monitorear su implementación *ex post* da lugar al clásico problema de agente-principal que puede ser separado en selección adversa y riesgo moral[1]. La incapacidad de identificar el nivel de riesgo de un prestatario hace que la tasa de interés funcione como un mecanismo de selección, lo que resulta en mayores tasas de interés que sacan del mercado a los prestatarios con menor nivel de riesgo (Stiglitz y Weiss, 1981). Mientras que un nivel mayor de riesgo puede compensarse cobrando una prima de riesgo, la utilidad de la tasa de interés como mecanismo de selección decae con primas mayores y el nivel de riesgo del grupo de prestatarios interesados aumenta. Así, la ausencia de información verificable puede derivar en el racionamiento de prestatarios con alto nivel de riesgo hasta un nivel inferior a la tasa de interés de equilibrio. Asimismo, los altos costos de monitoreo durante la vigencia del crédito y los de ejecución del contrato crediticio en caso de incumplimiento resultan en riesgo moral: el riesgo de que los recursos prestados no sean utilizados para el propósito original, sino para consumo o para inversiones de mayor riesgo. Nuevamente, mientras que aumentar la prima de riesgo sirve como herramienta de selección, la utilidad de la tasa de interés va cayendo en términos de la prima a medida que aumenta el incentivo a desviar recursos a proyectos más riesgosos y esto puede resultar en racionamiento del crédito.

El gráfico 4.1 ilustra la relación no lineal entre la tasa de interés activa y el retorno esperado del banco. El eje horizontal denota la tasa de interés nominal i, mientras que el eje vertical denota el retorno esperado del banco r. La línea de 45 grados denota la relación lineal entre la tasa de interés nominal y el retorno esperado del banco en un mundo sin fricciones de mercado. Sin embargo, en el mundo real con fricciones de mercado, el retorno esperado no es sólo menor a la tasa de interés nominal, sino que también aumenta menos que la tasa de interés nominal. Abstrayéndonos del componente fijo, los costos de transacción generan una primera brecha, ilustrada por la línea paralela a la de 45 grados; es decir, para una tasa de interés dada i, el retorno para el proveedor de crédito es $i - c$, donde c son los costos de transacción u operativos. Las no linealidades causadas por la escala (componente fijo de los costos de transacción) y los problemas de agencia son ilustrados por la curva I. La brecha no lineal entre la línea de 45 grados y la curva no sólo implica que la probabilidad de incumplimiento aumenta con la tasa de interés, causando que r aumente menos que i, sino también que, cuando la tasa de interés aumenta más allá de un límite, denotado en el gráfico 4.1 por i^*, el retorno esperado empieza a decrecer.

Entonces, en (i^*, r^*), el ingreso marginal del acreedor dado por un aumento contractual en la tasa de interés crediticia es contrarrestado totalmente por la pérdida marginal esperada causada por una mayor probabilidad de incumplimiento en el pago. La curva *I*, sin embargo, es trazada luego de sustraer a la tasa de interés toda prima de riesgo idiosincrásica. Por otro lado, la curva *II* toma en cuenta la prima de riesgo y está, por lo tanto, siempre a la derecha de la curva *I*, con la distancia vertical entre las dos curvas midiendo la prima cobrada por los acreedores a cuenta de los riesgos no diversificables. En la medida en que la prima de riesgo aumenta con el nivel de la tasa de interés crediticia (reflejando el aumento de la probabilidad *ex ante* de incumplimiento), la curva *II* debería ser menos inclinada que la curva *I* y tener un punto de inflexión inferior, como puede verse en el gráfico 4.1. El ensanchamiento de la brecha entre *i* y *r* a medida que *i* aumenta es común a ambas curvas, porque la probabilidad de incumplimiento se incrementa con el aumento en la tasa de interés crediticia, independientemente de las razones (costos, ganancia ajustada por riesgo, o prima de riesgo) que originen esta alza. Ambas curvas tienen un punto de inflexión y un tramo inclinado hacia abajo: cuando las tasas de interés suben más allá de cierto límite, el retorno al proveedor de crédito decrece.

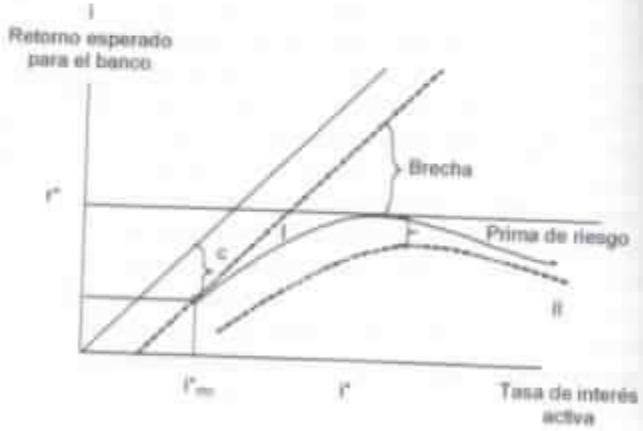


Gráfico 4.1. Fricciones de mercado y el diferencial de tasa de interés

La relación no lineal entre la tasa de interés nominal y el retorno al proveedor de crédito puede resultar en una curva de oferta inclinada hacia atrás y en el racionamiento del crédito, como fue demostrado por Stiglitz y Weiss (1981), y puede verse en el gráfico 4.2. Si la tasa de interés de equilibrio i^M está en el tramo inclinado hacia atrás de la curva de oferta, es decir, si las dinámicas de la oferta y la demanda se intersecan en $i^M<i^*$, habrá racionamiento del crédito, como lo muestra y en el gráfico 4.2. En lugar de aumentar la tasa de interés hasta el punto en que la demanda esté satisfecha, los proveedores de crédito extenderán su oferta sólo hasta la tasa de interés nominal i^* y dejarán fuera del mercado a quienes les hubiesen ofrecido créditos en el mercado con precio de equilibrio. Juntos, los gráficos 4.1 y 4.2 muestran que las ineficiencias en la intermediación financiera llevan no sólo a un mayor diferencial entre el retorno que los depositantes obtienen por sus ahorros y la tasa que los prestatarios deben pagar por sus créditos, sino también a una menor profundidad y amplitud del sistema financiero, dado que son dejados fuera del mercado los prestatarios más riesgosos y más costosos.

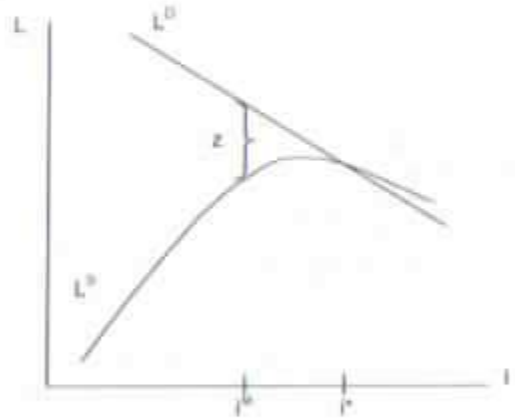


Gráfico 4.2. Fricciones de mercado y racionamiento del crédito

4.3. Diferenciales de tasa de interés y racionamiento del crédito: experiencia internacional

La sección anterior mostró que la existencia de una brecha importante entre las tasas de interés sobre los ahorros y los depósitos está asociada con el racionamiento del crédito y, por ende, con un menor volumen de créditos canalizados hacia los prestatarios. ¿Podemos confirmar esta predicción teórica con información práctica? Dado que

no existen datos comparables de los diferenciales de tasa de interés entre países, tomaremos la información sobre márgenes netos de incobrables y consideraremos la relación empírica entre los márgenes netos de incobrables como porcentaje de los activos productivos totales, promediados sobre todos los bancos en un país, y las medidas de profundidad y amplitud del sistema financiero[4].

El gráfico 4.3 muestra la relación negativa entre los márgenes netos de incobrables y el crédito privado sobre PBI para una muestra de más de cien países, con datos promediados para el período 1999-2003[5]. Esto sugiere que los países con un menor margen neto de incobrables –y, en consecuencia, con menor ineficiencia y menor pérdida de eficiencia social hacia prestatarios y ahorristas– experimentan mayores niveles de desarrollo de la intermediación financiera, con mayores niveles de ahorro intermediados hacia el sector privado del país.

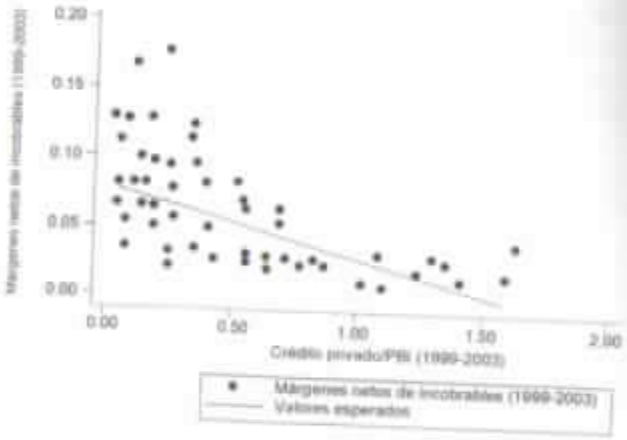


Gráfico 4.3. Desarrollo y eficiencia de los intermediarios financieros

El gráfico 4.4 muestra que los países con menor margen neto de incobrables hacen mayor uso de los servicios crediticios, medidos como número de créditos per cápita. Aquí utilizamos información de una reciente iniciativa de relevamiento de datos sobre el acceso y uso de servicios bancarios, realizado por Beck, Demirguc-Kunt y Martínez Pería (2007). Aunque es por cierto una aproximación general e imperfecta del porcentaje de la población con acceso a servicios crediticios, es el indicador más sólido actualmente disponible para el uso de servicios crediticios en distintos países. El gráfico 4.4 muestra que los sistemas bancarios con mayores márgenes netos de incobrables también se caracterizan por un menor alcance, es decir, una menor penetración del uso de servicios crediticios en la economía.

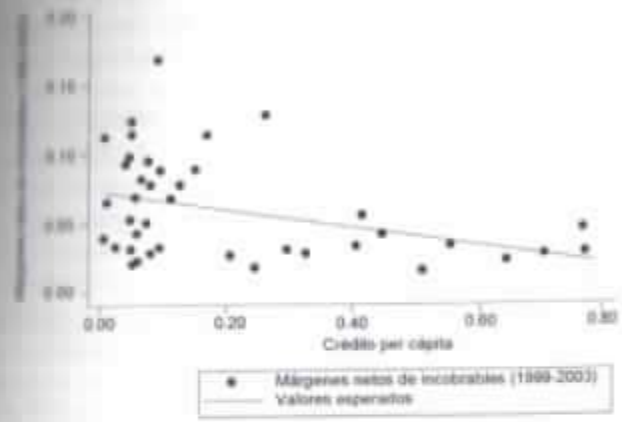


Gráfico 4.4. Alcance y eficiencia de los intermediarios financieros

La relación negativa entre la eficiencia y la profundidad y amplitud de la intermediación financiera mostrada en los gráficos 4.3 y 4.4 es una correlación más que una relación causal. Las mismas ineficiencias afectan la forma y los puntos de inflexión de la curva de interés-retorno en el gráfico 4.1 y de la curva de oferta en el gráfico 4.2. Como ya insinuó el análisis teórico, debemos buscar las causas comunes de los bajos niveles y la baja eficiencia de la intermediación financiera. Sin embargo, antes de hacerlo, daremos un vistazo más cercano a los componentes de los diferenciales de las tasas de interés, es decir, realizaremos una desagregación estadística de la medición preferida de la ineficiencia bancaria.

4.4. Desagregar los diferenciales

La desagregación de los diferenciales de las tasas de interés puede ser un ejercicio útil para evaluar los factores que causan la ineficiencia y, en consecuencia, los altos costos de intermediación en un sector bancario.[6] Sin embargo, debe subrayarse que tal ejercicio no es un fin en sí mismo, sino, más bien, una herramienta para encontrar las

deficiencias subyacentes en el entorno en que operan los bancos para así identificar políticas para remediar esas ineficiencias. A continuación, utilizaremos el ejemplo de los diferenciales de las tasas de interés en Kenia para ilustrar este proceso; para más detalles, ver Beck y Fuchs (2004).

Empezaremos por el costo de fondeo de los bancos, que en la mayoría de los casos es la tasa de interés ponderada que los bancos pagan sobre los depósitos. No todos los depósitos pueden ser usados para otorgar créditos y una cierta parte debe ser retenida o depositada en el banco central por requisitos de reservas. Es más, en muchos países con sistemas de seguro de depósitos, los bancos tienen que pagar primas sobre sus depósitos totales que se suman a los costos de intermediación.

En la mayoría de los países, los costos operativos, es decir, aquellos costos de transacción de los servicios de depósitos y créditos, son el componente principal del diferencial (gráfico 4.5). Como se discutió en la sección anterior, estos costos conllevan gastos relacionados a transacciones individuales y a clientes, como la selección y el monitoreo de los prestatarios, los costos asociados a los servicios de ahorro o de pago, los gastos operativos generales de las sucursales, los sistemas de computación, las medidas de seguridad y otros. En términos prácticos, estos son costos salariales, de equipamiento (computadoras, vehículos, etc.) y edificios (alquileres explícitos o implícitos). Es aquí donde la productividad de las instituciones financieras puede hacer una gran diferencia: ¿cuántos clientes son atendidos por empleado?, ¿cuál es el volumen de depósitos y créditos por empleado?, ¿cuántos clientes se atienden en una sucursal? O, en términos más técnicos, ¿cuán bien usa un banco sus insumos (fuerza laboral, equipamiento, inmuebles) para generar productos (servicios crediticios, de depósito y de pago)?[4/9] El coeficiente de costos fijos sobre activos totales varía entre el 1 y el 2% en muchos países desarrollados y llega a más del 5% en muchos países en desarrollo (Beck, Demirguc-Kunt y Levine 2000). En el caso de Kenia, los costos operativos promedio son 5,6% de los activos totales, aunque hay una importante variación entre bancos, analizada a continuación (cuadro 4.1).

Las provisiones por pérdida de cartera son parte del diferencial de tasa de interés, dado que los bancos tienen que tomar en cuenta las pérdidas de cartera históricas al otorgar nuevos créditos. Las pérdidas de cartera históricas y proyectadas se relacionan directamente con los problemas de agencia y con la imposibilidad de diversificar el riesgo.

[illegible] en mora aumentan el costo de intermediación porque [illegible] costos de oportunidad en términos del ingreso por interés perdido y porque atan recursos que, de otra manera, podrían [illegible]. Aquí entran en juego las políticas crediticias sólidas y [illegible] de riesgo de los bancos, así como el marco contractual y [illegible] información en que operan las instituciones financieras, que discutimos a continuación.

Cuadro 4.1. Descomposición del margen de intermediación para bancos en Kenia

Rubro	Todos	Estatales	Locales privados	Extranjeros
[illegible] cartera promedio	5,2	19,8	17,2	17,7
[illegible] deuda promedio	18,1	2,9	4,7	2,2
Costos fijos	5,6	4,4	5,3	6,6
Provisiones por pérdida de cartera	2,5	4,9	1,5	1,8
Requisitos de reservas	0,5	0,5	0,4	0,2
Impuestos	1,9	2,2	1,6	2,1
Ganancia sobre activos	4,5	5,2	3,7	4,9
Margen de intermediación total	14,9	16,9	12,5	15,5

Fuente: Beck y Fuchs (2004) y cálculos del autor con información del BCK. Toda la información en [illegible] de 2002.

La ganancia sobre la que deben pagarse impuestos es el residual de la suma de la tasa de interés crediticia y la tasa de interés sobre los depósitos (es decir, el costo marginal de fondeo, los requisitos de reservas y otros impuestos indirectos, los costos fijos y las provisiones por pérdida de cartera). Mientras que los modelos de libro de texto sugieren que la competencia perfecta debería eliminar las ganancias, se debe recordar que los bancos en crecimiento necesitan un mínimo nivel de ganancias para mantener sus coeficientes de suficiencia de capital, es decir, que necesitan alguna ganancia para mantener su capital a la par de una cartera de créditos creciente. Sin embargo, en términos de la rentabilidad de las instituciones financieras, hay grandes diferencias entre países, lo que indica una importante variación en la competitividad de los sistemas bancarios o en el riesgo país; en particular, es posible que los bancos extranjeros exijan una rentabilidad alta en países en desarrollo para compensar el elevado nivel de incertidumbre en lo económico y político. En el caso de Kenia, se destaca un alto nivel de ganancias sobre activos, aunque nuevamente con variaciones entre diferentes bancos (cuadro 4.1).

4.5. Explicar los diferenciales

Aunque desagregar los diferenciales permite identificar qué rubros del balance de un banco los componen, se trata de un ejercicio bastante mecánico y que sólo representa el primer paso del análisis de los factores que subyacen a altos costos de intermediación. Para los propósitos de la discusión siguiente, distinguiremos factores en tres niveles: el de las instituciones individuales, el del sistema bancario y el del país. Aunque esta división pueda parecer un tanto artificial cuando se trata de ciertos factores, nos ayudará a discutir opciones de política pública para reducir los costos de intermediación.

Tomemos primero el nivel de las instituciones. La composición de las carteras, tanto de depósitos como de créditos, puede ser un determinante significativo. Prestar a ciertos sectores, como, por ejemplo, la agricultura, es más riesgoso y podría implicar mayores costos. La ausencia de posibilidades de diversificación de riesgo también puede llevar a primas de riesgo prohibitivamente altas y a racionamiento del crédito. La estructura de propiedad es asimismo un determinante importante de la eficiencia. Mientras que los bancos estatales han probado consistentemente tener mayores márgenes y diferenciales (Demirguc-Kunt, Laeven y Levine, 2004; Micco, Paniza y Yáñez, 2007), las pruebas no son concluyentes para el caso de bancos de propiedad extranjera: mientras que los bancos de propiedad extranjera en países desarrollados son menos eficientes, los bancos de propiedad extranjera en países en desarrollo son más eficientes, es decir, tienen costos fijos y márgenes netos de incobrables menores[19]. Es interesante que los menores costos fijos y márgenes netos se logran a pesar de los mayores costos salariales que genera la remuneración a expatriados; esto parece ser más que compensado por una mayor productividad. El caso de Kenia ilustra esta situación. Aunque los bancos extranjeros tienen mayores costos fijos que los bancos locales, logran diferenciales de tasas menores a los de los bancos estatales y sólo levemente superiores a los de los bancos privados locales. La diferencia se explica por las mucho mayores provisiones por pérdida de cartera que deben hacer los bancos estatales en comparación con los bancos privados, tanto locales como extranjeros (cuadro 4.1).

El tamaño de la institución también puede ser un impulsor de la eficiencia en la intermediación. Los bancos más grandes pueden aprovechar economías de escalas al distribuir el componente fijo de los costos de transacción sobre más clientes y un mayor volumen de

depósitos y créditos (Demirguc-Kunt, Laeven y Levine, 2004). Es probable que los bancos más grandes también puedan diversificar mejor el riesgo de diferentes fuentes, es decir, los que surgen por los problemas de agencia así como los riesgos de los proyectos de prestatarios específicos.

Consideremos el nivel siguiente, el del sistema bancario. La estructura de propiedad, así como su tamaño, pueden tener importantes repercusiones. Un porcentaje alto de bancos estatales no sólo hace que sea el diferencial promedio que enfrentan depositantes y prestatarios, sino que, a través de su posición dominante, los bancos estatales ineficientes pueden generar rentas extraordinarias para los bancos privados más eficientes que pueden cobrar el mismo diferencial de tasa y lograr una rentabilidad mayor. Éste no parece ser el caso en Kenia, donde los bancos estatales tienen en los hechos los mayores niveles de ganancias (cuadro 4.1). Sin embargo, podría argumentarse que las rentas extraordinarias que los bancos estatales generan para los bancos extranjeros les permiten a estos últimos ser menos eficientes y menos innovadores en la búsqueda de bajar los costos fijos. Una entrada importante de bancos extranjeros, por otra parte, puede ejercer una presión competitiva sobre los bancos locales (Claessens, Demirguc-Kunt y Huizingam, 2001). Las economías de escala de cada banco en particular también pueden tener impacto en el sistema bancario. Por un lado, los sistemas bancarios pequeños con unos pocos bancos grandes podrían sobreponerse a las desventajas de tener un tamaño reducido. Por otro lado, descansar en sólo unos pocos bancos podría tener resultados adversos sobre la competitividad de los sistemas financieros. Sin embargo, debería señalarse que los indicadores de estructura de mercado como número de bancos, coeficientes de concentración o índices de Herfindahl no son indicadores muy buenos de la competitividad (Demirguc-Kunt, Laeven y Levine, 2004; Claessens y Laven, 2004). Más importante que la estructura del mercado es la facilidad con que nuevos bancos pueden entrar al mercado. Esto pone el foco en las políticas regulatorias que influyen de modo crucial en la apertura del sector bancario a la competencia. Sin embargo, esto también enfatiza la importancia de las políticas de supervisión; permitir que bancos frágiles y subcapitalizados compitan con bancos sólidos puede resultar nuevamente en ganancias para las instituciones sanas, como es el caso de Kenia, donde una ola de cierres de bancos pequeños generó la desconfianza del público hacia los pequeños bancos privados, lo que, a su vez, dio a los bancos extranjeros una posición de mercado más fuerte de lo que sugeri-

rían su participación de mercado y los indicadores estructurales del mercado (Beck y Fuchs, 2004).

A nivel país, los marcos contractuales e informativos y el entorno macroeconómico son cruciales para determinar la eficiencia de la intermediación. Los contratos financieros dependen de la certeza sobre los derechos legales y la predecibilidad; la velocidad de su ejecución justa e imparcial y un marco contractual más eficiente pueden tener un efecto moderador sobre varios de los componentes del diferencial de intermediación (Demirguc-Kunt, Laeven y Levine, 2004; Laeven y Majnoni, 2005): ayudando a reducir los costos fijos al permitir que bajen los costos de crear, perfeccionar y ejecutar colateral y reduciendo las provisiones por pérdida de cartera al lograr que una mejor ejecución de los contratos reduzca los incentivos de los prestatarios de no pagar voluntariamente; al mismo tiempo, aumenta la proporción de dinero que los acreedores pueden recuperar en caso de incumplimiento[9]. Y puede reducir el nivel de ganancias si afecta la competencia: menores costos de creación y perfeccionamiento del colateral pueden reducir los costos de cambiar de acreedor y mitigar la confinación del prestatario a la órbita de su principal acreedor.

Del mismo modo, las mejoras en el marco informativo pueden reducir los costos de información. Contar con estados financieros más transparentes e intercambiar información crediticia reduce los costos de seleccionar y monitorear a los clientes y mitiga la selección adversa al hacer más factible que los proveedores de crédito elijan buenos pagadores en lugar de malos, paliando así sus futuras pérdidas de cartera[10]. Compartir información negativa acerca de los prestatarios a través de las centrales de riesgo también reduce el incentivo perverso de no cumplir con los compromisos de modo deliberado. Al permitir que los prestatarios construyan un "colateral de reputación" en su historial crediticio, el intercambio de información sobre clientes puede tener un impacto positivo sobre la competencia, dado que los prestatarios podrán ofrecer su historia crediticia positiva a otros proveedores de crédito. Finalmente, la inestabilidad macroeconómica puede aumentar los diferenciales de tasa al exacerbar las asimetrías de información discutidas en la sección 4.1 (Demirguc-Kunt, Laeven y Levine 2004; Huybens y Smith, 1999).

Las características del país más allá del marco institucional, como, por ejemplo, su tamaño y el costo general de hacer negocios, pueden ser factores importantes de la eficiencia con la que operan las instituciones financieras. Muchos países en desarrollo sufren los triples pro-

blemas de pequeñez: pequeños clientes, pequeñas instituciones y pequeños mercados. Estas deseconomías de escala y estas menores posibilidades de diversificar el riesgo llevan a mayores costos de intermediación y pueden, como se discutió en la sección 4.2, resultar en el racionamiento de clientes. El gráfico 4.6 ilustra este punto, mostrando la relación entre los márgenes netos de incobrables y el tamaño de los sistemas financieros expresados en dólares: los países con sistemas financieros más pequeños tienen mayores márgenes. Los países pequeños deberían privilegiar políticas públicas que alienten la entrada de bancos extranjeros que puedan aprovechar los beneficios de las economías de escala a través de sus subsidiarias en diferentes países, o la integración de mercados financieros entre países, o el acceso de sus ciudadanos a servicios financieros fuera del país. Los costos generales de hacer negocios son otra limitante a nivel país e incluyen altos costos generados por las deficiencias en las redes de transporte, comunicaciones y provisión de energía eléctrica[11]. Las ineficiencias en los mercados de insumos, como los mercados laborales o de telecomunicaciones, pueden aumentar los costos e impedir la innovación[12].

4.6. Conclusiones y lecciones para las políticas públicas

Las fricciones de mercado dan lugar al surgimiento de intermediarios financieros y mercados financieros organizados, pero lo que determina la eficiencia, profundidad y amplitud de un sistema financiero es la eficiencia con que las instituciones financieras reducen esas fricciones de mercado. Aunque la eficiencia de las instituciones financieras se refleja en los diferenciales y márgenes de tasa de interés, se deben considerar las causas subyacentes para extraer aprendizajes sensatos sobre política pública. Las instituciones financieras que maximizan ganancias buscan proveer servicios financieros de modo eficiente, pero están sujetas a dos restricciones importantes: el entorno competitivo y el marco institucional general. A lo largo de los últimos años, las instituciones financieras en todo el mundo han desarrollado nuevos productos (cuenta corriente básica), nuevos canales y medios de distribución (corresponsales bancarios, sucursales móviles, atención telefónica y vía Internet), nuevas técnicas crediticias (crédito grupal, colateral no tradicional) y nuevas metodologías de selección (scoring crediticio), con impacto directo sobre los costos fijos y los diferenciales. Muchas de estas innovaciones también han ayudado a expandir el universo de quienes acceden a servicios bancarios.

Aunque la tecnología ha tenido por cierto un rol importante, la presión competitiva es lo que, en definitiva, lleva a las instituciones financieras a ser más eficientes y es aquí donde podemos identificar un primer rol importante para el gobierno. Permitir o, más aún, alentar la entrada de nuevas instituciones sólidas y prudentes, sean locales o extranjeras, es importante para mantener la apertura del mercado a la competencia. Crear iguales condiciones también significa encontrar maneras de evitar que los bancos privados se beneficien de la necesidad de los bancos públicos de tener mayores diferenciales. Más allá del sistema bancario comercial, debería también haber una activa competencia con instituciones financieras no bancarias. Esto, la segmentación en el sector bancario a través de la expansión de sistemas de pago o de sistemas de intercambio de información crediticia más allá de los bancos comerciales a instituciones similares a bancos, como las cooperativas o las instituciones de microfinanzas regladas, puede ayudar al mercado financiero a mantenerse competitivo.

Sin embargo, estas políticas facilitadoras del mercado encuentran sus límites en las restricciones que les impone el entorno institucional y macroeconómico. Las políticas de desarrollo de mercado, es decir, aquellas que contrarrestan las deficiencias de los marcos contractuales e informativos y que mantienen la estabilidad macroeconómica, pueden tener repercusiones importantes de mediano a largo plazo sobre la eficiencia con que operan las instituciones financieras. Más allá del sistema financiero, el costo de hacer negocios puede imponer limitaciones importantes.

Un análisis adecuado y cuidadoso del sistema financiero de un país no sólo puede ayudar a identificar las deficiencias, sino también ayudar a los hacedores de política pública a priorizar. ¿Cuál es la restricción determinante que enfrentan las instituciones financieras para ser más eficientes y así contribuir con la profundización y la ampliación del sistema financiero? Si es la falta de competencia, se necesitan políticas facilitadoras de mercado que la estimulen. Si es la deficiencia del marco contractual

Notas

[1] Ver Levine (1997, 2005) para una revisión de esta bibliografía.

[2] Esta es una versión abreviada del análisis en Beck y de la Torre (2007), que también distingue entre servicios de pago/ahorros y de crédito y entre elementos de riesgo idiosincrásico y sistémico.

[3] Empíricamente es muy difícil distinguir entre selección adversa y riesgo moral, como se discute en Karlan y Zinman (2006).

[4] Dado que los diferenciales son la distancia entre las tasas de interés contratadas *ex ante* sobre créditos y depósitos, los márgenes suelen ser los ingresos por intereses efectivamente percibidos sobre créditos menos los egresos de los intereses sobre depósitos. La principal diferencia entre diferenciales y márgenes es el ingreso perdido por los créditos incobrables.

[5] Toda la información es de la Financial Structure Database (Base de Datos de Estructura Financiera) tal como es descripta en Beck, Demirguc-Kunt y Levine (2000), a menos que se especifique lo contrario.

[6] A lo largo del capítulo, nos abstraemos de los ingresos bancarios que no son por intereses, tanto los que están relacionados con servicios de crédito y ahorro como los que están relacionados con actividades no crediticias. Ver Berger y Humphrey (1997) para una revisión de esta bibliografía.

[7] Ver Clarke et al. (2003) para un panorama general.

[8] Hay bibliografía reciente y abundante sobre la relación entre la eficiencia del sistema legal y el desarrollo financiero, siguiendo el trabajo precursor de La Porta et al. (1997). Para un panorama general, ver Beck y Levine (2005).

[9] Ver, entre otros, a La Porta et al (1997), Jetappeli y Pagano (2002), Miller (2003), Love y Mylenko (2003).

[10] Beck, Demirguc-Kunt, y Martínez Peria (2007) encuentran una asociación positiva a nivel internacional entre la penetración geográfica de la red de sucursales y cajeros automáticos y la infraestructura ferroviaria y de comunicaciones.

[11] Ver, por ejemplo, el análisis sobre Sudáfrica (Banco Mundial, 2004) y el de Claessens, Dobos, Klingebiel y Laeven (2003).

5

Hallazgos empíricos sobre los impulsores y los limitantes de la eficiencia

Yousra Hamed

5.1. Introducción

Este capítulo muestra el efecto que un número de variables clave tiene sobre el desempeño de 45 instituciones de microfinanzas (IMF). El propósito es determinar la naturaleza endógena o exógena de esas variables. Se evalúa el desempeño financiero a través de la autosuficiencia financiera y operativa, y se evalúa el desempeño social con una serie de indicadores comúnmente utilizados en el *Microbanking Bulletin* (*MBB*) y en el Microfinance Information eXchange (*MIX*).

El capítulo se divide en seis secciones. La sección a continuación explica la metodología utilizada. La sección 5.3 trata sobre las características de la muestra. La sección 5.4 clasifica a las IMF por su alcance en pobreza y por su desempeño financiero utilizando un análisis de correspondencias múltiples. La última sección explora los factores que se espera determinen cuán bien se desempeña una IMF en términos financieros y sociales: ubicación, forma legal, costos de personal, capacidad de externalizar costos de transacción y acceso a subsidios[1].

5.2. Metodología

El desempeño institucional tiene tres dimensiones. Las primeras dos, alineadas con el doble objetivo de las microfinanzas, son sociales y financieras. La tercera –la de eficiencia– se refiere al grado óptimo de las combinaciones de insumos y de la determinación de pre-

[1] N. de T.: se hace uso indistinto de los términos subsidio y donación, dado que los conceptos de este capítulo son aplicables a fondos no reembolsables provenientes de fuentes gubernamentales, de fundaciones y otros.

cios de los productos. El análisis factorial es un método útil para aplicar a este tipo de tema, dado que describe el desempeño de modo multidimensional. El método adecuado para el análisis de una encuesta es el de correspondencias múltiples. Esta técnica analiza las relaciones entre las variables cualitativas para generar una tipología de instituciones en base a las similitudes. Cuantas más modalidades (o cualidades) tengan en común dos IMF, más cerca estarán. La distancia entre dos modalidades determina su parecido. El proceso de agrupamiento simplifica la identificación de las diferentes asociaciones que pueda haber entre modalidades, es decir, la conexión entre las variables y los vínculos entre las observaciones (IMF), así como la evaluación de la característica promedio de un grupo.

El primer paso consiste en transformar las variables numéricas en variables cualitativas para que la información sea más homogénea y se adapte a un análisis de correspondencias múltiples. El análisis por grupos permite dividir a una población original en subconjuntos (grupos) de modo tal que los datos de cada grupo compartan alguna cualidad en común que se identifica a través de su mutua cercanía, de acuerdo con mediciones de distancia predeterminadas. El agrupamiento aglomerativo jerárquico que utilizaremos considera inicialmente a cada IMF un grupo en sí. A través de un índice de similitud calculado para todos los potenciales pares de individuos, se agrupa a las dos instituciones más cercanas y, así, sucesivamente. Se repite hasta que todas las observaciones pertenecen al mismo grupo.

Para obtener el árbol jerárquico, se utiliza el método de Ward. Se determina la división óptima en grupos de tal modo que la variación sea baja en el grupo, pero alta entre dos grupos distintos. El último paso consiste en introducir, a modo de variables ilustrativas, grupos de variables sobre ubicación, forma legal, etc., para caracterizar los diferentes grupos. Cuando los resultados de la metodología no son significativos, se utiliza un cuadro de cruce de dos variables.

5.3. La información

La información sobre el desempeño social y financiero de las IMF se generó entre 2004 y 2005 a través de una encuesta de campo administrada con un cuestionario. Las 45 IMF entrevistadas se encuentran en 11 países de África Subsahariana, Asia, América Latina, Europa del Este y la región de Medio Oriente-África del Norte. De estas IMF, 26 estaban en ese momento registradas en el *MIX*.

El estudio se desarrolló dentro del marco del proyecto de investigación de la Red Académica Internacional de Ginebra (GIAN) y cubrió IMF con al menos 3.000 clientes, operaciones continuas entre 1999 y 2003 y capacidad de generar estados financieros auditados para todo ese período (para detalles, ver Anexo 1).

El cuestionario utilizado fue diseñado entre las cuatro instituciones que participaron del proyecto de investigación: la Universidad de Ginebra, la Organización Internacional del Trabajo, el Instituto de Estudios de Desarrollo de Ginebra (IUED) y la Universidad de Cambridge. Las encuestas de campo fueron realizadas por estudiantes de posgrado y consultores, con la respectiva supervisión de las cuatro instituciones.

Cuadro 5.1. Muestra de IMF por regiones

Región	Número de IMF
África	12
Asia	10
Europa	3
América Latina	9
ME&AN	11
Total	45

Fuente: Encuesta GIAN.

Algunas circunstancias limitaron la obtención de una muestra aleatoria: de los 21 países en que operaban las 45 IMF de la muestra, un tercio no estaba sujeto a regulación y otros no contaban con asociaciones profesionales que pudiesen generar una lista completa de IMF en funcionamiento. Se seleccionó a las 45 instituciones utilizando los siguientes tres criterios: la IMF debía estar dispuesta a compartir información, tener al menos 3.000 clientes y contar con estados financieros auditados durante los cinco años consecutivos 1999-2003. La descripción de los atributos de la muestra sigue las definiciones que se utilizan en el *MBB* para construir grupos pares, es decir, región, edad, tamaño de la cartera, forma legal, gama de servicios financieros, metodología de crédito, mercado objetivo y autosuficiencia financiera (*MBB*, 2005).

Más de la mitad de las IMF de la muestra operaba desde hacía más de ocho años. Dos estaban en operaciones desde hacía menos de dos años: CACTRI, en Bolivia, establecida en 1965 como una ONG social con un componente microcrediticio y transformada en 2000 en una

sociedad regulada con actividades y procedimientos nuevos; y Banque du Caire, un banco egipcio que hizo el proceso de *downscaling*. El 20% de la muestra está compuesta de IMF pequeñas, es decir, con saldos de cartera menores a US$4 millones en América Latina y US$2 millones en las demás regiones. Las IMF con carteras de gran volumen constituyen un cuarto de la muestra. Encontramos la misma distribución en el número de clientes: el 47% tiene menos de 10.000 clientes.

La forma legal más común es la de ONG, seguida por la de cooperativa (en África y América Latina) y la de instituciones financieras no bancarias (IFNB) con una forma legal empresaria. Casi la mitad de las IMF de la muestra ofrece sólo microcréditos, aunque varias también toman depósitos y ofrecen microseguros o transferencias de dinero. La metodología crediticia más usada es una combinación de crédito grupal e individual. Usualmente, las IMF inician operaciones con una sola metodología crediticia antes de ampliar su enfoque para satisfacer las demandas de sus clientes (el caso marroquí de introducción de crédito individual) o para adaptar la estrategia (el caso de las instituciones egipcias que incorporaron créditos grupales para profundizar su alcance luego de lograr la autosuficiencia financiera con créditos individuales). En términos de mercado objetivo, la mayor parte de las IMF de la muestra (42) se enfoca en los muy pobres, con un monto de crédito promedio de menos del 20% del PBI per cápita. Las IMF que atienden a los menos pobres constituyen el 20% de la muestra.

Los coeficientes de autosuficiencia financiera miden la capacidad de una IMF de cubrir sus costos en condiciones de mercado. Por eso se ajusta el coeficiente de acuerdo con los subsidios recibidos. Sin embargo, no siempre pudimos calcular el índice de modo riguroso[2] y en esos casos tuvimos que usar reportes de calificación de riesgo, cuando estaban disponibles.

5.4. Grupos de instituciones de microfinanzas

Al combinar las variables de desempeño financiero y social, buscamos distinguir las variables exógenas de las endógenas. La selección de los indicadores, la determinación de los límites y las interpretaciones están en línea con los métodos del *MBB*, se basan en la bibliografía y consideran las medias y los desvíos estándar.

Con el objetivo de obtener información sobre el desempeño financiero de las IMF, se diseñó el cuestionario de tal modo que generase

datos sobre sus dos indicadores más relevantes: autosuficiencia operativa y financiera. Se define la autosuficiencia operativa como la división entre ingresos operativos y la suma de gastos financieros, provisiones por pérdida de cartera y gastos operativos. Este coeficiente mide la capacidad de una IMF de cubrir sus costos operativos con sus ingresos (independientemente de la fuente de la que provengan). Además de ser un indicador financiero, el coeficiente de autosuficiencia operativa puede ser considerado un indicador de eficiencia en la asignación de recursos. La autosuficiencia financiera ajusta a la autosuficiencia operativa por inflación, subsidios y normativa contable. En términos prácticos, la autosuficiencia financiera mide la capacidad de una IMF de cubrir sus gastos con ingresos a precio y en condiciones de mercado. La autosuficiencia financiera positiva es señal de una IMF saludable, pero no necesariamente quiere decir que haya dejado de recibir subsidios: de hecho, una IMF puede ser autosuficiente en lo financiero aun recibiendo subsidios, en tanto y en cuanto genere suficiente ingreso para cubrir todos los gastos en que incurriría si tuviese que obtener esos recursos a tasas de mercado.

Además de los indicadores clásicos de desempeño financiero, autosuficiencia operativa y financiera, la información de los cuestionarios debía permitir generar información para calcular indicadores de desempeño financiero suplementarios utilizados en el *MBB* y el *MIX*:

- retorno sobre activos,
- provisiones por pérdida de cartera por saldo de cartera de crédito vigente,
- cartera en riesgo a 90 días,
- tasa de préstamos incobrables y
- provisiones por créditos en mora a 30 días y más[4].

Se incluyeron como indicadores de desempeño social:

- monto promedio de crédito como porcentaje del INB per cápita,
- porcentaje de créditos sólo cubiertos por garantía grupal,
- monto promedio de depósitos como porcentaje del INB per cápita,
- porcentaje de clientes mujeres,
- nivel de alfabetismo y conocimientos básicos de aritmética entre los clientes,
- existencia de un enfoque en pobreza, etc.

Por medio del análisis multivariable sobre la base de los dos grupos de indicadores recién mencionados, se generaron tres tipos principales de IMF (grupos)[5], como se observa en el cuadro 5.2.

Cuadro 5.2. Tipos de IMF: 3 grupos (desempeño social y financiero)

Tipo	Número
1 Enfocado en pobreza y financieramente autosuficiente	21
2 No enfocado en pobreza	22
3 Información faltante	2
Total	45

Fuente: Resumen del análisis multivariable utilizando el resultado de la agrupación.

El primer tipo de IMF está enfocado en pobreza y es financieramente autosostenible. Este grupo está conformado por 21 IMF con un enfoque en pobreza explícito en su declaración de misión, criterios de pobreza para seleccionar a sus clientes, metodología crediticia grupal, 100% de clientela femenina y un mercado objetivo orientado a los más pobres, reflejado en el saldo promedio de crédito por prestatario sobre un INB per cápita de menos de 20%. Por otro lado, tienen un coeficiente de pérdida de cartera muy bajo (menos de 0,5 por ciento), lo que refleja una cartera sana y, por lo tanto, un buen desempeño financiero en este mismo indicador.

El segundo grupo de 22 IMF no está enfocado en pobreza. La mayoría exige activos fijos como colateral de sus créditos y no usa grupos solidarios para todos sus clientes. Ambas características desalientan que los más pobres soliciten un crédito. Estas IMF se enfocan en el segmento más alto del mercado, con un monto de crédito promedio de entre 150 a 250% de INB per cápita. El desempeño financiero no es estadísticamente significativo: ninguno de sus indicadores aparecen en este grupo. Esto podría sugerir que el grupo tiene varias características de desempeño financiero, pero que ninguna es más significativa que las otras. Para ver si éste es el caso, dividimos la muestra en más grupos que los iniciales con el objetivo de obtener una diferenciación más detallada.

El primer grupo en el cuadro 5.2 aparece ahora subdividido en dos nuevos grupos sobre la base de las características anteriores. Desde el punto de vista del desempeño social, los dos tienen las mismas características que el grupo inicial, pero difieren en términos del desempeño financiero. El grupo 2 mantuvo y aun logró un aumento en sus

indicadores de desempeño financiero: la mayoría de las IMF en este grupo hacen provisiones de cartera a 30 días, tienen un coeficiente de provisiones por pérdida de cartera bajo (menos del 5% de la cartera total), un buen nivel en el coeficiente de pérdida de cartera (casi de 0,5% de la cartera no es reembolsada) y el mismo valor para el coeficiente de cartera en riesgo a más de 90 días (casi el 70% tiene una cartera en riesgo de menos del 0,5%)[6].

El segundo grupo original en el cuadro 5.2 se subdivide ahora en tres nuevos grupos (los tipos 3, 4 y 5, en el cuadro 5.3) que ilustran mejor las características de su desempeño financiero. Cuatro IMF no son financieramente autosuficientes y tienen provisiones por pérdida de cartera que exceden el 10% de sus gastos totales (un buen desempeño está por debajo del 5%, algo que logra casi la mitad de la muestra); ocho aún carecen de una característica financiera y nueve son bastante autosuficientes financieramente: tienen un porcentaje de cartera en riesgo de entre el 0,5 y el 2% (casi la mitad de las IMF que respondieron esta pregunta tienen un porcentaje de cartera en riesgo de menos del 0,5%), una provisión por pérdida de cartera intermedia (entre el 5 y el 10%, cuando una provisión por pérdida de cartera consistente con un buen desempeño financiero es de menos del 5%) y un desempeño promedio en el coeficiente de pérdida de cartera.

Cuadro 5.3. Tipos de IMF: 6 grupos (desempeño social y financiero)

Tipos		Número
1	Enfocado en pobreza	9
2	Enfocado en pobreza y financieramente autosuficiente	15
3	No autosuficiente financieramente	4
4	No enfocado en pobreza	8
5	No enfocado en pobreza y moderadamente autosuficiente financieramente	9
	Información faltante	2
	Total	45

Nota: Resumen del análisis multivariable utilizando el resultado de la agrupación.

Los recuadros 5.1, 5.2 y 5.3[7] detallan los ejemplos de tres IMF, dos de ellas financieramente autosuficientes, con objetivos sociales y resultados diferentes. Considerados en su contexto local, los factores externos (como forma legal, ubicación, tamaño, metodología crediticia) parecerían influir en el desempeño social así como financiero de una IMF.

A grandes rasgos, los cinco grupos categorizados en el cuadro 5.3 pueden ser agrupados en tres: un grupo con calificación en general tanto en alcance en pobreza como en retorno financiero (22 IMF), un segundo grupo con una calificación baja en ambos aspectos (12 IMF) y un último grupo con calificación intermedia en su desempeño financiero, pero baja en su desempeño social (9 IMF). Es interesante indagar si el desempeño bajo o alto es el resultado de una eficiencia (técnica) débil o sólida.

Comparando ahora los tres grupos desde el punto de vista de la eficiencia técnica y utilizando los criterios a continuación, vemos que los niveles de eficiencia técnica varían y se combinan de diferentes maneras –a veces inesperadas– con el desempeño social y financiero.

Los indicadores de eficiencia seleccionados son:

1. gastos administrativos por crédito vigente,
2. costo por prestatario,
3. número de clientes por asesor de crédito; por integrante del personal,
4. porcentaje del personal que son asesores de crédito,
5. salario de los asesores de crédito en relación con el salario mínimo y
6. tiempo promedio de procesamiento de un crédito.

Los primeros dos indicadores son utilizados por el *MBB*; el tercero pertenece a la lista de indicadores de eficiencia mencionados en los lineamientos de microfinanzas (SEEP 2002; *MBB* 2002); el cuarto coeficiente es utilizado por muchas calificadoras, como por ejemplo Planet rating; el quinto se inspira en el *MBB*, pero aquí, en lugar de dividir el salario del asesor por el INB per cápita, lo dividimos por el salario mínimo[8]. El último coeficiente es de diseño propio.

El efecto de un único indicador de eficiencia (carga de trabajo) introducido como variable activa en el análisis multivariable no es lo suficientemente significativo y no cambia mucho la composición del grupo (las respuestas a esta única pregunta no cambian la forma del gráfico de dispersión).

Recuadro 5.1 MECREF, Niger

MECREF (Mutuelle d'Epargne et de Crédit des Femmes, en español, Mutual de Ahorro y Crédito de Mujeres) es una IMF organizada como cooperativa, establecida en 1998 y ubicada en el área metropolitana de

Niamey, Niger. Como su nombre lo indica, MECREF define su rol como el de proveer servicios financieros adecuados para mujeres, con el objetivo de fortalecer su empoderamiento. En diciembre de 2008, tenía [illegible] prestatarios (66% eran mujeres) y 15.556 depositantes. A fines del [illegible] su cartera bruta de créditos ascendía a US$2.132.078. Históricamente todas las transacciones de menos de FCFA 100.000 (unos US$180[illegible]) han debido realizarse a través de créditos grupales, a menos que el cliente tuviese suficiente colateral. Sólo el 9% de los clientes había recibido un crédito por debajo de ese monto en 2003. En el otro extremo de la escala, el 8% había recibido el 32% de los préstamos en 2003, en forma de créditos individuales que habían superado los FCFA 2,5 millones (unos US$4.400). La mayor parte de los créditos habían sido otorgados a mujeres emprendedoras de clase media. La cercanía del mercado de Niamey explica el sólido desempeño financiero de la IMF, con valores positivos de autosuficiencia operativa y financiera desde, al menos, el 2002. Sin embargo, debe señalarse que esta IMF continuó recibiendo subsidios de organizaciones como Développement International Desjardins (DID), African Development Foundation (ADF), Netherlands Development Organization (SNV), Oxfam y World Vision. En 2003, estos subsidios representaban el 9% del ingreso operativo si se consideraba sólo el subsidio en efectivo, y casi el 30% del total del ingreso operativo teniendo también en cuenta los subsidios en especie, como equipamiento y vehículos. En 2004, los subsidios en efectivo representaban el 14% del ingreso operativo. En 2008, los subsidios en efectivo aún representaban el [illegible] del ingreso operativo.

Recuadro 5.2 CAME, México

CAME (Centro de Apoyo al Microempresario) es una IMF establecida como ONG en 1990, que opera en los suburbios de la ciudad de México. A fines de 2008, tenía 148.733 miembros y, en el contexto mexicano, era una IMF mediana. Su cartera bruta de créditos en esa fecha era de US$27 millones. Dentro de su grupo, es una IMF con desempeño financiero relativamente sólido y atiende a personas que son pobres pero no en grado extremo. Su misión es llegar a personas excluidas en lo financiero. CAME ofrece dos productos: créditos grupales para generación de ingresos y créditos individuales, el 87% y el 13% de la cartera bruta de créditos, respectivamente, en 2003. El crédito grupal no requiere colateral, pero sí depósitos de entre el 10 al 50% del monto del crédito, que son realizados en una cuenta individual en BANSEFI, un banco público. Al parecer, en el 2003 un porcentaje sustancial de los integrantes de los grupos se retiraba (el 27,5%), lo que reflejaba una percepción distinta

[illegible] la IMF y sus clientes– de los beneficios y los costos de esta técnica de distribución. Muchos integrantes de los grupos, principalmente mujeres, parecían sentirse limitados por el monto tope de crédito de [illegible] pesos (unos US$1.800[10]), mientras que el monto tope en créditos individuales era de 50.000 pesos (unos US$4.500); esos niveles fueron luego aumentados, a diciembre de 2009 los montos tope habían sido elevados a 40.000 pesos (unos US$3.000[11]) para integrantes de grupos con la posibilidad de tomar crédito hasta por 80.000 pesos –unos US$ [illegible]– con préstamos paralelos), y 70.000 pesos (unos US$5.400) para créditos individuales. Los productos de crédito individual están destinados a microemprendedores y exigen una garantía del 200% del monto del crédito, más una tercera persona como garante personal. Para los créditos individuales CAME también sufría un porcentaje relativamente alto de clientes que no regresaba luego de su primer ciclo –un 30 a [illegible]– lo que era atribuido a que la modalidad de pago requería que los prestatarios cancelasen cuotas semanales en efectivo en una sucursal de BANSEFI. La misión de CAME es ayudar a la población financieramente excluida; por su elección de área geográfica atiende principalmente a quienes son pobres pero no en grado extremo, que operan en la economía informal, pero con acceso a infraestructura social y física, y un alto porcentaje de la población masculina adulta que se moviliza hacia el área urbana de la Ciudad de México durante la semana. No es una zona de extrema pobreza como aún puede encontrarse en algunas áreas rurales rezagadas de México. Desde el 2001, la autosuficiencia operativa de CAME ha sido cercana al 100%, con fluctuaciones por encima y por debajo de la autosuficiencia operativa plena.

Recuadro 5.3 SEF, Sudáfrica

La Small Enterprise Foundation (Fundación de la Pequeña Empresa) es una IMF sudafricana creada en 1991, con estatus de ONG. Se enfoca en los pobres y los muy pobres, tiene como objetivo eliminar la pobreza y utiliza una metodología de crédito grupal para su clientela mayoritariamente femenina y rural. A fines de 2004, SEF había alcanzado los 22.100 clientes, divididos en partes casi iguales entre pobres y muy pobres. También a fines de 2004 su cartera bruta de créditos ascendía a más de US$2 millones. En ese momento, luego de más de doce años de operaciones, SEF era casi autosuficiente en lo operativo, aunque no en lo financiero. El entorno sudafricano, más precisamente el mercado laboral, se presentaba particularmente único. Los problemas de desigualdad de ingreso hacían que las IMF tuviesen que recuperar sus altos costos salariales a través de ingresos provenientes de clientes que sólo podían

afrontar pequeños créditos. Esto creaba una carga salarial para la IMF que era la más alta del mundo y que llevó el coeficiente de gastos (costos) en cartera bruta de créditos a más de 100% en 2001, lo que impedía su autosuficiencia financiera. Así, en 2004, los gerentes buscaban con dificultad mejoras de productividad que les permitiesen compensar la diferencia de estándares de vida entre los clientes y los empleados; se sentían forzados a la opción de moverse hacia segmentos superiores del mercado o cerrar, a menos que pudiesen atraer fondeo de donantes. Sin embargo, a fines de 2008, SEF había más que duplicado su alcance y llegaba a 56 mil clientes activos, y no se había movido hacia segmentos superiores del mercado; el saldo de crédito promedio como porcentaje del PBI per cápita incluso había decrecido levemente, del 4,03% en 2004 al 3,67% en 2008. Tampoco había dejado a su clientela femenina, que continuaba siendo el 99% a fines de 2008, igual que cuatro años atrás. Pero SEF sí había logrado la autosuficiencia operativa: en 2008, ésta era de 88,24%, lo que reflejaba, en parte, la expansión a una región totalmente nueva del país donde no tenía operaciones previas; debe destacarse que durante los cinco años previos en que SEF había crecido por expansión orgánica (limitada con operaciones existentes), la cifra de autosuficiencia operativa había sido cercana al 100%. ¿Cómo logró SEF continuar operando? La IMF fue exitosa en atraer donaciones, al demostrar una sólida calidad de cartera, fuerte crecimiento y esfuerzos deliberados por complementar el crédito con intervenciones dirigidas a aumentar su impacto en la reducción de pobreza. Además, SEF mostró mejoras en su eficiencia y una estructura organizacional que podía lograr el equilibrio una vez que la expansión se aplacase: por ejemplo, el coeficiente de gastos operativos/cartera de créditos había decrecido continuamente, del 66,6% en 2004 al 48,1% en 2008, reflejando a su vez una reducción en el coeficiente de gasto salarial/cartera de crédito: de 42,2% en 2004 a 29,17% en 2008. Para SEF, el coeficiente de salario/PBI por cápita cayó de 3,63% a 1,71% en el mismo período, quizás porque la institución pudo mitigar los requisitos de habilidades de parte de su fuerza de trabajo y emplear personas que no fueran tan costosas. Es clave destacar que, gracias a su orientación social –premiada por los donantes–, SEF aseguró el fondeo para su expansión y la libertad de enfocarse en los pobres sin tener que enfrentar el dilema de desviarse de la misión o desaparecer: sólo en 2008, SEF recibió donaciones para gastos operativos de Old Mutual (para su expansión regional) y Hivos, así como donaciones de capital de Old Mutual (también para su expansión regional), la International Alliance for Women, la Threshold Foundation, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA) y Vantage Capital. SEF mantiene una operación sostenible en el tiempo, haciendo uso estratégico de subsidios para asegurar su crecimiento en escala y la profundización de su alcance en pobreza[12]

Encontramos resultados similares al introducir "carga de trabajo" como una variable ilustrativa. Para determinar el comportamiento de los grupos generados desde el punto de vista de la eficiencia, los tratamos como si fuesen una variable a través de un proceso de "cruce". Esta nueva variable (con tantas modalidades como el número de grupos) puede ser cruzada con los indicadores de eficiencia uno por uno si el análisis multivariable no da resultados satisfactorios.

El cuadro 5.4 muestra que la mayoría de las IMF en el grupo calificado simultáneamente por un buen desempeño social y financiero también tiene una calificación alta en el criterio de eficiencia de "carga de trabajo". Esta es una de las razones que permite a estas IMF ser financieramente autosuficientes a pesar de servir a los pobres.

En línea con lo anterior, esperaríamos que las IMF con baja calificación tanto en su desempeño social como financiero (el grupo 2) tuvieran también calificaciones bajas en términos de carga de trabajo, y que las de desempeño muy bajo (grupo 3) también tuvieran una carga de trabajo débil. Sin embargo, el cuadro 5.4 muestra que no es así. Debe haber entonces otras variables de eficiencia que expliquen mejor las diferencias entre el desempeño social y el financiero.

Por eso introdujimos las diferentes variables de eficiencia, una a una, al análisis multivariable, con los siguientes resultados[13]:

El coeficiente de "asesores de crédito sobre personal total" es estadísticamente significativo sólo dentro de los grupos de IMF que se enfocan en los segmentos más altos de mercado y tienen un desempeño financiero mediocre o indeterminado. La eficiencia de estas IMF, expresada por este coeficiente en particular, es limitada (inferior al 50%).

El análisis muestra que el indicador de eficiencia "saldo de crédito promedio por cliente" tiene valores bajos para IMF enfocadas en pobreza con un desempeño financiero modesto[14].

El indicador de eficiencia "gastos operativos/cartera bruta de créditos" es significativo en dos grupos. Tiene un valor bajo (menos de 15%, alto nivel de eficiencia) en IMF enfocadas en pobreza e intermedio (entre 15 y 30%, eficiencia limitada) en IMF financieramente sostenibles.

El coeficiente de costo por prestatario tiene un valor bajo (menos de US$50) para el grupo de IMF que atienden a los pobres y alto (más de US$200) para las que atienden al segmento más alto.

El salario de un asesor de crédito en relación con el salario mínimo es un indicador de eficiencia con valores bajos para las IMF enfo-

cadas en pobreza (salario del asesor de crédito = salario mínimo); valores intermedios para las IMF financieramente sostenibles (un asesor de crédito recibe dos a cuatro veces el salario mínimo) y valores muy altos –baja eficiencia en el uso de insumos (diez veces y más el salario mínimo)– para IMF con muy buen desempeño financiero, pero sin enfoque en pobreza.

Resumiendo, el análisis de los indicadores de eficiencia tomados uno a uno muestra que las IMF con limitada eficiencia son las que se enfocan en los segmentos más altos del mercado y tienen un desempeño financiero débil o indefinido. Las instituciones financieramente autosuficientes son bastante eficientes o no lo son para nada, mientras que las IMF enfocadas en pobreza son en promedio más eficientes. Aunque de acuerdo con la variable de eficiencia que se elija las IMF enfocadas en pobreza pueden ser o no eficientes, el ordenamiento y peso de los distintos grupos fue prácticamente estable con el uso de los distintos indicadores de eficiencia.

Cuadro 5.4 Grupos y carga de trabajo

	Clientes/asesor de crédito (37-150)	**Clientes/asesor de crédito (150-300)**	**Clientes/asesor de crédito (300 +)**	**Total**
Enfocadas en pobreza y financieramente autosuficientes	6	6	10	22
Ni enfocadas en pobreza ni financieramente autosuficientes	2	7	3	12
No enfocadas en pobreza + moderadamente autosuficientes financieramente	2	0	7	9
Información faltante	0	2	0	2
Total	10	15	20	45

Cuadro 5.5 Tipos de IMF – 4 grupos (desempeño social y financiero y eficiencia)

Tipo	**Número**
Enfocadas en pobreza, no totalmente sostenibles financieramente y eficientes	8
Enfocadas en pobreza, no totalmente sostenibles financieramente y no eficientes	8
Enfocadas en pobreza, financieramente sostenibles y parcialmente eficientes	14
Enfocadas en pobreza, parcialmente sostenibles financieramente y no eficientes	12
Información faltante	3
Total	45

Como último paso del análisis, introdujimos todas las variables de eficiencia al mismo tiempo. Observamos los cambios en el gráfico de dispersión y la nueva división de grupos sobre la base de las tres dimensiones: eficiencia, desempeño social y desempeño financiero.

Al aplicar el análisis multivariable a la información, siguiendo los tres conjuntos de variables, surgen cuatro tipos (grupos) principales de IMF (cuadro 5.5).

El primer tipo de IMF está enfocado en pobreza y es eficiente, pero no financieramente sostenible. Este grupo está conformado por ocho IMF eficientes, con bajo costo por prestatario (menos de US$50) y un bajo coeficiente de gastos administrativos (menos de 15% de los gastos totales son operativos). El rendimiento sobre la cartera bruta es de entre 0 y 25%[15], un desempeño financiero modesto[16]. Las IMF de este grupo atienden de manera predominante a personas muy pobres con montos de crédito promedio equivalentes a menos del 20% del PBI per cápita.

El segundo grupo está integrado por ocho IMF menos enfocadas en pobreza, como lo muestra un monto promedio de depósito por cliente relativamente alto (20 a 150% del PBI per cápita), con un nivel más bajo de sostenibilidad financiera (un alto porcentaje de cartera en riesgo a más de 90 días, provisiones por pérdida de cartera de más del 10% y no haber alcanzado la autosuficiencia operativa) y un nivel limitado de eficiencia.

No todas las variables utilizadas para calcular la formación de los grupos aparecen en el agrupamiento final. Depende de la significancia estadística de cada variable en relación con las respuestas dadas por las IMF que integran la muestra total. En algunos casos, los tres indicadores de dimensiones no son significativos y, en consecuencia, no aparecen en los grupos.

El tercer grupo de IMF está compuesto por 14 instituciones [illegible] tamente eficientes. Los asesores de crédito reciben una remuner[illegible] de entre dos a cuatro veces el salario mínimo (las IMF más efic[illegible] pagan el salario mínimo; las menos eficientes, hasta más de 10 [illegible] el salario mínimo). También tienen cifras razonables de productiv[illegible] del personal (cada asesor de crédito maneja entre 100 y 200 clie[illegible]). Las IMF de este grupo tienen un desempeño financiero razona[illegible] mente bueno, con provisiones por créditos incobrables de menos del 5% y un tasa de préstamos incobrables de menos del 0,5%. La [illegible] suficiencia operativa y financiera no aparece en este grupo. Estas IMF están enfocadas en pobreza porque el 80% tienen montos de crédito promedio de menos del 20% del INB per cápita y no exigen colateral para extender créditos.

La cuarta categoría está conformada por 12 IMF no muy eficientes con un desempeño modesto en términos de sostenibilidad financiera y no muy enfocadas en pobreza. Los montos promedio de transacción de US$500 y más, muestran tanto un enfoque en un segmento superior del mercado así como una eficiencia limitada. Esta última se ve condicionada por altos costos administrativos por cliente ($200 y más) y baja carga de trabajo. Pero, al mismo tiempo, logran un buen desempeño en un indicador de eficiencia: el tiempo para procesar el primer crédito es bastante breve (1-4 días). Podemos concluir que tienen una eficiencia mixta. Este tipo de IMF suele cobrar tasas de interés relativamente altas, del 25% y más, lo que oculta un desempeño mediocre en términos de eficiencia. Es probable que su fragilidad subyacente quede expuesta cuando el mercado se vuelva más competitivo.

Esto muestra que es perfectamente posible que una IMF –notablemente las del grupo 1– pueda ser tanto eficiente en relación con toda la muestra y, al mismo tiempo, no llegar al punto de equilibrio. Este resultado es interesante en sí mismo y confirma información anecdótica e intuiciones, pero es sólo parte del argumento. Sería malo que este resultado llevara a los donantes a la conclusión de que sólo necesitan elegir un tipo de IMF y dejar de lado a los demás, por ejemplo, sólo apoyar a las IMF que maximizan sus retornos financieros o sólo a las que están fuertemente enfocadas en pobreza. Lo que importa para racionalizar el apoyo de las políticas públicas es desagregar el desempeño en el interior de cada grupo de IMF. Nuestro argumento es que los donantes deberían aceptar y agradecer la variedad de IMF que emergen en todas las regiones y enfocar su atención en la eficiencia relativa dentro de cada tipo o grupo de IMF.

La combinación de características en los grupos es en muchos casos contraintuitiva: ¿qué es lo que logra la combinación de un enfoque en pobreza con un buen desempeño financiero en algunas IMF, mientras que en otras todo lo malo parece converger: no se enfocan en pobreza, tienen resultados financieros pobres y baja eficiencia relativa?

5.5 Impulsores y limitantes de la eficiencia

Para entender los factores que determinan si una IMF en particular está más posicionada hacia el alcance en pobreza o más inclinada a lograr rápidamente la sostenibilidad financiera, seleccionamos cinco determinantes: ubicación, forma legal, costos de personal, capacidad de internalizar costos y acceso a subsidios. Las variables dependientes son, por un lado, el alcance en pobreza (medido por los indicadores mencionados anteriormente) y, por otro, el desempeño financiero medido por la autosuficiencia operativa y financiera.

La edad de una IMF, su mercado, tamaño y estructura de propiedad, el rango de servicios que provee y otros aspectos tienen impacto sobre la frontera de eficiencia en términos del desempeño financiero y social. Dado que las IMF operan en mercados locales distintos con grados muy diferentes de accesibilidad, competencia y madurez organizacional, es crucial tener algún conocimiento sobre cuáles son los determinantes exógenos del desempeño, como, por ejemplo, las diferencias en la metodología de distribución del servicio y la cultura institucional.

Los costos de transacción son más altos en zonas rurales debido a la menor densidad de población, la lejanía de los clientes, las limitadas economías de escala, las actividades con mayores riesgos y los ciclos de producción rígidos. La ubicación también tiene implicancias para el desempeño social, dado que el nivel de pobreza en las áreas rurales tiende a ser mayor que en áreas urbanas[17]. Nuestra encuesta confirma que las IMF que atienden a los muy pobres están ubicadas en áreas rurales, mientras que operan en zonas urbanas las que atienden un segmento de clientes más elevado.

El cuadro 5.6 muestra los resultados del análisis multivariable sobre una muestra de variables de las tres dimensiones ya mencionadas (social, financiera y de eficiencia), más indicadores de ubicación. Las 33 IMF con un alcance predominantemente rural sirven a los más pobres (el 75% está en el segmento *bajo*); su eficiencia es promedio

(bajos costos por prestatario, pero con asesores de crédito cuya remuneración es de dos a cuatro veces el salario mínimo), y su desempeño financiero general es en varios aspectos bueno (una tasa de créditos incobrables menor al 5% y una provisión por pérdida de créditos menor al 0,5% de los gastos totales). Las 24 IMF orientadas a áreas urbanas atienden una clientela de segmento superior y no son eficientes (los asesores de crédito son menos de la mitad de todo el personal, lo que lleva a mayores gastos operativos "improductivos", a una carga de trabajo por asesor débil, a un alto costo por prestatario de más de US$200 y a asesores de crédito con una remuneración que supera en diez veces al salario mínimo).

Cuadro 5.6. Ubicación y nivel de pobreza

	Segmento bajo (>20%)	Amplio (20-149%)	Segmento alto (150-249%)	Pequeños negocios	Total
Mayoría/ totalmente rural	10	5	0	1	16
Minoría/ no rural	8	10	6	2	26
Información faltante	1	1	0	0	2
Total	19	16	6	3	4[illegible]

Al cruzar las variables financieras con las de ubicación, se obtienen resultados sobre estas medidas específicas: las IMF rurales se dividen por igual entre las que lograron la autosuficiencia operativa y las que aún no la lograron, mientras que las IMF urbanas son más claramente autosuficientes en lo operativo; esto también aplica a la autosuficiencia financiera. Como muestra el cuadro 5.7, la ubicación parece ser, entonces, un fuerte determinante del desempeño financiero.

Nuestra muestra se compone de 21 IMF que son ONG, 16 que son cooperativas, 7 que son instituciones financieras no bancarias y 1 banco. Se podría asumir que la forma legal predispone la orientación en pobreza o la orientación de mercado de una IMF. Por ejemplo, puede suponerse que las instituciones financieras no bancarias buscarán un balance entre rentabilidad y orientación social diferente al

Cuadro 5.7. Ubicación y autosuficiencia operativa y financiera

	Autosuficiencia operativa			Autosuficiencia financiera			Todas
	No autosuficiente operativamente	Autosuficiente operativamente	Información faltante	No autosuficiente financieramente	Autosuficiente financieramente	Información faltante	
Mayoría/ totalmente rurales	8	9	0	10	3	4	17
Minoría/ no rural	3	22	1	10	12	4	26
Información faltante	0	2	0	1	1	0	2
Todas	11	33	1	21	16	8	45

de una ONG. Las cooperativas, como organizaciones de servicio a miembros asociados, atienden a personas con un vínculo en común no necesariamente a los pobres. Los resultados de la encuesta, a través de un análisis multivariable sobre las tres dimensiones y las variables de forma legal, muestran que un grupo de 15 IMF con estatus de ONG es eficiente en términos de costos por prestatario y alta carga de trabajo, mientras que mantiene un pronunciado enfoque en pobreza (cuadro 5.8). Estas ONG aparecen como las más comprometidas con su misión social y aplican de modo consistente prácticas de focalización. La mayoría son autosuficientes en lo operativo (lo que es en cierta medida sorprendente, pero probablemente oculte importantes elementos de subsidio, dado que muy pocas han alcanzado la autosuficiencia financiera).

Cuadro 5.8. Forma legal y nivel de pobreza

	Segmento bajo (>20%)	Amplio (20-149%)	Segmento alto (150-249%)	Pequeños negocios	Total
ONG	11	8	2	0	21
Cooperativa	4	5	4	3	16
IFNB	4	2	0	0	6
Banco	0	1	0	0	1
Todos	19	16	6	3	44

Por el contrario, las instituciones financieras no bancarias no tienen clientes muy pobres, pero tampoco superan a las demás formas legales en términos de autosuficiencia operativa (ver cuadro 5.9). Las cooperativas no están estrictamente enfocadas en pobreza en relación con las demás formas legales y tienen resultados financieros mediocres. Con respecto a la sostenibilidad financiera (autosuficiencia financiera), las instituciones financieras no bancarias tienen un desempeño levemente superior al de las IMF con otras formas legales: el 43% son sostenibles en lo financiero, en comparación con el 38% de las ONG y el 31% de las cooperativas.

Las condiciones del mercado laboral local y la facilidad de encontrar personal calificado y honesto son factores que determinan si una IMF puede posicionarse con un mayor enfoque en pobreza o si, al contrario, se ve obligada a ir a segmentos superiores de mercado por el nivel relativamente alto de los costos de personal, que sólo pueden ser enfrentados con mayores montos promedio de transacción (ver el caso de SEF en el recuadro 5.3). Los costos salariales son un ítem sus-

Cuadro 5.9. Forma legal y autosuficiencia operativa y financiera

	Autosuficiencia operativa			Autosuficiencia financiera			Todas
	No autosuficiente operativamente	Autosuficiente operativamente	Información faltante	No autosuficiente financieramente	Autosuficiente financieramente	Información faltante	
ONG	(14,3%) 3	(85,7%) 18	(0,0%) 0	(52,4%) 11	(38,1%) 8	(9,5%) 2	(100,0%) 21
Cooperativa	(31,3%) 5	(68,8%) 11	(0,0%) 0	(43,8%) 7	(31,3%) 5	(25,0%) 4	(100,0%) 16
IFNB	(42,9%) 3	(57,1%) 4	(0,0%) 0	(42,9%) 3	(42,9%) 3	(14,3%) 1	(100,0%) 7
Banco	(0,0%) 0	(0,0%) 0	(100,0%) 1	(0,0%) 0	(0,0%) 0	(100,0%) 1	(100,0%) 1
Total	11	33	1	21	16	8	45

tancial. Son el componente principal de los costos operativos de nuestra muestra, ascienden en promedio al 45%. Hasta cierto punto las IMF pueden tener injerencia en sus costos de personal, por ejemplo, a través de un sistema de remuneración basado en el desempeño. Por otro lado, los costos de personal no pueden ser infinitamente reducidos; tal es el caso de las IMF que operan en zonas rurales, realizan transacciones de bajo monto, intensivas en mano de obra, una cartera con clientes muy pobres implica altos costos salariales por la necesidad de seguimiento y monitoreo.

Mirando los indicadores de personal a través de un análisis multivariable que combina diferentes indicadores de eficiencia –costos de personal sobre costos totales; costos de personal sobre cartera de créditos, salarios en relación a los del sector bancario y salarios en relación al salario mínimo, así como los indicadores de las tres dimensiones (eficiencia y desempeño social y financiero)–, se distingue del resto un grupo de IMF que puede ser caracterizado por la mayoría de los indicadores de costos de personal. Éste es un grupo de IMF enfocadas en pobreza, parcialmente eficientes y autosuficientes en lo financiero. Dan a su personal una remuneración bastante alta (sus costos de personal están entre el 11 y el 20% del total de la cartera y a los asesores de crédito se les paga de 2 a 4 salarios mínimos). El porcentaje de uso de remuneración basada en desempeño es menor del 50%; la mayoría de las IMF de la muestra que aplican esta estrategia tienen una remuneración basada en desempeño de más del 50% de la remuneración total. La ineficiencia de las IMF del citado grupo debe de estar relacionada con su estrategia de gestión de costos de personal.

Al cruzar los costos de personal con el nivel de pobreza, encontramos un grupo de IMF que atienden a personas relativamente prósperas y que pagan bien a su personal (cuadro 5.10); de hecho, el 67% de las IMF que pagan bien –en ocasiones, 10 veces el salario mínimo– operan en el *segmento más alto* del mercado. El otro grupo está conformado por IMF que atienden a los pobres y tienden a caracterizarse por bajos salarios: el 12,5% de las que trabajan con los muy pobres tienen coeficientes de eficiencia de costo de personal sobre cartera de créditos de más del 20% contra el 33% para las IMF de segmentos de mercado superiores. Todas las IMF con remuneración pobre tienen enfoque en pobreza.

Cuadro 5.10. Costos de personal como porcentaje de la cartera de créditos y el nivel de pobreza

Costos de personal (%)	Segmento bajo (>20%)		Amplio (20-149%)		Segmento alto (150-249%)		Pequeños negocios		Total	
[illegible]	(56,3%)	9	(58,3%)	7	(66,7%)	2	(100%)	3	(61,8%)	21
[illegible]	(31,3%)	5	(25,0%)	3	(0,0%)	0	(0,0%)	0	(23,5%)	8
[illegible]	(12,5%)	2	(16,7%)	2	(33,3%)	1	(0,0%)	0	(14,7%)	5
Total	(100,0%)	16	(100,0%)	12	(100,0%)	3	(100,0%)	3	(100,0%)	34

Esto podría explicarse por una abundancia relativa de fuerza laboral (asesores de crédito y personal administrativo) o puede reflejar la política de la IMF de bajar costos. El inconveniente de tal política es que los salarios bajos parecen atraer a las personas menos calificadas y, como resultado, pueden deteriorarse la calidad de la cartera y el desempeño de la IMF (Morduch, Demirguc-Kunt y Cull, 2005[18]).

Nuestros resultados confirman lo último (cuadro 5.11): cuando las IMF pagan a sus asesores de crédito el salario mínimo, tienen un peor desempeño financiero. Sólo el 33% de estas IMF habían logrado la autosuficiencia operativa, mientras que la habían logrado el 80% de las que pagan entre dos y cuatro veces el salario mínimo y el 100% de las que pagan más de 10 veces el salario mínimo.

Para tener mayor control sobre los costos de personal, algunas IMF optan por una remuneración basada en incentivos y relacionada, por ejemplo, con el número de créditos que maneja un integrante del personal o con el volumen general de créditos, o con una combinación de ambos más el coeficiente de créditos en mora. Este sistema de remuneración prevalece en IMF que operan con altos niveles de autosuficiencia operativa y financiera (cuadro 5.12).

Cuadro 5.11. Salarios de los asesores de crédito (AC) y autosuficiencia operativa

	No autosostenible operativamente		Sostenible		Información operativamente		Total faltante	
AC = 1 x salario mínimo	(66,7%)	2	(33,3%)	1	(0,0%)	0	(100,0%)	3
AC = 2-4 x salarios mínimos	(20,8%)	5	(79,2%)	19	(0,0%)	0	(100,0%)	24
AC = 5-10 x salarios mínimos	(15,4%)	2	(76,9%)	10	(7,7%)	1	(100,0%)	13
AC = 10+ x salarios mínimos	(0,0%)	0	(100,0%)	3	(0,0%)	0	(100,0%)	3
Información faltante	(100,0%)	2	(0,0%)	0	(0,0%)	0	(100,0%)	2
Total		11		33		1		45

Cuadro 5.12 Sistemas de remuneración variable y autosuficiencia operativa y financiera

	Autosuficiencia operativa			Autosuficiencia financiera			Todas
	No autosuficiente operativamente	Autosuficiente operativamente	Información faltante	No autosuficiente financieramente	Autosuficiente financieramente	Información faltante	
0%, no aplicable	4	3	0	6	1	0	7
<50%	1	7	0	2	4	2	8
>=50%	1	10	1	4	7	1	12
Total	6	20	1	12	12	3	27

En principio, todas las IMF buscan externalizar sus costos de transacción delegando funciones específicas en sus clientes o en terceras partes. Por ejemplo, Al Majmouna y otras IMF libanesas subcontratan las operaciones de *front office* con sus clientes a un banco con el que tienen asociados; la relación entre la IMF Credi Fe y el Banco Pichincha del Ecuador sería un equivalente para América Latina, aunque es una práctica de escasa difusión en esa región. Para el Líbano, que ésta sea una práctica común en todo el país, aun para IMF pequeñas, muestra que el marco regulatorio e institucional es de gran importancia para externalizar los costos de transacción.

Una solución para el control de costos es sustituir colateral real por colateral social y transferir el costoso proceso de selección, monitoreo, presión, y cumplimiento a personas que comparten un mismo grupo.

La metodología de créditos grupales siempre ha sido relacionada con clientes pobres: el 75% de las IMF que sólo utilizan una metodología grupal sirven al *segmento más bajo* del mercado, aunque sólo el 18% de las que ofrecen créditos individuales y el 44% por ciento de las que mezclan ambas metodologías atienden a esta misma categoría de cliente pobre (cuadro 5.13).

Cuadro 5.13 Metodología de crédito y el nivel de pobreza

	Segmento bajo (>20%)	Amplio (20-149%)	Segmento alto (150-249%)	Pequeños negocios	Total
Créditos individuales	2	6	3	0	11
Créditos grupales	6	2	0	0	8
Créditos individuales + grupales	11	8	3	3	25
Total	19	16	6	3	44

Sin embargo, el desempeño financiero de las IMF que diversifican su metodología de crédito es mejor: el 80% han alcanzado la autosuficiencia operativa y más del 50%, la financiera (cuadro 5.14). Parece ser que prestar a los pobres sigue siendo costoso, incluso si las IMF enfocadas en pobreza transfieren algunos de sus costos a los clientes a través de la metodología grupal solidaria.

Cuadro 5.14. Metodología de crédito y autosuficiencia operativa y financiera

	Autosuficiencia operativa			Autosuficiencia financiera			Todas
	No autosuficiente operativamente	Autosuficiente operativamente	Información faltante	No autosuficiente financieramente	Autosuficiente financieramente	Información faltante	
Créditos individuales	3	7	1	8	2	1	11
Créditos grupales	3	5	0	5	0	3	8
Créditos individuales + grupales	5	21	0	8	14	4	26
Total	11	33	1	21	16	8	45

Una manera de externalizar los costos de transacción es utilizar voluntarios. Pero no todas las IMF operan en entornos que tengan una oferta de fuerza laboral voluntaria.

El uso de voluntarios es distintivo de las cooperativas, pero no es propio de un enfoque en pobreza (más del 50% de las IMF que recurren al uso de voluntarios atienen una clientela amplia; ver cuadro 5.15) y de un buen desempeño financiero (las que no usan voluntarios son más sostenibles operativa y financieramente; ver cuadro 5.16).

Los subsidios permiten a las IMF posicionarse en el continuo entre enfoque en pobreza y autosuficiencia financiera, dándoles más libertad para definir su misión y visión. Al mismo tiempo, muchos consideran que los subsidios causan distorsiones de mercado y tienen un efecto negativo sobre la gestión de las IMF.

Por razones de disponibilidad de información, medimos los subsidios como un *stock*, relacionándolos con los activos en un punto dado en el tiempo. Esto hace que puedan ser comparadas IMF de distinta edad y madurez, dado que la dinámica del uso de subsidios sugiere que éstos son más importantes cuando una IMF recién inicia sus operaciones. Sin embargo, aun para un análisis estático-comparativo, no tuvimos suficiente información disponible, lo que limita la significancia estadística de las observaciones a continuación e insta a que se compile y analice más información en el futuro.

Cuadro 5.15. Trabajo voluntario y el nivel de pobreza

	Segmento bajo (>20%)	Amplio (20-149%)	Segmento alto (150-249%)	Pequeños negocios	Total
Sin uso de voluntarios	17	9	4	1	31
Uso de voluntarios	2	7	2	2	13
Todas	19	16	6	3	44

Como podría esperarse, el nivel de subsidios y el enfoque en pobreza parecen ir de la mano: el 70% de las IMF con más del 50% de sus recursos provenientes de fondos no reembolsables operan en el *segmento más bajo* del mercado, en comparación con el 30% de las que tienen menos del 50% de sus recursos provenientes de fondos no reembolsables (cuadro 5.17).

Cuadro 5.16. Trabajo voluntario y autosuficiencia operativa y financiera

	Autosuficiencia operativa				Autosuficiencia financiera			Todas
	No autosuficiente operativamente	Autosuficiente operativamente	Información faltante		No autosuficiente financieramente	Autosuficiente financieramente	Información faltante	
Sin uso de voluntarios	7	24	1		14	14	4	32
Con uso de voluntarios	4	9	0		7	2	4	13
Todas	11	33	1		21	16	8	45

[illegible] de un cuarto de las IMF con autosuficiencia operativa positiva [illegible] subsidios que representan entre el 50 y el 100% de su balan[illegible] sin subsidios, deberían cerrar inmediatamente. En nuestra muestra [illegible] pequeñas con un nivel importante de subsidios tienen mejor des[illegible] en términos de autosuficiencia operativa que otras que reci[illegible] proporcionalmente menos subsidios; en menor medida, esto tam[illegible] es aplicable al vínculo entre subsidios y autosuficiencia financie[illegible] (cuadro 5.18). Esta aparente paradoja puede ser explicada por el [illegible] de que algunas IMF continúan recibiendo donaciones y trans[illegible] aunque, de acuerdo con sus estados financieros, ya son por [illegible] autosostenibles financieramente y serían capaces de funcio[illegible] sin ninguna donación; el 45% de las que operan con un nivel [illegible] de subsidios tienen niveles positivos de autosuficiencia financiera y el 60% de las IMF con un nivel importante de subsidios (más del 50 por ciento de sus activos) tienen niveles positivos de autosuficiencia financiera.

Cuadro 5.17. Subsidios y mercado objetivo

	Segmento bajo (>20%)	Amplio (20-149%)	Segmento alto (150-249%)	Pequeños negocios	Total
0-10%	6	8	4	2	20
50-100%	7	3	0	0	10
Información faltante	6	5	2	1	14
Total	19	16	6	3	44

5.6. Conclusiones

En contraste con otras estrategias de desarrollo, las microfinanzas son una intervención efectiva de bajo costo. Al menos, ésa es la promesa. Suele medirse el desempeño de las IMF en términos de su capacidad de autofinanciarse, con el coeficiente de autosuficiencia financiera, asumiendo siempre que se logra el alcance en pobreza.

La pregunta es en qué medida el desempeño financiero depende de las elecciones y las decisiones gerenciales y hasta qué punto éstas se ven limitadas por el entorno del mercado local. La respuesta determina los límites de la responsabilidad del equipo gerencial de una

Cuadro 5.18. Subsidios y autosuficiencia operativa y financiera

	Autosuficiencia operativa				Autosuficiencia financiera				Todas
	No autosuficiente operativamente	Autosuficiente operativamente	Información faltante		No autosuficiente financieramente	Autosuficiente financieramente	Información faltante		
0-50%	6 (28,6%)	15 (71,4%)	0 (0,0%)	0	11 (52,4%)	9 (42,9%)	1 (4,8%)	1 (100,0%)	21
50-100%	1 (10,0%)	9 (90,0%)	0 (0,0%)	0	3 (30,0%)	6 (60,0%)	1 (10,0%)	1 (100,0%)	10
Información faltante	4	9	1		7	1	6		14
Todas	11	33	1		21	16	8		45

[illegible] también constituye la base sobre la que puede justificarse el [illegible] de gobiernos y donantes. Dada la diversidad de entornos ope[illegible] y la rica variedad de formas institucionales, ambos factores [illegible] influyen en dónde se ubica una IMF en el continuo entre desem[illegible] financiero y social, parecería oportuno basar el apoyo de los [illegible] en un criterio más general, justo y neutro. Creemos que ese [illegible] es el de eficiencia.

Este capítulo brevemente presentó los resultados de la encuesta 2004-2005 GIAN. Mostró el efecto de varias variables clave sobre el desempeño financiero y social de 45 IMF. Determinamos la naturaleza exógena y endógena de estas variables y su efecto sobre el desempeño financiero –medido tanto por la autosuficiencia financiera como por la operativa– así como sobre el desempeño social, para llegar a una serie de indicadores de eficiencia; el análisis estadístico multivariable sugirió que puede clasificarse a las IMF en tres grupos, combinando el desempeño social y financiero de distintas maneras. En segundo lugar, vimos que los alcances de la eficiencia difieren de los resultados financieros, confirmando así la posibilidad de establecer a la eficiencia como un criterio neutro de evaluación y monitoreo del desempeño. En un tercer paso, examinamos la influencia de cinco factores que determinan dónde se posiciona una IMF en el continuo entre un enfoque muy pronunciado en pobreza y un muy fuerte enfoque de mercado. Por último, la información nos permitió diferenciar entre la eficiencia técnica evaluada sobre todos los tipos y grupos de IMF, y la eficiencia técnica como una herramienta de medición relativa, es decir, de comparación entre las IMF de un mismo grupo.

Desde nuestro punto de vista, distinguir a la eficiencia del resultado financiero de este modo provee un marco más racional para que los gobiernos y las instituciones donantes puedan basar sus decisiones de continuar, expandir o discontinuar su apoyo a IMF en particular.

Notas

[1] www.themix.org.

[2] La información sobre subsidios ocultos era incompleta o inutilizable. Además, el entendimiento de lo que incluye un subsidio es diferente. Por ejemplo, algunas instituciones no consideran subsidios a los subsidios operativos y omiten su declaración.

[3] El ajuste por inflación busca cancelar los efectos de la inflación sobre el capital y los activos fijos. Los principales ajustes toman en cuenta los subsidios en especie y en efectivo, haciendo que el cálculo de reservas por pérdida de cartera y las provisiones de gasto estén en línea con prácticas internacionales aceptadas y establecidas.

[4] Para un análisis más profundo, crearemos dos grupos diferentes (calidad de riesgo de cartera, y desempeño financiero) y utilizaremos más indicadores financieros como el retorno sobre activos y retorno sobre patrimonio.

[5] Con este método podemos establecer clases de IMF sin tener una hipótesis predeterminada. Sin embargo, de acuerdo con el nivel de significancia estadística de las variables, pueden o no aparecer como características de la clase. En este caso, no afectan a las diferentes clases.

[6] Los principales indicadores de desempeño financiero de autosuficiencia operacional y autosuficiencia financiera no aparecieron mucho en la conformación de los cuatro grupos. No parecen ser una característica fuerte de los grupos: la autosostenibilidad financiera sólo apareció en el segundo grupo. La presencia o ausencia de una característica depende de su significancia en el grupo: ¿cuántas IMF del mismo grupo respondieron esta pregunta del mismo modo?

[7] Las recuadros 5.1 y 5.2 cuentan con la contribución de Amadou Diop de IUED.

[8] También queríamos dividirlo por el salario promedio en el sector bancario, pero esta información no estaba disponible para todos los países.

[9] Tipo de cambio al 1 de junio de 2005: 557,083 FCFA/US$, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/; aplicable a las conversiones siguientes a menos que sea aclarado.

[10] Tipo de cambio al 31 de diciembre de 2005: 11,222 pesos/US$, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/; aplicable a las conversiones siguientes a menos que sea aclarado.

[11] Tipo de cambio al 31 de diciembre de 2009: 13,0166 pesos/US$, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/; aplicable a las conversiones siguientes a menos que sea aclarado.

[12] Para más detalles sobre el enfoque social de SEF, ver James Copestake, "Mainstreaming Microfinance: Social Performance Management or Mission Drift?", Universidad de Bath, *World Development*. Vol. 35, N° 10, pp 1.721-1.738. 2007.

[13] Para algunos casos el indicador de eficiencia no es significativo y no aparece en los grupos. A pedido, pueden otorgarse los detalles del análisis multivariable.

[14] Este coeficiente también puede ser interpretado como un indicador de alcance en pobreza.

[15] Cuando el rendimiento de cartera es alto, sugiere un buen desempeño financiero pero, al mismo tiempo, puede indicar una eficiencia débil y un

enfoque en los segmentos más altos del mercado (dado que se supone que una IMF transferirá sus ganancias a los clientes bajando la tasa de interés y de ese modo el rendimiento).

[16] También puede ser considerado un signo de cuidado hacia los clientes más pobres, a quienes se les da una tasa de interés menor.

[17] En Marruecos, por ejemplo, dos tercios de los pobres viven en áreas rurales (Banco Mundial, 2001).

[18] Los autores encontraron que invertir más en costos de personal, para instituciones de crédito individual, es una manera clave de lograr la rentabilidad.

Sección III

Estudios de Caso Seleccionados

6

Argentina: políticas públicas para una inclusión financiera eficiente

Guillermo Valarezza[1]

6.1. Introducción

En Argentina se han hecho numerosos esfuerzos por desarrollar instituciones de microcrédito para la microempresa desde los años noventa y especialmente a partir de la crisis que atravesó el país durante los años 2001 y 2002. Sin embargo, las expectativas no se han cumplido. Según el *Microfinance Information eXchange (MIX)*, a fines del 2008 las instituciones de microfinanzas (IMF) de América Latina y el Caribe atendían a 12,8 millones de clientes[2]. A esa fecha, existían unas 72 IMF con al menos 20.000 prestatarios vigentes cada una, ubicadas en países tan disímiles como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Asimismo, en los países de América del Sur, la subregión aledaña a Argentina, se estimaban a ese momento clientelas de 2,6 millones de prestatarios vigentes en Perú, 1,9 millones en Colombia, 825.000 en Bolivia, 809.000 en Brasil, 693.000 en Ecuador, 302.000 en Paraguay y 188.00 en Chile[3]. En contraste, para Argentina se estimaba que las IMF atendían, en su conjunto, a unos 50.000 clientes vigentes[4], sin que ninguna IMF superase los 10.000.

Este capítulo tiene dos propósitos. El primero es responder una pregunta que persiste: ¿por qué las microfinanzas no "despegaron" en Argentina? Otros países de la región pueden darse el lujo de analizar la evolución de sus nutridos sectores de microfinanzas y de las políticas públicas con las que han interactuado intensamente en las últimas décadas. Argentina aún no puede. Por eso, es especialmente importante que el diagnóstico sobre el "no despegue" sea preciso. Sólo a partir de ese diagnóstico se reflexiona sobre los desarrollos

deseables para las microfinanzas argentinas del futuro. Esa reflexión se nutre de la experiencia local y también del camino recorrido en América Latina y el mundo, mirando qué han logrado, en qué han fallado y en qué están cambiando las microfinanzas.

El segundo propósito de este capítulo es proponer líneas de acción para que las políticas públicas ayuden a moldear un sector de microfinanzas deseable para Argentina, teniendo en cuenta la variedad y experiencia acumulada de los distintos actores que hoy proveen en el país servicios financieros a los que menos tienen e incorporando el concepto de eficiencia, la médula de este libro, en el diseño e implementación de esas políticas.

6.2. ¿Por qué no han "despegado" las microfinanzas en Argentina?

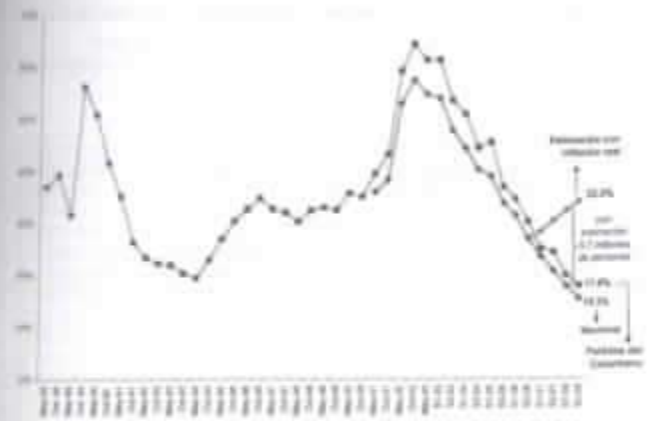
Las IMF argentinas hacen esfuerzos importantes por encontrar microemprendedores con perfil de potenciales clientes y, una vez que los encuentran, por atraerlos con su oferta crediticia. No han tenido un éxito resonante. Se ha debatido acaloradamente si éste es un problema de escasez de demanda, de dificultad de la oferta en entender y responder a la demanda o de la existencia previa de competidores. Responder adecuadamente esta pregunta es fundamental para las políticas públicas de apoyo a las microfinanzas y esta sección busca aportar elementos para hacerlo con profundidad. Por eso empieza con la relación entre microfinanzas y microempresa.

La búsqueda de las microfinanzas inclusivas empezó por el microcrédito a la microempresa

En Argentina, como en América Latina y el resto del mundo, las microfinanzas han centrado sus servicios en los microemprendedores. Sin embargo, los microemprendedores argentinos presentan un recorrido y un perfil diferentes a los de sus pares en países con pobreza más estructural y de larga data. La pobreza es un fenómeno reciente en Argentina, que comienza con la volatilidad en la economía en las últimas tres décadas. Hasta bien entrados los años setenta, la pobreza se ubicaba siempre en niveles de un dígito. Las sucesivas crisis le han puesto un "piso" del 20% y, como puede verse en el gráfico 6.1, las bonanzas sólo han traído alivios transitorio. Hoy se estima que la pobreza castiga al menos a uno de cada tres argentinos, utilizando

una estimación de inflación basada en los institutos de estadísticas provinciales, (en el gráfico, la línea "estimación con inflación real"), que actualmente tienen mayor credibilidad que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos[5] (INDEC).

Gráfico 6.1. Pobreza en Argentina



Fuente: INDEC y ME Consultores

La microempresa es relevante para la manutención de muchos pobres y eso explica el esfuerzo que han hecho las IMF argentinas que iniciaron su actividad con el objetivo de llegar a los segmentos más bajos con microcrédito empresarial, a veces acompañado de servicios no financieros como la capacitación. El gráfico 6.2 destaca que más de 40% del empleo en los hogares más pobres de Argentina

Gráfico 6.2. Microempresa y PEA

Fuente: Cálculos de la autora con información INDEC

(quintiles 4to y 5to) proviene de una actividad autónoma. Y, como puede verse en el cuadro 6.1, a mayor nivel de pobreza, más depende el ingreso del hogar de alguna actividad independiente o micro empresa.

Cuadro 6.1 Microempresa e ingreso

Quintil de ingreso	Ingreso de la microempresa como % del ingreso total del hogar
Inferior	73%
4to	52%
3to	50%

Fuente: Autora con datos del INDEC, 2005

Un estudio del 2005 identificó que, en comparación con la población empleada con igual nivel de ingresos, un microempresario[6] en Argentina se caracterizaba por[7]:

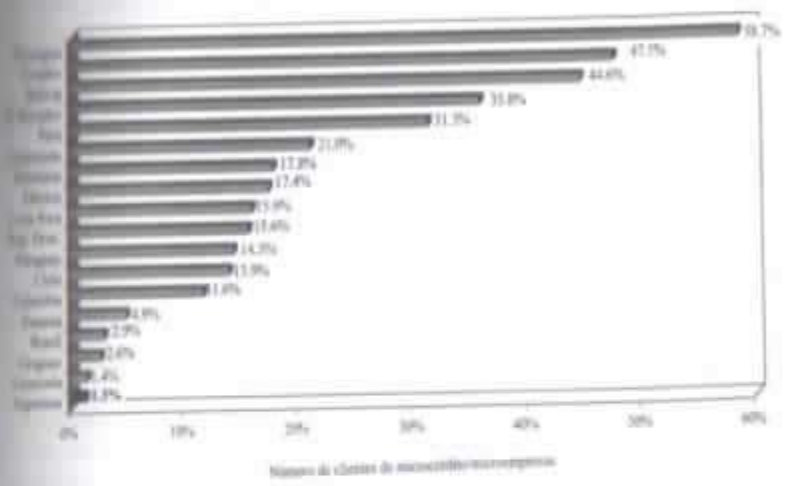
- un nivel educativo más bajo: una proporción mayor tenía sólo estudios primarios y una proporción menor, universitarios; la proporción con estudios secundarios era similar para los dos grupos,
- mayor edad: en promedio, tres años más, lo que probablemente dificultaba su inserción laboral y
- considerar a su actividad económica como temporaria, en contraste con los que tenían un empleo, que de modo casi unánime lo consideraban como permanente.

Que los microempresarios locales generalmente vean a su actividad económica como temporaria da una primera pista sobre por qué los incentivos de las IMF argentinas y los de sus clientes suelen estar enfrentados: mientras que las IMF buscan emprendedores con proyectos prometedores que quieran apalancarse para crecer, los clientes suelen estar buscando financiación para una estrategia de manutención coyuntural. La experiencia de las IMF "pioneras" en Argentina es congruente con este escenario: en general quedaron lejos de alcanzar sus proyecciones iniciales de clientes y cartera; ambiciosos planes debieron ser revisados una y otra vez. IMF llegadas más recientemente y con experiencia internacional como OMLA, FINSOL o Pro Mujer reconocen que el mercado argentino los ha forzado a rediseñar productos, revisar supuestos, brindar capacitación para despertar el emprendedorismo, soportar mayores

niveles de morosidad y, para algunas, esperar un desarrollo de cartera más lento que el proyectado.

Estudios de fuentes diversas[8] han identificado entre 1.5 y 2 millones de microempresas en Argentina. Sin embargo, esta demanda potencial no se ha materializado en clientes de IMF: el gráfico 6.3 muestra que Argentina tiene el menor nivel de penetración de microcrédito a la microempresa en toda la región.

Gráfico 6.3 Nivel de penetración del microcrédito a la microempresa en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración de la autora con información de: Pedroza, P.A. y Navajas,S., "Microfinanzas en América Latina y el Caribe – Actualización de Datos", Washington, D.C., Fondo Multilateral de Inversiones – Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

La demanda del microcrédito para microempresa no es tan masiva como en otros países

Los operadores de las IMF argentinas suelen destacar un rasgo "cultural" de su público objetivo, los microempresarios: no ver a la microempresa como su principal sustento en el largo plazo sino como salida coyuntural, lo que suele impedir la proyección de los emprendimientos y la retención de los clientes de las IMF. Esta volatilidad de los microemprendedores argentinos, que preocupa a los operadores de las IMF, tiene un contundente correlato en el análisis de la dinámica del sector informal, de la evolución de la pobreza y de las aspiraciones de los consumidores en Argentina.

Por un lado, puede identificarse un segmento de personas que entran y salen del trabajo independiente desde y hacia el desempleo y el empleo precario: no parecen pujantes emprendedores sino individuos excluidos y desalentados. Este segmento se ve en un reciente estudio preparado para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la movilidad ocupacional de los trabajadores independientes en Argentina desde los años noventa hasta la actualidad[9]. El estudio realiza un análisis dinámico sobre de dónde vienen y hacia dónde van laboralmente, este tipo de trabajadores, que tienen un perfil no lejano al del mercado meta de las IMF: 80% informales, la mayoría jefes de hogar, edad promedio de 45 años y de bajo nivel educativo (más de 50% con secundario incompleto). El hallazgo es claro: entran al trabajo independiente desde el trabajo no registrado asalariado, el desempleo o la inactividad y se retiran del trabajo independiente hacia el trabajo no registrado asalariado, el desempleo o la inactividad; muy pocos consiguen trabajo registrado asalariado. El estudio también muestra que en momentos de crisis este segmento se vuelca más al trabajo independiente y tiende a dejarlo al mejorar las condiciones económicas, con un agravante: desde los años noventa, la calidad de los puestos de trabajo a los que han podido retornar ha empeorado. La autora del estudio subraya que el espacio de opciones dentro del cual estas personas eligen sus alternativas laborales es acotado.

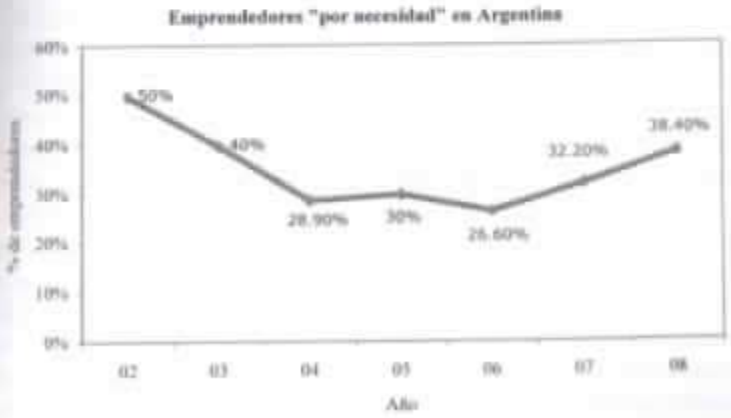
Por otro lado, la trayectoria de la desocupación en Argentina muestra un país que sólo en su historia reciente enfrenta problemas serios de empleabilidad y un crecimiento relacionado del trabajo independiente. Esto contrasta fuertemente con países como, por ejemplo, Perú, líder de las microfinanzas regionales, donde más del 70%[10] de la población económicamente activa está empleada en microempresas, en un contexto de mejora general de las condiciones económicas y laborales. Ser microempresario en Perú es una condición extendida y dada en un contexto de disminución de la pobreza: no debería sorprender que sea visto como oportunidad y que los trabajadores respondan activamente a la oferta de microcrédito a la microempresa. En Argentina, la situación es distinta. Según una reciente publicación de la OIT "la desocupación tuvo dos etapas con niveles claramente diferenciados: antes y después de 1991. La primera etapa y desde cuando es posible contar con mediciones razonablemente precisas (año 1963), se caracteriza por su baja variabilidad, con una media de 4,9 desocupados por cada 100 activos. Por el contrario, la segunda etapa se caracteriza por una variabilidad temporal verdaderamente impor-

tante con una media de 13%"[11]. La volatilidad distingue al caso argentino y profundiza la situación de entrada y salida del trabajo independiente en condiciones cada vez peores. Un estudio de la Universidad Nacional de General Sarmiento[12] identifica que, entre los grupos de menores recursos, se acrecentó la frecuencia con que se atraviesan trayectorias de inestabilidad, con movimientos entre diferentes puestos de corta duración y la desocupación. Los autores destacan dos maneras en que este proceso afecta negativamente el bienestar de los individuos: disminuyendo su empleabilidad, al reducir sus posibilidades de acumular algún tipo de capacitación, y aumentando la variabilidad de sus ingresos.

En resumen, en Argentina, el trabajo independiente aparece como una estrategia de corto plazo dada en un entorno laboral en deterioro. Ser microemprendedor es una opción en general circunstancial y que se abandona cuando la persona fracasa, se da por vencida u obtiene un empleo, que en la práctica ha tendido a ser un empleo cada vez más insatisfactorio.

Debe destacarse, además, que el emprendedorismo "por necesidad" no es exclusivo de los pobres, sino que parece reflejar una situación más general del país. Según el *Global Entrepreneurship Monitor (GEM 2008)*[13], en la región de América Latina y el Caribe Argentina tiene, después de Colombia, la mayor proporción de emprendedores "por necesidad", definidos como quienes no tienen otra forma de

Gráfico 6.4. Emprendedores "por necesidad" en Argentina



Fuente: Autores con información de Global Entrepreneurship Monitor

ganarse la vida o tienen miedo a quedar desempleados en un futuro cercano, vs. aquellos que lo son "por oportunidad", es decir, que han identificado un potencial negocio. La situación del entorno socioeconómico aparece como factor condicionante: el gráfico 6.4 muestra que durante la crisis de 2001-2002, el 50% de emprendedores lo eran "por necesidad" y que si bien este porcentaje se redujo a 26,6% en el 2006, se aprecia un fuerte ascenso desde el 2007. El emprendedorismo argentino parece fuertemente asociado a la volatilidad macroeconómica y la creciente precarización de los empleos.

Continuando con las causas de la baja demanda de microcrédito microempresarial en Argentina, existen también razones para pensar que hay un ingrediente "cultural" en la preferencia por el trabajo en relación de dependencia por sobre el independiente. Una reciente publicación sobre negocios en la base de la pirámide en Argentina[14] destaca que la fuerte consolidación que tuvo la clase media en el país dejó su impronta tanto en el estilo de consumo como en la identificación social de la población. Citando un estudio de la consultora CCR, la publicación señala que sólo uno de cada tres miembros de la clase baja (segmentos D2 y E) se reconoce como tal, mientras que 70% se define como de clase media. Es probable que esta memoria reciente acompañe las preferencias laborales de los argentinos.

La combinación de la creciente precarización e inestabilidad de los puestos de trabajo, la consideración del trabajo independiente como estrategia coyuntural de manutención y la identificación de la población con un estatus de clase media asociado a la condición de empleado formal, hasta hace no mucho tiempo una aspiración realizable en Argentina, ayuda a entender por qué existen el autoempleo o microunidades económicas sin que eso se traduzca en individuos que demanden financiación para sus microempresas. Las unidades económicas precarias son consideradas como temporarias por sus propios gestores: esto es una característica de la demanda que debería asumirse como dato y llevar a reconsiderar si es acertado enfocarse fundamentalmente en la microempresa para ampliar la inclusión financiera en el país. Este capítulo postula que existe además otra importante razón por la que el microcrédito destinado a la microempresa tiene dificultad para captar una demanda vigorosa en Argentina: la existencia previa de un fuerte mercado de crédito al consumo. La sección siguiente analiza qué puede aprenderse de esta situación para pensar las microfinanzas argentinas a futuro.

Las IMF enfrentan competencia en el crédito al consumo

El sector de crédito al consumo en Argentina atiende a un número importante de trabajadores con ingresos no formales. La *Encuesta Nacional sobre Financiación al Consumo en la República Argentina*, publicación anual de Deloitte & Touche Corporate Finance S.A.[15], estimó que, al 2009, 1,4 millones de clientes de las empresas de crédito al consumo no contaban con ingreso formal; si bien esto representa sólo 5% de los 28 millones de clientes de crédito al consumo en Argentina, es una cifra que eclipsa al número total de clientes de las IMF[16]. Dos tipos de proveedores muy diferentes atienden al segmento no formal:

- entidades enmarcadas en la Ley 21.526 de Entidades Financieras: bancos, cajas de crédito y compañías financieras; éstas originan los montos más altos del sector de crédito al consumo, superando en general los AR$2.500 (US$655)[17]; como mínimo otorgan AR$1.400 (US$367) con plazos de hasta más de 15 meses; y
- entidades especializadas, principalmente compañías de crédito al consumo, no enmarcadas en la Ley 21.526: el monto usualmente otorgado por estas compañías de crédito oscila entre AR$700 (US$184) y AR$1.400 (US$367), lo que se ajusta mejor a una población de perfil socioeconómico más bajo.

Al comparar la propuesta de producto de las compañías de crédito al consumo con la de las IMF se confirma la sospecha de que una razón más de por qué las IMF encuentran en el crédito al consumo a un fuerte competidor es porque este producto, a los ojos del cliente, no difiere en mucho del microcrédito a la microempresa y porque en algunos aspectos responde mejor a la demanda[18].

Las IMF que operan en el Conurbano Bonaerense o Gran Buenos Aires (GBA) suelen destacan que es difícil captar clientes interesados en montos de AR$1.000 (US$262) a AR$2.000 (US$524) e intuyen que el crédito al consumo es un "sucedáneo" que hace inaccesible ese segmento para ellos. Además, el mismo sólo sería rentable para las IMF si la densidad de clientes fuese lo suficientemente alta como para lograr ciertos volúmenes de cartera por asesor (que hoy no se materializan). Como ya se vio, el monto más usual de las compañías de crédito ronda los AR$1.400 (US$367), lo que coincide con el rango de AR$1.000-AR$2.000 que a las IMF les cuesta atraer: hay indicios de un

efecto de "sucedáneo". Como agravante, la zona del país con mayor influencia del crédito al consumo es GBA, con 35% de la cartera total, lo que hace aún más esperable la dificultad de las IMF que operan en esa área.

Las condiciones de las compañías de crédito son las más flexibles del rubro de crédito al consumo; esto es probablemente atractivo para los más vulnerables, que pueden encontrar una propuesta ajustada a sus necesidades y posibilidades[19]:

- los montos empiezan en tan sólo AR$200 (US$52) y llegan hasta AR$4.000 (US$1.050), aunque ya se indicó que el más usual está entre AR$700 (US$184) y AR$1.400 (US$367) y
- los plazos empiezan en sólo cuatro meses y llegan a los 25.

Las entrevistas con estas compañías evidenciaron que están dispuestas a flexibilizar sus productos frente a demandas particulares de los segmentos socioeconómicos más bajos. Un ejemplo fue el de una compañía que trabaja con comercios adheridos y que, ante el pedido insistente de comerciantes de barrios del GBA, aceptó introducir crédito por montos no superiores a AR$500 (US$131), a plazos no mayores a los 6 meses y aprobables con la sola presentación de DNI. Por otro lado, en las mencionadas entrevistas, los directivos de las compañías de crédito al consumo hicieron comentarios como: "los bancos deshumanizan a la gente, la casa de crédito los humaniza: no hacen cola; se bajan del tren, pagan, sacan crédito y se van". Destacaron que el trato cercano y cálido es distintivo de su atención. Esto no es muy diferente al trato que las IMF buscan dar a sus clientes: al microcrédito, por definición, se lo considera un crédito "relacional", basado en un vínculo de mutuo conocimiento entre el prestatario y la institución.

En resumen, dado que las compañías de crédito al consumo atienden necesidades de hogares vulnerables y pobres de Argentina con una propuesta parecida al crédito de las IMF, resulta esperable que a las IMF les cueste captar interés por el microcrédito microempresarial. Y hay dos razones adicionales que probablemente potencian esta dificultad. Existen pruebas cada vez más contundentes de que:

- por un lado, existe una alta demanda insatisfecha de financiación del consumo por parte de los segmentos socioeconómicos más bajos; esta demanda surge de la necesidad apremiante que los hogares pobres tienen de asegurar, como mínimo, la estabilidad de su consumo diario y no es exclusiva de Argentina sino de la condición de pobreza;
- por otro lado, los microcréditos que las IMF otorgan para la microempresa han sido en gran parte y desde siempre destinados a consumo, aún en países con microfinanzas fuertes.

Es así esperable que las IMF argentinas hayan encontrado un mercado reticente a su oferta: uno de los destinos usuales e importantes del microcrédito a la microempresa, en los hechos, el consumo, ya estaba en parte atendido por la presencia previa de las compañías de crédito al consumo.

La sección siguiente muestra algunas de las pruebas sobre el uso de microcrédito microempresarial hacia el consumo por parte de clientes de IMF. Esto sucede a pesar de que las microfinanzas se han pensado desde un inicio alrededor de la microempresa. La buena noticia es que en todo el mundo el énfasis en la microempresa está cambiando por un énfasis en el cliente y sus necesidades. Esto tiene el potencial de beneficiar a todos los pobres, microempresarios no, a satisfacer mejor sus necesidades financieras. Para repensar las microfinanzas en Argentina, este cambio de énfasis es central.

6.3. El microcrédito para la microempresa fue el inicio, no el final de las microfinanzas en el mundo

Las microfinanzas dieron sus primeros pasos en los años setenta y ochenta a partir de la iniciativa concreta de personas e instituciones que entendieron que las personas pobres podían ser sujetos de crédito y que entendieron que la principal necesidad de financiación de una persona pobre era para un emprendimiento que generase ingresos, al que se llamó "microempresa". Algunas innovaciones que permitieron llevar el microcrédito a gran escala fueron el reemplazo de avales tradicionales por garantías mutuas entre prestatarios, la atención de clientes en grupo y el desarrollo de metodologías de análisis de riesgo adecuadas a las microempresas y los hogares que las albergan. Cuarenta años más tarde, se ven nuevos avances: por ejemplo, en América Latina y el Caribe la cifra de depositantes (13,3 millones) supera a la de prestatarios (12,8 millones)[20]. Sin embargo, el producto más desarrollado y rentable de las microfinanzas continúa siendo el microcrédito a la microempresa y el mercado meta de las IMF, los microempresarios.

Las enseñanzas de Grameen Bank y Bank Rakyat Indonesia

Las microfinanzas de los últimos cuarenta años probaron que las personas pobres pueden y desean ser clientes de instituciones que les den servicios de calidad de modo sostenido en el tiempo. Sin embargo, hallazgos recientes de dos destacados pioneros de las microfinanzas, Grameen Bank (GB) y Bank Rakyat Indonesia (BRI), sugieren que todavía existe un largo camino a recorrer para entender y responder adecuadamente a las necesidades financieras de los excluidos. Los hallazgos de BRI y GB invitan a edificar sobre los logros para ampliar el acceso más allá de los microempresarios y diseñar servicios financieros realmente útiles para salir de la pobreza y no sólo rentables para la institución que los brinda.

De 2002 a 2005 se realizaron los *Grameen II Diaries*[21] (Diarios de Grameen II), un estudio cualitativo que dio seguimiento mensual a 43 hogares representativos de clientes de GB. Se encontró que:

- el 48% de los microcréditos (y 53% del monto total) que recibían estos hogares eran usados para adquirir y mantener activos y comprar mercadería para los negocios, mientras que
- el 52% restante (y 47% del monto total) era usado para financiar consumos del hogar, cancelar créditos con terceros y extender créditos a terceros.

Tan sólo seis de los 43 hogares eran responsables por el 75% del monto utilizado para activos y mercadería relacionados a un negocio; esos seis hogares tenían los emprendimientos más establecidos. Los hogares restantes enfocaban el uso de sus créditos en lidiar con los avatares diarios de la pobreza.

Otro hallazgo de los *Grameen II Diaries* fue que, aun en Bangladesh, país con un sector de microfinanzas considerable y de gran alcance en pobreza, los hogares estudiados tomaban de IMF 56% del valor total de sus créditos, mientras que el 44% restante continuaba proviniendo de familiares, amigos, comerciantes, prestamistas y en mínima medida de bancos. Quienes eran clientes de IMF solían serlo de más de una al mismo tiempo. Esto no significaba que los hogares estuviesen sobreendeudados, sino que utilizaban de modo dinámico las diferentes ofertas de financiación para lidiar con usos varios que requerían flujos y montos distintos. Esto tampoco implicaba que los pobres en Bangladesh engañasen maliciosamente a las IMF, sino que tenían importantes necesidades de financiación a suplir además de las de sus emprendimientos. Los estudios que han mirado el uso de préstamos informales[22] entre familiares y amigos y los provenientes de prestamistas han encontrado que en gran medida estos se utilizan para financiar consumos cotidianos. La estabilización del consumo, en su expresión más básica, comprar comida, ingrese efectivo o no, es una prioridad en la vida de una familia pobre.

En el 2008, Don Johnston, Jr. y Jonathan Morduch, economistas expertos en microfinanzas, publicaron los resultados de una investigación realizada junto a BRI para entender mejor el uso que los prestatarios hacían de los créditos otorgados por la institución y estimar el potencial de crecimiento de la base de clientes[23]. Los sorprendió descubrir que la mitad de los microcréditos que daba BRI tenían usos diferentes a la microempresa.

La reciente publicación *Portfolios of the Poor*[24] (Carteras de inversión de los pobres) destaca que ser pobre no es sólo tener ingresos bajos sino también erráticos e identifica instancias concretas de cómo los hogares pobres se ven forzados a tener una intensa vida financiera por la volatilidad de sus ingresos. Ahorrar y tomar crédito de montos, fuentes, plazos y precios muy variados es una actividad cotidiana para solventar gastos básicos como la comida y la vestimenta, enfrentar eventos importantes como un viaje de búsqueda de trabajo o un casamiento, establecer y equipar un hogar, educar hijos, lidiar con emergencias, asegurarse frente a los riesgos más amenazantes y aprovechar oportunidades de inversión; una realidad en la que el microcrédito a la microempresa tiene un lugar, pero que no es ni único ni central.

En la literatura de microfinanzas ya se había postulado que las necesidades de los hogares pobres excedían a la microempresa[25]. Lo innovador de *Porfolios of the Poor* fue encontrar en los hogares pobres una vida financiera mucho más intensa y variada de lo que se sospechaba. Una constante de los hallazgos fue que los mecanismos y estrategias usados en esta vida financiera son con demasiada frecuencia insatisfactorios: familiares, amigos y prestamistas sin efectivo prestable en el momento que se lo necesita; grupos informales de ahorro y crédito (RONDAS, ASCAS, tandas o pasanakus) que se desmoronan; la incesante tentación de gastar esos pocos pesos abajo del colchón; la desgracia de un robo.

En resumen, los clientes de las IMF y de otros proveedores formales e informales de crédito tienen necesidades insatisfechas de financiación del consumo, de seguro contra riesgos, de acumulación de sumas importantes para lograr metas valoradas y por supuesto,

muchos de ellos también para financiar emprendimientos. Las pruebas son cada vez más contundentes de que el emprendimiento no es, en ningún lugar del mundo, la única ni necesariamente la principal razón por la que las personas se acercan a una IMF o a un vecino, amigo o prestamista. Es probable que los asesores de crédito que lean este capítulo sean los que más ejemplos recuerden al respecto.

¿Hasta qué punto es posible atender las necesidades financieras de los hogares pobres y vulnerables? Ver qué hizo Muhammad Yunus puede servir como fuente de inspiración para Argentina.

Grameen II, o lo que Yunus aprendió: centrar las microfinanzas en el cliente, no en la microempresa

La revisión de la metodología de GB fue detonada por el deterioro en el desempeño de su cartera de créditos, que se vio acentuado por las inundaciones que sufrió Bangladesh en 1998 y llevó a temer por la continuidad de la institución. En ese entonces, Yunus destacó: "había debilidades internas en el sistema. El sistema consistía en una serie de reglas claras y estandarizadas de las que no estaba permitido desviarse: si un prestatario se salía de camino, era muy difícil que pudiese reencaminarse"[26]. GB también venía notando que sus clientes no estaban sólo interesados en pedir prestado sino también en ahorrar. El 7 de agosto del 2002, tras tres años y medio de un trabajo que había involucrado a los 12.000 empleados de GB, se concluyó la transición a Grameen II o Grameen Generalizad System (Sistema Generalizado Grameen, o GGS por sus siglas en inglés), que:

- reemplazó los varios tipos de crédito por uno de uso genérico, el "basic loan" o crédito básico; se mantuvo el estímulo a invertir en la microempresa, pero dejó de ser el único uso posible[27],
- flexibilizó los plazos y montos de los créditos y las frecuencias de pago,
- suplantó la garantía solidaria con estímulos individuales al buen pago, en forma de mejores condiciones y acceso a nuevos productos y servicios,
- introdujo un vehículo específico para acompañar a prestatarios con problemas de pago: el "flexi-loan" o crédito flexible, con el que el cliente puede ajustar su programa de pagos de acuerdo a sus posibilidades, perdiendo temporalmente ciertos privilegios adquiridos por su historial crediticio,

- quitó la obligación de tomar crédito de modo continuo para sostener las condiciones crediticias,
- permitió pedir fondos frescos cuando un cliente aún está cancelando un crédito, siendo el monto máximo del saldo a cancelar el aprobado inicialmente, algo así como una línea de crédito,
- reemplazó el requisito de ahorro semanal obligatorio en un fondo grupal por servicios de ahorro individuales de corto y largo plazo y con variada liquidez,
- abrió la posibilidad de ahorrar en GB sin tener que ser prestatario y
- permitió a los clientes ligar su monto de crédito aprobable a su saldo de ahorros.

Doce años después de las nefastas inundaciones y la profunda crisis institucional, Yunus expresa su satisfacción con la metodología Grameen II, como puede verse en el recuadro 6.1.

Recuadro 6.1. Muhammad Yunus sobre Grameen II o Grameen Generalizad System (GGS)[28]

"Grameen Bank ha recorrido un largo camino desde sus inicios en el poblado de Jobra en 1976. Durante este cuarto de siglo ha enfrentado muchos problemas operativos y organizacionales y ha adquirido vasta experiencia a través de sus éxitos y fracasos. Ha incorporado nuevas características a su metodología para resolver diferentes crisis y problemas o aprovechar oportunidades; ha descartado o modificado las características que se volvieron innecesarias o menos eficaces. Durante la vida de Grameen Bank hubo en Bangladesh una serie de desastres naturales de gran magnitud; el peor de estos fue la inundación de 1998. La mitad del país estuvo bajo agua por diez largas semanas" ... "Ahora, mirando hacia atrás, siento que fue una suerte que Grameen haya sufrido una crisis. La crisis nos llevó a crear Grameen II, que tiene la capacidad de manejar las crisis y los desastres mucho mejor que antes. Bajo condiciones normales, GGS no es sólo un sistema poderoso y eficiente, capaz de proveer servicios financieros a medida y que apoyen el mejoramiento social y económico de cada familia prestataria, sino que también libera al microcrédito de su estrés y presiones usuales" ... "Se ha ido la alta tensión entre el personal y los prestatarios que intentaban evitar que un evento atroz en la vida de un cliente

lo convirtiese en 'moroso'" ... "Hay muchas características sensacionales en GGS, pero pienso que quitar la tensión del microcrédito y establecer de modo permanente la completa dignidad de los prestatarios son dos de los principales atributos. El microcrédito sin tensiones es un gran regalo de GGS. Ahora ambos lados del sistema de microcrédito, el prestador y el prestatario, pueden disfrutar el microcrédito, en lugar de verse inmersos en eventuales pesadillas creadas por uno para el otro" ... "Bienvenido Grameen Bank II. Felicitaciones al personal de Grameen que lo creó."

Para GB ha sido posible atender cada vez mejor las distintas necesidades de los hogares pobres y vulnerables, pero necesitó una profunda crisis y cuatro años de trabajo para hacerlo. El punto de partida fue reconocer que la vida de los hogares pobres es especialmente vulnerable a las crisis y que estos hogares necesitan un proveedor tan fuerte y flexible como sus necesidades. GB también reconoció que los pobres no necesitan microcrédito sólo para sus microempresas, que no necesitan crédito todo el tiempo y que algunos ni siquiera quieren crédito sino que prefieren ahorrar. GB entendió que hay ahorros de corto plazo y otros de largo plazo y que los pobres valoran los servicios de ahorro a su medida.

6.4. El desafío en Argentina: desarrollar los servicios microfinancieros que los clientes necesitan

Datos[29] tentativos de estudios realizados por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) dan pruebas adicionales a los ya relatados en este capítulo de que la demanda de microcrédito microempresarial es relativamente baja en Argentina y muestra hacia dónde se inclinan las preferencias de uso de crédito de los más pobres. Como puede verse en los gráficos 6.5 y 6.6:

- financiar un emprendimiento ("iniciar negocio") es la quinta prioridad para el uso de un crédito en los hogares del 4to quintil de ingresos (hasta AR$1.340, equivalente a US$433[30], entre el 40% a 20% más pobre de la población),
- el emprendimiento desaparece completamente como prioridad entre los hogares del 5to quintil de ingresos (hasta AR$940, equivalente a US$304, el 20% más pobre de la población),

- se destaca como principal prioridad la demanda de financiación para la vivienda: repararla, pero también equiparla o comprarla, son el destino más anhelado por los hogares pobres y
- cancelar deudas y financiar consumos como la compra de ropa están entre las prioridades, en especial de los más pobres, tal como *Financial Diaries of the Poor* encontró para otros países.

Gráfico 6.5. Demanda de crédito quintil 4

Fuente de los datos: BCRA 2007

Gráfico 6.6. Demanda de crédito quintil 5

Fuente de los datos: BCRA 2007

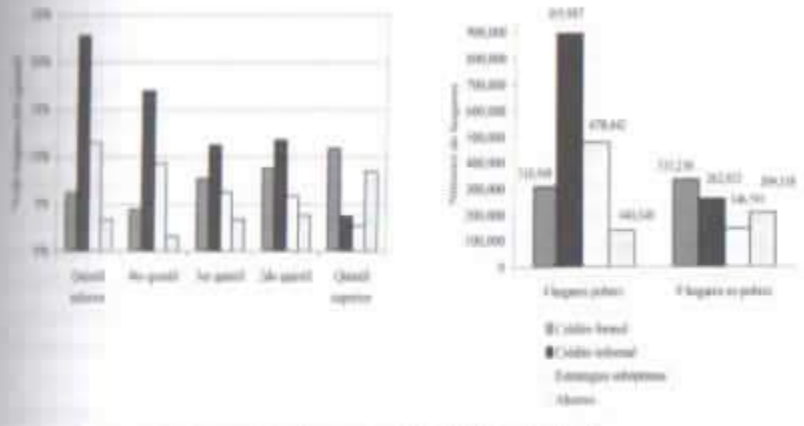
Estas demandas de financiación de los hogares excluidos de Argentina ofrecen alternativas al enfoque en la microempresa que aún tienen las microfinanzas, siendo además que en Argentina ese enfoque ya se ha intentado sin gran éxito y que en el país aparece como poco prometedor si se busca lograr un gran impacto social. Esto no quiere decir que se deba dejar a los microempresarios sin crédito o que promover el emprendedorismo sea un error, lo que sí quiere decir es que habrá mayores probabilidades de éxito de satisfacer las necesidades financieras de microempresarios y no microempresarios si se toma una perspectiva más amplia y se busca, desde hoy, ofrecer servicios de crédito, ahorro, seguro y otros a las personas pobres y vulnerables excluidas del sector financiero formal. Se logrará mayor impacto social así como llevar a las microfinanzas argentinas de la retaguardia actual a la vanguardia que instituciones como GB ya han avizorado.

La importancia de la financiación del consumo para los más pobres

Entre los hogares más pobres, la necesidad de asegurar el consumo diario se agudiza durantes las crisis; esto puede verse en la experiencia argentina de la crisis de 2001-2002. La Encuesta de Impacto Social de la Crisis en Argentina (ISCA) fue realizada en junio y julio del 2002 por la consultora OPSM con la colaboración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, el INDEC y las universidades Argentina de la Empresa, de La Plata y San Andrés, por solicitud del Banco Mundial[31]. Como lo ilustran los gráficos 6.7 y 6.8, a inferior quintil de ingresos, mayor uso del crédito como estrategia de estabilización del consumo y mayor incidencia de la informalidad en ese crédito; también se ve que, para estabilizar su consumo, los hogares más pobres recurren en mayor proporción a estrategias subóptimas como vender activos del hogar; este tipo de estrategias profundiza su vulnerabilidad.

Estos hallazgos de la encuesta ISCA coinciden con lo observado por *Portfolios of the Poor* en otros países: ser pobre implica manejar flujos de efectivo con precisión e intensidad para asegurar diariamente comida, vestido y vivienda, así como para lograr otras metas de más largo plazo. La encuesta ISCA identificó que, a nivel nacional, casi 900.000 hogares pobres (integrados por 3 millones de personas) eran prestatarios activos de proveedores informales, principalmente familia, amigos y comercios locales y que casi 500.000 hogares se

Gráficos 6.7 y 6.8. Estrategias de estabilización del consumo



Fuente: Autora, con información de la encuesta ISCA del Banco Mundial

veían forzados a seguir estrategias subóptimas como liquidar activos del hogar para asegurar su consumo, señal de que la financiación disponible distaba de suplir adecuadamente sus necesidades.

Una financiación adecuada del consumo de los hogares pobres también tiene beneficios para la microempresa. En el extremo, cuando un hogar pobre carece de posibilidades para financiar su consumo y depende de un ingreso mínimo de efectivo para su manutención diaria básica[32], tiende entonces a estabilizar el ingreso, es decir, a buscar fuentes que aseguren al menos un flujo de efectivo constante. Para ello, sus integrantes privilegian actividades económicas de muy bajo riesgo, que en general son también muy poco rentables. Así, en el mejor de los casos aseguran lo básico, pero perdiendo la oportunidad de mejorar su situación. Eso daña las perspectivas de las microempresas, dado que un emprendedor que se ve forzado a estabilizar su consumo a través de la estabilización de sus ingresos toma riesgos menores de los que serían deseables para que su emprendimiento crezca. Fuente a esto, no es sorprendente que numerosas IMF hayan decidido ofrecer a sus mejores clientes "créditos automáticos" en paralelo al microcrédito empresarial; estos créditos se caracterizan por el desembolso rápido y la libertad de uso. Y no es sorprendente que, como ya se relató, las personas pobres suelan destinar a consumo los microcréditos otorgados para la microempresa[33].

En resumen, la relación entre los servicios financieros y la pobreza en Argentina coincide con lo que se ve para otros países y muestra que es una relación en la que confluyen necesidades variadas y con fuertes implicancias unas sobre otras. El diseño de los productos y servicios microfinancieros debe tomar nota de esta complejidad. Es por eso que este capítulo aboga por edificar, desde sus cimientos, microfinanzas argentinas diversificadas y que no dependan de la masividad del microcrédito a la microempresa para atender las distintas necesidades financieras de los hogares pobres y vulnerables.

Pensando en la diversificación, es útil analizar un aspecto compartido por el modelo de crédito al consumo y el de las IMF centradas en microcrédito microempresarial: el hecho de ser propuestas acotadas con las que se busca generar una base de clientes fiel y que dé uso intensivo al producto central.

Las compañías de crédito al consumo destacan que una clave del éxito de su negocio es la "cautividad del cliente" a través de la renovación automática del crédito. Esto no parece óptimo desde el punto de vista del cliente, dado que puede favorecer consumos no prioritarios y difícilmente se ajuste a las fluctuantes necesidades de efectivo de un hogar. Si bien es verdad que estas compañías a veces comercializan tarjetas de crédito de terceros (para sus mejores clientes), también es común que trabajen vía comercios adheridos, donde renovar el crédito equivale a comprar en esos comercios. En resumen, la propuesta de crédito de consumo es en general acotada y presenta rigidez para un cliente que especialmente necesita flexibilidad.

Lamentablemente, el microcrédito a la microempresa tiende a operar con una lógica similar: busca la retención del cliente a través de la renovación continua del crédito. Y es difícil esperar que, como regla general, unidades económicas pequeñas y vulnerables en entornos volátiles necesiten o puedan afrontar un apalancamiento constante y (como suelen buscar las IMF) menos aún creciente.

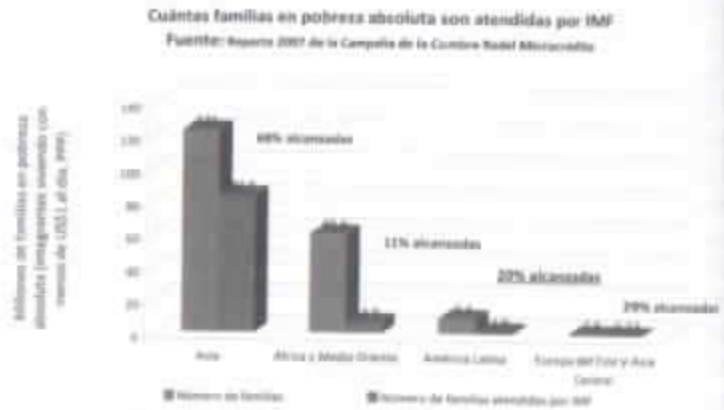
La diversificación de productos es el camino para romper con esta lógica de producto único, tanto para las IMF como para otras organizaciones interesadas en, por ejemplo, mejorar la calidad de la financiación del consumo de hogares con bajos ingresos. Las microfinanzas globales han avanzado mucho en la diversificación de productos, aunque no todas las regiones han logrado un mismo nivel de innovación. América Latina es una región con relativamente menor diversificación y mayor enfoque en el microcrédito microempresarial. Los nuevos productos suelen estar pensados para clientes existentes de microcrédito a la microempresa, no para quienes aún son "no clientes" de las IMF (pobres no microempresarios con necesidad de ahorrar, financiar consumo, realizar pagos y asegurarse). La diversificación que busca satisfacer, retener y hacer más rentable al cliente microempresario es esperable en un mercado microfinanciero dominado por la microempresa y regido por la "comercialización", es decir, la búsqueda de rentabilidad. Esa diversificación es en parte una buena noticia porque muestra que la competencia está poniendo a prueba a los proveedores en beneficio de los clientes. Pero es una buena noticia con un riesgo: que muchos segmentos que hoy no son rentables, como tampoco lo eran las microempresas hace cuarenta años, queden sin atender; que productos muy valiosos no se lleguen a desarrollar; que la dinámica de competencia y comercialización sea insuficiente para alcanzar a personas que hoy son consideradas muy poco atractivas o directamente inviables como clientes. Que la promesa de las microfinanzas de ser una herramienta potente contra la pobreza quede trunca y, aún peor, que potencie la desigualdad. La siguiente sección ilustra esta reflexión con datos y explica cómo el concepto de eficiencia puede ser una excelente guía para evitar un desenlace indeseado.

6.5. Cuando la rentabilidad es un obstáculo para la ampliación del mercado

Como se adelantó, América Latina es la región líder en la comercialización de las microfinanzas, pero no así en la diversificación de su oferta[34] o su alcance en pobreza; esto último puede verse en el gráfico 6.9.

El microcrédito a la microempresa aún domina las carteras de la región y, hasta el 2008, el número de clientes crecía menos que los saldos de las carteras[35]; los crecientes saldos promedio de crédito sugerían un alejamiento de los pobres y una mayor competencia por los mismos clientes. Que en América Latina se vea un mayor desarrollo de los segmentos de mercado y de los productos más rentables es esperable, dado que el atractivo comercial es en gran medida el elemento rector. En el 2007, una publicación del *MIX* señaló: "El hecho es que la región y sus instituciones microfinancieras (IMF) tomaron la delantera como opción de inversión atractiva. Las IMF continuaron financiando el 80% de sus portafolios de crédito con más de

Gráfico 6.9. Alcance en pobreza de IMF por región



US$11.700 millones en recursos provenientes del sector comercial, para poder seguirle el ritmo al asombroso crecimiento del 37% de su cartera de crédito durante el año"[36].

Lo anterior no es malo en sí mismo sino una medida del éxito de las microfinanzas, que hoy sirven de modo rentable a personas que hace cuarenta años estaban excluidas del mercado de servicios financieros. Como C. K. Prahalad señaló en su libro *La Fortuna en la Base de la Pirámide* "deberíamos empezar por hablar de consumidores y mercados subatendidos", para lograr un "sistema de capitalismo inclusivo", lo que considera un "proceso que debe empezar por respetar como individuos a los consumidores en la base de la pirámide"[37].

Pero, como se adelantó más arriba, existe el riesgo de dejar la tarea sin terminar, que queden sin atender los segmentos más vulnerables y sin desarrollar productos muy útiles para la superación de la pobreza. Y este riesgo, en la región con mayor desigualdad del mundo que es América Latina, sería especialmente adverso. Un reciente libro sobre la historia de las microfinanzas en Perú destaca: "La tendencia a la democratización del crédito es parcialmente minada por la tendencia a subir de segmento, dando créditos mayores a los clientes exitosos y orientando los créditos a prestatarios de segmentos más altos. Los bancos muestran la mayor tendencia a hacerlo; los montos promedio de sus créditos microempresariales han crecido, porcentualmente, mucho más que los de otro tipo de IMF"[38]. Citando a Fernando Lucano, gerente general de Cyrano Management, administradora de fondos dedicados a las microfinanzas, el mismo libro destaca: "Las instituciones de microfinanzas de Perú continuarán subiendo de segmento y los pobres quedarán afuera de sus carteras"[39].

La diferencia entre rentabilidad y eficiencia: una aplicación a IMF argentinas[40]

Los hallazgos del capítulo de Hamed en este libro ilustran por qué es importante separar los conceptos de rentabilidad y eficiencia al pensar en las microfinanzas. En la muestra estudiada, Hamed encuentra que:

- las IMF enfocadas en los más pobres son en general más eficientes que las enfocadas en los menos pobres y
- las IMF sin fines de lucro (en general las más enfocadas en los más pobres) suelen ser más eficientes que sus pares con fines de lucro.

Los dos hallazgos anteriores se complementan con otro: las IMF enfocadas en los más pobres, en general instituciones sin fines de lucro, suelen ser más eficientes aun siendo menos rentables (o deficitarias) que aquellas sin un enfoque tan marcado en pobreza. En otras palabras, hacen mejor uso de sus recursos para servir a su mercado meta, aunque eso no se traduzca en ganancias, mientras que otras IMF son menos eficientes pero más rentables porque atienden a segmentos más fáciles de servir y muchas veces porque cobran a los clientes el costo de su ineficiencia.

El siguiente es un ejercicio simple que ilustra cómo los dos hallazgos de Hamed se verifican para Argentina, aunque de modo muy tentativo dada la escasa información pública sobre el desempeño de IMF locales. Se usan datos de un mapeo de IMF realizado en el 2009 por la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM) y la Fundación Andares. Se compara a 9 Sociedades Anónimas (S.A.), la forma legal con fines de lucro, con 24 IMF de formas legales sin fines de lucro (asociaciones civiles, fundaciones y cooperativas). El cuadro 6.2 muestra que las entidades sin fines de lucro son más eficientes que las S.A. en los indicadores de eficiencia en el uso de recursos humanos, al tener:

- una coeficiente de asesores de crédito sobre personal total levemente superior (49% vs. 47%) y
- más prestatarios por asesor de crédito y por integrante del personal (181 vs. 143 y 89 vs. 68).

Y como también muestra el cuadro 6.2, las IMF sin fines de lucro alcanzan esa mayor eficiencia aun con menor escala: las S.A. más que triplican a las sin fines de lucro en su alcance en clientes (3.358 vs. 948). Las S.A. atienden un segmento de mercado superior: su saldo promedio de crédito casi duplica el de las sin fines de lucro (AR$2.439, equivalente a US$600 vs. AR$1.330, equivalente a US$251[41]). Esta evidencia, aunque limitada, da razones para apoyar a las entidades sin fines lucro a potenciar su mayor eficiencia para lograr escala en los segmentos más vulnerables que atienden. Y también hace inexcusable la ineficiencia cuando de servir a los pobres se trata: la lógica es inversa y las pruebas muestran que para servir a los pobres debe y puede optimizarse el uso de recursos.

Cuadro 6.2. Características e indicadores de eficiencia de IMF con y sin fines de lucro en Argentina

Características institucionales (promedios, junio 09)	Sociedad Anónima	Asociación Civil/ Fundación/Coop.
Número de prestatarios activos	3.358	948
Saldo promedio de crédito en pesos	2.439	1.330
Número de prestatarios por personal	68	89
Número de prestatarios por asesor de crédito	143	181
Número de asesores de crédito/número de personal	47%	49%

Fuente: RAIIM y Fundación Andares, Mapeo de Instituciones de Microcrédito de Argentina, Buenos Aires, 2009.

Para generar grupos de IMF con distinto enfoque en pobreza, se utiliza como aproximación el tipo de garantía de la metodología de microcrédito microempresarial. Las metodologías con garantías mutuas o grupales (en particular el banco comunal) suelen ser las más enfocadas en los pobres[42]. Utilizando esa aproximación, a continuación se evalúa si las IMF argentinas enfocadas en los más pobres (es decir, las que ofrecen garantías grupales) son más eficientes que las que ofrecen crédito individual.

Nuevamente, utilizando información disponible sobre el uso de los recursos humanos, el cuadro 6.3 compara a las 17 IMF de crédito individual con las 5 de banco comunal[43]. Puede verse que las IMF con bancos comunales como metodología principal superan ampliamente a las de crédito individual en:

- su coeficiente de asesores de crédito sobre personal total (57% vs. 44%) y

- el número de prestatarios por asesor de crédito y por personal (209 vs. 144 y 119 vs. 64).

Adicionalmente, las IMF con bancos comunales logran un alcance mayor en clientes (2.841 vs. 1.948) con un saldo promedio de crédito en pesos mucho menor al de crédito individual (AR$436, equivalente a US$114 vs. AR$2.835, equivalente a US$743)[44,45] y una mayor calidad de cartera (CER > 30 días de 4,44% vs. 10,22%). Cabe destacar que en todo este análisis, que mucho podría enriquecerse con información más detallada, no se comparó la rentabilidad o el nivel de autosuficiencia operativa o financiera de las IMF sino exclusivamente conceptos de eficiencia.

Cuadro 6.3. Características e indicadores de eficiencia de IMF de crédito individual y banco comunal

Características institucionales (promedios, junio 09)	Crédito individual	Banco comunal
Número de prestatarios por personal	64	119
Número de prestatarios por asesor de crédito	144	209
Número de asesores de crédito/número de personal	44%	57%
Cartera en riesgo (CER >30 días	10,11%	4,44%
Número de prestatarios activos	1.948	2.841
Saldo promedio de crédito en pesos	2.835	436

Fuente: RAIIM y Fundación Andares, Mapeo de Instituciones de Microcrédito de Argentina, Buenos Aires, 2009.

Frente a la caracterización de las demandas de servicios financieros de pobres y excluidos en Argentina, considerando las tendencias de comercialización y menor diversificación de la región y destacando el ejercicio recién realizado, en el que se ve que la eficiencia de una IMF puede no reflejarse en su rentabilidad, este capítulo aboga por políticas públicas que precisamente no impongan la rentabilidad como precondición para el desarrollo de microfinanzas diversificadas y útiles para los pobres.

En el caso de Argentina, un énfasis demasiado temprano en la rentabilidad tiene un peligro adicional: fomentar la existencia de IMF pequeñas, que aún siendo financieramente autosuficientes carezcan de escalabilidad por no haber hecho las inversiones necesarias para crecer. Separar eficiencia de rentabilidad ayudaría a evitar un sector de microfinanzas "enano" incapaz de enfrentar el gigante desafío de la exclusión financiera.

El análisis anterior no debe interpretarse como adverso a las entidades con fines de lucro; la inclusión financiera debe tener como meta brindar servicios a todos los segmentos de clientes, incluyendo a los más pobres, en lo posible de modo autosostenible en lo financiero. En Argentina, con la excepción de FIE Gran Poder, no hay aún IMF que hayan logrado retornos positivos sostenidos sobre activos o capital, ni entre las que tienen ni entre las que no tienen fines de lucro. Este capítulo plantea que la rentabilidad no debe ser condición *ex ante* para que se dé la inclusión financiera (no todos los segmentos a servir y los productos que se demandan hoy son rentables) y que por eso poner un enfoque en la eficiencia permite lograr un buen uso de recursos sin exigir rentabilidad a las a IMF en todos los segmentos y de modo prematuro. ¿Significa eso que las políticas públicas no deben ayudar a las IMF de formato comercial? Nada más lejos. Aquí la eficiencia también es un concepto útil. Por ejemplo, si una IMF con fines de lucro demuestra ser la más eficiente entre sus pares ¿por qué no fomentar su crecimiento y la diversificación de sus productos con estímulos, aún en forma de subsidios, y así acelerar el proceso de inclusión? Del mismo modo, una IMF comercial pero menos eficiente que sus pares no podrá justificar ser merecedora de subsidios.

Cuando falta un enfoque en la eficiencia: ejemplo de una política pública argentina

La Ley 26.117, sancionada en julio del 2006, "de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social", dio un alto perfil a las microfinanzas en la agenda de gobierno. Esta ley creó, dentro del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (PPMDES) que, a través de una comisión de coordinación creada *ad hoc* (la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social o CONAMI), administra el Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito, inicialmente establecido en AR$100 millones (US$32,6 millones[46]).

Los fondos destinados a las entidades que otorgan microcréditos (llamadas "instituciones ejecutoras") se aplican como subsidios en un coeficiente de 1:3 en términos de capitalización de cartera y gastos operativos. Estas entidades tienen a su vez la obligación de prestar los fondos a una tasa efectiva anual máxima de 6%. Este tope de tasas ha recibido duras críticas. Sin embargo, la preocupación por el nivel de tasas de interés expresada por el MDS no debería ser desestimada:

hay consideraciones teóricas y pruebas empíricas de que las tasas de interés demasiado altas dejan fuera del mercado a las personas más pobres y a emprendedores con un perfil más moderado de riesgo; además, como destaca el capítulo de Beck en este libro, por arriba de cierto nivel de tasa de interés se corre un riesgo cada vez mayor de aumentar la mora. Por otro lado, como destaca el capítulo de Morduch en este libro y la experiencia de América Latina antes del surgimiento de las microfinanzas, las tasas de interés "demasiado bajas para ser verdad" operan de modo perverso en el mercado al eliminar a proveedores informales, ser temporarias por su excesiva dependencia del subsidio (y eventualmente racionar el crédito) y porque suelen terminar en manos de los más "rápidos" y no de los más necesitados. No surgieron en América Latina IMF sostenibles en el tiempo operando con tasas de interés reales negativas ni podemos esperar que tal milagro suceda en Argentina ¿Qué hacer? El capítulo de Morduch en este libro, refiriéndose a los subsidios iniciales a IMF, destaca: "el objetivo común es permitir que las instituciones inmediatamente cobren a los clientes comisiones y tasas de interés en niveles que sólo serían posibles una vez que las instituciones lograsen mayor escala"[47]; ésta podría ser una buena guía para evitar crear instituciones que dependan de subsidios para operar mes a mes. Y de todos modos es un riesgo: una IMF que debe operar con tope de tasas por directiva de un fondeador puede "repeler" a otros fondeadores que entienden que ese nivel de tasas compromete la sostenibilidad institucional[48].

La Ley 26.117 tiene otros dos aspectos favorables y ligados:

- por un lado, una fuerte sensibilidad al trabajo con organizaciones de base y el objetivo de inclusión de los más pobres; en este sentido, el PPMDES está dispuesto a invertir en capacitación de emprendedores y asistencia técnica para que las instituciones de base colaboren con la profundización del alcance en pobreza y
- por otro lado, un objetivo de escala, que el MDS expresa en un reporte de evaluación del PPMDES: "Brindar mayor acceso y cobertura desde la aplicación del Programa Nacional de Microcrédito serán los principales objetivos de los próximos años"[49].

Sin embargo, los resultados del PPMDES muestran un modesto alcance en clientes en relación a la fuerte inversión realizada y una operatoria atomizada que desafía el objetivo de lograr mayor escala: el reporte arriba citado indica que la inversión total 2007-2009 del

PPMDES fue de AR$170 millones (US$50 millones[50]) para llegar a 62.740 clientes vigentes a través de 5.000 asesores de crédito distribuidos en 1.200 instituciones ejecutoras.

El cuadro 6.4 muestra que, desde el punto de vista del alcance en clientes y del uso de los recursos humanos, la eficiencia de los resultados de las instituciones ejecutoras del PPMDES es muy pobre en comparación con las 33 IMF del mapeo 2009 de RADIM y la Fundación Andares[51]:

- las instituciones ejecutoras del PPMDES tienen en promedio 44 clientes; las IMF del mapeo, 1.901,
- los asesores de crédito de instituciones ejecutoras manejan 13 clientes activos, los de IMF, 157.

Cuadro 6.4. Características de instituciones ejecutoras PPMDES vs. IMF Mapeo RADIM-Andares

	Reporte 2007-2009 Instituciones ejecutoras PPMDES	**Mapeo RADIM-Andares 2009 IMF en Argentina**
Número total de instituciones	1.200	33
Número total de prestatarios vigentes	62.740	52.972
Número total de asesores de crédito	5.000	338
Número de prestatarios por institución	44	1.901
Número de prestatarios por asesor de crédito	13	157

Fuentes: RADIM y Fundación Andares, "Mapeo de Instituciones de Microcrédito de Argentina", Buenos Aires, 2009 y Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, "Programa Nacional de Microcrédito 'Padre Carlos Cajade' - Rendimos Cuentas 2007-2009", Buenos Aires, 2009.

La ausencia de un objetivo de eficiencia en el uso de los recursos ha hecho que, lamentablemente, la aplicación del PPMDES no ayude a crear un sector microfinanciero con la capacidad de llegar a los segmentos más pobres y sostenerse en el tiempo sin una excesiva dependencia de los subsidios.

6.6. Políticas públicas basadas en la eficiencia para las microfinanzas argentinas

En Argentina no ha surgido un sector de microfinanzas con las características deseables para la realidad del país y la experiencia internacional sugiere que el mercado por sí mismo tampoco lo hará.

Para pensar cómo podrían ser las políticas públicas deseables para las microfinanzas argentinas, puede ser útil partir de la siguiente reflexión:

- si en veinte años las microfinanzas argentinas son rentables, pero potencian la desigualdad y no ayudan a mitigar la pobreza de modo tangible, se habrá fracasado, pero
- si en veinte años el país tiene un sector de microfinanzas vibrante, donde coexisten IMF rentables y no rentables que son eficientes, sólidas y ofrecen una gama amplia de servicios a diferentes segmentos de clientes, incluyendo a los más pobres, se habrá tenido éxito.

La eficiencia como concepto inclusivo

Este libro propone utilizar el concepto de eficiencia para materializar los incentivos correctos y asegurar la responsabilidad de las IMF frente a las políticas públicas. La eficiencia permite independizar el desarrollo de las IMF del logro de la rentabilidad sin por eso eximirlas de exigencias sobre su desempeño. En este contexto, la eficiencia es un concepto que puede ayudar a las políticas públicas a lograr una sana coexistencia de IMF con diversos objetivos en el continuo comercial-social y diferentes niveles de autosuficiencia financiera en tanto que hagan buen uso de los recursos.

Desde esta perspectiva de eficiencia, el presente capítulo propone un rol activo para el Estado. Ese rol activo no incluye que el Estado preste al cliente final: hay evidencia abrumadora en nuestra región y en el mundo acerca de la inconveniencia de "politizar" el crédito y varios capítulos de este libro también hacen referencia al tema. El criterio que aquí se propone es el de "subsidios inteligentes" propuesto por el capítulo de Morduch en este libro, es decir, aquellos que "eviten la dependencia de los donantes" y son "transparentes, ceñidos por reglas y limitados en el tiempo"[52].

Para Argentina, un país donde el desarrollo de las microfinanzas es bajo en relación a sus pares, se propone que el Estado siga políticas públicas que usen los subsidios de modo "inteligente" para favorecer el desarrollo de un sector de microfinanzas de gran escala y diversificado. Esto podría incluir subsidios para cartera, gastos operativos, investigación y desarrollo y pruebas piloto: no se excluye *a priori* un uso, mientras que el subsidio sea "inteligente".

A primera vista, el uso amplio de subsidios parece ir "a contramano" de América Latina, donde hoy el subsidio a las carteras se limita en general a créditos blandos y es raro encontrar donaciones o subsidios que financien brechas operativas importantes y recurrentes de IMF. Pero esta "foto" de hoy no es la "película" de los últimos 30 años. Hasta la década de los noventa, en Perú, Bolivia y los demás países donde hoy hay un sector microfinanciero vibrante, la cooperación internacional y los gobiernos desembolsaron decenas de millones de dólares en forma de aportes no reembolsables para lograr el lento desarrollo de las microfinanzas. No todos fueron éxitos, pero se logró un aprendizaje institucional y de los clientes que fue dando forma al sector que existe hoy. En la región, el crecimiento y la comercialización (definida como un entorno regido por los "principios clave" de rentabilidad, competencia y regulación[53]) son fruto de las décadas precedentes de subsidios y donaciones que hicieron posible un proceso de prueba y error. Actualmente, las microfinanzas se están alejando de los más pobres en América Latina; varios capítulos de este libro hacen propuestas para evitar tal alejamiento a través de un uso "inteligente" de subsidios y un rol revitalizado de la políticas públicas.

Argentina tiene una situación peculiar. Por un lado, el país no recibió ni recibirá un volumen comparable de donaciones y aportes de la cooperación internacional al que sí recibieron otros países de la región para desarrollar sus sectores de microfinanzas: por el perfil de mayor ingreso relativo y por empezar "tardíamente", las prioridades de los donantes son distintas y su paciencia con respecto a Argentina es menor. Esto pone fuerte responsabilidad por el desarrollo de las microfinanzas en manos de las políticas públicas y por eso es clave que sean adecuadas. Por otro lado, Argentina tiene como ventaja contar con el camino recorrido por otros países: se sabe que cuando surgen IMF rentables el mercado está dispuesto a financiarlas y también se sabe que las microfinanzas rentables no han demostrado ser suficientes para contribuir con la reducción de la pobreza y la desigualdad. Las propuestas de este capítulo buscan capitalizar este aprendizaje a través de políticas públicas que den a Argentina IMF sólidas y que no abandonen a los diversos públicos que las necesiten.

Habiendo aclarado los objetivos y el enfoque de política pública que este capítulo propone para las microfinanzas argentinas, a continuación se ofrecen algunos mecanismos concretos para llevarla a cabo. La lista no es exhaustiva; el objetivo es aportar ideas para iniciar un diálogo constructivo.

Un comentario con respecto a los destinatarios de las propuestas a continuación. Si bien este capítulo se refiere a las IMF como los mencionados destinatarios, es una realidad que hay en Argentina actores diversos que prestan o que podrían prestar servicios a los segmentos socioeconómicos más relegados y que no podrían caracterizarse como la típica "IMF" especializada, históricamente descripta en la literatura de microfinanzas. Por ejemplo, en Argentina ya existen bancos que están incursionando en las microfinanzas, por ahora a través de S.A., pero de modo creciente a través de la misma entidad financiera regulada y también existe interés por parte de empresas de financiación de consumo. Esto no es exclusivo de Argentina, sino que refleja un proceso que se ve en otros países, que suele describirse como el paso de la "etapa de las microfinanzas" hacia la "etapa de las finanzas incluyentes". Elizabeth Rhyne caracteriza ambas etapas muy bien al decir: "las microfinanzas –hasta recientemente una comunidad pequeña y cercana de instituciones que ofrecían microcréditos– están convirtiéndose en una parte esencial de los sistemas financieros del mundo, donde emergen nuevos actores del sector privado"[54]; "por finanzas inclusivas queremos decir abrir el acceso a servicios financieros de alta calidad a todos los que los necesiten, especialmente personas de bajos ingresos y quienes estaban previamente excluidos"[55]; "las finanzas incluyentes enfatizan la contribución de una variedad de actores. Mientras que las microfinanzas son una comunidad cerrada de instituciones con objetivos similares, las finanzas incluyentes desafían a todos los participantes en el sector financiero a jugar un rol"[56]. La recomendación es que, al leer estas propuestas, el lector interprete el término "IMF" del modo más abierto posible: el desafío de la inclusión financiera en Argentina podría ser enfrentado a futuro por actores hoy difíciles de imaginar.

Propuestas para identificar y diseñar nuevos productos

Fomentar iniciativas que busquen el desarrollo de productos y la atención de segmentos de clientes donde se ha identificado mayor demanda insatisfecha y potencial impacto, a través del otorgamiento de subsidios para los gastos operativos del proceso de diseño y pruebas pilotos de nuevos productos, privilegiando:

- segmentos de clientes:
  - personas pobres y vulnerables no microempresarias,
  - microempresarios de hogares relativamente más pobres;

- productos:
  - financiación para la refacción, mejora y ampliación de vivienda:
    - favoreciendo modelos que mejoren la calidad y la velocidad de la construcción,
  - servicios de ahorro de alta liquidez para financiar consumos cotidianos y emergencias,
  - servicios de ahorro de largo plazo para acumular valor y protegerse ante riesgos,
  - financiación flexible del consumo y que no presione al usuario a endeudarse ininterrumpidamente[57] y
  - microseguros.

Incorporar a estas iniciativas incentivos para el crecimiento en clientes, la reducción progresiva de la dependencia de subsidios y el logro de mejoras en eficiencia. Esto podría hacerse garantizando el acceso a créditos blandos convertibles a capital con términos adecuados[58] para masificar los productos generados vía prueba piloto, sujetos al logro de:

- un posicionamiento superior al promedio de las IMF en su grupo par en términos de eficiencia y
- un número meta de alcance en clientes.

Aplicar las iniciativas de desarrollo de productos usando "ventanillas independientes" que agrupen a instituciones con características comunes o "grupos pares" en base a las herramientas analíticas de los capítulos de Hamed y de Flückiger y Vassiliev en este libro; en particular:

- tener en cuenta que el entorno en que una IMF funciona limita su capacidad de ser eficiente, por lo que es equívoco comparar, por ejemplo, la eficiencia de una IMF con estatus de ONG trabajando en zonas peri-urbanas y rurales, con énfasis en mujeres, predominio de crédito con garantía grupal y saldos bajos de crédito con la eficiencia de una IMF que opera como S.A., en zonas urbanas, con créditos individuales de saldos mayores y sin enfoque en mujeres. ¿Cuál es la solución? Medir la eficiencia relativa dentro de un grupo par de IMF, es decir, un grupo comparable en términos de sus limitantes de eficiencia y
- al hacer comparaciones entre grupos pares de IMF, utilizar un conjunto de variables que ilustre de modo completo la eficiencia; esto permitiría obtener mediciones relativas para entender por qué una IMF es más o menos eficiente que las demás: con esta información, los hacedores de políticas públicas podrían asignar sus fondos a las instituciones más merecedoras de apoyo y las IMF podrían obtener lecciones para su gestión al aprender de sus pares más eficientes.

Propuestas para masificar la oferta

Para las propuestas que busquen masificar la oferta, también se propone trabajar con "ventanillas independientes" de grupos pares, en las que se asigne la financiación utilizando los criterios de eficiencia relativa ya descriptos, además de objetivos de alcance establecidos de modo realista para cada caso. Uno de los mecanismos sugeridos más arriba es el de brindar créditos convertibles a capital para financiar la masificación de productos; esto podría aplicarse a desarrollos logrados con los subsidios a los procesos de diseño y pruebas piloto detallados arriba y también a desarrollos propios de las IMF. El objetivo es capitalizar de modo "inteligente" a las IMF que muestren iniciativa en la innovación, capacidad de ejecución y un uso eficiente de los recursos.

Para el caso de atención a segmentos no rentables, podría considerarse el uso de subsidios que liberen a las IMF de la necesidad de hacer "subsidio cruzado" entre productos o clientes. Como señala el capítulo de Morduch en este libro, los subsidios cruzados peligran cuando las IMF pierden clientes rentables por la competencia y se ven obligadas a dejar de atender a los menos rentables sólo para subsistir financieramente.

Para evitar tales situaciones, Morduch da dos ejemplos de intervenciones que podrían utilizarse, con adaptaciones, en Argentina:

- subsidiar los créditos pequeños de los clientes nuevos que son deficitarios para las IMF y
- subsidiar proyectos que busquen "habilitar" como clientes de IMF a personas que, de otro modo, las instituciones no considerarían como potenciales sujetos de crédito. El capítulo de Morduch en este libro describe el caso del programa IGVGD de BRAC, que otorgó pequeños créditos junto con alimento a personas muy pobres (que BRAC no hubiese admitido como clientes) y logró así sacar a muchas de la indigencia e incorporarlas al programa regular de crédito de la IMF.

Para expansiones a nuevas áreas, podría combinarse un subsidio que cubra parcialmente la inversión en infraestructura con un crédito convertible a capital. Un mecanismo "inteligente" para asignar subsidios para gastos operativos de modo competitivo podría ser su licitación, siguiendo el ejemplo del capítulo de Morduch en este libro, comparable al diseño básico del Programa de Acceso al Crédito de Chile: las IMF compiten por subsidios para cubrir los gastos operativos asociados a créditos ya desembolsados; ganan las IMF que dan señales de haber utilizado el menor monto de recursos para desembolsar sus créditos; así se asegura que se otorga el subsidio a las IMF más eficientes.

Propuestas para viabilizar actores y alianzas

La información del cuadro 6.5 resume una importante serie de características que diferencian a las IMF argentinas del resto de la región más inmediata al país, América del Sur:

Cuadro 6.5. Características de IMF argentinas y de América del Sur

	Argentina	América del Sur
Número de promedio de prestatarios activos/IMF	1.605	20.334
Saldo de cartera bruta	US$832.059	US$19.970.161
Gastos operativos/cartera bruta**	102,10%	16,60%
Gastos de personal/cartera bruta**	65,92%	9,00%
Saldo promedio de créditos/INB per cápita	8,58%	32,30%
Número de asesores de crédito/ número de personal total	48%	43%
Salario promedio/INB per cápita**	231%	412%
Número de prestatarios por asesor de crédito	157	296
Número de prestatarios por personal	75	130

Fuentes: MIX, América Latina y el Caribe 2009. Análisis e Informe de Benchmarks de las Microfinanzas, Washington, D.C., 2010; RADM y Fundación Andares, Mapeo de Instituciones de Microcrédito de Argentina 2009, Buenos Aires, 2009; tipo de cambio para el saldo de cartera bruta de Argentina: Oanda Currency Converter http://www.oanda.com/currency/converter/, ARS5.7801/US$ al 30 de junio del 2009.

** Promedio no ponderado para las IMF argentinas que reportaron ese indicador a *MIX* para 2008.

En relación a sus pares sudamericanas, una IMF argentina presta montos relativamente pequeños: su saldo de crédito promedio es 8,58% del INB per cápita, mientras que es 32,30% en la región. Los coeficientes de gastos sobre cartera corroboran la enorme dificultad que tienen las IMF argentinas en cubrir sus costos con sus ingresos operativos:

- los gastos operativos/cartera bruta son 102,1% para una IMF argentina y 16,6% para una sudamericana y
- los gastos de personal/cartera bruta son 65,92% para una IMF argentina y 9% para una sudamericana.

Sin embargo, no sería deseable que las IMF argentinas busquen mejorar el nivel de sus coeficientes de eficiencia otorgando montos mayores[59], sino fundamentalmente aprendiendo a prestar montos pequeños con mayor eficiencia en la gestión.

Los indicadores disponibles sugieren que las IMF argentinas tienen un nivel de eficiencia razonable en el uso de recursos humanos:

- su coeficiente de asesores de crédito sobre personal total es mejor que el de la región: 43% vs. 48% y
- pagan salarios más modestos: 231% del INB per cápita vs. 412% en la región.

Un área central a mejorar es la productividad del personal:

- una IMF argentina tiene 157 clientes por asesor vs. 296 en la región, y 75 por personal vs. 130.

La diversificación en la propuesta de producto sería para las IMF argentinas el enfoque más prometedor para mejorar la productividad de su personal. Sin embargo, las grandes diferencias en los valores de los varios coeficientes de gasto/cartera entre las IMF argentinas y las sudamericanas sugieren que la mejora de la productividad en clientes no revertiría por sí sola la dificultad que enfrentan las IMF locales de cubrir los gastos con los ingresos: habrá que mejorar también otros aspectos de la gestión. Es por ello que un análisis detallado y comparativo de los niveles de eficiencia relativa entre las IMF argentinas sería clave para entender qué es posible lograr y cómo estructurar los incentivos desde las políticas públicas para encauzar a las organizaciones en el ejercicio de buscar mejoras en la eficiencia de su gestión.

Con respecto al alcance en clientes y al volumen de cartera, el cuadro 6.5 más arriba muestra que una IMF argentina tiene logros muy modestos frente a sus pares regionales:

- llega a apenas a 8% del número de clientes promedio de una IMF sudamericana y

- su cartera de créditos es un 4% del tamaño de la de una IMF sudamericana.

Frente a esta información, estimular el alcance en clientes parece tan importante como fomentar la eficiencia entre las IMF argentinas; podrían otorgarse subsidios para implementar acciones que potencien ambos, como:

- alianzas entre IMF y bancos bajo la forma de compañías de servicios: este tipo de alianzas tiene el potencial de bajar sustancialmente los costos operativos de las IMF pequeñas,
- sucursales de estructura simplificada y sucursales móviles (ya permitidas por la regulación) en zonas de mayor pobreza y alta demanda y
- cuando la regulación lo permita, el establecimiento de corresponsales no bancarios, mecanismo que en Brasil y Colombia está extendiendo el alcance geográfico de los servicios financieros.

También podrían impulsarse medidas para la baja de costos[60] junto a la reinversión de excedentes de las IMF, fomentando así su crecimiento. Estas medidas podrían aplicarse no sólo a operaciones de microcréditos para la microempresa, sino también de otros servicios como los microcréditos para mejora, ampliación y refacción de vivienda y microcréditos de consumo con diseño flexible. Este tipo de productos ya está considerado en la comunicación 4891 del BCRA (aunque sólo cuente a los microempresarios como destinatarios de los mismos). Como elemento "inteligente", las medidas podrían ser aplicables a diferentes productos de modo independiente, alentando la diversificación. A continuación se detallan dos medidas de este tipo y una medida general.

a) Remover el IVA adicional a créditos de bajo monto otorgados a empresas no registradas

Este tema ya ha sido tratado en numerosas publicaciones[61]. Hoy, las IMF establecidas como S.A. deben cobrar un 50% extra de IVA sobre la tasa de interés activa a los créditos otorgados a empresas no registradas: los microempresarios. Por otro lado, están totalmente exentas de IVA las operaciones de microcrédito de instituciones sin fines de lucro, en base al Artículo 22 de la Ley 26.117 o Ley de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía

Social, que incorpora la exención en el apartado número 10 al punto 16 del inciso h) del artículo 7° de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, texto ordenado en 1997, que los describe como: "Los intereses de las operaciones de microcréditos contempladas en la Ley de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. (Apartado incorporado por art. 22 de la Ley N° 26.117 B.O. 21/7/2006)."

La lógica de esta exención es curiosa: se basa en que la Ley 26.117 reconoce como "Instituciones de Microcrédito" sólo a las "asociaciones sin fines de lucro: asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social"[62]. Sería deseable extender la definición de "Institución de Microcrédito" a IMF tanto con como sin fines de lucro, favoreciendo al destinatario final que es el cliente de ambos tipos de instituciones. Es ilustrativo ver en qué contexto se dio la exención del IVA sobre el ingreso por intereses a las IMF con forma legal de ONG en Perú, el país reconocido por el entorno más amigable para las microfinanzas en el mundo. En abril de 1998, una resolución eximió a las Edpyme (la figura legal especialmente creada para dar un marco más formal a las ONG de microfinanzas, aunque sin permitirles captar ahorros) del pago de un IVA de 18% sobre los ingresos provenientes de intereses. Esto se hizo con el espíritu de aliviar los costos operativos de las ONG que quisiesen afrontar el proceso de conversión a Edpyme. Perú no identifica a las IMF por su forma legal sino por sus clientes y busca facilitar su inserción dentro de reglas que favorezcan su desarrollo ordenado. Argentina podría beneficiarse de un enfoque similar.

Un elemento "inteligente" podría ser poner un tope al monto de crédito exento de IVA punitorio que se da a una empresa no registrada o generar tramos de montos de crédito con alícuotas progresivas. Esto tendría una lógica comparable al subsidio para créditos de bajo monto sugerido por el capítulo de Morduch en este libro.

b) Eximir de modo condicionado del impuesto a las ganancias a IMF con fines de lucro

Una exención del impuesto a las ganancias podría ser poderosísima para que las pequeñas IMF argentinas se capitalicen y apuesten por el crecimiento en clientes y cartera. Sin esa exención hoy, el gran

riesgo es alentar o forzar la existencia de IMF que no hagan las inversiones necesarias para llegar a más clientes y a segmentos inferiores del mercado. Elementos "inteligentes" para este estímulo podrían ser:

- condicionarlo totalmente a la no distribución de utilidades y
- sujetarlo a un tope en el monto total de utilidades por encima del cual sí serían gravables.

Adicionalmente, se podría poner un tope al número de clientes activos (por ejemplo, 20.000) por encima del cual una IMF no gozaría de la exención; la lógica aquí sería que una IMF con ese número de clientes debería haber logrado economías de escala y acceso a fondeo que le permitan crecer y afrontar el pago de impuestos: se promovería así el alcance evitando que se creen modelos que dependan excesivamente de subsidios. Podría también aplicarse un tope de número de clientes activos de modo independiente para diferentes tipos de crédito como microempresa, vivienda y consumo, alentando así la diversificación y que existan instituciones con especialización diferente.

c) Remover el impuesto a créditos y débitos bancarios ("impuesto al cheque")

Simplemente porque es un impuesto en sí distorsivo y que desalienta la bancarización y la inclusión financiera.

Sobre la regulación prudencial y no prudencial

En esta área se aprecian importantes avances en política pública: éstos fueron reconocidos en la mejora de calificación de Argentina en el *Microscopio 2009*[63]: de los nueve (entre 21) países de América Latina que mejoraron su puntaje, para Argentina fue "consecuencia de sus acertados cambios en materia regulatoria"[64], lo que cubre la regulación de las operaciones de microcrédito, la creación de IMF especializadas reguladas/supervisadas y no reguladas y la capacidad regulatoria y de supervisión.

Debe destacarse que estos logros fueron el resultado del diálogo entre actores de las microfinanzas y el BCRA, promovido por RADIM, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros: esto verifica que la "inserción" de las políticas públicas puede concretarse cuando hay diálogo entre las partes[65]. En Argentina, el diálogo entre el sector de microfinanzas y la entidad responsable de la supervisión de la actividad financiera regulada, el BCRA, se está logrando en un estadio temprano de desarrollo; en otros países, este tipo de conversaciones sólo sucedieron cuando ya existían numerosas IMF de gran escala.

Los principales avances citados, tanto por las IMF como por el BCRA, apuntan a la reducción de costos financieros y a la quita de barreras para el ingreso de nuevos actores a la actividad: ambos avances favorecen la eficiencia y deberían ser bienvenidos. Se destacan:

- la excepción al encaje obligatorio para financiamiento del exterior, establecido en el 2005 por el Poder Ejecutivo, que exigía la constitución de un depósito no remunerado a un año de plazo por 30% de ciertos ingresos de capital; el BCRA, facultado para reglamentar esta medida, inicialmente eliminó esta restricción para financiamientos a IMF sin fines de lucro y asociaciones civiles y en el 2008 levantó la restricción también a las S.A., dados ciertos requisitos, y
- la comunicación 4891 "Préstamos para microemprendedores y financiaciones para Instituciones de Microcrédito. Reglamentación" del 26 de diciembre del 2008:
  - reduce los requisitos para la gestión de créditos de bajo monto e incorpora elementos específicos de la gestión de microcréditos, que muestran un entendimiento de esta operatoria,
  - simplifica el proceso de otorgamiento de microcréditos para los bancos, profundizando una tendencia iniciada en el 2000, que fue la flexibilización de normas para dar crédito con presunción de ingreso sin necesidad de que el cliente sea un empleado formal,
  - prevé que las instituciones puedan dar créditos para mejora de vivienda y consumo a sus clientes microemprendedores, así como capacitación,
  - aumenta el límite global para financiaciones a IMF: para entidades financieras que financian a IMF, el límite global es de 10% de la responsabilidad patrimonial computable ó AR$4 millones[66] (lo que sea mayor); el límite individual (es decir, por IMF) es de 2,5% de la responsabilidad patrimonial computable ó AR$1,5 millones[67] (lo que sea mayor). Este aumento mejora las posibili-

dades de las IMF de acceder a créditos bancarios en moneda local; no se exige un patrimonio mínimo a las IMF a financiar;
- incorpora el microcrédito a los "servicios complementarios de la actividad financiera y actividades permitidas" que pueden realizar sociedades vinculadas a entidades financieras supervisadas por el BCRA y eleva los límites de financiación permitidos por la normativa de graduación de crédito; una entidad financiera puede participar del capital de sociedades controladas por ella cuya actividad principal sea el microcrédito y puede aportar financiación por un monto global de hasta 30% de la responsabilidad patrimonial computable de la entidad financiera; para los bancos accionistas de IMF, esto ha ampliado la posibilidad de realizar inversiones importantes en dichas IMF, como es el caso del Banco Supervielle con Cordial Negocios S.A., Banco Columbia con Columbia Microcréditos S.A. y Banco Provincia Microempresa S.A.; además, el personal de la IMF puede usar las instalaciones de la entidad financiera, lo que puede mejorar la eficiencia operativa de la institución y permitir a sus clientes acceder a ciertos servicios de la entidad financiera accionista.

Aunque a futuro existan mejoras posibles, hay en general coincidencia en que los temas de regulación prudencial y no prudencial bajo la órbita del BCRA no son obstáculo al desarrollo de las microfinanzas en Argentina. De hecho, existen aún figuras subexplotadas, entre ellas las ya mencionadas sucursales de estructura simplificada y sucursales móviles, así como compañías de servicios y, en términos de producto, la "cuenta básica de ahorro" que da una alternativa de bajo costo para ofrecer servicios de ahorro de alta liquidez. Asimismo, existe un proyecto para el funcionamiento de corresponsales no bancarios y en principio no hay restricciones para el desarrollo de la banca vía celulares. Para el caso de estos dos innovadores canales de distribución, la experiencia internacional[68] sugiere que el uso de la tecnología no garantiza el éxito: los corresponsales se utilizan principalmente para pagos y transferencias y aún no han materializado su promesa de ampliar significativamente el acceso a ahorro y crédito a los excluidos. Para ello, se necesitan productos ajustados a las necesidades de los clientes y un vínculo entre ellos y la institución que los brinda: la tecnología no reemplaza al desarrollo de productos, sino que es complementaria con éste.

6.7. Conclusión: volviendo a Muhammad Yunus

Muhammad Yunus escribe en el sitio Web de GB: "Grameen cree que la pobreza no es creada por los pobres, sino por las instituciones y políticas que los rodean. Para eliminar la pobreza simplemente debemos hacer los cambios adecuados a las instituciones y políticas, y/o crear nuevas. Grameen cree que la caridad no es una respuesta a la pobreza; ésta sólo ayuda a que la pobreza se perpetúe. La caridad crea dependencia y quita a los individuos su iniciativa para atravesar los obstáculos de la pobreza. La respuesta a la pobreza es liberar la energía y la creatividad en cada ser humano"[69].

Argentina enfrenta una creciente exclusión de amplios segmentos de su población. Es una obligación moral enfrentar este dilema y una parte clave de esta obligación es terminar con la exclusión referida a los servicios financieros. Este capítulo propone que la salida a este problema está en ampliar la gama de productos que se ofrece a los clientes, para que las IMF no necesiten forzar el uso intensivo de un producto y los clientes cuenten con servicios adaptados a sus verdaderas necesidades. Las políticas públicas deberían ser proactivas y consistentes para dar este salto y las entidades interesadas en participar no deberían ser discriminadas bajo un concepto que no sea el de eficiencia planteado en este libro. El denominador común es llegar a los que menos tienen con el mejor uso de los recursos, escasos frente a la magnitud del problema. Esta propuesta busca enriquecer el debate sobre las políticas públicas, sabiendo que hay muy buenas razones para discutirla y mejorarla, pero ni una buena razón para postergarla.

Notas

[1] La autora agradece la gran generosidad de quienes fueron entrevistados para la elaboración de este capítulo.

[2] Martínez Ramírez, Renso, "América Latina y El Caribe 2009 - Análisis e Informe de Benchmarking de las Microfinanzas", Washington D.C., Microfinance Information Exchange, 2010.

[3] Fuente: Microfinance Information eXchange; datos a fines del 2008. Para Uruguay no existe información de esta fuente; la cifra para Venezuela, a fines del 2008, era de 53.577 clientes vigentes, de sólo dos IMF.

[4] BADIM y Fundación Andares, "Mapeo de Instituciones de Microcrédito de Argentina", Buenos Aires, 2009.

[5] Las estimaciones del INDEC han caído en descrédito generalizado por la intervención que el Gobierno Nacional ha hecho de este organismo; es por eso que, para cifras a partir del 2007, el gráfico 6.1 utiliza una estimación privada en línea con niveles de aceptación general, acordes con los de los institutos de estadísticas provinciales.

[6] Definido como un individuo identificado como autoempleado, patrón o empleador en un hogar perteneciente a los quintiles 3º, 4º y 5º.

[7] Valazza, Ana Laura, "A Proposal for Enhancing the Provision of Financial Services to the Argentine Poor - PED 250 Second Year Policy Analysis", Cambridge, MA, Harvard University, 2005.

[8] Curat, Pablo, Lupano, Jorge y Adúriz, Isidro, "La Demanda Potencial del Microcrédito en el Conurbano Bonaerense", Buenos Aires, Fundación Andares, 2006; Ana Laura Valazza, op.cit.; Microfinanza Srl, "Microempresas y Microfinanzas en Argentina - Estudio de Factibilidad para un Proyecto de Apoyo al Sector de las Microfinanzas, Parte I", no publicado, 2003; Colacelli, Emilia y Barbuio, Soledad, "La microfinanza en Argentina", Pergine Valsugana - Italia, Proyecto OICS Etimos, 2007.

[9] Maurizio, Roxana, "Movilidad ocupacional de los trabajadores independientes en Argentina. Un análisis de su intensidad,características y determinantes", Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y CONICET - ponencia en el Seminario Economía Informal en Argentina: Los desafíos de la inclusión, noviembre del 2009.

[10] Pillado, Armando y Ever Egúzquiza Canta, capítulo 11 de este libro, pp. xx.

[11] Bertranou, Fabio M. y Paz, Jorge A., "Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina", Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo, 2007, pp. 11 y 12.

[12] Beccaria, Luis y Maurizio, Roxana, "Movilidad ocupacional en Argentina", San Miguel, Argentina, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2003.

[13] de Torres Carbonell, Silvia, "Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2008 - Reporte Ejecutivo", Buenos Aires, Instituto Argentino de la Empresa - Escuela de Dirección y Negocios - Universidad Austral, 2009.

[14] Sainz, Alfredo, "Negocios exitosos argentinos - Diez casos emblemáticos en la base de la pirámide social: Coto, Marolio, La Salada, Helados Pinito, FIE Gran Poder, Dr. Ahorro, Calipso y más", Buenos Aires, Editorial Planeta, 2009.

[15] Deloitte & Touche Corporate Finance S.A., "3ra Encuesta Nacional sobre Financiación al Consumo en la República Argentina", Buenos Aires, 2009. Esta publicación, descripta por & Touche Corporate Finance S.A. como "sin fines de lucro, con propósitos de estudio e investigación", se realiza desde el 2007.

[16] Sin embargo, debe aclararse que la información de este reporte no permite identificar el nivel socioeconómico de la clientela con ingreso informal atendida por instituciones de crédito al consumo ni el número preciso que atienden las compañías de crédito al consumo, que por el tipo de producto es más probable que sirvan a los segmentos socioeconómicos más bajos; sería importante contar con información más detallada sobre estos temas.

[17] Tipo de cambio al 31 de diciembre del 2009: 3,81424 ARS/US$, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/, aplicable a las conversiones siguientes a menos que sea aclarado.

[18] El crédito al consumo, que surgió en Argentina en los años setenta como una propuesta enfocada en la clase media, hoy sirve un mercado distinto; las compañías de crédito al consumo entrevistadas destacaron que su clientela se ha empobrecido, en parte por la pérdida de clientes a la financiación bancaria pero también por las varias crisis que han golpeado el perfil socioeconómico del país y que sus carteras reflejan ese deterioro. Este capítulo analiza el rol de "competidor de las microfinanzas" del crédito al consumo provisto por las compañías de crédito; existen seguramente otras fuentes de crédito, más y menos formales que también podrían analizarse para dar una perspectiva más completa, pero excederían los objetivos de este capítulo.

[19] El estudio de Deloitte señala que los montos más usuales otorgados por comercios minoristas o *retailers* oscilan entre AR$700 (US$184) y AR$1.400 (US$367), comparables a los de las compañías de crédito. Sin embargo, los *retailers* dan los plazos más breves (4 a 15 meses) y no atienden al segmento no formal.

[20] Fuente: Microfinance Information eXchange; datos a fines del 2008.

[21] Collins, Daryl, Morduch, Jonathan, Rutherford, Stuart and Ruthven, Orlanda, "Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on $2 a Day", Princeton, NJ, USA, Princeton University Press, 2009.

[22] Ejemplos de estos estudios son: Fafchamps, M. and Lund, S., "Rural Poverty, Risk and Development", UK, Cheltanham and Northampton - Edward Elgar, 2004. Udry, C., "Risk and Insurance in a Rural Credit Market: An Empirical Investigation in Northern Nigeria", UK, *Review of Economic Studies* 61 - pp. 495-526, 1994; y la investigación sobre la que se basan los *Grameen Diaries*, descripta en Collins, Daryl et alii., op. cit.

[23] Robinson, D. y Morduch, J., "The unbanked: evidence from Indonesia", Washington D.C., The World Bank Economic Review, Volume 22, Number 3, 2008, pp. 517-537.

[24] La investigación sobre la que se basa el libro *Portfolios of the Poor* incluye a la de los *Grameen Diaries*; consistió en entrevistar por al menos un año entero, y al menos con frecuencia mensual, a una muestra representativa de 300 hogares pobres en Sudáfrica, Bangladesh, e India.

[25] Esto se da tanto en publicaciones académicas como las orientadas a operadores; ver, por ejemplo, el reporte anual de la Campaña de la Cumbre

del Microcrédito del 2007: http://microcreditsummit.org/pdf/reports/socr/EngSOCR2007.pdf, sitios como el de Microfinance Gateway que cubren el desarrollo de productos más allá del microcrédito: http://www.microfinancegateway.org/p/site/m/ y también investigaciones de corte académico-empíricas de organizaciones como Innovations for Poverty Action: http://poverty-action.org/work/publications.

[26] Yunus, Muhammad, "Grameen Bank II: Designed to Open New Possibilities", Bangladesh, Grameen Bank, 2002 (traducción de la autora).

[27] Cabe destacar que los dos tipos de crédito especializado que GB mantiene en su propuesta a los clientes son los dedicados a vivienda y a educación.

[28] http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=99999998&limit=1&limitstart=0 (traducción de la autora).

[29] Denes, Andrés y Repetto, Gastón, "Lineamientos tentativos para una eventual regulación microfinanciera en Argentina", Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina y Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas: Taller Regional: Aspectos Regulatorios de las Microfinanzas - Potencias para el Debate, compilado por Gabriela Bukstein, 2007, pp. 53-67.

[30] Tipo de cambio al 31 de marzo del 2007: 3,095 ARS/US$, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/, aplicable a las conversiones siguientes a menos que sea aclarado.

[31] Banco Mundial, "Impacto social de la crisis en Argentina (ISCA)", Buenos Aires, 2002.

[32] Ver: Morduch, Jonathan, "Income Smoothing and Consumption Smoothing", Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, Number 3, 1995.

[33] Esta sección destaca que para los hogares pobres y vulnerables una financiación adecuada del consumo es clave para estabilizarlo y evitar estrategias subóptimas que lleven a una situación más precaria aún. Sin embargo, el ya citado estudio de Deloitte especifica que los segmentos socioeconómicos más bajos son atendidos marginalmente por las empresas dedicadas al crédito de consumo: si bien se acercan a ellos en momentos de expansión económica, retraen su oferta hacia los segmentos más bajos cuando las condiciones empeoran. Esto es inverso a lo socialmente beneficioso, aunque entendible como decisión de supervivencia de una empresa; y destaca la relevancia de las políticas públicas para consolidar la atención de los segmentos más vulnerables por parte de proveedores que los consideren como una clientela central, no marginal.

[34] Ver: Economist Intelligence Unit, "Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2009", 2009.

[35] Gehrke, Matthew, Martínez, Renso y Rondón, María Cecilia, "Análisis e Informe de Benchmarking de las Microfinanzas en América Latina 2008", Washington, D.C., Microfinance Information eXchange, 2008.

[36] Gehrke, Matthew, Martínez, Renso y Rondón, María Cecilia, "Liga de campeones 2008 - Las 100 de *MIX* en América Latina y el Caribe", Washington, D.C., Microfinance Information eXchange, 2008, p. 1.

[37] Prahalad, C.K., "The Fortune at the Bottom of the Pyramid – Eradicating Poverty through Profits", Wharton School Publishing, USA, 2007, p. xvii (traducción de la autora).

[38] Conger, Lucy, Inga, Patricia and Webb, Richard, "The Mustard Tree – A History of Microfinance in Peru", Lima, Universidad de San Martín de Porres, 2009, p. 152 (traducción de la autora).

[39] Conger, Lucy, Inga, Patricia and Richard Webb, op. cit., p. 152 (traducción de la autora).

[40] El ejercicio a continuación compara grupos de instituciones con características distintas para destacar justamente cuán diferentes puede ser el desempeño de estos grupos. Esto es lo que hace que las mediciones relativas dentro de grupos pares (similares en sus características) sean útiles: una IMF dentro de un grupo par puede mejorar porque otras instituciones en la misma situación han logrado un mejor desempeño. Sin embargo, comparar IMF de grupos no pares es como comparar "peras con manzanas": nos puede decir que estamos en presencia de entidades diferentes, pero no puede ayudar a una "pera" a convertirse en una "manzana". Por otro lado, el ejercicio busca mostrar resultados que son probablemente inesperados, como que las IMF sin fines de lucro y enfocadas en pobreza pueden ser más eficientes que las que tienen fines de lucro y no se enfocan en pobreza. Todo esto no contradice el consejo de este libro, que es el de comparar eficiencia en grupos de IMF que sean pares, es decir, realmente comparables. Sólo se buscó, con un ejercicio simple y basado en las ideas de este libro, ilustrar aspectos interesantes para Argentina, para los que sería deseable que se investigue en mayor profundidad.

[41] Tipo de cambio al 30 de junio del 2009: 3,095 ARS/US$, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/.

[42] El estudio empírico del capítulo de Hamed en este libro da apoyo a esta aproximación.

[43] Se excluyó del análisis a las IMF especializadas en grupo solidario dado que, si bien tienen una eficiencia mayor en el uso de personal que las de crédito individual (aunque no tan alta como la de IMF de banco comunal), su alcance en clientes es de 513 prestatarios activos por IMF, mucho menor que el alcance de los otros dos grupos de IMF, lo que una vez más prueba que el banco comunal es en general una metodología mucho más potente y relevante que el grupo solidario para llegar a los más pobres.

[44] Tipo de cambio al 31 de diciembre del 2009: 3,81424 ARS/US$, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/, aplicable a las conversiones siguientes a menos que sea aclarado.

[45] Una aclaración que debe hacerse es que las IMF de banco comunal que más han expandido sus operaciones en Argentina concentran sus operaciones en

el noroeste del país; esto refleja que Argentina es un país de gran extensión y diversidad de situaciones y que lo que funciona en la Región Noroeste puede no funcionar en el Conurbano Bonaerense; las políticas públicas para desarrollar las microfinanzas deberían tomar nota de esta diversidad.

[46] Fuente del tipo de cambio: http://www.oanda.com/currency/converter/, el 1 de enero del 2007.

[47] Mordich, Jonathan, Capítulo 2 de este libro, p. xx.

[48] El capítulo de Mordich en este libro propone que una característica de los subsidios inteligentes es la de "atraer" fondos adicionales, mientras que la de "repelerlos" es precisamente su opuesto y una característica indeseable.

[49] Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, "Programa Nacional de Microcrédito 'Padre Carlos Cajade' - Rendimos Cuentas 2007-2009", Buenos Aires, 2009, p.8.

[50] Fuente del tipo de cambio: http://www.oanda.com/currency/converter/, promedio de 1 de enero del 2007, 2008 y 2009 y 31 de diciembre del 2007, 2008 y 2009.

[51] RADIM y Fundación Andares, op. cit.

[52] Mordich, op. cit., pp. xx.

[53] Ver: Christen, Robert Peck, "Comercialización y desvío de la misión - la transformación de las microfinanzas en América Latina", Washington D.C., CGAP, 2001.

[54] Rhyne, Elizabeth, "Microfinance for Bankers and Investors", McGraw Hill, New York, 2009, p. xiii.

[55] Rhyne, Elizabeth, op. cit., p. xiii.

[56] Rhyne, Elizabeth, op. cit., p. x.

[57] Es probable que los hallazgos de GB y BRI sobre el alto nivel de microcrédito a la microempresa que en realidad se destina a consumo se repliquen en muchas IMF del mundo. Si esto es así, la calidad de las carteras de microcrédito microempresarial, que suele ser mayor a la de las carteras de consumo, podría no estar principalmente ligada al destino del crédito sino también (y quizás aún más) a la calidad de la evaluación de la capacidad de pago del negocio y el hogar, que es lo que las IMF suelen evaluar en conjunto. Quizás sería beneficioso repensar la financiación del consumo de los pobres, introduciendo los elementos de evaluación que mejoran la calidad del crédito y que probablemente también ayudan a los clientes a ser más cautelosos en sus decisiones financieras, además de retirar los elementos que presionan al cliente a endeudarse continuamente y de dar herramientas adicionales para financiar el consumo diario como son las facilidades de ahorro altamente líquidas y las que sirven para financiar consumos de mayor envergadura y que requieren mayor planeamiento, como puede ser el ahorro programado.

[58] Por ejemplo, la financiación de construcción progresiva, refacción y mejoramiento de vivienda suele necesitar financiación de más largo plazo que la del microcrédito empresarial; si se desea desarrollar este tipo de productos, es clave asegurar que existirá una financiación adecuada para expandirlo.

[59] En particular, porque Argentina parece enfrentar una situación comparable a la de Sudáfrica, citada en el capítulo de Hamed en este libro, que es la de un país de ingreso medio con alta desigualdad, en el que los montos de los créditos de las IMF son bajos en relación a, por ejemplo, sus costos laborales; esto es especialmente el caso de las IMF más enfocadas en pobreza, como ilustra Hamed para SEF. El caso de SEF muestra cómo la IMF usó subsidios de modo estratégico y logró avances en eficiencia para no desatender a su población objetivo.

[60] El capítulo de Beck en este libro destaca que un sistema financiero con altos costos fijos deja afuera a quienes son más costosos y riesgosos de servir. Por supuesto, las microfinanzas argentinas podrían beneficiarse de bajas en los costos de transacción del sistema financiero en general. Sin ignorar esta realidad, este capítulo se centra en cambios que podrían tener mayor impacto específico para trazar un camino enfocado.

[61] Crouzel, Roberto, "¿Por qué las Microfinanzas no se desarrollan con más éxito en Argentina? - Microfinance Research Paper", Italia, International Development Law Organization, 2009; Curat, Pablo, Lupano, Jorge A. y Gineste, Luciana, "Microfinanzas en Argentina y en América Latina: Regulaciones, Instituciones y Políticas Públicas", Buenos Aires, Fundación Andares, 2007; Gabriela Bukstein (compiladora), "Taller Regional: Aspectos Regulatorios de las Microfinanzas - Ponencias para el Debate", Buenos Aires, BCRA y PNUD, 2007.

[62] Artículo 2º, Ley 26.116, Boletín Oficial de la República Argentina; sancionada el 28 de junio del 2006 y promulgada el 17 de julio del 2006.

[63] Economist Intelligence Unit, op. cit.

[64] Economist Intelligence Unit, op. cit., p. 11.

[65] Refiriéndose a las políticas industriales, pero haciendo una reflexión aplicable a las políticas públicas en general, Dani Rodrik de la Universidad de Harvard describe a una buena política como aquella que tiene inserción, definida como el conocimiento de la realidad de las instituciones objeto de la política logrado a través del diálogo, que da los incentivos adecuados, tanto beneficios como exigencias, y que exige responsabilidad, definida como transparencia y agilidad en el rendimiento de cuentas de las instituciones beneficiadas por la política. Ver: Rodrik, Dani, "Normalizing Industrial Policy", Cambridge, MA, Harvard University, 2007.

[66] Equivalente a US$1 millón; tipo de cambio al 7 de mayo del 2010: 3,898 AR$/US$, fuente: http://www.oanda.com/currency/converter/, aplicable a las conversiones siguientes a menos que sea aclarado.

[67] Equivalente a US$585.000.

[68] Ver: Ivatyn, Gautman y Mas, Ignacio, "Las primeras experiencias con la banca sin sucursales", Washington, D.C, CGAP, 2008.

[69] http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=108 (traducción de la autora).

7

Bolivia: frente a la comercialización y la competencia en las microfinanzas, ¿qué rol deben tener las políticas públicas?

Rita Alem Rojo, Carlos Foronda y Ricardo Negales

7.1. Introducción

En los últimos veinte años, Bolivia presentó mejoras importantes en materia de profundización y alcance de su sistema financiero. Esto se debió principalmente a políticas públicas sobre desregulación del mercado. A principios de la presente década, el sistema financiero boliviano mantenía las características de un mercado oligopólico, como lo destaca la evolución del índice Herfindahl-Hirschman que mide la concentración de mercado[1]. Sin embargo, el sesgo oligopólico se ha atenuado sustancialmente[2].

Por un lado, la mayor competencia en el mercado financiero ha permitido el crecimiento de la actividad microfinanciera, generando una importante pérdida en las cuotas de mercado del sistema bancario tradicional y un buen posicionamiento de las entidades especializadas en microfinanzas. Este proceso estuvo acompañado de modificaciones en indicadores de eficiencia de los distintos grupos de instituciones que participan en el mercado financiero boliviano, las que se analizan en este capítulo.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda, la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) y el Banco Central de Bolivia (BCB) definieron un conjunto de políticas que dieron el marco jurídico y normativo que asistió y protegió tanto a los consumidores de servicios financieros como a las entidades dedicadas a la prestación de los mismos.

Estas y otras políticas permitieron un incremento considerable de la profundidad del mercado financiero. El presente capítulo analiza la

profundización en el período 2001-2009, identificando los segmentos de la población que se beneficiaron de este proceso, las características de las instituciones que más contribuyeron al mismo y la evolución del desempeño financiero que acompañó a esta expansión. Para dicho análisis, se consideran los dos tipos de instituciones financieras que operan en el país:

- por un lado, las instituciones reguladas por la ASFI, que incluyen a los bancos comerciales (B), los fondos financieros privados (FFP) especializados en microfinanzas, las mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda (MAP) y las cooperativas de ahorro y crédito abiertas (CAC) y
- por otro lado, las instituciones no reguladas por esta autoridad, que en Bolivia se denominan instituciones financieras de desarrollo (IFD).

Los resultados del análisis, discutidos a lo largo del capítulo, permiten proponer políticas públicas destinadas a mantener e incrementar aún más la profundidad del sistema y a lograr que esta expansión esté acompañada de la inclusión de segmentos aún desatendidos por el sistema financiero y guiada por el concepto de eficiencia.

7.2. El desempeño financiero y social del sistema financiero boliviano

Referirse al caso boliviano, tan conocido en el ámbito de las microfinanzas, sin repetir lo que ya se conoce mundialmente, no es tarea fácil. Por lo tanto, el desafío de este capítulo es analizar la evolución financiera y social del sistema boliviano, a fin de identificar elementos que permitan diseñar políticas a favor de una profundización sostenible del mismo manteniendo niveles adecuados de eficiencia técnica.

El número de clientes de créditos se ha incrementado de manera importante

En términos de alcance, en los años noventa, las microfinanzas bolivianas eran todavía incipientes: a 1990, el sistema financiero tenía solamente 95.136 clientes de crédito, lo que equivalía a 154 personas atendidas con préstamos por cada 10.000 habitantes. En contraste, a diciembre del 2009, el número de clientes de crédito alcanzaba a 1.110.308 personas, representando a 1.086 personas por cada 10.000 habitantes.

En 1990, la estratificación de los créditos por monto reflejaba una característica que puede designarse como discriminadora, pues el 4% de los clientes del sistema financiero boliviano concentraba el 70% del monto prestado en operaciones mayores a US$50.000, mientras que el 84% de los clientes era atendido con préstamos menores a US$10.000 y recibía sólo el 14% del monto prestado. A fines del 2009, esta situación se había modificado, como lo refleja el cuadro 7.1, y permite destacar los avances frente a la situación de veinte años atrás en términos de llegada a la población de menor nivel de ingresos. Esto correspondió a una práctica de escalamiento hacia abajo que amplió sustancialmente las asignaciones de créditos medianos y microcréditos a un conjunto cada vez más amplio de la población boliviana.

Cuadro 7.1. Estratificación de créditos en el sistema financiero boliviano a diciembre del 2009

Rango de préstamos	% monto	% clientes
Mayores a US$50.001	50,7%	1,2%
De US$10.001 a US$50.000	21,8%	6,2%
De US$1.001 a US$10.000	24,3%	61,5%
Menores a US$1.000	3,3%	31,1%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración a partir información de ASFI y Finrural (acceso abril 2010).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el desafío de profundización en un país como Bolivia, donde el 85% de los pobres se ubica en las áreas rurales, no sólo debe expresarse en términos de población, sino también geográficos. Éste es un reto considerable dadas las numerosas barreras que usualmente se encuentran para expandir los sistemas financieros en las áreas rurales. A modo de ilustración, se puede señalar la experiencia de uno de los autores del presente capítulo, quien en el año 1995 inició las operaciones de una entidad microfinanciera en dos regiones deprimidas[3] situadas a menos de tres horas de camino de la tercera ciudad en importancia del país, en las cuales el trueque todavía era la única forma de intercambio comercial para la totalidad de los bienes de consumo.

Con respecto a la cobertura geográfica de los servicios financieros en Bolivia, hace sólo 15 años, grandes áreas se mantenían absolutamente aisladas. Observando la evolución de la oferta, se destaca el incremento del número de agencias de instituciones financie-

ras en áreas rurales entre los años 2001 y 2009. En la actualidad, la población que dispone de algún punto de atención financiera en su localidad de residencia representa el 62,4% de la población del país[4] y, según otro estudio de cobertura de servicios de crédito a nivel municipal, el 85,9% de la población residente a nivel municipal tendría entre sus habitantes a algún poblador, hombre o mujer, con un crédito contratado con alguna de las entidades que operan en Bolivia[5].

Sin embargo, este proceso de profundización y amplitud de los servicios financieros en Bolivia presenta diferencias significativas entre los diferentes actores institucionales que operan en el país. Por un lado, la vieja lógica de exclusión de personas incapaces de presentar garantías reales se mantiene en un grupo muy importante de instituciones de intermediación financiera y, por otro lado, existe otro grupo de entidades donde la inclusión financiera forma parte de la visión y misión institucionales.

En el primer grupo de entidades se encuentran los bancos tradicionales, las mutuales y las cooperativas y en el segundo se encuentran las entidades especializadas en servicios microfinancieros, reguladas y no reguladas. La coexistencia de estos dos grupos de instituciones financieras con visiones y misiones divergentes se puede explicar en parte por una política pública que ha impuesto muy pocas barreras de entrada a nuevas entidades financieras.

La evolución del número de clientes de crédito para distintos tipos de entidades entre 2001-2009 puede observarse en el cuadro 7.2. Esta información muestra una paralización o un retroceso en la contribución de bancos, mutuales y cooperativas a la ampliación del alcance del sistema financiero y un fuerte aporte de las entidades especializadas en microfinanzas. Bajo la denominación de entidades especializadas en microfinanzas se incluye a las entidades reguladas (MF) por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), que abarcan a todos los FFP y a dos bancos especializados y a las no reguladas, que abarcan a las IFD[6].

El conocido aporte de las entidades especializadas en microfinanzas a la expansión de los servicios financieros en Bolivia es la principal faceta del proceso que ha sido divulgada internacionalmente. Este capítulo analizará ciertos aspectos de este proceso que todavía no han sido suficientemente estudiados, como la contribución diferenciada de entidades reguladas y no reguladas no sólo a la expansión sino también a la profundización del sistema.

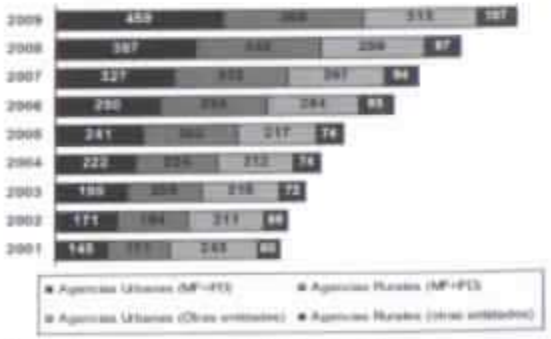
Cuadro 7.2 Número de clientes de crédito por tipo de entidad

Año	Bancos	Cooperativas	IFD	Mutuales	MF	Clientes con crédito por 10.000 habitantes
2001	171.478	73.978	130.242	38.204	202.751	732
2002	179.187	67.314	126.888	28.016	180.342	675
2003	159.588	51.006	146.574	20.436	169.970	620
2004	152.493	53.922	191.164	19.465	182.592	664
2005	134.091	55.714	167.007	19.143	259.480	689
2006	132.519	59.350	210.643	18.668	310.550	776
2007	163.664	61.102	235.758	18.682	367.485	879
2008	190.747	68.520	275.307	18.473	440.475	1.011
2009	157.271	74.068	292.598	18.154	503.005	1.042
2010	175.561	77.955	289.831	18.602	548.359	1.086

Fuente: Elaboración a partir de los datos del panel con información de ASFI y Finrural.

En términos de clientes de crédito atendidos, la cuota de mercado de las MF y las IFD ascendió de un ya importante 54% en el 2000 a un 75% en el 2009. Esto responde en gran parte a una expansión de los servicios de estas entidades hacia el medio rural donde, como ya se destacó, radica la mayoría de la población pobre en Bolivia. En efecto, las agencias provinciales de las entidades microfinancieras analizadas en el panel de datos representaban a fines del 2009 el 78,4% del total de agencias del sistema financiero boliviano. El gráfico 7.1 muestra el mayor crecimiento general, y en particular el de áreas rurales, logrado por las MF y las IFD entre el 2001 y 2009, en comparación con la dinámica de apertura de agencias, básicamente urbanas, por parte de los bancos, cooperativas y mutuales.

Gráfico 7.1 Evolución del número de agencias urbanas y rurales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ASFI y Finrural.

El incremento en clientes ha sido acompañado por mayor competencia en el sistema financiero

La política pública boliviana no ha impuesto barreras de acceso para que nuevos actores participen en el sistema financiero. Esta situación ha permitido, sin duda, el crecimiento de las instituciones en el país.

El cuadro 7.3 ofrece información sobre el tipo y número accionistas que participan en el sistema financiero boliviano, detallando el valor del patrimonio de cada uno. El índice Herfindahl-Hirschman[7], calculado sobre los aportes al patrimonio de estos 179 accionistas, es de 0,034, lo que denota una bajísima concentración del mercado.

Cuadro 7.3. Composición del patrimonio del sistema financiero boliviano por tipo de accionista

Tipo de accionista	Patrimonio (miles de Bs.)	%	Número de accionistas	%
Sociedades anónimas nacionales	1.788.787	24,20%	22	12,30%
Personas naturales	1.324.756	18,10%	116	64,80%
Cooperativas	1.236.199	16,90%	3	1,70%
Sociedades anónimas del exterior	855.525	11,70%	10	5,60%
Fundaciones no lucrativas	797.365	10,90%	12	6,70%
Entidades internacionales de microfinanzas	659.579	9,00%	9	5,00%
Entidades públicas	581.912	7,90%	4	2,20%
Organismos multilaterales	92.046	1,30%	2	1,10%
Asociaciones empresariales	5.518	0,10%	1	0,60%
Total general	7.321.666	100,00%	179	100,00%

Fuente: Elaboración a partir información de ASFI y Firmat (acceso abril 2010)

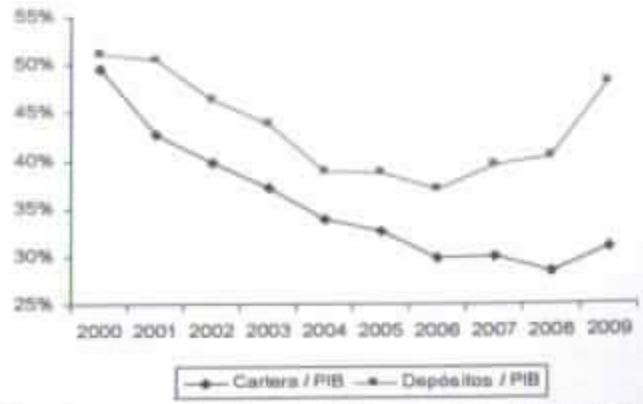
En la región latinoamericana, la década analizada tuvo como característica una fuerte concentración oligopólica de los grandes conglomerados financieros internacionales. Sin embargo, el caso boliviano no siguió el mismo patrón. Probablemente el escaso atractivo de Bolivia como mercado financiero facilitó la fuerte desconcentración liderada por entidades sin fines de lucro, las principales accionistas de las entidades que operan con servicios microfinancieros y las que impulsaron al sistema financiero boliviano en su dinámica de profundización y amplitud, sin perder de vista objetivos de desempeño financiero.

El incremento en clientes y cartera de créditos a precios constantes

Uno de los principales aspectos analizados por este capítulo es la vinculación de la profundización de los servicios financieros con la eficiencia técnica y el enfoque social con que operaron las entidades bolivianas, mirados a la luz de varios indicadores de la actividad financiera.

La vinculación del sistema financiero boliviano con la economía real muestra un permanente descenso de las operaciones activas en los últimos diez años y una leve recuperación reciente. Por su parte, la relación entre las captaciones y el producto interno bruto (PIB) muestra una disminución hasta el año 2006 y una brecha creciente entre las captaciones y colocaciones en relación al PIB (ver gráfico 7.2). Esta situación se explica por el alto porcentaje de activos de las entidades financieras en bonos del Estado en los últimos tres años. Esta práctica no incentiva a las entidades financieras a mejorar sus operaciones de préstamos, pues el bajo riesgo relativo y los retornos atractivos de la tenencia de bonos no se traducen en mejoras en la eficiencia global del sistema[8]. Como se podrá ver más adelante, el modelo de análisis cuantitativo desarrollado para el presente capítulo permite destacar diferencias sustanciales entre las instituciones que participan activamente en este tipo de operaciones y aquellas que han desarrollado tecnologías financieras adecuadas para colocar recursos en el sector privado de la economía.

Gráfico 7.2. Relación entre Cartera y Depósitos con el PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ASFI e Instituto Nacional de Estadística

A pesar de su importante expansión en términos de población atendida, el sistema financiero boliviano no asigna mayores volúmenes de recursos a la población, lo que explica también la disminución en los índices de cartera / PIB. En el cuadro 7.4 se puede observar que los montos de cartera por habitante en Bolivia han disminuido en moneda constante aunque exista un ligero incremento en dólares corrientes por la devaluación de esta moneda en los dos últimos años. Por su parte, el nivel de depósitos por habitante presenta una disminución sostenida hasta el 2007, cuando se da un punto de inflexión que puede explicarse por la elevada liquidez, producto de las remesas de residentes en el exterior, y las tasas de interés elevadas, utilizadas para controlar la inflación de ese periodo.

Cuadro 7.4. Indicadores de profundidad del sistema financiero boliviano

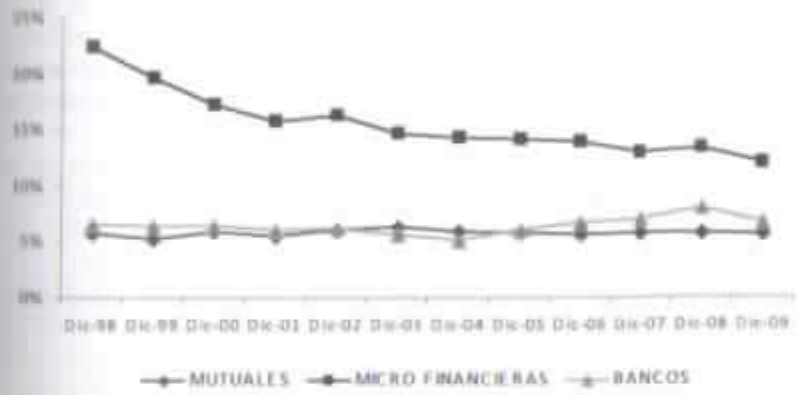
Año	Cartera por habitante			Depósitos por habitante			Crédito promedio/
	Bs.	Bs. 2000	US$	Bs.	Bs. 2000	US$	PIB per cápita
2000	3.055	3.055	479	3.145	3.145	493	6,78
2001	2.667	2.643	392	3.147	3.118	462	6,34
2002	2.559	2.475	342	2.979	2.881	398	6,42
2003	2.549	2.372	326	3.008	2.799	385	5,59
2004	2.554	2.271	318	2.930	2.606	364	4,91
2005	2.670	2.263	334	3.166	2.684	396	4,21
2006	2.858	2.292	358	3.530	2.851	445	3,59
2007	3.147	2.276	416	4.140	2.994	547	2,97
2008	3.415	2.208	490	4.867	3.149	698	2,72
2009	3.784	2.442	543	5.870	3.788	842	2,85

Fuente: Elaboración a partir de los datos del panel preparados para el presente capítulo, datos de PIB, población e índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística INE.

Por otro lado, el escalamiento negativo que se constata entre el tamaño de crédito promedio y el PIB per cápita refleja el crecimiento de la actividad microfinanciera y acerca el tamaño promedio de las operaciones crediticias a niveles favorables para la atención de la población de menores ingresos.

Este aspecto del escalamiento de préstamos hacia abajo, que caracteriza al modelo boliviano, se destacará en el análisis de eficiencia que aborda este capítulo. Para tal fin, y a manera de definir el contexto general en el que se ha desenvuelto la actividad financiera en Bolivia, el gráfico 7.3 muestra, para el periodo 1998-2009, la evolución del margen[9] efectivo, es decir, de la diferencia entre las tasas de interés activa y pasiva para distintos tipos de instituciones. Para una entidad financiera, un menor margen exige costos operativos lo suficientemente bajos como para asegurar la rentabilidad. Las cifras del gráfico constatan que un subgrupo de entidades dedicadas a las microfinanzas (las MF; se excluye a las IFD, pues no se dispone de esta información para este grupo de entidades) es el único donde han tenido que existir importantes cambios en la eficiencia de gestión, pues sus márgenes son los que más disminuyeron, por encima de 10 puntos porcentuales.

Gráfico 7.3. Evolución del margen ("spread") efectivo para entidades financieras



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ASFI

El gráfico precedente muestra también que los márgenes de intermediación tuvieron un ligero descenso en los bancos comerciales bolivianos entre 1998 y el 2004. Sin embargo, dado que este grupo de entidades aumentó sus puntos de atención desde el año 2005, se percibe un incremento en sus márgenes a partir de entonces y hasta el 2008 para cubrir los costos relacionados a tal aumento en puntos de atención.

En esta sección se ha evidenciado un crecimiento importante del número de clientes de crédito del sistema financiero, el hecho que simultáneamente se haya asistido a una disminución del crédito promedio permite suponer que esta expansión ha significado la inclusión de segmentos de bajos recursos. Surge entonces, naturalmente, la necesidad de indagar si las instituciones especializadas en microfinanzas han hecho la contribución más importante para esta expansión y, si tal fue el caso, analizar el desempeño operativo y financiero que éstas tuvieron para brindar luces sobre la sostenibilidad de su expan-

sión. Para cumplir estos objetivos, es necesario contar con unidades de medición objetivas. La construcción de estas medidas está detallada en la próxima sección.

7.3. Metodología para la medición del desempeño financiero, operativo y social

Para la medición del desempeño financiero, operativo y social de las entidades que participan en el mercado financiero boliviano, se construyó un panel de información que comprende los años 2001 al 2009. El panel contiene indicadores contables elaborados a partir de información de balances y estados financieros con información a diciembre de cada año, así como datos sobre la estratificación de las operaciones de crédito y la cobertura geográfica de las distintas entidades.

Se consideró a la totalidad de las entidades que operaron en el periodo: ocho bancos comerciales, ocho instituciones reguladas especializadas en microfinanzas (que incluyen a dos bancos), 10 IFD que por el momento tienen un sistema común de autorregulación y que se encuentran en proceso de aprobación de planes de adecuación para su fiscalización por parte del ente regulador y, finalmente, un grupo de 20 cooperativas y ocho mutuales de ahorro y crédito. Por otro lado, para mayor consistencia en el análisis, se descartaron aquellas instituciones que no contaban con la serie completa de información (unas ocho instituciones).

El panel de datos utilizado para el análisis permite generar indicadores que alivian las limitaciones destacadas por el capítulo de Flückiger & Vassiliev en este libro para la construcción de un índice de desempeño social que mida el "alcance" o el grado en el que las entidades financieras llegan a prestatarios pobres y a los que se ubican en áreas rurales[10]. Estos indicadores son:

- IS1 = indicador de la cartera de microcréditos: relación entre el saldo de cartera en microcréditos y el saldo de cartera total de la entidad; se considera microcréditos a los préstamos otorgados a través de tecnologías propias del microcrédito, sin colaterales reales, utilizando la clasificación de operaciones de crédito de ASFI, el indicador mide el saldo en microcréditos sin garantía real en relación al total de la cartera administrada por cada institución,
- IS2 = indicador de la cartera de créditos pequeños en relación al saldo de cartera total de cada entidad: relación entre los saldos de créditos menores a US$500 y entre US$500 y US$1.000 y el saldo de la cartera total de cada institución financiera; en este rango de operaciones se pueden encontrar créditos de consumo y por tarjetas emitidas por bancos comerciales,
- IS3 = indicador de agencias rurales: relación entre el número de agencias rurales de cada entidad y el total de agencias de cada entidad.
- IS4 = indicador de crédito promedio: relación de los saldos de cartera de cada entidad con el número de clientes de crédito y el PIB per cápita anual y
- IS5 = indicador del universo de pequeños prestatarios atendidos por cada entidad: relación entre el número de clientes con créditos menores a US$500 y US$1.000 en relación al total de clientes de microcréditos del sistema financiero boliviano.

Con esta información, se puede visualizar para el grupo de entidades analizadas la misión institucional en términos de atención a los sectores geográficos menos integrados al sistema financiero (áreas rurales) y su contribución a la profundización y ampliación de los servicios financieros que alcanzan a la población de menores ingresos del país.

Por otra parte, la información utilizada para la construcción de los índices de desempeño operativo y financiero es similar a la recomendada por *MicroBanking Bulletin* (*MBB*, 2000); adicionalmente se consideraron otros indicadores a partir de la información contenida en el panel de datos. El análisis del desempeño operativo y financiero se realizó a partir de los cinco indicadores siguientes:

- IF1 = indicador de autosuficiencia operativa: ingresos operativos sobre gastos operativos,
- IF2 = indicador de calidad de cartera: relación entre las provisiones por incobrabilidad sobre la cartera total,
- IF3 = indicador de margen de intermediación: ingresos financieros – gastos financieros en relación al activo productivo,
- IF4 = indicador de eficiencia operativa: gastos operativos por cliente de crédito atendido e
- IF5 = indicador de eficiencia administrativa: relación entre gastos operativos y número agencias.

Si bien no se utilizan todos los indicadores de eficiencia sugeridos en el capítulo de Hamed en este libro, se considera que los índices

IF4 e IF5 dan aproximaciones satisfactorias sobre la eficiencia operativa para el análisis general que pretende hacer este capítulo.

Fundamentos del análisis factorial

Aunque puede asumirse que los indicadores arriba mencionados son distintas manifestaciones del desempeño social, operativo y financiero de las instituciones bolivianas, no es posible saber *a priori* cuáles de ellos tienen mayor o menor importancia relativa. Para salvar esta dificultad se crearon dos medidas que resumen la información contenida en los indicadores mencionados: un Indicador de Desempeño Social (IDS) y un Indicador de Desempeño Operativo/Financiero (IDF).

Ambos indicadores fueron construidos empleando un análisis factorial exploratorio, técnica estadística de sintetización de información que otorga ponderaciones objetivas a cada uno de los indicadores de acuerdo a la cantidad de información que contenga cada uno. El análisis factorial parte de la premisa que el IDS y el IDF no son directamente observables pero que sí tienen un fuerte vínculo con los indicadores seleccionados para la medición del desempeño de las instituciones financieras.

El Anexo IV detalla los fundamentos técnicos del análisis factorial, ilustrando la construcción del IDS para uno de los nueve años considerados en el panel de datos. La construcción del IDF y del IDS para el resto de los períodos responde a la misma lógica.

7.4. Análisis del desempeño operativo, financiero y social del sistema financiero boliviano

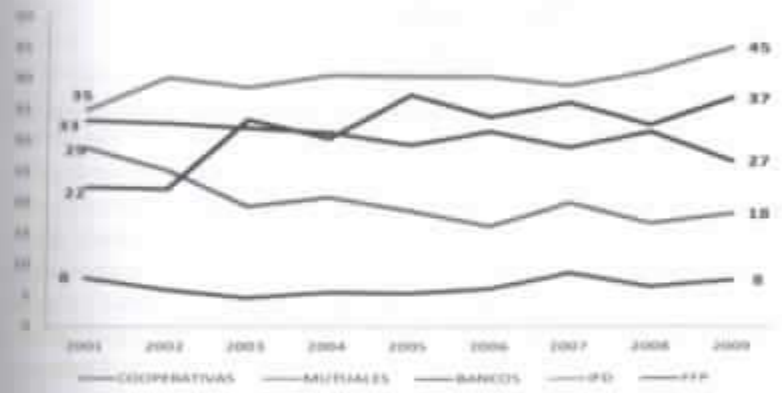
El IDS y el IDF, como medidas objetivas del desempeño, permiten ordenar a las instituciones de acuerdo a resultados comparables y crear así un ranking social y un ranking operativo-financiero para cada año. Si bien los indicadores no son directamente comparables en el tiempo, pues su composición no es exactamente la misma cada año, el orden al que dan lugar sí lo es. En efecto, esta comparación respeta el desempeño relativo de cada institución dadas las condiciones propias de cada año.

Utilizando los índices construidos, puede verse que las IFD han tenido un desempeño operativo y financiero destacable en el contexto boliviano, sin dejar de lado su vocación social: como muestran los gráficos 7.4 y 7.5, en promedio, las IFD lograron un ranking

social y operativo-financiero superior al resto de las instituciones financieras bolivianas durante todo el período de análisis. Por otro lado, los FFP mantuvieron un nivel de desempeño social estable comparativamente al resto de las instituciones y mejoraron su desempeño operativo-financiero de manera sostenida durante el período de análisis.

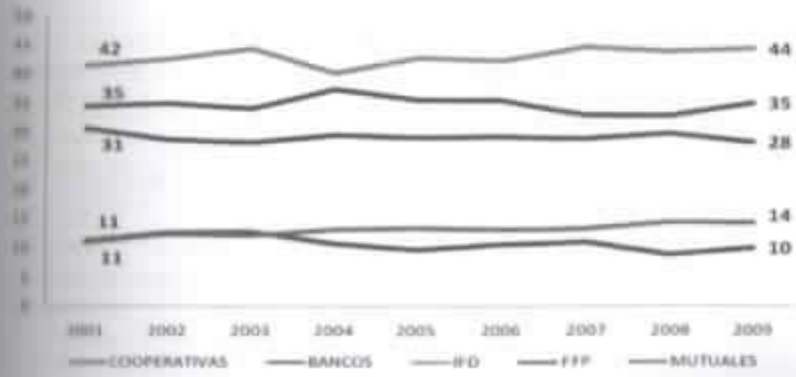
Estas dos constataciones corroboran el hecho que el sistema microfinanciero, tanto regulado como no regulado, es el de mayor contribución a la profundización inclusiva del sistema financiero de Bolivia.

Gráfico 7.4. Evolución del ranking operativo-financiero por tipo de institución



Fuente: Elaboración propia a partir del IDS anual para grupos de entidades

Gráfico 7.5. Evolución del ranking social por tipo de institución



Fuente: Elaboración propia a partir del IDS anual para grupos de entidades

Es importante remarcar que las IFD, que son entidades no reguladas, han contribuido más a la profundización que las FFP, que sí lo son. En todo caso, puesto que ambos tipos de instituciones son especializadas en microfinanzas, se puede afirmar que la profundización del sistema responde a su inclusión deliberada de los segmentos de bajos ingresos.

La información de los cuadros 7.5 y 7.6 permite profundizar el entendimiento sobre el rol de las instituciones especializadas en microfinanzas en la profundidad alcanzada por el sistema financiero boliviano en el período analizado. Para observar en mayor detalle la profundización del alcance, se analiza la evolución del número de créditos menores a US$500, la del número de créditos entre US$500 y US$1.000 y la de los saldos de cartera en ambos rangos.

Las MF y las IFD, como principales oferentes de microcréditos en Bolivia, lograron incrementar tanto el número de clientes como el volumen de desembolsos en los rangos de préstamos más pequeños, como se puede observar en el cuadro 7.5. Para las MF, se observa en los últimos años una disminución del porcentaje de clientes con créditos menores a US$500, lo que ha llevado a algunos analistas a anunciar una "pérdida de vocación social" de éstas, vinculada al crecimiento y a la búsqueda de mejores resultados financieros. Estas aseveraciones parecen apresuradas frente al rol destacado que estas entidades tienen y han tenido en la profundización del sistema financiero en Bolivia, aunque, por supuesto, será una variable importante a monitorear y entender a futuro.

Cuadro 7.5. Porcentaje de clientes de crédito de bajo monto respecto al total de clientes del sistema financiero

Año	Clientes crédito <U$500		US$500<clientes crédito <U$1.000		Clientes microcrédito (<US$1.000)
	IFD	MF	IFD	MF	
2001	10,41%	10,08%	3,61%	5,86%	29,96%
2002	9,69%	13,24%	5,25%	5,41%	33,58%
2003	10,46%	14,11%	6,78%	5,74%	37,09%
2004	12,22%	19,99%	5,15%	6,71%	44,06%
2005	11,57%	19,75%	5,69%	7,22%	44,01%
2006	11,42%	17,30%	5,83%	7,62%	42,16%
2007	13,50%	15,62%	5,39%	7,41%	41,91%
2008	15,88%	12,68%	5,97%	8,87%	43,39%
2009	13,49%	11,59%	6,02%	8,53%	39,64%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ASFI y FINRURAL.

Cuadro 7.6. Monto de los créditos más pequeños respecto al total de cartera del sistema

Año	Clientes crédito <U$500		Clientes crédito <U$1.000		Clientes microcrédito
	IFD	MF	IFD	MF	
2001	0,30%	0,29%	0,13%	0,48%	1,21%
2002	0,44%	0,35%	0,58%	0,49%	1,87%
2003	0,46%	0,39%	0,63%	0,58%	2,07%
2004	0,52%	0,62%	0,25%	0,78%	2,17%
2005	0,40%	0,68%	0,34%	0,88%	2,31%
2006	0,32%	0,59%	0,58%	0,93%	2,42%
2007	0,29%	0,55%	0,58%	0,88%	2,29%
2008	0,71%	0,64%	0,53%	1,05%	2,93%
2009	0,73%	0,57%	0,54%	0,93%	2,76%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ASFI y FINRURAL.

Puede conjeturarse que esta profundización inclusiva del sistema financiero boliviano ha tenido que ser posible, en parte, gracias a mejoras en el desempeño institucional. De otra manera, sería difícil afirmar que este nivel de profundidad sea sostenible en el tiempo, más aún si sus principales impulsores son instituciones que todavía no tienen la facultad legal de recibir depósitos del público. Para ello es importante entender qué permitió la mejora del desempeño social. En particular, desde la perspectiva de este libro, ¿tuvo la eficiencia algo que ver?

7.5. ¿Qué explica la profundidad del sistema financiero boliviano?

Para identificar algunos factores explicativos de la profundidad del sistema financiero boliviano y de su evolución en el tiempo, se desarrolló un modelo de datos de panel[11] que incluye el ranking de desempeño social como variable explicada; es decir, se buscó entender qué factores permitieron a ciertas instituciones lograr un alto desempeño social[12].

Entre las variables explicativas consideradas que resultaron ser estadísticamente significativas y por ello relevantes al análisis se encuentran:

- el tipo de institución financiera, medido por un conjunto de cinco variables dicotómicas:

Es importante remarcar que las IFD, que son entidades no reguladas, han contribuido más a la profundización que los FFP, que sí lo son. En todo caso, puesto que ambos tipos de instituciones son especializadas en microfinanzas, se puede afirmar que la profundización del sistema responde a su inclusión deliberada de los segmentos de bajos ingresos.

La información de los cuadros 7.5 y 7.6 permite profundizar el entendimiento sobre el rol de las instituciones especializadas en microfinanzas en la profundidad alcanzada por el sistema financiero boliviano en el período analizado. Para observar en mayor detalle la profundización del alcance, se analiza la evolución del número de créditos menores a US$500, la del número de créditos entre US$500 y US$1.000 y la de los saldos de cartera en ambos rangos.

Las MF y las IFD, como principales oferentes de microcréditos en Bolivia, lograron incrementar tanto el número de clientes como el volumen de desembolsos en los rangos de préstamos más pequeños, como se puede observar en el cuadro 7.5. Para las MF, se observa en los últimos años una disminución del porcentaje de clientes con créditos menores a US$500, lo que ha llevado a algunos analistas a anunciar una "pérdida de vocación social" de éstas, vinculada al crecimiento y a la búsqueda de mejores resultados financieros. Estas aseveraciones parecen apresuradas frente al rol destacado que estas entidades tienen y han tenido en la profundización del sistema financiero en Bolivia, aunque, por supuesto, será una variable importante a monitorear y entender a futuro.

Cuadro 7.5. Porcentaje de clientes de crédito de bajo monto respecto al total de clientes del sistema financiero

Año	Clientes crédito <U$500		US$500<clientes crédito <U$1.000		Clientes microcrédito (<US$1.000)
	IFD	MF	IFD	MF	
2001	10,41%	10,08%	3,61%	5,86%	29,96%
2002	9,69%	13,24%	5,25%	5,41%	33,58%
2003	10,46%	14,11%	6,78%	5,74%	37,09%
2004	12,22%	19,99%	5,15%	6,71%	44,06%
2005	11,37%	19,73%	5,68%	7,22%	44,01%
2006	11,42%	17,30%	5,83%	7,62%	42,16%
2007	13,50%	15,62%	5,39%	7,41%	41,91%
2008	15,88%	12,68%	5,97%	8,87%	43,39%
2009	13,49%	11,59%	6,02%	8,53%	39,64%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ASFI y FINRURAL.

Cuadro 7.6. Monto de los créditos más pequeños respecto al total de cartera del sistema

Año	Clientes crédito <U$500		Clientes crédito <U$1.000		Clientes microcrédito
	IFD	MF	IFD	MF	
2001	0,30%	0,29%	0,13%	0,48%	1,21%
2002	0,44%	0,35%	0,58%	0,49%	1,87%
2003	0,46%	0,39%	0,63%	0,58%	2,07%
2004	0,52%	0,62%	0,25%	0,78%	2,17%
2005	0,40%	0,68%	0,34%	0,88%	2,31%
2006	0,52%	0,59%	0,58%	0,93%	2,42%
2007	0,29%	0,53%	0,58%	0,88%	2,29%
2008	0,71%	0,64%	0,53%	1,05%	2,93%
2009	0,73%	0,57%	0,54%	0,93%	2,76%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ASFI y FINRURAL.

Puede conjeturarse que esta profundización inclusiva del sistema financiero boliviano ha tenido que ser posible, en parte, gracias a mejoras en el desempeño institucional. De otra manera, sería difícil afirmar que este nivel de profundidad sea sostenible en el tiempo, más aún si sus principales impulsores son instituciones que todavía no tienen la facultad legal de recibir depósitos del público. Para ello es importante entender qué permitió la mejora del desempeño social. En particular, desde la perspectiva de este libro, ¿tuvo la eficiencia algo que ver?

7.5. ¿Qué explica la profundidad del sistema financiero boliviano?

Para identificar algunos factores explicativos de la profundidad del sistema financiero boliviano y de su evolución en el tiempo, se desarrolló un modelo de datos de panel[11] que incluye el ranking de desempeño social como variable explicada; es decir, se buscó entender qué factores permitieron a ciertas instituciones lograr un alto desempeño social[12].

Entre las variables explicativas consideradas que resultaron ser estadísticamente significativas y por ello relevantes al análisis se encuentran:

- el tipo de institución financiera, medido por un conjunto de cinco variables dicotómicas:

– B=1, si la institución es un B,
– IFD=1, si la institución es una IFD,
– MAP=1, si la institución es una MAP,
– CAC=1, si la institución es una CAC y
– MF=1, si la institución es una MF;

- la cuota de mercado de la institución, medida por el número de clientes de crédito que atiende con respecto al número de clientes total del sistema;
- la cuota de mercado de la institución, medida por el volumen de la cartera que maneja la institución con respecto al volumen total de cartera del sistema;
- la eficiencia en el manejo de gastos administrativos en función del volumen de cartera que maneja la institución definida por el coeficiente de gastos administrativos / cartera;
- el puesto que ocupa la institución en el ranking financiero obtenido de acuerdo al IDF.

Los resultados del modelo, detallados en el Anexo IV, corroboran el hecho que las IFD, tomando en cuenta todas las características propias de este tipo de instituciones, son el motor principal de la profundización financiera inclusiva medida por un buen desempeño social.

El modelo ratifica, además, que esta profundización ha sido posible gracias a las instituciones enfocadas en pobreza que han logrado un aumento en su cuota de mercado, medida por el número de clientes de crédito que atiende con respecto al número de clientes del sistema así como un buen desempeño financiero en términos de su posición en el ranking, a pesar de que esto se haya visto acompañado por una disminución de su cuota de mercado en términos de volumen de cartera, y un leve incremento en sus costos administrativos en relación al volumen de cartera. En particular, ¿significa esto último que la profundización financiera se haya logrado con deterioro en la eficiencia técnica de las instituciones que lideraron la profundización?

En términos relativos al entorno local, afortunadamente la respuesta es "no". Por un lado, aunque el análisis cuantitativo muestra que las instituciones con mayor alcance en pobreza han visto subir su coeficiente de costos administrativos sobre cartera gestionada, cuando se compara este coeficiente por tipo de institución, las IFD presentan una gestión bastante sólida. Como muestra el cuadro 7.7:

- los bancos y las mutuales, que *no* han contribuido significativamente a la profundización financiera, muestran un *claro deterioro* en el coeficiente,
- las cooperativas, que *tampoco* han contribuido significativamente a la profundización financiera, han *sostenido el nivel* del coeficiente con leves variaciones,
- las MF, que han tenido un *rol moderado* en la profundización financiera, son el único tipo de institución con una *destacada mejora* del coeficiente y
- las IFD, las *principales responsables* de la profundización financiera, han podido *mantener y basta, en promedio, mejorar* el nivel del coeficiente en los últimos nueve años.

El esfuerzo de las IFD por contribuir a la profundización del mercado financiero ha requerido mayores gastos administrativos ya que la inclusión de personas de escasos recursos y residentes en zonas alejadas de los centros urbanos requiere un esfuerzo operativo deliberado y un control más estricto de la calidad de los créditos otorgados. A pesar de esto, cuando se analiza el costo administrativo de las entidades financieras por cliente atendido (IF4) y por agencia (IF5), son justamente las IFD las que presentan los mejores índices de eficiencia.

Cuadro 7.7. Gastos administrativos / cartera (%)

Año	Bancos	Cooperativas	IFD	Mutuales	MF
2001	6,1	9,9	17,6	6,7	14,9
2002	6,6	9,6	15,2	6,4	16,4
2003	6,6	9,4	16,5	6,4	12,7
2004	6,1	9,2	15,9	7,1	12,5
2005	6,6	8,8	15,9	7,2	12,2
2006	6,7	9,0	14,9	7,1	12,2
2007	7,0	8,6	15,1	7,5	10,3
2008	8,0	9,2	15,8	7,8	10,1
2009	8,0	9,6	16,6	8,0	10,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ASFI y FINRURAL.

Por otro lado, y como destaca el capítulo de Hamed, cualquier indicador de eficiencia debe compararse dentro de un grupo par para tener relevancia, dado que la eficiencia es un concepto relativo, no absoluto. Sabemos que las IFD no conforman un grupo par junto a los otros tipos de instituciones analizadas, tanto en términos de su alcance en pobreza como en otros aspectos, por ejemplo la escala de

operaciones o el nivel de apalancamiento respecto a patrimonio. En términos del alcance en pobreza, las cifras son contundentes: como ya se vio en los cuadros 7.5 y 7.6, las IFD son las que más han aumentado, y casi ininterrumpidamente, su participación en la atención a los prestatarios con menores saldos. Es decir, el hecho que tengan el mayor índice de gastos administrativos sobre cartera no implica que su eficiencia técnica sea menor a la de instituciones que no son comparables a ellas.

Un tercer punto es clave: dado que sabemos que las IFD han liderado la profundización de mercado, es destacable que su coeficiente de gastos administrativos sobre cartera, aunque siendo mayor que el de los otros tipos de instituciones, se haya mantenido y hasta haya mejorado levemente. Además, en el caso de Bolivia, esto se dio en un entorno cada vez más competitivo donde las instituciones, incluyendo las IFD y los FFP, han debido cobrar precios cada vez menores a su público.

Esto último fue posible gracias a que, históricamente, el Estado boliviano no ha sido intrusivo en materia de fijación de tasas de interés. Esta característica de la liberalización del mercado data de 1985 y ha permitido que las instituciones realicen ajustes a sus metodologías crediticias y plataformas de atención a clientes para mejorar su desempeño a medida que el mercado se tornaba más competitivo. La desregulación vigente en materia de márgenes de intermediación ha conducido a crear mejores condiciones para los clientes, menores tasas activas gracias a una mejor gestión operativa de manera general, sin que esto haya supuesto, como ya se vio, una pérdida de profundidad en el sistema.

Si se mira a Bolivia dentro de las microfinanzas mundiales, el país se destaca por tener el segundo mejor entorno de negocios para esta actividad, lo que se ve reflejado en un mercado en el que los clientes tienen opciones de proveedores y las tasas de interés han bajado como resultante. Una reciente publicación señala que las mejoras en Bolivia se deben no sólo a que las IMF han bajado sus tasas de interés sino también a que, recientemente, aunque las IMF en general las han mantenido, la banca las ha subido: "Debido al carácter competitivo de ciertos mercados de la región, como Bolivia, Honduras y Perú, no es sorprendente observar el descenso en las primas de microfinanzas[13], a medida que sus tasas se acercan a las tasas bancarias. Asimismo, la prima también se ha reducido en la República Dominicana y Venezuela, donde la competencia

es menor. Es importante destacar que la reducción de la prima en Venezuela no se debe a la caída de las tasas de las IMF (ya que han permanecido generalmente constantes), sino a un incremento en las tasas de la banca comercial. Por otro lado, es interesante observar que en cierta medida esta dinámica también se replica en Bolivia y Perú, donde la variación en las tasas de microfinanzas ha sido inferior a las alzas de las tasas bancarias, que en última instancia, son las que más han contribuido al descenso de las primas de microfinanzas en dichos países desde 2007"[14]. La información anterior se ve corroborada en el ya referido gráfico 7.3, donde para el año 2008 el aumento del margen efectivo de los bancos fue mayor al de las entidades microfinancieras y donde se ve claramente que, en la última década, las entidades de microfinanzas fueron las que experimentaron una mayor reducción de sus márgenes efectivos. Lamentablemente, el gráfico 7.3 sólo aplica a MF: ASFI no reporta estos datos para las cooperativas y Finrural tampoco lo hace para las IFD.

Otro aspecto en el que las entidades financieras bolivianas han experimentado una mejora general es en las previsiones por incobrabilidad, que han disminuido gracias a progresos en la selección de clientes y en la gestión del portafolio de créditos. Como muestra el cuadro 7.8, el desempeño de las IFD ha mejorado a lo largo del tiempo y es muy cercano al del resto de las instituciones, si bien es un tanto peor en términos absolutos. Considerando que estas instituciones sirven a clientes más inaccesibles y precarios, el desempeño es notable, particularmente considerando que el entorno es muy competitivo.

Cuadro 7.8. Previsiones para incobrabilidad / cartera (%)

Año	Bancos	Cooperativas	IFD	Mutuales	MF
2001	6,3	5,0	6,7	3,7	10,5
2002	10,0	6,4	5,3	4,1	18,3
2003	5,3	4,2	12,1	5,0	4,9
2004	5,2	3,6	5,0	5,1	3,8
2005	4,1	3,3	8,5	3,5	2,4
2006	3,1	2,4	6,2	3,8	2,6
2007	3,0	2,6	4,0	2,0	2,5
2008	4,7	2,5	4,1	3,1	3,4
2009	3,7	2,8	4,1	3,6	3,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ASFI y FINRURAL.

Todo el análisis anterior no quiere sugerir que no haya espacio de mejora a nivel de las instituciones individuales. La idoneidad mostrada por los logros alcanzados, en particular por parte de las IFD y las MF, alienta a ir por más. Para entender en la práctica dónde están las posibilidades puntuales de mejora que los gerentes de instituciones pueden aprovechar, sería deseable realizar un análisis entre grupos de instituciones comparables y, a través de este "hilado fino" generar lecciones específicas que ayuden a mejorar la eficiencia técnica y, en consecuencia, el desempeño financiero tanto de IFD como de MF. Los capítulos de Hamed y de Flückiger y Vassiliev en este libro brindan suficientes elementos teórico-prácticos para armar grupos pares relevantes y para realizar un análisis comparativo de eficiencia que sea útil para los gerentes.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el sistema financiero boliviano todavía expone niveles elevados en el coeficiente de gastos operativos en relación a activos administrados[15], lo que impide que el sistema logre una relación más activa con los agentes económicos de la esfera productiva y sugiere que persisten limitantes significativas a la eficiencia a nivel general. Probablemente se necesiten políticas públicas para bajar los costos al nivel del sistema bancario, tema tratado por el capítulo de Beck en este libro. Si bien un análisis de este tipo excede los objetivos de este capítulo, puede aseverarse que para Bolivia, un país con instituciones claramente idóneas en lograr la profundización y también la ampliación del sistema financiero, identificar y remover restricciones sistémicas determinantes que las instituciones financieras enfrentan para ser más eficientes podría tener un impacto sustancial.

7.6. Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo ha mostrado que las IFD y las MF han sido los principales impulsores de la profundización inclusiva del sistema financiero boliviano y que sus mejoras en eficiencia han facilitado la sostenibilidad de esta expansión en un entorno cada vez más competitivo. Las políticas públicas destinadas a fomentar y facilitar el crecimiento sostenible del sistema microfinanciero se constituyen, entonces, en un factor importante para continuar con la profundización del sistema en general. A continuación, se comparte una lista no exhaustiva de políticas públicas que se consideran especialmente relevantes para potenciar la eficiencia del sector al tiempo que se alienta su profundización.

Sostener la apertura al acceso de nuevos actores

Esta política se profundizó con la promulgación del decreto supremo 24000 en 1995, que reguló la creación de los FFP como sociedades anónimas especializadas en la prestación de servicios microfinancieros.

En 2008 y 2009 la ASFI reglamentó la regulación de las IFD y de las cooperativas societarias y laborales (instituciones que operan con ahorro y crédito sólo entre asociados, sin servicios para el público en general) dada su significación en el mercado en términos de cobertura poblacional y geográfica[16]. El objetivo subyacente es facilitar a estas instituciones la labor de captaciones del público que se les ha prohibido hasta el presente así como fomentar su autosuficiencia financiera y un adecuado apalancamiento respecto al patrimonio.

En el segundo semestre del 2010, se espera que las primeras instituciones concluyan su proceso de adecuación. Debe destacarse que no faltan grupos de presión interesados en impedir la finalización de este proceso, pues muchas instituciones financieras tradicionales han empezado a hacer conciencia de las enormes pérdidas en términos de cuotas del mercado nacional que podrían sufrir y obviamente, están interesadas en restringir el acceso de nuevas entidades.

Es deseable que la política pública que ha facilitado el ingreso de nuevas instituciones a la labor de intermediación financiera permanezca como hasta el presente, ya que los bajos índices de concentración de esta actividad económica y la presencia de diversos tipos de personas naturales y jurídicas a cargo de las labores de intermediación han contribuido sustancialmente a la profundidad y amplitud del sistema sin afectar su solvencia, credibilidad y eficiencia. Y tal como expresa el capítulo de Beck en este libro, la apertura a la competencia es un factor clave para asegurar mejoras en la eficiencia de las instituciones que componen el mercado y asegurar servicios diversos y a precios competitivos para los clientes.

Mantener las reglas de juego del mercado en términos de las tasas de interés

Este capítulo recorrió las mejoras históricas en los niveles de tasas de interés de las instituciones financieras bolivianas que atienden a diferentes segmentos y el desempeño destacado de las enfocadas en los más pobres. Frente a esto, no se justificaría una política de tope

de tasas en beneficio de los pobres, sino políticas de aliento para que la profundización en curso, que las entidades bolivianas han demostrado que saben hacer, continúe.

Disminuir los instrumentos de represión financiera

Desde 1985 y hasta el presente, el Estado ha reducido sustancialmente las tasas de encaje legal, lo que ha facilitado y disminuido los costos de intermediación de las entidades financieras. Sin embargo, en los últimos cuatro años, mientras las entidades microfinancieras expandían sus servicios utilizando su capacidad de apalancamiento dentro de lo permitido por el ente regulador, los bancos y las mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda realizaban inversiones temporarias en bonos públicos comprometiendo, en el caso de ciertas entidades, hasta el 50% de sus captaciones anuales provenientes del público. Así, el sistema financiero tradicional disminuyó sus colocaciones hacia el sector privado y optó por las operaciones descritas dado su menor riesgo. Esta situación no mejoró las destrezas de esas entidades en evaluación de riesgos de clientes privados y las alejó de la dinámica macroeconómica.

Bolivia ha tenido históricamente bajas tasas de ahorro, relacionadas con la escasa profundidad del sistema y los reducidos niveles de ingreso de la población. Sin embargo, en la actualidad, los niveles de depósitos privados en relación al PIB son los más elevados de los últimos 30 años y se constata que el país está perdiendo una oportunidad histórica de inversión por la política de remuneración de altas tasas a los bonos públicos alentadas por las dificultades de financiación externa que tiene el actual gobierno.

El crecimiento de los depósitos es una importante señal de confianza del público en el sistema de intermediación financiera producto de la estabilidad macroeconómica que, a su vez, pero por las "malas razones" se fortalece con la política de disminución de liquidez que remunera sustancialmente a los bonos públicos. Este círculo puede generar efectos adversos en la economía; por tal razón, esta temática es uno de los ejes centrales del debate académico y político sobre decisiones de política financiera, alentado por el propio BCB.

Una alternativa es minimizar el "efecto desplazamiento" que la deuda pública ejerce sobre la inversión privada. Las operaciones en mercado abierto del BCB para contener los brotes inflacionarios al extraer circulante excedentario son una herramienta de política monetaria contra problemas coyunturales; sin embargo, su aplicación

podría ser acompañada por incentivos o subsidios inteligentes que profundicen los mercados microfinancieros y busquen reemplazar el dinero que genera excesos en la demanda de consumo excedentario con dinero que genere una oferta productiva de crédito y, en el mejor de los casos, destinado a inversión en capital sin comprometer el crecimiento real de largo plazo. Por otro lado, si la tasa de remuneración de los bonos públicos fuera menor, las entidades del sistema colocarían una mayor proporción de sus captaciones a nivel de actores económicos privados, lo que mejoraría el nivel de competencia del sistema financiero en general y reduciría el mencionado "efecto desplazamiento". En este escenario, las microfinanzas enfrentarían un entorno de mayor competencia que las impulsaría a mejorar aún más las condiciones de atención a sus clientes.

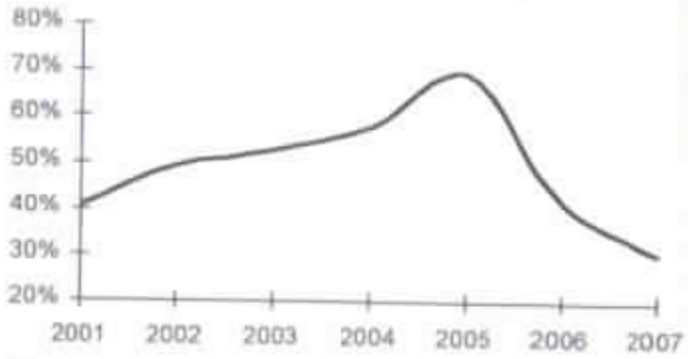
Brindar subsidios inteligentes[17] para favorecer la atención de la demanda en zonas rurales

El Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero (FONDESIF)[18] utilizó desde 1999 una serie de subsidios, con apoyo de la cooperación internacional, que incentivó a los actores del sistema a ofrecer sus servicios en las áreas rurales. La práctica más frecuente fue la realización de licitaciones públicas para la adjudicación de créditos para incremento de cartera a instituciones con limitaciones para realizar captaciones, como IFD y cooperativas. La financiación se otorgaba en condiciones de tasa de interés muy próximas a la tasa pasiva promedio del mercado y se daban además incentivos a las entidades que demandaban este fondeo en forma de subsidios para la apertura de nuevas áreas de operación, cubriendo básicamente los costos de instalación de nuevas agencias.

Esta política de subsidios inteligentes tuvo impactos muy positivos y contribuyó a profundizar el sistema boliviano de manera significativa. Esto se evidencia en el gráfico 7.6, que muestra la relación entre el saldo de los créditos del FONDESIF con el total de pasivos de las IFD para el periodo 2001-2007 y constata la importancia que tuvieron esas operaciones para las actividades crediticias de las IFD.

El Banco de Desarrollo Productivo (BDP) fue creado en el 2007, inicialmente como una institución estatal de primer piso. Esto modificó la política mencionada de subsidios inteligentes, al reemplazar a las instituciones receptoras de subsidio en su rol proveedores finales de crédito por el mismo Estado. Sin embargo, tras los primeros años

Gráfico 7.6 Saldos anuales de IFD con FONDESIF / total de pasivos de IFD



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FONDESIF y Finrural.

de operación en que BDP no mostró resultados satisfactorios, la institución entabló en el 2009 vinculación con FFP, IFD y CAC para realizar con ellas operaciones de segundo piso. Así se retomó un enfoque comparable al que tuvo en su momento FONDESIF.

En los años analizados por este capítulo, para los que se han destacado los avances del sistema microfinanciero y su contribución en términos de alcance geográfico, en número de clientes y en profundización del mercado, cabe destacar un grupo de políticas públicas que no ha podido materializarse a pesar de los esfuerzos del sector para formalizar su aprobación legal y reglamentación respectivas y que afectan al ámbito rural.

Ante el principio constitucional de inembargabilidad de la pequeña propiedad rural y de las tierras comunitarias de la población campesina e indígena, se ha tratado de impulsar una serie de iniciativas legales para incorporar una serie de "garantías alternativas" como colaterales para los créditos, de tal manera de acompañar las tecnologías de microcrédito grupal como banca comunal y grupos solidarios. El tratamiento de las previsiones por mora en los microcréditos que no cuentan con una garantía real penaliza a las instituciones que gestionan este tipo de operaciones y, por lo tanto, las obliga a mantener márgenes mayores por este efecto. Las innovaciones que se promuevan en esta dirección ayudarían a disminuir los márgenes de intermediación, levantando una restricción a la eficiencia. El Estado boliviano contempló en el pasado la posibilidad de aprobar una Ley de Garantías Muebles y establecer un sistema de registro público/privado de este tipo de bienes. Sin embargo, ésta no parece ser una prio-

ridad para el actual gobierno, por lo que este tipo de iniciativas descansa hoy exclusivamente en las entidades de microfinanzas que operan en las áreas rurales. Hasta el presente, han existido experiencias aisladas exitosas a nivel de sistemas de registro y utilización de garantías alternativas. Sin embargo, se requiere que estos puedan expandirse para lograr un alcance nacional y que abarquen al conjunto de bienes o activos reales con que cuenta la población rural. En este ámbito radica una posibilidad extraordinaria para que subsidios inteligentes como los definidos en el capítulo de Morduch en este libro contribuyan a una mayor expansión de los servicios microfinancieros en las áreas rurales de Bolivia: una vez reformada la legislación, se requeriría un esfuerzo importante de educación de la población y de diseño de producto en el que el fondeo y la buena voluntad del gobierno podrían contribuir a acelerar el crecimiento en clientes y cartera con este nuevo tipo de garantía.

Paralelamente, los productos financieros utilizados para atender la demanda de la población urbana, especialmente ocupada en comercio y servicios, ameritan también una serie de ajustes a sus metodologías y plataformas de atención a clientes para que esos productos puedan hacerse extensivos a las actividades económicas de la población rural. En este otro ámbito, aún se requieren subsidios que permitan a las entidades de microfinanzas efectuar las adaptaciones necesarias para que sus servicios alcancen en mejores condiciones a la población campesina e indígena que radica en áreas rurales, así como a la población que reside en centros poblados intermedios.

Considerando que, como ya se destacó, 85% de los pobres se ubica en las áreas rurales de Bolivia y que en la última década la cartera otorgada al sector agropecuario por las entidades microfinancieras no ha superado el 5%, las políticas para alentar progresos en este aspecto son prioritarias.

Superar las limitaciones de las microfinanzas para atender a los sectores productivos

Se conoce que la expansión de los servicios financieros en Bolivia ha contribuido a otorgar capital de operaciones e inversión a actividades de comercio y servicios. Sin embargo, hasta el presente, existen severas limitaciones para que las entidades financieras alcancen a los productores de bienes del sector manufacturero y agropecuario. En particular, en la última década, la cartera otorgada a los sectores

de comercio y transporte por las entidades microfinancieras ha oscilado entre el 50% y 60% del total de sus préstamos, mientras que sus créditos al sector manufacturero fluctuaron entre 10 y 15%.

Una de las limitaciones iniciales para atender a los sectores productivos eran las elevadas tasas activas con las que se inició la oferta de productos de las instituciones microfinancieras. Sin embargo, es innegable que esas tasas han disminuido y deberían poder alcanzar a algunos sectores productivos. El gobierno, a través del BDP, ha buscado introducir una práctica que puede considerarse como una interferencia a la libre fijación de tasas en el mercado financiero para subvencionar a los sectores productivos con tasas preferenciales: fijas, del 6% en moneda nacional y permitiendo administrar esos préstamos como cuentas de orden acreedoras, lo que no obliga a hacer previsiones sobre los mismos. Lo que sería deseable es contar con intervenciones que promuevan la oferta de servicios financieros a emprendimientos manufactureros, incluyendo emprendimientos pequeños, sin introducir distorsiones en el mercado sino ayudando a las instituciones a generar una oferta sostenible. Para ello, un primer paso sería entender cabalmente por qué, a pesar del actual nivel de tasas de interés que en principio haría factible la oferta crediticia al sector manufacturero, ésta no se materializa. Una vez logrado un diagnóstico satisfactorio, aplicar subsidios de modo inteligente para la generación de esta oferta sería un segundo paso.

Debe destacarse que ciertas políticas públicas "pasivas" han acompañado esta situación, como la ausencia de fiscalización tributaria en el sector de comercio y servicios de pequeña escala y para los pequeños agricultores. En este entorno, las microfinanzas se han desarrollado en la medida que prevalece una debilidad estructural del sector público boliviano para hacer efectiva la universalización de las obligaciones tributarias sobre el grueso de los clientes de las entidades microfinancieras.

Es difícil vislumbrar una solución concreta a esta situación indesejable para la productividad de Bolivia. Sin embargo, dada la madurez del sector de las microfinanzas en el país, sería oportuno que los diferentes actores involucrados se sienten a conversar sobre cómo dar pasos hacia microfinanzas que no dependan de la vulnerabilidad del cliente para tener éxito y así potencien el desarrollo de largo plazo del país. Probablemente se requiera de un trabajo arduo y conjunto para coordinar las acciones. Será importante evitar una presión fiscal excesiva sobre unidades demasiado frágiles al tiempo que se orienten

los incentivos y las capacidades de las IMF para incluir entre sus clientes a emprendimientos con la capacidad de contribuir al crecimiento económico del país a través de la diversificación de su matriz productiva, la integración de emprendimientos a cadenas de valor y la generación de empleos de calidad. Pensar desde la eficiencia y no desde la rentabilidad de las microfinanzas, como propone este libro, puede ser una buena guía para las instituciones y los hacedores de políticas públicas que decidan enfrentar el reto.

Notas

[1] Ver García, Yujra y Quelca (2009) para la diferenciación por grupos de unidades del sistema financiero y aplicar el índice a las variables patrimonio, captaciones, cartera de créditos y número de clientes, para caracterizar el comportamiento del sistema en su conjunto y ver nota con la definición del índice de Herfindahl más abajo.

[2] De acuerdo con variables que miden la concentración y el comportamiento competitivo del grupo heterogéneo de instituciones que desarrollan la misma actividad económica, en este caso, la prestación de servicios financieros.

[3] En ocho de los 327 municipios con los índices de desarrollo humano más bajos del país.

[4] Ver Quelca, González *et al* (ASFI, mayo 2009).

[5] Ver Alem, Antezana y Antezana (2008).

[6] La clasificación de instituciones se aplica para los nueve años utilizados en el modelo cuantitativo desarrollado para el análisis. Para este fin, entre las MF se incluye a todos los fondos financieros privados y dos bancos especializados y entre las IFD solamente se ha considerado a aquellas que operaron los nueve años utilizados para el modelo que se explica en el Anexo IV.

[7] El índice Herfindahl-Hirschman es una medida de concentración de mercado. Equivale a la suma del cuadrado de las participaciones porcentuales de mercado de las 50 empresas más grandes (o de las de todas las empresas si hay menos de 50) en un mercado. Si, por ejemplo, si se tiene a cuatro empresas en un mercado con participaciones respectivas de 50%, 25%, 15% y 10%, el índice será: $0.5^2 + 0.25^2 + 0.15^2 + 0.15^2 = 0.345$. A mayor competencia, menor el valor del índice. Con un nivel de competencia nulo, un monopolio, el índice toma su valor máximo, 1 (1^2).

[8] Ver McKinsey Quarterly (Mayo 2007).

[9] En inglés, "spread".

[10] Habiendo accedido a información sobre el número de clientes y saldos de cartera con créditos menores a US$500 y entre US$500 y US$1.000, la misión social de las entidades se puede identificar mejor, complementándolo con los índices del tamaño de crédito y la relación de este indicador con el producto interno bruto per cápita.

[11] Ver Greene, 2005.

[12] Si bien esta variable es formalmente discreta, se considera que el número de valores que puede tomar (54) permite considerarla como continua.

[13] Esta publicación calcula la "prima de microfinanzas" de un país del siguiente modo: en primer lugar, establece un "ratio microfinanzas" y un "ratio bancos", definidos como los ingresos financieros nominales / cartera media de créditos para las entidades de microfinanzas y los bancos, respectivamente, con el objetivo de establecer una aproximación a las tasas de interés. La "prima de microfinanzas" equivale al "ratio microfinanzas" menos el "ratio bancos" para el país en consideración. Para más detalles, ver: www.iadb.org/micamericas.

[14] Ver: Economist Intelligence Unit, "Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2009", 2009, p. 18.

[15] En relación al promedio del indicador para el primer decil de entidades más eficientes del sistema financiero boliviano.

[16] Para la regulación de las cooperativas societarias y laborales, se promulgó la Ley N° 3892 (18 de junio del 2008), la misma que fue reglamentada por la ASFI mediante la circular 588/2008 de fecha 14 de octubre del 2008. El mismo día, la ASFI aprobó la circular 589/2008 para regular a las IFI; reglamento que fue modificado posteriormente (17 de diciembre del 2009).

[17] Se toma la definición de subsidios inteligentes del capítulo de Mordaschi en este libro.

[18] FONDESIF fue creado en 1995 por el Decreto Supremo No. 24110 como "institución descentralizada del Poder Ejecutivo con el objeto de ampliar la base patrimonial de las entidades del sistema financiero y aumentar la disponibilidad de recursos financieros del sector productivo nacional."

Fuente: http://www.fondesif.gov.bo/mi_baselegal.php

8

Colombia: el rol de políticas públicas y programas financiados por donantes en la masificación de servicios financieros hacia la población excluida

Bernardo Barona y Jaime Villarraga[1]

8.1. Introducción

En este capítulo se analizan dos intervenciones recientes en el sector microfinanciero colombiano, principalmente desde el punto de vista de la eficiencia. La primera intervención, denominada la Banca de las Oportunidades (BO), es un programa de origen gubernamental. La segunda, Microfinanzas para el Desarrollo (MPD), es un proyecto de origen privado y se lleva a cabo gracias a una donación de la Fundación Ford (FF). El tema de los subsidios, ampliamente debatido en las microfinanzas, será objeto de examen. El estudio nota muchos éxitos y algunas debilidades de ambas intervenciones y hace algunas recomendaciones para que cumplan en mejor forma su cometido de avanzar hacia un sistema financiero más incluyente.

8.2. Las microfinanzas en las políticas públicas colombianas

Situación económica colombiana en la primera década del siglo XXI

La población colombiana, según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ascendía a finales del 2010 a unos 45 millones. El producto interno bruto (PIB) por habitante, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), ascen-

día a finales del 2008 a tan sólo 61% del PIB por habitante en la región latinoamericana (US$2.983 vs. US$4.909). Según esta misma institución, el porcentaje de la población colombiana que vivía entre 1998 y 2006 con ingresos inferiores a US$1 por día era el 16% y el que vivía con menos de US$2 por día había oscilado alrededor del 55% en ese mismo periodo. Por otro lado, el índice Gini para el agregado nacional había variado entre 0,57 (1998) y 0,58 (2005), reflejando una de las distribuciones más desiguales en Latinoamérica[2].

El plan nacional de desarrollo del gobierno colombiano 2006-2010, denominado "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos"[3], contiene seis grandes objetivos, de los cuales el cuarto es "Reducción de la Pobreza y Promoción del Empleo con Equidad". Para el logro de cada uno de los objetivos del mencionado plan nacional, se han formulado varias estrategias y se espera implementar cada una de ellas mediante una serie de programas[4]. La estrategia "Acceso a Servicios Financieros" está relacionada con el objetivo "Reducción de la Pobreza y Promoción del Empleo con Equidad" y es la más directamente relacionada con este capítulo.

El microcrédito en Colombia

Colombia no ha sido ajena al movimiento que surgió a mediados del siglo XX en diferentes partes del mundo[5] para apoyar las necesidades de servicios financieros de la población pobre: en los años cincuenta, varias instituciones, principalmente del Estado, asumieron la responsabilidad de prestar servicios financieros a esa población; en los años ochenta y noventa, en parte debido al fracaso del Estado en cumplir con el propósito mencionado, surgieron varias instituciones de microfinanzas (IMF).

Se destaca como pionera la Fundación Carvajal, que en 1978 inició en Cali la adaptación de un programa que ACCION International venía desarrollando en la ciudad de Bahía, Brasil; posteriormente esta fundación obtuvo financiación del programa de pequeños proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el que se inició el Programa Nacional de Microempresas, el cual algunos años después pasó a ser coordinado por el Departamento Nacional de Planeación[6]. En 1982, se estableció en Cali la Fundación WWB Colombia, afiliada a la red internacional de microfinanzas Women's World Banking; esta red ha tenido desde entonces fuerte presencia en el país. A diciembre del 2007, cinco importantes IMF colombianas pertenecían a ésta: CMM Bogotá, CMM Medellín, FMM Bucaramanga, FMM Popayán y WWB Cali, que juntas atendían una clientela vigente de más de 730.000 prestatarios[7].

Hacia finales de los años noventa, se introdujo en la agenda del sector de microfinanzas la discusión del papel que debería desempeñar la regulación en la promoción de IMF más flexibles y en facilitar que la banca comercial entre a participar en este segmento, el que hasta ese entonces había sido ignorado por ella[8]. Como describe Beatriz Marulanda[9], esta situación ha cambiado: actualmente algunos de los grandes bancos colombianos han hecho incursiones importantes en el sector microfinanciero[10].

La Ley 590 del 2000 fue la primera acción importante tomada por el Estado colombiano para estimular la provisión de servicios financieros en el contexto del movimiento de microfinanzas. Mediante esta ley, entre otras medidas, se creó el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME) y el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Rurales (EMPRENDER) y se autorizó a los intermediarios financieros* y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial a cobrar honorarios y comisiones de conformidad con las tarifas autorizadas por el Consejo Superior de la Microempresa (CSM); en esencia, con esta autorización se permitió que, para el microcrédito, las instituciones financieras cobrasen tasas efectivas de interés más altas que los topes de tasa vigentes, aunque inferiores a un máximo determinado. También se definió que, para ser considerado microcrédito, el monto debía ser como máximo 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), al 31 de diciembre del 2000, equivalentes a US$2.913[11], sin que en ningún momento el saldo para un solo deudor pudiese sobrepasar dicha cuantía. El Decreto 919 del 2008 incrementó este monto a 120 SMMLV, al 31 de marzo del 2010, equivalentes a US$32.307[12]; con la reglamentación anterior de 25 SMMLV, el monto ascendía a US$5.486 al 31 de diciembre del 2007[13] (antes del cambio en la regulación) y hubiese equivalido a US$6.731 a marzo del 2010; la nueva ley permite préstamos que exceden en gran medida las necesidades de financiación de las empresas más pobres y de muchos emprendedores.

* En este capítulo se denomina intermediarios financieros a instituciones involucradas en la actividad crediticia, sean captadoras de ahorros del público o no.

En Colombia existen límites legales a las tasas de interés activas que se pueden pactar en contratos de crédito; tal límite es 1,5 veces el interés bancario corriente. El Decreto 519 del 2007, por otra parte, establece que el interés bancario corriente se define en términos de dos modalidades de crédito, las cuales deben ser certificadas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC): microcrédito y crédito de consumo y ordinario. El mismo decreto establece que los límites para la fijación del interés remuneratorio del crédito de vivienda serán los que fije la Junta Directiva del Banco de la República de conformidad con las disposiciones de la corte constitucional en la materia. Tradicionalmente, el límite de la tasa del microcrédito ha sido superior al de las otras formas de crédito. Por ejemplo, para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de marzo del 2010, las tasas tope establecidas fueron de 24,21% para el crédito de consumo y ordinario y de 33,93% para el microcrédito. No son desconocidos en el país los efectos perversos que se relacionan usualmente con los controles a las tasas de interés. Sin embargo, las comunidades política y académica parecen aceptar este control como una "segunda mejor opción", en vista de la inexistencia actual de mecanismos institucionales que garanticen condiciones favorables de competencia en el mercado financiero que, a su vez, puedan asegurar márgenes de intermediación y tasas de interés favorables para la población pobre.

8.3. Programa Banca de las Oportunidades y Proyecto Microfinanzas para el Desarrollo: objetivos, estrategias y componentes

El programa BO y el proyecto MPD, en los que se focaliza este capítulo, constituyen dos de las intervenciones más importantes iniciadas en el país en años recientes en el campo de las microfinanzas. BO busca crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso al sistema financiero formal a las poblaciones que generalmente han sido excluidas de los mismos. MPD, por otra parte, tiene como énfasis el apoyo a IMF para que éstas, a través de la innovación y la gestión del conocimiento, desarrollen productos y servicios variados y de alta calidad y los brinden de manera eficiente. Si bien BO tiene una inclinación marcada hacia el aumento de la cobertura, su accionar sobre el marco regulatorio también busca reducir los costos de transacción en el sistema y, de esta manera, aumentar su eficiencia.

Adicionalmente, mediante el establecimiento de incentivos a la banca privada para prestar servicios microfinancieros, BO busca aumentar de manera significativa los recursos que llegan a segmentos poblacionales de bajos recursos.

El programa Banca de las Oportunidades (www.bancadelasoportunidades.gov.co)

Según el documento CONPES 3424 del 2006[14] "el objetivo de la política de la Banca de las Oportunidades es crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso al sistema financiero formal, facilitando la provisión de créditos y otros servicios financieros, a las poblaciones que generalmente han sido excluidas de los mismos. Los segmentos de población a los que va dirigida esta política son: familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores"[15].

De acuerdo con un documento interno: "el Programa de Inversión de la Banca de Oportunidades fue realmente creado por el Decreto 3078 del 2006 en el cual se estableció que dispondría inicialmente de $114.120.000 millones (US$54 millones[16]). Estos recursos efectivamente fueron trasladados en enero del 2007, mes a partir del cual se pudo iniciar la contratación del personal que estaría a cargo directamente de su administración"[17]. El Decreto 3078 de septiembre del 2006 definió las actividades que se pueden financiar con recursos de este programa. En febrero del 2007 la Comisión Intersectorial aprobó la estrategia de largo plazo de BO y estableció su plan de acción para el mismo año. Se definieron las siguientes estrategias con las cuales se realizaría la intervención:

1. entorno y regulación para promover el acceso a servicios financieros,
2. soporte a oferta y demanda de servicios financieros y
3. apoyo a la Red de BO[18].

El proyecto Microfinanzas para el Desarrollo (www.microfinazasparaeldesarrollo.net)

MPD es una iniciativa que surgió de una alianza entre la FF y la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas (CDM)[19] con el objetivo de contribuir a que Colombia disponga de un sistema finan-

ciero diverso, incluyente y sostenible que permita la generación de activos y la reducción de la pobreza. MPD se financió con una donación inicial de US$500.000 y otra complementaria de US$250.000, ambas de la FF. A diciembre del 2009, el proyecto había gestionado recursos adicionales por más de US$1.000.000, en parte para un proyecto de fondos autogestionados de ahorro y crédito o Asociaciones Locales de Ahorro y Crédito (ALAC), fondeado por BO (ítem iii del componente 1 de MPD, listado más abajo).

MPD tiene tres objetivos específicos:

1. mejorar la cobertura, calidad y sostenibilidad de las microfinanzas dirigidas a población rural, pobre y vulnerable,
2. apoyar e incentivar la innovación en servicios financieros destinados a población rural, pobre y vulnerable y
3. generar conocimientos y difundir información sobre las microfinanzas rurales y destinadas a población pobre y vulnerable.

MPD tiene, además, tres grandes componentes:

1. fortalecimiento institucional, que se implementa mediante los siguientes programas:
   i. mejoramiento de la gestión del desempeño social (GDS) de IMF,
   ii. capacitación a IMF colombianas e
   iii. impulso a fondos autogestionados de ahorro y crédito o ALAC.
2. innovación, impulsada a través del apoyo a IMF para diseñar, adaptar, probar, implementar y difundir nuevos productos, metodologías y servicios financieros basados en la demanda y adecuados a la población rural, pobre y vulnerable; para esto, el proyecto realiza estudios y pruebas piloto con IMF para implementar innovaciones en servicios financieros como:
   i. microfactoring,
   ii. microleasing,
   iii. microseguros,
   iv. fondos de capital de riesgo para pequeñas empresas urbanas y rurales y
   v. sistemas de CRM (customer relationship management, o en español gestión de las relaciones con el cliente);
3. gestión del conocimiento, mediante el cual se difunde información sobre el sector a través de:
   i. la página Web del proyecto: www.microfinanzasparaeldesarrollo.net,

   ii. un sistema de información de mejores prácticas en microfinanzas,
   iii. estudios y publicaciones sobre el sector y
   iv. la realización de eventos como seminarios y foros en microfinanzas.

8.4. Resultados preliminares de ambas intervenciones

Resultados preliminares del programa Banca de las Oportunidades

En cuanto a su primera estrategia, "entorno y regulación para proveer el acceso a servicios financieros", BO ha sido muy activo en establecer un entorno jurídico que incentive el desarrollo de un sistema financiero más incluyente. BO se orientó principalmente a los temas a continuación listados.

- Estimular el crecimiento y desarrollo de los corresponsales no bancarios (CNB) con el propósito de promover el acceso a los servicios financieros de la población.
- Redefinir el microcrédito y facilitar su provisión mediante el establecimiento de tasas diferenciales de interés y de tarifas diferenciales a cobrar por conceptos de honorarios y comisiones en los créditos a microempresarios; en particular:
  - como ya se detalló arriba, el Decreto 919 del 2008 redefinió el monto máximo para que una operación pueda ser considerada de microcrédito de 25 a 120 SMMLV y
  - con respecto al costo del crédito, la Resolución 001 del CSM fijó tarifas máximas a cobrar por concepto de honorarios y comisiones en los créditos a microempresarios en 7,5% anual si el monto de crédito es inferior o igual a 4 SMMLV (US$890[20]) y 4,5% anual en caso de que el crédito sea superior a 4 SMMLV.
- Estimular la provisión ordenada del servicio de ahorro, donde se destacan dos iniciativas:
  - la apertura de cuentas de bajo monto y electrónicas: para impulsar esto, se eximió a los participantes del programa gubernamental Familias en Acción (FA)[21] de varios de los trámites requeridos para abrir una cuenta, así como de la comisión mensual y el cobro por dos transacciones por mes;
  - el apoyo activo de BO en la elaboración de los decretos que el gobierno expidió para hacer frente a los efectos socioeconómi-

cos adversos derivados del colapso de varias captadoras ilegales de ahorro, que afectaron a miles de ahorristas. Mediante el Decreto 4333 del 2008, se decretó la emergencia social, la cual buscó permitir la aplicación de "procedimientos ágiles, mecanismos abreviados y demás medidas tendientes, entre otras, a restituir a la población afectada por las mencionadas actividades, especialmente a la de menores recursos, los activos que sean recuperados por las autoridades competentes". Además de hacer más duras las penas para las captadoras ilegales (Decreto 4449 del 2008), de intervenir y liquidar de manera organizada a las captadoras ilegales, distribuyendo sus activos entre los ahorradores, en uso de la emergencia se aprobaron ciertos decretos para facilitar la concesión de créditos a las personas afectadas por la pérdida total o parcial de sus ahorros. Así, por ejemplo, el Decreto 4591 del 2008 estableció que los préstamos otorgados por los establecimientos de crédito y las cooperativas autorizadas para el ejercicio de la actividad financiera, desembolsados hasta el 31 de diciembre del 2009 en dichas regiones, si fuesen otorgados a Micros, Pequeñas y Medianas Empresas, hasta por un monto Col$10 millones (US$5.000)[22], tenían la posibilidad de acceder a garantías con una cobertura hasta del 70% a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG) y hasta del 80% a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) según el caso, las cuales no generarían comisión alguna a favor de dichos fondos. El Decreto 4490 del 2008, entre otras cosas, estableció la capitalización del FNG y del FAG, de forma que puedan apoyar eficazmente las medidas de emergencia social. Adicionalmente, se estableció que los intereses sobre dichos créditos no generarían renta gravable. Debe destacarse que el gobierno también ha buscado facilitar que las personas que venían ahorrando por fuera del sistema financiero regulado empiecen a hacerlo dentro de éste. Con tal propósito, el Decreto 4591 autorizó a los intermediarios regulados, previa autorización de la SFC o de la Superintendencia de Economía Solidaria, según el caso, a constituir, bajo ciertas condiciones, consorcios, uniones temporales, o patrimonios autónomos a través de los cuales se estructuren cuentas de ahorro electrónicas de bajo monto. Para estimular la constitución de estas cuentas, el Decreto 4591 estableció descuentos tributarios a la inversión en ciertos activos necesarios para operarlas y eximió del impuesto sobre las ventas (IVA) y de gravámenes arancelarios a la importación de dichos activos. Adicionalmente, se estableció que las cuentas de ahorro electrónicas gozarán de exención del gravamen a los movimientos financieros.

- Dar transparencia y proteger la información de clientes a través de la reglamentación de la Ley Estatutaria N° 1266 del 2008, mediante la cual se dictan disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en las bases de datos personales, en especial financieras, crediticias, comerciales y las provenientes de terceros países.

Con respecto a la segunda estrategia de BO, "soporte a la oferta y demanda de servicios financieros", las principales acciones adelantadas se detallan a continuación.

- En octubre del 2007, se contrató a Microfinance Opportunities (MO)[23] para traer a Colombia el Programa Global de Educación Financiera que se está implementando con éxito en más de 20 países en el mundo; se realizó un taller de entrenamiento y capacitación del que participaron 24 entidades públicas y privadas, para que a su vez éstas lo difundan e implementen.
- En octubre del 2008, se adjudicó la convocatoria para un estudio sobre la demanda de microseguros en la población participante del programa FA. El informe final se recibió y aprobó. Este proyecto tiene una fase II, consistente en el diseño de producto y su implementación a través de un plan piloto entre los integrantes de FA. A la fecha de escritura de este capítulo, no se había abierto la convocatoria para seleccionar a las entidades encargadas de esta segunda fase.[24]
- Se ha puesto en vigencia un convenio con el FNG para aumentar la colocación de recursos en microcréditos y ampliar el acceso de la población vulnerable al crédito de instituciones financieras; a través de este convenio, el FNG otorga una garantía del 70% sobre el crédito desembolsado por los intermediarios que hayan aplicado al convenio y hayan sido aceptados. A diciembre del 2009, se había logrado vincular a ocho intermediarios, incluyendo bancos, cooperativas, compañías de financiamiento comercial e IMF, los cuales atendían a 3.915 clientes en los términos indicados por el convenio, a quienes desde la entrada en vigencia del mismo les habían hecho colocaciones por Col$5.066 millones (US$2,5 millones[25]).

- Se diseñó un proyecto para promover el acceso masivo a los servicios financieros para familias de bajos recursos, aprovechando los avances tecnológicos en telefonía móvil. Su financiación se logró con el apoyo del BID, a través de un fondo coreano, con aportes no reembolsables por US$99.650 y una contrapartida de BO por US$25.000. Estos recursos fueron invertidos en estudios, tanto de naturaleza jurídica como tecnológica, para identificar las condiciones para que la banca móvil despegue en el país y para conocer qué infraestructura tecnológica existente podría apoyar estos servicios. Entre las actividades planeadas para abril y mayo del 2010 con los recursos del programa están la realización de un diagnóstico del estado actual de la tecnología para este tipo de operaciones, especialmente en relación a los aspectos de seguridad, el cual será realizado por un experto sudafricano, y una reunión conjunta de establecimientos financieros autorizados para captar ahorro, comerciantes y entidades del estado, para discutir un diagnóstico integral sobre los aspectos que se requieren para iniciar formalmente el programa y para identificar pasos que se deben tomar para lograr que la banca móvil se desarrolle en el país.
- Se contrató una consultoría para obtener recomendaciones específicas con el objetivo de mejorar la regulación y supervisión del sector solidario, que incluye a las cooperativas de ahorro y crédito[26]. La empresa responsable de la consultoría, Consultoría Instituciones Financieras (COINFIN), presentó su informe final al gobierno en el 2007, el cual se distribuyó al sector solidario a través de sus organizaciones gremiales y de apoyo. Como se discute ampliamente en la literatura nacional sobre el tema[27], las cooperativas han sido y son actores importantes en el sector microfinanciero en Colombia. A diciembre del 2009, existían en el país 8.110 cooperativas, propiedad de 4,8 millones de personas. Los activos de estas organizaciones a esa fecha ascendían a Col$21,3 billones[28] (US$10,5 mil millones[29]), el patrimonio a Col$8,3 billones (US$4 mil millones) y la cartera del sector cooperativo representaba el 14,2% de la cartera del sistema financiero[30].

En lo que tiene que ver con la tercera estrategia, "apoyo a la Red de BO", a continuación se presentan algunas estadísticas indicativas y acciones de logros adelantados[31].

- Microempresarios con acceso a crédito por primera vez entre agosto del 2006 y diciembre del 2009 a través de BO; el cuadro 8.1 muestra las cifras, agrupadas por el tipo de proveedor del servicio; debe aclararse que:
  - hubo un crecimiento acelerado del acceso entre el 2006 y el 2007, al pasar de 197.452 en el primer año a 471.241 en el segundo;
  - en el tercer año (2008) se observó una tasa de crecimiento negativa (-5,94%), pero en el 2009 se retomó la senda de crecimiento positiva (9%) al pasar a 483.255. Estos cambios fueron de signo contrario a los del desarrollo general del microcrédito en el país. Según datos de la SFC, éste creció en el 2008 un 202% en relación con el 2007 y en el 2009 -32% en relación con el 2008. El contraste sugiere que la política de BO ha seguido un camino contracíclico.

Cuadro 8.1. Microempresarios con acceso a crédito por primera vez 8/06-12/09

Bancos y compañías de financiamiento comercial	483.255
Cooperativas	59.138
ONG	963.396
Total	1.505.789

Fuente: www.sigob.gov.co

- Bancarización:
  - según cifras de la Asociación Bancaria, el porcentaje de la población mayor de 18 años con al menos un producto bancario pasó de 47,06% en julio del 2006 a 56,7% en julio del 2009. A esa última fecha, los dos productos con mayor grado de penetración eran:
    - ahorro: 53,5% y
    - crédito: 16,4% (sin incluir crédito a través de tarjetas);
  - las cifras anteriores reflejan en parte el gran interés mostrado por la banca comercial en el segmento de la población de bajos recursos desde mediados de la década de los noventa y la entrada al país de nuevos intermediarios especializados en este sector;
  - merece destacarse la gran penetración que ha tenido el ahorro por la importancia que éste tiene para el desarrollo del mercado de capitales, y por ende para el desarrollo económico y social; y

porque brinda evidencia de que en países con ingresos medios como Colombia este es un producto con demanda importante por parte de la comunidad;

- debe también destacarse un esfuerzo realizado por el consorcio de Banco Agrario de Colombia (BAC)[32], vinculado al gobierno, y Assenda, empresa privada, dentro del Programa de Bancarización de la población beneficiaria del Programa FA; como ya se mencionó, este programa comprende el diseño y la puesta en operación de cuentas de ahorro de bajo monto y electrónicas. Según un documento interno de BAC, a finales del 2009, la institución había logrado bancarizar a través de este programa a 1.250.000 personas en 216 municipios, algo más de un quinto de los municipios que tiene el país. A la fecha de escritura de este capítulo, BAC estaba trabajando en una nueva fase del programa, con la meta de bancarizar a unas 500.000 personas adicionales en otros 395 municipios.

- CNB:
  - al 31 de enero del 2010, el banco que había puesto en funcionamiento un mayor número de CNB era Citibank, con 4.174; a continuación figuraban Bancolombia, con 543, y BAC, con 228. Otros siete bancos, todos privados, tenían en conjunto 554 CNB, lo cual arroja un total a dicha fecha de 5.499.
  - de las 26,7 millones de operaciones en CNB acumuladas entre junio del 2007 y enero del 2010:
    - 65,6% correspondió a recaudos: pagos hechos en el CNB en beneficio de un tercero, como una empresa de servicios públicos o una universidad;
    - 16,4% a depósitos en efectivo en cuentas de ahorro y corrientes;
    - 9,8% a retiros;
    - 7,5% al pago de obligaciones con la entidad dueña del CNB, por ejemplo en concepto de microcréditos o créditos de vivienda y
    - el resto a transferencias, apertura de cuentas de ahorro y trámite de créditos.

BO utiliza subsidios para incentivar la apertura de CNB en sitios remotos. Por ejemplo, a marzo del 2010 el programa tenía abierto un concurso mediante el cual se proponía adjudicar recursos no reembolsables de cofinanciación, de carácter decreciente y por un plazo de veinticuatro meses, a los oferentes que se comprometiesen con la ampliación de cobertura a través de CNB en los barrios marginales estrato 1 y 2 de las ciudades más grandes de Colombia. Los recursos se otorgarían a las entidades beneficiarias contra reembolsos de los gastos de acuerdo con un presupuesto aprobado. El plazo de otorgamiento de los recursos sería de hasta dos años y cada entidad beneficiaria debía comprometerse a mantener cada CNB adjudicado por un período mínimo de tres años. El monto de los recursos a financiar equivaldría para el primer año a 50% de los rubros financiables y el segundo año a 25%. Los rubros financiables incluirían los gastos de inversión, operativos y de personal necesarios para poner a operar los CNB: prácticamente el 100% de los costos totales. La propuesta se adjudicaría a la oferta de menor valor presente neto por CNB. El subsidio se pagaría *ex post*, es decir, BO reembolsaría los gastos ya efectuados por la entidad. Existe un antecedente de este tipo de acción: mediante dos convocatorias previas, la primera cerrada en febrero del 2007 y la segunda en noviembre del 2009, BO efectivamente otorgó subsidios para la apertura de CNB en barrios marginales. Sin embargo, el hecho de que la única entidad que respondió a ambas convocatoria haya sido BAC, entidad financiera de desarrollo, deja dudas acerca de si los subsidios ofrecidos fueron lo suficientemente elevados como para reflejar el costo de mercado de ofrecer este servicio. Por un lado, debe reconocerse que la trayectoria de BAC le da ventajas para prestar el servicio: su antecesora, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, fue una entidad pública que, desde 1931 hasta su liquidación al final de los años noventa, prestó servicios bancarios en los lugares más apartados del país. Pero, por otro lado, su vínculo con el gobierno impide aclarar la racionalidad económica de las decisiones de esta entidad en la apertura de CNB. Lo que podría ser un subsidio inteligente al sector privado se convierte en una política pública cuyo destinatario es el mismo gobierno.

Resultados preliminares del proyecto Microfinanzas para el Desarrollo

Con la convicción de que para llevar servicios financieros eficientes y sostenibles a la población rural, pobre y vulnerable es necesario generar e impulsar innovaciones en el sector, MPD se ha centrado en generar iniciativas novedosas que estén al alcance de las IMF colombianas. Es importante mencionar que, según los ejecutores del

programa, despertar la motivación y lograr la implementación de las iniciativas no ha sido fácil, especialmente debido a la aversión al riesgo por parte de las IMF. Para identificar a los candidatos más dispuestos a innovar, MPD siguió una estrategia basada en la demanda, apoyada en convocatorias públicas y abiertas para identificar a las IMF interesadas en participar de las acciones que realiza para impulsar innovaciones.

Los apoyos que MPD brinda son limitados en el tiempo y tienen como objetivo transferir a las IMF conocimientos, contactos y metodologías que se desarrollan desde el proyecto. A continuación se detallan los principales avances y resultados al presente para cada componente y actividad.

1. Fortalecimiento institucional:
   i. Se suscribió un convenio con el Proyecto Misión, impulsado por Catholic Relief Services, la FF y la Fundación MasterCard, para la implementación de sistemas de GDS en IMF; este convenio incluye actividades de asistencia técnica para alineamiento estratégico, diagnóstico, auditoría social y definición de indicadores sociales. MPD abrió convocatorias para acceder a la asistencia técnica sobre GDS: en la primera convocatoria se inscribieron 16 IMF y se seleccionaron tres como beneficiarias. En la segunda convocatoria se presentaron 31 y se seleccionaron seis[53].
   ii. Se ha diseñado e implementado un programa de capacitación a IMF con la participación de expertos internacionales y cubriendo cursos especializados en microfinanzas en temas como riesgos, gestión de recursos humanos, planeación estratégica, gestión de cartera, investigación de mercado y microleasing. A marzo del 2010, se habían realizado 15 cursos con la participación de 263 funcionarios de 82 IMF colombianas y ejecutados de modo sostenible en lo financiero.
   iii. El impulso a fondos autogestionados de ahorro y crédito tuvo el apoyo de la FF y surgió a partir del interés por explorar alternativas para facilitar servicios financieros a la población rural y más pobre de Colombia. A través de un estudio inicial, se detectaron importantes iniciativas espontáneas a nivel comunitario para movilizar ahorros y generar fondos de préstamo. Con base en los resultados de ese estudio, en el 2008 se realizó el "Primer Encuentro Colombiano de Fondos Autogestionados Rurales de Ahorro y Crédito", con la participación de más de 120 personas de fondos de diversas regiones del país y de representantes de instituciones públicas y privadas de apoyo a las microfinanzas. BO contrató a la CDM para que, dentro de su proyecto MPD, gestione un proyecto piloto de implementación de fondos autogestionados de ahorro y crédito en siete departamentos; a su vez, CDM contrató la asistencia técnica de VSL Associates para la transmisión de la metodología de fondos autogestionados. VSL Associates es una empresa con sede en el Reino Unido especializada en el tema. Realizados los ajustes metodológicos de acuerdo con el contexto y cultura colombianos, BO y MPD consideran que la implementación ha sido exitosa: nueve meses antes de lo previsto se hallaban en operación 350 grupos de ahorro y crédito local con más de 5.500 personas de las zonas más pobres de Colombia.

2. Innovación:
   i. En microleasing (y microfactoring), MPD realizó estudios de mercado para conocer la viabilidad del diseño, desarrollo y oferta de estos servicios financieros alternativos para la microempresa urbana y rural de Colombia. Los resultados de estos estudios evidenciaron una alta demanda, por lo que se ha avanzado en la redacción de manuales para el diseño de estos productos. Se espera que en el 2010 se inicien pruebas pilotos en microleasing y microfactoring en una IMF.
   ii. Los avances en microfactoring ya fueron descritos en el punto anterior.
   iii. En microseguros, MPD no ha realizado una actividad específica.
   iv. En capital de riesgo para pequeñas empresas urbanas y rurales, se realizó un estudio para conocer las oportunidades de las IMF para financiar microempresas con potencial de crecimiento a través de esquemas de capital de riesgo, aprovechando el impulso que en los últimos años tiene el tema en el país. Los resultados del estudio destacaron que la informalidad de las microempresas sería una fuerte restricción para este tipo de estrategia, pero que sin embargo existen oportunidades interesantes teniendo en cuenta el conocimiento que las IMF que ofrecen microcrédito tienen sobre las microempresas de sus clientes. Aprovechando estas oportunidades, se está diseñando

junto a Contactar, innovadora IMF colombiana con productos de microcrédito rural y agropecuario y clientes con potencial de crecimiento, un esquema piloto de capital de riesgo para financiar las empresas más prometedoras en su portafolio de clientes.

v. Se llevaron a cabo estudios para el diseño de sistemas de CRM que puedan potenciar y rentabilizar la información que las IMF tienen sobre sus clientes, en particular para ajustar el diseño de productos a las características y necesidades de sus clientes.

3. Gestión del conocimiento:

i. La página Web de MPD[34] se ha convertido en una fuente importante de información para el sector microfinanciero. Contiene, entre otra información, un centro de documentación con publicaciones especializadas que pueden ser descargadas por los usuarios. Esta página recibe en promedio más de 2.000 visitas mensuales desde Colombia, América Latina, Estados Unidos, Europa y Asia.

ii. En lo que respecta a eventos, hasta marzo del 2010 se habían llevado a cabo más de 12, los cuales congregaron actores claves del sector en Colombia y el exterior. El evento más importante fue el IV Foro Latinoamericano de Banca Comunal, realizado en Medellín en agosto del 2009, al que asistieron más de 450 personas provenientes de más de 20 países del continente y de Europa. En este evento se analizaron los avances en la banca comunal en el continente y los desafíos que tiene esta metodología para llegar a la población más pobre y sin acceso a servicios financieros.

8.5. Análisis de los resultados obtenidos y recomendaciones

El análisis de esta sección se focaliza principalmente en tres aspectos: la eficiencia de los mercados financiero y microfinanciero, la cobertura de los servicios y el rol de los subsidios. Si bien se consideran los resultados específicos de BO y MPD, también se mira el contexto general y se analiza el rol más amplio del gobierno como originador de subsidios, su impacto en los cambios en materia regulatoria y la participación que ha tenido en el mercado microfinanciero, ya sea prestando directamente servicios a través de BAC o por su influencia en el proceso de asignación de recursos.

Eficiencia de los mercados financiero y microfinanciero

Históricamente, el mercado financiero colombiano ha sido ineficiente si se lo mide por los márgenes de intermediación: como indica Cárdenas[35], entre 1974 y 1990 éste se mantuvo en un nivel cercano a 16%. En los años noventa comenzó a decrecer de manera continua hasta alcanzar un nivel de 10% en el 2004; éste aun puede considerarse alto si se tiene en cuenta que dicho indicador típicamente varía entre 2% y 4% en sistemas financieros desarrollados, tal como indica el capítulo de Beck en este libro, y si se considera además que el promedio para el período 1995-2002 fue de 8,5% en América Latina[36].

El *Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas (Microscopio)* del Economist Intelligence Unit[37] encontró que para el 2009 la tasa de interés activa del sistema bancario colombiano (32,6%) fue la más alta en el ámbito latinoamericano, seguida por las de Venezuela (28,6%) y México (25,8%). Sin embargo, el mismo estudio calculó una tasa de interés para el mercado microfinanciero en Colombia (30,0%) muy similar al promedio en Latinoamérica (29,5%) y muy por debajo de la de países como México (82,2%) y Argentina (56,1%).

¿Qué puede explicar estas menores tasas de interés microfinancieras en Colombia en términos relativos, particularmente considerando que en el país existen topes legales a las tasas de interés, que para microcrédito son generalmente más altas que para créditos bancarios ordinarios?

- La competencia puede estar produciendo en Colombia un sector microfinanciero relativamente más eficiente que el mismo sector financiero, al menos que segmentos como el de tarjetas de crédito y el de crédito de consumo[38].
- Un mayor porcentaje de IMF que de bancos obtiene financiación blanda, lo que a su vez les puede estar permitiendo extender financiación a menor costo. La reforma financiera de comienzos de los años noventa redujo drásticamente el crédito a tasas inferiores a las de mercado en Colombia, con lo cual los bancos deben recuperar todo el costo del crédito[39]. A pesar de que en las microfinanzas las donaciones y los subsidios han venido perdiendo volumen como fuente de financiación de las IMF, aún son utilizados por muchas instituciones.

- Lo anterior puede verse potenciado por el hecho de que muchas IMF establecen en su misión y objetivos que el lucro no es su principal razón de ser y que este objetivo está subordinado a otros de naturaleza social, como la reducción de la pobreza o el aumento de la cobertura de los servicios, tal como trata el capítulo de Hamed en este libro. En estos casos, una menor tasa activa puede reflejar simplemente la interpretación de directivos de estas instituciones de que, cobrando tasas de interés bajas a sus clientes, se contribuye al logro de las metas institucionales de impacto social.

Medido por el coeficiente de gastos operacionales/activos totales, los sectores financiero y microfinanciero de Colombia muestran cierto grado de ineficiencia:

- el capítulo de Beck en este libro indica que este coeficiente varía entre 1 y 2% para los sistemas financieros de países desarrollados y que suele ser superior al 5% en países en desarrollo; Salazar[40] reporta, para las entidades financieras colombianas, un coeficiente de gastos administrativos sobre activos de 5,7% a mediados del 2005;
- por otro lado, cálculos de los autores para las IMF colombianas que conformaron la base de datos de *Microfinance Information eXchange* (*MIX*) en el 2009 indican que, en promedio, su coeficiente de gastos operacionales/activos era 17,1%; este resultado es superado por la muestra de IMF de América Latina y el Caribe del informe de benchmarking del *MIX*[41], que en conjunto presentaban un coeficiente de 15,8% para el mismo año; la comparación es aún más desfavorable para Colombia si se la realiza con las IMF de América del Sur del informe de benchmarking del *MIX*, dado que el indicador era de 13,2% para el año en cuestión. Si bien poco puede deducirse de esta comparación, dado que el coeficiente citado debe analizarse entre IMF comparables para lograr un análisis significativo, los valores de Colombia vs. los de la región subrayan que el tema de eficiencia no puede ser soslayado para el caso colombiano.

Como se destacó más arriba, las reformas al marco regulatorio colombiano parecen haber tenido cierto éxito en el aumento de la competencia y la reducción del margen de intermediación; no obstante, dicho margen sigue siendo aún bastante elevado. En este contexto, medidas para mejorar la disponibilidad de información didáctica y

completa sobre la oferta de servicios financieros y para simplificar a los clientes el cambio de su proveedor de servicios financieros podrían mejorar el nivel de competencia del sector. Específicamente pensando en las microfinanzas, esto podría servir para superar una de las mayores limitaciones que enfrentan los microempresarios para obtener financiación: la falta de garantías[42].

Por supuesto, si se desea lograr efectos significativos de reducción del margen[43], como lo explica Beck y lo ilustra para Colombia Salazar[44], es necesario operar sobre varios factores de modo simultáneo. En especial, en este momento en Colombia es importante considerar el impuesto a las transacciones financieras introducido a finales de la década pasada, así como la aparición de nuevas inversiones forzosas, que han vuelto a incrementar la represión financiera, aunque no a niveles tan altos como los que existieron antes de las reformas de los años noventa[45].

La descripción de la sección precedente sobre la actividad de BO sugiere que ésta ha logrado cierto éxito en el avance hacia un entorno regulatorio más amigable para el desarrollo de las microfinanzas. El mencionado *Microscopio* le asigna a Colombia una calificación de 2, en una escala de 0 a 4, para la regulación de los microcréditos "debido a que las regulaciones generalmente conducen a la provisión de microcrédito por medio de bancos y otras instituciones establecidas aunque algunos obstáculos existen". El estudio reporta que en Colombia no hay una regulación como la que existe en otros países que facilite a las IMF captar ahorros. Para poder hacerlo, éstas deben adoptar formas jurídicas preexistentes y vigiladas por la SFC, lo cual implica que deben tener ciertos niveles mínimos de capital y enviar con frecuencia a la mencionada superintendencia información cuya preparación es dispendiosa y costosa. El país ha sido lento en modificar su regulación en detrimento de las IMF y en último término de la población pobre. Algunas instituciones han avanzado en la conversión a entidades reguladas: para el 2010, están planeando su conversión a bancos vigilados por la SFC la Cooperativa Coomeva, que tiene la mitad de las cartera de las cooperativas financieras de Colombia, la Fundación WWB Colombia, microfinanciera pionera en el país, establecida en 1982, y dos compañías de financiamiento comercial tradicionales. Hace poco más de un año otras dos instituciones de la red del WWB se fusionaron con una dependencia del Banco BBVA y conformaron un banco comercial, Bancamía. A futuro, queda la incógnita de si estas instituciones, que enfrentarán los mismos costos que las

entidades reguladas que atienden a públicos de mayores ingresos, dejarán a sus clientes más pobres: hay amplia evidencia de que eso suele suceder. Por otro lado, debe subrayarse que es especialmente importante que los ahorros de los más pobres estén a buen resguardo, por lo que este capítulo no aboga por una regulación laxa de la captación de ahorros de los segmentos socioeconómicos más necesitados. Lo que sí será importante es seguir de cerca los desarrollos y asegurar, desde las políticas públicas, que la ampliación de cobertura de ciertos segmentos no suceda a costa de otros.

Algunos estudiosos del sector cooperativo colombiano han notado que la regulación vigente en el país en muchos casos hace bastante más difícil a este sector competir con el sector bancario en la oferta de servicios financieros. El profesor Montaño[46] de la Universidad del Valle, por ejemplo, muestra que si bien el capital mínimo que se les exige a las cooperativas para realizar su actividad financiera es bastante inferior al que se les requiere a los bancos, su monto[47] (Col$1.500 millones ó US$740.000[48]) es una barrera infranqueable para muchas cooperativas que desean atender poblaciones locales pequeñas. Un estudio acerca de cooperativas con actividades de ahorro y crédito en Colombia[49] reporta ganancias en eficiencia por parte de cooperativas de mediano tamaño en relación a las de gran tamaño, como resultado de la preferencia al gasto que esta forma jurídica parece estimular. Es interesante que este resultado está en concordancia con lo anotado por Brand, citado en el capítulo de Flückiger y Vassiliev en este libro: "las economías de escala generan ahorros importantes para las IMF jóvenes a medida que éstas desarrollan su base de clientes. Sin embargo, luego de alcanzar cierto tamaño disminuyen drásticamente las reducciones en costos relacionadas con el tamaño de la IMF". Adicionalmente, los tratamientos que las leyes exigen a las utilidades (excedentes en el caso de cooperativas) y a los dineros que se deben mantener en caja son más exigentes para las cooperativas que para los bancos, lo que disminuye la apertura del mercado a nuevos actores y por ende afecta el nivel de competencia entre los existentes. Como afirma Sciaraffia Merino[50], la regulación debería orientarse a identificar y estimular la ventaja comparativa que ciertas instituciones tienen en determinados segmentos, en lugar de focalizarse en la forma legal del intermediario financiero: la eficiencia de los proveedores debería ser favorecida y no el estatus legal del agente financiador.

Según el *Microscopio*[51], las instituciones de supervisión financiera de Colombia cumplen su papel relativamente bien. Un aspecto en el que el país falla es la liberalización de las tasas de interés pues, como ya se mencionó, éstas están controladas administrativamente. La liberación de las tasas podría facilitar que algunas IMF que operan en regiones apartadas cobren intereses que les faciliten la autosuficiencia financiera. Adicionalmente, tasas libremente determinadas en el mercado podrían permitir a muchas instituciones aumentar su cobertura siendo simultáneamente autosostenibles, como discute el capítulo de Morduch en este libro. No obstante, persisten características oligopólicas en el mercado financiero colombiano, a pesar del paquete de reformas introducidas a comienzo de los años noventa para aumentar la competencia en el sector[52], que parecen producir aprensión entre los reguladores de dar el paso a la liberación de las tasas. Por un lado, la experiencia vivida en países como Bolivia, donde la liberación de las tasas ha conducido a niveles más bajos a los existentes antes de ésta, da soporte empírico a los argumentos a favor de la liberación. Pero por otro lado, la experiencia de países como México, donde intermediarios como el Banco Azteca han llegado a cobrar recientemente tasas del 110% efectivas anuales[53], agudizan el temor de que la liberación beneficie a los que más tienen por sobre los que más necesitan, profundizando el inveterado problema de inequidad en el país. Mientras no exista en Colombia una legislación como la de Bolivia y otros países, que mejore la apertura del mercado a la competencia y rompa otras estructuras que impiden el pleno funcionamiento de la competencia[54], las instituciones no encontrarán un entorno que aliente su eficiencia y fomente la reducción de tasas de interés y subsistirá el temor de que la liberación produzca tasas de interés que puedan llevar a un mayor empobrecimiento en lugar de ayudar a los prestatarios de menor nivel socioeconómico a mejorar su situación.

Un último aspecto a analizar que afecta la eficiencia general de los mercados de insumos y por consiguiente la eficiencia de asignación de recursos[55] y que es particularmente importante en las microfinanzas dado que éstas usan más intensivamente tecnologías relacionales de crédito, es la distorsión en el mercado de insumos introducida por la reglamentación laboral. En Colombia, por ley, un empleador tiene que pagar 52% del salario básico para cubrir otros costos, incluyendo cotizaciones para seguridad social y pagos parafiscales para financiar al Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Colombiano de

Bienestar Familiar y las Cajas de Compensación Familiar. Como documenta Bernal[56], estos costos son de aproximadamente 40% en Perú, 38% en Costa Rica, 36% en Ecuador y 30% en Chile. Al encarecer el costo del trabajo formal, este esquema ha contribuido también a que el sector laboral informal sea hoy mucho más importante que el sector formal: Bernal estima que los trabajadores informales representan el 74% de la fuerza del trabajo del país; la estimación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, aunque mucho menor[57], coincide en que el sector informal es bastante más importante que el formal. Al alentar la informalidad, la reglamentación laboral colombiana hace más difícil el avance hacia un sistema financiero más incluyente del que los microempresarios puedan beneficiarse. De hecho, un estudio reciente[58] encontró que las empresas informales tienen en promedio menor acceso al crédito que las formales y un estudio contratado por MPD encontró que en el país la informalidad es uno de los aspectos que más inhibe el desarrollo de un mercado de capital de riesgo que facilite el dinamismo en el sector de nuevas empresas. Es decir, por el lado de los costos laborales de las IMF así como por la precarización de la situación de los microempresarios, la legislación laboral podría beneficiar a las microfinanzas. Ni BO ni ningún otro esfuerzo del gobierno colombiano han encarado aún este importante desafío.

Considerando la intervención analizada desde el ámbito privado, MPD, no se aprecia que ésta tenga un enfoque específico en la eficiencia. Como ya se destacó, este proyecto está fuertemente enfocado en promover y dar difusión a innovaciones para la llegada a segmentos de mayor pobreza, rurales y vulnerables. Quizás un enfoque muy tajante en la eficiencia coartaría la creatividad y la toma de riesgos en la búsqueda de servir esos segmentos subatendidos, algo que no parece deseable. En esta área, sólo una reflexión que pueda ser útil para MPD: dado que un objetivo explícito del proyecto es innovar con sostenibilidad, sería deseable que las pruebas piloto de productos y servicios sean diseñadas *ex ante* con objetivos de eficiencia técnica a evaluar rigurosamente, para asegurar que las innovaciones introducidas hacen un buen uso de recursos y no generan propuestas de frágil sostenibilidad en el tiempo.

Continuando con MPD, sus esfuerzos de asistencia técnica y capacitación sí deberían contribuir a mejorar la eficiencia de las IMF y ésta es un área donde una mejor medición de resultados podría ayudar a potenciar los logros. Por ejemplo, MPD ha apoyado a cooperativas en la aplicación de tecnologías de información y la capacitación de los recursos humanos. Como ejemplo, en una entrevista, el gerente general de una de las cooperativas beneficiarias de MPD, COTRAIM, ubicada en el Valle del Cauca, manifestó estar muy satisfecho con la asistencia técnica recibida hasta entonces. Varios factores habían influido en su satisfacción, especialmente el acceso a un software con indicadores de desempeño no usados antes en el país y de gran utilidad para ayudar a la institución a ser más proactiva en el ofrecimiento de nuevo servicios y más agresiva en la captación de ahorros. El gerente, refiriéndose a reuniones con directivos de otras cooperativas beneficiarias del programa, expresó que todas estaban muy satisfechas con la asistencia técnica. Las mejoras en eficiencia técnica que deberían resultar de esta asistencia y de las de capacitaciones adelantadas deberían permitir a las instituciones receptoras de la ayuda a ofrecer mejores precios por sus servicios y así poder atraer poblaciones aún no cubiertas. Sería recomendable que las evaluaciones de estos proyectos incluyan la medición en la mejora de la eficiencia técnica entre grupos pares de instituciones comparables, utilizando las metodologías y los conceptos de los capítulos de Hamed y de Flöckiger & Vassiliev.

Cobertura de servicios de crédito, ahorro y seguros

El cuadro 8.2 muestra los valores de la cartera bruta de los establecimientos de crédito, dividida en crédito comercial, de consumo, hipotecario y microcrédito, para dos momentos diferentes: fines del 2006 (cuando BO estaba próximo a iniciar actividades) y fines del 2009.

Cuadro 8.2 Establecimiento de crédito y saldos de cartera por tipo de crédito

	Comercial	Consumo	Hipotecaria	Microcrédito	Total
Valor de cartera bruta al comienzo - noviembre de 2006 (millones de $)	53.740	25.162	7.670	1.654	88.226
% del total	60,91%	28,52%	8,69%	1,87%	100,00%
Valor de cartera bruta al final - noviembre de 2009 (millones de $)	81.061	38.920	10.715	3.787	134.483
% del total	60,28%	28,94%	7,97%	2,82%	100,00%
Tasa Anual de crecimiento promedio	14,68%	15,6%	11,79%	31,80%	15,09%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Porcentajes calculados por los autores.

Como puede observarse en el cuadro 8.2, en los 36 meses entre noviembre del 2006 y noviembre del 2009, la cartera de microcrédito pasó de representar el 1,87% del total de cartera del sistema financiero a representar el 2,82%. Este aumento se origina en que la tasa de crecimiento de la cartera de microcrédito, de 31,8% anual promedio, fue considerablemente mayor que la del sistema en su conjunto, de 15,09%. Además, como porcentaje del PIB, el valor de la cartera de microcrédito pasó de representar aproximadamente el 0,43 % a finales del 2006 a 0,77 % a finales del 2009. Como se describió anteriormente en este capítulo, la definición de microcrédito de 2006, dada por un tope en monto de 25 SMMLV, fue elevada en 2009 a 120 SMMLV. Si bien el crecimiento del crédito disponible a los negocios de tamaño micro indicado por las cifras del cuadro podría estar sobreestimado, éstas sugieren avances, que podrían corroborarse si existiese un desglose de diferentes tramos de montos de crédito.

Con relación al programa de bancarización ejecutado por el consorcio BAC-Assenda, es evidente que con la cuenta de ahorro con características especiales se ha podido bancarizar a un volumen alto de población de bajos recursos. La sostenibilidad de esta bancarización depende en gran medida de que los subsidios del programa FA se mantengan. Si éstos son suprimidos, como podría ocurrir con el cambio de la figura del Presidente de la República, probablemente muchos de los actuales titulares de cuenta se "desbancarizarían". Políticas que estimulen aumentos de eficiencia del consorcio BAC-Assenda, así como la entrada de otros intermediarios financieros a la provisión de estas cuentas de ahorro, podrían lograr la retención de muchos de quienes inicialmente se bancarizaron como respuesta a los subsidios, aún después de que éstos se eliminen, e incorporar a nuevas personas. Por ejemplo, podrían ejecutarse programas acotados en el tiempo que otorguen subsidios para mantener el alcance obtenido y lograr un alcance mayor y que introduzcan incentivos a la eficiencia con elementos competitivos incorporados de modo gradual. Una manera de hacerlo sería ofrecer fondos concursables abiertos a diferentes entidades financieras para el desarrollo de una base de ahorristas en cuentas de bajo monto y electrónicas. Así podría potenciarse el círculo virtuoso de la inclusión financiera que se ha iniciado con el programa FA: muchos nuevos tenedores de cuentas han ganado conocimiento acerca de los beneficios que se derivan de ellas, le han perdido temor al contacto con los intermediarios y han aprendido a usar el producto, por lo que puede esperarse que decidan continuar con sus cuentas y de esta forma mantengan los beneficios que la literatura financiera ha identificado que obtienen quienes están bancarizados.

Los CNB han sido el producto quizás más visible de BO. Desde su autorización legal en el 2006 hasta finales del 2009, su número creció de manera asombrosa, superando en este momento los 5.000. Gracias a esta nueva facilidad, varios millones de transacciones han sido realizadas por fuera de la infraestructura bancaria y, en muchos casos, en lugares bastante apartados. El análisis realizado por los autores muestra, sin embargo, que debe continuar profundizándose el esfuerzo para llegar a regiones aun más apartadas. Efectivamente, hay departamentos del país en donde todavía no se han abierto este tipo de facilidades. Adicionalmente, la ubicación de los CNB abiertos hasta ahora sugiere que ha sido predominantemente en las regiones de mayores ingresos. Para ahondar en esta observación se realizó un análisis sencillo de correlación entre el total de CNB abiertos en cada departamento a septiembre del 2009 y el PIB departamental: el coeficiente de correlación, cuando se tomaron todos los CNB, alcanzó un valor de 0,98. Cuando se correlacionó solamente los CNB creados por BAC con el PIB departamental, el coeficiente equivalente fue de 0,11. Estas cifras sugieren que el principal criterio seguido por las instituciones financieras privadas para abrir CNB parece haber sido la rentabilidad. En BAC, sin embargo, el criterio dominante de apertura parece haber sido otro, como lo mencionó a uno de los autores un director regional de dicha institución. La experiencia de Colombia, hasta ahora, muestra similitudes con la experiencia internacional documentada en diversos estudios[59], aunque está algo atrasada con respecto a Brasil. Este inicio tardío puede ser beneficioso, al permitir imitar prácticas que han tenido éxito y evitar las que no. A futuro, es particularmente preocupante lo reportado por Ivatury y Mas[60] en un estudio de la experiencia de varios proyectos de banca sin sucursales que el CGAP ha apoyado a través de su programa de Tecnología en algunos países de América Latina, Asia y África: menos del 10% de las operaciones bancarias que se realizan a través de la banca sin sucursales (de los que CNB es uno de los modelos) son realizadas por personas pobres. Según el mismo informe, en Colombia una transacción típica a través de CNB está en el rango de US$100-200, lo que sugiere que no están siendo realizadas por los más pobres[61]. Los subsidios

que se han otorgado en los últimos años a los intermediarios financieros que han abierto CNB en regiones apartadas del país y los que se tiene planeado asignar a quienes pongan en funcionamiento estos vehículos en barrios pobres de ciudades grandes, son pasos hacia un sistema microfinanciero que efectivamente llegue a los más pobres, pero debe tenerse en cuenta de que el progreso no es automático. Es muy probable que las instituciones carezcan de los productos que los más pobres necesiten, por lo que el acceso físico al servicio continúe siendo subutilizado mientras que no exista una oferta ajustada a sus necesidades. Con este propósito, los programas de expansión de CNB podrían incorporar elementos inteligentes[62] que promuevan la innovación en el diseño de productos.

Si bien MPD es un programa privado sin el alcance de una política pública nacional, el caso de los fondos autogestionados de ahorro y crédito o ALAC[63], es ejemplo de una acción puntual que potencia la cobertura con subsidios que, en el largo plazo, son probablemente pequeños. Podría compararse con el caso del programa IGVGD de BRAC relatado en el capítulo de Morduch en este libro, en el que la aplicación de subsidios de modo creativo le permitió a esta IMF de Bangladesh incorporar prestatarios que anteriormente le resultaban "inalcanzables" por ser demasiado pobres.

Uso de subsidios

Finalmente, en relación con el uso de subsidios, el enfoque que se ha empleado en su diseño e implementación, tanto por parte de BO como de MPD, ha sido el de generar las condiciones para que el mercado actúe y en esta medida los servicios financieros lleguen a la población pobre y ubicada en zonas marginadas.

Con respecto a las acciones de BO para estimular la apertura de nuevos CNB, es conveniente hacer unos comentarios adicionales sobre los subsidios establecidos. En principio, estos subsidios fueron diseñados para promover la eficiencia en el sistema, ya que se buscó asignar los recursos al oferente que presentara el costo de menor valor presente por CNB. Se consideró también que este mecanismo contribuiría a la identificación de un precio por los servicios basado en el mercado[64]. Más aun, la información publicada en la página Web de las convocatorias indicaba que la asignación de los subsidios se haría de manera transparente, que estos serían limitados en el tiempo y que tendrían normas claras de asignación, es decir, cumplirían con

varias de las especificaciones de los denominados subsidios inteligentes. No obstante, y como ya se mencionó, las convocatorias abiertas por BO para asignar dichos subsidios no atrajeron concursantes del sector privado, sino que el único concursante y ganador de las convocatorias fue BAC, por lo que es posible que los precios ofrecidos por esta institución para operar los CNB en zonas apartadas no reflejen los verdaderos costos. A pesar de este problema, es probable que los subsidios otorgados en la apertura de nuevos CNB estén produciendo un efecto estructural favorable al facilitar que BAC, con la apertura y operación de puntos de atención que sin subsidios no hubiera abierto, haya ganado mayor conocimiento del sector de bajos ingresos de la población y que eso lleve a que lo considere un nuevo segmento de mercado para productos de ahorro, mientras que los usuarios a su vez hayan adquirido mayor familiaridad con los intermediarios formales. Este mayor conocimiento mutuo posiblemente redundará en el mediano plazo, tal como lo ha hecho en Chile el programa de Acceso al Crédito[65], en relaciones más fluidas y permanentes para ambas partes. Las acciones futuras de BO para la promoción de los CNB deberían ser exclusivamente destinadas a operadores privados, ser competitivos e introducir incentivos para que se mejore la eficiencia técnica de las operaciones de los CNB y así la oferta permanezca en el tiempo. La experiencia de BAC seguramente podría dar al gobierno enseñanzas aplicables a una nueva etapa de subsidios más "inteligentes".

Con respecto al ofrecimiento de seguros a la población pobre, la experiencia en el país hasta la fecha ha sido mixta. Mientras los programas del gobierno no han mostrado resultados alentadores, el sector privado ha avanzado de manera importante en varios ramos como los servicios de exequias, vida y accidentes personales. En el corto plazo, la situación probablemente continúe mejorando: al momento de escritura de este capítulo, BO se encontraba próximo a lanzar una convocatoria para proporcionar seguros a la población beneficiaria del programa FA; asimismo, el Banco Mundial y algunas entidades internacionales como Paralife y FASECOLDA han manifestando su interés en continuar incrementando la cobertura de estos servicios. Aquí también son aplicables las recomendaciones de este capítulo sobre el uso de subsidios inteligentes que alienten la eficiencia y desalienten la dependencia y sobre el mantenimiento, en el largo plazo, de un mercado abierto a la competencia, con el objetivo final de lograr una inclusión financiera realmente sostenible.

Desarrollo de nuevos productos y servicios e inclusión de segmentos de mercado

Como destaca el capítulo de Morduch en este libro, los subsidios inteligentes han sido empleados en el ámbito internacional tanto para introducir nuevas organizaciones en el mercado, a modo de capital semilla, como para facilitar la penetración de nuevos productos en el mercado. En Colombia, como ya se mencionó, BO los ha utilizado para estimular la apertura de cuentas de ahorro por parte de la población desplazada y para promover la apertura de CNB. Como ya se mencionó también, para continuar aumentando la cobertura a través de los CNB parece conveniente introducir algunas mejoras a los subsidios que emplea BO. Si se desea que los subsidios sirvan de manera más efectiva para apalancar los recursos invertidos en este programa, es necesario rediseñar las convocatorias, quizás incrementando el nivel de subsidios, para lograr que establecimientos de crédito del sector privado participen y no sea el banco público (BAC) quien gane siempre las convocatorias por ser el único participante.

Ya se relató que BO y MPD han utilizado subsidios para estimular la creación de fondos autogestionados de ahorro y crédito o ALAC, los cuales han sido destinados principalmente a la capacitación directa de personal de varias IMF y la preparación de materiales para facilitar la autocapacitación de muchas otras. Así, han logrado que diversas organizaciones se concentren en grupos poblacionales de niveles de ingresos muy bajos, mejorando su focalización[66]. Adicionalmente, han logrado atraer a personal de IMF para que inviertan tiempo enseñando a personas de bajísimos niveles de ingreso aspectos básicos de ahorro, crédito y economía familiar. No sólo los beneficios sociales de este tipo de actividades pueden ser altos sino también los económicos. A manera de ejemplo, gracias a una capacitación dada por MPD, personas de la Fundación Paz y Bien que opera en el distrito de Aguablanca, uno de los sectores más deprimidos de la ciudad de Cali, comenzaron la tarea de crear varias ALAC, denominadas por la institución como "semilleros". La Fundación Paz y Bien y su entidad asociada, la Cooperativa Coomostaza, han encontrado que las personas que terminan exitosamente el primer ciclo de ahorro y crédito en las diferentes ALAC tienen características muy atractivas para ser socios de la Cooperativa. Los servicios financieros que la cooperativa planea prestar a estas personas tendrán costos de transacción más bajos, en particular aquellos relacionados con la obtención de información de los clientes, en comparación con personas que no hayan pasado por los "semilleros". En este momento la Fundación Paz y Bien y la IMF Finamérica, que ha comprometido recursos propios en este esfuerzo, están estudiando mecanismos para masificar la creación de "semilleros" en el área. Además de los efectos socioeconómicos inmediatos que esta decisión pueda llegar a tener para las personas que participen en los "semilleros", en el mediano y largo plazo tanto Finamérica como la Cooperativa Coomostaza tendrán costos de transacción más bajos operando con grupos poblacionales muy pobres, esto permitirá a ambas instituciones capturar los beneficios económicos de operaciones de mayor escala.

Como ya se comentó, MPD ha hecho significativos esfuerzos para lograr un uso más intensivo del microleasing en el país. Varios expertos, entre ellos Westley[67], han discutido las ventajas que este instrumento puede ofrecer para las microempresas, entre las que se destaca resolver el problema de ausencia de garantías por parte de los prestatarios, pues el activo a financiar sirve como tal. Los autores consideran también que el denominado factoring, es decir la venta de cartera bajo ciertas condiciones, ofrece posibilidades interesantes para las microempresas, particularmente después que la ley en Colombia le dio a las facturas estatus de un título valor negociable (Ley 1231 del 2008) y el mecanismo de financiación cobró cierto auge. En principio, microempresarios que tienen entre sus clientes a compañías grandes y conocidas podrían vender la cartera que tengan con estas empresas a precios equivalentes a tasas de interés bastante favorables y obtener así capital de trabajo. Sería importante entender el potencial, las facilidades y las limitaciones que encuentran hoy los microempresarios en este mecanismo para potenciarlo de modo enfocado.

Una nota de alarma

En la literatura económica, se encuentran con frecuencia notas de alarma sobre los peligros que presenta la participación directa de programas gubernamentales en el desarrollo del mercado microfinanciero. Un ejemplo de la actualidad colombiana sirve para ilustrar cómo tales peligros se materializan. El Presidente de la República al momento de escritura de este capítulo, Álvaro Uribe, en sus habituales Consejos Comunales[68], suele asignar recursos con criterio político sin un análisis técnico de respaldo, incluyendo subsidios no reembolsables a parte de la población que asiste a tales Consejos. Se produce a veces confusión en la población sobre si lo que se ha asignado en un Consejo es un

crédito o un subsidio. Como ejemplo de los efectos negativos de esta influencia política están los créditos concedidos en el 2009 por BAC a habitantes del barrio Potrero Grande de Cali. Estos créditos fueron hechos con criterio político y prácticamente todos se perdieron. Lo mucho que se está haciendo bien puede dañarse si el gobierno da señales contradictorias.

8.6. Resumen y conclusión

En Colombia, los mercados financiero y microfinanciero muestran niveles relativamente altos de ineficiencia. Aunque desde mediados de los años setenta[69] se han introducido reformas para incrementar la eficiencia en el mercado financiero, y desde la creación de BO se han hecho esfuerzos destinados al sector microfinanciero, aún persisten distorsiones regulatorias que afectan particularmente la eficiencia locativa. Las más importantes identificadas por este capítulo son los topes a las tasas de interés, el impuesto a las transacciones financieras, la reglamentación discriminatoria en contra de ciertos intermediarios y los altos impuestos sobre el factor trabajo. A nivel de IMF, los índices calculados sugieren también que varias de éstas adolecen de ineficiencias de naturaleza técnica.

En lo que respecta al microcrédito, las estadísticas indican avances de importancia en la cobertura, aunque cambios recientes en la reglamentación impiden evaluar si parte de estos avances reflejan operaciones que no se considerarían microcrédito bajo estándares internacionales.

Se ven acciones específicas desafiando el problema de cobertura, aunque en menor medida el de eficiencia. Gracias en gran parte a subsidios, se ha producido en los últimos años la vinculación de segmentos importantes de la población pobre a programas de ahorro con la banca formal. La provisión de otros servicios como capital semilla y de riesgo, leasing y factoring, aunque ha sido de interés en las dos intervenciones reseñadas, no han mostrado avances en la práctica. Un banco de propiedad pública ha desempeñado un papel importante en el incremento de los servicios de ahorro y crédito y en la creación de CNB en zonas apartadas del país, de esta forma contribuyendo a la profundidad del sistema financiero, pero aún no ha habido un correlato por parte de operadores privados que vaya delineando un escenario de opción para los clientes y de competencia entre operadores. El apoyo dado a los sistemas de garantías parece también haber tenido efectos positivos sobre la cobertura del microcrédito.

La experiencia reseñada de intervención directa del Presidente de la República en la asignación de fondos ilustra lo vulnerables que son los mercados microfinancieros ante acciones con fines electorales. Esfuerzos de años para crear las condiciones para que el mercado asigne eficientemente los recursos se pueden frustrar en poco tiempo con intervenciones de gobernantes de turno que busquen principalmente beneficios electorales de corto plazo.

Las intervenciones analizadas, BO y MPD, han venido implementando esquemas que reúnen varias de las características de los denominados subsidios inteligentes. De todos modos, parece haber bastante espacio para mejorar, sobre todo si se considera la amplia evidencia de que, para prestar servicios financieros a los más pobres entre los pobres, los subsidios suelen ser una necesidad[70].

BO podría tener un papel más activo en la focalización de los subsidios. Varias instituciones que en Colombia iniciaron sus actividades sirviendo a los más pobres y buscando la sostenibilidad han paulatinamente abandonado este segmento. Los subsidios podrían orientarse a que las organizaciones continúen atendiendo a los segmentos más pobres y a que expandan y diversifiquen su oferta hacia ellos. Estos podrían adoptar del concepto de subsidios inteligentes la duración limitada, el aliento a las organizaciones a alcanzar una escala que les permita operar a costos razonables y también la consideración que ciertos segmentos de clientes, por su nivel de pobreza o por su remota ubicación, no serán rentables y por ello deben buscarse esquemas específicos que contemplen subsidios de más largo plazo que no dañen la eficiencia global de la organización pero que garanticen la oferta.

En vista de la ineficiencia técnica general percibida en las microfinanzas colombianas, sería deseable que BO tome un rol más activo en promover la eficiencia:

- generando mediciones de eficiencia en términos relativos entre organizaciones comparables, para poder entender en qué segmentos y por qué razones surge la ineficiencia, y qué hacen las organizaciones más eficientes que las menos eficientes puedan emular y
- estimulando la eficiencia mediante el establecimiento de nuevos incentivos a quienes muestren mejor desempeño en eficiencia, en términos relativos, dentro de su grupo par.

Acciones privadas como MPD tienen un papel importante que jugar en el acompañamiento que dan a las organizaciones en su proceso de crecimiento y de mejora de eficiencia y en particular en la

innovación y los riesgos que ésta implica. Programas focalizados y creativos en los segmentos más pobres de la población, como las ALAC, tienen potencial para producir beneficios de corto y largo plazo para la población pobre y las IMF que la atienden.

Los peligros de los subsidios señalados en la literatura microfinanciera, muchos de ellos analizados en el capítulo de Morduch en este libro, no deben soslayarse, en especial el que puedan disminuir la motivación por parte de la gerencia de los proveedores de servicios para encontrar formas innovadoras de reducir costos. Otra amenaza señalada por Morduch es la tendencia de quienes otorgan los subsidios a moverse rápidamente hacia nuevas preocupaciones e ideas, dejando sin la debida atención a los programas y proyectos existentes. Por esta razón, algunos de los logros alcanzados hasta ahora en los proyectos reseñados pueden no sostenerse en el futuro si las prioridades e ideas de los gobiernos de turno y donantes cambian; un enfoque claro y propuestas concretas deberían ayudar a evitar tal desenlace.

Dentro del enfoque de este libro, el presente capítulo ofreció propuestas específicas para mejorar los esquemas de subsidio así como los esfuerzos de política pública y de actores privados para lograr una mayor inclusión financiera entre diferentes segmentos de clientes, privilegiando la eficiencia de los proveedores y la creación de un entorno competitivo en el largo plazo.

Notas

[1] Los autores desean agradecer a las siguientes personas que colaboraron dándoles información y opiniones sobre los programas bajo estudio: Carlos Moya y María Clara Hoyos del programa Banca de las Oportunidades, Ricardo Gómez e Ismael Chávez de Banco Agrario, Anyelo Ruiz y María Clara Builes de Bancolombia, Alejandra Díaz de FASECOLDA y Edison Vidal de COOTRAIM. Ana Laura Valazza hizo importantes sugerencias para mejorar el borrador de este capítulo. El contenido final es responsabilidad exclusiva de sus autores.

[2] Este coeficiente asume valores entre 0 y 1. Si el valor del coeficiente es 0 existe perfecta igualdad; si el valor es 1 la desigualdad es máxima.

[3] Ver: www.dnp.gov.co.

[4] Ver: www.sigob.gov.co/pnd.

[5] Kirkpatrik, C. and S. M. Maimbo, "The Implications of the Evolving Microfinance Agenda for Regulatory and Supervisory Policy", in Development Policy Review 20(3), London, 2002, pp 293-304.

[6] Castaño, A., Padul, M. y Sarmiento, A., "Globalización y crisis económica - Incidencia en la financiación de unidades de pequeña escala", Bogotá, Fundación Corona y Fundación Ford, 2002.

[7] Fuente: Microfinance Information eXchange; datos a diciembre del 2007 para CMM Bogotá y CMM Medellín y a diciembre del 2008 para FMM Bucaramanga, FMM Popayán y WWB Cali.

[8] Barona, B., "Microcrédito en Colombia", en Estudios Gerenciales N° 90, Cali, 2004, pp 79-102.

[9] Marulanda, B., "Downscaling: Moving Latin American Banks into Microfinance", in Berger, M, Goldmark, L. and Miller-Sanabria, T (editors), "An Inside View of Latin American Microfinance", Washington D.C., Inter-American Development Bank, 2006.

[10] Según la definición de Elizabeth Rhyne a continuación, Colombia parece estar finalizando la que puede denominarse etapa de las microfinanzas y entrando a la de finanzas incluyentes: "Finanzas incluyentes enfatizan la contribución de una variedad de jugadores. Mientras que microfinanzas es una comunidad cerrada de instituciones con objetivos similares, finanzas incluyentes desafían a todos los participantes en el sector financiero a jugar un rol". Rhyne, E., Microfinance for Bankers and Investors, New York, McGraw Hill, 2009, p x (traducción de los autores).

[11] SMMVL 2000: Col$260.100, tipo de cambio al 31 de diciembre del 2000: 2.232 Col$/US$, fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/.

[12] SMMVL 2010: Col$515.000, tipo de cambio al 31 de marzo del 2010: 1.912,87 Col$/US$, fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/. Tipo de cambio también utilizado en la conversión siguiente de US$6.731 a marzo del 2010.

[13] SMMLV 2007: Col$433.700, tipo de cambio al 31 de diciembre del 2007: 1.976,20 Col$/US$, fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/.

[14] El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) fue creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno a través del estudio y la aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentadas en sesión. Actúa bajo la dirección del Presidente de la República (información tomada de la página www.dnp.gov.co).

[15] Documento CONPES 3424, 2006, p 8.

[16] Tipo de cambio al 31 de diciembre del 2006: 2.237 Col$/US$, fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/.

[17] Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, 2009, p 1.

[18] "La Red de la Banca de las Oportunidades la conforman los bancos, compañías de financiamiento comercial, las cooperativas, las ONG, y las cajas de compensación familiar, quienes son las encargadas de extender su cobertura y llevar los servicios financieros a la población desatendida. Esta Red financia con sus propios recursos los préstamos que otorga y asume su correspondiente riesgo". Fuente: http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=298&conID=673.

[19] La Corporación para el Desarrollo de las Microempresas es una entidad creada en 1994 "como instrumento para fortalecer la alianza público-privada, a través de acciones conjuntas de apoyo a la microempresa". Está constituida como una institución de carácter mixto "compuesta por una red de entidades representadas en un 75% por Socios Institucionales, 15% Asociaciones Privadas y 12% Entidades Públicas". La institución declara que su objeto social es "contribuir al mejoramiento productivo y competitivo de las microempresas colombianas, a través del diseño, desarrollo, fortalecimiento y coordinación de una red de servicios de apoyo a las microfinanzas y desarrollo empresarial en todo el país". Fuente: http://www.microempresas.com.co.

[20] SMMLV al 3 de enero de 2009: Col $496.900, tipo de cambio al 3 de enero del 2009: 2.230,89 Col$/US$, fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/.

[21] Este programa es una iniciativa del gobierno colombiano para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños menores de dos años de personas que pertenezcan al nivel 1 (inferior) del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, a familias en condición de desplazamiento o indígenas; se otorga un subsidio directo a la/el madre/padre/tutor beneficiaria/o, condicionado al cumplimiento de ciertos compromisos.

[22] Tipo de cambio al 31 de diciembre del 2009: 2.029,03 Col$/US$, fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/.

[23] Microfinance Opportunities es una ONG dedicada a la investigación y a la capacitación y asistencia técnica a instituciones de microfinanzas en educación financiera, microseguros, investigación de mercado y evaluación de impacto. Fuente: http://www.microfinanceopportunities.org/.

[24] La iniciativa del gobierno con el programa de microseguros Futurex, creado por el Banco de Comercio Exterior Colombiano (sociedad anónima de economía mixta), ha logrado hasta ahora cobertura bastante modesta. Sin embargo, el sector asegurador colombiano, predominantemente privado, ha hecho avances significativos como lo muestran las cifras a continuación. *El Reporte Preliminar: Cifras Microseguro* de la Federación de Aseguradores Colombianos, FASECOLDA, fechado en febrero 10 del 2010 (y excluyendo cifras de tres aseguradoras) indica que, a diciembre del 2009, el valor de las primas emitidas acumuladas anuales era de Col$140,4 miles de millones (US$70 millones, tipo de cambio al 31 de diciembre del 2009: 2.029,03 Col$/US$, fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/); los asegurados vigentes eran 2,9 millones ó 5,1 millones si se cuenta a cuatro asegurados por cada seguro de exequias que cubre a un grupo familiar estimado en cuatro personas; debe tenerse en cuenta que la cifra resultante en ambos casos no refleja el número de personas diferentes aseguradas, pues una misma persona puede tener más de un seguro, aunque con esta población esto último no es común; la prima promedio era de Col$47.851(US$24); los ramos asegurados, en orden de importancia, eran: exequias (41,2%), vida grupo (34,3%) y accidentes personales (17,7%). Esos seguros eran ofrecidos por 12 compañías diferentes, incluyendo nacionales y extranjeras. Los canales de distribución más importantes eran empresas de servicios públicos (39,0%), cooperativas (32,1%), IMF (13,8%) y banca seguros (9,5%).

[25] Tipo de cambio al 31 de diciembre del 2009: 2.029,03 Col$/US$, fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/.

[26] El sector solidario en Colombia incluye a las cooperativas de ahorro y crédito (posiblemente sus integrantes más importantes) así como a otro tipo de cooperativas (por ejemplo, las de consumo), fondos de empleados, asociaciones mutuales, fundaciones y corporaciones sin ánimo de lucro.

[27] Por ejemplo, Barona, op. cit.

[28] En todos los casos se utiliza la cifra billón de la lengua española, equivalente a 1.000.000.000.000, aún cuando se consideran sumas en US$.

[29] Tipo de cambio al 31 de diciembre del 2009: 2.029,03 Col$/US$, fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/, utilizada también en al conversión siguiente.

[30] Ver: www.portalcooperativo.coop.

[31] Las estadísticas fueron tomadas del documento interno de BO mencionado anteriormente, de la página Web del programa y del Sistema de Información Gubernamental: www.sigob.gov.co.

[32] Banco Agrario de Colombia es una sociedad de economía mixta sujeta al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado y vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Su objetivo principal es prestar servicios al sector rural.

[33] Seleccionadas en primera convocatoria: Microempresas de Antioquia MEDA, Contactar y Comerciacoop. Seleccionadas en segunda convocatoria: Fundación Mundial de la Mujer Bucaramanga, Comultrasan, Fundación Mario Santodomingo, Fomentamos, Cootregua y Actuar Quindío.

[34] www.microfinanzasparaeldesarrollo.net.

[35] Cárdenas, M., "Introducción a la Economía Colombiana", Bogotá, Alfaomega / Fedesarrollo, 2007.

[36] Cárdenas, M., op. cit.

[37] Economist Intelligence Unit, "Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2009", Nueva York, 2009.

[38] Cálculos de los autores basados en cifras de la SFC muestran que la tasa de interés promedio entre mayo del 2002 y enero del 2010 en el relativamente competitivo sector de crédito corporativo fue de 11,28%, mientras que en otros sectores donde la competencia no parece operar tan bien éstas fueron bastante mayores (tarjetas de crédito: 27,64%; crédito de consumo: 24,38%). Es interesante notar que la reducción de tasas en el crédito corporativo parece provenir de la competencia que el desarrollo del mercado no intermediado (bursátil) le está representando a los bancos. En los últimos años, grandes empresas han captado masivamente recursos mediante la emisión de bonos corporativos, papeles comerciales y a través del mecanismo de titularización. Según un estudio publicado en marzo del 2010 por la firma Correval, la emisión de deuda privada alcanzó niveles de casi Col$14 billones en el 2009 (US$7 mil millones), equivalente a 2,8% del PIB colombiano.

[39] Las reformas financieras cubrieron cuatro grandes áreas: tasas de interés, políticas de crédito, inversiones forzosas y política monetaria. Con la reforma se buscó acabar con el crédito subsidiado. Hoy sigue existiendo en algunos frentes, como vivienda, pero en magnitudes muy inferiores a las previas a dichas reformas.

[40] Salazar, N., "Evolución y determinantes del margen de intermediación en Colombia", en Coyuntura Económica, 35 (2), Bogotá, Fedesarrollo, 2005, pp 227-240.

[41] Martínez Ramírez, R., "2009 Análisis e Informe de Benchmarking de las Microfinanzas en América Latina y El Caribe", Washington, D.C., Microfinance Information eXchange, 2010.

[42] Existe evidencia en sistemas financieros desarrollados de que menor "cautividad" de los clientes aumenta y simplifica el acceso; un estudio que cubre una muestra de bancos belgas grandes encontró que, en la medida en que los prestatarios tenían acceso a más bancos competidores, la probabilidad de tener que otorgar colateral decrecía. Ver: Voordecker, W. and Steijvers, T., "Business collateral and personal commitments in SME lending", in Journal of Banking and Finance N° 30, Carbondale, IL, USA, 2006, pp 3067-3086.

[43] Salazar concluye su estudio resaltando la necesidad de eliminar aspectos relacionados a la represión financiera y los controles que aún existen sobre algunas tasas de interés. Ver: Salazar,op. Cit.

[44] Salazar, N., op. cit.

[45] El impuesto a las transacciones financieras fue creado por el gobierno para hacer frente a la crisis financiera de 1998. Inicialmente gravaba con una tarifa del 2 por mil a las transacciones relacionadas con los retiros de las cuentas corrientes y ahorro de bancos y otro tipo de intermediarios. Si bien se anunció inicialmente que su vigencia expiraría el 31 de diciembre de 1999, la vigencia, tasa y destino del impuesto se han venido extendiendo: hoy en día es del 4 por mil y tiene carácter permanente.

[46] Montaño, E., "Propuesta para estimular el acceso de la población empobrecida a los servicios financieros", Cali, Universidad del Valle, 2010 (borrador).

[47] Este monto fue establecido por la Ley 454 de 1998, pero actualmente es bastante mayor, pues la misma ley establece que debe ajustarse anual y acumulativamente mediante la aplicación del índice de precios al consumidor, total ponderado, que calcula el DANE. Según datos de la SFC, el valor ajustado ascendía a Col$2.996 millones en caso de cooperativas financieras (US$1,5 millones, tipo de cambio al 31 de diciembre del 2009: 2.029,03 Col$/US$, fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/) y a Col$1.003 millones (US$494.325, a la tasa anterior), en caso de las cooperativas de ahorro y crédito.

[48] Tipo de cambio al 31 de diciembre del 2009: 2.029,03 Col$/US$, fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/.

[49] Barona, B., Caicedo, E., and Zuluaga, B., "Efficiency and Expense Preference in the Colombian Financial Cooperative Sector", in Canadian Journal of Development Studies Vol. 29 number 1-2, Canada, 2009.

[50] Ballenbol, B. (editor), "Microfinance and Public Policy - Outreach, Performance and Efficiency", NY, International Labor Organization – Palgrave Macmillan, 2007, capítulo 13.

[51] Economist Intelligence Unit, op. cit.

[52] Ver especialmente Ley 45 de 1990, Ley 9 de 1991 y Ley 35 de 1993.

[53] Las tasas que cobra este banco no están desalineadas con las tasas que prevalecen en México, especialmente entre quienes atienden el mercado de personas de ingresos bajos. Ver Rhyne, E., op. cit.

[54] Un fenómeno con frecuencia pasado por alto en las discusiones de política pública es el efecto que sobre la competencia, la inversión y el crédito tiene la fuerte presencia de conglomerados en el país. Arbeláez y Echavarría (2002) con base en información de la Superintendencia de Sociedades, estiman que las firmas pertenecientes a los conglomerados representan el 10,6% del número total de firmas y el 36,9% de las ventas totales en el sector manufacturero. Dicho estudio concluye que las firmas pertenecientes a conglomerados y las multinacionales están menos restringidas financieramente. Adicionalmente, notan que la presencia de estos conglomerados producen distorsiones en el mercado como la realización de inversiones poco rentables al contar con excesos de recursos financieros. El ex ministro de hacienda Colombiano Hernando Agudelo (1999) provee evidencia adicional del poder distorsivo en los mercados financiero y real de estos actores económicos y resalta la urgencia de la creación de una entidad especializada para la regulación de la competencia y el control de los monopolios que actúe de manera independiente, tenga recursos propios e instrumentos para investigar y sancionar a quienes no respeten las reglas de la competencia; tal entidad todavía no existe en el país.

[55] Ver: Balkenhol, B. (editor), op. cit., capítulo 1.

[56] Bernal, R., "The Informal Labor Market in Colombia: Identification and Characterization", en Desarrollo y Sociedad Nº 63, Bogotá, Universidad los Andes, 2009, pp 145-208.

[57] Según esta entidad, el sector informal representa el 67,5% del mercado laboral colombiano.

[58] Cárdenas, M. y Rozo, S., "Informalidad empresarial en Colombia: problemas y soluciones", en Desarrollo y Sociedad Nº 63, Bogotá, Universidad los Andes, 2009, pp 211-243.

[59] Kumar A., et. al., "Expanding Bank Outreach through Retail Partnerships: Agent Banking in Brazil". World Bank Working Paper Nº 85,2006, Washington, D.C., 2006; Ivatury, G. and Mas, I., "The Early Experience with Branchless Banking", Focus Note Nº 46, Washington, D.C., CGAP, 2008. Mas, I. and Siedeck, H., "Banking through Networks of Retail Agents", Focus Note Nº 47, Washington, D.C., CGAP, 2008.

[60] Ivatury, G. and Mas, I., op. cit.

[61] Según cifras suministradas por un banco privado en Colombia, en abril del 2010, el valor de una transacción realizada en los CNB de dicha institución se encontraba en el rango de Col$250.000 (US$131) a Col$500.000 (US$262), tipo de cambio al 15 de abril del 2009: 1.905,8 Col$/US$, fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/.

[62] Este capítulo aplica el concepto de subsidios inteligentes desarrollado por el capítulo de Morduch en este libro.

[63] Las ALAC están compuestas por un promedio de 16 integrantes de una misma comunidad; estos gestionan sus propios fondos en reuniones quincenales, con la posibilidad de ahorrar y tomar crédito de acuerdo a reglamentos internos previamente convenidos. MPD es responsable de las auditorías operativas y metodológicas, con lo que se consigue un modelo descentralizado en la operatoria y con fuerte conexión con organizaciones de base, junto con un control estricto de la calidad. Las ONG que colaboran en la organización de los grupos no se involucran en las transacciones financieras y suelen mantener relación con los grupos a través de educación financiera y otros servicios no financieros que potencian la capacidad de estas organizaciones solidarias de base.

[64] Ver cómo se logró esto en un caso particular en Chile en: Balkenhol, Bernd (editor), op.cit., capítulo 13.

[65] Balkenhol, B. (editor), op.cit., capítulo 13.

[66] Esta iniciativa, que comenzó el 1 de julio del 2007, consta de dos etapas: la primera se extendió por dos años hasta el 30 de junio del 2009; la segunda se inició el 1 de julio del 2009 y se prolongará hasta el 30 de septiembre del 2010.

[67] Westley, G.D., "Equipment Leasing and lending – A Guide for Microfinance", Sustainable Development Department, Best Practices Series (MSM -122), Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2003.

[68] Según la Presidencia de la República, los Consejos Comunales son una herramienta de gobierno del presidente Álvaro Uribe: "En los Consejos hay un permanente y sincero diálogo entre funcionarios y la comunidad para conocer necesidades comunitarias, limitaciones presupuestales y para buscar alternativas de solución a los diferentes problemas...Sirven para que ministros y funcionarios mantengan permanente actividad y contacto con las regiones..." (www.presidencia.gov.co)

[69] Ocampo, J.A., compilador, "Historia Económica de Colombia", Bogotá, Planeta/Fedesarrollo, 2007.

[70] Como destaca el capítulo de Morduch en este libro.

9

Ecuador: propuestas para microfinanzas competitivas con vocación solidaria

Wilson Araque J. y Javier Vaca

9.1. Introducción

A partir de la última década, Ecuador se ha caracterizado por un fuerte desarrollo de las microfinanzas. Hay gran diversidad en la forma legal de los principales actores del sector, que incluyen cuatro bancos e instituciones financieras no bancarias[1], 15 ONG, 40 cooperativas de ahorro y crédito (COAC) reguladas[2] y unas 300 COAC no reguladas. Es distintivo del país tener un alto porcentaje de instituciones de microfinanzas (IMF) fuera de la supervisión y regulación financieras, destacándose las COAC no reguladas. Aproximadamente la mitad de los clientes vigentes son atendidos por las cuatro instituciones de extracción bancaria, que gestionan cerca de 60% de la cartera total de microcrédito del país[3]. Esta cartera está estimada en unos US$1.600 millones[4], tomando en cuenta tanto instituciones reguladas (bancos y COAC reguladas) como no reguladas (COAC no reguladas y ONG). El crecimiento de las operaciones ha sido importante, al menos por parte de las entidades reguladas, que es sobre las que se cuenta con mayor información: de acuerdo a la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS), entre enero del 2003 y mayo del 2007, período de importante crecimiento del microcrédito, la cartera bruta de las IMF reguladas creció cerca de un 450%. Al presente, el sector de microfinanzas atiende a unos 750.000 microempresarios[5], 50% del número total estimado para el país[6].

El desarrollo de las microfinanzas en Ecuador se ha visto favorecido, entre otros factores, por un modelo de dolarización de la economía que ha dado estabilidad a la proyección de flujos financieros y el endeuda-

miento externo[7], por el ingreso de remesas desde el extranjero y por la constitución de centrales de riesgo de crédito privadas que han mejorado la calidad de información crediticia con la que cuentan las instituciones. Todo esto ha facilitado la incursión y el fortalecimiento de entidades especializadas que aprendieron a atender a segmentos de la población históricamente excluidos de los servicios financieros.

Con respecto a acciones focalizadas, desde fines de los ochenta y durante los noventa se desarrollaron en el país numerosos proyectos de apoyo a las microfinanzas con fondeo internacional, como:

- Proyecto CREAR, ejecutado por Swisscontact[8] y financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), que asistió a COAC de zonas rurales de la Sierra Centro en su fortalecimiento y diversificación de productos,
- Proyecto Sierra Norte, ejecutado por Financoop[9] y Banco Solidario y financiado por la Cooperación Belga, que apoyó el desarrollo de productos financieros para zonas rurales en COAC y en Banco Solidario,
- Proyecto SALTO, ejecutado por DAI[10] y financiado por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), que asistió a bancos y COAC reguladas en su logro de una mayor profundización de mercado y promovió, junto con la SBS, un marco normativo adecuado para las microfinanzas,
- Proyecto de apoyo a cooperativas, ejecutado por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU, por sus siglas en inglés) y financiado por USAID, que apoyó a COAC en su fortalecimiento y diversificación de productos así como también en la constitución de una red cooperativa y
- Proyecto PROLOCAL, ejecutado por el Ministerio de Inclusión Económica y financiado por el Banco Mundial y la Unión Europea, que apoyó iniciativas para el desarrollo local por parte de instituciones financieras regionales en cinco zonas del país.

En este contexto de fuerte apoyo de la cooperación internacional, se creó la Red Financiera Rural, que al día de hoy agrupa a las principales IMF del país.

Pese a todo lo anterior, todavía los sectores rurales y urbano-marginales de Ecuador no se encuentran adecuadamente atendidos y su población continúa encontrando obstáculos para acceder a servicios financieros de calidad y brindados por proveedores institucionales.

Por eso, este capítulo ofrece propuestas para que las políticas públicas impulsen la competitividad de las IMF y busquen que esa competitividad se traduzca en una atención eficiente de estos sectores.

9.2. Las políticas públicas y su relación con la competitividad y cobertura de las instituciones de microfinanzas ecuatorianas

Para dar un marco de interpretación a la propuesta de políticas públicas dirigidas a mejorar la competitividad del sector de las IMF en Ecuador, se realiza antes un pequeño recorrido teórico sobre los conceptos alrededor de los cuales girará el análisis de este capítulo.

Se considerará políticas públicas al conjunto de directrices definido desde el gobierno central y/o local con el propósito de lograr algún objetivo de desarrollo para una nación o un determinado territorio. Esta definición coincide, en buena parte, con la de Heclo y Wildavsky, citada por Roth: "política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma"[11].

Ahora, para que una política pública sea considerada de excelencia, debe corresponder y expresar cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática[12], los que son desarrollados por el sector público, frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado. Citando a Eugenio Lahera de la CEPAL: "Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados"[13].

De ahí que el diseño y la ejecución de políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de las microfinanzas se convierte en un importante medio para combatir la pobreza a través de la inclusión financiera de aquellas personas o microempresas que, por muchos años, fueron excluidas[14]. Este capítulo asume que tanto las políticas públicas enfocadas como el entorno macroeconómico crean condiciones decisivas para el funcionamiento y desarrollo del sistema financiero de una nación[15]. Para el caso de las microfinanzas, hay pruebas de que las acciones deliberadas logran resultados: un reciente y destacado estudio a nivel mundial encontró que los niveles de inclusión financiera de los países se ven a menudo determinados por los ambientes regulatorios y de política pública y por las acciones concretas de proveedores puntuales de servicios financieros, más allá de sus características socioeconómicas o demográficas. Así, se encuentra para algunos

países un mucho mayor uso de servicios financieros formales que los esperables por su nivel de ingreso per cápita o urbanización[16]. Es decir, la forma del mapa de inclusión financiera de un país puede ser decidida, no una resultante de variables de difícil control.

Las políticas públicas pueden tener dos orígenes: local o nacional. Cuando se habla de políticas públicas locales, se está entrando al análisis de aquellas que son definidas y ejecutadas desde el ámbito de los gobiernos locales como municipios y consejos provinciales; en cambio, las políticas públicas nacionales se refieren a aquellas diseñadas y puestas en acción desde organismos dependientes del gobierno central. En el caso de las microfinanzas ecuatorianas, esto se refiere principalmente a la banca pública y ministerios, así como a organismos relacionados al control y la supervisión, como son la SBS y el Banco Central del Ecuador (BCE).

Ahora, si se desea mejorar la competitividad de las IMF a través de las políticas públicas, éstas deben favorecer el desarrollo de las capacidades de las IMF tanto desde su interior como desde el accionar de los actores que operan en su medio ambiente externo[17]. Se hace esta sugerencia a partir de la siguiente definición de competitividad: "de una manera más completa, a la competitividad, la podemos considerar como un estado situacional favorable en el cual prevalece un conjunto de capacidades internas y de factores externos de influencia positiva para la efectiva ejecución de las actividades que llevan a cabo las empresas y/o las personas"[18].

Utilizando esta definición de competitividad, si una IMF desarrolla capacidades más efectivas de producción, comercialización y administración, esto debería verse reflejado en un incremento de su eficiencia gracias al mejor uso de los recursos humanos, financieros, materiales y físicos que la entidad pone en juego a la hora de producir el servicio microfinanciero. Este incremento en la eficiencia debería incidir en la generación de ahorros sustanciales al interior de la estructura de costos de la IMF que, desde una perspectiva de impacto social, deberían ser reinvertidos:

- por un lado, en la ampliación de la cobertura[19], ya sea desde el punto de vista geográfico (por ejemplo, a sectores rurales y urbano-marginales), desde el de los sectores económicos atendidos (por ejemplo, producción agropecuaria), desde una perspectiva de número (cantidad de clientes atendidos), o desde la profundización (llegada a segmentos más pobres y financieramente excluidos);

- por otro lado, en la diversificación de la propuesta de productos y servicios, enfocándose en los que hayan probado tener impacto en la reducción de la desigualdad y la pobreza y buscando ajustarse a las demandas cambiantes de la población.

Para que los ahorros al interior de las IMF redunden en beneficios para sus clientes, se considerarán factores internos y externos a ellas:

- por un lado, y como se ve en el capítulo de Hamed en este libro, puede esperarse que las IMF que han tomado la decisión de atender a los más pobres (esta decisión es un factor interno) hagan esfuerzos explícitos para que los ahorros que logran gracias a su eficiencia se traduzcan en menores precios y más y mejores productos para sus clientes; desde el punto de vista de las políticas públicas, preservar este tipo de organizaciones es una buena idea, dado que irán a donde otras instituciones más enfocadas en lo comercial no lo harán;
- por otro lado, como describe el capítulo de Beck en este libro, hay políticas que facilitan la ampliación y la profundización del mercado, por ejemplo, aquellas que favorecen la competencia, mientras que hay otras que lo fuerzan a replegarse y muchas veces, como efecto no deseado, a alejarse de quienes son menos rentables; esto afecta aun a instituciones con enfoque comercial, que hubiesen podido atender rentablemente a segmentos inferiores dado un entorno más favorable.

A la luz de estas consideraciones, la próxima sección analiza brevemente en qué medida las políticas públicas recientes en Ecuador han favorecido o impedido el desarrollo de IMF competitivas que transformen sus mejoras de eficiencia en beneficios para sus clientes actuales y potenciales.

9.3. ¿Qué se ha hecho en los últimos años en materia de políticas públicas orientadas a fortalecer el desempeño de las instituciones de microfinanzas de Ecuador?

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, las políticas públicas orientadas a fortalecer a las IMF podrían cobijarse bajo dos objetivos: "ofrecer igualdad de oportunidades, porque todos tenemos los mismos derechos, aunque tengamos diferentes etnia, cultura o

forma de vida"[20] y "generar desarrollo con la fuerza de la economía solidaria"[21]. El gobierno propone un modelo económico que dé oportunidades a sectores de la población que considera más vulnerables a los efectos negativos de la desigual distribución de la riqueza.

Lo anterior muestra que dentro de las prioridades nacionales están la inclusión y la solidaridad, lo que sugiere que desde el punto de vista del apoyo gubernamental existe el terreno propicio para proponer políticas públicas orientadas a mejorar la competitividad del sector de las microfinanzas ya que, también según el gobierno actual, éstas son una solución inclusiva y solidaria que tiende a contribuir al combate a la pobreza y principalmente a igualar la brecha entre pobres y ricos.

El enfoque que el gobierno tiene hoy de las microfinanzas se centra en un segmento de instituciones: aquellas consideradas de "finanzas populares y solidarias". Basándose en las descripciones del Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria (PNFPEES), las organizaciones de "finanzas populares y solidarias" son: "entidades financieras populares como cooperativas no reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, bancos comunales, ONG y cajas de ahorro local"[22]. Por otro lado, entre las 115 "operadoras de microfinanzas" beneficiadas por el Programa Sistema de Finanzas Populares y Solidarias (PSFPS, ver descripción más abajo), inscripto dentro del PNFPEES, 86 son COAC no reguladas, 15 son ONG y 13 son COAC reguladas[23]. Podría decirse, entonces, que una institución es considerada de "finanzas populares y solidarias" cuando los mismos clientes son dueños de la institución, como es el caso de COAC reguladas y no reguladas, y/o cuando se las puede catalogar como "solidarias" en tanto gestionan recursos externos para dar servicios financieros a población históricamente marginada de los mismos; en este último caso, la calificación de solidaria se realiza por el destino de los excedentes y los objetivos de rentabilidad, algo contemplado en la nueva constitución del país y en la política pública a definirse dentro de la Ley de Economía Popular y Solidaria[24]. Esta última consideración permite incluir a las ONG, que en teoría no tienen dueños y por lo tanto no podrían ser consideradas instituciones "populares", es decir, propiedad de sus clientes.

Lo que el enfoque actual deja de lado es un ámbito clave del sector microfinanciero local: las instituciones de capital privado, reguladas y con fines de lucro, que han sido protagonistas del fuerte desa-

rrollo de las microfinanzas ecuatorianas en las décadas recientes y se originaron por iniciativa o con el apoyo de prestigiosas organizaciones internacionales de microfinanzas como FINCA, ACCION International y Pro Credit.

Si bien puede ser muy acertado, y de hecho este libro avala, preservar y fomentar a las instituciones con un enfoque social en el continuo comercial-social (siempre y cuando sean responsables en el uso de sus recursos), esto no implica que sea favorable dificultar el trabajo de las IMF de capital privado y con fines de lucro. El riesgo es empobrecer el entorno y dar a los clientes opciones reducidas, más caras y de peor calidad. Por un lado, pretender que las organizaciones de las finanzas populares y solidarias suplan con excelencia y sostenibilidad toda la demanda de servicios microfinancieros de quienes han sido históricamente excluidos sería, muy probablemente, exigirles demasiado. Por otro lado, pretender que las IMF más comerciales lleguen a los más pobres e inaccesibles sería, probablemente, exigirles demasiado también. Este capítulo abogará por un enfoque que balancee la presencia de distintos tipos de actores para aumentar el alcance de los servicios en número de clientes, diversidad de productos, alternativas de proveedor y profundidad de llegada en pobreza. Para ello, se argumentará, son relevantes tanto las entidades de las finanzas populares y solidarias como las de capital privado. En tanto se guíen las políticas públicas con el norte de la eficiencia, este capítulo sostiene que podrá lograrse tan fino equilibrio sin quitar profundidad y amplitud al sector microfinanciero de Ecuador.

Políticas públicas actuales hacia las microfinanzas en Ecuador

El PSFPS es una iniciativa alentadora. Este programa brinda financiamiento de segundo piso a "estructuras financieras del sector popular y solidario" que cumplan no sólo con una calificación financiera sino también de criterios sociales e incluye financiación a tasas de interés preferenciales para aquellas instituciones que brindan crédito en zonas catalogadas como de alta pobreza. Este programa ha logrado colocar con éxito unos US$100 millones en crédito de segundo piso a más de 115 entidades al momento de redacción de este capítulo[25]. A futuro, se espera que este programa incluya un fondo de garantía y financiamiento de asistencia técnica para la expansión de las finanzas populares en el país.

Otro elemento de las políticas públicas actuales es la canalización de recursos a través de la banca de desarrollo, específicamente a tra-

vés de la Corporación Financiera Nacional (CFN) y del Banco Nacional de Fomento (BNF), que ofrecen microcréditos para la microempresa bajo condiciones preferenciales y directamente a clientes finales. Esta oferta microcrediticia ha sido extendida incluso a personas que reciben el bono de desarrollo humano[26], las cuales se hallan clasificadas en los niveles más bajos de la pirámide socioeconómica ecuatoriana. A pesar de las intenciones del gobierno de incrementar la oferta de microcrédito productivo a través de la provisión directa por la banca pública, el acceso no parece haber aumentado significativamente, dado que en muchos casos los fondos fueron otorgados a personas que ya habían tenido acceso a crédito en IMF y que contaban con un historial crediticio, incluso entre beneficiarios del bono de desarrollo humano.

La política de entrega de microcréditos a quienes reciben el bono de desarrollo humano podría describirse como un subsidio dirigido de forma directa al beneficiario. Lamentablemente, no es un subsidio que pueda ser considerado "inteligente" siguiendo la definición del capítulo de Morduch en este libro, pues su aplicación parece teñida por intereses electorales. Las cifras sobre la calidad de la cartera apoyan esta hipótesis: a septiembre del 2009, la mora total de los microcréditos concedidos por el BNF se ubicaba en alrededor del 30%[27]. Si esta tendencia continúa, se podría correr el riesgo de descapitalizar el fondo financiero que el gobierno ecuatoriano ha encargado al BNF.

Históricamente, la mayoría de personas o microempresas beneficiadas por crédito subsidiado y condonaciones ha respondido con un comportamiento de no pago, en muchos casos injustificado, de los créditos a los que habían accedido a través de instituciones públicas de la banca de desarrollo. Es usual que la población campesina del país realice manifestaciones para solicitar al gobierno la condonación de deudas y es también usual que el gobierno tome en consideración tales presiones. Una promesa de campaña y eventualmente una de las primeras medidas del gobierno actual fue la concesión del "crédito 555": al 5% de interés, por un monto de US$5.000 y a 5 años de plazo. Gran parte de la cartera vencida de este programa fue reprogramada y al momento de redacción de este capítulo, tres años después, la cartera de microempresa estaba vencida en cerca del 40%[28].

En Ecuador, las condonaciones de deuda y los subsidios a la tasa de interés a través de la banca pública tienen preocupantes antecedentes[29]. A lo largo de diferentes administraciones, el BNF ha recibido recursos financieros, colocado créditos a tasas preferenciales y

operado procesos de condonación, principalmente por dos factores: elecciones y desastres naturales como el fenómeno del Niño. Lamentablemente, las acciones de CFN y BNF narradas más arriba parecen repetir la lógica del pasado.

En lo que tiene que ver con la preocupación del gobierno actual por fortalecer a las microfinanzas ecuatorianas, el enfoque ha sido el de establecer mecanismos de control rigurosos a las IMF, principalmente orientados a limitar el costo del crédito que éstas ofrecen a sus clientes. Este mayor control tiene dos pilares, basados en la "Ley de Regulación del Costo Máximo Efectivo del Crédito" que entró en vigencia en el 2007:

- eliminación del uso de comisiones y estandarización del cálculo de las tasas de interés efectivas y
- establecimiento de topes a las tasas de interés.

Antes de la estandarización del cálculo de tasas efectivas, había gran heterogeneidad de precios. Mientras que ciertas IMF aplicaban tasas de interés de hasta cerca del 100% anual, para otras instituciones éstas rondaban el 20%, dentro del mismo mercado y sin que los clientes pudiesen diferenciar fácilmente los precios de las distintas ofertas. Puede argumentarse que el principal beneficio que generó esta ley para el sector de las microfinanzas es un aumento de la transparencia: no sólo al hacer comparables las tasas de interés, sino también al imponer la obligatoriedad de la publicación periódica, por parte de las IMF reguladas, del costo financiero cobrado. Esto ha dado al microempresario un mayor poder de negociación gracias al conocimiento del precio real y a la posibilidad de hacer comparaciones actualizadas entre distintos operadores de microcrédito, lo que influyó en la intensificación de la competencia entre IMF.

Esta mayor transparencia, de acuerdo al capítulo de Beck en este libro, podría ser considerada como facilitadora del mercado al promover la competencia vía una mayor claridad en las opciones que enfrentan los clientes. Sin embargo, es lamentable que su impacto no pueda ser totalmente apreciado para Ecuador, dado que la ley simultáneamente impuso topes de tasas y en última instancia la mayor transparencia parece tener como fin principal asegurar el cumplimiento de los topes.

Las tasas máximas están definidas como el promedio del mercado en cada segmento (microcrédito, consumo, vivienda y comercial) y subsegmento. En el caso de microcrédito, se definen tres subsegmentos sobre la base de los montos de los créditos: minorista[30], acumulación simple y acumulación ampliada. De todos modos, el BCE puede establecer la tasa de interés que considere adecuada, puesto que por ley tiene esta potestad. El resultado, para el caso de microcrédito, fue una imposición inicial de una tasa efectiva máxima del 42%, ubicándose al momento de redacción de este capítulo en 30% en el subsegmento de microcrédito minorista.

Durante el primer semestre del 2009, el BCE resolvió no revisar las tasas máximas para no alterar la planificación de las instituciones durante la crisis financiera internacional. Esta situación se mantuvo durante todo ese año. Sin embargo, en el primer semestre del 2010, el BCE disminuyó los topes de tasa de interés de microcrédito a partir de que varias instituciones (principalmente COAC) estaban operando con tasas de interés efectivas menores al límite superior fijado. Sin embargo, para el cálculo de la tasa efectiva no se tomaron en cuenta componentes como el ahorro obligatorio, las contribuciones a certificados de aportación[31] y otras sumas que las instituciones cobran y que afectan el costo efectivo del crédito para el cliente, por lo cual los cálculos subestimaban en algunos casos las tasas cobradas y dificultaban la comparación entre instituciones. Tampoco se realizó una distinción entre aquellas instituciones con metodologías de crédito especializadas para atender a personas de escasos recursos o de zonas marginales *in situ* y las que exigen al cliente acudir a la institución para realizar los trámites y cumplir con los requisitos.

Esta disminución de los topes de tasas para microcrédito por parte del BCE marca un giro en su enfoque aun dentro de la política de tope de tasas. A inicios del 2009, esta institución había realizado un análisis de cada sector con el objetivo de establecer una fórmula técnica para el cálculo de la tasa máxima. Ese análisis había permitido ver que, para el caso del microcrédito, un tope inferior al de entonces hubiera puesto en aprietos a muchas instituciones. Específicamente, el análisis había demostrado que la estructura de costos de metodologías como la banca comunal para créditos menores a US$200 exigía cobrar una tasa de interés de al menos 40%; las IMF que podían sostener operaciones con un nivel de precios menor otorgaban también montos mayores de crédito con los que realizaban un "subsidio cruzado" y así lograban, en promedio, cumplir con la tasa máxima. En ese momento se entendió que si las tasas máximas para microcrédito bajaban se perjudicaría a las metodologías onerosas enfocadas en los más pobres. El BCE consideró la posibilidad de

generar subsegmentos de tasas de microcrédito que tomasen en cuenta diversos aspectos, como metodologías con vs. sin garantía grupal, o zonas geográficas, como sector rural vs. urbano. Sería deseable retomar estas consideraciones y así evitar que la política de topes a las tasas de interés de microcrédito se base en análisis genéricos que no tomen en cuenta las diferencias significativas entre IMF con mayor y menor enfoque social y sus repercusiones sobre sus respectivas estructuras de costos.

Al nivel del sector en general, la introducción de topes a las tasas de interés resultó en una desaceleración del crecimiento de las microfinanzas, medido por la variación en clientes y cartera, así como en un aumento del monto promedio de crédito otorgado y una extensión de los plazos. El crédito promedio inicial en banca comunal, anteriormente de US$50, ascendía a US$200 al momento de redacción de este capítulo y el crédito promedio de microempresa en las COAC, anteriormente de US$1.300, superaba los US$2.000 para las no reguladas y los US$3.000 para las reguladas. En casos extremos, ciertas instituciones suprimieron su actividad crediticia en zonas rurales y alejadas, discontinuaron los créditos de montos pequeños (la puerta de entrada a la inclusión financiera por parte de los más pobres) y/o empezaron a dar crédito al segmento de pequeñas y medianas empresas, abandonando, al menos en parte, a las microempresas. Muchas IMF tomaron este tipo de medidas para compensar el efecto de la disminución de sus tasas. Este fenómeno, tratado en el capítulo de Beck en este libro, se denomina "racionamiento del crédito" y limita el alcance de las IMF en número y nivel de pobreza de sus clientes. Las instituciones menos afectadas han sido las que manejan metodologías en que los asesores de crédito no invierten mucho tiempo en visitas a clientes, las que conocen mejor a sus clientes (y no necesitan procesos intensivos de levantamiento de información, como las cooperativas en relación a sus socios), las que no brindan servicios adicionales (como conformación de grupos y capacitación) y las que utilizan mecanismos como el ahorro obligatorio o garantes con buen historial (nuevamente, como las cooperativas). Las instituciones más afectadas han sido aquellas con metodologías de crédito costosas como la banca comunal y aquellas que trabajan en zonas rurales. Las estructuras de costos del primer tipo de IMF eran, en general, más livianas y, dado que tenían tasas de interés menores que las segundas al momento de aplicarse los topes, pudieron operar sin grandes ajustes.

Sin embargo, si bien a nivel consolidado se percibió un efecto de desaceleración en el crecimiento de las microfinanzas, el efecto no fue tan devastador como se esperaba y, según operadores del sector, sirvió para provocar una reflexión sobre el comportamiento del mercado y para impulsar a muchas IMF a ser más eficientes. La información disponible sugiere también que un buen nivel de eficiencia, logrado antes de la introducción de topes de tasas, probablemente ayudó a que la desaceleración del crecimiento no fuese tan importante como se temía: en relación a sus pares de la región (América Latina y el Caribe) las IMF ecuatorianas sostuvieron en 2004-2006 un nivel menor en el coeficiente de gastos operativos sobre activo total[32]. Dado que los topes a las tasas de interés entraron en vigencia en 2007, la mayor eficiencia relativa del país vs. la región fue definitivamente previa y lograda en un entorno de menor control y muy probablemente impulsada por la diversidad y competencia entre proveedores.

En balance, lo aquí recabado sugiere que los topes a las tasas de interés funcionaron para ciertas IMF como movilizador de un proceso hacia mayor eficiencia, que preexistía un nivel de eficiencia que permitió a muchas IMF enfrentar la disminución de sus ingresos sin mayores problemas, pero que para algunas instituciones los topes operaron como una limitante imposible de superar manteniendo a los clientes más pobres, vulnerables e inaccesibles. Aunque debe tomarse de modo tentativo, los aumentos en los montos promedio de los créditos citados hacen temer un desvío de misión involuntario e ilustran cómo el racionamiento del crédito suele perjudicar primero a los más desprotegidos, aun cuando los gobiernos, con los topes de tasa, busquen lo contrario. La mejora de eficiencia de ciertas IMF se da a costa de la desatención a los más pobres: indicio de que establecer topes a las tasas de interés es un mecanismo efectivo para bajar el costo de ciertos créditos pero que eventualmente se potencia la desigualdad al alejar la oferta de los clientes de menor nivel socioeconómico.

Un aspecto a destacar es que, al mismo tiempo que se imponen condiciones restrictivas a los ingresos de las IMF vía topes de tasas, éstas están enfrentando una mayor presión impositiva. Una reforma tributaria reciente contiene algunas resoluciones que afectan a las IMF; por ejemplo:

- grava parte de los intereses sobre créditos internacionales: esta medida fue pensada principalmente para empresas multinacionales que reciben créditos de sus filiales internacionales y que logran con

este mecanismo transferir parte de sus excedentes en concepto de pago de intereses; sin embargo, perjudica a las IMF locales que reciben créditos del exterior, al elevar su costo financiero,
- establece un impuesto a la transferencia de divisas: esta medida busca preservar la salida de divisas en una economía dolarizada como la ecuatoriana, pero "en el camino" afecta el pago de los créditos externos recibidos por IMF y
- obliga a gran parte de las ONG de microcrédito a pagar impuesto a la renta, del cual anteriormente estaban eximidas[55].

Las microfinanzas, al ser una actividad orientada a incluir a quienes tradicionalmente carecían de acceso al sistema financiero formal, pueden ser vistas como una industria en donde las IMF, por un lado, deben generar ganancias para mantenerse en el mediano y largo plazo y, por otro, deben ofrecer productos alineados dentro de los principios básicos del desarrollo socioeconómico de una nación: contribución a la sumatoria de crecimiento económico y a una distribución equitativa de la riqueza.

Sobre la base de esta premisa, puede defenderse que las políticas públicas hacia las microfinanzas deberían buscar la reorientación de las IMF que muestran una desconexión entre el desarrollo socioeconómico y la actividad financiera, fomentando que realmente cumplan una misión social cuya base de acción sea la solución de problemas presentes en el proceso de desarrollo.

Es a partir de un enfoque como éste que el gobierno central, a través de la SBS, ha puesto en ejecución acciones para monitorear no sólo el comportamiento de indicadores de orden financiero, sino también el de medidas que permitan identificar si las IMF cumplen o no con sus misiones sociales[56]. Si bien la intención es loable, sería deseable que la SBS se concentre en el monitoreo del desempeño financiero de las IMF y que sea otro organismo, como por ejemplo el Sistema Nacional de Finanzas Populares, el que realice el monitoreo del cumplimiento de las misiones sociales. Sería también deseable que tal monitoreo incluya tanto a IMF reguladas como no reguladas, para lograr un entendimiento global del sector de las microfinanzas y del posicionamiento de las distintas instituciones en el continuo comercial-social. Debe destacarse, por otro lado, que si el gobierno monitorea el cumplimiento de las misiones sociales de las IMF, sería deseable que lo haga con el objetivo central de mejorar sus propias políticas hacia el sector y que evite injerirse en las visiones, misiones

y objetivos institucionales de las IMF, sean éstas entidades de las finanzas populares y solidarias tanto como de capital privado.

Como se describió en esta sección, el marco institucional[57] en que las IMF ecuatorianas han funcionado en los últimos años[58] ha sido crecientemente exigente y con un sesgo de control. Esto ha tenido algunos efectos favorables, como mayor transparencia en la información. Sin embargo, también se ha creado el riesgo de que muchas IMF se alejen de los segmentos más pobres, no porque sea en principio imposible atenderlos, sino porque el marco institucional lo haya tornado inviable para IMF que buscan la sostenibilidad de largo plazo. Existen políticas públicas que promueven la llegada de los servicios financieros a segmentos más pobres e inaccesibles; sin embargo, la continuidad del éxito de estos esfuerzos podría verse comprometida si el entorno en el que operan las IMF mantiene el nivel de exigencia actual, en particular en términos de la determinación de los precios y las cargas impositivas. Ecuador enfrenta el desafío de consolidar los logros de las IMF de capital privado y al mismo tiempo de apoyar a las de mayor enfoque social, buscando que ambas coexistan de modo armónico y no antagónico.

Este capítulo propone que las políticas públicas incorporen un concepto más amplio del desempeño de las IMF considerando, tal como esboza el capítulo de Hamed en este libro, el doble objetivo que persiguen las microfinanzas, que es social pero también financiero. A partir de este concepto, las políticas públicas hacia el sector podrían lograr aun mayor cohesión, enfocándose en alentar la competitividad de las IMF populares y solidarias tanto como la de las IMF de capital privado, en un entorno que preserve la apertura a la competencia así como los objetivos de mitigación de pobreza y sin introducir distorsiones en los mecanismos de determinación de precios, dado que tales distorsiones pueden tener efectividad en el corto plazo, pero en el largo plazo tienden a empobrecer la oferta y a dejar a los clientes con una gama de servicios reducida y de mayor costo. La herramienta principal que este libro busca aportar para tal ejercicio es el concepto de eficiencia, que une el logro de la misión social con la utilización de recursos.

9.4. Aplicación de una propuesta basada en la eficiencia para las instituciones de microfinanzas de Ecuador

Como ya se señaló, para que las IMF puedan garantizar su sostenibilidad en el largo plazo es deseable que generen ganancias. Sin

embargo, en ciertos casos en que esto no es factible, este libro postula que también puede ser deseable usar mecanismos, como subsidios inteligentes, dirigidos en particular a IMF que atienden a los más pobres o marginados, operan en zonas alejadas y/o de defectuosa infraestructura o que tienen ciertas propuestas de producto que son muy útiles y atractivas para los clientes pero que no son rentables para la institución. El propósito de tales subsidios es que estas instituciones lleguen a la población objetivo deseada por la política pública sin volverse dependientes de los subsidios (y así pongan en peligro su sostenibilidad en el tiempo) y sin que se distorsionen, en lo posible, los mecanismos de mercado que aseguran una buena asignación de los créditos.

Desde la óptica de la política pública, es muy importante entender qué IMF son las "merecedoras" de dichos subsidios, así como asegurar que se haga buen uso de ellos una vez que son otorgados. Para lograr tales objetivos, este libro propone el concepto de eficiencia y herramientas concretas para aplicarlo. El objetivo es dar a los gobiernos la capacidad de velar tanto por los objetivos sociales como por la buena administración de los recursos que asigna a través de las políticas públicas.

Para Ecuador, son la voluntad y decisión política del gobierno actual las que podrían poner en acción un conjunto de políticas orientadas a convertir al sector financiero popular y solidario en un motor importante del proceso de consolidación de la inclusión y la solidaridad, valores bandera de la filosofía social impulsada por este gobierno. Es importante resaltar esta coyuntura gubernamental, ya que una política pública pasa "del papel a la acción" solamente si existen la voluntad y el convencimiento por parte de las autoridades de gobierno, responsables de tomar determinado tipo de decisiones[37], sobre la importancia de estimular el desarrollo de uno u otro sector de actividad económica. En apoyo de la consolidación de la inclusión y la solidaridad es que este capítulo busca aportar herramientas concretas para enriquecer el diseño de las políticas públicas.

A continuación se describe una serie de recomendaciones para que las políticas públicas ayuden a mejorar la eficiencia del sector de las IMF en Ecuador, potenciando la profundización y la ampliación del alcance a través de las entidades de finanzas populares y solidarias y también de las IMF de capital privado que tanto empuje han dado a las microfinanzas ecuatorianas.

Usar subsidios inteligentes para profundizar el alcance en clientes y diversificar la oferta

Según el capítulo de Morduch en este libro: "El concepto de 'subsidio inteligente' surge de la premisa de que los subsidios en sí no son útiles ni errados, sino que su eficacia depende de su diseño e implementación"[38]. Tomando en cuenta que en Ecuador los servicios financieros aún llegan más a los sectores urbanos y de mayor poder adquisitivo, el gobierno podría definir políticas para estimular, a través de un enfoque de subsidios inteligentes, una oferta más intensiva de microcrédito y otros productos microfinancieros, privilegiando a las zonas rurales y a los sectores urbano-marginales de menor poder adquisitivo.

Por ejemplo, podría promoverse la canalización de recursos públicos hacia la constitución de fondos, en calidad de capital de riesgo, quizás con la participación adicional de fondeadores institucionales locales e internacionales, para el fortalecimiento de IMF de finanzas populares y solidarias. Al incorporar el concepto de capital de riesgo, podría lograrse que el dinero entregado:

- por un lado, ayude a esas instituciones:
  - a consolidarse financieramente en su fase inicial de operaciones o de "despegue" y
  - a enfrentar los riesgos de abrir operaciones en zonas rurales o de difícil alcance y/o a incorporar segmentos de clientes con esas características;
- por otro lado, permita la recuperación de parte los fondos para su reinversión subsiguiente en nuevos proyectos microfinancieros de carácter popular y solidario:
  - para alentar el uso eficiente de los recursos teniendo en cuenta dimensiones financieras y sociales, podría medirse el desempeño de las organizaciones receptoras de estos fondos aplicando la técnica de análisis de envolvimiento de datos, tal como propone el capítulo de Flückiger y Vassiliev en este libro y que podría aplicarse en tanto se trabaje con una muestra de tamaño suficiente para realizar análisis estadístico; esto también permitiría a las instituciones receptoras de estas inversiones a aprender mutuamente unas de otras,
  - si se incorpora un elemento dinámico, en el que se premia a las instituciones que muestran ser más eficientes con fondeo subsiguiente, se aseguraría un círculo virtuoso.

Existen pruebas cada vez más contundentes de que las personas pobres se benefician no sólo del microcrédito empresarial sino también de otros servicios financieros. Para la población en mayor pobreza y en general para los segmentos desatendidos, se podría promover la combinación del microcrédito con productos como el ahorro, una acción alineada con la política de bonos para combatir a la pobreza, así como también microseguros, para lograr mayor capitalización y menor vulnerabilidad de los hogares. El gobierno podría ofrecer subsidios para el desarrollo de estas nuevas propuestas de producto, orientando a la oferta hacia donde hoy ésta no está presente y sin excluir ningún tipo de figura jurídica de IMF.

En la misma línea de subsidios inteligentes, se podría promover un sistema de subsidios a las microempresas que se encuentren en la categoría de subsistencia para que puedan incorporarse a programas regulares de IMF, tanto de las finanzas populares y solidarias como de capital privado. Para ello, sería fundamental el diseño de una metodología especializada que garantice, por un lado, que el subsidio llegue a quienes realmente lo necesiten y, por otro lado, una recuperación eficiente de los créditos concedidos.

En esta recomendación es importante insistir en que el subsidio sea otorgado:

- a través de las IMF a los clientes, no directamente por el gobierno:
  - las IMF serán las más cuidadosas en asegurar que están incorporando personas con intención de pago y en diseñar incentivos que promuevan la sanidad de la cartera;
- utilizando esquemas que tengan antecedentes de éxito, eviten o al menos minimicen distorsiones en el mercado y realmente logren avances en la inclusión financiera:
  - el caso del programa IGVGD implementado por BRAC en Bangladesh, descrito en el capítulo de Morduch en este libro, es un excelente antecedente a seguir para diseñar, por ejemplo, concursos en que diferentes IMF compitan por subsidios para implementar esquemas que incorporen a personas muy pobres y/o de difícil acceso de modo innovador;
  - asimismo, el ejemplo de BRAC de subsidiar los créditos iniciales y no rentables de sus nuevos clientes es otro excelente antecedente: el gobierno podría dar a las IMF ecuatorianas subsidios para solventar las pérdidas de los créditos deficitarios que surgen de incorporar a las personas más pobres.

Incorporar tecnología para mejorar la eficiencia de los procesos de las IMF pequeñas

En Ecuador existe un largo camino por recorrer en cuanto a la incorporación intensiva de las tecnologías de información y comunicación (TIC) a los procesos y metodologías aplicados por los diferentes tipos de IMF. Las políticas públicas podrían acelerar el recorrido de este camino. Tecnologías como la telefonía móvil podrían agilizar sustancialmente los procesos microfinancieros y así contribuir al mejoramiento de la eficiencia de las IMF; también podrían servir para ampliar la cobertura hacia sectores rurales y urbano-marginales, dada su creciente llegada a los mismos. En Ecuador, ya están funcionando esquemas de corresponsales no bancarios y aplicaciones con telefonía móvil por parte de instituciones como el Banco de Guayaquil, Credi Fé, la COAC Jardín Azuayo e iniciativas fomentadas por proyectos para la constitución de redes de cooperativas; todos estos casos son pasos importantes dentro del proceso de incorporación de las TIC al sector de las microfinanzas.

Desde la política pública, podría estimularse un mayor uso de las TIC como base del funcionamiento de los procesos administrativos, comerciales y operativos de las IMF, en particular de aquellas de acción local que, por ser más pequeñas, no puedan incorporar tecnología por sí mismas, por ejemplo:

- un modelo que podría aplicarse es un *core* bancario con tecnología ASP, orientado al desarrollo de una red tecnológica soportada en el Internet; las IMF usuarias de este servicio podrían pagar por el número de transacciones o clientes que tengan. Entre los principales beneficios que obtendrían las IMF están la realización de transacciones por Internet y telefonía móvil y la posibilidad de acceder a un software que se actualiza por sí solo, ya que está en línea;
- otro modelo podría ser el de fomentar alianzas para que las IMF más pequeñas utilicen el *back office* de otras entidades, en particular las reguladas, para acceder a la tecnología y a los productos de ahorro y seguro provistas por éstas.

Revisar topes de tasas de interés y cargas impositivas para mitigar el racionamiento del crédito

De cara al futuro, sería deseable revisar la política de topes a las tasas de interés, en particular cuando el tratamiento impositivo dado a las IMF incrementa sus costos al tiempo que sus ingresos son limi-

tados por ley. Debe tenerse en cuenta que Ecuador cuenta con un sector de microfinanzas diverso y pujante, por lo que sostener la apertura del mercado a la competencia puede beneficiar a los clientes finales (con mejores precios y mayor diversidad de oferta) mucho más que una política que restrinja el costo de crédito en el corto plazo.

Aplicar mecanismos que fomenten la competencia

El gobierno podría profundizar los mecanismos impulsados en pos de la transparencia y protección al cliente para lograr los objetivos que hoy se buscan con los topes a las tasas de interés; por ejemplo:

- definir un mecanismo para calcular e interpretar de modo más adecuado los precios que ofrecen distintos tipos de IMF, clasificándolas en función de variables relevantes que afectan su funcionamiento como el tipo de metodología crediticia, el segmento atendido, la ubicación geográfica, el nivel de competencia y aspectos operativos como sus opciones de fondeo y responsabilidades tributarias;
- incorporar la obligatoriedad para todas las IMF, incluyendo a las no reguladas, de aportar información más estandarizada y transparente de mercadeo y finanzas.

Al disponer de un ranking de IMF sustentado en un conjunto de indicadores financieros estandarizados y de una descripción de productos que las haga comparables, podría obtenerse información que sea referente para ejercicios de benchmarking. Esta información podría ser difundida a toda la comunidad periódicamente, para conocimiento tanto de las IMF, de sus clientes y de la sociedad en general, a fin de establecer un mayor ambiente de competencia.

Siguiendo la línea de estimular una mayor presión competitiva a nivel de las IMF, sería deseable agilizar la aprobación de la Ley de Competencia, ampliada también al sector financiero. Así, podrían contrarrestarse las prácticas de concentración de mercado que se empiezan a dar con la incursión, sobre todo, de bancos grandes en la industria microfinanciera. Una acción que logre contrarrestar el dominio exagerado de unas pocas IMF podría evitar que las instituciones con arraigo local desaparezcan y favorecer que estas últimas prosperen junto a la presencia de entidades mayores.

Algunas consideraciones para aplicar el concepto de eficiencia a las microfinanzas de Ecuador

Para aplicar varias de las recomendaciones de este capítulo, debe tenerse la capacidad de analizar el desempeño financiero y social de las IMF ecuatorianas. Como ya se mencionó, este libro ofrece herramientas concretas a tal efecto:

- el modelo de análisis de envolvimiento de datos del capítulo de Flückiger y Vassiliev, que permite utilizar varias dimensiones del concepto de eficiencia para entender, dentro de un grupo de IMF, cuán eficientes éstas son en relación a sus pares y por qué; este modelo destaca que la eficiencia es relativa, no una medida absoluta;
- el capítulo de Hamed ayuda a refinar el análisis al identificar qué elementos impulsan y limitan la eficiencia de las IMF y a distinguir cuáles pueden ser manejados por sus gerentes y cuáles están determinados por el mercado al que sirven y por otros objetivos institucionales y de entorno.

Se sugiere tener en cuenta las siguientes particularidades del sector de microfinanzas ecuatoriano para lograr una aplicación adecuada del análisis.

- Existen dos modelos de intervención de las IMF, que deberían considerarse al armar grupos pares:
  - el primero, aplicado por las instituciones bancarias grandes, varias cooperativas reguladas y algunas ONG es de "afuera hacia adentro": un modelo de expansión que logra penetrar nuevos mercados y alcanzar una amplia escala con una fuerte metodología de microfinanzas y la inversión de vastos recursos para la obtención de información de mercado a través de centrales de riesgos, estudios y tecnología;
  - el segundo modelo surge de la constitución de instituciones locales, principalmente cooperativas, la mayoría no reguladas por la SBS, y algunas ONG: éstas intervienen con una lógica de conocimiento del mercado inmediato y aprovechan este conocimiento para lograr una expansión local con amplia participación social.
- Para poder analizar adecuadamente la eficiencia de las IMF, debería lograrse mayor comparabilidad en la información de distintas instituciones; el gobierno podría favorecer esto:

- exigiendo mayor uniformidad de criterio en la información de gestión que las COAC presentan al gobierno y
- auditando las metodologías crediticias aplicadas, para asegurar que no se mezclen metodologías microcrediticias con otras que no lo son; por ejemplo, es usual que algunas instituciones recurran a la metodología de crédito de consumo también para el financiamiento que ofrecen al sector microempresarial; esto no respeta que cada uso de crédito tiene sus propias especificidades a la hora de analizar adecuadamente al potencial cliente para definir montos, frecuencias de pagos y plazos de recuperación.

- Por último, sería también deseable crear grupos pares a partir de la definición dada por el gobierno de microfinanzas populares y solidarias.

9.5. Conclusión

Ecuador tiene un sector de microfinanzas diverso y que ha logrado un alto nivel de penetración en segmentos impensados hace tan sólo unas décadas. La preocupación del gobierno actual por ampliar la atención de los segmentos más pobres y excluidos es válida. El análisis de este capítulo sugiere un enfoque para lograrlo sin que las IMF que actualmente sirven a parte de estos segmentos deban retirarse y sin desalentar que más entidades logren atender a estos de segmentos de manera sostenible. Para ello, por un lado, se propone el uso de subsidios inteligentes que favorezcan la ampliación, profundización y diversificación de la oferta a través de entidades que sean eficientes y gracias a ello competitivas; por otro lado, se propone alentar la competencia y que de ese modo pueda prescindirse eventualmente de los topes de tasas sin sacrificar precio ni opción por parte de los clientes. Esto implicará balancear políticas públicas para que puedan coexistir y colaborar entidades en diferentes puntos del continuo comercial-social, con las más comerciales aportando eficiencias derivadas de sus economías de escala y las más sociales asegurando el servicio de nichos menos atractivos y donde un modelo con inserción local y compromiso comunitario es altamente valorado.

Las propuestas de este capítulo buscan rescatar los logros al día de hoy y, hacia el futuro, dar al gobierno un rol activo como promotor, teniendo como ejes centrales el buen uso de los recursos, a través del concepto de la eficiencia, y el alcance de los más pobres y excluidos.

El desafío para Ecuador es consolidar un sector de microfinanzas competitivo en su gestión y solidario en su alcance. Las políticas públicas que velen por el buen uso de los recursos y por la diversificación de la oferta lograrán contribuir con el logro de este desafío y permitirán una convivencia armónica del modelo de finanzas populares y solidarias con el de IMF de capital privado. Un enfoque social no debe eximir a las instituciones de buscar la competitividad; el concepto de eficiencia es una medida justa para ayudar a que las políticas públicas impulsen a IMF más pequeñas o grandes y más comerciales o sociales a buscarla.

Notas

[1] Banco Solidario, Credi Fé Desarrollo Empresarial S.A. (subsidiaria del Banco Pichincha), Banco Pro Credit S.A. y Banco para la Asistencia Comunitaria FINCA.

[2] Supervisadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

[3] Fuente: Microfinance Information eXchange, datos a fines del 2008. 51% de clientes y 63% de cartera vigente.

[4] Fuente: Red Financiera Rural.

[5] Fuente: Red Financiera Rural.

[6] Fuente: Proyecto SALTO-USAID y Banco Interamericano de Desarrollo.

[7] "Entre los principales beneficios generados por la dolarización están los siguientes: a) estabilidad en el índice general de precios; pues la inflación se ha mantenido, en los últimos años, en niveles de un dígito; b) tasas de interés moderadas en relación a las vigentes cuando la economía estaba "sucretizada"; c) mejoramiento de la certidumbre a la hora de elaborar presupuestos financieros personales y empresariales; lo cual motivó a que el sistema financiero nacional abra, con mayores facilidades, líneas de crédito a largo plazo; d) incremento de la tendencia, a nivel del sector empresarial ecuatoriano, por la preocupación del mejoramiento competitivo a través de acciones que mejoren la calidad y productividad de sus operaciones; eliminando, así, la dependencia exagerada de medidas devaluatorias como mecanismo de mejora competitiva frente a productos extranjeros; e) cambio, de una especulación financiera, hacia inversiones con fines productivos; f) sin distingo de clase socioeconómica, todos los ecuatorianos, han podido acceder a una divisa que antes era un privilegio sólo para ciertos estratos de la población; g) control de aquella emisión monetaria irresponsable que, antes, sólo servía para satisfacer los voraces apetitos políticos de los gobernantes de turno". Araque, Wilson. Diez años de dolarización: ¿un viaje sin regreso? Ibarra: Diario La Verdad. 14 de enero del 2010.

[8] Swisscontact es una organización no gubernamental suiza dedicada a la implementación y ejecución de proyectos de desarrollo económico, social y ambiental en ámbitos urbanos y rurales. Fue fundada en 1959 por empresarios y representantes de universidades, Swisscontact cuenta con 25 oficinas en África, Asia, Europa del Este y América Latina, teniendo su sede central en Zurich, Suiza. Fuente: http://www.swisscontact.org.pe/index2.php?contenido=1.

[9] Financoop es una organización de segundo piso del sistema cooperativo de ahorro y crédito de Ecuador; presta diversos servicios a este sistema con el objetivo de promover su integración y fortalecimiento.

[10] Empresa con presencia internacional que gestiona proyectos de desarrollo.

[11] Roth, A.-N., "Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación", Bogotá, Ediciones Aurora, 2006, p. 26.

[12] "Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia el populismo inmediatista" Lahera, E., "Política y políticas públicas", Santiago de Chile, CEPAL, 2004, p. 9.

[13] Lahera, E., "Política y políticas públicas", Santiago de Chile, CEPAL, 2004, p. 8.

[14] La exclusión se produce cuando los seres humanos son privados de algo. En el caso de nuestro análisis, la exclusión financiera se da cuando los ciudadanos de una nación tienen dificultades, en muchos casos infranqueables, de acceder a productos financieros que les ayuden a mejorar sus condiciones de vida. Para la definición de exclusión, ver: Sen, A. y Kliksberg, B., "Primero la gente", España, Editorial Deusto, 2007.

[15] Ver: Baldivia, J., "Las microfinanzas: un mundo de pequeños que se agrandan", La Paz, Fundación Milenio y Cooperación Técnica Alemana-GTZ, 2004.

[16] Chaia, A., Dalal, A., Goland, T., González, M.J., Morduch, J., and Schiff, R., "Half the World is Unbanked", Cambridge, New Haven, and New York, Financial Access Initiative & McKinsey & Company, 2009.

[17] De acuerdo a la tipología de políticas públicas planteada por Lowi y citada por Roth, es totalmente válido que a través de éstas se pueda incidir de forma directa en el comportamiento de los afectados, para el caso presente, las IMF, y también en el entorno en el que se desenvuelven, para el caso presente, todos los actores interesados en la mejora competitiva de las IMF. Roth, A.-N., op. cit.

[18] Araque, W., "¿Qué es competitividad?", Ibarra, Ecuador, Diario La Verdad, 11 de diciembre del 2005.

[19] La ampliación de la cobertura está relacionada, básicamente, con el crecimiento de la infraestructura de agencias y sucursales, promovido por las IMF. Ver: Baldivia, J., "Las microfinanzas: un mundo de pequeños que se agrandan", La Paz, Fundación Milenio y Cooperación Técnica Alemana - GTZ, 2004.

[20] Objetivo No. 1 del Plan Nacional de Desarrollo.

[21] Objetivo No. 11 del Plan Nacional de Desarrollo.

[22] http://www.finanzaspopulares.gov.ec/.

[23] El gobierno mismo funciona también como operador a través del Banco Nacional de Fomento.

[24] Al momento de redacción de este capítulo, la mencionada ley estaba en proyecto. El gobierno, a través de una comisión interministerial, ha trabajado en un borrador de proyecto de esta ley que ha sido difundido y sobre el que se han recopilado varias sugerencias. Las principales propuestas de esta ley para el sector de las microfinanzas son la creación de una nueva Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, con una Intendencia de Finanzas Populares que regularía a más de 1.200 COAC, a las ONG de microfinanzas y a otras estructuras locales que no tienen al momento personería jurídica, como las cajas de ahorro y crédito, además de promover el desarrollo de todas estas instituciones.

[25] Fuente: http://www.finanzaspopulares.gov.ec/index.php/operadoras.

[26] A inicios del 2010 el valor del bono de desarrollo humano se ubicaba en US$35.

[27] Estimaciones hechas por la SBS.

[28] Fuente: SBS, www.superban.gov.ec (los balances están publicados en este sitio Web). Según esta fuente, a diciembre del 2009, la cartera en riesgo de microempresa superaba el 50%.

[29] Como destacan Acevedo y Delgado, esta práctica de condonación de deudas ha sido operada por varios gobiernos a través de leyes aprobadas en el Congreso Nacional. Por ejemplo, entre 1985 y 1998, período en el que mayor valor alcanzaron las condonaciones (cerca de US$104 millones), se crearon ocho leyes dirigidas a condonar créditos otorgados por el BNF. Ver: Acevedo, R. y Delgado, J., "El papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural", presentado en la conferencia "Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe: Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, Acceso a Tierras y Finanzas Rurales", Fortaleza, Brasil, 2002.

[30] Este subsegmento se llamaba anteriormente "de subsistencia", el BCE realizó el cambio de denominación probablemente para estandarizar nomenclatura, ya que existe el subsegmento de "consumo minorista" dentro del crédito de consumo, que es el tramo de menores montos.

[31] Eso aplica a las COAC. Se refiere a aportes para capital que realizan los socios, por los que se les dan certificados, que se denominan certificados de aportación y los convierte en copropietarios de la cooperativa.

[32] Rondón, C., "2008 Análisis e Informe de Benchmarking de las Microfinanzas en Ecuador", Washington, D.C., Microfinance Information eXchange, 2008.

[33] Anteriormente las ONG estaban exentas del impuesto a la renta. Sin embargo, reformas para normar su funcionamiento (impulsadas por ciertos abu-

sos de esta forma legal) establecieron que, cuando una ONG genera ingresos propios, por ejemplo más allá del 60% de su presupuesto, debe pagar impuesto a la renta por considerarse que está realizando actividades con fines de lucro. Esto obligó a tributar a las ONG de microfinanzas para las que el crédito era una de sus principales actividades y cuyo flujo de ingresos por intereses representaba un porcentaje superior al 60% normado por ley. A futuro se quiere trabajar en una ley para ONG que norme de mejor manera este y otros temas.

[54] En esta línea, podrían proponerse programas desde el ámbito gubernamental y con la participación de actores privados para la identificación de los indicadores sociales más idóneos para evaluar el nivel de ingresos, patrimonio, educación, actividad económica, composición familiar y otros, de los clientes de las IMF, con el objetivo de disponer de información base para la evaluación del mejoramiento conseguido a través de las microfinanzas en los nivel de pobreza de los clientes.

[55] Las instituciones, de acuerdo a North, son: "un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y normas de comportamiento morales y éticas, diseñados para restringir el comportamiento de los individuos con el fin de maximizar la riqueza o la utilidad de los principales" (North, 1981; citado por Parada, 2003: 98-99).

[56] El marco institucional es uno de los factores fundamentales que ayudan a explicar el clima de negocios en donde operan las empresas de un determinado sector de actividad económica, en nuestro el caso el de las IMF.

[57] Como destaca Roth: "La priorización de ámbitos de intervención a través de las políticas públicas es responsabilidad del gobierno; pues éste es quien fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar; eso sí con la intervención de un número significativo de otros actores". Roth, A.-N., op. cit, p.73.

[58] Morduch, Jonathan, capítulo 2 de este libro, pp. xx.

10

México: logros y retos de las políticas públicas para incrementar la inclusión financiera: ¿cómo incluir criterios de eficiencia para evaluar mejor?

Raúl Abreu Lastra y Carlos Noriega Curtis[1]

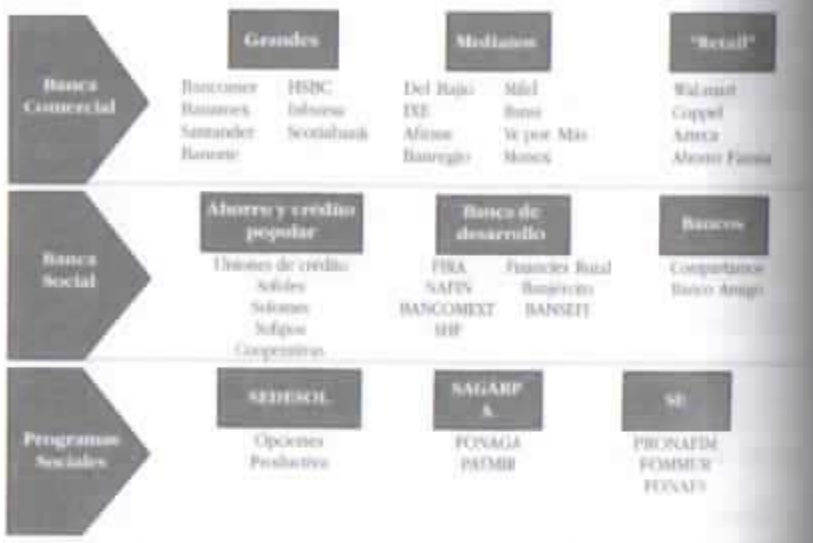
10.1. Introducción

México presenta tasas de crecimiento inferiores al promedio de países con ingreso per cápita similar en América Latina. Esta situación ha propiciado elevados índices de desigualdad y pobreza. Entre los años 2006 y 2008, el nivel de la población viviendo en pobreza de patrimonio aumentó en 5,9 millones de personas, con lo cual esta proporción alcanzó al 47,4% de los mexicanos, la mayor parte de ellos en zonas rurales[2].

La oferta de servicios financieros refleja esta realidad contrastante; en particular, se observa una marcada exclusión de los servicios más básicos para una parte significativa de la población. La provisión de servicios financieros se concentra en la banca comercial, cuya ubicación es primordialmente urbana.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) identifica los tipos de instituciones financieras que existen en la actualidad según el perfil de ingresos de las familias usuarias. El gráfico 10.1 muestra cómo se encuentra estructurada la pirámide de acceso. Las familias con mayores ingresos tienden a tener acceso a bancos comerciales y pertenecen al sector formal. A medida que baja el ingreso de las familias, éstas dejan de tener acceso a servicios bancarios, suelen desarrollar una actividad informal y no acceden a servicios financieros de instituciones bancarias sino de esquemas apoyados por programas sociales.

Gráfico 10.1. Mapeo de los principales actores financieros según la normativa de la CNBV



Fuente: Presentación de la Dirección General para el Acceso a Servicios Financieros de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

En un ejercicio de medición del acceso, la CNBV encontró que en la dimensión geográfica existe una alta variación entre los distintos estados mexicanos. Mientras que en el Distrito Federal existen 1.500 sucursales que ofrecen servicios financieros por cada 1.000 km^2, estados del sur de la República como Guerrero, Oaxaca y Chiapas no cuentan con más de tres sucursales por cada 1.000 km^2. El promedio del país es de 5,3 sucursales por cada 1.000 km^2. Aplicando esta misma medida bajo criterios de población, existen 1,4 sucursales por cada 10.000 adultos. Ciertos estados, como Baja California Sur, Nuevo León y el Distrito Federal exhiben un nivel de cobertura comparable con el de países desarrollados: 2,4 sucursales por cada 10.000 adultos. Sin embargo, casi un tercio de los estados del país exhibe valores similares a los de países en vías de desarrollo: en promedio, 0,8 sucursales por cada 10.000 adultos. Cabe mencionar, también, que solamente en cinco estados mexicanos existen sucursales en el 100% de los municipios. Asimismo, mientras que en la mayor parte del país

el porcentaje de municipios con sucursales de servicios financieros oscila entre 40% y 60%, existen estados como Oaxaca, donde sólo hay sucursales en 6% de los municipios[3].

En los últimos 20 años, el gobierno mexicano comenzó a ordenar el sector financiero. Su objetivo ha sido facilitar y, a la vez, regular el desarrollo de instancias no bancarias de intermediación, para a su vez aumentar el acceso a servicios financieros, en particular por parte de la población con mayores niveles de exclusión[4]. Visto en retrospectiva, puede decirse que la estrategia se ha apoyado en dos instrumentos distintos aunque complementarios. El primero de ellos es el marco regulatorio, el cual fue modificado gradualmente para dar reconocimiento oficial a las instituciones financieras que estaban operando en el ámbito informal; dentro de éstas se destacan en particular las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP), clasificación que agrupa a las cajas de ahorro y cooperativas. El segundo instrumento utilizado por el gobierno es el de programas dirigidos al microfinanciamiento y programas de apoyo directo a las instituciones de microfinanzas (IMF); la mayoría de ambos tipos de programas tiene un componente de subsidio.

Este capítulo presenta un análisis de la actual estrategia del gobierno mexicano para promover el acceso a servicios financieros por parte de la mayoría de la población. Se identifican los objetivos enunciados para los principales programas, con el propósito de evaluar si dichos programas contribuyen a un resultado común en que las diversas instituciones son parte de una visión general de la provisión de servicios financieros. En una sección posterior, se revisan los criterios de eficiencia que utilizan los programas dirigidos al microfinanciamiento para determinar si, además de contribuir a aumentar la cobertura, también se logra el fortalecimiento de las IMF en su sostenibilidad de mediano y largo plazos.

El capítulo está organizado de la siguiente forma. La sección dos sintetiza las tendencias de la regulación financiera que se han desarrollado en México durante los últimos 10 años. La sección tres describe los programas más relevantes de apoyo a las IMF vigentes hoy en día y presenta algunos de los resultados identificados en sus respectivas evaluaciones. La sección cuatro se basa en las dos secciones anteriores para hacer una reflexión sobre cómo la regulación y los programas de apoyo están contribuyendo con la eficiencia en la provisión de servicios financieros y en su llegada a los más pobres. Por último, la sección cinco concluye y presenta recomendaciones.

10.2. Contexto regulatorio en México

Aunque el sector de las microfinanzas ha tenido un crecimiento importante en México desde hace varias décadas, sólo en los últimos años el Estado Mexicano ha comenzado a prestarle atención y darle un reconocimiento explícito como integrante del sector financiero y, al mismo tiempo, como objeto de su política para el combate a la pobreza.

El modelo de regulación financiera en México se basa en la definición de figuras jurídicas facultadas para llevar a cabo determinadas operaciones, en particular la captación de ahorro y el otorgamiento de crédito. Cuando un intermediario no se constituye bajo la forma de las figuras autorizadas, le está impedido llevar a cabo dichas operaciones y si las realiza es penalizado. La regulación del sector es fundamentalmente responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en tanto que a la supervisión del cumplimiento de dicha regulación la lleva a cabo la CNBV. El cuadro 10.1 presenta un esquema sobre el desarrollo de elementos normativos en años recientes.

El primer intento de regular a los intermediarios que participaban en el sector de microfinanzas tuvo lugar en 1991, cuando se creó la figura jurídica de la Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP), con facultades para recibir ahorro del público general y otorgar crédito a la vez que, siguiendo un modelo de regulación bancaria, introducía requisitos de capitalización, transparencia y estandarización en la información así como mecanismos de buen gobierno. La medida pretendió que los intermediarios que venían operando de manera informal se transformaran en SAP; lamentablemente, eso no se alcanzó de modo pleno ya que la regulación resultó más onerosa de lo previsto para las IMF. En 1994, se realizaron algunas reformas para regular a las cooperativas de ahorro y crédito; sin embargo, no se las incorporó a la regulación y supervisión prudenciales. Como se señala más adelante, las cooperativas permanecieron al margen de la regulación prudencial hasta 2001, con la Ley de ahorro y Crédito Popular.

La debilidad institucional del esquema SAP, junto al hecho que un número importante y creciente de IMF con otras figuras jurídicas continuó operando al margen de la regulación y a que la economía mexicana atravesó una severa crisis financiera en la segunda mitad de los años noventa, llevó a la quiebra de varias IMF en el 2000. Cabe apuntar que algunas quiebras también se debieron a manejos fraudulentos

Cuadro 10.1. Desarrollo de elementos normativos - regulación financiera mexicana

IMF	Regulación
Sector Bancario	
Instituciones de Banca Múltiple	Ley de Instituciones de Crédito
Banca de Desarrollo (BANSEFI)	Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
Sociedades Financieras de Objeto Limitado	Ley de Instituciones de Crédito Ley para regular Agrupaciones Financieras Ley General de Sociedades Mercantiles Código de Comercio
Organizaciones y actividades auxiliares del crédito	
Uniones de Crédito	Ley de Uniones de Crédito
Sociedades de Ahorro y Préstamo Sociedades Financieras de Objeto Múltiple	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
Entidades de ahorro y crédito popular	
Confederaciones de Ahorro y Crédito Popular Federaciones de Entidades de Ahorro y Crédito Popular Sociedades Financieras Populares	Ley de Ahorro y Crédito Popular
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

por parte de sus directivos. Independientemente de la causa de las quiebras, las pérdidas en las que incurrieron los ahorristas generaron problemas sociales y políticos que obligaron a las autoridades financieras a revisar su estrategia hacia este sector. Así, en el 2001 fue aprobada la Ley del Ahorro y Crédito Popular (LACP), la cual continúa vigente con algunas modificaciones relativamente menores.

Desde una perspectiva amplia de la regulación, actualmente el sector de las microfinanzas está estructurado de la siguiente forma:

- entidades que no captan ahorro del público general: se fondean con inversores institucionales (banca comercial, banca de desarrollo, emisión de deuda en los mercados de dinero) y están sujetas a una regulación mínima[5]. La figura jurídica más común es la Sociedad Financiera de Objeto Múltiple (SOFOM);

- entidades que captan ahorro del público general: están sujetas a una estricta regulación prudencial; su principal fuente de fondeo es la captación de ahorro del público, aunque también algunas de ellas han acudido a programas gubernamentales de financiamiento. Las dos figuras más importantes son las Sociedades Financieras Populares (SOFIPO) con fines de lucro y las Cooperativas de Ahorro y Crédito sin fines de lucro. La regulación, similar para ambas figuras, establece criterios para su capitalización, el control de riesgos, la transparencia y las prácticas de buen gobierno. La regulación es más intensa en la medida que las entidades administran un mayor volumen de recursos[6].

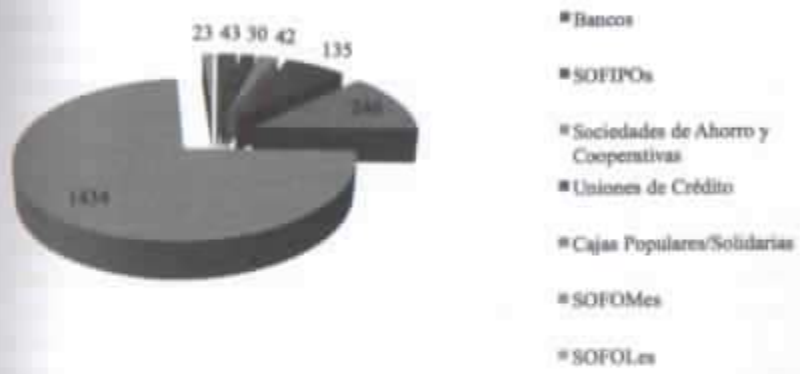
El esquema regulatorio antes mencionado propició la creación de un número importante de entidades en crédito, por lo general no supervisadas. Este fenómeno se explica tanto por el aumento en la liquidez que se observó en los mercados financieros internacionales, la cual abrió el fondeo a estos intermediarios, como por las elevadas utilidades que en general han obtenido los inversores. Sin embargo, no se ha tenido igual éxito en inducir a que los intermediarios que captaban ahorros del público y venían operando como SAP se transformen en entidades reguladas, dado que la carga de requerimientos legales para captar ahorros del público ha representado un desincentivo. Bajo la nueva regulación, toda SOFIPO o Cooperativa debe pedir autorización a la CNVB y cumplir con la regulación prudencial, excepto aquellas que sólo tomen ahorros de sus propios socios y cuyos activos no superen US$1 millón[7].

La lentitud en la conversión de las entidades que venían operando previamente se explica por el alto costo que les representa la regulación; en particular, el esfuerzo de capitalización, la adopción de esquemas de contabilidad aprobados por la autoridad y una cultura de administración de riesgos que no se practicaba anteriormente. No sorprende que la regulación haya generado oposición entre los intermediarios, logrando en varias ocasiones que se pospusieran las fechas en las que entrarían en vigor diversas disposiciones.

El gráfico 10.2 ilustra la cantidad de entidades financieras existentes según su figura legal. En primer lugar, se destaca el elevado número de SOFOM (más de 1.400[8]) en comparación con el resto de las instituciones. Un problema derivado de contar con esquemas al margen de la regulación es que se tiene escasa información sobre la operación e incluso sobre la misma existencia de muchas de las organizaciones

que ofrecen crédito. Dado que las SOFOM no reportan información a la CNBV, resulta un reto identificar el tamaño de su cartera de crédito así como los detalles de la operación de estos proveedores de servicios financieros, los más numerosos del sistema. En segundo lugar, existen más de 200 cajas de ahorros (o populares) que se encuentran operando sin ser supervisadas. Estas instituciones han recibido una prórroga hasta el 2012 para ceñirse a los requisitos de la LCAP, por lo que podrán continuar funcionando siempre y cuando su operación vaya ajustándose gradualmente a los criterios que marca la regulación.

Gráfico 10.2. Número de instituciones por figura legal



Fuente: Autores con información de la CNBV.

Hasta el 2008, los crecientes costos de cumplir con la regulación y la elevada liquidez de los mercados financieros favorecieron un importante crecimiento del crédito y un relativamente lento crecimiento del ahorro. Esta tendencia sólo se vio frenada por la crisis financiera internacional del 2008, que contrajo el fondeo y provocó, incluso, el cierre de algunas entidades. Si a ese momento se hubiese contado con un mayor volumen de IMF que captasen ahorro, se hubiera podido mitigar la dependencia de las instituciones hacia fondeadores externos, tanto públicos como privados y se hubiera favorecido a la población con una oferta más variada de servicios financieros. Aunque todavía es temprano para conocer el impacto de la crisis en la oferta de servicios de crédito y ahorro a mediano y largo plazos, es probable que la autoridad lleve a cabo ajustes en la regulación a estas entidades para dar mayor estabilidad y solidez al sector de las microfinanzas.

10.3. Programas para detonar el desarrollo de servicios microfinancieros[9]

Los programas públicos de desarrollo y protección social, tanto a nivel federal como local, han reconocido el papel de las microfinanzas como instrumento para el combate a la pobreza: en consecuencia, se han diseñado diversos programas de apoyo a microempresarios y otros grupos vulnerables como pobladores rurales o mujeres, así como a las propias IMF. Se puede considerar que existen dos tipos de intervenciones. En primer lugar, están los programas que generalmente involucran subsidios para apoyar el fortalecimiento institucional de las IMF. En segundo lugar, están los programas que canalizan financiamiento a la población objetivo a través de IMF, utilizando para ello mecanismos de segundo piso. No es fácil hacer una distinción clara entre ambos tipos de programas, ya que los primeros en ocasiones involucran también financiamiento a las IMF y en tanto que la banca de desarrollo incorpora esquemas de subsidio a la operación de las IMF, además de que su financiamiento se otorga en condiciones más favorables que en el mercado. Esta sección, más que presentar un inventario detallado de las intervenciones del gobierno federal, pretende ilustrar el tipo de apoyos que se pueden encontrar en el sector de las microfinanzas mexicanas.

Una de las instituciones más importantes de fondeo a IMF en el ámbito rural es Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA[10]). FIRA fondea a 20 bancos y 70 IMF (47 de ellas no reguladas por la CNBV); 40% del financiamiento se ofrece a productores con ingresos mensuales menores a US$1,000[11]. Además de ofrecer financiamiento en condiciones más favorables de las que prevalecen en el mercado, esta institución de la banca de desarrollo complementa el crédito con capacitación y asistencia técnica a los productores. Durante el 2009, la cartera de esta institución fue de Mex$90 mil millones (US$7.2 mil millones[12]) y ofreció garantías por Mex$73 mil millones (US$5,8 mil millones).

Existe al menos una instancia que combina servicios de primer y segundo piso: el banco de desarrollo Financiera Rural (FR). Por un lado, esta institución otorga fondeo a IMF, tanto reguladas como no reguladas, financiando hasta el 80% de la cartera de proyectos vinculados al medio rural. Cabe mencionar que este servicio no se ofrece a instituciones bancarias sino que se concentra en figuras relacionadas con las microfinanzas. Por otro lado, FR cuenta con sucursales en

todo el país, donde también ofrece crédito focalizado a actividades relacionadas con el campo y asesoría financiera.

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) es un banco de desarrollo dedicado a promover el ahorro en la población que no tiene acceso a servicios financieros de la banca comercial. Esta institución funciona en dos niveles. En primer lugar, ofrece cuentas de ahorro a su población objetivo que se pueden abrir con un mínimo de Mex$50 (US$4) a través de más de 500 sucursales en todo el país. Al cierre del 2009, BANSEFI registraba 4,6 millones de titulares de cuenta con un saldo promedio de Mex$2,960 (US$237), con lo cual mostró un crecimiento anual en número de cuentas de 20% desde el 2002. En segundo lugar, este banco de desarrollo ofrece a las EACP productos y asistencia para mejorar sus ingresos, reducir sus costos y ampliar la gama de servicios que ofrecen a sus socios y clientes. Asimismo, BANSEFI administra una alianza comercial denominada "La Red de la Gente" a través de la cual las EACP adscritas ofrecen productos homologados de remesas, recepción de pagos, microseguros e intercambio de divisas. Cuando se toma en cuenta a "La Red de la Gente", BANSEFI cuenta con más de 2,000 sucursales, convirtiéndose en la institución financiera con mayor penetración a nivel nacional[13]. Adicionalmente, esta institución fondea a las EACP para generación de cartera, provee asistencia técnica a dichas instituciones y brinda servicios de pagos a programas sociales del gobierno federal que implican transferencias económicas. BANSEFI también ofrece cursos de educación financiera a usuarios directos y capacita a IMF y organizaciones civiles para facilitar a que dichos contenidos lleguen a la población objetivo.

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), coordinado por la Secretaría de Economía, es un importante programa público porque los recursos están destinados exclusivamente a productores de muy bajos ingresos y aun más porque es el programa más sofisticado en términos de los estímulos que otorga para el fortalecimiento institucional de las IMF. Entre sus atribuciones, se encuentra la de contribuir a que los intermediarios que no están dentro del ámbito de la regulación de la CNBV vayan gradualmente adoptando criterios prudenciales para su operación cotidiana. A la fecha PRONAFIM apoya a 103 IMF, de las cuales seis tienen una figura legal regulada por la CNVB, 33 son SOFOM y el resto no están reguladas. Sus mecanismos de apoyo a las IMF incluyen la asignación

de recursos para establecer sucursales, incorporar tecnología, adquirir equipo y lograr el fortalecimiento institucional.

Actualmente, PRONAFIM coloca una cartera anual de aproximadamente Mex$800 millones (US$64 millones). PRONAFIM opera a través de dos fideicomisos, de cuya operación es responsable: el Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM) y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR). El FINAFIM tiene como población objetivo a microempresarios de bajos ingresos viviendo en zonas de marginación y pobreza y el FOMMUR busca otorgar crédito a grupos solidarios de mujeres para generar proyectos productivos.

Durante el 2008, fue lanzado el Fondo Nacional de Garantías (FONAGA) para actividades relacionadas con el medio rural. Este programa es administrado por la Secretaría de Agricultura (SAGARPA), la cual canaliza estos recursos a través de agentes financieros públicos como FIRA y FR. Una de las características de este programa es que, a diferencia de los antes mencionados, no otorga fondeo de manera directa a las IMF sino que provee recursos para garantizar hasta 20% de la cartera que éstas colocan para financiar proyectos en el medio rural, a su vez ejecutados por productores de bajos ingresos. Anteriormente, SAGARPA brindaba recursos financieros de modo directo a grupos de productores para que a su vez éstos creasen sus propios fondos de garantías. Estas asociaciones, dispersas por todo el país, debían coordinar a sus miembros y vincularse con instituciones financieras para hacer uso de los fondos como respaldo de créditos para financiar proyectos productivos. FONAGA, en cambio, utiliza como punto de apoyo a instituciones financieras, tanto bancarias como no bancarias. De esta manera, el gobierno federal ya no tiene que dedicar esfuerzos a identificar y evaluar grupos de productores ni a analizar proyectos de inversión, sino que este rol pasa a las instituciones financieras, que ahora son capaces de extender un mayor número de créditos a productores de menores ingresos gracias al atractivo esquema de garantías. Los recursos del gobierno ganan eficiencia, puesto que las garantías que no son utilizadas se capitalizan en un fideicomiso. Este programa también incluye apoyos para fortalecer la operación de las IMF beneficiarias y llevar a cabo monitoreo y supervisión.

Otro programa importante para ampliar el acceso a servicios financieros es el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES). Al igual que PRONAFIM, este programa está focalizado en

la población emprendedora de bajos ingresos. Sin embargo, difiere del anterior en que los beneficiarios no son solamente IMF sino también individuos y grupos de individuos organizados a través de empresas sociales o de EACP. Cabe mencionar que la diferencia entre estos dos tipos de organización es que las empresas sociales, aunque funcionan como cajas de ahorro, no están reguladas y las EACP tienen que cumplir con la normatividad de la CNBV. El presupuesto de FONAES es cercano a unos Mex$2 mil millones, o US$160 millones, y excede la totalidad de la cartera de programas como PRONAFIM.

10.4. Visión de conjunto[14]

En México, la regulación se ha visto como un instrumento más orientado a preservar la estabilidad del mercado financiero y a resguardar el ahorro del público y menos orientado a otros objetivos. Por ejemplo, la regulación no se ha planteado como objetivo desarrollar instituciones dedicadas a proveer servicios financieros a la población de menores ingresos y sí en cambio ha puesto énfasis en la solidez financiera de estas instituciones como condición necesaria para permitirles operar. Del mismo modo, la regulación no ha sido utilizada para promover directamente la eficiencia en los procesos de intermediación. Sin embargo, las autoridades se han pronunciado en el sentido de asegurar condiciones de equidad entre las distintas figuras jurídicas para propiciar una competencia más intensa entre los diferentes intermediarios, considerando que esto habrá de traducirse en mayor eficiencia y mejor calidad de servicio a los clientes. También se han logrado avances para combatir el "arbitraje regulatorio", es decir, la existencia de lagunas entre las diversas leyes que hacen posible que las IMF se mantengan operando fuera de la formalidad. Estas condiciones son congruentes con las recomendaciones del capítulo de Beck, que señala la importancia de que la regulación propicie la entrada al mercado de instituciones sólidas y prudentes además de asegurar prácticas adecuadas de supervisión.

Como se señaló más arriba, la regulación se ejerce a través del reconocimiento a las figuras jurídicas. Sin embargo, por razones prácticas no es económicamente razonable supervisar a entidades muy pequeñas que atienden a un reducido número de usuarios y manejan un monto relativamente bajo de activos, aun si captan ahorros[15]; es por eso que la misma autoridad supervisora permite que estas entidades operen al margen de regulación. La estrategia que siguió la autoridad

fue la de fijar un umbral por debajo del cual no resulta obligatorio cumplir con la regulación; esto aplica en general para las IMF que captan ahorro solamente de sus propios socios y con un total de activos inferiores a US$1 millón. Esta situación se traduce en que las instituciones de menor tamaño carecen de incentivos para evolucionar y buscan evitar cargar con el peso que implica la supervisión, lo cual ha desalentado el crecimiento de instituciones sólidas que movilicen ahorro del público. Además, se puede decir que hasta que no venza la prórroga que ha dado la CNBV para que las cajas de ahorro y populares entren al grupo de IMF reguladas o bien desaparezcan por no reunir los atributos necesarios, el arbitraje regulatorio que prevalece actualmente continuará minando los incentivos para sujetarse a la regulación.

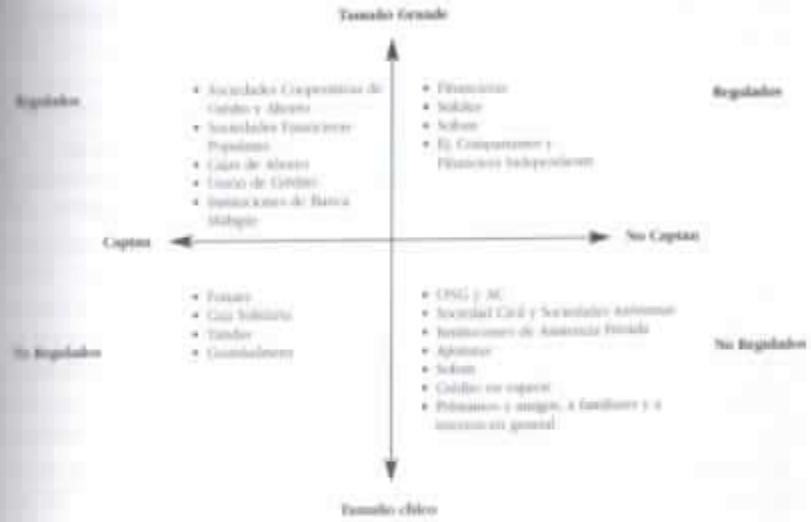
Con respecto a programas que apoyan específicamente el desarrollo de las microfinanzas, hasta el momento no son considerados como elementos de una política integral. Existen diversas intervenciones, con diferentes propósitos y poblaciones objetivo, llevados a cabo por distintas secretarías y que han buscado aumentar el acceso a servicios financieros más que a hacerlo con eficiencia. Si bien éste es un valioso primer paso, la falta de foco en la eficiencia ha propiciado que exista duplicación de funciones entre distintos programas de apoyo al microfinanciamiento y que se establezcan incentivos perversos entre beneficiarios, como pueden ser la generación de dependencia de transferencias del gobierno o contribuir a perpetuar la informalidad, entre otros. La creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en el 2005, genera una oportunidad para coordinar las acciones del gobierno en el área de microfinanzas.

CONEVAL está encargado de normar las evaluaciones de los programas sociales de la administración federal y divulgar sus resultados. Este consejo es autónomo, lo que ha permitido que la agenda de evaluación del gobierno federal se desarrolle consistentemente a través de todas las Secretarías de Estado. Sin estar enfocada en el plano de las microfinanzas, esta institución ha propiciado que todas las intervenciones se revisen periódicamente y se evalúen en relación con las demás intervenciones existentes. Por ahora, la mayoría de las evaluaciones de programas hacia las microfinanzas se ha concentrado en el diseño de las intervenciones y en los resultados operativos.

El gráfico 10.3 presenta un mapa *a grosso modo* de las IMF en México. El eje vertical representa el tamaño de las instituciones. El eje horizontal incluye dos categorías, hacia la izquierda las que captan ahorros y a la derecha las que no los captan. El esquema sugiere que

a mayor tamaño de la IMF, mayor es la probabilidad de que esté supervisada. A continuación se hacen reflexiones sobre cómo dos de los más importantes programas de gobierno dirigidos a las microfinanzas están contribuyendo al desarrollo de estas instituciones.

Gráfico 10.3. Instituciones segmentadas por tamaño y sujeción a la regulación



Fuente: Autores con información pública

FONAES, descrito más arriba, es uno de los programas más antiguos y que mayor presupuesto recibe del gobierno federal entre los dedicados al área de microfinanzas (ver cuadro 10.3). Sin embargo, las evaluaciones divulgadas a través de la página de CONEVAL sugieren que el programa presenta debilidad en su diseño, ya que no partió de un diagnóstico de la situación de su población objetivo y no cuenta con los instrumentos para alcanzar sus fines. Las evaluaciones también destacan que se desconoce la eficiencia con la que los recursos están siendo utilizados para alcanzar los fines planteados. FONAES podría estar contribuyendo a la existencia de arbitraje regulatorio, puesto que está apoyando la creación de formas débiles de IMF de ahorro popular que se han perpetuado al margen de la regulación bancaria. Se podría argumentar que este programa dista de ser un subsidio inteligente[16] puesto que no brinda incentivos claros para

que se constituyan IMF sólidas y que movilicen ahorros de su base de clientes una vez que se ha recibido el apoyo, además de generar dependencia al otorgar los recursos como apoyo a fondo perdido y sin importantes requisitos de rendimiento, lo cual desincentiva el repago por parte de sus respectivos deudores. Este programa está incentivando al cuadrante inferior izquierdo del gráfico 10.3. Es decir, por sus características normativas, se está incentivando la creación de IMF que no captan ahorros del público, de pequeñas dimensiones y sin medidas de eficiencia para llegar a la población objetivo.

Cuadro 10.2. Programas enfocados en la microempresa y las microfinanzas

Nombre del programa	Presupuesto Aprobado (Millones de Pesos)					Años de operación del programa
	2005	2006	2007	2008	2009	
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	120.81	70.00	123.80	141.49	148.31	11
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	1.414.85	1.127.14	1.328.19	1.147.73	2.034.34	18
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	176.84	100.58	110.50	89.82	95.86	11
Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	—	—	—	2.559.65	3.532.10	2
Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	—	—	—	—	160.90	2
Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito	—	—	—	507.12	273.00	2
Programa para la Constitución de Garantías Líquidas	—	—	—	—	408.90	
Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito	—	—	—	240.00	133.00	2

Fuente: COMEVAL. Evaluaciones específicas de desempeño de programas sociales 2008-2009.
Observaciones: Números en itálicas corresponden al presupuesto autorizado y provienen del Informe del Tercer Trimestre sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública para el 2009 de la DGA Adjunta de Fomento y Promoción de Negocios de Financiera Rural.

De modo contrastante, y como ya se ha mencionado, PRONAFIM es el programa gubernamental que tiene uno de los esquemas de incentivos más robustos para IMF. PRONAFIM incluye a las IMF dentro de su cobertura siempre y cuando éstas atiendan a población en

situación de marginación y pobreza e incluye el mandato de recuperar la financiación extendida a los intermediarios. Bajo el planteamiento del capítulo de Morduch en este libro, el fondeo de PRONAFIM podría ser catalogado como créditos blandos. Dado que este programa está financiando a instituciones que no necesariamente reciben fondeo en condiciones de mercado, se podría argumentar el PRONAFIM podría estar propiciando que las IMF subsidiadas no lleven a cabo esfuerzos por reducir ineficiencias, dado que se disminuyen los incentivos a reducir los costos de operación y buscar fuentes alternas de financiamiento. Sin embargo, PRONAFIM también está induciendo a que las IMF, sin importar su tamaño y características, adopten mejores prácticas administrativas y operen con finanzas sanas, sin importar su naturaleza de regulación. La calificación de "inteligente" para este programa dependerá de la medida en que los créditos blandos no estén obstruyendo la búsqueda de fuentes alternas de fondeo como captación de ahorros, donaciones, subsidios y otro fondeo no subsidiado y que tampoco estén desincentivando mejoras de eficiencia técnica que favorezcan la autosuficiencia financiera y operativa de largo plazo. Al respecto, sería de gran utilidad que evaluaciones subsecuentes de PRONAFIM den seguimiento a las IMF, en particular a aquellas con mayor antigüedad como beneficiarias, y observen la evolución de sus fuentes de fondeo así como de su eficiencia operativa, con el objetivo de entender y mejorar el rol de los recursos invertidos por el gobierno federal de forjar operaciones sostenibles en el tiempo. Es una señal positiva que el programa haya continuado a través de dos administraciones federales, ya que el fideicomiso de FINAFIM, uno de los dos mecanismos de implementación de PRONAFIM, se ha mantenido sustentablemente a pesar de recibir recursos fiscales significativamente menores a los que recibe FONAES. La recuperación de la cartera por parte de las IMF que reciben fondeo de FINAFIM ha sido superior al 90% desde el 2003. Como ya se mencionó, FINAFIM tiene como población objetivo a microempresarios de bajos ingresos viviendo en zonas de marginación y pobreza y apoya a instituciones en todo los cuadrantes del gráfico 10.3, con la excepción de los bancos. Específicamente para los beneficiarios FINANFIM, resultaría relevante la creación de grupos pares para evaluar la eficiencia relativa entre IMF beneficiarias, siguiendo las propuestas de los capítulos de Hamed y de Flückiger y Vassiliev, dado que este programa fondea y apoya un amplio espectro de figuras legales que no son todas comparables en su propuesta de producto ni en su segmento atendido.

Con respecto a BANSEFI, se puede decir que está logrando avances por dos vías. En primer lugar, están los servicios financieros de ahorro que ofrece directamente a la población en condiciones de marginación y pobreza, lo que según la información disponible está haciendo con un uso eficiente de sus recursos; por citar un ejemplo, al final del 2009, esta institución contaba con 1.476 empleados, o cerca de 3 empleados por sucursal, mientras que la banca comercial tenía registrados el mismo año 100.655 empleados en sus 10.49[illegible] sucursales, o 9,5 empleados por sucursal. Además, cada sucursal de BANSEFI administra, en promedio, 9.118 cuentas, mientras que la banca comercial maneja, en promedio, 7.585 cuentas por sucursal. En este sentido, este banco de desarrollo se ubica en el cuadrante superior izquierdo del gráfico 10.3.

Como institución de segundo piso, BANSEFI está brindando asistencia técnica a diferentes cajas de ahorro en su proceso de regularización. Desde el 2003, se ha observado un incremento de 25% en las sociedades de ahorro que operan dentro del marco legal. Esto incluye a las IMF que se han transformado en SOFIPO o Cooperativa, pero también a aquellas que están en prórroga condicionada o por debajo del umbral que establece la regulación para que sean supervisadas. A pesar de que no se puede concluir que la asistencia técnica es el factor más importante en la formalización de las instituciones del sector, los esfuerzos de BANSEFI afectan a más de 200 IMF por año, siendo su principal foco de atención aquellas que se encuentran bajo prórroga, lo que equivale a más de la mitad de estas instituciones, para asistirlas en el cumplimiento de los estándares de la regulación. En especial, la ya descripta "Red de la Gente" constituye un incentivo para que las cajas de ahorro que operan al margen de la regulación comiencen procesos para insertarse bajo ésta, ya que al acceder a dicha red pueden ofrecer un mayor número de servicios, como remesas o microseguros.

Finalmente, BANSEFI está colaborando con otras agencias del gobierno federal a distribuir transferencias de dinero en efectivo a programas como Oportunidades[17]. Dado que los beneficiarios de programas sociales conforman parte de la población excluida de servicios financieros, existe la posibilidad de que este banco de desarrollo esté contribuyendo a otorgar acceso a personas excluidas, especialmente si se toma en cuenta que actualmente combina servicios financieros con contenidos de educación financiera.

Cabe mencionar que los programas de FR, SEDESOL y SAGARPA cuentan con evaluaciones de diseño. Por lo general, los indicadores se concentran en medir avances operativos de cobertura de la población objetivo como número de créditos otorgados, recursos fiscales ejecutados, etc., pero no incluyen criterios de eficiencia para las IMF que reciben fondeo ni permiten evaluar el nivel en el que los subsidios pueden ser considerados como inteligentes. Tampoco se conoce el efecto puntual que los subsidios brindados a las IMF en forma de asistencia técnica o capacitación tienen sobre su habilidad para atender a la población objetivo y operar con mayor eficiencia.

El reto de la falta de información: un ejemplo

Como se describió en la sección dos, existen más de 1.500 IMF en el país. Sin embargo, la regulación y los incentivos planteados por los programas hacia el sector no han propiciado que la mayor parte de ellas opere bajo la supervisión de la CNBV y genere reportes que permitan conocer mejor el desempeño del sector. Un ejemplo de ello es que solamente 40 instituciones mexicanas reportan información al sistema de *Microfinance Information eXchange* (MIX)[18]. A continuación, se hace un ejercicio en busca de patrones de eficiencia, con la salvedad de que la muestra de esta base de datos puede presentar sesgos de autoselección[19].

Tomando en cuenta el análisis de las secciones anteriores, se podría dividir la muestra en dos grupos: IMF que captan ahorros del público vs. las que no lo captan. Como puede verse en el cuadro 10.3, las IMF que captan presentan, en promedio, un mayor nivel de activos totales, una mayor colocación de cartera, un saldo promedio por prestatario más alto y un menor costo por prestatario. Las IMF que sólo se dedican a dar crédito parecen tener en promedio un mayor rendimiento sobre la cartera bruta, pero también un mayor gasto operativo que las que captan y una cartera en riesgo ligeramente mayor. A simple vista, lo anterior podría sugerir que las IMF que captan ahorro son más eficientes que las que sólo prestan. Sin embargo, las entidades que solamente están dedicadas al crédito atienden en promedio al doble de clientes que las que captan y el hecho que los prestatarios tengan saldos menores puede ser una señal de que estas IMF están atendiendo a población en condiciones de mayor pobreza y marginación. En línea con lo planteado por este libro, los datos sugieren cautela al comparar la eficiencia entre IMF, ya que cuando no se lo hace entre instituciones con objetivos y tamaños similares, se

puede castigar indebidamente a aquellas organizaciones más cercanas a la población más marginada.

Cuadro 10.3. Indicadores para IMF mexicanas

Indicador	IMF que no captan ahorro	IMF que captan ahorro	Total general
Promedio de activos totales (MexS)	59.819.617,95	88.574.331,50	74.565.624,90
Promedio de patrimonio total (MexS)	18.566.925,26	14.476.805,00	16.460.427,69
Promedio de cartera bruta (MexS)	44.765.591,79	60.875.821,85	53.027.248,23
Promedio del coeficiente deuda/capital	4,24%	3,27%	3,74%
Promedio del saldo de crédito por prestatario (MexS)	356,79	830,15	599,54
Promedio del saldo promedio de crédito por prestatario/INB per cápita	4%	9%	6%
Promedio de prestatarios por miembro del personal	126	124	125
Promedio de cartera en riesgo > 30 días	8%	7%	7%
Promedio de rendimiento sobre la cartera bruta (nominal)	84%	73%	78%
Promedio del coeficiente de gasto operativo/cartera de crédito	73%	62%	67%
Promedio del número de prestatarios activos	130.446	63.561	97.003
Promedio del costo por prestatario (MexS)	286,63	272,96	279,61

Fuente: MIX.

A pesar de la limitante que implica la falta de datos, el ejemplo refleja en cierta medida los hallazgos del capítulo de Hamed en este libro. Incluir criterios multidimensionales para medir la eficiencia de las IMF en base a indicadores de autosuficiencia financiera, operativos y de desempeño social puede ser útil para clasificar a las instituciones según el logro de sus propios objetivos y no solamente basarse en resultados financieros. De esta manera, pueden generarse grupos de IMF con fuerte enfoque en la población en situación de pobreza así como aquellos que busquen operar en mejores condiciones de mercado. Utilizar un esquema así permitiría hacer comparaciones de eficiencia técnica entre grupos pares de IMF y también realizar mediciones relativas al interior de dichos grupos. Estas mediciones podrían ser herramientas útiles para que el gobierno lleve a cabo un proceso de monitoreo y evaluación adecuado de distintos tipos de IMF subsidiados. También podrían ser útiles para hacer ajustes a la regulación, de manera que los distintos tipos de IMF puedan encontrar un marco legal favorable para operar con mayor eficiencia gracias a menores barreras de entrada, mejores condiciones de competencia y una supervisión adecuada.

La información recabada por *MIX* podría ser una herramienta útil para medir la eficiencia de las IMF si existiera una masa crítica de ellas que reportara sus indicadores. De hecho, existe un área de oportunidad para los programas de política pública, si imponen el requisito a sus intermediarios de que contribuyan con este sistema de información. Una ventaja de *MIX* es que incluye los indicadores utilizados por el capítulo de Hamed en este libro (con la excepción del tiempo promedio de procesamiento de crédito), con lo cual se contaría con la información necesaria para aplicar un enfoque metodológico apropiado para medir eficiencia. Uno de los argumentos que debilita esta recomendación es que la mayor parte de las IMF, especialmente las no reguladas, por falta de capacidad administrativa sólo pueden reportar la información estrictamente necesaria para obtener fondeo, ya sea público o privado, y cualquier requisito adicional suele resultar excesivo. En este aspecto, las redes locales, como PRODESARROLLO, han jugado un rol importante en el fortalecimiento de las capacidades de las IMF y existe todavía un área de oportunidad para que éstas contribuyan a que más instituciones se sumen a los esfuerzos para generar información detallada del sector.

En caso de que las políticas de evaluación de programas sociales, como las establecidas por CONEVAL, logren homogeneizar la información que se obtiene de las IMF que reciben subsidios, se podría establecer con alta precisión un mapa del sector. De esta manera, se podría tener mayor detalle sobre cuáles son los servicios que se están ofreciendo por nivel de marginación y los niveles de eficiencia entre los distintos grupos pares de IMF. Esto contribuiría no sólo a que el mercado recompense a las instituciones que demuestren habilidades para cumplir con sus obligaciones financieras, sino también a que los donantes y el gobierno apoyen con donaciones y subsidios a las IMF relativamente más eficientes que están enfrentando retos para atender a la población excluida. Por otro lado, como se sugiere en el capítulo de Flückiger y Vassiliev en este libro, un sistema al que la mayor parte de las instituciones reportasen sus indicadores sería útil para las

propias IMF, que podrían hacer *benchmarking* dentro de su grupo par y compararse con aquellas que presentan características similares pero que están alcanzando mayores niveles de eficiencia; ésto les permitiría derivar lecciones puntuales e incorporar prácticas gerenciales altamente aplicables a su realidad.

10.5. Consideraciones finales y conclusiones

En México, los instrumentos de política pública para desarrollar las microfinanzas no son el resultado de un modelo diseñado *ex professo* sino consecuencia de dos desarrollos: por un lado, la evolución histórica de la regulación financiera, la cual hasta hace pocos años no había tenido al sector como uno de sus objetivos; por otro lado, la experiencia acumulada en la implementación de diversos programas gubernamentales dedicados a expandir la oferta de servicios financieros a la población en situación de marginación y pobreza. Es posible ver, en ambos desarrollos, deficiencias en su capacidad de inducir eficiencia a los procesos a través de los cuales las IMF contribuyen a aumentar la oferta de servicios financieros. También es pertinente señalar que las autoridades están conscientes de la situación y trabajan cotidianamente para reforzar la eficacia de sus instrumentos para el logro de mejoras de eficiencia y de otros objetivos de las microfinanzas.

Empezando con los avances, conviene destacar que la CNVB ha creado una división de inclusión financiera, la cual está focalizando esfuerzos en identificar las necesidades de la población excluida de los servicios financieros y visualizando medidas para atenderlos. Asimismo, se espera que los cambios en la regulación continúen promoviendo mayor transparencia para el sector y mayor disponibilidad de información para usuarios y fondeadores. Como señala el capítulo de Beck en este libro, alentar la entrada de nuevas instituciones y generar la condiciones de competencia, junto con esquemas adecuados de supervisión, probablemente se traduzca en una mayor eficiencia de todos los intermediarios que participan en el sector de las microfinanzas.

También existe progreso en lo que respecta a las evaluaciones que está impulsando CONEVAL. En este caso, tanto la medición de la eficiencia relativa y una mayor cobertura del sector de las microfinanzas resultarían críticas para asegurar que se dan "subsidios inteligentes" en los programas de apoyo a las IMF.

A pesar de los avances, si se compara a México con otros países de América Latina, el país aparece rezagado en las condiciones en las que se proveen los servicios microfinancieros. Se destacan en particular los altos precios a los que los clientes acceden a la financiación. El cuadro 10.4 hace un comparativo del rendimiento anual bruto de la cartera de las IMF reportadas en *MIX*: después de Brasil, México es el país con mayor rendimiento de América Latina (78%) lo cual equivale a casi el doble del rendimiento promedio de la región. Según los hallazgos del capítulo de Hamed en este libro, si bien los altos precios y por ende el alto rendimiento de una cartera suelen estar asociados a un desempeño financiero sólido, también pueden ser indicadores de una eficiencia débil y de un enfoque en los segmentos más altos del mercado.

Cuadro 10.4. Rendimientos de cartera en América Latina y el Caribe

País	Promedio de rendimiento de cartera bruta (2008)
Brasil	122%
México	78%
Argentina	59%
Honduras	40%
Chile	38%
Guatemala	37%
Perú	37%
Paraguay	35%
Nicaragua	35%
El Salvador	34%
Venezuela	32%
Colombia	29%
Costa Rica	26%
Bolivia	23%
Ecuador	22%
Total general	47%

Fuente: *MIX*

Hamed encuentra evidencia clara de un segmento de IMF enfocadas en los más pobres que sostienen buenos precios, transfiriendo sus ganancias en eficiencia a los clientes a través de reducciones en la tasa de interés que les cobran, lo que afecta su rendimiento, a veces

aun a costa de su rentabilidad. Sin embargo, no encuentra lo mismo en las IMF enfocadas en segmentos superiores del mercado y por eso concluye que en general los altos rendimientos de cartera están asociados a IMF que, o son poco eficientes y les hacen pagar sus ineficiencias a sus clientes, o atienden segmentos superiores de mercado donde el objetivo de impacto social puede tener menos peso que el comercial. Frente a este escenario presentado por Hamed, puede aseverarse que México tiene mucho por mejorar.

Entre los retos que enfrentan las políticas públicas hacia las microfinanzas en México, se destacan:

- regulación: los obstáculos regulatorios que enfrentan las instituciones que captan ahorro han causado un crecimiento desproporcionado de las instituciones que sólo otorgan crédito. Al desarrollarse más el crédito que el ahorro, podría estarse contribuyendo al sobreendeudamiento de la población en mayores condiciones de vulnerabilidad y pobreza. Los esfuerzos de BANSEFI constituyen un avance, tanto en la extensión directa de cuentas de ahorro a la población en situación de marginación y pobreza como en el fortalecimiento de las EACP y la promoción de la formalización de las cajas de ahorro que operan en la informalidad. El éxito de esta política no depende solamente de que se mejore la eficiencia de las IMF que ya operan dentro de la formalidad, sino también de asegurar su capacidad de incluir a las IMF que operan bajo esquemas no formales y son un riesgo para sus ahorristas;
- coordinación entre programas del gobierno federal: programas como PRONAFIM, FOMMUR, FONAGA y FONAES tienen un alto potencial para complementarse unos a otros y apoyarse en las líneas de acción de bancos de desarrollo como FR y BANSEFI. Sin embargo, dado que cada agencia de gobierno está trabajando por separado, no se han explorado en profundidad los vínculos de complementariedad y posiblemente se están duplicando esfuerzos. En particular, existen áreas de mejora para identificar los incentivos que genera cada programa tomando como referencia la regulación vigente. Si bien los subsidios están haciendo posible la existencia de IMF en zonas en las que no entrarían organizaciones bajo condiciones de mercado, también es preciso revisar que dichos subsidios en su conjunto no estén creando dependencia, obstruyendo el fondeo de otras fuentes, desincentivando la captación de ahorro y alentando a estas organizaciones a permanecer pequeñas;
- transparencia: para favorecer la eficiencia en las microfinanzas se requiere de reglas claras para reportar y presentar la información. Conforme los programas públicos y la regulación obliguen a las IMF a hacer transparente su información y, por otro lado, se vaya creando una cultura entre los usuarios de los servicios de las IMF en la que se privilegie la fortaleza y la eficiencia de las mismas, la competencia entre las IMF será más aguda y, por tanto, se dará una mayor presión por mejorar los niveles de eficiencia. Los esfuerzos de transparencia se pueden complementar con la mejora del nivel de educación financiera de los usuarios finales, para que ellos tengan las herramientas necesarias para estimar la conveniencia de los productos que les ofrecen. Al respecto, los cursos que ofrece BANSEFI pueden ser utilizados como punta de lanza para expandir los contenidos a los demás programas de la administración federal. Esto podría complementarse con medidas que favorezcan que las IMF presenten los términos y condiciones de sus diferentes productos de modo preciso, didáctico y comparable.

A manera de conclusión, puede afirmarse que el desarrollo del sector de las microfinanzas en México ha sido notable, tanto por la ampliación de su alcance a la población de menores ingresos como por el incremento de los volúmenes de crédito otorgado. En gran medida, estos logros han sido producto de las IMF, que han encontrado la manera de ofrecer servicios financieros a pesar de la desarticulación de los programas gubernamentales y de que el sector careció de un esquema de regulación prudencial. No obstante lo anterior, durante estos años fue perfilándose una estrategia pública hacia este sector, un llamado "modelo mexicano" que reconoce el papel que juegan las microfinanzas en el desarrollo del país y, particularmente, su valor como instrumento de combate a la pobreza, pero que en vez de traducirse en un esquema "intervencionista" ha privilegiado, afortunadamente, mecanismos que incentivan una sana competencia entre las IMF. A pesar de que las condiciones para la provisión de servicios financieros han mejorado en los últimos años, aún queda pendiente trabajar en que la política pública en su conjunto incentive que este proceso se lleve a cabo de manera eficiente y genere evidencia contundente de sus efectos en el bienestar de la sociedad.

Notas

[1] Los autores agradecen el apoyo de Alejandro Abia, quien proveyó asistencia en la investigación. También agradecen a Vicente Fenoll, Fernando Fernández, Francisco de Hoyos, Raúl Hernández Coss y Luis Treviño por sus valiosas contribuciones.

[2] CONEVAL, "Reporte de conteo de Pobreza", México, D.F., 2008.

[3] Comisión Nacional Bancaria y de Valores, "Reporte de Inclusión Financiera 1", México, D.F., diciembre del 2009.

[4] En este capítulo, el término de intermediario financiero se utiliza para describir a cualquier institución financiera ya sea que capte ahorros, se dedique exclusivamente a ofrecer crédito, o combine ambos servicios.

[5] Las IMF que acuden a los inversores institucionales deben cumplir con las condiciones de control de riesgo que les imponen estos últimos.

[6] En el 2009, se expidió la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. En términos prácticos, se separó a este tipo de figuras jurídicas de las SOFIPO, ya que ambas se encontraban reguladas bajo la LCAP. A pesar del cambio en el marco regulatorio, las cooperativas mantuvieron su esquema de regulación prudencial bajo el que han operado desde el 2001.

[7] La cifra exacta del umbral son Mex$11 millones. Al escribir este reporte, el tipo de cambio entre el Mex$ y el US$ era de 12.5 (fuente: IXE Banco, al 31 de Marzo de 2010), por lo que la cantidad exacta es de US$8.800.000.

[8] La estadística no permite determinar cuántas de éstas se dedican exclusivamente a otorgar microcréditos.

[9] Las fuentes de información de esta sección son los reportes oficiales, tanto de las Secretarías de Estado mencionadas, como de las evaluaciones publicadas por CONEVAL. Todos los datos aquí presentados son públicos y disponibles a través de sus respectivas páginas de Internet.

[10] FIRA consta de cuatro fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal en el Banco de México desde 1954. El objetivo de FIRA es otorgar créditos, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los sectores agropecuario, rural y pesquero del país. Opera como banca de segundo piso, con patrimonio propio y coloca sus recursos a través de bancos y otros intermediarios financieros.

[11] FIRA, 2010. Presentaciones institucionales, disponibles a través de www.fira.gob.mx

[12] Tipo de cambio: Mex$12.5 por US$. Fuente: IXE Banco, al 31 de Marzo de 2010; utilizado para conversiones subsiguientes a menos que se aclare lo contrario.

[13] Serra, Enrique, et al. "BANSEFI: Reporte al H. Congreso de la Unión". México, D.F., 2009.

[14] Las fuentes de información de esta sección son los reportes oficiales tanto de las Secretarías de Estado mencionadas, como de las evaluaciones publicadas por CONEVAL. Todos los datos aquí presentados son públicos y disponibles a través de sus respectivas páginas de Internet.

[15] Este tipo de organizaciones pequeñas opera generalmente bajo la figura de cooperativas de ahorro y crédito.

[16] Este capítulo utiliza el concepto de subsidios inteligentes elaborado por Jonathan Morduch en el capítulo 2 de este libro.

[17] El Programa Oportunidades se ha consolidado como una de las estrategias más efectivas para la reducción de la pobreza en México. Éste consiste en transferencias de dinero en efectivo, condicionadas a que los beneficiarios mantengan a sus hijos en la escuela y participen en campañas de salud. Además del diseño conceptual del programa, que se focaliza en la población más pobre y alinea los incentivos de los beneficiarios para que los apoyos se destinen a incrementar el bienestar de sus familias, su estructura logística le ha permitido cubrir a casi cinco millones de familias que habitan en las localidades de más alta marginación.

[18] Esta organización recolecta información de IMF de todo el mundo y las difunde a través de su sitio de Internet http://www.mixmarket.org. Las IMF son responsables de reportar las variables establecidas por el sistema y lo hacen de manera voluntaria.

[19] Podría ser que sólo IMF con altos estándares operativos y financieros integren la muestra.

11

Perú: innovar entre los más pobres con sostenibilidad

Armando Pillado Matheu y Ever Egúsquiza Canta

11.1. Introducción

Este capítulo sobre Perú a analiza de qué manera han influido en el pasado y podrían influir a futuro las políticas públicas en la tensión que experimentan las instituciones de microfinanzas (IMF) enfocadas en los más pobres entre su misión social-innovadora y su necesidad de recuperación de costos.

Se empieza describiendo el perfil socioeconómico y político de Perú en lo tocante a las microfinanzas, teniendo en cuenta que el auge actual del sector se dio a partir de un punto muy bajo, luego de que el conjunto del sistema financiero colapsara hacia 1989-90 y fuera luego reconstruido. Actualmente, las IMF que atienden a los más pobres compiten con entidades que buscan de modo preponderante la rentabilidad, lo que genera un escenario desigual que no es necesariamente deseable. Se observan destacados esfuerzos de innovación en productos y servicios dirigidos a los clientes más pobres, que son realizados de modo eficiente, aun si no de modo totalmente autosuficiente en lo financiero. Estos esfuerzos son principalmente realizados por las IMF enfocadas en este perfil de clientes, que continúan siendo en su gran mayoría las que tienen forma legal de ONG.

Este libro provee herramientas técnicas para medir y comparar la eficiencia entre IMF pares y destaca que, en los hechos, se aprecia que el nivel de eficiencia de una IMF depende en parte de su contexto y en parte de variables que sus gerentes pueden afectar. Este capítulo utiliza esas herramientas para analizar, a modo de un simple estudio de caso, el desempeño de cuatro IMF peruanas con forma legal de ONG. Esta aplicación busca mostrar cómo el tipo de análisis pro-

puesto por este libro podría informar políticas públicas de promoción que apoyen innovaciones para los segmentos más desfavorecidos y en continuar mejorando la inclusión financiera sin sacrificar la buena asignación de recursos.

11.2. El entorno: Perú y sus microfinanzas

El contexto local

En el 2007, Perú contaba con unos 29 millones de habitantes[1] y ocupaba el puesto 87 entre 177 países en el ranking de desarrollo de Naciones Unidas (UN), ubicándose así en el segmento de países de desarrollo medio. El nivel del Índice General de Desarrollo Humano (IDH) para el país era de 0,8 puntos, reflejando un progreso desde un valor de 0,572 en 1991. La esperanza de vida al nacer era de 71 años, el analfabetismo cercano al 10%, la tasa de matrícula escolar de 86% y el PBI per cápita de US$6.040. Si bien los valores de todos estos indicadores socioeconómicos representan una mejora frente al pasado, esta mejora es insuficiente para cumplir con el objetivo del milenio de UN de rebajar la pobreza en el 2015 a la mitad de aquella existente en el 2000 o con el objetivo del gobierno de llevarla por debajo de 30% al final de su periodo en el 2011.

A inicios de la década del 2000, el nivel de pobreza en Perú se ubicaba en 50% y disminuyó a 39% al 2007[2]. En el 2008, según cifras oficiales, el valor promedio había sido de 36,2% y a fines de ese mismo año se la estimaba en 38,4%, posiblemente como efecto del descenso en el ritmo de crecimiento de la economía, en gran medida ligado a la crisis financiera mundial[3]. Actualmente, 14% de los peruanos se encuentra en extrema pobreza, una situación estructural especialmente grave y permanente en las zonas rurales, donde en promedio el 65% de los habitantes es pobre. En amplias áreas del sureste andino, cerca del 80% de sus habitantes son pobres y más del 50% pobres en extremo.

En resumen, si bien ha habido avances, los desafíos de erradicación de la pobreza en Perú continúan siendo importantes y tienen matices que alertan contra el atractivo de soluciones simples y genéricas.

Al interior del país, el IDH muestra una relación directa con el porcentaje de población con acceso a crédito. Las regiones de Moquegua, Tacna, Arequipa y Lima tienen el mayor porcentaje de su

población con acceso a crédito y un IDH regional respectivo de 0,690, 0,665, 0,653, y 0,720, lo que las ubica entre los seis primeros lugares del país; por otro lado, las regiones de Huancavelica, Amazonas, Huánuco y Loreto, con los más bajos porcentajes de población con acceso a crédito, tienen un IDH que las sitúa entre las nueve regiones de menor nivel de desarrollo.

Con respecto al mercado laboral, los años setenta mostraban un escenario modesto pero manejable: el empleo adecuado llegaba al 55% de la población económicamente activa (PEA), el subempleo (personas que trabajan al menos 35 horas semanales sub-remuneradamente) no superaba el 35% y el desempleo abierto se situaba entre 5-10%. Tras la hiperinflación y las quiebras internas en la segunda mitad de los años ochenta, el empleo adecuado cayó a 20-25% (en Lima a 16%), el subempleo llegó a 70-75% y el desempleo trepó a 10%. Citando a especialistas del tema, "el empleo informal ya era masivo en los 70, pero recién sobrepasa la marca del 50% en la segunda mitad de los 80"[4], lo que ha continuado al compás del subempleo, que no disminuye hasta nuestros días.

El sector de la microempresa y su rol en el empleo en Perú

En los años setenta, el empleo denominado informal abarcaba un 35% de la PEA y superó la marca de los dos tercios en la segunda mitad de los ochenta.

Existen distintas definiciones para los términos "trabajador informal" y "microempresa" (ME), ambos muy difundidos entre la academia y el uso coloquial. Por un lado, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) denomina micro empresas comerciales o productivas a las que no mantienen más de US$30.000 de deuda consolidada con el sistema[5], una definición útil para que la entidad reguladora ejerza su supervisión.

La denominación académica de ME más utilizada en Perú parte de la clasificación del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTPE) y se define como aquella que cuenta con entre uno y 10 trabajadores y ventas anuales inferiores a 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT, unos US$192.000)[6]. Algunas entidades multilaterales han introducido límites adicionales de capital y/o ventas para capturar a un universo de unidades más pequeñas. El cuadro 11.1 cuantifica y detalla las diferencias entre las definiciones de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas en Perú según el MTPE. A partir de estas definicio-

nes, existen dos denominaciones de uso generalizado que agrupan a empresas de distinto tamaño: Mype, que integra a las micro y pequeñas empresas, y Pyme, que integra a las pequeñas y medianas empresas. En el cuadro 11.1 puede verse el uso de la denominación Mype en la columna del extremo derecho. Por su relevancia, se ha ido imponiendo la primera expresión. Mype, dado que las medianas empresas emplean a menos de 5% de la PEA y no conforman una categoría homogénea con las unidades más pequeñas. Ocasionalmente se ha usado el término MiPymes para combinar a las micro, pequeñas y medianas empresas, pero ha resultado forzado y está cayendo en desuso[7].

Cuadro 11.1. Definiciones de micro, pequeña, mediana y gran empresa en Perú[8]

Denominación académica	Número de trabajadores	Ventas brutas anuales	Núm. (y % PEA) de trabajadores en c/u	Denominación generalizada
Microempresa	De 1 a 10	De 1 a 150 UIT	10.337.000 (72,4%)	Mype (micro y pequeña empresa)
Pequeña empresa	De 11 a 100	De 150 a 1.700 UIT	1.005.057 (7,4%)	
Mediana empresa	De 101 a 250	De 1700 a 11,650 UIT	646.954 (4,5%)	Mediana empresa
Gran empresa	De >250	>11,650 UIT	544.924 (3,8%)	Gran empresa

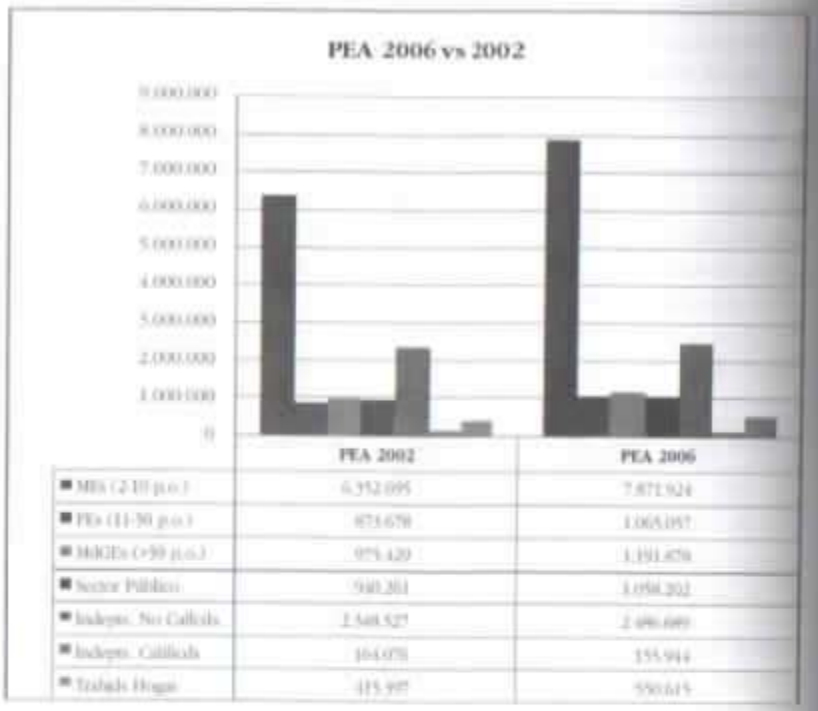
Fuente: MTPE

El gráfico 11.1 estima el número de trabajadores del sector de la ME en el mismo nivel que el cuadro 11.1: 10,4 millones de personas o 72% de la PEA (en el gráfico 11.1 deben sumarse los 7.871.924 personas empleadas en ME de 2 a 10 personas y los 2.486.689 millones de trabajadores independientes no calificados). En particular, el gráfico 11.1 permite ver que esto equivale a un porcentaje muchas veces mayor a toda otra categoría ocupacional. Solamente del 2002 al 2006[9], el número de ME aumentó en 1,5 millones a nivel nacional, una cifra mayor a todo el aumento de inmigrantes a Lima y las ciudades medianas del interior en los últimos 12 años; esto refleja que el número de Mypes ha crecido más rápidamente que la migración y que involucran a residentes locales y a migrantes de primera generación.

Magnitudes actuales de las microfinanzas peruanas

En años recientes, ha sido al compás del perfil microempresarial descrito en la sección anterior que las microfinanzas en Perú han experimentado un fuerte crecimiento. Según Microfinance

Gráfico 11.1. PEA por tipo de empleo



Fuente: MTPE

Information eXchange (MIX), Perú tenía a fines del 2008 el mayor número de préstamos activos (2,6 millones) y la mayor cartera bruta (unos US$4.000 millones) en las microfinanzas de América Latina y el Caribe.

En línea con lo anterior, a junio del 2009, la cartera total de préstamos del sistema financiero a la ME, considerando a todos los bancos e IMF reguladas, a Mibanco y las Edpyme, estaba estimada en s/.11.004 millones (unos US$4 mil millones)[10], lo que representaba un incremento de 32% frente al año anterior, aunque se proyectaba un ritmo de crecimiento menor a futuro en virtud de las condiciones internas adversas referidas párrafos atrás. El crecimiento se ha dado fundamentalmente entre las ME urbanas con potencial de reproducción y crecimiento y concentradas principalmente en Lima y ciudades intermedias receptoras de migrantes en el interior.

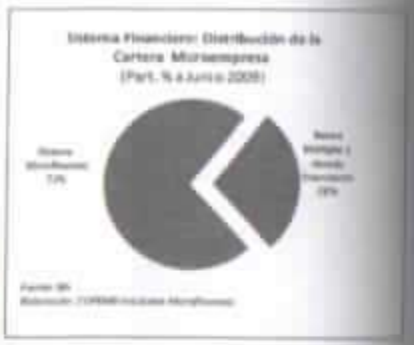
La SBS estima que la cartera microfinanciera en Perú se compone de 1,8 millones de créditos, una cifra menor a la citada por MIX, probablemente porque ambas instituciones contabilizan diferentes entidades. Utilizando los estimados de la SBS, se llega a un saldo promedio de unos US$2.200 por crédito y unos 600.000 deudores ME, asumiendo tres créditos vigentes por individuo; sobre esto último, sin embargo, no hay cifras definitivas sino estimaciones correlacionadas con los datos de las centrales de riesgo, que contabilizan a los deudores. Calculado de este modo, el alcance del sector microfinanciero peruano es aún modesto en relación al número de ME del país, que en base al estimado de 10,3 millones de trabajadores ocupados en la categoría, puede estimarse en unos 5,6 millones (2,5 millones de trabajadores independientes no calificados y el resto en microempresas con un promedio de 2,5 trabajadores cada una).

El gráfico 11.2 permite ver las evoluciones parcial y absoluta de los créditos a la ME dentro del sistema financiero así como el origen de dichos créditos. A junio del 2009, los créditos comerciales abarcaban 59% del total del saldo de colocaciones, seguidos por los de consumo (19%), hipotecarios (12%) y ME (11%). Si bien la participación de ME es modesta, puede verse que recibe casi el mismo saldo de colocaciones que el mercado hipotecario. Además, su participación ha aumentado: en los últimos cinco años, el saldo de créditos a la ME es el que más ha crecido, a un 33% anual, en comparación con un 27% para consumo, 21% para hipotecarios y 18% para comerciales.

Con respecto a la cartera a ME del sistema financiero, puede verse en el gráfico 11.3 que las entidades especializadas y reguladas como las cajas municipales, cooperativas y Mibanco[11] concentraban a junio del 2009 más del 70% de esa cartera en monto (y 57% en deudores), mientras que el resto eran atendido por la banca múltiple y demás financieras. En materia de cartera a la ME, la SBS diferencia al "sistema de microfinanzas" regulado, compuesto por entidades no bancarias (cajas municipales y cooperativas) de las entidades bancarias, incluido Mibanco. Lo hace por su estructura organizativa, para analizar a unas y a otras separadamente, dadas sus diferencias en el perfil de los clientes, sistemas de información, y otros aspectos. Las Edpyme y las ONG no están incluidas en este cálculo de cartera ni en los gráficos 11.2 y 11.3 a continuación.

Se estima que la cartera de créditos agropecuarios oscila actualmente en unos US$343 millones para 124.000 créditos registrados a

Gráficos 11.2 y 11.3. Colocaciones del sistema financiero: por tipo de crédito y a la microempresa, a junio del 2009



diciembre del 2009 por la SBS, más unos US$16 millones en 19.000 créditos desde ONG, lo que resulta en cerca de US$360 millones en 143.000 créditos (y permite estimar unos 45.000 deudores con cierta duplicación de créditos) con un saldo promedio de crédito de unos US$2.517. Dentro de estos 124.000 créditos se encuentra la cartera agropecuaria de las cajas municipales y las cajas rurales, estimada en 40.000 préstamos por un saldo total de cartera de unos US$55 millones y un saldo promedio de crédito de US$1.375. Agrobanco, entidad de propiedad estatal, y algunas otras instituciones más también colocan montos bajos como los de las cajas, aunque Agrobanco tiene principalmente una función de fondeo de segundo piso.[12] Para Perú, un país con 29%[13] (8 millones) de su población en zonas rurales (por encima del promedio de América Latina) y, como ya se mencionó, niveles de pobreza profundos en estas áreas, la oferta crediticia rural es escasa.

Las ONG de microfinanzas tienen especial importancia en las zonas más pobres y especialmente en las rurales; un estudio de la cooperación suiza (COSUDE) de fines de los noventa[14] mostró cómo en las provincias andinas de mayor atraso, especialmente en Cajamarca, Huancavelica y Apurímac, no había una sola agencia financiera de entidad regulada sino sólo programas de ONG, de iglesias o gubernamentales. A fines del 2009, la cartera de microcréditos a la ME de las ONG que reportan sus datos a Copeme y a MIX[15] ascendía a unos US$69 millones en 193.000 créditos vigentes; no se conoce el número exacto de deudores, pues muchos clientes tienen deudas en más de una entidad.

En términos generales, los más pobres no son parte sustancial de la oferta crediticia creciente, incluyendo la que alcanza a la ME y a la población rural. La mayor parte de las familias en mayor pobreza continúa solicitando crédito a sus tiendas de la esquina, amigos o parientes y prestamistas, o no lo solicitan en absoluto. Habitan en poblados rurales andinos remotos o comunidades selváticas, productivamente atrasados, en distritos o caseríos con pocos habitantes y cerca de la supervivencia, bajo un alto riesgo climático y un limitado grado de monetización. Estos segmentos son alcanzados por muy pocos proveedores formales o semi-formales, que suelen ser programas gubernamentales o privados, las iglesias y algunas ONG que tienen como misión central atender los mencionados segmentos; estos proveedores suelen tener principalmente una oferta de microcréditos para la ME y carecer de productos innovadores para los ciclos productivos agropecuarios o para financiar el consumo de sus familias.

11.3. La institucionalidad, el Estado y el mercado en relación a las microfinanzas peruanas

Los antecedentes de las microfinanzas peruanas se remontan a los años cincuenta y sesenta, cuando se hicieron esfuerzos por aumentar la inclusión financiera a través de iniciativas de base. Estas iniciativas dieron lugar a una intensa actividad financiera por parte de mutuales y uniones de crédito, que en los setenta y ochenta tuvieron cada vez más problemas y debieron cerrar a inicios de los noventa. Sin embargo, no sólo estas instituciones fueron responsables de canalizar la vida financiera entre la población históricamente excluida: las acompañaron, especialmente en los setenta y ochenta, una innovadora propuesta encarnada en las cajas municipales, una forma legal con participación público-privada pero sin injerencia del gobierno en la gestión, así como el crecimiento de numerosas ONG y la misma iniciativa del gobierno peruano, interesado en promover la existencia de un banco de microfinanzas, que terminó siendo Mibanco, afortunadamente también sin injerencia del gobierno en la gestión. Todos estos desarrollos hicieron que, al inicio de los noventa, la reconstrucción del sistema financiero peruano tuviera un indeleble sello microfinanciero.

En el 2009, el país obtuvo el primer puesto a nivel global por la calidad de su entorno de negocios para las microfinanzas[16] y se considera además que el entorno institucional de las microfinanzas

peruanas es diverso y desconcentrado. Se estima que 221 IMF regu-ladas y no reguladas operan en el país; las IMF reguladas incluyen a bancos, compañías financieras, cajas municipales, cajas rurales, ban-cos rurales y Edpyme (estas últimas son las únicas que no pueden captar ahorros; constituyen una forma supervisada que se creó para ONG que deseaban someterse a una control más cercano de sus ope-raciones y obtener a cambio ciertos beneficios en términos de acceso a fondeo y autorización de operaciones). Las uniones de crédito están organizadas de modo cooperativo y son supervisadas por la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (Fenacrep). Las ONG de microfinanzas suelen estar afiliadas al Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (Copeme) y someterse al esquema de autorregulación creado por esta organización, basado en estándares internacionales. Las tres instituciones con mayores operaciones son responsables de sólo 38% del los microcréditos colocados, algo que contrasta fuertemente con los números de países como Indonesia y Vietnam (99%), Colombia (84%), Bangladesh (81%) o México (80%).[17] A continuación se resume el camino que siguieron las políticas públi-cas y otros esfuerzos de promoción hasta el escenario actual.

Durante los años setenta y ochenta, Perú experimentó una fuerte expansión de la banca estatal, seguida por su brusca caída a partir de 1987 con un intento fallido de estatización de la banca privada, que resultó en una caída del nivel real de depósitos a su punto histórico más bajo, 6%, a fines de los ochenta. Esta década vio también el cre-cimiento de Bancoop, un gran sistema cooperativo de ahorro, crédi-to y consumo, así como de la banca de fomento y las mutuales. La altísima inflación de finales de la década y las tasas de interés contro-ladas, que en términos reales resultaron negativas, provocaron la licuación de los pasivos de estas organizaciones. Así, lamentablemen-te, sus esfuerzos quedaron oscurecidos por la crisis del sistema finan-ciero.

También en los años ochenta surgió el "subsistema" de cajas muni-cipales. El desarrollo de estas instituciones fue objeto de un importan-te proyecto, dirigido por Peter Zeitinger y con financiamiento de la cooperación alemana (GTZ), mediante el cual estas novedosas insti-tuciones con arraigo municipal, participación accionaria público-pri-vada y control privado de la gestión, recibieron asistencia técnica, capacitación y otro tipo de apoyos para realizar cambios a sus siste-mas informáticos, tecnología crediticia, formación de su personal, ges-

tión financiera, etc. con el objetivo de convertirse en proveedores de servicios financieros a personas hasta entonces excluidas y dejar su perfil de hasta entonces, que era el de agentes pignoraticios, de com-pra de oro.

Las cajas municipales resistieron la crisis de fines de los ochenta en virtud del modelo que habían adoptado, basado en la financiación vía depósitos antes que en préstamos y que llevó a que, durante varios años, estas organizaciones no solicitasen crédito a agentes internos o externos. Esto trajo una fuerte disciplina financiera que dio a estas ins-tituciones gran solidez. Durante diez años de capacitación y asisten-cia técnica, como recuerda Richard Webb en una reciente publicación sobre la historia las microfinanzas en el Perú[18], diferentes consultores asesoraron a las cajas en el día a día sobre todo tipo de operaciones. Se afirma que el programa llegó a costar US$15 millones. Hacia 1999 las cajas asistidas habían triplicado sus operaciones a 78.000 clientes, gestionando una cartera de US$100 millones en préstamos. Al día de hoy, continúan siendo vigorosos actores de las microfinanzas peru-anas.

En 1992, a partir del "Caso CLAE", un esquema de estafa piramidal privado, se restringió la captación de depósitos exclusivamente a agentes financieros regulados; se impidió expresamente que las enti-dades no supervisadas tomasen depósitos del público, algo que desde siempre excluyó a las ONG y hasta hoy excluye también a las Edpyme.

La reforma financiera de los años noventa involucró una fuerte reducción de la banca de fomento. El gobierno encomendó a la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)[19] la exclusividad del financiamiento de desarrollo bajo la modalidad de segundo piso mediante el Decreto Ley 25382 de diciembre de 1991, que la designó como la única entidad del sistema de fomento estatal, encargada ade-más de promover el financiamiento a los pequeños productores y agricultores a nivel nacional a través de "entidades de fomento" desde su nuevo rol de segundo piso. Se consideró entidades de fomento a intermediarios crediticios en general, regulados o no regulados, inclu-yendo empresas compradoras a Mypes, que pudieran distribuir crédi-tos bajo entrenamiento y supervisión estricta de COFIDE. El esquema funcionó por un tiempo y eventualmente fue discontinuado.

En diciembre de 1996 se expidió la denominada Ley General del Sistema Financiero y Empresas de Seguros ("Ley de Bancos" o Ley 26702). Esta ley buscó igualar mediante módulos transitables por dife-

rentes tipos de organizaciones las diferencias de productos y operaciones entre IMF y bancos comerciales, a los que denominó en conjunto "empresas financieras" de diverso tipo. La Ley 26702 fue la fecha de apertura legal de todas estas formas nuevas de empresas y la fecha de constitución para las Edpyme, figura diseñada desde COFIDE, en concierto con el Ministerio de Economía y Finanzas. La figura de Edpyme, si bien no permitía entonces ni permite aún hoy captar depósitos, habilitó la realización de operaciones antes reservadas a los bancos y que las ONG involucradas en microfinanzas no podían realizar, como captar fondos comerciales o inversiones privadas sin mayores restricciones. También brindó a las ONG que optaron por su conversión a Edpyme con un "sello de certificación de calidad" a través de la supervisión directa de la SBS.

Además de alinear bajo la designación de "empresas financieras" a todos los operadores, la Ley 26702 destacó la importancia de integrar el pequeño y microfinanciamiento al sistema financiero general. Por ejemplo, hasta ese momento las cajas municipales se regían por una legislación propia. A partir de la Ley 26702, se estableció que las cajas rurales fuesen monitoreadas y supervisadas directamente desde la SBS y las cajas municipales y las cooperativas de ahorro y crédito indirectamente, a través de la Federación de Cajas Municipales (FEPCMAC) y la Federación de Cooperativas (FENACREP).

En lo tocante a las ONG crediticias, aunque no entraron en la Ley 26702, considerando que atendían zonas remotas cuyas familias no iban a ser cubiertas por la institucionalidad supervisada, la SBS aceptó establecer un puente para crear una "supervisión privada" con la colaboración del Programa Iniciativa Microfinanzas (IM) constituido inicialmente mediante un convenio entre la Asociación de Exportadores (ADEX), la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y Copeme[20] y luego directamente por USAID y Copeme. La IM estuvo enfocada en el fortalecimiento institucional de IMF a través de asesoría y capacitación, atendiendo no sólo a los afiliados crediticios no regulados de Copeme sino también a todas las IMF reguladas que lo requirieran. A través de la IM, muchas ONG empezaron a organizar sus sistemas contables, de seguridad, control interno y otros aspectos propios de una entidad regulada. Ciertas instituciones buscaron dar el paso a la regulación a través del camino modular trazado en la Ley de Bancos, particularmente para transformarse en Edpyme, esquema que les permitiría a su vez prepararse para eventualmente convertirse en una entidad

regulada captadora de depósitos. La IM de Copeme también estimuló la creación de un mercado local de servicios para IMF pequeñas y medianas, atrayendo recursos de numerosos donantes, que con el tiempo incluyeron a AgroAcción Alemana, Fundación Ford, AECI de España, GTZ, Novib, Cordaid e ICCO de Holanda, y articulándose con actores relevantes de las microfinanzas como MIX, Planet Rating, REEP Network y otros. Este esquema, además de atraer fondeo de diversas fuentes, ayudó a un buen aprovechamiento y disminución de los costos que las IMF reguladas y no reguladas enfrentaban en sus iniciativas para mejorar la calidad de sus operaciones y llegar a segmentos más pobres.

El esquema de supervisión privada bajo la IM ha buscado que las ONG involucradas capten más y mejores fondos y a relajar el nerviosismo de las autoridades. El entrenamiento brindado a las instituciones fue previamente conocido y aceptado por las autoridades regulatorias. A este esquema de supervisión privada se han sujetado las entidades analizadas por este capítulo: la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (Adra), la Dirección de Microfinanzas Prisma (MFP)[21], Pro Mujer Perú (PM Perú) y el Fondo de Desarrollo Regional Fondesurco (Fondesurco).

En tiempos más recientes, sólo queda comentar que en junio del 2009, mediante el Decreto Legislativo (DL) 1028 se realizó una modificación a la denominada Ley de Bancos 26702 que no altera los principios de esa ley, dirigida al auspicio de los servicios financieros a los más pobres, sino que la modifica para adecuar el marco legal del sistema a los nuevos estándares de regulación del acuerdo Basilea II, a la vez que habilita a las IMF a realizar otras operaciones que les permitan competir más activamente. El DL 1028 establece un periodo de implementación de dos años que se inicia en julio del 2009, con una elevación en los requerimientos patrimoniales mínimos por riesgo de crédito, mercado y operacional; incrementa gradualmente el coeficiente mínimo de capital de 9,1% a 10,0% e incorpora la estructura del patrimonio efectivo, buscando que predomine el capital líquido. Las nuevas exigencias regulatorias hacen menos vulnerable al sistema financiero a las crisis y permiten a la SBS un mayor control regulatorio sobre el sistema. Además, el DL 1028 permite a las empresas reguladas no bancarias (financieras, Edpyme, cajas rurales y cajas municipales) realizar más operaciones financieras sin necesidad de autorización expresa de la SBS, aunque la SBS se reserva la aprobación de ciertas operaciones no autorizadas por ley expresa, contando para

ello, en algunos casos, con la opinión favorable del Banco Central del Perú. La medida promueve en ello la apertura del mercado, como analiza el capítulo de Beck en este libro. Aun cuando los bancos pueden otorgar muchos más servicios que las IMF reguladas, de todos modos no hay una razón de riesgo suficiente para que ciertas cajas municipales e incluso algunas cajas rurales que actualmente ofrecen por ejemplo, créditos hipotecarios no puedan otorgar tarjetas de débito, descontar o conceder adelantos sobre letras de cambio, pagarés u otros documentos, otorgar avales y fianzas en favor de otras empresas del sistema o adquirir y negociar certificados de depósito. Lo mismo vale para operar instrumentos hipotecarios, *warrants* y letras de cambio provenientes de transacciones comerciales, efectuar operaciones de *factoring*, crédito y depósitos con bancos y financieras del exterior, comprar y vender instrumentos representativos de deuda privada, certificados, títulos de deuda pública, etc. La nueva legislación apunta a homologar, bajo ciertas condiciones, los servicios que las IMF reguladas pueden brindar.

Este fenómeno de ampliación de operaciones se vio acompañado de una mayor distribución espacial de agencias por parte de las IMF reguladas y ha acrecentado el interés de los bancos por defenderse de la nueva competencia, habiendo para ello entrado directamente con agencias-kiosco en supermercados o centros comerciales o vía convenios o adquisiciones de IMF, buscando así incrementar su alcance espacial y social. Esto, a su vez, ha causado que las ONG que atienden a los más pobres, como las analizadas en este capítulo, se cuiden y se coloquen en lo que puede definirse como una "frontera experimental tecnológico-financiera", en zonas con menor presencia de entidades reguladas donde, sin embargo, pueda haber pronto condiciones para una entrada rentable de IMF reguladas mayores y bancos. Puede conjeturarse que, eventualmente, si las ONG no están en condiciones de operar junto a entidades enfocadas en segmentos superiores, podrían correr el riesgo de tener que abandonar ciertos puntos donde hoy están ubicadas, y es difícil avizorar que todos los clientes que hoy son atendidos por las ONG sean atractivos para IMF con enfoque comercial.

En resumen, a lo largo de las últimas décadas, el entorno institucional peruano favoreció el desarrollo extensivo e intensivo de IMF reguladas y un entorno crecientemente competitivo que ha presionado hacia abajo las tasas de interés y ampliado el espectro de productos, servicios, y oferentes de microfinanzas. Las entidades no reguladas han sido tenidas en consideración y se han abierto puertas para que recorran un camino de formalización o para brindarles cierta supervisión más o menos formal, como ha sido la creación de la figura de Edpyme y el caso de "supervisión privada" para ONG a través de IM. El gobierno ha sido tajantemente estricto en la protección de los ahorristas. La cooperación internacional tuvo en décadas pasadas un destacado rol promotor, como lo evidencia, por ejemplo, su centralidad en el desarrollo del subsistema de cajas municipales, hoy firmemente inserto en las microfinanzas del país. Sin embargo, la cooperación internacional tiene hoy un rol marginal comparado con los años ochenta y noventa: en gran medida se considera que el gran momento de promoción en las microfinanzas peruanas ha terminado.

En este contexto, las ONG, que continúan siendo las instituciones más cercanas a los más pobres y remotos en Perú (como destaca el capítulo de Flückiger y Vassiliev en este libro) sufren y sufrirán los efectos de la competencia y estarán en desventaja si no pueden innovar, introduciendo servicios y productos a través de la experimentación individual y/o en alianza con otras entidades financieras. Las cuatro IMF analizadas en este capítulo son ejemplos de ONG que han logrado innovar gracias al aporte de donantes y a sus propios esfuerzos por maximizar su desempeño operativo y financiero.

En términos de política pública, es importante saber cómo decidir si existen ONG que sean merecedoras de subsidios para sostenerse en un entorno competitivo y asegurar la provisión de los segmentos más bajos del mercado. Este libro propone medir de modo relativo la eficiencia y dar apoyo a aquellas instituciones que son mejores que sus pares en convertir recursos en productos para los más pobres y vulnerables. La sección a continuación presenta un ejercicio práctico y sencillo para mostrar cuán iluminador puede ser este enfoque para encarar una "segunda ronda" de promoción de las microfinanzas peruanas y asegurar así que los logros de las últimas décadas no queden truncos y los peruanos más necesitados cuenten con servicios financieros adecuados.

11.4. Análisis de las instituciones de microfinanzas seleccionadas

En esta sección se analiza el desempeño de cuatro IMF con estatus de ONG que tienen importante alcance en zonas pobres, remotas y fundamentalmente rurales y que, además de ofrecer microcrédito, han

emprendido esfuerzos innovadores con productos y servicios financieros y no financieros. Se comenta el efecto que estos esfuerzos han tenido en la autosuficiencia operativa y financiera de las organizaciones, en el mantenimiento de su público objetivo y en la sostenibilidad de sus operaciones en el tiempo.

Descripción de las instituciones de microfinanzas escogidas

Se siguió la sugerencia del capítulo de Hamed de generar grupos pares de IMF para realizar mediciones e interpretaciones relacionadas con la eficiencia que permitan comparar IMF concretas entre sí y no sólo frente a "benchmarks" abstractos de los que no se pueden aprender lecciones específicas. Se seleccionó como grupo par a las IMF Adra, MFP y PM Perú por considerar que tienen suficientes características en común para hacer un análisis, que si bien es cualitativo y no estadístico, sí utiliza los elementos de comparabilidad para grupos pares provistos por el referido autor y agregando algunos propios.

Se incluyó en el análisis una cuarta IMF, Fondesurco. Si bien esta IMF comparte ciertas características con Adra, MFP y PM Perú, también difiere de las tres de modo importante, lo que permite un elemento de contraste. Específicamente, Fondesurco comparte con Adra, MFP y PM Perú:

- el ámbito geográfico en el que despliegan su trabajo: principalmente rural;
- la magnitud del alcance geográfico: en todos los casos estas IMF tienen cobertura nacional o amplia a nivel regional;
- un tamaño de cartera importante: como puede verse en el cuadro 11.2, MFP, PM Perú y Fondesurco tenían a junio del 2009 carteras que excedían los US$10 millones, por lo que serían consideradas IMF de gran escala según MIX; Adra, con una cartera cercana a los US$3 millones, sería considerada de alcance medio y
- el crecimiento de sus carteras: como también puede verse en el cuadro 11.2, todas las IMF experimentaron un aumento significativo; el saldo de cartera bruta de Fondesurco creció entre junio del 2004 y junio del 2009 un 815%, seguido por PM Perú con 548% y Adra con casi 300%. Incluso MFP, con un problema de fraude importante ocurrido al inicio del período considerado (cartera que hubo de castigar), aumentó el valor de su cartera en más del 100% en los cinco años considerados.

A continuación se detallan las características que se consideraron para incluir a Adra, MFP y PM Perú en un grupo pasible de ser comparado de modo relevante y se destacan las diferencias con Fondesurco (la información también puede verse en el cuadro 11.2):

- clientes mujeres: a junio del 2009, entre 72% y 100% para Adra, MFP y PM Perú; para Fondesurco 41%, aunque con un crecimiento desde un valor de 31% de ese indicador en el 2004;
- clientes en metodologías con garantías mutuas: a junio del 2009, Adra, MFP y PM Perú tenían, respectivamente, 94%, 48%, y 54%, mientras que para Fondesurco se trataba de sólo 6%;
- clientes con menos de US$400 en saldo de crédito: aquí Adra y PM Perú se destacan, con más de 70%, mientras que para MFP el valor es 46% y para Fondesurco apenas 26%; debe destacarse un importante descenso para MFP (de 87% a 46%), uno moderado para PM Perú (de 99% a 79%) y un crecimiento para Fondesurco (de 9% a 26%);
- número de préstamos vigentes: según este indicador, MFP y PM Perú son consideradas IMF de gran alcance (con 22.697 y 53.489 respectivamente)[22], Adra de alcance mediano (con 15.076) y Fondesurco de bajo alcance (con 8.149), aunque debe destacarse el fuerte crecimiento de esta última;
- saldo promedio de crédito: a junio del 2009, Adra y PM Perú se distinguían por tener bajos saldos, respectivamente de US$383 y US$306, mientras que para MFP era un poco más elevado, US$675; Fondesurco tenía un nivel mucho mayor, US$1.198, aunque era la única que había experimentado un descenso en este indicador;
- haber incrementado el saldo de crédito promedio: 67% en Adra, 89% en MFP y un importante 191% para PM Perú; como ya se comentó, para Fondesurco el saldo promedio decreció levemente;
- cartera en productos crediticios para procesos productivos: ninguna IMF supera el 15% de su cartera en este rubro, que suele reflejar unidades económicas más importantes; en el caso de MFP hay un contundente descenso de 51% a 4% y
- cartera en productos crediticios para procesos agropecuarios: Fondesurco se diferencia claramente, con 68% de su cartera colocada para estos usos, aunque este porcentaje es menor al 79% que tenía en el 2004; de las otras tres, sólo MFP tiene cartera agropecuaria y ésta asciende a 36%, un aumento desde 12% en el 2004, lo que muestra un creciente enfoque en este rubro.

Cuadro 11.2. Características para definir a las IMF analizadas como grupo par

Concepto y año		Adra	MFP	PM Perú	Fondesurco
Clientes mujeres	2004 jun	100%	57%	100%	31%
	2009 jun	100%	72%	93%	41%
Clientes en metodologías con garantías mutuas	2004 jun	97%	62%	62%	6%
	2009 jun	94%	48%	54%	0,5%
Clientes < US$400 en saldo de crédito	2004 jun	73%	87%	99%	9%
	2009 jun	71%	46%	79%	20%
Número de préstamos vigentes	2004 jun	7.246	20.105	20.074	1.064
	2009 jun	15,076	22.697	53.489	8.149
	Var 09/04	*108%*	*13%*	*166%*	*666%*
Saldo de cartera bruta (miles de US$)	2004 jun	960	5.781	2.079	1.007
	2009 jun	3.722	11.697	13.481	10.043
	Var 09/04	*288%*	*102%*	*548%*	*815%*
Saldo promedio de crédito (US$)	2004 jun	250	357	105	1.229
	2009 jun	383	675	306	1.198
	Var 09/04	*67%*	*89%*	*191%*	*-3%*
Cartera en créditos agropecuarios	2004 jun	0%	12%	0%	79%
	2009 jun	0%	30%	0%	68%
Cartera en créditos para la producción	2004 jun	11%	51%	0%	0%
	2009 jun	15%	4%	0%	2%

Fuente: Copeme y Prisma 2009; MFP Microfinanzas Prisma.

Antes de realizar la evaluación de eficiencia entre estas IME, se describe brevemente la situación de cada una con el objetivo de contextualizar de modo más rico el análisis comparativo. El cuadro 11.3 presenta información adicional.

Cuadro 11.3. Información adicional de las IMF analizadas como grupo par

Concepto y año (a junio de cada año a menos que se aclare)		Adra	MFP	PM Perú	Fondesurco
Rendimiento anual de cartera (ingresos financieros/ cartera promedio)	2004 jun	56,9%	28,1%	49,3%	31,1%
	2009 jun	21,9%	42,5%	47,2%	36,4%
Mora >30 días	2004 jun	0,1%	39,3%	0,0%	0,0%
	2009 jun	0,5%	3,9%	3,0%	2,7%

Fuente: Copeme y Prisma 2009; MFP Microfinanzas Prisma y *MIX* (para retorno sobre activos y sobre eficiencia operativa).

El caso de Adra

Adra trabaja fundamentalmente en zonas rurales de siete departamentos de Perú, en diversos temas de ayuda humanitaria. Ofrece créditos para capital de trabajo de corto plazo para ME de comercio y en el 2007 introdujo agresivamente el producto Mejoramiento de mi Hogar con apoyo del Banco Mundial (BM) y USAID, mediante el cual ofrece el financiamiento de módulos sanitarios compuestos por tanque de agua, red de conexión de agua y desagüe, enlozado o cementado de servicios higiénicos simples y otros. El producto Mejoramiento de mi Hogar ha sido acompañado por campañas de entrenamiento en higiene y salud para los usuarios. A partir de la introducción de este producto, Adra integró la Mesa de Agua y Saneamiento, una instancia no legal de coordinación, junto a CARE, organización sin fines de lucro con actividades humanitarias, el Ministerio de Agricultura, la entidad Agua Limpia, ONG privada animada por el ex Premier de Toledo Pedro Pablo Kuzscinsky y el Programa Agua para Todos, entidad gubernamental. Adra integra así un interesante programa público-privado para la promoción de la vivienda popular que es un ensayo pionero en el país.

Entre junio del 2004 y junio del 2009, Adra vio un incremento en el número de sus préstamos de más del 100%, en parte por el producto Mejoramiento de mi Hogar. Este fue brindado en gran medida a clientes existentes pero también a nuevos. El fondeo de BM y USAID fue no reembolsable, a modo de donación, y Adra lo utilizó para motivar al público a través de las mencionadas campañas educativas de salud, que fueron masivas y concertadas con otros agentes regionales. Estas campañas fueron llevadas a cabo por el área de investigación y desarrollo de Adra. La organización estima que sin esas campañas el producto no hubiera tenido el éxito que logró, pues el saneamiento de los hogares no era inicialmente una prioridad de los eventuales clientes. La prolongación de este financiamiento no reembolsable sería importante para continuar despertando la motivación del público, aunque al momento de escritura de este capítulo no estaba asegurada. El programa que dio origen a Mejoramiento de mi Hogar no contó con fondos no reembolsables para financiar la cartera. Para ello, Adra utilizó sus fuentes de recursos usuales como Oikocredit, la Cooperativa Fortalecer y una línea de crédito del Consorcio de ONG Promuc, además de una línea de crédito adecuada a los plazos del producto proveniente de un banco privado, el Banco de Crédito del Perú. Desde la perspectiva del capítulo de

Morduch en este libro, el subsidio que BM y USAID dieron a Adra fue inteligente en dos aspectos: motivó el desarrollo de un producto deseable desde la perspectiva social y atrajo fondeo de diversas entidades, incluyendo proveedores privados además de fondeadores más típicos de las microfinanzas que ofrecen condiciones preferenciales o "blandas".

Principalmente gracias al nuevo producto, Adra experimentó un incremento general de su saldo de cartera, que entre junio del 2004 y junio del 2009 multiplicó más de cuatro veces su valor, de US$960 000 a US$3,7 millones, como muestra el cuadro 11.2. Se incrementó también el saldo promedio de crédito de US$230 a US$383, como puede verse en el mismo cuadro, principalmente porque la IMF logró despertar y atender una demanda crediticia con impacto en la calidad de vida que implicaba otorgar montos mayores a plazos más extensos. Esto último suscita una reflexión: si bien aumentar los saldos de crédito puede darse en detrimento de los clientes, por ejemplo porque se abandona un segmento relativamente más pobre que dificulta la rentabilidad o se endeuda a los clientes por encima del monto adecuado para el destino buscado del crédito, una IMF que busque aprovechar la capacidad de apalancamiento de los hogares de modo creativo y con impacto social puede estar haciéndose a sí misma un favor al mismo tiempo que se los hace a sus clientes. Esto también sugiere una respuesta creativa frente a la presión competitiva del entorno que la IMF pudo enfrentar, beneficiando en última instancia a sus clientes.

Para el caso de Adra, puede defenderse que no hubo desvío de misión, dado que el aumento en el saldo de cartera está asociado a un crédito de mejora de vivienda tomado mayoritariamente por los mismos clientes ya vinculados a la institución y animado por la atención de una demanda latente insatisfecha en la zona y en la mayoría de los mercados de microfinanzas. El subsidio para el producto de mejora de vivienda no sólo le permitió a Adra innovar entre sus actuales clientes, captar nuevos y aumentar el tamaño de su cartera a través de mayores montos de crédito. La institución también redujo sus precios (un tema que se analizará en detalle más adelante), ofreciendo tasas de interés que hiciesen viable un endeudamiento a más largo plazo por parte de sus clientes, dando así prioridad al impacto social. Adra planea continuar con este producto, ha encontrado en términos generales un amplio mercado insatisfecho y la posibilidad de ofrecer también otros productos complementarios a clientes actuales y potenciales[23].

El caso de Dirección de Microfinanzas Prisma

MFP es el brazo microfinanciero de la Asociación Benéfica Prisma, institución que desarrolla múltiples actividades de carácter social en las áreas de salud, nutrición y apoyo a la gestión de gobiernos locales, regionales y empresariales. Tiene su oficina central en Lima y opera en las zonas de la costa, sierra y selva. MFP cubre 12 regiones del país. Al momento de escritura de este capítulo, la IMF estaba buscando la diversificación de sus productos microfinancieros, dado que estaba en proceso de transformarse en caja rural, un tipo de entidad regulada. La misión institucional de MFP y el compromiso de sus directivos incluyen expresamente que no haya un desvío de misión de los segmentos sociales meta, definidos como los más pobres y rurales.

MFP destina 40% de su cartera a productores y agricultores, con productos diseñados para atender el ciclo productivo de la campaña agrícola y la financiación de gastos de consumo familiares. Muchos de los clientes de MFP reciben otros servicios de Prisma, especialmente en nutrición, salud y la constitución de ME asociativas.

La principal innovación emprendida por MFP ha sido la aproximación "en paquete" a los clientes, un enfoque reciente mediante el cual se ofrece, además de microcrédito:

- un microseguro de vida llamado Vida Prisma, que cubre fallecimiento, discapacidad y saldo de deuda pendiente del cliente fallecido y que es gestionado en convenio con una empresa aseguradora,
- una línea para financiamiento de ampliación, refacción o autoconstrucción de vivienda y
- un mecanismo pactado con una entidad regulada para el mejor rendimiento de los ahorros de los clientes de bancos comunales.

MFP ha combinado el uso de fondos a tasas de mercado con financiación "blanda", buscando ampliar y profundizar su alcance y acortando la distancia con su autosuficiencia financiera plena. MFP ha recibido fondos reembolsables de diversas fuentes institucionales, incluyendo Microventures, Microvest, Triple Jump, Kolibri, KIVA, Blue Orchard, Folade, Cooperativa Fortalecer, Freedom from Hunger, Oikocredit y Locfund. MFP también ha recibido fondos de diversas entidades bilaterales y multilaterales como USAID, AECI, JICA Japón y Fondo Perú-Unión Europea. En ocasiones, las entidades han brindado importante asistencia técnica no reembolsable.

Como se ve en el cuadro 11.2, a fines del 2009, 46% de los clientes de MFP contaban con un saldo promedio de crédito de menos de $400, un descenso desde el 87% en el 2004: en el mismo periodo, el saldo de crédito promedio se elevó de $357 a $675 y el porcentaje de clientes en metodologías con garantías mutuas fue de 62% a 48%. Por un lado, podría pensarse que hubo un desvío de misión, dado que la presencia de un mayor saldo promedio por cliente y un incremento de los créditos individuales en relación a los créditos de garantía grupal difícilmente pueda atribuirse sólo a la "graduación" de clientes de bancos comunales a créditos individuales. Por otro lado, es curioso el aumento del porcentaje de clientes mujeres, característico de operaciones enfocadas en mayor pobreza. Esto último pone en cuestión el hipotético desvío de misión y sugiere que los mayores saldos se deben en gran medida a la implementación del enfoque "en paquete", que, como en el caso de Adra, incluye crédito para la vivienda, que puede elevar el saldo promedio pero que, dado que es un crédito de más largo plazo y para un uso distinto a la microempresa, no implica necesariamente sobreendeudamiento o desvío de misión. Es interesante, además, que MFP haya aumentado su porcentaje de clientes mujeres al tiempo que incorporó el producto de vivienda: quizás refleja que los productos para vivienda son especialmente atractivos para las mujeres; sería interesante investigar esta relación para beneficio de las IMF enfocadas en mujeres y mayor pobreza (nótese que Adra, la otra IMF que incorporó un producto para vivienda, tiene 100% de clientes mujeres).

Entre junio del 2004 y junio del 2009, la tasa de interés promedio (o rendimiento anual de cartera) de MFP se incrementó de 28% anual a 42,5%, con el probable objetivo de solventar el mayor costo de su propia financiación, que anteriormente realizaba principalmente vía donaciones y para enfrentar los costos de una crisis institucional generada por fraude. Como ya fue referido, MFP tuvo una severa caída de cartera a inicios del periodo considerado (junio del 2004 a junio del 2009) por un grave fraude del que la IMF tardó en recomponerse. Una de las dificultades residió en que la IMF contaba con un número reducido de fuentes de financiamiento, pues el proveniente de USAID gravitaba en un 80%. La IMF ha podido revertir esta situación y hoy cuenta con 15 fuentes diferentes de fondeo. MFP también ha podido acelerar su crecimiento en clientes y cartera en los últimos años, lo que sugiere que el freno causado por la depuración la cartera fraudulenta ha terminado.

A través de un convenio de MFP con la empresa de información Equifax (de información sobre malas deudas y sobreendeudamiento), promovido desde 1998 a través de la IM de Copeme, se ha empadronado a casi 200.000 personas en las zonas de influencia de MFP. Apoyado por este convenio, el control de morosidad de MFP logró que ésta baje en cinco años de 39% a 4%, mediando un castigo de la mala deuda acumulada por el fraude descrito anteriormente. En la actualidad, el sistema de seguimiento de cartera de MFP es destacable por su capacidad de alerta temprana y precisión.

El caso de Pro Mujer Perú

PM Perú forma parte de una red internacional de IMF que nació en Bolivia en 1990 y abrió sus puertas en Perú en 1999. Esta red ha expandido sus operaciones también a Nicaragua (1996), México (2001) y Argentina (2005). Tiene un directorio formado por altas personalidades de las microfinanzas y las finanzas internacionales y locales en cada país.

Entre sus varias decenas de financiadores, donantes y benefactores se encuentran Bessemer Trust, Blackstone Group, Citigroup Foundation, Continental Airlines, Ernst & Young, Goldman Sachs & Co., HSBC Halbis Capital Management, ING, Mc-Graw Hill Companies y Morgan Stanley, además de numerosas fundaciones y otros grandes bancos internacionales.

PM Perú ha focalizado su atención en pequeños y micro comerciantes en mercados urbanos y rurales, con preferencia mujeres. Su propuesta es variada e incluye, además de microcrédito empresarial en bancos comunales, acceso a cuentas de ahorros, capacitación en negocios y desarrollo humano y atención en salud mediante alianzas negociadas con proveedores externos[24].

Es en torno a esta oferta que PM Perú logró entre junio del 2004 y junio del 2009 cuadruplicar su cartera y triplicar el número de clientes vigentes, ampliando demás los ámbitos en que operaba y logrando ajustar su tecnología crediticia al perfil del cliente que más atiende: vendedoras de mercados. Al momento de redacción de este capítulo, PM Perú tenía 5.800 bancos comunales y fuerte presencia en tres regiones de Puno, Tacna y Moquegua.

La IMF está implementando nuevos productos para sus clientes más exitosos y con buen historial de pago y para atender a comerciantes de mercados rurales alejados, incluyendo:

- préstamos estacionales: permiten créditos de refuerzo en campañas especiales y
- préstamos educativos: brindan la oportunidad de estabilizar el pago de los estudios sin riesgo de interrupciones súbitas

Quizás por los nuevos productos y también por una estrategia institucional de aumento en los montos desembolsados, PM Perú experimentó el mayor crecimiento en el saldo promedio de créditos entre las tres IMF del grupo par (191% entre junio del 2004 y junio del 2009); el porcentaje de sus clientes con menos de US$400 en saldo de crédito bajó a 79% en junio del 2009 desde 99% en junio del 2004.

La tasa de interés de la IMF ha sido estable, con una leve reducción: como puede verse en el cuadro 11.3, el rendimiento anual de cartera de la institución era 49,3% a junio del 2004 y 47,2% a junio del 2009.

El caso de Fondesurco

Fondesurco atiende, desde hace 15 años, a clientes pobres, rurales y dedicados a la agricultura y la ganadería en zonas andinas, principalmente en los departamentos de Arequipa, Moquegua y Ayacucho.

Durante el 2006, un proceso de reingeniería institucional examinó las estructuras organizativas y los productos de la IMF y sugirió una estrategia innovadora de atención al perfil de productores agropecuarios ya atendido, pero cubriendo mejor su ciclo productivo anual y sus necesidades de activos fijos para la producción, incluyendo tractores e implementos de labranza y cosecha, además de la apertura de líneas de libre disponibilidad para cubrir el ciclo de consumo de las necesidades familiares como alimentos, educación, salud, artefactos, etc.

En el 2007, Fondesurco se incorporó al Proyecto Misión liderado por Catholic Relief Services (CRS); este proyecto busca mejorar la gestión del desempeño social de las IMF y ayudarlas a definir más adecuadamente los productos requeridos por sus clientes. A partir de ese ejercicio, Fondesurco decidió otorgar créditos a través de bancos comunales que, aunque no eran su especialidad, le permitirían atender a las mujeres de las familias rurales que eran artesanas, productoras o comerciantes, logrando así no sólo satisfacer mejor las necesidades integrales de los hogares rurales atendidos sino también generar una mayor fidelidad hacia la institución.

El producto más innovador de Fondesurco es el microcrédito para activos fijos, cuyo fondeo de mediano y largo plazo, con periodos de gracia de hasta un año, fue obtenido a través de líneas de crédito blandas del BID canalizadas por COFIDE, conformando un subsidio que permitió a la IMF encarar este proyecto sin comprometer fondos de corto plazo y "dándole aire" en el largo. Fondesurco también recibe fondos reembolsables y no reembolsables de CRS, la Fundación Ford, Novib, Fortalecer y el consorcio Promuc.

Parte del financiamiento que Fondesurco proveyó a sus clientes con ME comerciales, agropecuarias y de transformación fue coordinado a través del trabajo con cadenas productivas junto a la ONG El Taller, que cubrió con fondos propios algunas actividades de entrenamiento productivo para el esquema.

Tanto la financiación blanda a mediano/largo plazo del BID como los aportes no reembolsables de El Taller para entrenar a los productores para su integración a cadenas productivas permitieron a Fondesurco abrazar su nueva estrategia de innovación, utilizando los fondos como "subsidios inteligentes" para diseñar una propuesta novedosa y más acorde a las necesidades de su población meta. Además, la IMF logró esto:

- aumentando considerablemente su cartera (815% en saldo y 666% en número de préstamos),
- incrementando la proporción de clientes con menos de $400 por crédito (de 9% a 26%),
- elevando el porcentaje de clientes mujeres (de 31% a 41%) y
- casi sin variar su tasa de interés promedio que, medida por el rendimiento de cartera anual, era 31,1% a junio del 2004 y 36,4% a junio del 2009.

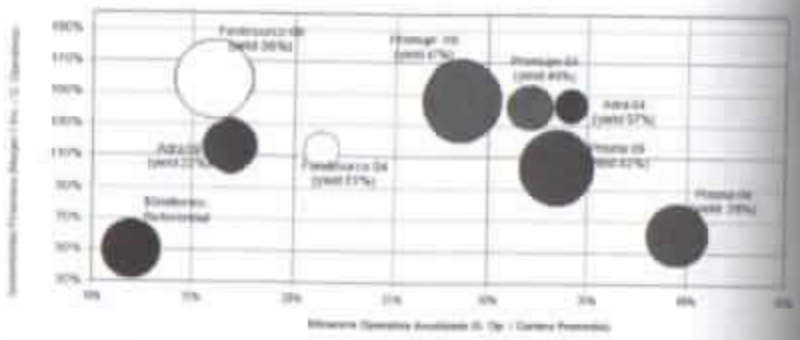
Comparación de rentabilidad y eficiencia de las IMF escogidas

El gráfico 11.4 facilita el análisis visual para llegar a conclusiones sobre el mayor o menor mérito de cada IMF en términos de eficiencia.

El gráfico puede interpretarse del siguiente modo:

- se utilizan esferas de un mismo color para cada IMF,
- la variación de los tamaños de las esferas refleja el cambio en el saldo de cartera,
- la variación de la ubicación horizontal refleja los cambios en el coeficiente de gastos operativos/cartera promedio, indicador que se denomina "eficiencia operativa" en el cuadro 11.4 a continuación y

Gráfico 11.4 Evolución de coeficientes de eficiencia operativa y sostenibilidad financiera



Fuente: Copeme.

- la variación en la ubicación vertical refleja los cambios en el coeficiente de margen financiero/gastos operativos, indicador que se denomina "autosuficiencia financiera" en el cuadro 11.4;
- en cada caso se indica el rendimiento de cartera o "yield" junto a la esfera que corresponde a una IMF para un año en particular.

Cuadro 11.4 Información financiera de IMF comparadas[25]

	Junio 2009			Junio 2004		
	Cartera ME (US$)	Eficiencia operativa	Sostenibilidad financiera	Cartera ME (US$)	Eficiencia operativa	Sostenibilidad financiera
Adra	3.722.000	16,90%	116%	960.000	34.10%	143%
Fondesurco	11.607.000	16,10%	158%	1.097.000	21.40%	114%
MFP	10.043.000	33.40%	104%	5.781.000	39.50%	62%
PM Perú	13.481.000	28.50%	146%	2.079.000	32.00%	142%

Fuente: Copeme.

Lo primero que puede observarse es que las cuatro IMF mejoraron su coeficiente de eficiencia operativa en el periodo analizado, con Adra logrando el avance relativo más importante. Con respecto a la sostenibilidad financiera, fue precisamente Adra la única IMF que sufrió un deterioro, bajando de 143% a 116% en el lapso examinado. Adra fue también la única de las cuatro IMF que tuvo una baja en el rendimiento de cartera y que fue además una baja muy sustancial, de 57% a 22%. Y entre las tres IMF pares (Adra, MFP y PM Perú), Adra tuvo el menor crecimiento de saldo de crédito promedio. Estos reflejan las observaciones del capítulo de Hamed en este libro acerca de las importantes

diferencias entre los conceptos de rentabilidad y eficiencia y sobre cómo una IMF puede ser relativamente más eficiente que otras organizaciones comparables a ella aún cuando su desempeño financiero es peor, algo que puede suceder cuando se busca atender un segmento de clientes especialmente pobres, vulnerables o de difícil acceso. El caso de Adra muestra una organización que innovó, mantuvo su población objetivo, adecuó sus precios a las posibilidades de sus clientes y por eso experimentó un deterioro de su desempeño financiero a pesar de que su eficiencia mejoró de modo sustancial. Afortunadamente, los donantes han acompañado a esta organización en sus esfuerzos.

La IMF con el mayor progreso relativo en sostenibilidad financiera fue MFP, que mejoró el nivel de este coeficiente de 62% a 104% de junio del 2004 a junio del 2009. Conociendo las dificultades que la institución atravesó en ese periodo, podemos deducir que MFP no logró este buen desempeño sólo por una gestión exitosa de su cartera, sino principalmente porque pudo imponer mayores precios a sus clientes. Esto se refleja en las cifras: entre las cuatro IMF analizadas, MFP es la que exhibe el mayor aumento en su rendimiento de cartera, que subió de 28% a 42% entre junio del 2004 y junio del 2009. Conociendo también la transición que MFP tuvo que atravesar al expandir sus fuentes de fondeo, es esperable que haya ajustado sus precios a un costo de fondos mayor y más realista. MFP logró sólo una modesta mejora en su coeficiente de eficiencia operativa, que en parte puede explicarse por el aumento en el saldo promedio de créditos (89% el segundo mayor entre las IMF analizadas) y que seguramente ayudó a la mayor sostenibilidad financiera. Este análisis más detallado, combinando rentabilidad, eficiencia y un entendimiento de la historia de años recientes nos ayuda a valorar cómo MFP logró sortear años difíciles. Como donante, sería importante asegurar que a futuro esta IMF mejore su eficiencia relativa y traspase a sus clientes esos ahorros a través de mejores precios.

Entre las tres IMF del grupo par (Adra, MFP y PM Perú) PM Perú tuvo el desempeño más estable tanto en términos de sostenibilidad financiera, eficiencia operativa y nivel de precios. PM probablemente logró equilibrar sus números al aumentar su saldo de crédito promedio (191%, el mayor crecimiento entre las tres IMF pares entre junio del 2004 y junio del 2009) al tiempo que enfrentaba un fuerte crecimiento en número de créditos, también el mayor entre las tres IMF del grupo par (548% y 166%, respectivamente). Quizás la variable a monitorear para esta IMF es si el aumento en el saldo promedio de

crédito responde a algún desvío de misión. Dado que la IMF contaba en el 2004 con un saldo promedio de crédito muy bajo aún para banca comunal (US$105), el aumento del saldo promedio sugiere un ajuste a su entorno competitivo y a la capacidad de endeudamiento de los clientes. Sin embargo, ver que las tres IMF del grupo par han tenido aumentos importantes en sus saldos promedio de crédito debería levantar cierta alerta y llevar a cuestionar hasta qué punto no se están abandonando grupos de clientes y de potenciales clientes que podrían beneficiarse de servicios financieros pero que son difíciles de servir bajo presiones de desempeño financiero, aún para ONG con fuerte enfoque social.

En balance, el desempeño de PM Perú aparece como sólido y estable. ¿Cómo se compara con una institución como Fondesurco, la organización más "diferente" a las tres seleccionadas como grupo par? De modo muy forzado, lo que destaca cuán importante es medir la eficiencia entre instituciones realmente comparables. Tanto PM Perú como Fondesurco experimentaron mejoras comparables en el indicador de eficiencia operativa; sin embargo, Fondesurco empezó desde un mejor nivel absoluto en este indicador: 21,4% vs. 32% para PM Perú. Una razón para esta diferencia reside en los niveles absolutos del saldo de crédito promedio: para PM Perú era, a junio del 2009, 25% del de Fondesurco (US$396 vs. US$1.198 respectivamente). Esto revela lo difícil que es hacer una comparación precisa mirando sólo un indicador de eficiencia (como es el coeficiente de eficiencia operativa), especialmente cuando dos IMF tienen diferencias importantes en sus mercados metas y sus propuestas de producto. Y no sólo es difícil comparar los niveles de eficiencia, sino también interpretar los cambios en los niveles. Fondesurco, a diferencia de PM Perú, disminuyó su saldo de crédito promedio, lo que en principio haría pensar que profundizó su alcance en pobreza; sin embargo, sabemos que lo que sucedió fue que enfocó su servicio a la misma clientela rural-agrícola de un modo diferente y partió de montos de crédito que a junio del 2004 superaban en diez veces a los de PM Perú. Tampoco son comparables las metodologías crediticias: PM Perú ha tenido siempre más de la mitad de sus créditos con garantías grupales, mientras que Fondesurco como máximo ha superado el 6%. Y mientras que PM Perú no ha tenido ni un crédito agropecuario desde el 2004, para Fondesurco equivalía a 79% de su cartera a junio del 2004 y a 68% a junio del 2009. Difícil sería hacer interpretaciones comparadas útiles acerca de las mejoras en la eficiencia técnica de estas IMF: sus mer-

cados meta y propuestas de producto no son lo suficientemente ceñidos como para que el ejercicio sea relevante.

Con respecto a las tres IMF más comparables, Adra, MFP y PM Perú, un análisis más detallado del desempeño en eficiencia de cada IMF, incluyendo más variables, como las sugeridas en el capítulo de Hamed en este libro[20], enriquecería el análisis comparativo de esta sección y podría ayudar a estas tres IMF a lograr un aprendizaje mutuo. Sin duda, entender las estrategias de distintas organizaciones en relación a los resultados logrados es muy útil para que un donante pueda identificar qué instituciones y por qué aprovechan mejor los subsidios, aprender de sus donatarios y usar los aprendizajes para mejorar la asignación de sus fondos. Separar la eficiencia del desempeño financiero y mirar de cerca los componentes del desempeño organizacional para IMF comparables definitivamente puede ayudar a los donantes a dar subsidios más inteligentes, incentivando y premiando la eficiencia y enriqueciendo la oferta que los clientes, destinatarios finales de todo este esfuerzo, reciben.

11.5. Conclusión

Un primer objetivo de este capítulo ha sido analizar cómo han influido en Perú las políticas públicas relacionadas con las microfinanzas en la innovación y la sostenibilidad de las IMF que se dirigen a los habitantes más pobres y rurales. El recorrido por las últimas décadas muestra un fuerte apoyo al desarrollo del sector, acompañado tanto por el gobierno como por la cooperación internacional, involucrando apoyo a entidades con diversos públicos objetivos y dando espacio y apoyo a las ONG. Sin embargo, el éxito de este país pionero en la región ha hecho que la promoción explícita tenga hoy mucho menos fuerza; así, la llegada a los más pobres aparece como un área especialmente sensible donde los logros pueden convertirse en pérdidas.

El entorno institucional ha favorecido el crecimiento de IMF reguladas y la competencia, presionando hacia abajo las tasas de interés y favoreciendo a los clientes al ampliarles el espectro de productos, servicios y oferentes. Las IMF reguladas han respondido a este entorno favorable con crecimiento de su volumen de operaciones y una mayor distribución espacial de sus agencias, lo que a su vez ha aumentado el interés de los bancos por enfrentar a los operadores que sirven a los segmentos socioeconómicos relativamente más bajos, habiendo para ello entrado directamente con agencias-kiosco en supermercados o

centros comerciales, o vía convenios o adquisiciones de IMF, también a incrementar su alcance espacial y social. Esto, a su vez, ha resultado en que las ONG que atienden a los más pobres hayan buscado colocarse en una "frontera experimental" donde garantizar la atención de los clientes de modo rentable muchas veces no es posible y donde la realización de subsidios cruzados es cada vez más difícil, dado que los operadores regulados atienden a personas que en mercados menos competitivos son los clientes "premium" de las ONG. La relevancia de subsidios, en este contexto, se hace evidente. De no aceptarse este desafío, se corre el riesgo de que las ONG deban abandonar zonas donde hoy trabajan y es muy dudoso suponer que serán totalmente reemplazadas por operadores regulados y presionados por la rentabilidad. Sería interesante aplicar subsidios para realmente emparejar las condiciones de competencia en esas zonas, como propone el capítulo de Flückiger y Vassiliev para el propio caso peruano.

Para mostrar el inicio de un camino sobre cómo identificar organizaciones más y menos merecedoras de subsidios, este capítulo ha hecho un análisis simple entre cuatro IMF con carácter de ONG en Perú. Espera haberse mostrado que utilizar el concepto de eficiencia para analizar el desempeño relativo entre IMF comparables puede ser una potente herramienta en manos de los donantes y de los hacedores de políticas públicas que desean continuar ampliando el acceso a servicios financieros útiles para erradicar la pobreza, un objetivo que en Perú, país destacado en las microfinanzas regionales, aún no se ha logrado.

Notas

[1] Según el censo del Instituto de Estadísticas.

[2] Según el censo del Instituto de Estadísticas, utilizando una línea de pobreza medida por ingresos.

[3] Si bien la economía de Perú no decreció en el 2009, el ritmo de crecimiento de su PBI se desplomó desde un promedio anual cercano al 8% en los años previos (con un pico de 10% de crecimiento en el año 2007) a 1,2% en el 2009. La disminución de exportaciones no tradicionales hizo caer la producción y el empleo en la agroindustria exportadora y el desempleo en algunas minas grandes se agravó cuando suspendieron la continuidad de sus inversiones, al menos temporalmente.

[4] La cita textual corresponde a Fernando Villarán, ex Ministro de Trabajo 1991-93 del Presidente Toledo, en *Creando Riqueza desde Abajo*, Fondo del Congreso & Mesa de Coordinación Pyme Perú.

[5] Antes de septiembre 2003 era $20.000 de deuda consolidada.

[6] El gobierno peruano estableció el valor de la Unidad Impositiva Tributaria, indicador sobre el cual estima los diferentes cobros de impuestos, multas y otros, en s/.3.600. Para la conversión se utilizó un tipo de cambio al 31 de marzo de 2010: 2,80844 s/./US$. Fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/.

[7] Este capítulo utiliza alternativamente la definición de ME del MTPE y la de la SBS, buscando la mayor homogeneidad estadística de las cifras. En la práctica, la definición de ME de la SBS coincide aproximadamente con el término Mype basado en las definiciones del MTPE aunque, como ya se mencionó, adicionándole el requisito de que la ME, como persona natural o jurídica, no tenga una deuda consolidada mayor a US$30.000 con el conjunto del sistema financiero. Esto excluye a las entidades financieras no supervisadas, como las ONG crediticias. Sin embargo, la deuda con ONG se ha ido registrando a través de un convenio entre Equifax y Copeme, por lo que cada vez se cuenta con un registro más preciso.

[8] La PEA contiene además 1.054.000 trabajadores del sector público y 550.600 trabajadores del hogar, no considerados en este cuadro pero sí incluidos en el gráfico 11.1.

[9] Para este punto, los datos más recientes disponibles del MTPE.

[10] Exactamente US$3.733.852.716. Tipo de cambio al 30 de junio del 2009: 2,94709 s././US$. Fuente: Oanda Currency Converter: http://www.oanda.com/currency/converter/.

[11] El banco especializado en microfinanzas impulsado por la red ACCION International en Perú e inspirado en la experiencia de BancoSol y otros bancos de esa red en Latinoamérica.

[12] Agrobanco brinda créditos directos e indirectos: los directos van a pequeños productores organizados en cadenas productivas para lograr ventajas de escala, a los que se les brinda además supervisión, asistencia técnica y seguro agropecuario; los indirectos son créditos de segundo piso a bancos múltiples, cajas rurales, cajas municipales y edpymes. Agrobanco gestiona una cartera de aproximadamente US$120 millones (que proyecta duplicar hacia finales del año 2011) y un patrimonio de casi US$70 millones.

[13] Fuente: Banco Mundial, datos para el 2008.

[14] Reporte no publicado a la Cooperación Suiza (COSUDE) realizado por Kathy Barnickel en 1998, sobre la temática de microcrédito en zonas remotas del Perú.

[15] Responsables de la mayor parte de la cartera microfinanciera de ONG en Perú.

[16] Fuente: Economist Intelligence Unit, "Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2009", 2009.

[17] Fuente: Conger, Lucy, Inga, Patricia and Webb, Richard, "The Mustard Tree: A History of Microfinance in Peru", Lima, Universidad de San Martín de Porres, 2009.

[18] Conger, L., Inga, P. Y Webb, R., op. cit.

[19] Empresa de economía mixta con autonomía administrativa, económica y financiera. Su capital pertenece en un 98,7% al Estado peruano, representado por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas y en un 1,3% a la Corporación Andina de Fomento. COFIDE forma parte del Sistema Financiero Nacional y puede realizar todas las operaciones de intermediación financiera permitidas por su legislación y sus estatutos y, en general, toda clase de operaciones afines. Desde su creación hasta el año 1992, COFIDE se desempeñó como un banco de primer piso. A partir de entonces, pasó a desempeñar exclusivamente las funciones de un banco de desarrollo de segundo piso, canalizando recursos que administra únicamente a través de instituciones supervisadas por la SBS.

[20] Copeme es el Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Pequeña y Microempresa, una asociación civil sin fines de lucro dedicada a la promoción y desarrollo de la micro y pequeña empresa en el Perú. Fue creada en julio de 1990 y agrupa a numerosas ONG con programas crediticios que operan en zonas urbanas y rurales. La Iniciativa Microfinanzas es una unidad estructural de COPEME dedicada al fortalecimiento institucional de IMF, iniciada con el apoyo de USAID en marzo de 1998 y que trabaja en alianzas estratégicas con otros proyectos de fortalecimiento institucional apoyados por la cooperación internacional. Copeme agrupa aproximadamente a 45 ONG crediticias y no crediticias.

[21] MFP estaba en proceso de conversión a caja rural al momento de redacción de este capítulo.

[22] Siguiendo los lineamientos de MIX.

[23] Por ejemplo, un producto complementario es el de microseguros. Adra introdujo cobertura por fallecimiento que incluye el saldo pendiente adeudado por un cliente. La IMF actúa como ventanilla de un producto común a otras ONG crediticias y ofrece el cobro automático del seguro a la empresa aseguradora La Positiva a través de las cuotas crediticias a los clientes. El producto es rentable, pues se incorpora al cliente en el momento del otorgamiento del crédito y se descuentan las tarifas convenidas automáticamente de la cuota de crédito, con lo que el esfuerzo es de muy bajo costo para Adra, a cambio de lo cual cobra una comisión por póliza que le permite generar excedentes.

[24] PM Perú actúa como nexo con proveedores de atención en salud y también organiza a sus clientes en jornadas de vacunaciones y similares; a veces administra guarderías infantiles y promueve el financiamiento para mejorar los locales donde los niños son atendidos.

[25] Las definiciones de eficiencia operativa y de sostenibilidad financiera son consonantes con las de MIX, a quien Copeme alimenta con las cifras de las IMF peruanas de su base de datos Sinfoned.

[26] Hamed menciona: gastos administrativos por crédito vigente, costo por prestatario, número de clientes por asesor de crédito y por integrante del personal, porcentaje del personal que son asesores de crédito, salario de los asesores de crédito en relación con el salario mínimo y tiempo promedio de procesamiento de un crédito.

12

Bancos de desarrollo agrícola en América Latina: logros y desafíos para microfinanzas rurales eficientes e inclusivas

Carolina Trivelli[1]

12.1. Introducción

El objetivo del presente capítulo es discutir el rol que tienen los bancos de desarrollo, en general de propiedad mayoritariamente pública, en la expansión y la evolución de los mercados financieros rurales. Ha habido grandes cambios en las opiniones y propuestas sobre el potencial rol positivo y sobre los peligros que traen estas instituciones financieras para el desarrollo sostenido de los mercados financieros rurales, su profundización y la ampliación de su cobertura. Hoy esta discusión renace, pero con posiciones menos antagónicas y sobre todo con evidencia mixta, al menos a partir de las experiencias latinoamericanas.

Para muchos, las instituciones financieras de desarrollo (IFD) siguen siendo una suerte de elefante en la cristalería de las instituciones de microfinanzas (IMF), tanto reguladas como no reguladas, mientras que para otros son la locomotora que abre trocha para que las IMF puedan ingresar en plazas con altos costos de ingreso como son las del medio rural.

El presente capítulo revisa las discusiones sobre la existencia de un rol y un espacio que justifique la presencia de IFD en el medio rural y en la provisión de crédito para el agro. También discute, a la luz de experiencias latinoamericanas, si las IFD generan un efecto adverso en la presencia y penetración de IMF en el ámbito rural. Y en el contexto de la discusión de este libro, se evalúa en qué medida los gobiernos hacen o podrían hacer un uso eficiente de sus recursos a través de los esfuerzos de sus IFD rurales.

Los pobladores rurales en América Latina, agricultores y no agricultores, continúan enfrentando serias restricciones financieras[2]. Estas restricciones limitan sus posibilidades de desarrollar emprendimientos económicos y sociales, ya sea para salir de la pobreza, para mantenerse fuera de ella o para generar excedentes suficientes para consolidar el desarrollo y crecimiento de dichos emprendimientos. Asimismo, las limitaciones en el acceso a servicios financieros incrementan la vulnerabilidad de los pobladores rurales, pobres en su mayoría, debido a la ausencia de mercados de seguros y/o a limitados sistemas informales de aseguramiento mutuo.

El desarrollo de los mercados financieros rurales continúa siendo limitado. Estos son poco dinámicos y no han logrado establecer una cobertura amplia que atienda las necesidades financieras de los pobladores rurales, en particular las de aquellos con menos recursos. Se han implementado en la región diversas políticas públicas y acciones del sector privado con miras a mejorar la cobertura y profundidad de los servicios financieros. Éstas van desde, por ejemplo, esfuerzos de promoción del desarrollo en áreas rurales impulsados por los ministerios de agricultura, hasta iniciativas orientadas a fortalecer los sistemas financieros nacionales desde las superintendencias de banca, los bancos del aparato público, los bancos centrales, etc. En su mayoría, estas iniciativas reportan éxitos modestos en la atención de nuevos segmentos de clientes rurales y resultados heterogéneos en cuanto a la sostenibilidad y eficiencia de las instituciones financieras que buscan apoyar.

12.2. ¿Existe un rol para las instituciones financieras de desarrollo en las finanzas rurales?

Luego del reconocimiento de que los viejos modelos de fomento al financiamiento rural, basados en grandes bancos agrarios propiedad del sector público que ofrecían crédito subsidiado y barato[3] fracasaron en desarrollar el agro y los mercados financieros rurales, y desde que la revolución microfinanciera probara que es posible atender de manera sostenible e incluso rentable a segmentos tradicionalmente desatendidos por los sistemas financieros, se abre una etapa en las discusiones sobre las finanzas rurales y el rol de las IFD en ellas. Esta etapa da origen a conversaciones sobre un nuevo paradigma de las finanzas rurales. Este nuevo paradigma señala la existencia de tres condiciones básicas para el desarrollo de las finanzas rurales:

- la creación de un entorno institucional propicio, que incluya desde la estabilidad macro hasta medidas que reviertan el sesgo antirrural de las políticas públicas,
- un marco regulatorio y legal que permita el desarrollo de instituciones financieras de amplio espectro y una mejor operación de los mercados y
- el fortalecimiento de las instituciones financieras rurales para ampliar sus servicios más allá del crédito y asegurar su sostenibilidad[4].

Adicionalmente, se han desarrollado algunas propuestas conceptuales que buscan incorporar, además de estos tres aspectos, básicamente de oferta, temas relativos a las condiciones e impacto en los clientes, atendidos y potenciales, de las finanzas rurales, es decir, temas relacionados con las restricciones que enfrentan los demandantes[5].

El inicio de la discusión sobre un nuevo paradigma de las finanzas rurales, en oposición al viejo paradigma marcado por el crédito agrícola subsidiado, coincidió con la implementación de programas de ajuste estructural en varias economías del mundo. Estos programas fueron tajantes respecto al rol de los bancos públicos: instaban a liquidarlos o privatizarlos. Durante las discusiones iniciales, se proponía que las IFD dejasen de actuar como competencia desleal de las entidades privadas y les diesen el espacio para que estas últimas ofreciesen servicios financieros sostenibles en un entorno competitivo dominado por las reglas del mercado, basándose en las lecciones de la revolución microfinanciera.

González-Vega[6], uno de los promotores del nuevo paradigma de las finanzas rurales, identifica un conjunto de razones por las que las entidades del Estado no deben actuar directamente como proveedores de servicios financieros. Entre otras razones, señala que las entidades estatales no poseen ventajas en el acceso a la información de clientes potenciales respecto de sus competidores privados y que más bien tienden a tener desventajas para hacer cumplir los contratos que suscriben con sus clientes. El autor argumenta que estas desventajas se explican por problemas de credibilidad derivados tanto de las frecuentes expectativas sobre condonaciones de deudas como del limitado poder de un gobierno para ejecutar garantías ante casos de incumplimiento de pago[7]. Asimismo, asevera que las entidades del Estado tienden a estar sujetas a presiones políticas y generalmente no cuentan con incentivos suficientes para ser sostenibles y/o eficientes.

A pesar de los contundentes argumentos de González-Vega y otros autores, los modestos resultados en cuanto a la penetración y expansión de los mercados financieros rurales luego de la liberalización financiera así como la desaparición y/o privatización de los viejos bancos públicos agrícolas, han llevado a que este nuevo paradigma modere sus recomendaciones sobre el rol de la banca de desarrollo. La constatación de que la intervención directa de entidades públicas no había logrado sobrellevar los problemas de los mercados rurales, pero de que su ausencia tampoco lo había hecho dado que su segmento de mercado no había sido captado por otras instituciones financieras[8], puso en cuestión estos argumentos.

En esta línea, luego de una conferencia sobre el tema[9], se abrió un importante debate sobre las áreas en las cuales las entidades del sector público pueden jugar un rol en el desarrollo de los mercados financieros rurales, sobre todo a partir de sus amplias redes de agencias que permiten llegar a clientes tradicionalmente desatendidos por el sistema privado[10]. Las conclusiones, luego de reconocer las limitantes que enfrentan las IFD públicas[11], sugieren que éstas también pueden ser transformadas y servir, en un marco de mayor competencia y responsabilidad, para atender a clientes excluidos por el sector privado[12]. Esta conclusión se sustenta en algunos ejemplos interesantes de reformas de bancos públicos en diferentes partes del mundo que han logrado transformar a estas instituciones y hacerlas competitivas, sin por ello perder su relación con clientes agropecuarios y/o pobres[13].

En resumen, se pasó de un rechazo rotundo a la presencia de IFD a una posición que acepta que la banca de desarrollo enfrenta limitaciones pero que considera también que ésta puede ser una "segunda mejor opción" en ausencia de alternativas privadas para atender ciertos mercados financieros. Es más, estos argumentos se han visto reforzados en el marco de la crisis financiera de 2008-2009, ante la cual las IFD en muchos países actuaron como brazo importante de las políticas anticrisis implementadas por los gobiernos. La actuación de las IFD en los planes anticrisis fue relevante en buena parte de los países de América Latina, revelando un importante rol adicional para estas instituciones financieras: el de canalizadores de políticas de emergencia.

Entonces, hoy la discusión sobre el rol de los bancos de desarrollo en el crecimiento de los mercados financieros rurales vuelve a ponerse en el debate, pero desde posiciones menos extremas. Se reconoce que las IFD suelen enfrentar conocidos problemas como la injerencia política y los subsidios encubiertos, pero también que son actores importantes, con redes de agencias donde muchas veces no se encuentra siquiera otro actor del sector público, una escala que les permite hacer innovaciones para el sector financiero en general y la capacidad de articular políticas públicas financieras y no financieras. Además, varios casos alrededor del mundo muestran cómo este tipo de entidades puede alcanzar la sostenibilidad financiera y operativa, adoptar prácticas de gobierno interno similares a las del mundo corporativo e incluso generar procesos endógenos de reforma para tornarse competitivas, eficientes y sólidas.

Sin embargo, como se pone en discusión a continuación, sigue abierto el debate sobre si estas IFD son competencia para las IMF o si más bien son un complemento a las acciones de estos intermediarios privados.

Antes de entrar en la discusión sobre la competencia entre la banca de desarrollo y las IMF en América Latina, se debe dejar en claro que si algo que no se puede hacer es generalizar una opinión sobre las IFD. Como concluyen Trivelli y Venero[14] a partir de un estudio de ocho casos en la región, es imposible hablar de la banca de desarrollo que atiende al agro como un conjunto de entidades similares. Por el contrario, lo que se tiene es una gran heterogeneidad de situaciones, modelos y propuestas que no puede desligarse de las instituciones, características y contextos particulares de cada país.

En consideración a ello, se repasan brevemente los desarrollos en la región para luego discutir, usando tres casos, las relaciones que distintas IFD han establecido con IMF. Los casos seleccionados son interesantes porque aluden a IFD rentables, sostenibles, supervisadas, con un claro enfoque de desarrollo de los mercados financieros rurales y prácticas de buen gobierno. Se busca mostrar con estos casos que las entidades de desarrollo con buen desempeño no siempre logran generar relaciones de colaboración y competencia que beneficien al mercado financiero, pero que quizá éstas sean otras "segundas mejores opciones" que merezcan ser estudiadas con mayor detenimiento.

12.3. Las instituciones financieras de desarrollo en el agro de América Latina[15]

Como muestra el cuadro 12.1, existen hoy en América Latina alrededor de 108 IFD; de éstas, 35 brindan financiamiento al agro y/o al sector rural y serán el foco del análisis de esta sección. De las mencionadas 35:

- 22 tienen orientación multisectorial y las restantes 13 atienden sólo al sector agropecuario y/o rural;
- 16 realizan operaciones solamente de "primer piso", es decir, brindan financiamiento directo a clientes; siete operan en el "segundo piso", es decir, brindan financiamiento a otras instituciones financieras para que éstas a su vez canalicen los recursos a los clientes; las restantes 12 operan tanto en el primero como en el segundo piso.

Se debe resaltar que, desde los años ochenta, el número de bancos de desarrollo que atienden al agro y/o al sector rural se ha incrementado de 28 a 35 y la distribución de ellos, por modalidad operativa, también ha cambiado, no solamente debido a la desaparición y creación de bancos de desarrollo, sino también por los procesos de restructuración que han enfrentado varios de ellos.

Cuadro 12.1. Evolución de instituciones financieras de desarrollo por tipo de cartera (primero y segundo piso)

Número de Instituciones Financieras Públicas de Desarrollo con cartera agropecuaria 1980-2009

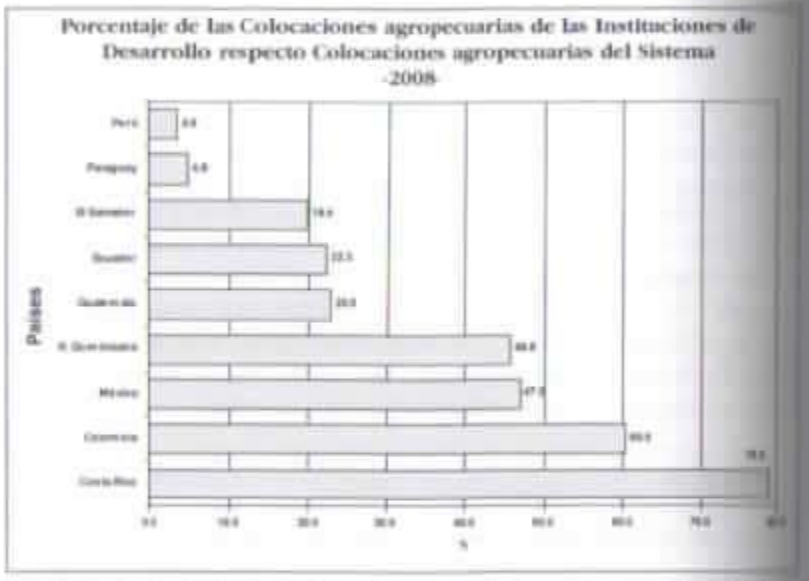
	1er Piso	2do piso	1er y 2do piso	Total
Década 80'	22	5	1	28
Década 90's	20	11	0	30
Década 00's	16	10	8	34
Año 2009	16	7	12	35

Fuente: Trivelli, C., "La Banca de desarrollo que atiende al agro en el contexto de la crisis financiera internacional", presentación realizada en el IV Seminario del Programa de Transferencias Condicionadas de la FAO, Santiago de Chile, 5 y 6 de noviembre de 2009.

Como ya se mencionó, las IFD son muy importantes en la provisión de servicios financieros al sector rural y/o agropecuario, pues en muchos casos son los únicos entes que atienden a estos sectores, tradicionalmente excluidos del sistema financiero. Asimismo, su participación es mucho más importante que en cualquier otro sector debido a

que la cartera agropecuaria de los bancos de desarrollo constituye parte importante del financiamiento total otorgado a este sector en muchos países de la región (ver gráfico 12.1). No obstante, el hecho de que atiendan al sector rural y/o agropecuario no implica que presenten indicadores desfavorables de desempeño o eficiencia[16].

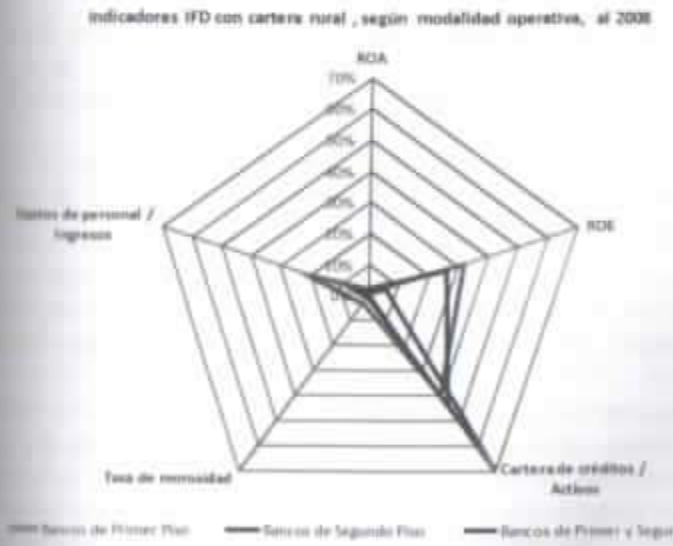
Gráfico 12.1. Participación de la cartera rural de las instituciones financieras de desarrollo de América Latina



Fuente: Trivelli, C., "La Banca de desarrollo que atiende al agro en el contexto de la crisis financiera internacional", presentación realizada en el IV Seminario del Programa de Transferencias Condicionadas de la FAO, Santiago de Chile, 5 y 6 de noviembre de 2009.

Los gráficos 12.2 y 12.3 muestran el desempeño relativo de diferentes tipos de IFD, de acuerdo con los datos de una publicación reciente[17]. En general, de las IFD que financian al agro y/o al sector rural en América Latina, les va mejor a las multisectoriales, a las grandes y a las de segundo piso y a las de propiedad mixta, en términos de desempeño financiero medido por el retorno sobre activos (ROA), el retorno sobre capital (ROE) y los niveles de mora. Buena parte de estos resultados tienen directa relación con la capacidad de las entidades con mejor desempeño de generar economías de escala[18].

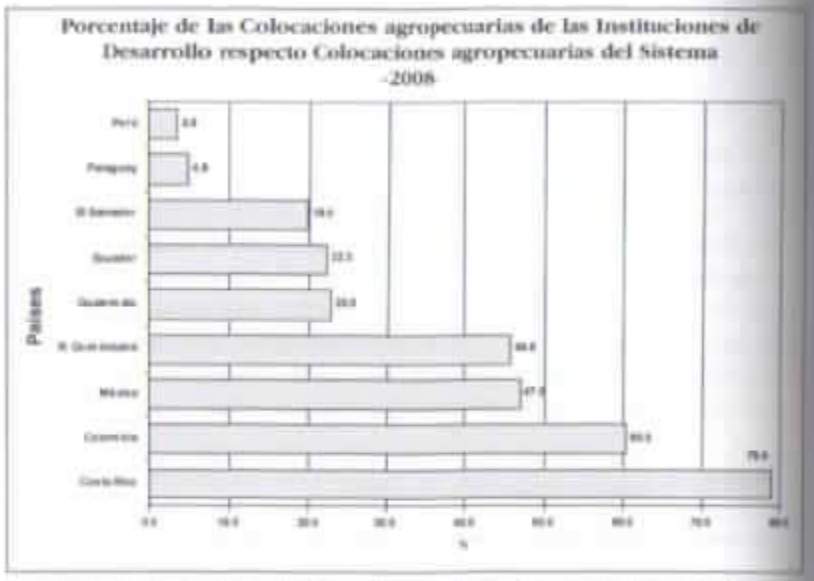
Gráficos 12.2 y 12.3. Desempeño relativo de instituciones financieras de desarrollo en América Latina



Fuente: Proyecto Bancos Públicos y Finanzas Rurales. América Latina y El Caribe. Banca de Desarrollo con Cartera Rural. Principales Indicadores. 2010.

que la cartera agropecuaria de los bancos de desarrollo constituye parte importante del financiamiento total otorgado a este sector en muchos países de la región (ver gráfico 12.1). No obstante, el hecho de que atiendan al sector rural y/o agropecuario no implica que presenten indicadores desfavorables de desempeño o eficiencia[16].

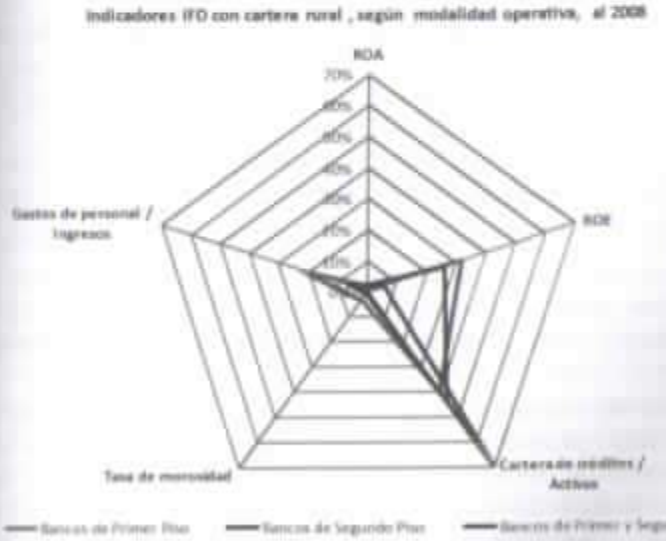
Gráfico 12.1. Participación de la cartera rural de las instituciones financieras de desarrollo de América Latina



Fuente: Trivelli, C., "La Banca de desarrollo que atiende al agro en el contexto de la crisis financiera internacional", presentación realizada en el IV Seminario del Programa de Transferencias Condicionadas de la FAO, Santiago de Chile, 5 y 6 de noviembre de 2009.

Los gráficos 12.2 y 12.3 muestran el desempeño relativo de diferentes tipos de IFD, de acuerdo con los datos de una publicación reciente[17]. En general, de las IFD que financian al agro y/o al sector rural en América Latina, les va mejor a las multisectoriales, a las grandes, a las de segundo piso y a las de propiedad mixta, en términos de desempeño financiero medido por el retorno sobre activos (ROA), el retorno sobre capital (ROE) y los niveles de mora. Buena parte de estos resultados tienen directa relación con la capacidad de las entidades con mejor desempeño de generar economías de escala[18].

Gráficos 12.2 y 12.3. Desempeño relativo de instituciones financieras de desarrollo en América Latina



Fuente: Proyecto Bancos Públicos y Finanzas Rurales. América Latina y El Caribe. Banca de Desarrollo con Cartera Rural. Principales Indicadores. 2010.

Para el 2008, los bancos multisectoriales presentaban en general mejores indicadores de desempeño que los que solamente atendían al sector agropecuario y/o rural[19]; esto probablemente se debía a la posibilidad que tiene el primer tipo de instituciones de diversificar el riesgo entre diversos sectores económicos; como muestra el gráfico 12.2:

- los indicadores de rentabilidad fueron mayores para los bancos multisectoriales en comparación con los bancos agrícolas, en el 2008 el ROA fue mayor en 42% y el ROE en 88% y
- el coeficiente gastos de personal/ingresos, una medida de eficiencia, fue 6% mayor para los bancos agrícolas en comparación con los bancos multisectoriales, evidenciando una mayor eficiencia para estos últimos.

Si bien, por otro lado, la tasa de morosidad fue de 2,5% para los bancos multisectoriales y 2,3% para los bancos agrícolas, esta última puede estar siendo subestimada debido a una práctica generalizada de refinanciamiento de deuda entre los bancos agrícolas y a la poca calidad de la información acerca de sus tasas de morosidad.

En términos de modalidad operativa, como muestra el gráfico 12.3:

- de acuerdo al coeficiente de gastos de personal/ingresos, las entidades de segundo piso parecían ser las más eficientes y las de primer piso las menos eficientes, aunque estas últimas también tenían, en promedio, el mejor ROE y
- las entidades que operaban simultáneamente bajo las modalidades de primero y segundo piso mostraban el mayor ROA y las menores tasas de morosidad.

El mencionado estudio destaca también que los bancos de desarrollo de propiedad mixta presentaban mejores indicadores de rentabilidad y eficiencia que aquellos de propiedad exclusivamente estatal[20].

Además de encontrar casos de IFD que logran resultados favorables e incluso prometedores, la crisis financiera de los últimos años permitió revelar un rol adicional para éstas. Como ya se mencionó en buena parte de los países de la región, las IFD fueron actores clave de los planes anticrisis. La crisis financiera internacional ha afectado a la región de América Latina en menor magnitud que en episodios anteriores, pero los principales efectos de ella han sido:

- la disminución del financiamiento neto a la región, que se ha vuelto más restrictivo,
- la disminución en la cuenta de capitales y en la cuenta corriente de la balanza de pagos,
- la caída de la demanda externa de los principales productos de exportación y
- el aumento del financiamiento de fuentes públicas y organismos multilaterales, en gran parte canalizado por la banca de desarrollo.

En los 19 países de América Latina donde opera la banca de desarrollo, se han implementado diversas medidas en el sector agro/rural como respuesta a la crisis de 2008-2009. El gráfico 12.4 ilustra, en términos generales, los diferentes tipos de medidas que las IFD tomaron en respuesta a la crisis. Estas medidas incluyen políticas hacia el sector agropecuario, implementadas por 14 países, la ampliación del presupuesto para el sector agro/rural, implementado por 12 países, acciones de fomento agroexportador, implementadas por 11 países, además de programas productivo-alimentarios, créditos preferenciales para la producción de cultivos específicos y aumento del límite de endeudamiento permitido de las IMF que atienden al sector, entre otras.

Las IFD de estos 19 países, en su mayoría (22 de las 35 con cartera agropecuaria), han tomado parte importante y explícita en la ejecución de los planes anticrisis de sus países. Asimismo, de 28 instituciones para las que se encontró información (entre las mencionadas 35), ninguna de ellas dejó de ofrecer sus servicios al agro o al sector rural como medida anticrisis sino que, al contrario, algunas de ellas aumentaron su oferta de financiación y más de la mitad la acompañó con asistencia técnica.

Los bancos de primer piso, en general, bajaron sus tasas de interés y brindaron asistencia técnica como medida anticrisis. Las entidades de segundo piso optaron por brindar asistencia técnica y crear, reestructurar o incrementar sus fondos de garantía. Los bancos que operan bajo ambas modalidades tomaron, en conjunto, acciones más diversas, pero se observa que sobre todo brindaron asistencia técnica y adoptaron medidas de fomento agroexportador. Por otro lado, el refinanciamiento de deudas, así como la implementación de servicios de factoring y seguros agrícolas fueron acciones tomadas por algunos bancos, aunque en mucha menor medida[21].

Gráfico 12.4. Acciones de la banca de desarrollo frente a la crisis 2008-2009

Fuente: Calderón, R., "Balance general de las experiencias y avances alcanzados en la Banca de Desarrollo", Proyecto Bancos Públicos y Finanzas Rurales, 2009.

12.4. Tres casos prometedores para la expansión de las finanzas rurales: Perú, Guatemala y el Nordeste Brasilero

Es siempre antojadizo seleccionar casos para construir un argumento. Aquí se seleccionaron tres bancos de desarrollo de América Latina que vienen realizando, en líneas generales, un buen trabajo en expandir los mercados financieros rurales. Cada caso tiene un correlato bastante distinto de respuesta y accionar del sector privado microfinanciero; precisamente por ello constituyen una buena selección para discutir el tipo de relaciones que las IFD pueden establecer con las entidades privadas en la búsqueda de ampliar el mercado financiero rural formal y en la de generar un mercado más competitivo que beneficie a los clientes rurales con más y mejores productos.

Como se verá, estas tres experiencias parecen mostrar que aún faltan herramientas y mecanismos que permitan lograr la existencia de una entidad financiera de desarrollo de tamaño importante y buen desempeño y, a la vez, una creciente competencia e incursión de otros intermediarios financieros en la atención al sector agropecuario y/o rural.

En Guatemala existe un ejemplo muy interesante de banca de desarrollo de capital mixto[22]: Banrural S.A. (Banrural). Esta organización es la versión privada, con un pequeño porcentaje de accionariado en manos del sector público, de la reconversión del viejo banco agrario BANDESA. Banrural es una entidad de desarrollo que opera sobre todo en el medio rural y que tiene una clara misión de desarrollo respaldada por sus accionistas, que son básicamente agricultores, poblaciones indígenas, ONG y microempresarios. Banrural tiene hoy más de cinco millones de clientes y ofrece crédito y muchos otros servicios financieros. Cuenta con cerca de 600 agencias a nivel nacional (582 a fines del 2008) cubriendo aproximadamente 70% de los municipios del país y es uno de los bancos más rentables, no sólo de Guatemala, sino de Centroamérica: para 2008, su ROE fue 28%, su ROA 3% y su índice de morosidad 0,97%. Banrural realiza el 87% de sus operaciones fuera de la ciudad de Guatemala. En varias regiones del país, es responsable de más del 80% del total de las colocaciones. Por otro lado, 64% de sus cuentas de depósito corresponden a cuentas de ahorro de muy pequeña escala que constituyen sólo el 0,1% de los depósitos totales de la institución[23].

Banrural tiene relaciones de colaboración con otras instituciones financieras: convenios de corresponsalía para que clientes de otras entidades paguen sus obligaciones en la red de agencias de Banrural, esquemas de fondeo con cooperativas, etc. Sin embargo, es un competidor muy difícil de enfrentar para las IMF, ninguna de las cuales tiene estatus bancario. Banrural ofrece prácticamente todos los servicios financieros que se demandan en las zonas rurales y además ofrece un conjunto de servicios no financieros complementarios como atenciones básicas de salud, programas de becas y otros. Asimismo, dada su escala, los costos de Banrural tienden a ser bajos y, por ende, sus productos más baratos que los de las IMF. En términos de lo planteado por el capítulo de Beck en este libro, ésta es una institución eficiente y rentable que, sin embargo, no genera una presión competitiva debido a las restricciones del marco institucional que rige en Guatemala y a la escala relativa (al tamaño de Banrural) del mercado rural de dicho país.

En el Nordeste Brasilero, el Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) es el actor más importante en el segmento rural y de financiamiento del desarrollo regional. BNB es un banco de desarrollo público y una institución financiera de gran escala: opera 183 sucursales y logra una cobertura de varios millones de clientes gracias a su pro-

grama de agentes de desarrollo[24] y a un agresivo programa microfinanciero denominado Crediamigo en zonas urbanas y su contraparte rural Agroamigo.

El programa Agroamigo funciona gracias a una alianza entre BNB y el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Agrario. En 2008, Agroamigo tenía alrededor de 183 mil clientes y una cartera de US$138 millones. BNB ofrece servicios múltiples y busca que las personas que pasan por Agroamigo sean luego atendidas como usuarios regulares del banco con productos en condiciones de mercado. Si bien BNB genera "sujetos de crédito" a través de Agroamigo al brindar educación financiera, incentivos al comportamiento de buen pagador y un historial crediticio y si bien estas personas podrían en principio ser atendidas por cualquier intermediario, las condiciones de los productos llevan a que los clientes permanezcan con BNB. Un banco de esta escala logra manejar los riesgos sectoriales mejor que los intermediarios pequeños y cuenta con menores costos de fondeo y de operación. El grueso del público que ingresa al sistema financiero a través de los programas de BNB se mantiene como clientes de esta entidad. BNB articula acciones con cooperativas, aunque sólo de modo puntual. Por su parte, las cooperativas vienen desarrollándose pero tienen un largo camino por delante para generar una oferta capaz de competir con la de BNB.

Los casos de Banrural y BNB muestran entidades rentables y sostenibles que, a pesar de tener esquemas de propiedad (Banrural, privado y BNB, público) y de gobierno muy distintos, logran atender a clientes rurales con éxito y expandir el mercado financiero rural. Como se describió, en el caso de Banrural se logra el objetivo de manera principalmente privada y tomando ventaja de una plataforma transaccional amplia y muy desarrollada (por ejemplo, esta entidad canaliza parte importante de las remesas de migrantes y paga la planilla del sector público), mientras que en el caso de BNB se trata de una entidad que financia el desarrollo regional y expande sus operaciones en el medio rural y agropecuario a partir de una alianza con el principal programa gubernamental de desarrollo de la agricultura familiar. Es decir, es posible encontrar bancos de desarrollo de naturaleza distinta ampliando los mercados financieros rurales, pero que a la vez, por su escala y características, terminan generando poco espacio para el ingreso de competidores microfinancieros y, por ende, se vuelven prácticamente jugadores únicos en estos mercados. El capítulo de Morduch en este libro

plantea que los subsidios inteligentes pueden ser una alternativa adecuada para aumentar la escala y el alcance de las microfinanzas: esta clase de subsidios podría ayudar a distintas IMF a incrementar su oferta en los mercados donde operan entidades como BNB y Banrural y, de este modo, estimular la competencia.

El tercer caso, en Perú, es de naturaleza distinta y parte del otro extremo. Aquí no existe un banco de desarrollo fuerte que domine, sino un sistema microfinanciero sólido y solvente en el que coexisten más de 40 entidades reguladas con buenos indicadores de solidez y rentabilidad y que buscan nuevas plazas donde operar pero que, sin embargo, enfrentan serias limitaciones de infraestructura. Las IMF, originadas en su mayoría en áreas no metropolitanas y con importante presencia en el ámbito rural, enfrentan severas restricciones para seguir creciendo en dicho medio, principalmente por los limitados instrumentos de manejo de riesgos y los altos costos de instalación y de operación en zonas con infraestructura deficiente[25].

En este marco, fue una entidad financiera de desarrollo que sólo realiza operaciones con el sector público la que decidió generar un programa para favorecer la expansión microfinanciera en zonas rurales. Esta entidad es el Banco de la Nación (BN), el cual principalmente realiza el pago de planillas del sector público y cuenta con la mayor red de agencias a nivel nacional: al menos existe una agencia de BN en cada capital de provincia y en 288 localidades constituyen la Única Oferta Bancaria (UOB). BN cuenta con un programa que licita y comparte sus agencias (i.e. infraestructura) con IMF donde BN es UOB, lo que ha proporcionado resultados favorables para los pobladores de las áreas rurales del país: de no existir la alianza entre BN y las IMF, la presencia de éstas en distritos rurales sería mínima[26]. Así, este programa está creando incentivos a la incursión de instituciones financieras formales en la provisión de servicios en distritos rurales que de otro modo no serían considerados como potenciales plazas financieras. Sin embargo, las agencias compartidas tienen una cartera de créditos menor que aquellas constituidas exclusivamente por iniciativa privada. Asimismo, los distritos que actualmente poseen agencias de BN como UOB presentan indicadores de bienestar más bajos que los distritos en los que ya se comparten oficinas: las IMF han intervenido en áreas menos rurales y de mayor dinamismo, dejando de lado a distritos rurales más pobres[27].

El caso de BN, que puede considerarse exitoso, muestra que una condición clave de tal éxito es que el propio BN no compita con las

IMF que alberga en sus oficinas, pues no ofrece crédito a los no empleados públicos. Esto lleva a pensar que el rol de subsidiar infraestructura y penetración, que es altamente relevante, y la no competencia del banco de desarrollo con la oferta de las IMF constituyen la base del éxito de este programa. Sin embargo, este éxito no es completo, dado que persiste una limitada competencia en el medio rural, pues las IMF no compiten con BN ni entre ellas, dado que en cada plaza sólo se comparte la agencia de BN con una sola IMF. Es decir, el caso de BN muestra que, incluso favoreciendo la presencia y penetración de algunas entidades privadas, la incursión de otras no es automática, quizá esto suceda en el futuro, cuando las plazas rurales estén más desarrolladas pero, al final del día, incluso con un programa complejo para llevar el sector microfinanciero al medio rural, es poco lo que se logra en términos de competencia y profundización.

Debido a que el debate teórico y empírico acerca de la competencia entre la banca de desarrollo y las IMF sigue abierto, los tres casos examinados permiten afirmar que la amplia plataforma transaccional de las IFD es muy aprovechable en términos de infraestructura, red de pagos y otros usos, pero la medida en que esta plataforma se pueda aprovechar depende en gran parte del rol que tenga el banco (o los bancos) de desarrollo en el país, una definición fuertemente asociada a la escala y multisectorialidad de cada IFD. Éste es un elemento de gran importancia a considerar en las decisiones de política pública, tanto en el caso de que el banco sea el más importante del país, como lo es para Banrural, como en el caso de que se trate de alianzas específicas con políticas públicas (incluyendo políticas financieras y no financieras y el uso de subsidios) como lo es para BNB, o también en el caso de que la institución tenga funciones específicas para con el sector público, como lo es para BN.

12.5. A modo de cierre

Claramente, lo ideal es un mercado financiero relevante para el medio rural, competitivo, con entidades sólidas y solventes, que justamente a través de la competencia logren hacerse más eficientes y atiendan a segmentos de clientes cada vez más complejos: más alejados, más riesgosos, más pobres, etc. La experiencia en América Latina muestra que esto no se da en la región, ni siquiera en aquellos países con un desarrollo microfinanciero sólido y sostenido como Perú o Bolivia.

En los tres casos revisados, puede verse también que las IFD que han logrado posicionarse y tener un impacto en los mercados financieros rurales suelen generar entornos poco propicios para el ingreso de competidores microfinancieros, a menos que sean estas mismas IFD las que se autolimiten en sus actividades financieras ante la llegada de otro intermediario, con lo que podrían poner en riesgo su propia sostenibilidad o al menos perder oportunidades de negocios y por cierto dejar de favorecer un entorno competitivo.

Entonces, se vuelve al inicio: sin estas IFD, las posibilidades de los mercados financieros rurales son limitadas por las fallas en los mercados, las carencias de infraestructura, los elevados costos de transacción, los altos índices de pobreza rural, los mayores riesgos asociados a las actividades rurales, etc.; pero aun con ellas, considerando los casos de instituciones financieras prometedoras, aparecen limitaciones para el ingreso de nuevos competidores y con ello restricciones en la expansión de estas plazas financieras y en la variedad y calidad de los productos, que terminan dependiendo en última instancia de las decisiones de un único actor: la entidad financiera de desarrollo.

Puede defenderse, desde una perspectiva de política pública y probablemente aun desde el punto de vista de los pobladores rurales, que es mejor tener un mercado atendido por una entidad financiera de desarrollo con buen desempeño que la promesa de un mercado competitivo atendido por varios competidores privados[28]. Sin embargo, no se trata de optar por uno u otro modelo sino de preguntar qué tipo de mecanismos se podrían utilizar para que la presencia de las IFD facilite el ingreso y la actividad de IMF en el difícil mercado financiero rural. En este sentido, es importante considerar indicadores de desempeño no tradicionales que vayan más allá de la rentabilidad financiera e incluyan aspectos sociales y de eficiencia como los que plantean los capítulos de Hamed y de Flückiger y Vassiliev en este libro, para generar así una retroalimentación útil sobre la gestión microfinanciera en el ámbito rural.

Este capítulo se enfocó en tres experiencias rescatables de IFD en los mercados financieros rurales, pero hay mucho que probar y discutir aún. Pueden mencionarse como algunos ejemplos en la región los esquemas de subasta de subsidios para que entidades privadas expandan sus operaciones a mercados rurales como los utilizados por el INDAP en Chile, los esquemas de subasta de fondos para entidades de primer piso que realicen colocaciones en determinados sectores como Agrobanco en Perú[29] y esquemas de corresponsalía y/o de

agencias compartidas, entre otros. Estos esfuerzos, sin embargo, son a todas luces aún insuficientes para lograr un interés sustancial por parte de los intermediarios privados sobre la atención al medio rural.

La creciente competencia en las zonas urbanas está moviendo a las IMF hacia nuevas plazas, entre ellas las rurales, pero esta expansión sigue y seguirá limitada por la falta de instrumentos para una intervención competitiva en el área rural como la existencia de mercados de seguros, un desarrollo económico diversificado, mejoras en infraestructura, etc. Estas restricciones deberían darnos pistas sobre el tipo de mecanismos adicionales en los que las IFD podrían avanzar para mejorar el camino de entrada de las IMF.

Pero debe reconocerse también que quizá no baste con esto y haya más bien que presionar para que las IFD continúen mejorando y ganando competitividad. Para ello, falta aún un instrumental adecuado que permita evaluar el desempeño de estas entidades más allá de lo financiero y la generación de un conjunto de incentivos para que estas entidades logren ser realmente eficientes. Claramente es deseable que sean sostenibles, incluso rentables, pero también que profundicen los mercados financieros y que ofrezcan más y mejores productos para los clientes tradicionalmente excluidos de esos mercados. Pero en ausencia de un mercado financiero rural competitivo ¿quién incentiva y verifica que esto suceda?

Notas

[1] Con la asistencia de Chris Boyd.

[2] De acuerdo a la recopilación hecha por Wenner y Proenza para algunos países de la región, entre 4% (en Perú) y 40% (en Costa Rica) de los pobladores rurales acceden a créditos de fuente formal, mientras que su participación en el sistema de ahorro formal es menor al 15%. En la mayoría de los países, un porcentaje importante de pobladores rurales sólo accede a fuentes informales o no accede a ninguna fuente de crédito. En base a encuestas de hogares y censos agropecuarios, se encuentra que, para fechas posteriores al 2000, la situación descrita por Wenner y Proenza no se habría modificado sustancialmente. En Bolivia y Ecuador, menos del 10% de la población rural tendría crédito, mayoritariamente de fuentes informales; en Guatemala y Perú, entre 10 y 20% de la población rural tendría crédito, también mayoritariamente informal; sólo en México, Chile y Argentina el porcentaje de población rural con crédito superaría el 30%. Asimismo, el reciente estudio *Half the World is Unbanked*, realizado en alianza por la Financial Access Initiative (Iniciativa por el acceso a servicios financieros) y la consultora en gestión empresarial McKinsey & Company, muestra que 65% de los adultos de América Latina, el Caribe y México, equivalente a unos 250 millones de personas, no usan servicios financieros formales o semiformales. Ver: Wenner, M. y F. Proenza, "Financiamiento rural en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades", en: M. Wenner, J. Alvarado y F. Galarza (editores), "Prácticas promotedoras en finanzas rurales", Lima, CEPES/Academia de Centroamérica/BID, 2002; Chaia, A., Dalal, A., Goland, T., González, M.J., Morduch, J., and Schiff, R., "Half the World is Unbanked", Cambridge, New Haven, and New York, Financial Access Initiative & McKinsey & Company, 2009.

[3] El capítulo de Morduch en este libro afirma que crédito subsidiado no equivale a "crédito barato". En el pasado, los bancos estatales subsidiados ponían políticas de crédito barato que, por consenso, actualmente son consideradas un problema que debe evitarse, y éste es justamente un principio clave de los subsidios inteligentes.

[4] Desarrollado por Nagarajan y Meyer, que recogen las propuestas de González-Vega y Zeller. Ver: Nagarajan, G. y Meyer, R., "Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debates and Opportunities", Ohio, The Ohio State University, 2005; González-Vega, C., "Deepening Rural Financial Markets: Macroeconomic, Policy and Political Dimensions", ponencia presentada en la conferencia "Paving the Way Forward: An International Conference on Best Practices in Rural Finance", Washington D.C., 2-4 de junio de 2003; Zeller, M., "Models of Rural Financial Institutions", ponencia presentada en la conferencia "Paving the Way Forward: An International Conference on Best Practices in Rural Finance", Washington D.C., 2-4 junio de 2003. El capítulo de Beck en este libro también afirma que los marcos contractual, informativo y macroeconómico son determinantes de una intermediación eficiente. Por otro lado, el capítulo de Hamed, también en este libro, asevera que la pregunta a plantearse es en qué medida las decisiones gerenciales y el entorno del mercado local influyen en el desempeño financiero de las instituciones.

[5] Por ejemplo, el triángulo de las microfinanzas y su versión rural, el triángulo de las finanzas rurales, desarrollados por Zeller y Meyer. Ver: Zeller, M. y Meyer, R. (editors), "The Triangle of Microfinance: Financial Sustainability, Outreach and Impact", Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 2009.

[6] González-Vega, C., op.cit.

[7] Las expectativas de condonación de deudas son resabios de la realización extendida de esta práctica por los bancos agropecuarios del Estado en décadas anteriores. Estos bancos condonaban deudas principalmente porque no habían establecido los mecanismos necesarios para lograr su repago y como parte de un conjunto de medidas populistas.

[8] Seibel, H. "Bancos de desarrollo agrícola: ¿cerrarlos o reformarlos?" en Revista Finanzas y Desarrollo, vol. 37, núm. 2, junio, Washington, D.C., FMI, 2000.

[9] Conferencia "Public Banks in Latin America: Myth and Reality", realizada en Washington D.C. por el Banco Interamericano de Desarrollo en febrero del 2005.

[10] Los trabajos de Micco y Panizza no lograron mostrar la relación entre menor desarrollo financiero y presencia de IFD. Ver: Micco, A. and Panizza, U. "Public Banks in Latin America", documento preparado para la conferencia "Public Banks in Latin America: Myth and Reality" realizada en Washington D.C. por el Banco Interamericano de Desarrollo en febrero del 2005.

[11] Como las mencionadas por González-Vega: falta de credibilidad y presiones políticas, entre otras.

[12] El propio González-Vega reconoce que, dado que no se puede lograr el mejor escenario o primera opción ("first-best"), la segunda mejor opción ("second-best") es reformar estas entidades para hacerlas competitivas y "blindarlas" de la injerencia política. Ver: González-Vega, C. and Graham, D.H., "State-Owned Agricultural Development Banks: Lessons and Opportunities for Microfinance", Gemini Papers, Maryland, Development Alternatives Inc, 1995.

[13] Los casos clásicos son los de Banco Agrario de Mongolia (ahora XAAH), Banco Rakyat de Indonesia (BRI), Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas en Tailandia (BAAC) y el Centro para la Agricultura y Desarrollo Rural, Banco CARD de Filipinas. Para una síntesis de estos procesos de reforma, ver: Trivelli, C. y de los Ríos, C., "Reformar los Bancos de Desarrollo que Atienden al Agro: ¿hay una receta?", PROCASUR, IEP, Fundación Ford, 2009. http://procasur.org/bancasdesarrollo/wp-content/uploads/2009/08/version-resumen-final-ESP.pdf

[14] Trivelli, C. y H. Venero, "Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina", Lima, IEP (Serie Análisis Económico 25), 2007. http://www.iep.org.pe/textos/DDT/bancadesarrollo.pdf

[15] Puede hallarse información detallada sobre las 35 entidades de desarrollo con cartera rural o agropecuaria en: www.bancosdesarrollo.org.

[16] Para mayor información acerca del desempeño reciente de las 35 IFD con cartera rural en América Latina visite: www.bancosdesarrollo.org (Boletín 5).

[17] Instituto de Estudios Peruanos, "América Latina y El Caribe: Banca de Desarrollo con Cartera Rural. Principales Indicadores", Proyecto Bancos Públicos y Finanzas Rurales, Lima, 2010.

[18] El capítulo de Beck en este libro afirma que los bancos grandes pueden aprovechar economías de escala para volverse más eficientes y que la entrada al mercado de instituciones financieras eficientes e innovadoras

genera mayor apertura a la competencia. Asimismo, aunque aún se debate si los sistemas financieros deben estar concentrados en pocos bancos grandes eficientes y rentables o ser altamente competitivos, Beck afirma que, en términos de competitividad, es más importante la facilidad que tengan las instituciones financieras para entrar en el mercado.

[19] Los cálculos de los indicadores presentados se realizaron promediando los datos (y ponderándolos por activos) para cada entidad financiera de desarrollo que reportó información al 2008.

[20] El capítulo de Beck en este libro afirma que la estructura de propiedad es un determinante importante de la eficiencia: los bancos estatales suelen tener mayores márgenes de interés y diferenciales, es decir, suelen ser más ineficientes que los bancos privados.

[21] Para mayor detalle acerca de las acciones anticrisis tomadas por la banca de desarrollo que atiende al sector rural en América Latina ver: Calderón, R., "Respuestas de la Banca de Desarrollo frente a la crisis financiera internacional. Balance general de las experiencias y avances alcanzados en la Banca de Desarrollo", en "Bancos Públicos y Finanzas Rurales", 2009; Saldarriaga, G., "Respuestas de la Banca de Desarrollo que atiende al agro en América Latina frente a la crisis económica internacional", en: Bancos Públicos y Finanzas Rurales, 2009. Ver también los estudios de caso de INDAP y Banco do Brasil. Todos estos documentos están disponibles en: www.bancosdesarrollo.org.

[22] Solamente 20% del paquete accionario de Banrural es de propiedad estatal.

[23] Información proveniente del sitio Web de Banrural y de sus memorias de labores.

[24] El agente de desarrollo es un actor local que anicvla el acceso al crédito y a la asistencia técnica; así como la relación con los gobiernos locales y es parte del equipo de BNB.

[25] Trivelli, C. y Yancari, J., "Los hogares de la sierra rural y su relación con los mercados de factores: el caso de los servicios financieros", en Trivelli, C., Escobal, J. y Revesz, B., "Desarrollo rural en la sierra. Aportes para el debate", Lima, IEP, CIPCA, GRADE y CIES, pp. 225-275, 2009.

[26] El 60% de las agencias de instituciones microfinancieras que operan en ámbitos rurales lo hacen bajo la alianza con BN. Hacia julio de 2009, BN compartía 189 oficinas con instituciones microfinancieras. Ver: Madalengoitia, O. y Saldaña, R., "Ampliación de los servicios financieros en áreas rurales. El uso de agencias en locales compartidos con el Banco de la Nación", mimeo, presentado en SEPIA XIII como parte de la mesa especial de finanzas rurales, Cusco, 2009.

[27] Del total de agencias de BN que son UOII en distritos rurales, todavía es posible compartir el 50% de locales. Ver: Madalengoitia, O. y Saldaña, R., op. cit.

Ver Madalengoitia, O. y Saldaña, R., op. cit; Castillo, M., "Ponencia Central - Finanzas Rurales", mimeo. presentado en SEPIA XIII como ponencia de balance de la Mesa Especial de Finanzas Rurales, Cusco 2009; Trivelli, C. y Venero, H.; "Mapeo de Experiencias Relevantes en la Oferta Actual de Servicios Financieros Rurales en el Perú". Lima, IEP, COPEME y Finder, 2009.

Así como BN comparte oficinas con IMF privadas, también lo hace con Agrobanco, otro banco de desarrollo peruano de propiedad estatal que atiende solamente al sector agropecuario bajo las modalidades de primer y segundo piso desde 2002.

28 El capítulo de Beck en este libro muestra la existencia de una correlación positiva entre la eficiencia y la profundidad y amplitud de la intermediación financiera; esto se puede deber a que, por lo general, se ha demostrado que, para alcanzar mayores niveles de eficiencia, se deben usar economías de escala y diversificar productos, actividades, etc. Por otra parte, el capítulo Hamed, también en este libro, muestra que muchas IMF que atienden a sectores pobres de la población son en general más eficientes, aun cuando varias de ellas no son rentables.

29 Aunque en coyunturas como la actual, en que los sistemas financieros tienen alta liquidez, éste no parece un mecanismo muy atractivo.

Sección IV

Conclusiones

13

Implicancias para las políticas públicas

Bernd Balkenhol y Ana Laura Valazza

En un entorno de prioridades efímeras y en las decisiones *ad hoc* y altamente politizadas que rodean al fondeo del desarrollo económico y social, los donantes y gobiernos prefieren no comprometerse con donaciones y subsidios a largo plazo hacia un sector en particular. Este es especialmente el caso de las microfinanzas, con su determinación de prescindir de ayuda al cabo de unos años. Los capítulos precedentes han mostrado, sin embargo, que es probable que los subsidios y las donaciones sean necesarios por un período más o menos extenso en los contextos operativos de ciertas instituciones de microfinanzas (IMF). Los capítulos precedentes también han señalado que las actividades de las IMF generan beneficios sociales como estabilizar o asegurar ingresos, promover la organización social y ampliar y profundizar los mercados. Los donantes dispuestos a reconocer estos beneficios deberían también aceptar que "si un programa demuestra ser merecedor de apoyo año tras año ... debería recibir apoyo año tras año"[1].

Los autores han mostrado que las políticas públicas hacia las microfinanzas pueden abarcar distintos modelos de gestión con la condición de que estén basados en la eficiencia, un criterio que subyace al desempeño tanto social como financiero. Las definiciones y los indicadores de eficiencia a continuación resumen el argumento hasta aquí desarrollado:

- La mayoría de los determinantes de eficiencia de las IMF pertenecen a dos categorías: factores que la gerencia de la IMF puede afectar (como las metodologías de prestación de los servicios, los requisitos de garantías, etc.) y otros que la gerencia no controla

completamente y por los que no puede ser responsable (como la densidad de clientes, el rango de actividades generadoras de ingresos viables, etc.). Una tercera categoría de factores de eficiencia no puede clasificarse claramente como dependiente de la gestión o exógena; por ejemplo, los salarios de los asesores de crédito. Sólo el primer tipo de factor de eficiencia debería y puede ser utilizado por gobiernos y donantes para corregir, modificar o dar por terminado un subsidio basado en el desempeño.
- Para calificar a una IMF como más o menos eficiente, se necesita información sobre una muestra de IMF comparables y posicionadas de manera similar en el continuo de enfoque en pobreza-rentabilidad. La comparabilidad se basa en varios criterios: si una IMF opera en zonas rurales o urbanas, si tiene una situación de monopolio o no y si enfrenta competencia en uno o varios de los mercados de factores. Se basa también en la similitud de las combinaciones de productos y funciones de producción (tecnología, metodologías de prestación del servicio como préstamos grupales versus individuales o préstamos con garantía física versus préstamos sin este requisito).
- Es posible que el nivel de eficiencia de una IMF no sea inmediatamente observable, pero sí puede ser establecido y monitoreado sobre la base de variables insumo y producto como la cantidad de clientes, asesores de crédito o integrantes del personal, el nivel de gastos administrativos (o de la subcategoría "gastos de personal"), la cantidad de créditos y el saldo de cartera de préstamos.
- Comparar la eficiencia de IMF que operan en distintos países con entornos operativos diferentes tiene utilidad limitada. Los estudios de caso en la sección III de este libro analizan países por separado, lo que da un marco de referencia común en términos de regulación, políticas públicas y condiciones de mercado que permiten ver mejor las diferencias en desempeño y eficiencia entre IMF.
- La medición de eficiencia de una IMF es siempre relativa a la institución más cercana a la frontera de eficiencia: la "mejor de su clase". Las técnicas de programación lineal, como el análisis de envolvimiento de datos o DEA (analizado en detalle en el capítulo 3), calculan la distancia a esa frontera y ayudan a determinar si una IMF se acerca o no a ella con el tiempo. DEA puede aplicarse a diferentes funciones de producción en las microfinanzas. Aplicar DEA periódicamente en todos los países con una cierta densidad de IMF permitiría saber qué IMF son las mejores de su clase. Esto,

a su vez, permitiría a los gerentes de las IMF y a los donantes y gobiernos a seguir los movimientos de las IMF en relación a la frontera de la eficiencia.

- Las diferentes funciones de producción definen los grupos pares de IMF; estos grupos difieren entre sí por el grado en que la gerencia de las IMF puede influir en la cantidad y el costo de la mano de obra, el capital y otros insumos, así como en la cantidad producida y el costo del *mix* de productos. El capítulo 5 estudia el desempeño de IMF utilizando un análisis multivariable y genera grupos pares de IMF en un país dado. Los resultados de la investigación, llevada a cabo sobre 45 IMF, confirman que es útil construir grupos. Dentro de cada grupo, siempre hay una IMF que supera a las demás en términos de impacto social y desempeño financiero; es "más eficiente" que las demás IMF de su grupo[2]. La formación de grupos pares toma en consideración la orientación y la misión de las IMF, pues las agrupa según tengan un claro enfoque comercial o de orientación en pobreza y considera también a las que quedan en el medio.

13.1 Apoyo global de los donantes a las microfinanzas

En términos generales, el apoyo a las microfinanzas es complejo dada la variedad de donantes y las distintas maneras en que estos interactúan con las entidades receptoras. Los donantes incluyen agencias bilaterales y multilaterales de desarrollo, instituciones financieras internacionales, fundaciones privadas, entidades de beneficencia e inversores sociales. Es decir, el término "donantes" abarca un grupo heterogéneo de organizaciones con agendas políticas diferentes (ver cuadro 13.1) y variada sensibilidad sobre la eficiencia en las finanzas públicas, las microfinanzas, la asistencia al desarrollo económico y social y la gestión presupuestaria en general.

Dar importancia a la eficiencia puede tener implicancias considerables para la comunidad de donantes, dada la magnitud de los fondos que estos destinan a las microfinanzas en todo el mundo. El consorcio de donantes Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP, por sus siglas en inglés) estimó que, al 2008, los donantes (agencias bilaterales y multilaterales, fundaciones y similares) habían aportado 48% de los fondos destinados a las microfinanzas, mientras que el 52% restante había sido provisto por inversores que incluían a instituciones financieras de desarrollo e inversores individuales e ins-

Cuadro 13.1 Clasificación de donantes por enfoque

		BAID		
		BASD		
		Bélgica		BAID
		Canadá		Australia
		Dinamarca		Bélgica
		CE		Dinamarca
		Francia		CE
		BID		Finlandia
		Luxemburgo		OIT
		Suiza		Italia
Australia		Reino Unido	BAID	Japón
Canadá		EEUU	BASD	Luxemburgo
BID		UNCDF	Francia	Noruega
CFI	BERD	PNUD	FIDA	EEUU
Suiza	Alemania (GTZ)	UNCTAD	Suecia	PNUD
EEUU	Alemania (KfW)	Banco Mundial	Banco Mundial	Banco Mundial
Microfinanzas	Desarrollo de sector financiero	Desarrollo de sector privado/ Desarrollo empresarial	Desarrollo rural/ agrícola	Sector social/ Reducción de pobreza

Enfoque de sector financiero ← → **Enfoque no de sector financiero**

tituciones. Esto muestra que los donantes aún son fondeadores clave de las microfinanzas. En términos de las cantidades destinadas, el aumento es importante también: CGAP estimaba que en el 2008 US$3.900 millones fueron destinados a las microfinanzas; esto contrasta con el 2005, cuando se estimaba un flujo anual de fondos de US$800 a US$1.000 millones (CGAP, 2005)[3]. A 2008, esta misma fuente identificó que los seis proveedores de fondos de las microfinanzas que concentraban 50% del fondeo global anual eran agencias multilaterales o instituciones financieras de desarrollo, en las que las agendas gubernamentales y las prioridades de política pública tienen más peso que intereses privados de rentabilidad; estas instituciones eran: el Banco Asiático de Desarrollo, KfW (banco de desarrollo alemán), el Banco Mundial, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

Los gobiernos de países receptores también brindan su apoyo a las IMF con recursos propios, por ejemplo, a través de entidades de segundo piso. Éstas suelen fondearse de modos mixtos, es decir, con fondos del gobierno local pero también de instituciones financieras

de desarrollo, bancos privados y fundaciones. De hecho, una reciente investigación destacó que el apoyo a organizaciones de segundo piso fue una de las respuestas más destacadas por gobiernos y donantes frente a la crisis financiera internacional. Las organizaciones de segundo piso dedicadas a las microfinanzas, que se estima son 76 en todo el mundo, tienen especial presencia en América Latina, donde operan 53[4]. A nivel global, este tipo de institución desembolsó US$1.800 millones en el 2006 y US$2.300 millones en el 2007.

Son pocos los donantes que pueden determinar los premios y castigos que se imponen a IMF específicas. Una entidad donante y la gerencia de una IMF muy raramente se sientan a discutir sobre la eficiencia y el desempeño social y financiero. Lo más usual es que la entidad donante delegue esta responsabilidad en entidades de segundo piso, redes de organizaciones internacionales no gubernamentales, programas y proyectos con múltiples objetivos o que haga donaciones genéricas a agencias gubernamentales y redes locales.

Para orientar las políticas públicas hacia un desempeño basado en la eficiencia de las IMF, es necesario desenmarañar esta madeja de autoridad discrecional y relaciones jerárquicas en torno al uso de fondos. ¿Quién negocia los términos exactos de un préstamo blando con una IMF? ¿Se transmite sin sesgos o distorsiones el mensaje que un donante envía a un intermediario y éste, a su vez, a la IMF? ¿Quién realmente tiene poder discrecional en el otorgamiento de donaciones y subsidios?

Estas no son cuestiones secundarias, dado que los subsidios y las donaciones a las microfinanzas pueden equivaler al total de la cartera de créditos de todas las IMF de un país de bajos ingresos. Por ejemplo, en el caso de Madagascar, 11 agencias bilaterales y multilaterales (sin contar fondos de donantes privados) aportaron, entre 2002 y 2004, US$7 millones anuales a las microfinanzas (FMG58.000 millones a una tasa de cambio promedio para el 2004[5]). Esto representaba la mitad del saldo vigente de créditos de todas las IMF en Madagascar: US$ 12,1 millones (FMG90.000 millones) de depósitos de clientes miembros y US$15,9 millones (FMG118.000 millones) de saldo vigente de créditos. A nivel regional, se ve aún mejor la importancia del buen uso de subsidios y donaciones: en África Subsahariana, los donantes aún proveen el 79% de los fondos totales a las microfinanzas[6]; claramente una buena asignación de esos fondos es central.

¿Y América Latina y el Caribe? Esta región es la que recibe el menor porcentaje de fondos de donantes: sólo 12% (el 82% restante proviene de "inversores", aunque debe recordarse que eso incluye a instituciones

financieras de desarrollo, no sólo a inversores netamente privados). La región capta 14% del fondeo global total a las microfinanzas (incluyendo donantes e inversores), unos US$1.625 millones anuales, porcentaje similar al de África Subsahariana y mayor al de Medio Oriente y África del Norte o Asia del Este y el Pacífico. Esto quiere decir que la región recibe un porcentaje moderado del fondeo global destinado a las microfinanzas y, aunque los fondos provenientes de donantes no son los más cuantiosos, tampoco son desdeñables, pues ascienden a unos US$300 millones[7] al año y, además, muchos de los inversores en la región proveen fondeo blando. Para la región con mayor desigualdad en el mundo, aprovechar las (relativamente) más escasas donaciones y subsidios para asegurar que las microfinanzas continúen cumpliendo su misión social además de dar retornos financieros es relevante.

13.2 El peso de los subsidios en las microfinanzas

Los subsidios no son inusuales en el sector financiero, incluso en países de altos ingresos, en los que quedan ocultos detrás de rescates bancarios, programas de seguro de depósitos, garantías implícitas, tasas de descuento preferenciales y facilidades de financiación blandas. Si el mercado no logra generar transacciones financieras de bajo monto y tampoco puede rectificarlo por sí mismo, entonces se justifica la intervención del gobierno. Si esta intervención debe hacerse a través de subsidios o no es otra cuestión. Mucho parecería depender de cómo se diseñan los subsidios de los programas gubernamentales que buscan remediar las fallas de mercado (Valenzuela, 1998).

Los subsidios a las IMF van desde aportes de capital semilla a líneas de crédito blandas, asistencia técnica gratuita, equipamiento y activos fijos sin costo o a precios inferiores a los de mercado[8]. En cada caso, el grado de distorsión de mercado y de creación de desincentivos depende de la intensidad, el punto de ingreso, la dosificación, el manejo de los tiempos y el modo en que se van reduciendo progresivamente los subsidios[9]. En general, se considera que es "inteligente subsidiar" costos iniciales, gastos de investigación y desarrollo y de fortalecimiento organizacional, así como la creación de instancias de segundo piso, refinanciación y asistencia técnica (Capital Plus, 2004, p. 14); un ejemplo de este tipo es el Programa de Acceso al Crédito de Chile, en que el gobierno subastaba una suma fija entre bancos comerciales (posteriormente también entre otros tipos de entidades) para estimularlos a dar préstamos a las microempresas. Otras formas

de subsidio son consideradas potencialmente distorsivas del mercado. En la realidad, los subsidios inteligentes y no inteligentes suelen coexistir lado a lado en el seno de una misma IMF.

De las 45 IMF analizadas por la encuesta GIAN, todas, sin excepción, contaban con al menos un donante que les daba algún tipo de apoyo; varias instituciones, incluso, contaban con más de uno. Específicamente, siete instituciones tenían un donante, 15 IMF tenían dos o tres y 20 IMF más de tres; CAME y FDL encabezaban la lista con 12 y 26 donantes respectivamente. Como porcentaje del pasivo total, los subsidios representaban menos del 10% en 10 IMF, entre 11% y 50% en 11 IMF y entre 51% y 100% en 12 IMF. Contrariamente a las expectativas, con el correr de los años el uso de subsidios no había disminuido para todas las IMF: en 14 casos, los subsidios habían aumentado como porcentaje del monto total de pasivos y en 12 casos, habían disminuido.

13.3. ¿Qué impulsa a las políticas públicas a brindar su apoyo a las instituciones de microfinanzas?

Las microfinanzas han captado fuerte interés de la prensa internacional y es muy común leer historias de fuerte contenido emocional que las involucran. Es por eso que han recibido a menudo el apoyo de los donantes por razones que poco tienen que ver con la eficiencia o el rendimiento financiero y social. No es sorprendente que en los años siguientes a la Cumbre del Microcrédito de 1997 se hayan destinado sustanciales montos al lanzamiento o la financiación de IMF. Más recientemente, las microfinanzas recibieron un fuerte espaldarazo cuando Muhammad Yunus fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz de 2006 por sus esfuerzos para incentivar el desarrollo social y económico. Otra razón para brindar financiación, independientemente del desempeño, ha sido la familiaridad entre donantes bilaterales y redes de ONG con sede en el país donante y con un mandato y operaciones a escala mundial. El acceso privilegiado y personalizado al donante crea una situación en la que, una vez que se acepta financiar, por ejemplo, la expansión de la red en un lugar del mundo, es difícil rechazar un nuevo proyecto de crecimiento para otro lugar. Frenar el apoyo podría incluso dar una imagen negativa sobre el acierto de decisiones previas de financiación, generando un dilema para ambas partes.

Hasta ahora, las decisiones de continuar dando apoyo financiero se han debido en gran medida a una cuestión de familiaridad y confianza y a un sentimiento de compartir los mismos valores. Sin embargo,

hay demandas en pugna sobre los presupuestos de cooperación, que son limitados y en muchos casos decrecientes, en particular dada la situación financiera global de los últimos tres años. Es por eso que los donantes y los gobiernos buscan cada vez más un fundamento tangible para tomar sus decisiones de fondeo.

Se ha trabajado mucho en el desarrollo y la aplicación de criterios significativos de medición del desempeño. En términos de desempeño financiero, la "Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas – directrices de consenso sobre las microfinanzas" representa un amplio consenso internacional. En lo que respecta al desempeño social, en el 2004 se formó un grupo de trabajo para llegar a un entendimiento común sobre cómo gestionar, evaluar y mejorar el desempeño social de las IMF. Al día de hoy, existen diversos esfuerzos para llevar esto a la práctica. Si bien puede considerarse que se han logrado avances importantes en proveer a las IMF herramientas útiles para su propia gestión de los objetivos sociales, es menos claro que exista hoy una manera de dar comparabilidad al desempeño social de distintas instituciones. En su sitio Web, MIX ha creado una sección dedicada al desempeño social desde donde puede accederse a reportes de desempeño social de IMF individuales. Sin embargo, no existen aún medidas relativas del desempeño social de IMF que sean de fácil acceso e interpretación.

Tener criterios claros para ambas dimensiones del desempeño de las microfinanzas es una cosa y lo que en la vida real los donantes le señalan a las IMF sobre sus prioridades y expectativas es otra; esto tiene evidentes implicancias sobre la dependencia de subsidios. 13 IMF de nuestra muestra indicaron que sus donantes las instaban a tener un mayor enfoque en pobreza; 18 IMF afirmaron que sus donantes las alentaban a acelerar el logro de la autosuficiencia financiera. La confusión se exacerbaba para IMF que tenían varios donantes que les enviaban señales diferentes y conflictivas. Lo que se desprende es que, en general, los donantes tienden a favorecer un mayor enfoque en pobreza o un mejor desempeño financiero, pero nunca una mayor eficiencia dados ciertos objetivos de desempeño sociales y financieros.

Este libro invita a donantes y gobiernos a considerar la eficiencia como un criterio más sólido y confiable para guiar sus decisiones sobre continuar o discontinuar su apoyo a IMF. La eficiencia es un criterio que permite distinguir, con mayor precisión que sólo el desempeño financiero, a las IMF que merecen ayuda de aquellas con un

desempeño mediocre. Así como una IMF que busca atender a la mayor cantidad posible de personas muy pobres con pequeñas transacciones puede ser más o menos eficiente, una IMF también puede ser más o menos eficiente en su búsqueda de lograr resultados financieros favorables. Ambas pueden ser merecedoras de apoyo en tanto estén sobre o lo más cerca posible de la frontera de eficiencia o moviéndose hacia ella, dados una función de producción y un entorno operativo.

Para los donantes, la eficiencia es importante en dos sentidos: por un lado, es un criterio, entre varios posibles, que pueden usar para distinguir entre IMF con desempeño satisfactorio o insatisfactorio y guiar sus propias decisiones de fondeo. Por otro lado, las decisiones y acciones de los donantes influyen en el nivel de eficiencia de una IMF, tanto de modo colectivo, como puede ser el caso de intervenciones a niveles macro y meso, como de modo enfocado en una sola IMF. Cualquiera sea su eventual decisión, los donantes y gobiernos deberían al menos estar al tanto de que la eficiencia puede ser un criterio de asignación de su fondeo y ser conscientes del impacto que sus decisiones pueden tener sobre la eficiencia de las IMF receptoras.

13.4. Efectos generales de las políticas públicas sobre la eficiencia en las microfinanzas a nivel sectorial

El análisis de la eficiencia en el sector bancario nos deja una serie de enseñanzas para las políticas públicas y la eficiencia en las microfinanzas. En primer lugar, pareceria ser que la desregulación no siempre mejora la eficiencia y la productividad, por lo menos a corto y mediano plazo. En las microfinanzas, se trata de una intervención inversa -la regulación de IMF anteriormente no reguladas- de la que se esperarían mejoras en la eficiencia; es un área que merece ser estudiada con mayor profundidad. En segundo lugar, en el sector bancario, las medidas para mejorar la calidad de la gestión y limitar la generación de préstamos problemáticos no siempre han tenido un efecto positivo sobre la eficiencia. Para las microfinanzas, esto destaca la necesidad de respetar las normas contables internacionales para enviar a pérdida créditos incobrables, realizar provisiones y generar reportes de manera consistente. En tercer lugar, las acciones de gobierno para reducir la concentración de mercado se ven motivadas por el hecho que las instituciones financieras con mayor poder de mercado ofrecen tasas pasivas más bajas y tasas activas más elevadas. Los bancos que gozan de situaciones monopólicas, así como las IMF en similar situación, son más rentables, pero no necesariamente gracias a una mayor eficiencia (Berger y Humphrey, 1997). Por último, considerando que las fusiones y adquisiciones probablemente tengan un rol cada vez más importante entre las estrategias de supervivencia de muchas IMF, en particular, aquellas que no puedan aprovechar economías de escala, la experiencia del sector bancario indica que "la eficiencia en la maximización de rentabilidad aumenta considerablemente por la fusión de grandes bancos" (Berger y Humphrey, 1997, p. 28).

En las microfinanzas, el apoyo de los donantes y las políticas que acompañan esta ayuda afectan la eficiencia de las IMF en un país, pero también la eficiencia de IMF individuales al modificar su posición competitiva. La medidas más usuales que tienen impacto generalizado son la regulación, las políticas monetarias y financieras y el tratamiento fiscal que se da a las instituciones financieras.

Se puede citar también el caso de los préstamos blandos, con tasas de interés inferiores a las de mercado, que pueden afectar (negativamente) la eficiencia en la asignación de recursos de las IMF. Las IMF que solicitan créditos blandos de una organización de segundo piso obtienen financiación a un costo menor que aquellas que deben dirigirse a bancos comerciales locales. Puede ser aún menos oneroso que captar depósitos. Las posibilidades de influir en la eficiencia de una IMF en particular depende de la composición de sus pasivos. Diferentes IMF usan distintas combinaciones de créditos comerciales, préstamos blandos y depósitos, pero también de subsidios y capital. El cuadro 13.2 compara el pasivo de tres IMF: PAMECAS, una cooperativa financiera en Senegal, AMEEN, una institución financiera no bancaria en el Líbano, y SEF, una IMF sin fines de lucro en Sudáfrica.

Cuadro 13.2. Pasivo de tres IMF seleccionadas (US$)

	Pamecas (Senegal)	Ameen (Líbano)	SEF (Sudáfrica)
Capital	6.438.799	1.582.531	1.435.192
Subsidios	1.890.997	585.635	984.840
Depósitos	14.723.415	0	0
Créditos comerciales	0	100.000	0
Préstamos blandos de corto plazo	504.454	4.297.354	1.070.258
Préstamos blandos de largo plazo	517.315	0	0
Pasivo total	22.183.961	5.979.885	2.505.450

Dependiendo del peso relativo de las fuentes de financiación, una organización de segundo piso puede o no modificar de modo significativo los costos de los insumos de las IMF que utilizan sus líneas de crédito. Al modificar sus criterios de selección, una organización de segundo piso puede dar a cierto tipo de IMF una posición más ventajosa en el mercado.

En muchos países, las IMF sólo están sujetas a regulación si toman depósitos del público, lo que excluye, por ende, a ONG y muchas IMF organizadas como cooperativas. A menudo, las ONG buscan modificar su estatus jurídico para poder captar depósitos y reducir así el costo global de sus insumos. Es por eso que los entornos regulatorios que dificultan la obtención de licencias bancarias suelen impedir a las IMF con estatus de ONG acercarse a la frontera de eficiencia. Facilitar esta transformación, sin sacrificar la seguridad de los depositantes, podría permitir que mejore la eficiencia de este tipo de IMF.

Es así que una regulación adecuada puede ampliar el rango de insumos y productos disponibles a las IMF y puede incrementar la cantidad de operadores en el mercado que ofrecen combinaciones similares de productos, lo que, al menos en teoría, debería aumentar la utilidad de los consumidores. Si esto, además, mejora la eficiencia en la asignación de recursos depende de cómo las IMF aprovechan la tecnología, de la intensidad en su uso de la mano de obra, de sus métodos de remuneración y del grado de competencia con otras IMF que captan depósitos.

La determinación de las tasas de interés es un instrumento monetario clave al que los gobiernos recurren para estabilizar los precios, pero también para proteger a los consumidores. Los topes a las tasas de interés fijan un límite a las ganancias de los intermediarios financieros. Dado que las IMF en sus primeros cinco a diez años de actividades necesitan un margen de intermediación considerable hasta que pueden controlar sus costos operativos, los topes a las tasas de interés pueden provocarles pérdidas operativas. Los topes a las tasas de interés son un ejemplo clásico de una restricción exógena que impide a una IMF eficiente alcanzar el equilibrio. Diecinueve IMF de la muestra GIAN enfrentaban topes a las tasas de interés.

Los topes a las tasas de interés también pueden obligar a algunas IMF a recomponer su cartera de préstamos y orientarse hacia segmentos de mercado menos costosos de atender, reposicionándose así en el continuo pobreza-rentabilidad. Lo que debería importar para un donante es la motivación subyacente: si una IMF es fundamentalmente eficiente, el donante debe convencer al gobierno de que suba nuevamente la tasa de interés tope o, como una segunda mejor opción, que se compense a la IMF por los costos marginales en que incurre por atender a un segmento de mercado costoso. Si, por otra parte, la acción se basa en la ineficiencia de la gestión de la IMF, será entonces momento de que el donante reconsidere su apoyo. En ambos casos, es evidentemente crucial que el donante se informe sobre el desempeño en eficiencia de la IMF.

Las iniciativas políticas amplias, como la reforma y liberalización del sector financiero, a menudo en el contexto de Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) deberían, en teoría, atraer nuevos actores al sector financiero y lograr que los oferentes bajen sus precios, ya sea que se trate de IMF u otro tipo de organizaciones. Una mayor competencia, en principio, debería también llevar a las IMF a ajustar los precios y el *mix* de productos y su función de producción (la manera en que prestan los servicios), lo que en principio debería beneficiar a los clientes. En este escenario, suele también haber presión sobre el factor "asesor de crédito", dado que los bancos pueden verse tentados a buscar personal con experiencia en préstamos de bajo monto, elevando así el nivel de remuneración de los asesores de crédito. Sin embargo, en la práctica, parece que no ha sido el caso. Investigaciones realizadas por la OIT y otros sugieren también que, por ejemplo, en África la competencia en el sector de las finanzas de pequeños montos no aumentó luego de la liberalización del sector financiero (Korsah, Tagoe y Nyarko, 2001).

A nivel sectorial, los gobiernos y donantes pueden fortalecer a las IMF por medio de la capacitación de asesores de crédito. Esto puede aumentar la cantidad disponible de personal calificado y competente para todas las IMF, mejorar la productividad del personal y motivar a las IMF a introducir incentivos salariales basados en desempeño. Otra acción es el desarrollo de centrales de riesgo, lo que puede reducir el riesgo crediticio y, en consecuencia, los costos financieros del mercado en su conjunto. Las acciones que buscan mejorar la información sobre el riesgo crediticio, proteger los derechos de propiedad y ajustar aspectos contractuales pueden reducir los gastos operativos en el largo plazo para aquellas IMF que trabajen con clientes dispuestos y capaces de ofrecer activos como colateral. Sin embargo, no es tan seguro que esto modifique la eficiencia de IMF con una clientela de operadores del sector informal.

Dependiendo del peso relativo de las fuentes de financiación, una organización de segundo piso puede o no modificar de modo significativo los costos de los insumos de las IMF que utilizan sus líneas de crédito. Al modificar sus criterios de selección, una organización de segundo piso puede dar a cierto tipo de IMF una posición más ventajosa en el mercado.

En muchos países, las IMF sólo están sujetas a regulación si toman depósitos del público, lo que excluye, por ende, a ONG y muchas IMF organizadas como cooperativas. A menudo, las ONG buscan modificar su estatus jurídico para poder captar depósitos y reducir así el costo global de sus insumos. Es por eso que los entornos regulatorios que dificultan la obtención de licencias bancarias suelen impedir a las IMF con estatus de ONG acercarse a la frontera de eficiencia. Facilitar esta transformación, sin sacrificar la seguridad de los depositantes, podría permitir que mejore la eficiencia de este tipo de IMF.

Es así que una regulación adecuada puede ampliar el rango de insumos y productos disponibles a las IMF y puede incrementar la cantidad de operadores en el mercado que ofrecen combinaciones similares de productos, lo que, al menos en teoría, debería aumentar la utilidad de los consumidores. Si esto, además, mejora la eficiencia en la asignación de recursos depende de cómo las IMF aprovechan la tecnología, de la intensidad en su uso de la mano de obra, de sus métodos de remuneración y del grado de competencia con otras IMF que captan depósitos.

La determinación de las tasas de interés es un instrumento monetario clave al que los gobiernos recurren para estabilizar los precios pero también para proteger a los consumidores. Los topes a las tasas de interés fijan un límite a las ganancias de los intermediarios financieros. Dado que las IMF en sus primeros cinco a diez años de actividades necesitan un margen de intermediación considerable hasta que pueden controlar sus costos operativos, los topes a las tasas de interés pueden provocarles pérdidas operativas. Los topes a las tasas de interés son un ejemplo clásico de una restricción exógena que impide a una IMF eficiente alcanzar el equilibrio. Diecinueve IMF de la muestra GIAN enfrentaban topes a las tasas de interés.

Los topes a las tasas de interés también pueden obligar a algunas IMF a recomponer su cartera de préstamos y orientarse hacia segmentos de mercado menos costosos de atender, reposicionándose así en el continuo pobreza-rentabilidad. Lo que debería importar para un donante es la motivación subyacente: si una IMF es fundamentalmente

ineficiente, el donante debe convencer al gobierno de que suba nuevamente la tasa de interés tope o, como una segunda mejor opción, que se compense a la IMF por los costos marginales en que incurre por atender a un segmento de mercado costoso. Si, por otra parte, la acción se basa en la ineficiencia de la gestión de la IMF, será entonces momento de que el donante reconsidere su apoyo. En ambos casos, es evidentemente crucial que el donante se informe sobre el desempeño en eficiencia de la IMF.

Las iniciativas políticas amplias, como la reforma y liberalización del sector financiero, a menudo en el contexto de Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) deberían, en teoría, atraer nuevos actores al sector financiero y lograr que los oferentes bajen sus precios, ya sea que se trate de IMF u otro tipo de organizaciones. Una mayor competencia, en principio, debería también llevar a las IMF a ajustar los precios y el *mix* de productos y su función de producción (la manera en que prestan los servicios), lo que en principio debería beneficiar a los clientes. En este escenario, suele también haber presión sobre el factor "asesor de crédito", dado que los bancos pueden verse tentados a buscar personal con experiencia en préstamos de bajo monto, elevando así el nivel de remuneración de los asesores de crédito. Sin embargo, en la práctica, parece que no ha sido el caso. Investigaciones realizadas por la OIT y otros sugieren también que, por ejemplo, en África la competencia en el sector de las finanzas de pequeños montos no aumentó luego de la liberalización del sector financiero (Kornah, Tagoe y Nyarko, 2001).

A nivel sectorial, los gobiernos y donantes pueden fortalecer a las IMF por medio de la capacitación de asesores de crédito. Esto puede aumentar la cantidad disponible de personal calificado y competente para todas las IMF, mejorar la productividad del personal y motivar a las IMF a introducir incentivos salariales basados en desempeño. Otra acción es el desarrollo de centrales de riesgo, lo que puede reducir el riesgo crediticio y, en consecuencia, los costos financieros del mercado en su conjunto. Las acciones que buscan mejorar la información sobre el riesgo crediticio, proteger los derechos de propiedad y ajustar aspectos contractuales pueden reducir los gastos operativos en el largo plazo para aquellas IMF que trabajen con clientes dispuestos y capaces de ofrecer activos como colateral. Sin embargo, no es tan seguro que esto modifique la eficiencia de IMF con una clientela de operadores del sector informal.

En numerosos países, las IMF han formado asociaciones o redes locales para que sus intereses estén representados frente a las autoridades públicas. Una IMF que pertenece a una red ve fortalecida su eficiencia cuando la red la promueve y le da información y servicios de capacitación que le permiten reducir los costos y aumentar los ingresos. Sin embargo, esto no cambia el nivel de eficiencia de una IMF individual en relación a las IMF que operan en el mismo país: el apoyo a nivel meso afecta a las IMF en su conjunto.

13.5. Acciones que afectan la eficiencia de las instituciones de microfinanzas

Efectos en la competencia

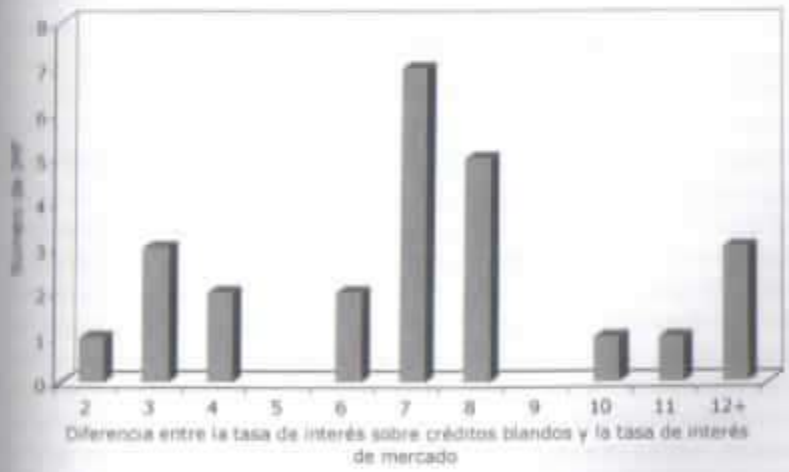
El apoyo que los donantes dan a una IMF en particular modifica la cantidad y el precio de sus insumos y productos y, por lo tanto, afecta su eficiencia. Aquí pueden distinguirse cuatro grandes tipos de apoyo o subsidio: el inicial o de puesta en marcha, el operativo, los créditos blandos y el desarrollo o fortalecimiento organizacional. Todos disminuyen los costos operativos de una IMF y permiten que su gerencia establezca las tasas de interés a un nivel que considere adecuado para el mercado y para su propia sostenibilidad financiera. Ninguna de estas medidas de apoyo tiene necesariamente como objetivo reducir las tasas de interés por debajo del nivel del mercado de modo artificial.

Son pocas las instituciones que empezaron su actividad sin un apoyo inicial sustancial, compuesto por donaciones para las primeras operaciones crediticias, más aportes para infraestructura y asesoramiento experto. Los subsidios iniciales dan a una IMF libertad amplia, aunque temporaria, para establecer sus precios (a menos que existan topes a las tasas de interés). La IMF toma como dadas las cantidades y los precios de sus insumos y busca maximizar su ganancia, sujeta a restricciones si está en un entorno competitivo, o libremente si está sola en el sector financiero local. El apoyo inicial suele ser un importante paquete que incluye subsidios operativos, lo que significa que el donante compensa eventuales pérdidas operativas de la etapa inicial. En este estadio, la eficiencia no es aún muy relevante, dada la ausencia de registros históricos y de información comparativa.

El apoyo operativo, mientras está disponible, permite a los gerentes usar mayores niveles de insumos (asesores de crédito, otro personal, préstamos comerciales, depósitos) y a un costo más elevado que, de otra manera, no sería posible. Permite que la IMF baje los precios de sus productos, algo que de otro modo tampoco podría hacer. Todo esto no es muy relevante cuando la IMF se encuentra en una situación monopólica, pero sí hace una diferencia en un entorno competitivo para las IMF que operan junto a otras que no se benefician de un apoyo similar. La tendencia de este tipo de medida es a prolongar una situación que los gerentes defenderán como un período de aprendizaje necesario y que las IMF rivales considerarán injusta y causante de distorsión.

Los créditos blandos modifican la cantidad y el costo de los insumos, así como el *mix* y los precios de los productos. La financiación bajo condiciones ventajosas da a una IMF un margen de intermediación mayor al que hubiera logrado de otro modo. Entre las 45 instituciones analizadas, 25, prácticamente todas las no organizadas como cooperativas, habían recibido líneas de crédito blandas (ver gráfico 13.1).

Gráfico 13.1 El factor subsidio en los créditos blandos

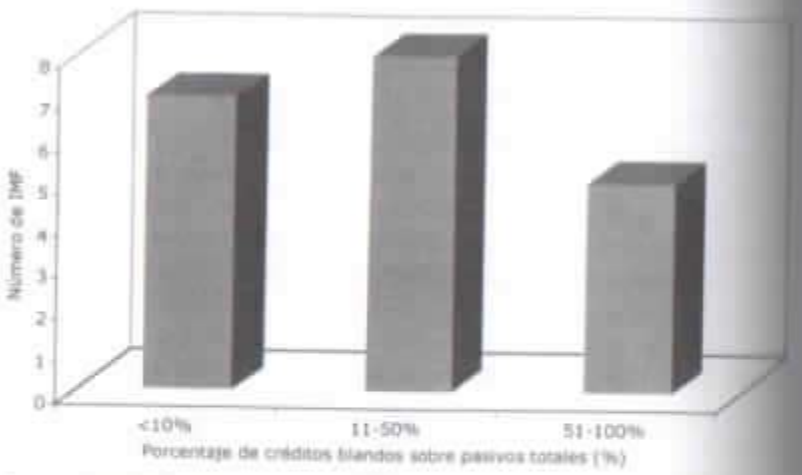


Fuente: Resultados de la investigación de GIAN.

Los plazos de esos créditos variaban entre uno y 11 años, con una media de 5. En base a la diferencia entre la tasa de interés subsidiada y la tasa de interés de mercado, 6 IMF habían ahorrado del 2% al

5% de los costos de capital, 15 del 6% al 10% y 4 más del 10%. Midiendo la importancia de estos créditos blandos sobre el activo total, para 7 IMF era inferior al 10%, para 8 alcanzaba del 11% al 50% y para 5, entre el 51% y el 100% (ver gráfico 13.2).

Gráfico 13.2. La importancia de los créditos blandos



Fuente: Resultados de la encuesta GIAN.

Esto sugiere que los subsidios en forma de créditos blandos todavía son frecuentes en las microfinanzas y que los subsidios en general aún son importantes. De hecho, diez de las IMF analizadas estimaban que, sin subsidios, habrían tenido que cerrar; 34 estaban convencidas de que, sin subsidios, no habrían podido crecer con mejor uso de los recursos humanos y financieros. Muchas IMF sienten que no disponen de estos dos factores de producción en la cantidad y calidad adecuadas: de las 45 IMF analizadas, 22 identificaban restricciones en los recursos humanos como su carencia dominante y 26 reconocían restricciones en los recursos financieros. Esto sugiere que el dinero de los donantes tiene un rol crucial para que las IMF concilien objetivos sociales y financieros, en lugar de tener que elegir entre una u otra dimensión. Nuevamente, si una IMF opera en el aislamiento, esto no tiene externalidades negativas, pero cuando compite con otras IMF, existe el riesgo de introducir distorsiones al mercado y de socavar las operaciones de los competidores, a menos que todas las

IMF tengan a su disposición dinero de donaciones, por ejemplo, a través de una organización de segundo piso. Cuanto más extenso sea el plazo de vencimiento de los créditos blandos, tanto más fácil será para una IMF diversificar sus productos, tener operatorias crediticias de más largo plazo y gestionar con mayor libertad su posicionamiento en términos de rentabilidad.

El fortalecimiento organizacional de IMF es otra forma de subsidio. Este incluye la capacitación de personal, la puesta a disposición de expertos en forma gratuita, el acceso a información y el apoyo sectorial. No es inusual para las IMF recibir aportes en especie; sin embargo, pocas de las instituciones encuestadas reportaron un valor pecuniario importante en términos de equipamiento, adquisición de experiencia y capacitación: estas formas de subsidios en especie no representaban más del 2% ó 3% de sus pasivos (con excepción de dos IMF en Pakistán, Kashf y DAMEN, que evaluaban el subsidio recibido en forma de capacitación en aproximadamente 6% a 8% de sus pasivos). La capacitación era la forma más usual de subsidio en especie (29 casos), seguida del equipamiento (20 casos) y de la asistencia técnica/consultoría (13 casos). El refuerzo de capacidades afecta la eficiencia técnica en el uso de los recursos humanos: asesores de crédito, gerentes y personal administrativo, lo que se refleja en los coeficientes de productividad como cantidad de préstamos/asesor de crédito, cantidad de clientes/integrante del personal, etc. Esto no modifica el precio de estos insumos a corto plazo, aunque no puede descartarse la posibilidad de que un asesor de crédito al que se capacitó solicite un aumento de salario o renuncie a la IMF para incorporarse a un competidor.

Entonces, como regla general, los subsidios a una IMF individual afectan más o menos las cantidades y precios de insumos y productos, según la IMF se encuentre o no en una situación monopólica. Todas, salvo cuatro de las 45 IMF analizadas en el marco de la investigación GIAN, competían con otras IMF, y de éstas, 33 estaban subsidiadas. Sólo dos instituciones sentían que su mercado estaba socavado por un esquema con subsidio. Los donantes interesados en que sus acciones tengan el mejor efecto posible sobre la eficiencia de las IMF deberían, por consiguiente, informarse sobre la configuración de mercado en cada caso. Dado que esto cambia constantemente, la recolección de esta información es una tarea constante. El caso de una IMF de nuestro estudio muestra la importancia de la configuración del mercado y sus efectos sobre la competencia. Alrededor del

90% de los préstamos de esta IMF estaban destinados a generación de ingresos, ofrecidos a una tasa de entre 12,5% y 15% anual sobre saldo. Los prestamistas cobraban entre 30 y 120% anual por diferentes servicios, dependiendo de la urgencia, el objetivo, la forma (en efectivo/en especie) y la ubicación del cliente. Los bancos cobraban entre 4% (en el marco de programas con apoyo gubernamental) y 12% anual (en el marco de programas que ligaban a los bancos con grupos de autoayuda). Se podría pensar que los programas gubernamentales podrían haber socavado las operaciones de la IMF en cuestión, pero dado que ésta operaba en una región aislada y en gran medida como único proveedor, no había enfrentado competencia injusta en el mercado local.

Efectos sobre la gestión

Según los datos de nuestra investigación, no es posible, en términos generales, establecer un nexo entre los subsidios y los cambios en la calidad de la gestión de una IMF. Sin embargo, sí hemos encontrado que las IMF con salarios fijos tienden a ser menos eficientes que las IMF que pagan una combinación de salario base y un componente variable basado en el desempeño. Los criterios que se establecen para evaluar el desempeño del personal (cantidad de préstamos, de transacciones, de clientes, volumen total de cartera, nivel de cartera en riesgo, o una combinación de varios de estos criterios) reflejan la orientación de la IMF hacia objetivos más sociales o más comerciales.

29 IMF de nuestra encuesta utilizaban un sistema de remuneración basado en el desempeño; mientras que 16 IMF no respondieron esta pregunta. Para 12 de las IMF que respondieron afirmativamente, la porción de la remuneración basada en el desempeño representaba al menos 50% del total. Tres IMF habían diseñado la parte variable de la remuneración para incentivar a los asesores de crédito a enfocarse en pobreza (ligando los incentivos a la cantidad y el tamaño promedio de los préstamos), mientras que 26 IMF utilizaban indicadores compuestos de volumen, calidad y número de transacciones. Los donantes no parecían haber interferido de manera alguna en el sistema de remuneración. Como lo indica el cuadro 5.12 del capítulo 5, las IMF con sistemas de remuneración variable parecen tener mejores resultados en términos de sostenibilidad operativa y financiera.

Planificar la seguridad

Ya sea que se trate de aportes para gastos operativos, créditos blandos o fortalecimiento organizacional, todos los subsidios se acaban en algún momento. Es posible que los donantes, los gobiernos o la gerencia de una IMF tengan una percepción diferente sobre el tiempo que la organización aún necesita para lograr la autosuficiencia financiera. Esto se complica por el hecho que IMF que compiten entre sí y tienen donantes distintos pueden recibir señales diferentes sobre la duración esperada del período de ajuste hasta el logro de la autosuficiencia financiera. Estas posibles interferencias con IMF competidoras hacen aún más desafiante determinar el momento óptimo para prescindir completamente de subsidios, lo que sugiere que sería útil establecer algún tipo de reglas comunes para todos los operadores del mercado.

Los gerentes de las IMF suelen encontrarse bajo un estrés permanente por la naturaleza *ad hoc* de las decisiones de fondeo de los donantes. La ayuda es inconstante y sigue modas. A los gerentes de las IMF les resulta imposible hacer una buena planificación estratégica si los subsidios sólo están disponibles por uno o dos años y necesitan ser renegociados continuamente. Esto los lleva a diversificar su cartera de donantes para reducir el impacto de ser abandonados de manera inesperada. A pesar de que tener varios donantes pueda dar cierta seguridad, también aumenta la carga de informes a preparar y la cantidad de expectativas divergentes, e incluso contradictorias, a satisfacer: es posible que algunos donantes deseen que la IMF enfatice el alcance en pobreza, mientras que otros esperen una autosuficiencia financiera total.

Este estrés aumenta por la dificultad de retener a los clientes: nuestra investigación reveló un sorprendente grado de abandono[10]. 15 de 17 IMF indicaron tener una tasa de abandono anual del 11 al 30%, 10 indicaron una tasa de abandono de más del 30% y sólo nueve, una inferior al 10%. La gerencia de las IMF debe estar atenta al diseño y el *mix* de productos y a la determinación de precios para asegurar un nivel estable y creciente de clientes pobres y solventes. Esto no es fácil y tener que tratar con varios donantes al mismo tiempo no simplifica la tarea.

Para apreciar la complejidad de la dependencia de las IMF del apoyo del sector público, es útil considerar el caso de una IMF en India analizada en el marco de la encuesta GIAN[11]. Durante seis años,

esa institución había recibido subsidios en efectivo por un monto de Rp46,84 millones (US$1,09 millones[12]) destinados al fortalecimiento organizacional: capacitación del personal, compra de equipamiento como computadoras, pago de consultores e innovación en productos (microseguros). La IMF había recibido también "apoyo operativo", es decir, donaciones en efectivo para salarios, gastos de imprenta y papelería y todo lo relacionado con la promoción de grupos. Los fondos de "apoyo operativo" habían sido desembolsados únicamente luego de que la IMF había efectivamente realizado el gasto respectivo. El monto anual promedio de estos subsidios en efectivo, de Rp7,8 millones, había compensado ampliamente la pérdida operativa de la institución en 1999 (Rp4,4 millones) pero, en el 2004, esta pérdida se había cuadruplicado a Rp19,8 millones, de manera que los subsidios en efectivo apenas cubrían el 40% de ese monto. Estas donaciones en efectivo provenían de cinco fuentes diferentes y habían estado repartidas de manera desigual en el transcurso de los seis años: la IMF había percibido casi 83% del total en el 2003 y 2004, proveniente de una agencia gubernamental bilateral. No resulta claro si esto causó o fue a su vez causado por el aumento en costos operativos, la expansión sustancial de la cartera de créditos y la duplicación del número de sus clientes muy pobres. Sea cual sea la razón, a fines del 2004 la IMF tuvo una gran pérdida operativa, que pudo cubrir con una donación.

La situación anterior ilustra que la inyección de subsidios para cubrir pérdidas operativas puede permitir a una IMF ampliar su base de clientes, dotación de personal y cartera de créditos, pero la pone también en una situación financiera más vulnerable hasta que pueda beneficiarse de las economías de escala (si es que éstas se materializan). En particular, una IMF no puede realmente esperar recibir donaciones o subsidios cada año, por lo que tenderá a limitar su horizonte de planificación a algunos años como máximo.

La IMF descripta más arriba también se había beneficiado de cuatro líneas de crédito a tasas inferiores a las de mercado, a plazos de cinco a 11 años y tasas de interés subsidiadas de 0%, 2% y 3%. La tasa de referencia del mercado, es decir, la tasa pasiva pagada por los bancos sobre depósitos a 90 días[13] era, en promedio, de 10% para el período analizado. El monto promedio de las líneas de crédito subsidiadas disponibles a la IMF había sido de Rp4.315 millones por año (equivalente a algo más de US$100.000). Esto representaba 64% del total de los créditos vigentes a fines del 2000 y 3,6% a fines del 2004.

La provisión sustancial de financiación blanda había contribuido a un crecimiento genuino de la cartera de créditos. Los plazos (de cinco a 11 años) eran lo suficientemente largos como para permitir que la IMF planifique con un margen de seguridad, una tranquilidad sin duda más importante que la que puede dar un esquema de subsidios operativos con donaciones puntuales en efectivo.

Esta IMF, como muchas otras, contaba con apoyo externo, incluyendo subsidios/donaciones, sin tener realmente la garantía formal de que ese apoyo continuaría en el futuro. Dados los limitados horizontes de planeamiento y las variadas prioridades de los donantes, las IMF muchas veces sienten que es en su propio beneficio modificar su posición en el continuo de pobreza-rentabilidad, cambiando el *mix* de productos de sus funciones de producción, para tener tranquilidad sobre su desempeño financiero, en lugar de concentrarse en acortar la distancia a la frontera de eficiencia dentro de su respectivo grupo par de IMF.

13.6. El camino a seguir: cómo apoyar a las mejores de la clase y a las demás

Los esfuerzos de CGAP para que los subsidios y las donaciones sean más efectivos requieren que las agencias donantes sean cada vez más responsables por los resultados y capaces de justificar la continuidad de su apoyo a las microfinanzas. En las conferencias internacionales y en diversos círculos de la cooperación para el desarrollo económico y social se plantean crecientemente inquietudes sobre el logro de resultados y la generación de productos tangibles. En consecuencia, los donantes enfrentan la necesidad de tomar decisiones difíciles, de distinguir las IMF que merecen ser apoyadas y subsidiadas de las que deberían ser dejadas de lado, las que ya deberían ser independientes en lo financiero de las que aún no tienen posibilidades de serlo dado un entorno operativo y un contexto adversos. Quizás los donantes se planteen si no deberían reconsiderar que su dinero vaya directamente a IMF en particular.

Los "contratos basados en el desempeño" de la segunda versión de la "Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas – directrices de consenso sobre las microfinanzas" (CGAP, Octubre del 2006) recomiendan establecer la relación entre un donante y una IMF (CGAP, 2006, p. 15) sobre una base contractual y estiman que los objetivos de desempeño, las estrategias de salida y algu-

nos indicadores centrales acordados entre ambas partes deberían ayudar a racionalizar las decisiones de renovación o continuación del apoyo. Se recuerda a los donantes que tienen la responsabilidad de ser predecibles, oportunos en los desembolsos y receptivos.

A la luz de nuestros hallazgos, los contratos basados en el desempeño deberían incluir objetivos de eficiencia que distingan entre aquellas áreas por las que la gerencia de una IMF puede ser responsable, es decir, los impulsores endógenos de la eficiencia, de otros factores, los contextuales, que están más allá de su influencia. Adicionalmente, un contrato basado en el desempeño podría especificar el período de tiempo durante el cual deberían lograrse mejoras y establecer un punto de referencia basado en los indicadores de eficiencia mencionados por este libro y los logros de la IMF de referencia (la mejor de la clase). Un contrato basado en el desempeño debería detallar las consecuencias de no lograr las mejoras en eficiencia en caso de que la gerencia pueda ser responsabilizada; en otras palabras, la IMF debería poder anticipar el costo de no-cumplimiento, en la forma de reducción o cancelación de subsidios/donaciones.

Más importante aún, el contrato debería indicar las recompensas y los incentivos que una IMF puede esperar si mejora su eficiencia. Esto puede considerar a IMF de diverso tipo en un mismo país; cuanto más homogéneo sea el mercado local, más fácil será establecer las recompensas y los incentivos. En última instancia, un sistema más racional y transparente de asignación de subsidios a IMF, en lugar de favorecer un tipo de IMF a expensas de otros, debería encauzar los fondos de donantes y gobiernos hacia el logro de una mayor eficiencia por parte de IMF de diferente tipo, alentando mayor economía en el uso de los recursos de IMF de todas las configuraciones y permitiendo que se genere una oferta amplia, competitiva y variada de servicios financieros para los pobres. Es verdad que puede aún haber externalidades negativas en apoyar y subsidiar a una IMF en particular. Esto puede ser controlado, al menos hasta cierto punto, eligiendo correctamente el tipo, punto de entrada y estrategia de salida.

Enseñanzas para la coordinación de los donantes

Para ser efectivo, este enfoque basado en la eficiencia del uso de subsidios y donaciones sólo puede funcionar si existe coordinación entre quienes otorgan los fondos (fuentes públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, así como inversores sociales). En términos generales, los antecedentes de coordinación entre los donantes de las

microfinanzas no son gloriosos, a pesar de los esfuerzos hechos por CGAP y otros, pero en comparación con otras áreas de desarrollo, el resultado tampoco es tan malo. En los años noventa, la comunidad de donantes, reunida en la República Unida de Tanzania, logró establecer un marco de coordinación viable. Considerando el compromiso continuado de las agencias donantes, se podrían establecer y evaluar contratos con IMF basados en el desempeño en eficiencia. Todos los donantes y las agencias gubernamentales deberían adherir a los mismos principios de transparencia y apoyo basados en incentivos, dado que el incumplimiento de uno neutralizaría las externalidades positivas de los contratos basados en desempeño aplicados por otros. Los compromisos asumidos en ocasión de las reuniones de Donantes de Alto Nivel sobre Efectividad de la Ayuda al Desarrollo (en inglés, High Level Donor Meetings on Aid Effectiveness) de 2004 y 2006 en París, organizadas por CGAP, demuestran que los donantes han tomado conciencia de las implicancias del incumplimiento. Este libro aporta herramientas concretas que permiten diseñar compromisos sólidos y justos y establecer condiciones precisas de cumplimiento.

Notas

[1] Morduch, Jonathan, Capítulo 2 de este libro, p. xx.

[2] En otras palabras, se trata de dejar de lado una definición de eficiencia que la equipara con el nivel de costos operativos (ver Christen y Rosenberg, 2000, p. 51). Un estudio llevado a cabo por el FMI constata que "bajos niveles de morosidad combinados con altos niveles de tasas activas no han resultado en rentabilidad ni tampoco en la capacidad de cubrir costos. El pequeño tamaño de los préstamos y los costos de llegar a los clientes aumentan los gastos operativos, que absorben una parte considerable de los márgenes de intermediación".

[3] Las cifras para el 2005 fueron extraídas de "Mapping of Funding Flows", Washington, D.C., CGAP, 2005; agradecemos a Alexia Latortue, de CGAP, por darnos esta información.

[4] Duflos, E. and El-Zoghbi, M., "Apexes: An Important Source of Local Funding", Washington, D.C., Consultative Group to Assist the Poor, 2010.

[5] "Mapping of Funding Flows", Washington, D.C., CGAP, 2005, p.31. En enero de 2004, el tipo de cambio era FMG 5489/US$ y en diciembre de 2004, FMG9287/US$

[6] "Who is Funding Microfinance? Results of the First Global Survey of Funders' Microfinance Portfolio", Washington, D.C., Consultative Group to

Assist the Poor, 2008.

[7] "Who is Funding Microfinance? Results of the First Global Survey of Funders' Microfinance Portfolio", Washington, D.C., Consultative Group to Assist the Poor, 2008.

[8] Grameen Bank recibió, de 1985 a 1996, US$175 millones en subsidios, de los cuales US$17 millones fueron donaciones directas, US$ 82 millones provinieron de facilidades de financiación blandas, US$48 millones fueron capital propio sin dividendos a los accionistas y US$28 millones fueron provisiones por pérdida de cartera no totalmente contabilizadas (Morduch, 1999c).

[9] Morduch (2000, p. 236) señala el carácter artificial de la distinción entre subsidios operativos *ex post* para equilibrar las cuentas de final de ejercicio y subsidios *ex ante* para insumos clave, como fondos para cartera.

[10] Diferentes IMF definen el abandono de clientes de distinta manera: muchas consideran que un cliente ha dejado la institución si no tiene ningún vínculo contractual, tanto de activo como de pasivo, con la IMF. Otras consideran que un cliente se ha ido aun si tiene una cuenta de ahorros en la IMF, pero no tiene un saldo vigente de crédito.

[11] Los datos aquí presentados fueron recolectados por M-CRIL, en nombre de la OIT en el marco del proyecto de investigación de GIAN.

[12] El tipo de cambio era de Rp42,2/US$ en 1999 y de Rp45,3/US$ en enero del 2005.

[13] "Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas – directrices de consenso sobre las microfinanzas" Washington, D.C., CGAP, 2004, p. 15.

Anexo I

El estudio GIAN

Los datos del rendimiento social y financiero de las IMF se produjeron entre el 2004 y 2005 a través de un estudio de campo basado en un cuestionario. Abarcando 45 IMF operando en 21 países de África, Asia, América Latina, Europa del Este, Medio Oriente y el Norte de África. De estas instituciones 26 se encuentran en el MIX. La encuesta llevada a cabo en el estudio GIAN cubre las instituciones de microfinanzas que cuentan con al menos 5000 clientes, operando continuamente entre 1999 y 2003 y dispuestas a presentar estados financieros auditados en todo el periodo.

IMF presentes en el estudio GIAN

	País	IMF
1	Albania	BESA
2	Benin	PADME
3	Bolivia	CACTBI
4		ECOFUTURO
5		SAN ROQUE
6	Bosnia	PRIZMA
7	Brasil	Portosol
8		Blusol
9	Burkina	CVECA SISSILI
10		RCPH
11	Egipto	ABA
12		DBACD
13		Al Tadamun
14		Banque du Caire
15	Georgia	CONSTANZA
16	India	SHEPHERD
17		CASHPOR (CMC)
18		AMMAUTS
19		BASIX
20		ASA
21	Jordania	MFW
22		Tamweelcom – JMCC
23	Líbano	Al Majmoua
24		AMEEN
25	Madagascar	OTIV Tana

Continúa

Anexo I Continua

	País	IMF
26		ADEFI
27	Mali	CVECA du Pays Dogon
28		Nyésigiso
29	México	CAME
30		Kaxa Taon
31	Marruecos	Al Amana
32		FONDEP
33		Zakoura
34	Nicaragua	CARUNA
35		FDL
36	Nigeria	MECREF de Nanny
37		Mutuelle N'GADA de DIFFA
38	Pakistan	Kashf
39		Development Action for Mobilization & Emancipation (DAMEN)
40	Senegal	ACEP
41		FAMECAS
42	Sudáfrica	SEF
43	Vietnam	Capital Aid Fund for Employment of the Poor (CEP)
44		Dong Trieu Credit and Savings Fund
45		TYM Fund

Anexo II

Análisis multivariable y clasificación: desempeño social y financiero

Selección de observaciones y variables usadas: variable nominal activa

15	Variables	50 modalidades asociadas
M4	Mercado objetivo (MIBI)	5 modalidades
S2	Clientes organizados en grupos	4 modalidades
S3	¿Puede la IMF recibir depósitos?	2 modalidades
S4	Promedio de depósito como% del PIB per cápita	6 modalidades
S6	% De mujeres prestatarias	5 modalidades
S10	Atención explícita a la pobreza en la declaración de la misión	2 modalidades
S11	Uso de criterios de pobreza para captar clientes	2 modalidades
S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizados como garantía?	2 modalidades
F1	¿Autosuficiencia operacional alcanzada?	3 modalidades
F2	¿Autosuficiencia financiera alcanzada?	5 modalidades
F3	Reserva por préstamos incobrables (/tot exp)	4 modalidades
F4	Rendimiento sobre la cartera bruta	5 modalidades
F5	Cartera en riesgo a 90 días (PAR 90)	4 modalidades
F6	Relación a pérdidas y ganancias	4 modalidades
F7	Provisión de fondos a los 30 días del incumplimiento	5 modalidades

Muestreo por modalidad: separación en 3 grupos

Test V.	Probabilidad	Porcentaje			Modalidades: características de las variables				Ponderación
		Cluster/Modalidad	Modalida/Cluster	Global	Modalidades	Identificador		Identificador	
Grupo 1/3									
				66,67	GRUPO 1/3			aa1a	21
5,94	0	90,91	95,24	60,00	NO hay activos fijos requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizados como garantía?	S121	22
4,63	0	93,75	71,43	35,56	Atención explícita a la pobreza en el objetivo de la misión	S10	Atención explícita a la pobreza en el objetivode la misión?	S102	16
4,05	0	92,00	93,9	51,11	Utilización del criterio de pobreza para clientes experimentales	S11	Uso de criterios de pobreza para captar clientes?	S112	23
3,96	0	100	52,38	24,44	100% grupos	S2	Clientes organizados en grupos?	S2_3	11
3,13	0,001	90,91	47,62	24,44	100% mujeres	S6	% de mujeres prestatarias?	S6/2	11
2,89	0,002	80	57,14	35,55	Relación a pérdidas y ganancias 0-0,9%	F6	Relación de pérdidas y ganancias	F6_1	15
2,84	0,002	75,00	60,67	42,22	Mayor calidad [illegible]	M4	Mercado objetivo [illegible]	M4_1	19
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	S6	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible] de pobreza para clientes experimentales	[illegible]	[illegible] de pobreza para captar clientes?	[illegible]	[illegible]
-4,61	0	20,00	28,57	94,44	Ninguna atención explícita a la pobreza en el objetivo de la misión	S10	Atención explícita a la pobreza en el objetivo de la misión?	S101	29
5,94	0	4,35	4,76	51,11	Activos fijos requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizadoscomo garantía?	S122	23
Grupo 2/3									
				4,44	GRUPO 2/3			aa2a	2
3,09	0,001	100	100	4,44	Datos faltantes	F5	Reserva de prestamos incobrables t/total gastos?	F5/0	2
Grupo 3/3									
				60,00	GRUPO 3/3			aa3a	22
5,95	0	91,3	95,05	51,11	Activos fijos requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizadoscomo garantía?	S122	23
4,34	0	72,41	95,05	64,44	Ninguna atención explícita a la pobreza en la objetivode la misión	S10	Atención explícita a la pobreza en el objetivode la misión?	S103	29
3,61	0	67,74	95,45	60,00	NO utilización del criterio de pobreza para clientes experimentales	S11	Uso de criterios de pobreza para captar clientes?	S111	31

Continúa

Test V.	Probabilidad	Porcentaje			Modalidades: características de las variables				Ponderación
		Cluster/Modalidad	Modalida/Cluster	Global	Modalidades	Identificador		Identificador	
3,07	0,001	63,64	95,45	75,55	0 a 10 [8]%	S6	% de mujeres prestatarias?	S6_1	11
2,59	0,009	78,57	50	51,11	19<S2<C100%	S2	Clientes organizados en grupos?	S2_2	14
2,50	0,006	100	27,27	12,55	Mayor calidad [130-240%]	S14	Mercado objetivo (MBB)?	S14_3	6
-2,79	0,002	9,09	4,55	24,44	100% mujeres	S6	% de mujeres prestatarias?	S6_2	11
-3,15	0,001	15,55	0,00	44,44	Relación a pérdidas y ganancias 0-42 %.	F6	Relación a pérdidas y ganancias	F6_3	15
-3,61	0	7,14	4,55	31,11	Utilización del criterio de pobreza para clientes experimentales	S11	Uso de criterios de pobreza para captar clientes?	S11_2	14
-3,60	0	0	0	24,44	100% grupos	S2	Clientes organizados en grupos?	S2_3	11
-4,14	0	0,25	4,55	55,56	Atención explícita a la pobreza en el objetivo de la misión	S10	Atención explícita a la pobreza en el objetivo de la misión?	S10_2	16
-5,95	0	6,55	4,55	80,00	Activos fijos NO requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizados como garantía?	S12_1	22

Muestreo por modalidad, separación en 6 grupos

Test V.	Probabilidad	Porcentaje			Modalidades: características de las variables				Ponderación
		Cluster/Modalidad	Modalida/Cluster	Global	Modalidades	Identificador		Identificador	
Grupo 1/6									
				20	GRUPO 1/6			Id(1)	0
5,55	0	50	90,09	55,56	Atención explícita a la pobreza en el objetivo de la misión	S10	Atención explícita a la pobreza en el objetivo de la misión?	S10_2	16
5,26	0,011	10,91	100	18,89	Activos fijos NO requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizados como garantía?	S12_1	22
2,99	0,002	50	77,78	31,11	Utilización del criterio de pobreza para clientes experimentales	S11	Uso de criterios de pobreza para captar clientes?	S11_2	14
2,84	0,002	50	100	55,56	La IMF recibe depósitos.	S5	¿Puede la IMF recibir depósitos?	S5_2	25
2,71	0,003	54,55	66,67	24,44	100% grupos	S2	Clientes organizados en grupos?	S2_3	11
2,71	0,003	54,55	66,67	24,44	100% mujeres	S6	% de mujeres prestatarias?	S6_2	11
2,5	0,006	9,09	33,33	75,55	de 0 al 99% mujeres	S6	% de mujeres prestatarias?	S6_1	55

Continúa

Test V.	Probabilidad	Porcentaje			Modalidades: características de las variables				Ponderación
		Cluster/Modalidad	Modalida/Cluster	Global	Modalidades	Identificador		Identificador	
-2.83	0.002	0	0	14.44	No hay depósitos	S3	Can the MFI receive deposits?	S3_1	20
-2.80	0.002	6.45	22.22	100.00	NO utilización del criterio de pobreza para clientes experimentales	S11	Uso de criterios de pobreza para captar clientes?	S111	31
-3.26	0.001	0	0	51.11	Activos fijos requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizados como garantía?	S122	23
-3.35	0	3.45	11.11	64.44	Ninguna atención explícita a la pobreza en el objetivo de la misión	S10	Atención explícita a la pobreza en el objetivo de la misión?	S101	16
-5.4	0	0	0	53.33	No aplica	S4	¿Promedio de deposito como% del PIB per cápita?	S4_3	24
Grupo 2/6									
				20.00	GRUPO 2/6		xx2x		
4.74	0	68	100	44.44	No deposito	S3	¿Puede la IMF recibir depósitos?	S3_1	20
3.98	0	51.17	100	53.33	No aplica	S4	¿Promedio de deposito como% del PIB per cápita?	S4_3	24
3.93	0	56.93	92.31	46.00	Activos fijos NO requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizados como garantía?	S122	23
3.54	0	52.17	92.31	51.11	Provisioning at 30 days of delinquency	F7	Provisioning at 30 days of delinquency?	F7_2	23
2.98	0.003	52.98	84.62	40.67	Préstamos incobrables > 5%	F3	Reserva por % préstamo incobrable (/tot gastos)?	F3/1	21
2.87	0.002	60	68.25	33.33	Relación de pérdida y ganancias 0-0.5%	F6	Relación de pérdidas y ganancias	F6_1	15
2.87	0.002	60	68.25	33.33	PAR 90 = 0-0.5%	F5	PAR 90?	F5/1	15
2.61	0.005	5.56	7.69	40	Sin aprovisionamiento de fondos a los 30 días	F7	Aprovisionamiento de fondos a los 30 días	F7_1	18
Grupo 3/6									
				17.78	GRUPO 3/6		xx3x		9
3.09	0.001	100	100	4.44	Datos faltantes	F3	Reserva por préstamos incobrables (/total gastos)?	F3/1	2
Grupo 4/6									
				8.00	GRUPO 4/6		bbxb		4
3.14	0.000	44.44	100	20	Reserva por préstamos incobrables = 10% y más	F3	Reserva de préstamos incobrables (/total gastos)?	F3/3	9
2.96	0.001	40	100	22.22	PAR 90=2%	F5	PAR 90?	F5/3	10

Continúa

Test V.	Probabilidad	Porcentaje			Modalidades características de las variables				Ponderación
		Clasificación/Modalidad	Modalidad/Clasificación	Global	Modalidades	Identificador		Identificador	
Grupo 5/6									
4,19	0	67,14	100	17,78	GRUPO 5/6 (ver S2 e ítem grupo)	S2	Clientes organizados en grupos	16/18 82,2	8 14
2,84	0,002	14,78	106	51,11	Activos fijos requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizados como garantía?	S122	23
-2,84	0,002	0	0	48,89	Activos fijos NO requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizados como garantía?	S122	22
Grupo 6/6									
3,16	0,001	66,67	98,67	20	GRUPO 6/6			16/18	9
3,11	0,001	50,13	100	51,11	Relación de pérdidas y ganancias 0-5,2%	F6	Relación de pérdidas y ganancias	F6-2	9
3,09	0,001	51,85	77,78	28,89	Activos fijos requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizados como garantía?	S122	23
2,72	0,003	54,55	66,67	21,44	Reserva por préstamos incobrables 5-10%	F3	Reserva por préstamos incobrables (/total gastos)?	F3-2	13
-3,11	0,001	0	0	48,89	PAR 90 0,5-2%	F5	PAR 90?	F5-2	11
					Activos fijos NO requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizados como garantía?	S122	22

Anexo III

Análisis multivariable y clasificación: desempeño social y financiero

Selección de observaciones y variables usadas: variable nominal activa

Id	Variables	86 Modalidades asociadas
4	M4 Mercado objetivo (MBB)	5 MODALIDADES
10	S2 Clientes organizados en grupos	4 MODALIDADES
17	S3 ¿Puede la IMF recibir depósitos?	2 MODALIDADES
20	S4 Promedio de depósito como% del PIB per cápita	6 MODALIDADES
23	S6 % De mujeres prestatarias	3 MODALIDADES
26	S7 Si los clientes saben leer y firmar contratos	4 MODALIDADES
31	S10Atención explícita a la pobreza en la declaración de la misión	2 MODALIDADES
32	S11 Uso de criterios de pobreza para captar clientes	2 MODALIDADES
33	S12 Activos fijos requeridos utilizados como garantía	2 MODALIDADES
36	F1 Autosuficiencia operacional	3 MODALIDADES
38	F2 Autosuficiencia financiera alcanzada	3 MODALIDADES
41	F3 Reserva por préstamos incobrables (/total expense)	4 MODALIDADES
43	F4 Rendimiento sobre la cartera bruta	3 MODALIDADES
46	F5 PAR 90	4 MODALIDADES
48	F6 Relación a pérdidas y ganancias	4 MODALIDADES
50	F7 Provisión de fondos a los 30 días del incumplimiento	3 MODALIDADES
52	E1 Cliente/agente de crédito	3 MODALIDADES
54	E2 Client/miembro del personal	4 MODALIDADES
56	E3 % Crédito de agente por crédito del personal	3 MODALIDADES
58	E4 Promedio pendientes de préstamos por cliente activo ($)	4 MODALIDADES
61	E5 Relación de los gastos de explotación (Gastos operativos / cartera) (%)	4 MODALIDADES
63	E6 Costo por prestatario ($)	5 MODALIDADES
65	E7 Sueldo agente de crédito / salario promedio en el sector bancario	4 MODALIDADES
67	E8 Sueldo agente de crédito / salario mínimo	5 MODALIDADES

Muestreo por modalidad: separación en 6 grupos

Test V.	Probabilidad	Porcentaje			Modalidades: características de las variables				Ponderación
		Cluster/Modalidad	Modalida/Cluster	Global	Modalidades	Identificador		Identificador	
Grupo 1/6									
				17.78	GRUPO 1/6			nula	8
3.24	0.001	60	75	22.22	Menor calidad (20%)	S4	¿Promedio de depósito como % del PIB per cápita?	S4_1	10
2.97	0.001	36.36	100	48.89	Costo 0-50%	E6	El Costo por prestamo IEP	E6_1	22
2.71	0.005	53.33	100	53.33	Rendimiento 0-25%	F4	Rendimiento sobre la cartera bruta?	F4/1	24
2.62	0.004	55.56	62.5	20	Datos faltantes	F5	PAR 90?	F5/0	9
2.57	0.005	32	100	55.56	Depósitos	S5	¿Puede la IMF recibir depósitos?	S5_2	25
2.46	0.007	42.86	75	33.33	Proporción de los gastos de explotación = 0-15%	F5	¿Proporción de los gastos de explotación (operación gastos/cartera)?	F5/1	14
2.57	0.005	0	0	44.44	Sin depósitos	S5	¿Puede la IMF recibir depósitos?	S5_1	20
5.11	0.001	0	0	55.55	No aplica	S4	¿Promedio de depósito como % del PIB per cápita?	S4_5	24
Grupo 2/6									
				4.44	GRUPO 2/6			nula	2
5.00	0.001	100	100	4.44	Datos faltantes	E9	¿Tiempo de proceso para el primer préstamo? ¿Préstamos en grupo o préstamos individuales?	E9_	2
Grupo 3/6									
				17.78	GRUPO 3/6			nula	8
3.24	0.001	60	75	22.22	PAR 90: 2% y más	F5	PAR 90?	F5/5	10
3.02	0.001	54.55	75	24.44	Autosuficiencia operacional	F1	¿Autosuficiencia operacional alcanzada?	F1	
2.62	0.004	55.56	62.5	20	Reserva por préstamos incobrables = (total 10% y mas gastos)?	F3	Reserva por préstamos incobrables	F3/3	9
2.57	0.005	32	100	55.56	La IMF recibe depósitos	S5	¿Puede la IMF recibir depósitos?	S5_2	25
2.51	0.000	66.67	50	13.33	Amplitud (20-149%)	S4	Average deposit as % GDP per capita?	S4_2	6
2.46	0.007	42.86	75	33.33	Proporción de pérdidas y ganancias	F6	Proporción de pérdidas y ganancias	F6_0	14
2.57	0.005	0	0	44.44	Sin depósitos	S5	¿Puede la IMF recibir depósitos?	S5_1	20
2.57	0.005	0	0	44.44	Cliente/agente de crédito = 300 y más	E2	Cliente/agente de crédito?	E2_3	20
2.82	0.002	8.66	25	73.33	Autosuficiencia operacional	F1	¿Autosuficiencia operacional alcanzada?	S5	
Grupo 4/6									
			33.33		GRUPO 4/6		nula	19	
4.25	0	65	92.86	44.44	Sin depósitos	S5	¿Puede la IMF recibir depósitos?	S5_1	20

Continúa

Test V.	Probabilidad	Porcentaje			Modalidades características de las variables				Ponderación
		Cluster/Modalidad	Modalidad/Cluster	Global	Modalidades	Identificador		Identificador	
3.44	0	54.17	92.86	55.55	Agente de crédito 2 a 4 v salario mínimo	E6	Sueldo agente de crédito / salario mínimo?	E6_2	24
3.41	0	54.17	92.86	55.55	No aplica	S4	Average deposit as % GDP per capita?	S4_5	24
3.28	0.001	57.14	85.72	46.67	Reserva por préstamos incobrables %%	F5	Reserva por préstamos incobrables (col/gasto)?	F5/1	21
3.02	0.001	57.89	78.57	42.22	Menor calidad [0%]	M4	Mercado objetivo OMIFs	M4_1	19
2.90	0.005	60	64.29	33.33	Proporción de pérdidas y ganancias = [6- 0.5%	F6	Proporción de pérdidas y ganancias	F6_1	15
2.90	0.005	60	64.29	33.33	Proporción de pérdidas y ganancias [6- 0.5%	F6	Proporción de pérdidas y ganancias	F6_1	15
2.89	0.000	90	78.57	48.89	Activos fijos NO requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizados como garantía?	S12/1	22
2.55	0.009	56.25	64.29	35.56	Clientes/miembros [100-200]	E2	Clientes/miembros del personal?	E2_2	16
2.39	0.009	15.08	21.43	51.11	Activos fijos NO requeridos	S12	¿Los activos fijos requeridos son utilizados como garantía?	S12/2	23
2.77	0.000	0	0	20.00	Agente de crédito oficial 5 a 10 v salario mínimo	E6	Sueldo agente de crédito / salario mínimo?	E6_3	9
-2.95	0.002	0	0	31.11	Datos faltantes	F6	Proporción de pérdidas y ganancias	F6_0	11
-3.08	0.001	5.26	7.14	42.22	Crédito agente/personal [6-50%]	E5	Crédito de agente por crédito del personal?	E5_1	19
-4.23	0	1	7.14	55.56	Depósitos recibidos	S5	¿Puede la IMF recibir depósitos?	S5_2	25
Grupo 5/6				26.67	GRUPO 5/6			5z5a	12
3.95	0	75	75	26.67	Promedio del préstamo = $500 y más	E4	Promedio pendiente de préstamos por cliente activo (R) ?	E4_5	12
2.82	0.002	75	50	17.78	Costo = $200 y más	E8	Costo por prestatario (R)	E8_4	8
2.74	0.003	52.94	75	37.78	Clientes/miembros = [6-10]	E2	¿Clientes/miembros del personal?	E2_1	17
2.73	0.005	100	33.33	8.89	Tiempo de proceso = 1-v	F9	¿Tiempo de proceso para el primer préstamo (en grupo o individ) (a1 = cuota)?	F9_1	4
2.5	0.008	66.67	50	20	Proporción de pérdidas y ganancias = 0.5-2%	F9	Proporción de pérdidas y ganancias	F9_2	9

Continuación

Test V.	Probabilidad	Porcentaje				Modalidades características de las variables				Ponderación
		Cluster Modalidad	Modalidad Cluster	Global	Modalidades	Identificador		Identificador		
-2,55	0,005	5,20	6,33	12,22	Menor calidad (20%)	M4	Mercado eléctrico (MBE)	M4_1	10	
-3,91	0	0	0	10,00	Costo = 0–510	E6	Costo por prestatario (k) ¹	E6_1	22	
-3,91	0	0	0	10,00	Promedio del préstamo = 0–430	E4	Promedio prestamos de mujeres por cliente activo (B) ¹	E4_1	22	
Grupo 6/6										
				20	GRUPO 6/6			M6b	9	
3,19	0,001	66,67	66,67	20	Proporción de pérdida y ganancias = 0,5–2%	P6	Proporción de pérdida y ganancias ¹	P6_2	9	
3,11	0,001	30,13	100	51,11	Activos fijos reponibles	A12	Los activos fijos reponibles son utilizados como garantía	A12	21	
3,00	0,001	93,85	77,78	28,00	Reserva por préstamos incobrables	F13	Reserva por préstamos incobrables / total 5–10% ganancia	F13/2	13	
2,71	0,003	54,55	66,67	24,44	BMI 90 (0,5–2%	B5	BMI 90	B5/2	11	
-3,11	0,001	0	0	10,00	Activos fijos no reponibles	A12	Los activos fijos reponibles son utilizados sin garantía	A12	21	

Anexo IV Detalle del análisis del capítulo 7

Fundamentos técnicos del análisis factorial

Los valores del indicador i para cada institución financiera se agrupan en el vector x_i de tamaño (n x 1) donde: n es el número de instituciones financieras presentes en el panel (un total de 54).

Los indicadores están medidos en diferentes escalas, por lo que sus varianzas no son directamente comparables. Por esta razón, se estandariza previamente cada uno de los indicadores de la siguiente manera:

$$z_i = \frac{x_i - \bar{x}_i}{\sigma_i} \quad i = 1 \ldots k$$

donde k es el número de indicadores sociales observados (5), $\bar{x}_i$ es el valor medio del vector x_i y σ_i es su desviación estándar.

Se postula que los indicadores estandarizados, $z_1 \ldots z_k$, son manifestaciones distintas de m factores latentes (no observables), $F_1 \ldots F_m$, de tamaño (n x 1). Sin embargo, el método estadístico empleado permite asegurar que éste será igual o inferior al número de indicadores financieros observables. Los valores que toman estos factores para cada institución financiera pueden ser estimados. Para esto, se postulan las siguientes hipótesis estocásticas sobre los términos residuales $Var(F_i) = 1$:

$$Cov(F_i; F_j) = 0, \forall i \neq j; \; Cov(F_i; \varepsilon_k) = 0, \forall k \text{ y } Cov(\varepsilon_i; \varepsilon_k) = 0, \forall k \neq i$$

No se realiza ningún supuesto *a priori* sobre el número de factores latentes. En el presente estudio, el número de factores a ser retenidos responde al criterio conferido por la regla de Kaiser (aquellos que tengan una varianza superior a 1).

El modelo factorial en términos de variables es el siguiente:

$$(2) \quad \begin{aligned} z_1 &= \beta_{11}F_1 + \beta_{12}F_2 + \ldots + \beta_{1m}F_m + \varepsilon_1 \\ z_2 &= \beta_{21}F_1 + \beta_{22}F_2 + \ldots + \beta_{2m}F_m + \varepsilon_2 \\ &\vdots \\ z_k &= \beta_{k1}F_1 + \beta_{k2}F_2 + \ldots + \beta_{km}F_m + \varepsilon_k \end{aligned}$$

Cada indicador estandarizado es una combinación lineal de los m factores latentes más un término de error ε_i tal que $E(\varepsilon_i) = 0$ y $V(\varepsilon_i) = \sigma_{\varepsilon_i}$, en términos matriciales: $E(\varepsilon) = 0$ y $V(\varepsilon) = \Omega$, que es diagonal en virtud de las hipótesis estocásticas sobre los términos residuales. De acuerdo al sistema (2), los factores latentes explican los valores de los indicadores observables a través de los pesos o cargas factoriales β.

De acuerdo al modelo factorial, la matriz de varianza-covarianza de la matriz Z está dada por:

$$V(Z) = B'B + \Omega * \Sigma$$

donde el término $B'B$ representa la parte de la varianza de los indicadores observados que es explicada por los factores.
De acuerdo a la descomposición espectral de la matriz Σ se tiene:

$$\Sigma = P'AP$$

donde A es una matriz diagonal (k x k) que contiene los valores propios de Σ ordenados en forma descendente y P una matriz (k x k) que contiene como columnas los vectores propios unitarios asociados a los valores propios.
A fin de estimar los parámetros del modelo factorial a partir de las observaciones de los k indicadores de cada una de las instituciones financieras, se reescribe el modelo de la siguiente manera:

$$Z_{ist} = F_{ist} B_{ist} + \varepsilon_{ist} \qquad (3)$$

donde la t-ésima columna de la matriz Z es el vector de observaciones del t-ésimo indicador observable.

Para estimar la matriz de carga sobre los factores B, se utiliza el método conocido de factores denominado factores principales (otra alternativa de estimación es el método de máximo de verosimilitud) que consiste en aproximar al máximo la varianza explicada por el modelo, $B'B$, a la varianza observada Σ:

$$\min_{B} (\hat{B}'\hat{B} - P'AP)$$

La varianza residual es estimada por complementariedad:

$$\hat{\Omega} = \Sigma - \hat{B}'\hat{B}$$

Los valores de los factores son estimados a partir de la ecuación (3) por el método de regresión lineal generalizada:

$$\hat{F} = Z\hat{\Omega}^{-1}\hat{B}'(\hat{B}\hat{\Omega}^{-1}\hat{B}')^{-1} \qquad (4)$$

Cabe remarcar que la solución $\hat{B}$ no es única, ya que pre-multiplicando este estimado por una matriz ortogonal se obtiene un nuevo conjunto de estimadores que también minimiza la diferencia entre la varianza explicada por el modelo y la varianza observada. En el presente estudio, se opta por aplicar una transformación ortogonal de manera que la suma de las varianzas de los estimadores $\hat{B}$ sea máxima (método Varimax). Este método permite interpretar más claramente los resultados a través de una mejor interpretación de los factores latentes.

Una vez estimados los factores, el IDS es calculado como una combinación lineal convexa de los mismos, ponderados por su contribución a la explicación de la varianza de los indicadores originales.

Resultados del modelo de datos de panel: ranking de desempeño social como variable explicada

El cuadro IV.1 a continuación resume los resultados del modelo:

Cuadro IV.1 **Resultados la estimación**

Variable	Coeficiente	Desviación estándar
[illegible] (categoría de referencia)	—	—
[illegible]	-23,393 ***	9,333
[illegible]	-12,966 ***	5,175
[illegible]	-14,580 ***	5,561
[illegible]	0,345	5,547
[illegible] mercado (por número de clientes)	-1,781 ***	0,21
[illegible] de mercado (por volumen de cartera)	0,791 ***	0,248
[illegible] administrativos / volumen de cartera	-0,064 ***	0,006
[illegible] financiero, de acuerdo al IDF	0,040 *	0,024
Constante	40,556 ***	3,080
R2 Within	0,1857	
R2 Between	0,6792	
R2 Overall	0,6511	

* Significatividad al 10%
** Significatividad al 5%
*** Significatividad al 1%

El modelo tiene un buen poder explicativo general (R2 Overall). El test de Hausman, realizado comparando modelos que incluyen variables que fluctúan en el tiempo para cada institución financiera, rechaza a un nivel de confianza del 10% la posibilidad de endogeneidad entre los efectos individuales (características propias de cada institución financiera que se mantienen constantes durante el tiempo) y las variables explicativas incluidas. Esto permite concluir que es pertinente estimar un modelo de datos de panel con efectos aleatorios.

El test de Breusch & Pagan acepta la existencia de efectos individuales, indicando que existen características propias de cada institución financiera que se mantienen constantes en el tiempo y que son un factor explicativo significativo para su posición en el ranking social. Una de las ventajas del modelo de datos de panel es que estas características (aunque no se precise cuáles son) son tomadas en cuenta en la explicación del desempeño social.

De acuerdo al modelo factorial, la matriz de varianza-covarianza de la matriz Z está dada por:

$$V(Z) = B'B + \Omega = \Sigma$$

donde el término $B'B$ representa la parte de la varianza de los indicadores observados que es explicada por los factores.
De acuerdo a la descomposición espectral de la matriz Σ se tiene:

$$\Sigma = P'\Lambda P$$

donde Λ es una matriz diagonal (k x k) que contiene los valores propios de Σ ordenados en forma descendente y P una matriz (k x k) que contiene como columnas los vectores propios unitarios asociados a los valores propios.
A fin de estimar los parámetros del modelo factorial a partir de las observaciones de los k indicadores de cada una de las instituciones financieras, se rescribe el modelo de la siguiente manera:

$$Z_{i\times k} = F_{i\times m} B_{m\times k} + e_{i\times k} \qquad (3)$$

donde la i-ésima columna de la matriz Z es el vector de observaciones del i-ésimo indicador observable.

Para estimar la matriz de carga sobre los factores B, se utiliza el método extracción de factores denominado factores principales (otra alternativa de estimación es el método de máximo de verosimilitud) que consiste en aproximar al máximo la varianza explicada por el modelo, $B'B$, a la varianza observada Σ:

$$\min_{\hat{B}} (\hat{B}'\hat{B} - P'\Lambda P)$$

La varianza residual es estimada por complementariedad:

$$\hat{\Omega} = \Sigma - \hat{B}'\hat{B}$$

Los valores de los factores son estimados a partir de la ecuación (3) por el método de regresión lineal generalizada:

$$\hat{F} = Z\hat{\Omega}^{-1}\hat{B}'(\hat{B}\hat{\Omega}^{-1}\hat{B}')^{-1} \qquad (4)$$

Cabe remarcar que la solución $\hat{B}$ no es única, ya que pre-multiplicando este resultado por una matriz ortogonal se obtiene un nuevo conjunto de estimadores que también minimiza la diferencia entre la varianza explicada por el modelo y la varianza observada. En el presente estudio, se opta por aplicar una transformación ortogonal de manera que la suma de las varianzas de los estimadores $\hat{B}$ sea máxima (rotación Varimax). Este método permite interpretar más claramente los resultados a través de una mejor interpretación de los factores latentes.

Una vez estimados los factores, el IDS es calculado como una combinación lineal convexa de los mismos, ponderados por su contribución a la explicación de la varianza de los indicadores originales.

Resultados del modelo de datos de panel: ranking de desempeño social como variable explicada

El cuadro IV.1 a continuación resume los resultados del modelo:

Cuadro IV.1

Tipo de entidad		Resultados la estimación Coeficiente	Desviación estándar
B (categoría de referencia)		—	—
BD		-23,393 ***	4,313
MF		-12,906 ***	5,175
CAC		-14,580 ***	5,564
BAP		0,343	3,547
Cuota de mercado (por número de clientes)		-1,781 ***	0,21
Cuota de mercado (por volumen de cartera)		0,791 ***	0,248
Gastos administrativos / volumen de cartera		-0,064 ***	0,006
Ranking financiero, de acuerdo al IDF		0,040 *	0,024
Constante		40,556 ***	3,088
R2 Within	0,1837		* Significatividad al 10%
R2 Between	0,6792		** Significatividad al 5%
R2 Overall	0,6511		*** Significatividad al 1%

El modelo tiene un buen poder explicativo general (R2 Overall). El test de Hausman, realizado comparando modelos que incluyen variables que fluctúan en el tiempo para cada institución financiera, rechaza a un nivel de confianza del 10% la posibilidad de endogeneidad entre los efectos individuales (características propias de cada institución financiera que se mantienen constantes durante el tiempo) y las variables explicativas incluidas. Esto permite concluir que es pertinente estimar un modelo de datos de panel con efectos aleatorios.

El test de Breusch & Pagan acepta la existencia de efectos individuales, indicando que existen características propias de cada institución financiera que se mantienen constantes en el tiempo y que son un factor explicativo significativo para su posición en el ranking social. Una de las ventajas del modelo de datos de panel es que estas características (aunque no se precise cuáles son) son tomadas en cuenta en la explicación del desempeño social.

Bibliografía

Alem, J. et al. 2008. 'Diagnóstico de Cobertura de Servicios Financieros' (La Paz: Fundación Profin).

Angelelli, P. et al. 2004. 'La colaboración público – privada en el apoyo a la pequeña empresa: siete estudios de caso en América Latina' (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo).

Agudelo, H. 1999. 'De los Monopolios a la democracia económica. Una política para controlar la concentración del poder económico' (Bogotá: Ariel Economía).

Araque, W. 2008. 'Situación actual y perspectivas futuras de las microfinanzas' (Quito: informe presentado al Comité de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar).

Arbeláez M.A. y Echavarría, J.J. 2002. 'Crédito, Liberalización Financiera e Inversión en el Sector Manufacturero Colombiano', en Arbeláez, M.A., Cadena H.J., Carrasquilla, Mario M. y Zuluaga, Sandra, (compiladores) Crisis Financiera y Respuestas de Política (Bogotá: Fedesarrollo/Alfaomega).

Balkenhol, B. (ed.). 2007. 'Microfinance and Public Policy – Outreach, Performance and Efficiency' (New York: International Labor Organization – Palgrave Macmillan).

Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. 'La microempresa en Ecuador: perspectivas, desafíos y lineamientos de apoyo' (Quito).

Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. 'Macro impacto con micro dinero' (Washington, D.C.).

Banco Interamericano de Desarrollo. 2008. 'Microfinanzas en América Latina y el Caribe'. (Washington, D.C.)

Banco Mundial. 2002. 'Impacto social de la crisis en Argentina (ISCA)' (Buenos Aires).

Barona, B. 2004. 'Microcrédito en Colombia' – Estudios Gerenciales N° 90, pp. 79-102 (Cali).

Barona, B., Caicedo, E., and Zuluaga, B. 2009. 'Efficiency and Expense Preference in the Colombian Financial Cooperative Sector', in Canadian Journal of Development Studies Vol. 29 number 1-2, pp. 123-138 (Canada).

Bate, M. Otoño del 2007. 'El Estado como proveedor de servicios microfinancieros: ¿Amenaza u oportunidad?', en Revista Microempresa Américas (Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo)

Beccaria, L. y Maurizio, R. 2005. 'Movilidad ocupacional en Argentina' (San Miguel: Universidad Nacional de General Sarmiento).

Beck, T. 2008. 'Competencia Bancaria y Estabilidad Financiera: ¿Amigos o Enemigos?' – Working Paper 4656 (Washington, D.C.: Banco Mundial).

Bernal, R. 2009. 'The Informal Labor Market in Colombia: Identification and Characterization', en Desarrollo y Sociedad N° 63, pp. 145-208 (Bogotá: Universidad los Andes).

Bertranou, F.M. y Paz, J.A. 2007. 'Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina' (Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo).

Bicciato, F. et al. 2002. 'Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador' (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina).

Bukstein, G. (compiladora). 2007. 'Taller Regional. Aspectos Regulatorios de las Microfinanzas – Ponencias para el Debate' (Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Caldeón, R. 2009. 'Balance general de las experiencias y avances alcanzados en la Banca de Desarrollo' (Lima: Proyecto Bancos Públicos y Finanzas Rurales, Instituto de Estudios Peruanos).

Caldeón, R. 2009. 'Respuestas de la Banca de Desarrollo frente a la crisis financiera internacional. Balance general de las experiencias y avances alcanzados en la Banca de Desarrollo' (Lima: Proyecto Bancos Públicos y Finanzas Rurales, Instituto de Estudios Peruanos).

Cárdenas, M. 2007. 'Introducción a la Economía Colombiana' (Bogotá: Alfaomega/Fedesarrollo).

Cárdenas, M. y Rozo, S. 2009. 'Informalidad empresarial en Colombia: problemas y soluciones', en Desarrollo y Sociedad N° 63, pp. 211-243 (Bogotá: Universidad los Andes).

Castañeda, A., Fadul, M. y Sarmiento, A. 2002. 'Globalización y crisis económica – Incidencia en la financiación de unidades de pequeña escala' (Bogotá: Fundación Corona y Fundación Ford).

Castillo, M. 2009. Ponencia central – finanzas rurales (mimeo), presentado en SEPIA XIII como Ponencia de Balance de la Mesa Especial de Finanzas Rurales (Cusco).

Chaia, A., Dalal, A., Goland, T., González, M.J., Morduch, J., and Schiff, R. 2009. 'Half the World is Unbanked' (Cambridge, New Haven, and New York: Financial Access Initiative and McKinsey & Company).

Christen, R.P. 2001. 'Comercialización y desvío de la misión – la transformación de las microfinanzas en América Latina' (Washington, D.C.: Grupo Consultivo para Asistir a la Población de Bajos Recursos).

Colacelli, E. y Barbuio, S. 2007. 'La microfinanza en Argentina' (Pergine Valsugana, Italia: Proyecto OICS Ettmos).

Collins, D., Morduch, J., Rutherford, S., and Ruthven, O. 2009. 'Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on $2 a Day'(Princeton, NJ, USA: Princeton University Press).

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 2009. 'Reporte de Inclusión Financiera 1' (México, D.F.).

Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. 2009. 'Programa Nacional de Microcrédito 'Padre Carlos Cajade' – Rendimos Cuentas 2007-2009' (Buenos Aires).

Conger, L., Inga, P., and Webb, R. 2009. 'The Mustard Tree – A History of Microfinance in Perú' (Lima: Universidad de San Martín de Porres).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2008. 'Reporte de conteo de Pobreza' (México, D.F.)

Crouzel, R. 2009. '¿Por qué las Microfinanzas no se desarrollan con más éxito en Argentina?' – Microfinance Research Paper (Italia: International Development Law Organization).

Gull, R., A. Demirgiç-Kunt, A., and Morduch, J. 2009. 'Banks and Microbanks' – Policy Research Working Paper 5078 (Washington, D.C.: The World Bank).

Curat, P., Lupano, J. y Adúriz, I. 2006. 'La Demanda Potencial del Microcrédito en el Conurbano Bonaerense' (Buenos Aires: Fundación Andares).

Curat, P., Lupano, J. y Gineste, L. 2007. 'Microfinanzas en Argentina y en América Latina: Regulaciones, Instituciones y Políticas Públicas' (Buenos Aires: Fundación Andares).

de Torres Carbonell, S. 2009. 'Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2008 – Reporte Ejecutivo' (Buenos Aires: Instituto Argentino de la Empresa – Escuela de Dirección y Negocios – Universidad Austral).

Deloitte & Touche Corporate Finance S.A. 2009. '5ᵃᵃ Encuesta Nacional sobre Financiación al Consumo en la República Argentina' (Buenos Aires).

Economist Intelligence Unit. 2009. 'Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2009'.

Falchamps, M. and Lund, S. 2004. 'Rural Poverty, Risk and Development' (UK: Cheltenham and Northampton – Edward Elgar).

FASECOLDA. 10 de febrero del 2010. 'Reporte Preliminar: Cifras Microseguros de la Federación de Aseguradores Colombianos' (Bogotá: Federación de Aseguradores Colombianos).

Garcia, Yuja y Vaelca, 2009. 'Profundización financiera, determinante para el manejo de la política monetaria y crecimiento económico en Bolivia' (La Paz: Banco Central de Bolivia).

Gehrke, M., Martínez, R. y Rondón, M.C. 2008. 'Análisis e Informe de Benchmarking de las Microfinanzas en América Latina 2008' (Washington, D.C.: Microfinance Information eXchange).

Gehrke, M., Martínez, R. y Rondón, M.C. 2008. 'Liga de campeones 2008 – Las 100 de MIX en América Latina y el Caribe' (Washington, D.C.: Microfinance Information eXchange.)

González-Vega, C. y Gom , D.H. 1995. 'State-Owned Agricultural Development Banks: Lessons and opportunities for Microfinance' – Gemini Papers (Bethesda, Maryland: Development Alternatives Incorporated).

González-Vega, C. 2-4 de junio del 2005. 'Deepening Rural Financial Markets: Macroeconomic, Policy and Political Dimensions', ponencia presentada en la conferencia 'Paving the Way Forward: An International Conference on Best Practices in Rural Finance' (Washington, D.C.).

Instituto de Estudios Peruanos. 2010 'América Latina y El Caribe: Banca de Desarrollo con Cartera Rural. Principales Indicadores' (Lima: Proyecto Bancos Públicos y Finanzas Rurales).

Ivatym, G. y Mas, I. 2008. 'Las primeras experiencias con la banca sin sucursales' (Washington, D.C.: Grupo Consultivo para Asistir a la Población de Bajos Recursos).

Jiménez, R. 2009. 'Papel y desempeño del Banco do Brasil en el sector rural durante la crisis financiera internacional (2007-2009)' (Lima: Proyecto Bancos Públicos y Finanzas Rurales, Instituto de Estudios Peruanos).

Johnston, D. and Morduch, J. 2008. 'The unbanked: evidence from Indonesia', in 'The World Bank Economic Review, Volume 22, Number 3, pp. 517-537 (Washington, D.C.).

Kirkpatrik, C. et al. 2002. 'The Implications of the Evolving Microfinance Agenda for Regulatory and Supervisory Policy', in Development Policy Review 20(5), pp. 293-304 (London).

Kumar, A., Nair, A., Parsons, A., and Urdapilleta, E. 2006. 'Expanding Bank Outreach through Retail Partnerships: Agent Banking in Brazil' – World Bank Working Paper Nº 85.2006 (Washington, D.C.: World Bank).

Mahilengoitia, O. y Saldaña, R. 2009. 'Ampliación de los servicios financieros en áreas rurales: El uso de agencias en locales compartidos con el Banco de la Nación' (mimeo), ponencia presentada en SEPIA XIII como parte de la mesa especial de finanzas rurales (Cusco).

Magill, J y Meyer, R. 2005. 'Microempresas y microfinanzas en Ecuador' (Quito: Proyecto Salto – United States Agency for International Development).

Martínez Ramírez, R. 2010. 'América Latina y El Caribe 2009 – Análisis e Informe de Benchmarking de las Microfinanzas', (Washington, D.C.: Microfinance Information Exchange).

Marulanda, B. 2006. 'Downscaling: Moving Latin American Banks into Microfinance', in Berger, M., Goldmark, L., and Miller-Sanabria, T. (eds.) An Inside View of Latin American Finance (Washington, D.C.: Interamerican Development Bank).

Mas, I. and Siedeck, H. 2008. 'Banking through Networks of Retail Agents' – Focus Note Nº 47 (Washington, D.C., Consultative Group to Assist the Poor).

Mauricio, R. Noviembre del 2009. 'Movilidad ocupacional de los trabajadores independientes en Argentina. Un análisis de su intensidad, características y determinantes', ponencia en el Seminario Economía Informal en Argentina: Los desafíos de la inclusión (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y CONICET).

McKinsey & Company. 2007. 'Desarrollo del potencial de los sistemas financieros en América Latina' (Bogotá).

Micco, A. y Panizza, U. Febrero del 2005. 'Public Banks in Latin America', documento preparado para la conferencia Public Banks in Latin America: Myth and Reality (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo)

Morduch, J. 1995. 'Income Smoothing and Consumption Smoothing', in Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, Number 3.

Nagarajan, G. and R. Meyer. 2005. 'Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debates and Opportunities' (Ohio: The Ohio State University).

Navajas, Sergio et al. 2006. 'Indicadores de microfinanzas en América Latina: rentabilidad, riesgo y regulación' (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo).

Ocampo, J.A. (compilador). 2007. 'Historia Económica de Colombia' (Bogotá: Planeta/Fedesarrollo).

Parada, J. 2003. 'Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias', en Revista Economía Institucional de la Universidad Externado de Colombia, Vol. 5, No. 8 (Colombia).

Prahalad, C.K., 2007. 'The Fortune at the Bottom of the Pyramid – Eradicating Poverty through Profits' (USA: Wharton School Publishing).

Quelca, González et al. 2009. 'Estudio sobre la Bancarización en Bolivia' (La Paz: Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero).

Quinteros, C. 2009. 'Respuestas de la Banca de Desarrollo frente a la crisis financiera internacional. El caso de INDAP de Chile' (Lima: Proyecto Bancos Públicos y Finanzas Rurales, Instituto de Estudios Peruanos).

Red Argentina de Instituciones de Microcrédito y Fundación Andares. 2009. 'Mapeo de Instituciones de Microcrédito de Argentina' (Buenos Aires).

Red Financiera Rural. 2009. 'Reflexiones y propuestas sobre finanzas populares y solidarias' (Quito).

Red Financiera Rural. 2006. 'Marco normativo de cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador: diagnóstico y alternativas' (Quito).

Red Financiera Rural. 2007. 'Jardín Azuayo: Un modelo de gobierno para lograr cobertura en zonas rurales' (Quito).

Rhyne, E. 2009. 'Microfinance for Bankers and Investors' (New York: McGraw Hill).

Rodrik, D. 2007. 'Normalizing Industrial Policy' (Cambridge, MA: Harvard University).

Sainz, A. 2009. 'Negocios exitosos argentinos – Diez casos emblemáticos en la base de la pirámide social: Coto, Marolio, La Salada, Helados Pirulo, FIE Gran Poder, Dr. Ahumo, Calipso y más' (Buenos Aires: Editorial Planeta).

Salazar, N. 2005. 'Evolución y determinantes del margen de intermediación en Colombia', en Coyuntura Económica, 35 (2), pp. 227-240 (Bogotá: Fedesarrollo).

Saldarriaga, G. 2009. 'Respuestas de la Banca de Desarrollo que atiende al agro en América Latina frente a la crisis económica internacional' (Lima: Proyecto Bancos Públicos y Finanzas Rurales, Instituto de Estudios Peruanos).

Seibel, H. Junio del 2000. 'Bancos de desarrollo agrícola: ¿cerrarlos o reformarlos?', en Revista Finanzas y Desarrollo, Vol. 37, Núm. 2 (Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional).

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. '12 objetivos nacionales de desarrollo humano' (Quito: Colección La Patria de Todos).

Seira, E. et al. 2009. 'BANSEFI: Reporte al H. Congreso de la Unión' (México, D.F.: BANSEFI).

Shapleigh, A. y Fernández, F. 2005. 'Microfinanzas en Ecuador' (Quito: Proyecto Sallo - United States Agency for International Development).

Trivelli, C. y de los Ríos, C. 2009. 'Reformar los bancos de desarrollo que atienden al agro ¿hay una receta?' (Programa Regional de Capacitación en Desarrollo Rural, Instituto de Estudios Peruanos y Fundación Ford).

Trivelli, C., de los Ríos, C. y Yancari, J. 2009. 'Crisis y pobreza rural en América Latina' (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural e Instituto de Estudios Peruanos).

Trivelli, C. y Venero, H. 2009. 'Mapeo de Experiencias Relevantes en la Oferta Actual de Servicios Financieros Rurales en el Perú' (Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Consorcio de organizaciones privadas de promoción al desarrollo de la micro y pequeña empresa y Finanzas e Investigación para el Desarrollo Rural).

Trivelli, C. y Yancari, J. 2009. 'Los hogares de la sierra rural y su relación con los mercados de factores: el caso de los servicios financieros', en Trivelli, C., J. Escobal y B. Revesz, Desarrollo rural en la sierra. Aportes para el debate, pp. 225-275. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Grupo de Análisis para el Desarrollo y Consorcio de Investigación Económica y Social).

Udry, C. 1994. 'Risk and Insurance in a Rural Credit Markets: An Empirical Investigation in Northern Nigeria' in Review of Economic Studies 61 pp. 495-526 (UK).

Voordecker, W. and Steijvers, T. 2006. 'Business collateral and personal commitments in SME lending', in Journal of Banking and Finance N° 30, 2006, pp. 3067-3086 (Carbondale, IL, USA).

Valazza, A.L. 2005. 'A Proposal for Enhancing the Provision of Financial Services to the Argentine Poor' – PED 250 Second Year Policy Analysis (Cambridge, MA: Harvard University).

Wenner, M. y Proenza, F. 2002. 'Financiamiento rural en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades', en M. Wenner, J. Alvarado y F. Galarza (eds.) Prácticas prometedoras en finanzas rurales (Lima: Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales, Academia de Centroamérica y Banco Interamericano de Desarrollo).

Westley, G. 2005. 'Equipment Leasing and Lending – A Guide for Microfinance' – Sustainable Development Department, Best Practices Series (MSM -122) (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank).

Yunus, M. 2002. 'Grameen Bank II: Designed to Open New Possibilities' (Bangladesh: Grameen Bank).

Zeller, M. 2-4 junio del 2003. 'Models of Rural Financial Institutions', ponencia presentada en la conferencia Paving the Way Forward: An International Conference on Best Practices in Rural Finance (Washington, D.C.).

Zeller, M. and Meyer, R. (eds.) 2009. 'The Triangle of Microfinance: Financial Sustainability, Outreach and Impact' (Baltimore and London: The John Hopkins University Press in collaboration with the International Food Policy Research Institute).

Índice analítico

accesibilidad, 9, 105
ACCION International, 202, 246
activistas, 164, 178, 333
acciones, nuevos, 155, 163, 178, 193, 220, 355
adecuación, 83, 182, 193
Adra, *véase* Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales
Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales, 301, 304–8, 310, 314–15, 317
agencias, 325–6, 333, 335, 338, 346–8, 363, 365
  Bolivia, 175, 177, 183, 195
  Perú, 302, 317
ahorro
  cuentas de, 12–13, 15, 208–9, 212, 224, 228, 273
  obligatorio, 249–50
alcance en pobreza, 9–10, 20, 23–7, 90, 105, 145–6, 188–90
alianzas, 158, 160, 257, 311, 336
ampliación del mercado y rentabilidad, 145–52
análisis
  comparativo, 192, 306, 317
  de desempeño, 52, 183, 184–7
    metodología, 52–7, 182–4
  de eficiencia, 60–71, 180
  de envolvimiento de datos, *véase* DEA
  factorial, 91, 184, 383–5
  de las instituciones de microfinanzas, 303
aplicabilidad del concepto de eficiencia, 17
apoyo global de los donantes, 346–9
áreas rurales, *véase* zonas rurales
Argentina, 26, 125–65, 217, 285, 311
asesores de crédito, 17–18, 20–2, 97, 101–2, 110–11, 355–6, 359–60
  Argentina, 138, 147–9, 152, 158–9
  Ecuador, 250
  prestatarios por, 147–9, 152, 158
ASFI (Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero), 173–5, 177–9, 181–2, 186–7, 189, 191, 193
asignación de recursos, 18, 23, 94, 216, 221, 291, 353–4
asistencia técnica, 214–15, 222–3, 272–3, 280–1, 298–9, 331, 349
'atraer', 4, 32, 38–40, 47, 100, 111, 133
Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero, *véase* ASFI
autosuficiencia
  financiera, 4, 6–10, 23–4, 92–4, 105–9, 112, 114–20
    Argentina, 153
    Bolivia, 193
    Colombia, 221
    México, 279, 282
    Perú, 304, 309, 314
  operativa, 6, 10, 94, 98–100, 105–9, 111–14, 116–18

BAC, *véase* Banco Agrario de Colombia
Banca de las Oportunidades (BO), 201, 204–16, 219, 222–3, 225–8, 230–1
bancarización, 162, 211–12, 224
Banco Agrario de Colombia (BAC), 212–13, 216, 224–5, 227–8, 230
Banco Central de Bolivia (BCB), 173, 194
Banco Central de la República Argentina (BCRA), 140–1, 160, 162–4
Banco de Desarrollo Productivo (BDP), 195–6, 198
Banco de la Nación (BN), 335–6

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), 98-9, 266, 269, 273, 280, 286-7
Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB), 333-6
Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 129, 162, 202, 210, 313, 347
Banco Mundial (BM), 33-4, 47, 121, 142-3, 227, 307-8, 347
Banco Nacional de Fomento (BNF), 247-8
Banco Pichincha, 113
bancos
comerciales, 32-3, 47, 88, 174, 181-3, 265, 300
comunales, 21, 148-9, 245, 309-12
de desarrollo agrícola, 26, 322-38
Bancoésol, 23
Bangladesh, 22, 34, 41, 43, 136, 138-9, 226
Bank Rakyat Indonesia (BRI), 136-7
Banrural, 333-6
BANSEFI, véase Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BCB, véase Banco Central de Bolivia
BCRA, véase Banco Central de la República Argentina
BDP, véase Banco de Desarrollo Productivo
benchmarking, 9, 218, 258, 284
BID, véase Banco Interamericano de Desarrollo
BM, véase Banco Mundial
BN, véase Banco de la Nación
BNB, véase Banco do Nordeste do Brasil S.A
BNF, véase Banco Nacional de Fomento
BO, véase Banca de las Oportunidades
Bolivia, 18, 23, 26, 42, 125, 173-99, 221
Brasil, 74, 125, 160, 202, 225, 285, 333
BRI, véase Bank Rakyat Indonesia

CAC (cooperativas de ahorro y crédito abiertas), 174, 188, 196, 385
Caisses Villageoises, 22
Cajas de Ahorro, 277
cajas municipales, 295-303
calidad de la cartera, 11, 111, 247
calidad de la información, 6, 330
calificaciones de eficiencia, 51-2, 54-6, 61-2, 72
CAME, véase Centro de Apoyo al Microempresario
capacidad, 4-5, 8, 10, 19-20, 32, 36, 92-4
de absorción de deuda, 8, 19-20
Argentina, 139, 152, 156-7, 162
Bolivia, 194, 199
Ecuador, 254, 259
falta de, 5, 285
México, 283-4, 286
Perú, 308, 311, 316
capacitación, 42-4, 355-6, 359, 362
Argentina, 127-8, 131, 151, 161, 165
Colombia, 206, 209, 214, 222-3, 228
Ecuador, 250
México, 272, 278, 281
Perú, 298-300, 311
capital de riesgo, 203, 206, 215-16, 222, 255
capital semilla, 228, 230, 349
captaciones, 179, 193-5
carga de trabajo, 97, 101-2, 104, 106, 108
cartera, 7-9, 11-13, 17-20, 82-4, 92-6, 98-101, 110-11
Argentina, 128, 133-4, 137, 145-7, 149-50, 153-4, 158-61
Bolivia, 179-80, 182-3, 186-91, 195, 197
buena, 7, 12-13, 17, 19-20, 98-101, 158-9, 223
calidad, 11, 111, 247
Colombia, 210, 214, 219, 223-4, 229
y depósitos, 179
Ecuador, 240, 247, 250, 256
México, 271-5, 279, 281-2, 285-6
pérdida de, 22, 82-4, 86, 94-6, 103, 106, 120
Perú, 294-6, 299, 304-16
en riesgo, 5, 7, 94, 96, 103, 149, 281-2
riesgo de, 120
rural, 328-9
saldos de, 93, 183, 186, 223
CDM (Corporación para el Desarrollo de las Microempresas), 205, 215
Centro de Apoyo al Microempresario (CAME), 98-9, 350
CFN (Corporación Financiera Nacional), 247-8
Chile, 40, 125, 158, 222, 227, 285, 327-8
clase media, 98, 152
CNB, véase corresponsales no bancarios
CNBV, véase Comisión Nacional Bancaria y de Valores
COAC, véase cooperativas de ahorro y crédito
cobertura, 33, 76, 322-3, 333
Argentina, 151
Bolivia, 175-6, 182, 193
Colombia, 204, 206, 208, 213, 216, 220-1, 226-8
Ecuador, 242-3, 257
México, 266-7, 278, 281, 284
Perú, 304
coeficiente de asesores de crédito sobre personal total, 147-8, 159
coeficiente de asignación del personal, 12
coeficientes
contables, 51, 57, 62
de correlación para insumos y productos de IMF, 60
de eficiencia, 12-13, 110, 159, 314
colateral, 23, 26, 86-7, 95, 98, 104, 113
colocaciones, 179, 194, 209, 295-6, 328, 333, 337
Colombia, 14, 26, 125, 131, 160, 201-32, 285
comercialización, 14
Argentina, 145, 149, 154
Bolivia, 173-99
Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), 265-6, 268, 270-3, 275-6, 281, 284
comisiones, 17, 41, 151, 203, 207, 248
compañías de crédito, 133-5, 144
compañías de financiamiento comercial, 209, 211, 219
compañías financieras, 133, 298
comparabilidad, 12, 259, 304, 345, 351
competencia, 19-20, 85-6, 88, 324-6, 335-6, 354-6, 359-60
Argentina, 133, 145, 154, 157
Bolivia, 173-99
Colombia, 204, 217-21, 227, 230
Ecuador, 244, 248, 251, 253, 258, 260
mecanismos que fomenten la, 258
México, 275, 283-4, 287
Perú, 302-3, 317-18
competitividad, 9, 24, 85, 87-8, 261, 336-8, 356-7
Argentina, 158
Bolivia, 190-3
Colombia, 224, 227, 232
Ecuador, 242-3, 245, 253
Perú, 302-3, 316, 318
concentración de mercado, 85, 173, 178, 193, 258, 352
CONEVAL, véase Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), 276-8, 283-4
Consejo Superior de la Microempresa (CSM), 203, 207
construcción de variables, 57-60
consumo
crédito al/de, 132-5, 144, 204, 217, 260
estabilización del, 137, 142-3
financiación del, 134, 137, 142-5
consumo diario, 135, 142
cooperación internacional, 100, 154, 195, 241, 303, 317

cooperativas, 10, 16, 53, 88, 106, 108, 333–4
de ahorro y crédito (COAC), 16, 174, 210, 240–1, 245, 249–50, 257
Argentina, 147, 161
Bolivia, 174, 176–8, 182, 189, 191, 193, 195
Colombia, 208–11, 219–20, 222–3
Ecuador, 240–1, 245, 250, 257, 259
México, 266–70, 277
Perú, 295, 298, 300
cooperativas de ahorro y crédito abiertas, *véase* CAC
Corporación Financiera Nacional, *véase* CFN
Corporación para el Desarrollo de las Microempresas, *véase* CDM
corresponsales no bancarios (CNB), 164, 207, 212–13, 225–8, 230, 257
costos, *véase también* gastos
fijos, 19, 75–6, 82–7
operativos, 20, 58, 76, 82, 94, 110, 160–1
de personal, 20–1, 24, 90, 105, 108, 110–11, 121
por prestatario, 108
salariales, 20–1, 27, 52, 56, 82, 84, 99
de transacción, 25, 26, 41, 74–7, 82, 113, 226–9
crédito, racionamiento del, *véase* racionamiento del crédito
crédito al/de consumo, 152–5, 144, 204, 217, 260
créditos
blandos, 13, 35, 37, 46, 154, 279, 356–9
estratificación de, 175, 182
grupales, 23, 93, 98, 113
incobrables, 33, 104, 106, 352
individuales, 21, 23, 93, 98–9, 113, 148–9, 310
criterios de eficiencia, 49, 157, 265, 267, 281
CSM, *véase* Consejo Superior de la Microempresa
cuentas de ahorro, 12–13, 15, 208–9, 212, 224, 228, 273
cuotas de mercado, 173, 177, 188, 301

DEA (análisis de envolvimiento de datos), 14, 16–17, 25, 27, 48–73, 255, 345
modelo, 49, 58–71
demanda de crédito, 141
densidad de clientes, 8, 20, 155, 345
dependencia, 9, 32–4, 40–1, 44, 351, 361
Argentina, 132, 151–3, 156, 165
Colombia, 219, 227
México, 271, 276, 278, 286
depositantes voluntarios, 7, 13
depósitos, 8, 15–16, 75, 82–5, 93–4, 348–9, 353–4
Bolivia, 180, 187, 194
Colombia, 212
Perú, 298–302
desafíos, 9, 216, 291, 322–38
desempeño
análisis de, *véase* análisis de desempeño
evaluación de, 49–52, 57–9, 72
financiero, 9–11, 22–4, 49–50, 58–9, 93–8, 101–6, 119–20
Bolivia, 174, 178, 181–4, 188, 192
Ecuador, 252, 259
México, 285
operativo y social, 182
Perú, 303, 315–17
institucional, 24, 90, 187
medición del, 10, 13–14, 182, 184, 351
operativo, 181, 183–5, 303
relativo, 13, 184, 318, 328–9
social, 10–12, 48–9, 90–1, 94–7, 101, 103, 351
Bolivia, 182, 184–5, 187
Colombia, 206
México, 282
Perú, 312
desempleo, 130–1, 292
desigualdad, 44, 99, 145–6, 155–4, 244, 251, 265
desregulación, 175, 190, 352, *véase también* regulación
detonantes de productividad, 69–71
diferenciales de tasa de interés, 75–80
desagregación, 81–3
explicación, 84–7
y racionamiento del crédito, 79–81
Dirección de Microfinanzas Prisma, *véase* MFP
disponibilidad de información, 115, 218, 284
distribución del riesgo, 22
diversificación, 76, 84, 144–5, 149–50, 159–60, 241, 260–1
donantes, 6–11, 23–8, 34–40, 44–5, 344–53, 358–61, 363–5
Argentina, 155–4
Colombia, 201–32
México, 283
Perú, 301, 303, 311, 315, 317–18
programas financiados por, 201–32

EACP, *véase* Entidades de Ahorro y Crédito Popular
economías de escala, 8, 10, 41, 56, 61, 69, 85
Ecuador, 26, 113, 125, 222, 240–61, 285
educación, 3, 197, 273, 280, 287, 312, 334
eficiencia, 5, 9–27, 36, 44, 330, 344–6, 364–5
acciones que afectan la, 356–63
análisis de, 60–71, 180
Argentina, 126, 145, 147–50, 152–3, 156, 159–60, 163–5
Bolivia, 173–4, 179–81, 183–4, 187–90, 192–3, 196, 199
calificaciones de, 51–2, 54–6, 61–2, 72
coeficientes de, 12–13, 110, 159, 314
Colombia, 201, 204, 216–18, 220–4, 226–7, 230–2
criterios de, 49, 157, 265, 267, 281
Ecuador, 243–4, 246, 251, 253–4, 257, 259–61
frontera de, 14, 17, 23, 54, 56, 68, 70
impulsores de la, 22, 90–121
indicadores de, 12–13, 19–20, 27, 97, 101–2, 147–9, 183
en las instituciones de microfinanzas, 48–73
en la intermediación financiera, 74
limitantes de la, 90–121
México, 265, 267, 274–9, 281–7
Perú, 290, 303–4, 306, 313–18
políticas públicas basadas en la, 152–64
técnica, 17–18, 23, 59–60, 69, 97, 119, 222–3
empleabilidad, 130–1
emprendedores (por necesidad), 131–2
emprendedorismo, 128, 131–2, 142
EMPRENDER, *véase* Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Rurales
encuesta GIAN, 24, 26, 28, 92, 350, 357–9, 361
encuesta ISCA, 142–3
enfoque en pobreza, 9, 11, 20, 94–5, 108, 115, 351
Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP), 267, 273, 275, 286
entorno institucional, 88, 297, 302, 317, 324
escala, economías de, 8, 10, 41, 56, 61, 69, 85
estabilización del consumo, 137, 142–3
estadísticas descriptivas, 59–60
estandarización, 11–12, 138, 248, 258, 268, 383
estrategias subóptimas, 142–3
estratificación de créditos, 175, 182
estructura del libro, 24–7
evaluación de desempeño, 49–52, 57–9, 72

exclusión, 25, 149, 165, 176, 265, 267
  financiera, 25, 149
expansión de las finanzas rurales, 332–6

FA, *véase* Familias en Acción
factor trabajo, 21, 230
factoring, 229–30, 302, 331
falta de capacidad, 5, 283
falta de información, 6, 281–4
Familias en Acción (FA), 207, 209, 212, 224, 227
FFP (fondos financieros privados), 174, 176, 185–6, 190, 193, 196
financiación del consumo, 134, 137, 142–5
finanzas rurales, 206, 322–4, 329
  expansión de las, 332–6
FNG, *véase* Fondo Nacional de Garantías
focalización, 108, 228, 231
FOMIN, *véase* Fondo Multilateral de Inversiones
FOMIPYME, *véase* Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
FOMMUR, *véase* Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
FONAES, *véase* Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad
FONAGA, *véase* Fondo Nacional de Garantías (FONAGA)
Fondesurco, *véase* Fondo de Desarrollo Regional Fondesurco
Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME), 205
Fondo de Desarrollo Regional Fondesurco, 301, 304–6, 312–14, 316
Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Rurales (EMPRENDER), 203
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), 266, 274, 278, 286
Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), 129, 162
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), 266, 274–5, 277–9, 286
Fondo Nacional de Garantías (FNG), 208–9
Fondo Nacional de Garantías (FONAGA), 266, 274, 286
fondos autogestionados de ahorro y crédito, 206, 214–15, 226, 228
fondos financieros privados, *véase* FFP
fondos no reembolsables, 31, 90, 115, 307
formas legales, 9, 90–3, 105–6, 108–9, 147, 161, 290
fortalecimiento institucional, 206, 214, 272–4, 300
fricciones de mercado, 75, 77–9, 87
frontera de eficiencia, 14, 17, 23, 54, 56, 68, 70
fuentes de información, 57–60
funciones de producción, 21, 23, 345–6, 363
Fundación Andares, 147–9, 152, 158

garantías
  alternativas, 196–7
  grupales, 94, 148, 156, 250, 310, 316
  mutuas, 19, 135, 148, 305–6, 310
  solidarias, 22–3, 138
gastos
  administrativos, 12, 20–1, 27, 59, 97, 103, 188–90
  financieros, 94, 183
  operativos, 4–7, 13, 17–21, 24, 50, 59–62, 100–1
    Argentina, 150, 153, 155, 158–9
    Bolivia, 183, 192
    Colombia, 218
    Ecuador, 251
    Perú, 313–14
  de personal, 12–13, 22, 158–9, 330, 345
gestión, 8, 12, 15–16, 19–21, 344–6, 351–2, 360
  Argentina, 157, 159, 163
  Bolivia, 181, 188, 190–1
  Colombia, 204, 206, 214
  del conocimiento, 204, 206, 216
  Ecuador, 260–1
  Perú, 297–8, 309, 312, 315
GIAN, encuesta, 24, 26, 28, 92, 350, 357–9, 361
Global Entrepreneurship Monitor, 131
Grameen Bank, 136, 138–40
grupos de instituciones de microfinanzas, y impulsores y limitantes de la eficiencia, 93–105
Guatemala, 125, 285, 332–3

Herfindahl-Hirschman, índice, 173
historial crediticio, 86, 138, 247, 334
Honduras, 125, 190, 285
honorarios, 203, 207

IFD (instituciones financieras de desarrollo), 322–32, 336–8, 346–7, 385
  Bolivia, 174, 177, 181–2, 184, 186–93, 195–6
impuesto a créditos y débitos bancarios, 162
impuesto a las ganancias, 161–2
impuesto al cheque, 162
impuesto al valor agregado, *véase* IVA
impulsores de la eficiencia, 22, 90–121
INB per cápita, 7, 12–13, 21, 49, 58, 94–5, 158–9
incentivos, 32–3, 35–6, 38, 40–1, 44, 334–5, 364–5
  Argentina, 128, 153, 156, 159
  Bolivia, 195, 199
  Colombia, 205, 224, 227, 231
  Ecuador, 256
  México, 276–9, 281, 286
inclusión financiera, 26, 155, 157, 159, 161–3, 165, 176
  Colombia, 224, 227, 232
  Ecuador, 242–3, 250, 256
  eficiente, 125–65
  México, 265–87
  Perú, 291, 297
incobrabilidad, 183, 191
India, 39, 361
indicadores
  de eficiencia, 12–13, 19–20, 27, 97, 101–2, 147–9, 183
  financieros, 7, 59, 120, 258, 385
  de profundidad, 180
  sociales, 214, 383
índice Herfindahl-Hirschman, 173
Indonesia, 136, 298
ineficiencia, 14, 44, 53–4, 56, 80–1, 147–8, 230–1, *véase también* eficiencia
inestabilidad, 86, 152
inflación, 35, 37, 94, 120, 127, 180, 298
información
  calidad, 6, 330
  disponibilidad, 115, 218, 284
  falta, 6, 281–4
  fuentes, 57–60
informalidad, 142, 215, 222, 276, 286
infraestructura, 32, 99, 158, 210, 225, 254, 335–8
  física, 18, 76
ingresos
  financieros, 7, 183, 306
  operativos, 4, 6, 17, 94, 158, 183
innovaciones, 45, 87, 135, 196, 213–14, 222, 290–318
institucionalidad, 297–303
Instituciones de Banca Múltiple, 269, 277
instituciones ejecutoras, 152
instituciones financieras de desarrollo, *véase* IFD
instituciones financieras no bancarias, 10, 35, 88, 93, 106, 108, 240
intermediación, 9, 14, 16–17, 25–6, 28, 74–7, 79–87
  Bolivia, 176, 183, 190, 193–4, 196
  Colombia, 204, 217–18

eficiencia en la, 74
México, 267, 275
ISCA, encuesta, 142–3
IVA (impuesto al valor agregado), 160–1, 208, 225

Kenia, 82–5

Líbano, 113, 353
liberalización, 190, 221, 325, 355
limitantes de la eficiencia, 90–121
liquidez, 159, 156, 164, 180, 194, 270–1
literatura de las microfinanzas, 11–12, 137, 155, 210, 225, 229, 232
lucha contra la pobreza, 4, 6, 9, 355

madurez, 4, 115, 198
institucional, 9, 105
Malí, 22
MAP (mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda), 174, 188, 194, 385
marco analítico, 29–121
margen de la regulación, 268, 270, 275, 277, 280
márgenes de intermediación, 14, 17, 25–6, 28, 83, 183, 217–18
masificación
de los servicios financieros, 201–52
de la oferta, 157–8
MBB, *véase* Microfinanking Bulletin (MBB)
MECREF, 97–8
medición del desempeño, 10, 13–14, 182, 184, 351
mediciones empíricas, eficiencia en la intermediación financiera, 74
Mejoramiento de mi Hogar, 307
mejores prácticas, 16, 51–6, 207, 279
mercado laboral, 20–1, 99, 108, 292
mercado objetivo, 9, 92–3, 95, 117
mercados
financieros rurales, 322–3, 325–6, 332, 334, 337
locales, 10, 35, 105, 117, 301, 360, 364
rurales, 22, 311, 325, 337
metodología, 9, 49, 61, 72, 90–3, 95–6, 113–14
análisis de desempeño, 52–7, 182–4
Argentina, 138–9, 148
Colombia, 215–16
de crédito, 9, 92, 99, 113–14, 190, 200, 316
Ecuador, 256, 258–60
impulsores y limitantes de la eficiencia, 90–1
México, 26, 98–9, 217, 221, 265–87, 298, 311
MFP (Dirección de Microfinanzas Prisma), 301, 304–6, 309–11, 314–15, 317
Microfinanking Bulletin (MBB), 5–7, 12–13, 18–20, 27, 49–51, 92–4, 97
microemprendedores, 43, 58, 99, 126, 129, 163
microfactoring, 206, 215, *véase también* factoring
Microfinance Information eXchange, Inc. (MIX), 5–6, 90–1, 158, 218, 281–3, 285, 294–6
Microfinance Opportunities, *209*
microfinanzas competitivas con vocación solidaria, 240–61
Microfinanzas para el Desarrollo (MPD), 201, 204–7, 213–16, 222–3, 226, 228–9, 231
microleasing, 206, 214–15, 229
Microscopio, 162, 217, 219, 221
microseguros, 93, 156, 206, *209*, 215, 256, 273
MIX, *véase* Microfinance Information eXchange, Inc. (MIX)
modelo DEA, 49, 58–71
motivación, 214, 232, 307, 354
MPD, *véase* Microfinanzas para el Desarrollo
muestras, 34–6, 44–6, 56–8, 61–2, 80–1, 92–3, 101–6
Argentina, 129–30, 132, 135, 140, 144–5, 147–8, 152
Bolivia, 176–7, 179–81, 188, 191, 195
Colombia, 211, 218, 220, 223, 225
Ecuador, 245, 255
eficiencia en las instituciones de microfinanzas, 57–8
México, 265, 281
Perú, 291, 305, 308, 315, 317
mutuales, 161, 174, 176–7, 182, 189, 194, 297–8
de ahorro y préstamo para la vivienda, *véase* MAP

necesidad, emprendedores por, 131–2
Nicaragua, 18, 125, 285, 311
nivel de penetración, 129, 260
nivel de pobreza, 105–6, 108, 110–11, 113, 115, 128, 231
y forma legal, 108
y ubicación, 106
nivel educativo, 130
Nordeste Brasilero, 332–3
nuevos actores, 155, 163, 178, 193, 220, 355
nuevos productos, 87, 138, 145, 155–7, 206, 228, 311–12

obligatoriedad, 248, 258
orientación, 14, 28, 100, 106, 252, 327, 346

Paraguay, 125, 285
PEA (población económicamente activa), 127, 130, 292–4
por tipo de empleo, 294
penetración, nivel de, 129, 260
pérdida de cartera, 22, 82–4, 86, 94–6, 103, 106, 120
pérdida de vocación social, 186
personal
costos de, 20–1, 24, 90, 105, 108, 110–11, 121
gastos de, 12–13, 22, 158–9, 330, 345
prestatarios por, 148–9, 158
productividad del, 20–2, 27, 104, 159, 355
Perú, 25–6, 125, 130, 146–7, 161, 290–318, 335–7
peso de los subsidios, 349–50
PM Perú, 301, 304–6, 311–12, 314–17
PNUD, *véase* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
población económicamente activa, *véase* PEA
pobreza, 3–4, 9–11, 18–21, 23–8, 32–4, 94–7, 99–106
Argentina, 126–30, 135–6, 144–8, 151, 153–4, 160, 165
Bolivia, 188–90
Colombia, 202, 206, 218, 222, 231
Ecuador, 242, 244–6, 250, 253, 256
enfoque en, 9, 11, 20, 94–5, 108, 115, 351
lucha contra la, 4, 6, 9, 355
México, 265, 268, 272, 274, 279–82, 284, 286–7
nivel de, *véase* nivel de pobreza
Perú, 291, 296–7, 310, 316, 318
políticas públicas, 26, 53–4, 46, 87, 104, 325–4, 344–5
Argentina, 125–65
basadas en la eficiencia, 152–64
Bolivia, 173–99
Colombia, 201–32
Ecuador, 242–6, 252–4, 257, 260–1
efectos generales sobre la eficiencia, 352–6
implicancias/lecciones para las, 344–65
México, 265–87
Perú, 290–1, 298, 317–18
prácticas, mejores, 16, 51–6, 207, 279
precarización, 152, 222
préstamos grupales, 22, 24, 345
prestatarios por asesor de crédito, 147–9, 152, 158
prestatarios por personal, 148–9, 158
Pro Mujer Perú, *véase* PM Perú
producción, funciones de, 21, 23, 345–6, 365
productividad, 12, 15, 17, 20–2, 27, 56, 69–70
Argentina, 159
Bolivia, 198
detonantes de, 69–71

del personal, 20–2, 27, 104, 159, 355
productos
con rendimientos variables a escala, 63
nuevos, 87, 138, 145, 155–7, 206, 228, 311–12
profundidad, 11, 28, 79–81, 173–4, 186–7, 193–4, 246
indicadores de, 180
del sistema financiero, 180, 187–92, 230
profundización, 88, 100, 322, 356
Argentina, 151
Bolivia, 173–6, 178–9, 183, 185–90, 192, 194, 196
Ecuador, 241, 243–4, 254, 260
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 162, 347
Programa Global de Educación Financiera, 209
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), 266, 273–5, 278–9, 286
Programa Sistema de Finanzas Populares y Solidarias (PSFPS), 245–6
programas financiados por donantes, 201–32
PRONAFIM, *véase* Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
proveedores de servicios, 7, 232, 271, 299, 324
pruebas piloto, 153, 155, 157, 206, 215, 222
PSFPS, *véase* Programa Sistema de Finanzas Populares y Solidarias

racionamiento del crédito, 75–9, 84, 250–1, 257
y diferenciales de tasa de interés, 79–81
RADIM, *véase* Red Argentina de Instituciones de Microcrédito
ranking, 50–1, 184–5, 187–8, 258, 291, 385
operativo-financiero, 184–5, 188, 385
social, 184–5, 385
recomendaciones, 25, 155, 192, 201, 210, 216, 363–5
recursos humanos, 12, 147–8, 152, 159, 214, 223, 358–9, *véase también* personal
Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM), 147–9, 152, 158, 162
reformas, 217–19, 221, 230, 251, 268, 299, 325–6
reglamentación, 196, 203, 209, 221–2, 230
regulación, 14, 19, 92, 113, 324, 345, 352–4
Argentina, 154, 160, 162, 164
Bolivia, 193
Colombia, 203–5, 207, 210, 218–20
Ecuador, 240
México, 267, 268–71, 273, 275–7, 279–81, 283–4, 286–7
no prudencial, 162, 164
Perú, 300–1
prudencial, 162, 164, 268, 270, 287
rendimientos
de cartera, 19, 120, 285, 313–15
a escala, 52, 56, 69–71
rentabilidad, 10–11, 14–15, 24–5, 36, 47–8, 83, 121
y ampliación del mercado, 145–52
Argentina, 145, 147, 149–50, 153–4
Bolivia, 181, 199
Colombia, 225
Ecuador, 245
México, 286
Perú, 290, 308, 313, 315, 318
repeler, 38, 151
represión financiera, 194–5, 219
República Dominicana, 125, 190
responsabilidad patrimonial computable, 163–4
resultados financieros, 23–6, 105, 108, 119, 186, 282, 352
retención, 129, 144, 224
riesgo
capital de, 203, 206, 215–16, 222, 255
de cartera, 120
cartera en, 5, 7, 94, 96, 103, 149, 281–2
distribución del, 22

salarios
de los asesores de crédito, 111, 345
mínimos, 97, 101–2, 104, 106, 110–11, 203
saldos de cartera, 93, 183, 186, 225
El Salvador, 125, 285
SBS, *véase* Superintendencia de Bancos y Seguros
SEF, *véase* Small Enterprise Foundation
seguridad, 82, 210, 221, 300, 354, 361, 363
servicios, proveedores de, 7, 232, 271, 299, 324
SFC, *véase* Superintendencia Financiera de Colombia
sistemas de remuneración variable, 112, 360
Small Enterprise Foundation (SEF), 99–100, 108, 120, 353
Sociedades Financieras Populares (SOFIPO), 269–70, 277, 280
Sociedads Financieras de Objeto Múltiple (SOFOM), 269–71, 273
SOFIPO, *véase* Sociedades Financieras Populares
SOFOM, *véase* Sociedads Financieras de Objeto Múltiple
solidaridad, 245, 254
sostenibilidad, 3–5, 7–9, 11, 17–19, 21–5, 49–51, 105–5
Argentina, 151
Bolivia, 181, 192
Colombia, 206, 222, 224, 231
Ecuador, 246, 253–4
México, 267
Perú, 290–318
sostenibilidad financiera, 4, 8–9, 15, 18–19, 22–4, 103–5, 314–15
subsidios, 4–6, 31–47, 98, 115, 117–20, 348–51, 358–64
Argentina, 150–8, 160, 162
Bolivia, 195, 197–8
Colombia, 201, 212–13, 216–17, 224–32
Ecuador, 247, 254–6, 260
inteligentes, 25, 31–47, 335, 350
Argentina, 153
Bolivia, 195, 197
Colombia, 213, 227–8, 231
Ecuador, 254–6, 260
México, 277, 284
Perú, 313
México, 272, 279, 281, 283–4, 286
ocultos, 119
operativos, 119, 356, 363
Perú, 303, 313, 317–18
peso de los, 349–50
valor, 37–8
Sudáfrica, 47, 99, 553
Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS), 73, 240–1, 243, 245, 252, 295–6, 300–1
Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), 204, 208, 211, 219, 223
supervisión, 33, 39, 85, 92
Argentina, 162–5
Colombia, 210, 221
Ecuador, 240, 243
México, 268, 274–6, 281, 283–4
Perú, 292, 299–301, 303
privada, 300–1, 303

tasas de interés, 16, 18–19, 22, 35–6, 40–2, 121, 353–7
Argentina, 150–1, 160
Bolivia, 180, 190, 193, 195, 198
Colombia, 204, 217–18, 221, 229–30
diferenciales de, 75–80
Ecuador, 240–51, 257–8
México, 285
Perú, 298, 302, 308, 310, 312–13, 317

telefonía móvil, 210, 257
tipos de IMF, 9–10, 16, 95–6, 103, 257–8, 283
trabajo
  factor, 21, 230
  independiente, 150-2
  voluntario, 115–16
transacción, costos de, 25, 26, 41, 74–7, 82, 113, 228–9
transparencia, 42, 209, 226, 248, 258, 287, 364–5

ubicación, 14, 21, 26, 90–1, 96, 105–7, 313–14
Única Oferta Bancaria (UOB), 335
Uniones de Crédito, 269
UOB, *véase* Única Oferta Bancaria

Venezuela, 125, 190–1, 217, 285
ventanillas independientes, 156–7
Vietnam, 18, 298
vocación social, pérdida de, 186
vocación solidaria, microfinanzas competitivas con, 240-61
volatilidad, 126, 129, 131–2, 137
voluntarios, 7, 12–13, 22, 115–16
vulnerabilidad, 4, 142, 198, 256, 286, 323

Women's World Banking, 14, 47, 202

Yunus, Muhammad, 158–9, 165, 350

zonas rurales, 58, 99, 105, 110, 124, 323, 335
  Bolivia, 175–7, 182–3, 195, 197
  Ecuador, 241, 250, 255
  México, 265
  Perú, 291, 296, 307
zonas urbanas, 105–6, 156, 334, 338

Este libro invita a los organismos de ayuda y a los gobiernos a considerar la eficiencia como el criterio más sólido y fiable para guiar sus decisiones sobre la continuidad o interrupción de su apoyo a las instituciones de microfinanzas.

Se trata de una investigación en la que se intenta aclarar una cuestión que los profesionales de las microfinanzas y los donantes se plantean con frecuencia: cómo sostener el doble compromiso de las instituciones de microfinanzas con respecto a la lucha contra la pobreza y la rentabilidad, al tiempo que se garantiza su integración progresiva en el mercado financiero y la eliminación gradual de los subsidios.

OIT: 978-92-2-319547-8